

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 40**

**Staatliche Information über  
lebensmittelrechtliche Beanstandungen  
während laufender Verfahren**

**Von**

**Alexander Merschmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ALEXANDER MERSCHMANN

Staatliche Information über  
lebensmittelrechtliche Beanstandungen  
während laufender Verfahren

# Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,  
Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Prof. Dr. Eva Inés Obergfell,  
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 40

# Staatliche Information über lebensmittelrechtliche Beanstandungen während laufender Verfahren

Von

Alexander Merschmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
hat diese Arbeit im Jahr 2018  
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  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 978-3-428-15558-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-55558-1 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85558-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

*Meinen Großeltern*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Sie wurde für die Drucklegung geringfügig aktualisiert. Literatur und Rechtsprechung konnten bis zum Juli 2018 berücksichtigt werden.

Zunächst gilt mein Dank meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Prof. Dr. Florian Becker, LL. M. (Cambridge) für die Hilfe bei der Themensuche, dafür, dass er mir stets mit hilfreichen Anregungen zur Seite stand sowie für eine äußerst angenehme und lehrreiche Zeit an seinem Lehrstuhl. Seine Hilfsbereitschaft zeichnet ihn ebenso aus wie seine freundliche Art und seine außergewöhnlichen fachlichen Qualitäten.

Herrn Prof. Dr. Sebastian Graf von Kielmansegg danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Herausgebern sowie dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Informationsrecht“.

Mit Blick auf das Thema dieser Untersuchung gilt es zudem Rochus Wallau dankend zu erwähnen, der – soweit erkennbar – als erster auf den Konflikt zwischen Unschuldsvermutung und Öffentlichkeitsinformation bezüglich lebensmittelrechtlicher Beanstandungen während laufender Verfahren hingewiesen hat (siehe *Wallau*, ZLR 2010, 382 (385)).

Weiterhin gilt mein Dank allen Angehörigen des Lehrstuhls, mit denen ich zwei unvergessliche Jahre verbringen durfte. Insbesondere gilt dies für meinen Freund und Kollegen Erol Gören, mit dem mich viele gemeinsame Erinnerungen und Erlebnisse für immer verbinden.

Auch möchte ich mich in aller Herzlichkeit bei Gabriele Rudolph für das gewissenhafte Korrekturlesen dieser Untersuchung bedanken.

Ein besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern und Großeltern für ihre bedingungslose und liebevolle Unterstützung während meines gesamten akademischen Werdegangs. Ohne sie wäre mir die Abfassung dieser Untersuchung nicht möglich gewesen.

*Alexander Merschmann*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
-------------------------	----

## *1. Kapitel*

### **Das laufende Verfahren** .....

A. Behördliches Verwaltungsverfahren .....	27
I. Allgemeines .....	27
II. Zuständigkeit .....	28
III. Beginn des behördlichen Verwaltungsverfahrens .....	29
IV. Ende des behördlichen Verwaltungsverfahrens .....	31
B. Verwaltungsgerichtliches Verfahren .....	33
I. Beginn des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens .....	33
II. Ende des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens .....	33
C. Ordnungswidrigkeitenverfahren .....	34
I. Allgemeines .....	34
II. Zuständigkeit .....	34
III. Vorverfahren .....	34
IV. Zusammentreffen von Ordnungswidrigkeit und Straftat .....	35
V. Zwischenverfahren .....	36
VI. Gerichtliches Verfahren .....	36
VII. Zusammenfassung .....	37
D. Strafverfahren .....	37
I. Allgemeines .....	37
II. Ermittlungsverfahren .....	37
III. Zwischenverfahren .....	38
IV. Hauptverfahren .....	39
V. Zusammenfassung .....	39

