



# Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 06/12

07.05.2012

Rüdiger Heuer

## Staatliche Informationen und Warnungen

**Zitiervorschlag:** Heuer, Staatliche Informationen und Warnungen in : Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 06/12, Seite

**Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.**

Gefördert durch Mittel der



## Gliederung

I. Einleitung .....	1
II. Begriffsbestimmung der Informationstätigkeit .....	2
1. Begriffliche Vielfalt der Informationstätigkeit und Einteilung .....	2
a. Öffentliche Warnungen .....	2
b. Öffentliche Empfehlungen .....	3
c. Öffentliche Hinweise .....	3
2. Rechtsnatur von öffentlichen Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen .....	3
3. Anlässe staatlicher Informationstätigkeit .....	4
4. Ziele und Wirkungen des staatlichen Informationshandels .....	4
5. Informationstätigkeit durch Private Akteure am Beispiel von „Lebensmittelklarheit.de“ .....	5
a. Was ist „Lebensmittelklarheit.de“? .....	5
b. Kritik am Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ .....	5
c. Ist in „Lebensmittelklarheit.de“ private- oder staatliche Informationstätigkeit zu sehen? .....	6
III. Verfassungsrechtliche Einordnung staatlichen Informationshandelns .....	7
1. Entscheidungen der fachgerichtlichen Rechtsprechung und des Bundesverfassungsgerichts .....	7
a. Entscheidungen der Rechtsprechung .....	8
aa. Birkel-Urteil .....	8
bb. Rindfleischfrei-Urteil .....	9
cc. Zusammenfassung der fachgerichtlichen Rechtsprechung .....	9
b. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts .....	9
aa. Die Glykolwein-Entscheidung .....	9
aaa. Sachverhalt .....	9
bbb. Leitsätze der Entscheidung .....	10
bb. Die Osho-Entscheidung .....	10
aaa. Sachverhalt .....	10
bbb. Leitsätze der Entscheidung .....	10

cc. Problemfelder der Entscheidungen .....	11
2. Staatliches Informationshandeln und Grundrechtsprüfung .....	11
a. Eröffnung des Schutzbereichs .....	11
aa. Schutzbereichseröffnung bezogen auf die Glykol-Entscheidung .....	12
bb. Schutzbereichseröffnung bezogen auf die Osho-Entscheidung .....	12
b. Grundrechtseingriff .....	13
aa. Grundrechtseingriff in der Glykol-Entscheidung .....	13
bb. Grundrechtseingriff in der Osho-Entscheidung .....	14
c. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsaspekte .....	14
aa. Vorbehalt des Gesetzes/ Kompetenzherleitung .....	14
bb. Sichtweise des BVerfG resultierend aus der Glykol- und Osho- Entscheidung .....	14
cc. Kritik der Literatur am BVerfG bezogen auf die	
Glykol- und Osho- Entscheidungen .....	15
dd. Zwischenergebnis .....	16
d. Bundesstaatliche Dimension .....	17
e. Zwischenergebnis .....	18
3. Drittwirkung der Grundrechte bei staatlich geförderter privater	
Informationstätigkeit am Beispiel von „Lebensmittelklarheit.de“ .....	18
a. Grundrechtsträgerschaft von „Lebensmittelklarheit.de“/ Produktherstellern .....	18
b. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten .....	18
c. Beispiel einer mittelbaren Drittwirkung und Bezug auf „Lebensmittelklarheit.de“ .	19
d. Zwischenergebnis .....	20
IV. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen für staatliches Informationshandeln .....	20
1. Verbraucherinformationsgesetz (VIG) .....	20
2. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFBG) .....	21
3. Zwischenergebnis .....	21
V. Zusammenfassung und Fazit .....	22

## I. Einleitung

In einer Zeit, in der Wirtschaftskreisläufe, Absatzwege und Informationstätigkeiten immer komplexer werden, tritt der Staat oftmals durch Informationen und Warnungen in den Fokus des öffentlichen Diskurses.

