

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	21
I. Problemstellung der Arbeit	22
II. Gang der Darstellung	23
B. Kategorisierung und Terminologie	25
I. Abgrenzungskriterien im juristischen Schrifttum	26
1. Intensität der Verhaltenslenkung der Verbraucher	26
a) Warnung	27
b) Empfehlung	27
c) Aufklärung	28
d) Anwendbarkeit im Lebensmittelbereich	29
2. Zielrichtung der Informationstätigkeit	31
3. Bildung von Fallgruppen	32
II. Entwicklung eines praxistauglichen Abgrenzungskriteriums	33
III. Ergebnis	34
C. Verwaltungsrechtliche Einordnung behördlichen Informationshandelns	36
I. Begriffe und Funktion der verwaltungsrechtlichen Formenlehre	38
1. Begriff der „Handlungsform“	38
2. Abgrenzung der Begriffe „Handlungsform“ und „Rechtsform“	39
3. Funktion der Formenlehre	42
II. Typologie der Handlungs- und Rechtsformen	42
1. Abgrenzung des schlichten zum informellen Verwaltungshandeln	43
2. Behördliches Informationshandeln als eigenständige Handlungsform?	45
a) Informationstätigkeit im Allgemeinen	47
b) Warnungen	48
III. Ergebnis	51
D. Verfassungsrechtliche Einordnung behördlichen Informationshandelns	52
I. Schutzrechtliche Dimension der Grundrechte	53

1. Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	54
2. Körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	55
3. „Grundrecht“ auf Markttransparenz?	56
4. Zwischenergebnis	58
II. Abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte	58
1. Exkurs: Verfassungsimmanente Grundrechtsbegrenzung bei Warnungen?	59
2. Grundsatzbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts	62
a) „Glykol“ und „Osho“ im Überblick	62
b) Kernkritikpunkte des Schrifttums	64
c) Zwischenergebnis für die weitere Untersuchung	67
3. Thematisch berührte Grundrechte	67
a) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	68
aa) Die „Wettbewerbsfreiheit“	69
bb) Staatliches Informationshandeln als Funktionsbedingung des Markts?	70
b) Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	74
aa) Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs	75
bb) Schutz der rechtmäßig eingetragenen Marke	78
cc) Verhältnis zu Art. 12 Abs. 1 GG	79
c) Informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	80
aa) Differenzierung zwischen natürlichen und juristischen Personen	81
bb) Verhältnis zu Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG	82
d) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	83
e) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	84
f) Zwischenergebnis	85
4. Grundrechtseingriff durch behördliches Informationshandeln	86
a) Vom klassischen zum erweiterten Eingriffsverständnis	86
b) Funktionelles Äquivalent eines klassischen Eingriffs	88
c) (Voluntative und kognitive) Finalität	89
d) Intensität der Drittbeeinträchtigung	93
e) Notwendigkeit der schutzbereichsbezogenen Eingriffsbestimmung	95
f) Zwischenergebnis	96
5. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	97
a) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	97
b) Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage	98
aa) Möglichkeit zur vorherigen Stellungnahme	98
bb) Bestimmtheitsgrundsatz	99

cc) Verhältnismäßigkeitsprinzip	100
c) Zwischenergebnis	102
III. Ergebnis	102
E. Einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen: Unionsrechtlicher Rahmen und Verfassungsmäßigkeit	105
I. § 40 LFGB	106
1. Regelungsgehalt des Normkomplexes	107
a) § 40 Abs. 1 LFGB	108
aa) § 40 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 1, 2 LFGB	108
bb) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 bis 5 LFGB	111
cc) Vorrang unternehmenseigener Informationen, § 40 Abs. 2 LFGB	114
b) § 40 Abs. 1a LFGB	115
c) Sonstige Voraussetzungen	116
2. Unionsrechtlicher Rahmen	118
a) Europäisches Primärrecht	118
aa) Grundfreiheiten	118
(1) Beeinträchtigung der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit ..	119
(2) Rechtfertigung	121
bb) Unionsgrundrechte	122
(1) Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	123
(a) Vollzug und Umsetzung von Unionsrecht sowie mitgliedstaatliches Handeln im darüber hinausgehenden unionsrechtlich determinierten Kontext	123
(b) Beschränkung von Grundfreiheiten	127
(2) Berührte Unionsgrundrechte im Überblick	128
(a) Berufs- und unternehmerische Freiheit, Art. 15, 16 GRC	128
(b) Eigentumsfreiheit, Art. 17 GRC	129
(c) Schutz personenbezogener Daten, Art. 8 Abs. 1 GRC	130
(3) Zwischenergebnis	131
b) Europäisches Sekundärrecht	131
aa) Art. 10 BasisVO	132
bb) Art. 7 KontrollVO	134
3. Verfassungsmäßigkeit	137
a) § 40 Abs. 1a LFGB	137
aa) Umsetzung in der Praxis	138
bb) Bestimmtheitsgebot	140
(1) Lebensmittelbezug bei § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB	140