## 2. Kapitel

	<b>Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage</b>	40
A.	Schutz persönlicher Daten	41
I.	Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	41
1.	Eingriff in den Schutzbereich	41
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	43
3.	Zwischenergebnis: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	45
II.	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 8 EMRK	46
1.	Eingriff in den Schutzbereich	46
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	46
3.	Zwischenergebnis: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens	48
III.	Schutz personenbezogener Daten, Art. 8 EU-GRCh	48
1.	Eingriff in den Schutzbereich	48
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	49
3.	Zwischenergebnis: Schutz personenbezogener Daten	52
IV.	Zwischenergebnis: Schutz persönlicher Daten	53
B.	Ansehen der Person	53
I.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	53
1.	Eingriff in den Schutzbereich	53
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	54
3.	Die Unschuldsvermutung als Aspekt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts	56
II.	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 8 EMRK	58
1.	Eingriff in den Schutzbereich	58
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	59
III.	Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 7 EU-GRCh	59
1.	Eingriff in den Schutzbereich	59
2.	Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	60
IV.	Zwischenergebnis: Ansehen der Person	61
C.	Berufsfreiheit	61
I.	Grundrecht auf Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	61
1.	Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	61
2.	Information als Eingriff	63
II.	Kein gesonderter Schutz der Berufsfreiheit in der EMRK	64
III.	Unternehmerische Freiheit, Art. 16 EU-GRCh	65

1. Eingriff in den Schutzbereich . . . . .	65
2. Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts . . . . .	65
IV. Berufsfreiheit, Art. 15 EU-GRCh . . . . .	66
V. Zwischenergebnis: Berufsfreiheit . . . . .	66
D. Eigentumsfreiheit . . . . .	66
I. Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG . . . . .	66
II. Schutz des Eigentums, Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK . . . . .	67
III. Eigentumsrecht, Art. 17 EU-GrCH . . . . .	68
IV. Zwischenergebnis: Eigentumsfreiheit . . . . .	69
E. Konkurrenzen . . . . .	69
I. Konkurrenz grundgesetzlicher Bestimmungen . . . . .	69
II. Konkurrenz der Bestimmungen der EMRK . . . . .	70
III. Konkurrenz der Bestimmungen der EU-Grundrechtscharta . . . . .	70
IV. Verhältnis der nationalen Grundrechte, der Rechte der EMRK und der EU-Grundrechte zueinander . . . . .	71
F. Ergebnis: Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage . . . . .	72

*3. Kapitel*

**Systematisierung und Bewertung der konkurrenzrechtlichen  
Verhältnisse der Ermächtigungsgrundlagen** 73

A. Antragsunabhängige Informationstätigkeit . . . . .	73
I. Ermächtigungsgrundlagen für die antragsunabhängige Informationstätigkeit . .	73
1. § 40 LFGB i. V.m. Art. 10 und Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 BasisVO . . . . .	73
a) Verhältnis von Art. 10 und Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 BasisVO zu § 40 LFGB . . . . .	74
aa) EuGH: Keine Sperrwirkung durch Art. 10 BasisVO . . . . .	76
bb) Sperrwirkung der BasisVO bei fehlendem Bezug zur Lebensmittelqualität . . . . .	77
cc) § 40 LFGB als zulässige Konkretisierung . . . . .	79
b) Zuständigkeit . . . . .	80
c) Information während laufender Verfahren . . . . .	81
aa) Vorgaben von Art. 10 BasisVO und § 40 LFGB . . . . .	81
bb) Geheimhaltungspflichten der KontrollIVO . . . . .	82
(1) Aktuelle Rechtslage . . . . .	82
(2) Novellierung der KontrollIVO . . . . .	84

(a) Novellierung des Art. 7 KontrollIVO .....	85
(b) Art. 11 KontrollIVO (EU) 2017/625 .....	87
cc) Geheimhaltungspflichten der BasisVO im Rahmen des RASFF ...	88
d) Zwischenergebnis: § 40 LFGB i. V. m. Art. 10 und Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 BasisVO .....	92
2. § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	92
a) Auslegung des § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	93
aa) Wortlaut .....	93
bb) Systematik .....	93
cc) Historische Auslegung .....	94
dd) Telos .....	95
ee) Zwischenergebnis: Auslegung des § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	96
b) Zuständigkeit .....	96
c) Information während laufender Verfahren .....	97
d) Sperrwirkung der BasisVO bei fehlendem Bezug zur Lebensmittelqualität .....	99
e) Zwischenergebnis: § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	99
3. § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	99
4. Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren .....	100
5. Konkurrenzen .....	100
a) § 40 LFGB als entsprechende Rechtsvorschrift i. S. d. § 2 Abs. 4 VIG ...	101
b) Aussetzung der Anwendung des § 40 Abs. 1a LFGB .....	102
II. Zwischenergebnis: Ermächtigungsgrundlagen für die antragsunabhängige Informationstätigkeit .....	104
B. Antragsabhängige Informationstätigkeit .....	104
I. Informationszugangsrechte für jedermann .....	105
1. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, Informationsfreiheit .....	105
a) Allgemeine Zugänglichkeit behördlicher Informationen? .....	105
b) Fehlende Leistungsdimension .....	107
2. Art. 10 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 EMRK .....	108
3. § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	109
a) Allgemein .....	109
b) Anwendbarkeit auf Ordnungswidrigkeitenverfahren .....	111
c) Zuständigkeit .....	111
aa) Strafverfahren .....	111
bb) Ordnungswidrigkeitenverfahren .....	111
d) Information während laufender Verfahren .....	112
e) Zwischenergebnis: § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	113

4. Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren .....	113
5. § 2 Abs. 1 VIG .....	113
a) Allgemein .....	114
b) Information während laufender Verfahren .....	114
c) Zwischenergebnis: § 2 Abs. 1 VIG .....	115
6. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	115
a) Allgemein .....	116
b) Information während laufender Verfahren .....	117
c) Zwischenergebnis: § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	118
7. Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	118
a) Verwaltungstätigkeit als Anknüpfungspunkt .....	119
b) Vorgelagertes Verwaltungsverfahren .....	120
c) Lebensmittelrechtliche Anordnungen und Maßnahmen .....	122
d) Information während laufender Verfahren .....	122
e) Zwischenergebnis: Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	124
8. Konkurrenzen .....	124
a) Gesetzgebungskompetenz für verfahrensunabhängige Informationszugangsrechte .....	125
aa) Art. 84 Abs. 1 GG .....	125
(1) Regelung des Verwaltungsverfahrens .....	125
(2) Keine Regelung des Verwaltungsverfahrens durch verfahrensunabhängige Informationszugangsrechte .....	126
(3) Zwischenergebnis: Art. 84 Abs. 1 GG .....	127
bb) Auskunftspflichten als Annex zur Sachmaterie des Lebensmittelrechts .....	127
(1) Gesetzesbegründung des VIG .....	128
(2) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 ..	128
(3) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. März 2015 .....	129
(4) Konsequenzen für Informationszugangsrechte, die jedermann berechtigen .....	131
(5) Bewertung .....	132
(6) Annexkompetenz für Informationszugangsregelungen hinsichtlich aller Sachmaterien .....	132
(7) Annexkompetenz für Informationszugangsregelungen für Sachmaterien bei Bestehen eines Informationsbezugs .....	134
(8) Gleichlauf der Ergebnisse für Informationszugangsrechte im Bereich des Lebensmittelrechts .....	136
cc) Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der eigenen Verwaltung .....	136
(1) Die Organisationsgewalt als Bezugspunkt .....	137

(2) Informationszugangsrechte als Bestandteil der Organisationsgewalt .....	139
(3) Zwischenergebnis: Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der eigenen Verwaltung .....	140
dd) Zwischenergebnis: Gesetzgebungskompetenz für verfahrensunabhängige Informationszugangsrechte .....	140
b) Verhältnis von § 2 Abs. 1 VIG zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder .....	140
aa) Die Konkurrenzregel aus § 2 Abs. 4 VIG .....	141
bb) Subsidiaritätsvorschriften der Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	142
(1) Nebeneinander von § 2 Abs. 1 VIG und den landesgesetzlichen Informationszugangsrechten? .....	143
(2) Vorrang von § 2 Abs. 1 VIG gegenüber den landesgesetzlichen Informationszugangsrechten .....	145
cc) Gesetzgebungskompetenz: Abschließende Bundesregelung? .....	146
(1) Erschöpfende Regelung des Bundes .....	146
(2) Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG .....	147
(a) Gesamtstaatliches Interesse .....	147
(b) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet .....	148
(c) Wahrung der Rechtseinheit .....	149
(d) Wahrung der Wirtschaftseinheit .....	150
(e) Zwischenergebnis: Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG .....	153
(3) Keine Sperrwirkung mangels Erforderlichkeit .....	153
(a) Fehlende Erforderlichkeit bei Erlass des VIG .....	153
(b) Nachträgliches Entfallen der Erforderlichkeit .....	155
(c) Zwischenergebnis: Keine Sperrwirkung mangels Erforderlichkeit .....	156
dd) Zwischenergebnis: Verhältnis von § 2 Abs. 1 VIG zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder .....	156
c) Verhältnis von § 2 Abs. 1 VIG zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	157
d) Verhältnis von § 2 Abs. 1 VIG zu § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	158
e) Verhältnis von § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder .....	162
aa) Subsidiaritätsvorschriften der Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	162
bb) Gesetzgebungskompetenz: abschließende Bundesregelung? .....	163
(1) Keine Regelung des Verwaltungsverfahrens i. S. d. Art. 84 Abs. 1 GG .....	164