Bezogen auf Abläufe und Geschehnisse in der Lebensmittelsicherheit kommt dem Themenkomplex der staatlichen Informationen und Warnungen besonderes Gewicht zu. Exemplarisch seien Warnungen vor diethylenglykolhaltigem Wein<sup>1</sup>, mit BSE Erreger infiziertem Rindfleisch<sup>2</sup> oder salmonellenverseuchtes Flüssigei in Teigwaren<sup>3</sup> genannt. Betrachtet man allein die Vorkommnisse innerhalb des letzten Jahres, bezogen auf Dioxin belastete Eier oder mit Ehec Keimen verunreinigte Sprossen und den damit in Zusammenhang stehenden Auswirkungen bei Verbrauchern, Medien und Erzeugern, wird einem die Dimension des Themas bewusst. Weiterhin ist neuerdings zu beobachten, dass sich der Staat privater Akteure bedingt um Verbraucher zu informieren. Das Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ soll in dieser Arbeit beispielhaft für staatlich geförderte private Informationstätigkeit stehen, erläutert sowie rechtlich bewertet werden.

Es lässt sich eine Veränderung der staatlichen Position im Hinblick auf die Kommunikationsbeziehung zwischen Staat und Bürger erkennen. An die Stelle eines tradierten paternalistischen Staates, der mit Zwang und Anordnung handelt, tritt immer stärker der Gewährleistungsstaat.<sup>4</sup> Dieser bedient sich der Information, um zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu agieren. Somit wird die Information immer mehr zum zentralen Steuerungsfaktor im Gewährleistungsstaat.<sup>5</sup>

Innerhalb dieser Arbeit soll damit begonnen werden, Informationstätigkeit näher zu erläutern und eine Einteilung dieser vorzunehmen. Anschließend sollen zwei Urteile der Rechtssprechung im Lebensmittelsektor bezogen auf staatliches Informationshandeln geschildert werden, um so ein Problembewusstsein zu schaffen. Der Schwerpunkt der Bearbeitung soll auf den Glykol-<sup>6</sup> und Osho-<sup>7</sup> Entscheidungen des BVerfG liegen. Die Sachverhalte und Inhalte dieser Entscheidungen sollen aufgezeigt werden und sodann mit den Einschätzungen der Literatur kritisch verglichen werden. Besonderes Gewicht soll den verfassungsrechtlichen Fragestellungen hinsichtlich des Vorbehalts des Gesetzes, der Ermächtigungsgrundlage, der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und der föderalen Einordnung zuerkannt werden.

Anschließend soll das Problem der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten am Beispiel der staatlich geförderten privaten Informationstätigkeit von „Lebensmittelklarheit.de“ kurz aufgezeigt werden.

---

1 BVerfG 105, 252 ff.

2 LG Wiesbaden NJW 2001, 2977 ff.

3 OLG Stuttgart NJW 1990, 2690 ff.

4 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (3).

5 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (3).

6 BVerfGE 105, 252 ff.

7 BVerfGE 105, 279 ff.

Am Ende der Bearbeitung soll eine kurze Darstellung einfachgesetzlicher Rechtsgrundlagen im Lebensmittelsektor erfolgen.

## II. Begriffsbestimmung der Informationstätigkeit

### 1. Begriffliche Vielfalt der Informationstätigkeit und Einteilung

Den verschiedenen Erscheinungsformen der Informationstätigkeit steht aufgrund der Tatsache, dass es keinen einheitlichen Sprachgebrauch gibt, eine noch größere Zahl von Bezeichnungen gegenüber.<sup>8</sup> In dieser Arbeit soll die Einteilung in „Warnungen“, „Empfehlungen“ und „Hinweise“ erfolgen.<sup>9</sup>

Die Bezeichnungen „Warnungen“, „Empfehlungen“ und „Hinweise“ stellen lediglich typisierende Umschreibungen tatsächlichen Verwaltungshandelns im Rahmen behördlicher Informationstätigkeit, aber nicht dogmatische Kategorien oder Rechtsbegriffe dar.<sup>10</sup>

Bei dieser gewählten Einteilung lässt sich eine begriffliche Unterscheidung nach der Intensität der beabsichtigten Willensbeeinflussung vornehmen.<sup>11</sup> Diese ist bei der Warnung am größten, bei der Empfehlung geringer und bei Hinweisen am geringsten.<sup>12</sup>

