

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung</b>	21
I. Problemstellung der Arbeit	22
II. Gang der Darstellung	23
<b>B. Kategorisierung und Terminologie</b>	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
<b>C. Verwaltungsrechtliche Einordnung behördlichen Informationshandelns</b>	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
<b>D. Verfassungsrechtliche Einordnung behördlichen Informationshandelns</b>	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
<b>E. Einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen: Unionsrechtlicher Rahmen und Verfassungsmäßigkeit .....</b>	<b>105</b>
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
<b>F. Verbraucherinformationen in der Verwaltungspraxis und deren rechtliche Bewertung .....</b>	<b>207</b>
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
<b>G. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen .....</b>	<b>268</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>273</b>
<b>Anhang: Fundstellen der zitierten Gerichtsentscheidungen .....</b>	<b>294</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>300</b>