(2) Auskunftsansprüche während laufender OWiG-/Strafverfahren als Annex zur Sachmaterie .....	165
(3) Erschöpfende Regelung des Bundes .....	165
cc) Zwischenergebnis: Verhältnis von § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder .....	167
f) Verhältnis von § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG- Bund .....	167
g) Verhältnis von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund zu den Informationsfreiheits- gesetzen der Länder .....	167
9. Ergebnis: Informationszugangsrechte für jedermann .....	168
II. Informationszugangsrechte für Pressevertreter .....	168
1. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG, Pressefreiheit .....	169
a) Wortlaut .....	170
b) Systematik .....	170
aa) Existenz des Grundrechts auf Informationsfreiheit .....	170
bb) Dienende Funktion .....	171
c) Historische Auslegung .....	171
d) Telos .....	172
aa) Kanalisierung durch die Presse .....	172
bb) Kein Auskunftsanspruch gegenüber Privaten .....	173
cc) Tatsächlicher Bedarf für einen verfassungsunmittelbaren Anspruch .....	174
e) Verfassungsunmittelbarer Anspruch aus der objektiv-rechtlichen Garan- tie bei Unterschreitung von Mindestanforderungen .....	174
aa) Keine Festlegung durch das Bundesverfassungsgericht .....	175
bb) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 .....	176
(1) Unterschreitung von Mindestanforderungen .....	177
(a) Zuordnung der Materie Presserecht zum Landesrecht .....	177
(aa) Ursprünglich Rahmenkompetenz des Bundes .....	177
(bb) Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG als Kompetenznorm? .....	178
(cc) Landeskompetenz .....	180
(b) Ablehnung von Doppelzuständigkeiten .....	180
(c) Zuordnung der Auskunftsansprüche von Pressevertretern ..	181
(aa) Verjährung von Pressedelikten als Gegenstand des Presserechts .....	182
(bb) Zeugnisverweigerungsrecht der Presse als Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens .....	183
(cc) Zusammenfassung der Zuordnungskriterien .....	184
(dd) Anwendung der Kriterien: Zugehörigkeit der Aus- kunftsansprüche zum Presserecht .....	185



(ee) Zwischenergebnis: Zuordnung der Auskunftsansprüche von Pressevertretern .....	190
(d) Keine Landeskompetenz für Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden .....	190
(aa) Qualifizierung als Gesetzesvollzug .....	190
(bb) Ansicht Heckers .....	191
(cc) Gegenansicht .....	192
(dd) Stellungnahme .....	193
(ee) Kein ausnahmsweise zulässiger Vollzug von Landesrecht durch Bundesbehörden .....	195
(ff) Zwischenergebnis: Keine Landeskompetenz für Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden .....	195
(e) Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache .....	195
(f) Kein einfachgesetzlicher Auskunftsanspruch für Pressevertreter gegenüber Bundesbehörden durch Pressegesetze ....	196
(g) Sonstige einfachgesetzliche Informationsrechte für Pressevertreter gegenüber Bundesbehörden .....	196
(h) Zwischenergebnis: Unterschreitung von Mindestanforderungen .....	198
(2) Information während laufender Verfahren .....	198
f) Ergebnis: Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG, Pressefreiheit .....	199
2. Art. 10 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 EMRK .....	200
3. Landespressegesetze .....	200
a) Allgemein .....	200
b) Information während laufender Verfahren .....	202
aa) Gefährdung eines schwebenden Verfahrens .....	202
bb) Entgegenstehende öffentliche und private Interessen .....	203
cc) Zwischenergebnis: Landespressegesetze .....	204
4. § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	205
5. Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren .....	205
6. § 2 Abs. 1 VIG .....	206
7. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	206
8. Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	207
9. Konkurrenzen .....	207
a) Verhältnis der presserechtlichen Auskunftsansprüche zu § 2 Abs. 1 VIG .....	207
aa) VIG als abschließende Regelung .....	207
bb) Die Konkurrenzregel aus § 2 Abs. 4 VIG .....	208
cc) Keine Sperrwirkung durch das VIG wegen der Bedeutung der Presse .....	208
dd) Berücksichtigung kompetenzrechtlicher Aspekte .....	209