#### a. Öffentliche Warnungen

Öffentliche Warnungen sind Erklärungen von Behörden oder Regierungsorganen, die an die Bevölkerung gerichtet sind und vor bestimmten gewerblichen oder landwirtschaftlichen Produkten als auch vor anderen Erscheinungsformen, wie z.B. Jugendsekten, warnen.<sup>13</sup> In der Regel ist die öffentliche Warnung negativ formuliert<sup>14</sup> und erzeugt einen informationellen Druck zu einem bestimmten Verhalten.<sup>15</sup> Es geht hierbei um den Schutz polizeilicher Rechtsgüter wie Leib, Leben, Gesundheit oder Eigentum als Mittel der Gefahrenabwehr.<sup>16</sup> Dem Adressaten wird faktisch kaum eine andere Wahl gelassen, als sich in dem erwünschten Sinne zu verhalten.<sup>17</sup> Anderenfalls setzt er sich unter Umständen unkalkulierbaren Risiken aus.<sup>18</sup> Von den Adressaten der Warnungen sind die Drittbetroffenen zu unterscheiden, die von den Reaktionen der gewarnten Bevölkerung beeinträchtigt werden.<sup>19</sup>

Der Unterschied von öffentlichen Warnungen zu privaten Handlungen besteht darin, dass sie von einem Hoheitsträger in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und unter

---

8 *Heintzen*, NUR 1991, 301 (301).

9 *Di Fabio*, Jus 1997, 1 (1).

10 *Klöpfer*, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, S.7.

11 *Gröschner*, DVBI 1990, 619 (621).

12 *Leidinger*, DÖV 1993, 925 (926).

13 *Maurer*, Allgem. VerwR, § 15, Rn. 8.

14 *Tremml/Nolte*, NJW 1997, 2265 (2266).

15 *Käβ*, WiVerw 2002, 197 (198).

16 *Leidinger*, DÖV 1993, 925 (926).

17 *Tremml/Nolte*, NJW 1997, 2265 (2266).

18 *Tremml/Nolte*, NJW 1997, 2265 (2266).

19 *Käβ*, WiVerw 2002 197 (198).

Berufung auf staatliche Autorität ausgesprochen werden, was regelmäßig zu einer Steigerung der Ernsthaftigkeit führt.<sup>20</sup>

### **b. Öffentliche Empfehlungen**

Bei einer öffentlichen Empfehlung stehen dem Adressaten regelmäßig zugunsten eines Produkts, einer Person oder Verhaltensweise mehrere Verhaltensalternativen offen, wobei lediglich eine hoheitliche Präferenz für eine von mehreren Optionen geäußert wird.<sup>21</sup> Alle zur Disposition stehenden Verhaltensalternativen sind gleichermaßen unbedenklich und ungefährlich im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts.<sup>22</sup>

Die Grenzen zwischen Warnungen und Empfehlungen können durchaus fließend sein. Die Empfehlung einer von mehreren Optionen kann auch eine positiv formulierte Warnung darstellen, wenn alle Verhaltensweisen bis auf eine als gefährlich bezeichnet werden.<sup>23</sup>

### **c. Öffentliche Hinweise**

Bei öffentlichen Hinweisen handelt es sich um reine Willenserklärungen bezüglich eines bestimmten Informationsgegenstandes.<sup>24</sup>

Würde der Hinweis z.B. mit einem Boykottaufruf verbunden werden, so würde dies dazu führen, dass es sich nicht mehr um einen allgemeinen Hinweis, sondern um eine konkrete Empfehlung oder eine Warnung handeln würde.<sup>25</sup>

Der Bürger soll in die Lage versetzt werden, zwischen mehreren möglichen Verhaltensweisen zu wählen.<sup>26</sup> Dabei behält der Bürger aber seinen eigenen Entscheidungsspielraum in vollem Umfang. Es ist seine alleinige und freiwillige Entscheidung, ob er dem Hinweis folgen wird oder nicht.<sup>27</sup>

## **2. Rechtsnatur von öffentlichen Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen**

Ausgehend von der obigen Begriffsbestimmung von Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen stellen diese unterschiedliche Wahrnehmungsformen öffentlicher Informationstätigkeit dar. Bezogen auf die Kategorie der Warnungen kommen diese aufgrund ihrer Intensität dem Verwaltungsaktstatus nahe, weil eine Einwirkung auf das Verhalten von Personen beabsichtigt ist.<sup>28</sup> Zum Teil wird in Warnungen eine informelle Handlung gesehen, die als eine eigene Handlungsform des Verwaltungsrechts angesehen werden soll.<sup>29</sup> Gegenwärtig ist allerdings weder der Zurechnung zum Verwaltungsakt, noch der