(2) Veröffentlichungsdauer	142
(3) Bußgeldprognose als Veröffentlichungsmaßstab	144
(a) Unschuldsvermutung und Verdachtsstrafe	144
(b) Exkurs: Spannungsverhältnis zu § 475 StPO	148
cc) Verhältnismäßigkeit	149
(1) Legitimer Zweck und Geeignetheit	149
(2) Erforderlichkeit	150
(3) Angemessenheit	150
(a) Zwingende Veröffentlichung ohne vorangehende Interessen- abwägung	151
(b) Verdachtsbasierte Veröffentlichung	153
(c) Keine vorrangige unternehmenseigene Veröffentlichung	155
(d) Niedrige Bußgeldschwelle des § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB	156
dd) Zwischenergebnis	157
b) § 40 Abs. 1 LFGB	157
aa) Umsetzung in der Praxis	157
bb) Bestimmtheitsgebot	160
cc) Verhältnismäßigkeit	161
4. Ausblick: Gesetzesentwurf zur Novellierung des § 40 LFGB	162
a) § 40 LFGB-E	163
b) § 40a LFGB-E	164
c) Änderungsvorschläge zum Gesetzesentwurf	165
II. § 6 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 VIG	167
1. Regelungsgehalt der Vorschrift	167
a) Rechtsnatur des § 6 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 VIG	171
b) Vergleichende Betriebsbewertungen: Veröffentlichung amtlicher Kontroll- ergebnisse	172
c) Verhältnis zu § 40 LFGB	175
2. Verfassungsmäßigkeit	175
a) Bestimmtheitsgebot	177
b) Verhältnismäßigkeit	179
III. Aktuelle gesetzgeberische Entwicklungen	181
1. Art. 11 und Art. 8 KontrollVO n.F.	181
2. Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz NRW	184
a) Regelungsgehalt	186
aa) Kontrollfrequenz, Beurteilungs- und Bewertungssystematik auf Basis der AVV RÜb	187

bb) Darstellung der Kontrollergebnisse	188
cc) Zusatzkontrolle auf Antrag	190
dd) Exkurs: Rechtsnatur des Kontrollbarometers	191
b) Gesetzgebungskompetenz	192
c) Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG	195
d) Verfassungsmäßigkeit	196
aa) Bestimmtheitsgebot	197
bb) Verhältnismäßigkeit	197
(1) Legitimer Zweck	197
(2) Geeignetheit	199
(a) Intransparenz der Beurteilungsmerkmale	199
(b) Suggestivwirkung der Gestaltung	201
(3) Erforderlichkeit	202
(4) Angemessenheit	203
e) Ansätze für ein überarbeitetes Gesetz	204
IV. Ergebnis	205
F. Verbraucherinformationen in der Verwaltungspraxis und deren rechtliche Bewertung	207
I. Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung: Veröffentlichung durch Behörden	207
1. Exkurs: Smiley-System in Dänemark	208
a) Behördenstruktur und gesetzliche Grundlagen	208
b) Kontrollfrequenz, Beurteilungs und Bewertungskriterien	210
c) Darstellung der Kontrollergebnisse, Rechtsschutz und Zusatzkontrollen ...	213
d) Empirische Auswertung	215
e) Zwischenergebnis	216
2. Modelle in Deutschland	217
a) „Hygiene-Pass“ Zwickau	218
b) „Hygienenogramm“ Mecklenburg-Vorpommern	220
c) Vom „Smiley“ zum „Kontrollbarometer“ in Nordrhein-Westfalen	221
d) „Pankower Liste(n)“, „Pankower Smiley-System“ und „Sicher Essen in Berlin“	223
aa) Pankower „Positiv-Liste“ und „Negativ-Liste“ im Jahr 2009	224
bb) „Sicher Essen in Berlin“ und „Pankower Smiley-System“ im Jahr 2011	225
cc) Zwischenergebnis	227
3. Rechtliche Bewertung und Ausblick	227
II. Produktbewertungen: Veröffentlichung durch Private bei staatlicher Finanzierung	230

1. Das Onlineportal „Lebensmittelklarheit“	230
a) Aufbau des Portals	231
aa) Veröffentlichungen im Produktbereich	232
(1) „Getäuscht?“	232
(2) „Geändert“	235
(3) „Erlaubt!“	236
bb) Begleitforschung	237
cc) Exkurs: Publikations- und Nutzerzahlen	237
b) Projektbezogene und institutionelle staatliche Förderung	239
c) Einflussnahme des BMEL	241
2. Portalbetrieb: Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Handeln	244
a) Portalbetreiber als Beliehene?	246
aa) Keine Aufsicht durch das BMEL	247
bb) Kein Auftreten als Hoheitsträger	248
b) Portalbetreiber als Verwaltungshelfer?	251
c) Zwischenergebnis	252
3. Finanzierung: Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Förderung	252
a) Staatliche Finanzierung als Grundrechtseingriff	254
b) Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage	256
c) Exkurs: Keine (Finanz-)Zuständigkeit des Bundes	257
4. Rechtsschutz	258
a) Verhältnis Hersteller – Portalbetreiber	259
b) Verhältnis Hersteller – BMEL/Bundesrepublik Deutschland	260
aa) Portalveröffentlichung	260
bb) Staatliche Finanzierung	262
5. Rechtmäßige Ausgestaltungsmöglichkeiten	264
a) Anonymisierte Produktveröffentlichungen	264
b) „Stiftung Lebensmittelklarheit“	265
6. Ergebnis	266
G. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	268
Literaturverzeichnis	273
Anhang: Fundstellen der zitierten Gerichtsentscheidungen	294
Sachwortverzeichnis	300