b) Verhältnis der presserechtlichen Auskunftsansprüche zu § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) . . . . .	210
aa) Der presserechtliche Auskunftsanspruch als <i>lex specialis</i> . . . . .	210
bb) § 475 Abs. 1, 4 StPO als <i>lex specialis</i> . . . . .	211
cc) Nebeneinander der presserechtlichen Auskunftsansprüche und § 475 StPO . . . . .	212
dd) Stellungnahme . . . . .	212
c) Verhältnis der presserechtlichen Auskunftsansprüche zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund . . . . .	214
d) Verhältnis der presserechtlichen Auskunftsansprüche zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder . . . . .	214
e) Verhältnis des § 2 Abs. 1 VIG zu § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) . . . . .	216
f) Verhältnis des § 2 Abs. 1 VIG zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund . . . . .	216
g) Verhältnis des § 2 Abs. 1 VIG zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder . . . . .	217
h) Verhältnis des § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) zu § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund . . . . .	217
i) Verhältnis des § 475 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder . . . . .	217
j) Verhältnis von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund zu den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder . . . . .	218
10. Ergebnis: Informationszugangsrechte für Pressevertreter . . . . .	218

*4. Kapitel*

**Vereinbarkeit identifizierender Informationstätigkeit während laufender Verfahren mit der Unschuldsvermutung** . . . . . 220

A. Die Geltung und Reichweite der Unschuldsvermutung . . . . .	220
I. Verankerung der Unschuldsvermutung . . . . .	220
1. Art. 48 Abs. 1 EU-GrCh . . . . .	220
2. Art. 6 Abs. 2 EMRK . . . . .	221
a) Geltung als Bundesgesetz . . . . .	221
b) Rechtsprechung des EGMR als Auslegungshilfe . . . . .	222
3. Verankerung im Verfassungsrecht . . . . .	222
a) Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG . . . . .	223
b) Die Unschuldsvermutung als eigenständige Grundrechtsposition in den Landesverfassungen . . . . .	223
c) Die Unschuldsvermutung als Aspekt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts . . . . .	224
d) Die Verankerung der Unschuldsvermutung in mehreren Rechten und Grundsätzen . . . . .	224
e) Stellungnahme . . . . .	225

II.	Schutz vor Informationsakten mit vorverurteilender Wirkung	225
1.	Öffentlichkeitsinformation als Strafe?	225
2.	Relevanz der Unschuldsvermutung für staatliche Informationsakte	226
III.	Anwendbarkeit der Unschuldsvermutung in den jeweiligen Verfahren	227
1.	Die Unschuldsvermutung im Strafverfahren	227
2.	Die Unschuldsvermutung im Ordnungswidrigkeitenverfahren	228
3.	Die Unschuldsvermutung im Verwaltungsverfahren	228
IV.	Anwendbarkeit der Unschuldsvermutung auf juristische Personen	229
1.	Anwendung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“	231
2.	Zurechnung einer vorwerfbaren Handlung zum Verband	232
3.	Auswirkungen auf behördliche Informationsakte	233
B.	Anforderungen der Unschuldsvermutung an staatliche Informationsakte	234
I.	Inhaltliche Anforderungen an amtliche Informationshandlungen	235
1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	235
2.	Rechtsprechung des EGMR	235
3.	Rechtsprechung des EuGH	236
4.	Zwischenergebnis: Inhaltliche Anforderungen an amtliche Informationshandlungen	236
II.	Grundsätzliche Zulässigkeit amtlicher Informationshandlungen	237
1.	Bedeutung der Grundrechte Betroffener für die Verdachtsberichterstattung der Presse	237
2.	Grundsätze der Verdachtsberichterstattung	238
a)	Voraussetzungen zulässiger Verdachtsberichterstattung	239
aa)	Besonderes öffentliches Interesse	239
bb)	Vorliegen eines Mindestbestandes an Beweistatsachen	240
cc)	Keine präjudizierende Berichterstattung	240
dd)	Erfordernis der Stellungnahme des Betroffenen	240
b)	Zusammenfassung der Voraussetzungen zulässiger medialer Berichterstattung	241
3.	Modifizierte Anforderungen bei amtlicher Information	241
a)	Beachtung der Anforderungen	241
b)	Modifizierung der Anforderungen	241
aa)	Mögliche Folgen identifizierender amtlicher Informationsakte	242
bb)	Berücksichtigung betroffener Verfassungsgüter	243
cc)	Kein Unterschied ab Beginn einer Hauptverhandlung	246
dd)	Zwischenergebnis: Modifizierung der Anforderungen	246
4.	Anwendung der Grundsätze auf Ordnungswidrigkeitenverfahren	247