---

20 Käß, WiVerw 2002 197 (198).

21 Leidinger, DÖV 1993, 925 (926).

22 Heintzen, Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 167 (176).

23 Leidinger, DÖV 1993, 925 (926).

24 Heintzen, Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 167 (174).

25 Schlecht, Behördliche Warnungen vor gesundheitsgefährdenden Produkten, S.20.

26 Tremml/Nolte, NJW 1997, 2265 (2266).

27 Gramm, NJW 1989, 2917 (2925).

28 Ipsen, VerwR, Rn. 839.

29 Schulte, DVBI 1988, 512 (512); Maurer, Allgemeines VerwR, § 15 Rn. 11.

möglichen Bildung einer eigenen Handlungsform zu folgen.<sup>30</sup>

Vielmehr sind Warnungen, Empfehlungen und Hinweise einheitlich nicht auf die Setzung von Rechtsfolgen, sondern auf Verhaltenssteuerung durch faktische Einwirkung gerichtet.<sup>31</sup> Diese Unterschiedlichkeit der Wirkungsweise im Verhältnis zum Adressaten ändert jedoch nichts daran, dass hoheitliche Äußerungen dieser drei Instrumente ihrer Rechtsnatur nach identisch sind.<sup>32</sup> Sie werden als Unterform des schlicht hoheitlichen Verwaltungshandels angesehen.<sup>33</sup> Somit stellt die staatliche Informationstätigkeit in Form von Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen jeweils einen Verwaltungsrealakt dar.<sup>34</sup>

### **3. Anlässe staatlicher Informationstätigkeit**

Anlässe staatlicher Informationstätigkeit sind auf breiter Ebene denkbar und allgegenwärtig.

Besonderes Gewicht kommt staatlichen Warnungen im Lebensmittel-, Umwelt-, und Gesundheitsrecht zu. Es ist an Warnungen vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln<sup>35</sup> (Glykolweinfall, Birkelfall) und Genussmitteln<sup>36</sup> (Warnhinweise für Tabakerzeugnisse) zu denken, die wohl gleichzeitig auch die bekanntesten Fälle darstellen. Weiterhin ist an warnende und empfehlende Konstellationen durch den Staat in Zusammenhang mit umweltschädlichen Toilettensteinen, BSE-Erregern im Rindfleisch, verstrahlten Waldpilzen oder vergifteten französischem Weichkäse zu denken.

Der Blick zurück auf die nahe Vergangenheit vergegenwärtigt uns gerade im Lebensmittelsektor die besondere Relevanz staatlicher Informationstätigkeit. Warnungen erlangten in Zusammenhang mit dem Dioxin-Fund in Eiern und Ehec-Erregern in Sprossen große Öffentlichkeitswirkung.

Aber auch staatliche Warnungen vor Jugendsekten und religiösen Gemeinschaften<sup>37</sup> (Osho, Scientology) verdienen in diesem Zusammenhang Beachtung.

### **4. Ziele und Wirkungen des staatlichen Informationshandelns**

Einerseits verfolgt der Staat über die Informationstätigkeit das Ziel, einen Kontakt oder ein Gespräch mit dem Bürger herzustellen. Dabei wird an die gesellschaftlichen Selbstregulierungskräfte und die Eigenverantwortlichkeit des Bürgers appelliert.<sup>38</sup> Im

---

30 *Maurer*, Allgemeines VerwR, § 15 Rn. 11.

31 *Heintzen*, NUR 1991, 301.

32 *Leidinger*, DÖV 1993, 925 (927).

33 *Heintzen*, *Becker-Schwarze*, Wandel der Handlungsformen, 167 (170).

34 *Maurer*, Allgemeines VerwR, § 15 Rn. 1.

35 BVerfGE 105, 252; BVerwGE 87, 37 ff. (Glykolwein); OLG Stuttgart NJW 1990, 2690 ff (Birkel-Nudeln).

36 BVerfGE 95, 173ff. (Warnhinweise für Tabakerzeugnisse).

37 BVerwGE 90, 112 ff. (Osho); BVerwGE 82, 76 ff. (Transzendente Meditation); OVG Hamburg NVwZ 1995, 498 ff. (Scientology).

38 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (8).

Mittelpunkt steht die Vorstellung vom Bürger als selbst bestimmte und selbst verantwortliche, mitwirkungsfähige und mitwirkungswillige Person.<sup>39</sup>

Andererseits versucht der Staat durch sein Informationshandeln staatlichen Aufgaben nachzukommen. Zu nennen sind die Gefahrenabwehr, Leistungs- und Gewährleistungsfunktionen, aber auch der Zweck der Staatsleitung.<sup>40</sup>

Der Staat möchte also in ganz unterschiedlichen Richtungen Aufklärungsarbeit leisten. Er kann vor Risiken oder Gefahren warnen wollen oder aber bestimmte Verhaltensweisen empfehlen, um z.B. die Gesundheit der Bevölkerung oder die Umwelt zu schützen.<sup>41</sup> Zum Teil geht es dem Staat um Transparenzherstellung, etwa durch Werbeaktionen, um diesen Dialog zwischen Verwaltungstätigkeit und Öffentlichkeit zu erreichen.<sup>42</sup>

## **5. Informationstätigkeit durch Private Akteure am Beispiel von „Lebensmittelklarheit.de“**

### **a. Was ist „Lebensmittelklarheit.de“?**

Bilder oder Werbesprüche auf Lebensmittelverpackungen vermitteln Verbrauchern häufig einen falschen Eindruck, nämlich einen solchen, der mit der tatsächlichen Beschaffenheit des Produkts nicht übereinstimmt.<sup>43</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesverband der Verbraucherzentralen und die Verbraucherzentrale Hessen das Projekt „Lebensmittelklarheit.de“ ins Leben gerufen. Verbraucherinnen und Verbraucher, welche sich durch die Darstellung oder die Werbung eines Produkts getäuscht fühlen, wird hier Raum für Diskussionen geboten. Weiterhin sollen konkrete Fragen beantwortet werden sowie allgemeine Informationen zur Kennzeichnung der Produkte gegeben werden.<sup>44</sup> Dabei sollen die Verbraucher aktiv einbezogen werden, etwa durch die Einsendung von konkreten Produktbeispielen, die mit mutmaßlichen Mängeln in der Produktbezeichnung behaftet sind. Die Hersteller bekommen gleichzeitig die Möglichkeit der Stellungnahme zu den fraglichen Produktinhalten.

### **b. Kritik am Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“**

Das Portal „Lebensmittelklarheit“ wird von der Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (BVE) sowie von Vertretern der Ernährungswirtschaft als „moderner Internetpranger“ kritisiert, da sich die Nennung einzelner Produkte ohne

---

39 *Baer*, Der Bürger im Verwaltungsrecht, S. 63.

40 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (9).

41 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (9).

42 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (9).

43 Über Lebensmittelklarheit.de, Idee und Ziele, <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xml/1047.html>, (eingesehen am 13.12.2011).

44 Über Lebensmittelklarheit.de, Idee und Ziele, <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xml/1047.html>, (eingesehen am 13.12.2011).



manifestierten Kontrollmechanismus gegen die Hersteller wendet.<sup>45</sup> Der deutsche Konsumentenbund sieht die Gefahr einer massiven Wettbewerbsverzerrung durch das Portal, vor allem durch die nicht gegebene Transparenz der Auswahlverfahren, als gegeben an.<sup>46</sup> Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) wirft dem Portal „Lebensmittelklarheit.de“ nach den ersten 100 Tagen im Netz eine Vermischung von Meinungen und Fakten vor, die gerade im Informationsteil zu einer erheblichen Anzahl tendenziöser und diskreditierender Überschriften geführt haben.<sup>47</sup> Aus diesem Grunde veröffentlichte der BLL einige Positionspapiere zum Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“, in denen Nachholungsbedarf angezeigt wird und in denen eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen aufgezeigt werden.<sup>48</sup>