5. Zwischenergebnis: Grundsätzliche Zulässigkeit amtlicher Informationshandlungen .....	249
6. Bestätigung durch die Wertung des Art. 7 KontrollVO .....	249
C. Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Anwendung der Ermächtigungsgrundlagen .....	249
I. Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Ermächtigungsgrundlagen für antragsunabhängige Informationshandlungen .....	249
1. § 40 LFGB i. V. m. Art. 10 und Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 BasisVO .....	250
2. § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	251
II. Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Ermächtigungsgrundlagen für antragsabhängige Informationshandlungen .....	253
1. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG, Pressefreiheit .....	254
2. § 2 Abs. 1 VIG .....	254
3. § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	254
4. Landespressegesetze .....	255
5. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	256
6. Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	257
III. Ergebnis: Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Anwendung der Ermächtigungsgrundlagen .....	258

*5. Kapitel*

<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	260
A. Das laufende Verfahren .....	260
I. Behördliches Verwaltungsverfahren .....	260
II. Verwaltungsgerichtliches Verfahren .....	260
III. Ordnungswidrigkeitenverfahren .....	261
IV. Strafverfahren .....	261
B. Systematisierung und Bewertung der konkurrenzrechtlichen Verhältnisse der Ermächtigungsgrundlagen .....	261
I. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage .....	261
II. Ermächtigungsgrundlagen für die antragsunabhängige Informationstätigkeit ..	262
III. Ermächtigungsgrundlagen für die antragsabhängige Informationstätigkeit ...	262
1. Jedermann .....	262
2. Pressevertreter .....	263
C. Vereinbarkeit identifizierender Informationstätigkeit während laufender Verfahren mit der Unschuldsvermutung .....	263

I.	Geltung der Unschuldsvermutung .....	263
II.	Inhalt und Anforderungen der Unschuldsvermutung .....	264
III.	Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Ermächtigungsgrundlagen für antragsunabhängige Informationshandlungen .....	264
	1. § 40 LFGB i. V. m. Art. 10 und Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 BasisVO .....	264
	2. § 6 Abs. 1 S. 3 VIG .....	264
IV.	Berücksichtigung der Unschuldsvermutung bei Ermächtigungsgrundlagen für antragsabhängige Informationshandlungen .....	265
	1. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG, Pressefreiheit .....	265
	2. § 2 Abs. 1 VIG .....	265
	3. § 475 Abs. 1, 4 StPO (i. V. m. § 49b OWiG) .....	265
	4. Landespressegesetze .....	265
	5. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund .....	266
	6. Informationsfreiheitsgesetze der Länder .....	266
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>267</b>
	<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>285</b>

## Einleitung

Lebensmittelsicherheit ist in Deutschland ein Thema von hoher Relevanz. Die Qualitätssicherung erfolgt dabei durch ein vielschichtiges System. Zunächst besteht die Verpflichtung zur dokumentierten Eigenkontrolle. Art. 5 der VO (EG) Nr. 852/2004<sup>1</sup> sieht dafür mit dem Hazard Analysis and Critical Control Points-Konzept (HACCP) eine vorbeugende Gefahrenanalyse vor. Daneben existiert mit dem International Food Standard (IFS) ein einheitlicher Qualitätssicherungsstandard auf freiwilliger Basis. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird mit einer Zertifizierung durch akkreditierte Stellen, z. B. durch den TÜV, bestätigt. Ergänzt werden diese Vorkehrungen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung, für die in Deutschland die Bundesländer zuständig sind, vgl. § 38 Abs. 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB)<sup>2</sup> i. V. m. Art. 83 GG. Zur Unterstützung der behördlichen Risikobewertung und Überwachungstätigkeit existieren Softwaresysteme wie die Bundeseinheitliche Anwendung für Lebensmittel-sicherheits- und Veterinärüberwachungsinformationsverarbeitung (BALVI iP).<sup>3</sup>