### **c. Ist in „Lebensmittelklarheit.de“ private oder staatliche Informationstätigkeit zu sehen?**

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen und die Verbraucherzentrale Hessen sind die Träger des Projekts. Beide Träger haben die Rechtsform eines eingetragenen (gemeinnützigen) Vereins.<sup>49</sup> Daher sind sowohl der Bundesverband der Verbraucherzentralen, wie auch die Verbraucherzentrale Hessen juristische Personen des Privatrechts. Es könnte somit von einer privaten Informationstätigkeit auszugehen sein. Wenn eine Person des Privatrechts beratend oder behrend tätig wird, ohne wie ein Beliehener zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung befugt zu sein, ist der Zivilrechtsweg einschlägig.<sup>50</sup>

Allerdings wird im Rahmen der Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ diese durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanziell mit einem Volumen von 775.000 Euro über zwei Jahre gefördert.<sup>51</sup> Bei einer solch erheblichen Förderung durch öffentliche Gelder stellt sich die Frage, ob dieser Verein noch in seinem Handeln dem Privatrecht zuzuordnen ist oder ob er im Rahmen seiner

---

45 Der Handel (Das Wirtschaftsmagazin für den Einzelhandel), Lebensmittelklarheit.de ist online – aber nicht erreichbar, erstellt am 20.07.2011, <http://www.derhandel.de/news/unternehmen/pages/Verbraucherschutz-Lebensmittelklarheit.de-ist-online---aber-nicht-erreichbar-7654.html>, (eingesehen am 15.12.2011).

46 Deutscher Konsumentenbund, Konsumenten kritisieren „Prangerportal“ der Verbraucherzentrale, <http://www.konsumentenbund.de/blog/konsumentenbund-kritisiert-quotprangerportalquot-der-verbraucherzentrale>, (eingesehen am 15.12.2011).

47 Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelklarheit e.V., 100 Tage Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“: Lebensmittelwirtschaft sieht deutlichen Nachholbedarf, erstellt am 26.10.2011, <http://www.bll.de/presse/pressemitteilungen/pm-20111026-100-tage-lebensmittelklarheit.html>, (eingesehen am 15.12.2011).

48 Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelklarheit e.V., <http://www.bll.de/positionspapiere/>, (eingesehen am 15.12.2011).

49 Verbraucherzentrale Bundesverband, Satzung des Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., [http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Satzung\\_vzbv.pdf](http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Satzung_vzbv.pdf), (eingesehen am 14.12.2011).

50 *Di Fabio*, Jus 1997, 1 (2).

51 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Mehr Lebensmittelklarheit im Netz, erstellt am 20.07.2011, [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1264/Content/DE/Artikel/2011/07/2011-07-20-mehr-lebensmittelklarheit-im-netz.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2011/07/2011-07-20-mehr-lebensmittelklarheit-im-netz.html), (eingesehen am 14.12.2011).

fremdfinanzierten Tätigkeit nicht als verlängerter Arm der öffentlichen Gewalt fungiert.<sup>52</sup> Grundsätzlich muss die Privatrechtssubjektivität eines Vereins respektiert werden. Vorliegend könnte jedoch aufgrund der staatlichen Förderung die Einflussnahme zu einer faktischen Beherrschung des Projekts Lebensmittelklarheit.de geführt haben. Folglich wäre diese Konstellation dem Verwaltungsprivatrecht zuzuordnen.<sup>53</sup>

Aufgrund der Finanzierung aus Steuergeldern durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, sieht der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. in dem Internetportal staatliches Informationshandeln.<sup>54</sup>

Letztlich kann die Problematik an dieser Stelle, ob es sich bei dem Projekt Lebensmittelklarheit um private oder staatliche Informationstätigkeit handelt, aufgrund der Aktualität und Ungeklärtheit nicht abschließend entschieden werden. Es sollte aber die potentiell denkbare „Flucht des Staates ins Privatrecht“<sup>55</sup> im Zusammenhang mit der Informationstätigkeit aufgezeigt werden.

### **III. Verfassungsrechtliche Einordnung staatlichen Informationshandelns**

Im Folgenden wird untersucht, welche Anforderungen das Grundgesetz an die Informationstätigkeit des Staates stellt.

Mit der Klärung dieser Problematik ist eine Vielzahl von Schwierigkeiten verbunden. Hier soll zunächst versucht werden, diese Problematik anhand von Gerichtsentscheidungen aufzuzeigen.

Besonders die Frage nach einer Eingriffsgrundlage und die Kompetenzzuteilung sowie die damit einhergehende Legitimierung sollen bei der Betrachtung in den Mittelpunkt gestellt werden.