Weiterhin ist am 13. Dezember 2014 die Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV)<sup>4</sup> in Kraft getreten. Diese Verordnung trifft Regelungen zur Information über Lebensmittel, insbesondere deren Kennzeichnung (Art. 1 Abs. 2 S. 1 LMIV), um „Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und ethischen Gesichtspunkten“ (Art. 3 Abs. 1 LMIV) zu bieten. Schließlich wurde etwa in Nordrhein-Westfalen im März 2017 zusätzlich das Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz (KTG)<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über Lebensmittelhygiene vom 29. April 2004 in der Fassung der Berichtigung der Verordnung vom 30. April 2004 (ABl. L 139), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 219/2009 vom 11. März 2009 (ABl. L 87/109).

<sup>2</sup> Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420).

<sup>3</sup> Ausführlich hierzu *Grube/Immel/Wallau*, Verbraucherinformationsrecht, F I.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. 304/18).

<sup>5</sup> Gesetz zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung vom 7. März 2017 (GV. NRW. 2017 S. 334); hierzu etwa *Becker/Sievers*, NVwZ 2016, 1456 ff.

erlassen, wodurch Verbrauchern Ergebnisse von Kontrollen der amtlichen Lebensmittelüberwachung zugänglich gemacht werden sollen (§ 1 Abs. 1 KTG). Dies geschieht, indem Lebensmittelunternehmer gesetzlich verpflichtet werden, die sie betreffenden Kontrollergebnisse in Form eines von der Behörde zur Verfügung gestellten Kontrollbarometers den Verbrauchern zugänglich zu machen (§§ 6, 8 KTG).

Neben den bisher genannten Methoden der Qualitätssicherung wird Verbraucherschutz mittlerweile in hohem Maße durch amtliche Informationen und Auskünfte gewährleistet. Das von der Europäischen Union vorgegebene Leitbild des mündigen Verbrauchers<sup>6</sup> setzt dessen Informiertheit voraus. Dem entspricht die auf Unionsebene angestoßene Entwicklung hin zu mehr Verfügbarkeit von Informationen, durch welche die Anzahl von Informationszugangsrechten und Rechtsgrundlagen für Informationserteilungen deutlich zugenommen hat. Zahlreiche Gesetze, wie z. B. das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG-Bund) und entsprechende Landesgesetze, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sehen derartige Informationsrechte vor. Speziell für grenzüberschreitende Sachverhalte innerhalb der Europäischen Union wurde überdies ein Schnellwarnsystem namens Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) eingerichtet.

Doch trotz der vielschichtigen Qualitätssicherung wird die Lebensmittelindustrie vermehrt durch Hygieneskandale erschüttert. Gammelfleisch<sup>7</sup>, mit Dioxin belastete Eier<sup>8</sup> sowie Mäusekot und Speisereste in Produktionsstätten<sup>9</sup> sind einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit, welche die Dimension und Fächerung der unerfreulichen Erscheinungen aufzeigen. Gar von einer Vertrauenskrise ist die Rede.<sup>10</sup> Tatsächlich scheint das Vertrauen in die Lebensmittelindustrie erschüttert. Nur 17 % der Deutschen gaben laut einer Nestlé-Studie aus dem Jahr 2012 an, den Lebensmittelherstellern zu vertrauen.<sup>11</sup>

Indes ist unklar, ob lebensmittelrechtliche Verstöße heutzutage tatsächlich häufiger erfolgen. Es lassen sich noch weitere Ursachen für die negative Wahrnehmung der Lebensmittelindustrie ausmachen. Zum einen werden mögliche Gefahren-

---

<sup>6</sup> Verbraucherpolitische Strategie der EU 2007–2013, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM(2007) 99 endgültig/2, S. 4, 5, 13, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:de:PDF>, zuletzt abgerufen am 11.08.2018.

<sup>7</sup> *Kastner*, Verdacht auf Gammelfleisch im Schlachthof, Süddeutsche Zeitung Online vom 19. Mai 2010.

<sup>8</sup> *Schultz*, Futterskandal: Kontrolleure finden Dioxin-Eier in mehreren Bundesländern, Spiegel Online vom 7. Mai 2010.