#### **1. Entscheidungen der fachgerichtlichen Rechtssprechung und des Bundesverfassungsgerichts**

Begonnen werden soll mit einer Skizzierung zweier fachgerichtlicher Entscheidungen der Rechtssprechung zur Problematik des staatlichen Informationshandelns mit Bezug zum Lebensmittelsektor. Hierbei soll in erster Linie ein Problembewusstsein geschaffen werden, ohne ausführlich auf eine rechtliche Einschätzung und Bewertung einzugehen. Anschließend soll auf die Glykolwein- und Osho-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Problematik des staatlichen Informationshandelns eingegangen werden. Dort soll der Schwerpunkt der Bearbeitung liegen, der alle rechtlichen, besonders die verfassungsrechtlichen Probleme dieser Entscheidungen näher beleuchten soll.

---

52 *Di Fabio*, Jus 1997, 1 (2).

53 *Di Fabio*, Jus 1997, 1 (3).

54 Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelklarheit e.V., Fragen und Antworten zum Portal Lebensmittelklarheit.de, <http://www.bll.de/lebensmittelklarheit-bedeutet-kennzeichnung-verstehen/fragen-und-antworten-zu-lebensmittelklarheit/>, (eingesehen am 15.12.2011).

55 *Di Fabio*, Jus 1997, 1 (3).

## **a. Entscheidungen der Rechtsprechung**

### **aa. Birkel-Urteil**

Aus chronologischer Sicht erscheint es sinnvoll, zunächst das „Birkel-Urteil“ des OLG Stuttgart aus dem Jahr 1990 darzustellen.<sup>56</sup> Diesem Urteil lag ein Lebensmittelskandal, der sogenannte Flüssigei-Skandal, zugrunde. Dabei hatten Laboruntersuchungen aufgedeckt, dass Teigwaren zum Teil mit Flüssigei insbesondere aus den Niederlanden hergestellt worden waren, zu dessen Produktion angebrütete Eier verwendet wurden. Weiterhin waren Spuren von Kükenembryonen und Darmbakterien vom Huhn festgestellt worden. Daraufhin gab das Regierungspräsidium Stuttgart aufgrund von Analysen des chemischen Untersuchungsamtes der Stadt Hamm eine Pressemitteilung heraus. Darin wurde neben Produkten und Herstellern, die unzweifelhaft derart verunreinigtes Flüssigei verwendet hatten, auch das Unternehmen Birkel genannt. Bei diesem Unternehmen wurden zwar mikrobielle Verunreinigungen festgestellt, allerdings war nach dem Bericht des Untersuchungsamtes Hamm unklar, woher die Verunreinigungen herrührten. Trotz dieser nicht eindeutigen Ursachenermittlung wurde das Unternehmen in der Pressemitteilung und weiteren öffentlichen Äußerungen des Regierungspräsidiums in einem Atemzug mit den Produzenten genannt, die nachweislich gepanschtes Flüssigei verwendet hatten.

Das OLG Stuttgart sah in den Verlautbarungen des Regierungspräsidiums einen Eingriff in den durch Art. 12 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Unternehmens Birkel.

Dieser Eingriff war als Amtspflichtverletzung auch rechtswidrig und führte zum Schadensersatz.<sup>57</sup>

Einer kritischen Einordnung bedarf die Annahme des Gerichts, dass die Warnung des Regierungspräsidiums keiner weiteren rechtlichen Erläuterung unterzogen wurde. Dies ist problematisch, gerade vor dem Hintergrund einer fehlenden Ermächtigungsgrundlage.<sup>58</sup> Nach dem OLG Stuttgart müsse in Fällen öffentlicher Warnungen neben einer zutreffenden Sachverhaltsaufklärung und deren inhaltlicher Richtigkeit lediglich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Einer besonderen, gesetzlich normierten Ermächtigungsgrundlage bedarf es dabei nicht.<sup>59</sup>

### **bb. Rindfleischfrei-Urteil**

Am 22.06.2001 hat das LG Wiesbaden<sup>60</sup> Schadensersatzansprüche eines Unternehmers abgelehnt. Das hessische Sozialministerium hatte Ende 2000 auf dem Höhepunkt der BSE-Krise in einer Pressemitteilung die Namen der Unternehmen öffentlich genannt, die Wurstwaren fälschlich als rindfleischfrei etikettiert hatten. Obwohl sich im Nachhinein herausstellte, dass im Rahmen der Bewertung der Laborergebnisse Fehler

---

56 OLG Stuttgart NJW 1990, 2690 ff.

57 OLG Stuttgart NJW 1990, 2690 ff.

58 *Knitsch*, Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, 113 (115).