<sup>9</sup> *Kaiser*, Mäusekot und Speisereste – Staatsanwaltschaft ermittelt gegen Großbäckerei, Spiegel Online vom 3. Februar 2012.

<sup>10</sup> *Willmroth*, Kampf gegen die Vertrauenskrise, WirtschaftsWoche Online vom 25. Oktober 2011.

<sup>11</sup> *Nestlé Deutschland AG*, Nestlé-Studie: Verbraucher achten immer mehr auf Qualität, S. 3.

quellen durch die verbesserten Untersuchungsmöglichkeiten und die hohe Kontrolldichte vermehrt aufgedeckt. Zum anderen achten die Menschen verstärkt auf ihre Ernährung. Immerhin spielt nach einer von der EU Kommission in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahre 2012 für 67 % der befragten Deutschen und 65 % der befragten EU-Bürger die Nahrungsmittelqualität beim Kauf eine sehr wichtige Rolle.<sup>12</sup> Auch höhere Preise würden weite Teile der deutschen Bevölkerung für gesunde und sichere Lebensmittel in Kauf nehmen.<sup>13</sup>

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Verbraucher sind auch die Verbraucherorganisationen und Medien zu nennen, die einen wesentlichen Teil zur Aufklärung der Verbraucher beitragen. Die Relevanz der medialen Berichterstattung ist dabei nicht zu unterschätzen. Denn mehr als der Hälfte der Verbraucher fällt es schwer, die Qualität von Lebensmitteln selbst einzuschätzen.<sup>14</sup> Beachtenswert erscheint insoweit auch, dass sich lediglich 4 % der in der Nestlé-Studie befragten Personen an positive Medienberichte bezüglich der Lebensmittelqualität erinnern, während 58 % kritische Berichterstattungen wahrnahmen.<sup>15</sup> Medien sind ihrerseits wiederum auf Informationen angewiesen. Auch ihnen ist es nicht ohne weiteres möglich, umfassende Einblicke in Lebensmittelbetriebe zu erhalten. Neben investigativer Recherche und Informationen Dritter bleibt nur der Rückgriff auf die Verwaltung als Informationsträger. Aufgrund von behördlichen Untersuchungen und Offenlegungspflichten der Unternehmen gegenüber Behörden verfügt diese über beträchtliche Informationsbestände. Nicht selten ist es daher allein die öffentliche Hand, die Erkenntnisse und Informationen vorhält, die belastbare Aussagen über die Lebensmittelsicherheit zulassen. Darüber hinaus kann es der Verwaltung obliegen, selbst aktiv zu werden und unabhängig von einem Antrag die Öffentlichkeit zu informieren. Sobald eine Gesundheitsgefahr in Rede steht, wird die staatliche Informationserteilung sogar zu einer Notwendigkeit. Der Staat nimmt folglich eine entscheidende Rolle in der Informationsversorgung ein.

Die rufschädigenden Folgen einer Mitteilung über (vermeintliche) lebensmittelrechtliche Verstöße sollten derweil nicht unterschätzt werden. Ein Boykott der jeweiligen Produkte durch die Verbraucher und Großabnehmer, wie z. B. Lebensmitteldiscounter, ist keine Seltenheit. Erhebliche Umsatzeinbußen bis hin zur Insolvenz sind dann unabwendbare Konsequenzen. Selbst Traditionsunternehmen können auf diesem Wege in kürzester Zeit in wirtschaftliche Schieflage geraten. Dies zeigt das Beispiel des bayerischen Unternehmens Müller-Brot. So erschien hinsichtlich dieses Unternehmens erstmals am 1. Februar 2012 ein Zeitungsbericht über Hygieneverstöße und einen Produktionsstopp, welcher sich auf durch das

---

<sup>12</sup> *TNS Opinion & Social*, Die Einstellungen der Europäer zur Ernährungssicherheit, Nahrungsmittelqualität und zur Landschaft, S. 16f.

<sup>13</sup> *Kwasniewski*, Umfrage: Deutsche würden für gesundes Essen mehr zahlen, Spiegel Online vom 22. Oktober 2012.

<sup>14</sup> 58 %, siehe *Nestlé Deutschland AG*, Nestlé-Studie: Verbraucher achten immer mehr auf Qualität, S. 3.

<sup>15</sup> *Nestlé Deutschland AG*, Nestlé-Studie: Verbraucher achten immer mehr auf Qualität, S. 4.