59 OLG Stuttgart NJW 1990, 2690, 2693 f.

60 LG Wiesbaden NJW 2001, 2977ff.

gemacht wurden und die Wurstwaren tatsächlich rindfleischfrei waren, sah das Gericht keine Amtspflichtverletzung. Der Staat bedürfe zur Veröffentlichung von Produktinformationen und Herstellernamen auch in Täuschungsfällen keiner speziellen gesetzlichen Ermächtigung. Es genüge, wenn sich die entsprechende Befugnis der Behörde aus Aufsichts- und Überwachungsbefugnissen ergebe. Weiterhin müsse bei staatlicher Informationstätigkeit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der sachlichen Richtigkeit einer Auskunft beachtet werden.<sup>61</sup> Eine Amtspflichtverletzung liege auch dann nicht vor, wenn die erteilte Auskunft sich im Nachhinein als nicht richtig herausstellt.<sup>62</sup>

### **cc. Zusammenfassung der aufgezeigten fachgerichtlichen Rechtsprechung**

Staatliche Warnungen, Empfehlungen oder öffentlich geäußerte Kritik bedürfen keiner gesetzlich normierten Ermächtigungsgrundlage. Die öffentliche Warnung oder Information muss allerdings auf einer zutreffenden Sachverhaltsaufklärung beruhen, inhaltlich richtig sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

### **b. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts**

Am 26.06.2002 hatte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts Gelegenheit, sich mit den Warnungen der Bundesregierung vor glykolhaltigem Wein<sup>63</sup> und vor religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen<sup>64</sup> zu äußern.

#### **aa. Die Glykolwein-Entscheidung**

##### **aaa. Sachverhalt**

Hierbei hatte der Bundesgesundheitsminister eine Liste von Weinen herausgegeben, die an die Öffentlichkeit adressiert war. In dieser waren spezifizierte Weine aufgeführt, in denen das Frostschutzmittel Diethylglykol (DEG) gefunden worden war. Weiterhin wurden die Namen der Abfüller genannt, um den Verbrauchern eine Identifizierung der beanstandeten Weine zu ermöglichen.

Durch die Listenveröffentlichung wurde der Absatz der genannten Weine verhindert sowie der Absatz nicht glykolhaltiger Weine massiv erschwert<sup>65</sup>. Deshalb erhoben zwei Weinabfüller Verfassungsbeschwerde, da sie sich in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG verletzt fühlten<sup>66</sup>. Zuvor beschäftigte dieser Sachverhalt bereits das Bundesverwaltungsgericht.<sup>67</sup>

---

61 Das LG Wiesbaden stützt sich dabei auf das zehn Jahre zuvor ergangene Birkelnudelurteil des OLG Stuttgart.

62 LG Wiesbaden NJW 2001, 2977, 2979.

63 BVerfGE 105, 252 ff.

64 BVerfGE 105, 279 ff.

65 BVerfG NJW 2002, 2621 (2621).

66 BVerfG NJW 2002, 2621 (2621).

67 BVerwGE 87, 37 ff.

### **bbb. Leitsätze der Entscheidung**

Während das BVerwG im Ausgangspunkt einen Eingriff in die von Art. 12 I GG geschützte Wettbewerbsposition sah<sup>68</sup>, ging das BVerfG einen anderen Weg.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung folgende Leitsätze verfasst: „Marktbezogene Informationen des Staates beeinträchtigen den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 I GG nicht, sofern der Einfluss auf wettbewerbserheblichen Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt“.<sup>69</sup> Weiterhin heißt es: „Verfassungsrechtlich von Bedeutung sind dabei das Vorliegen einer staatlichen Aufgabe und die Einhaltung der Zuständigkeitsordnung sowie die Beachtung der Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit von Informationen“. Im zweiten Leitsatz heißt es: „Die Bundesregierung ist auf Grund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann“.<sup>70</sup>

### **bb. Die Osho-Entscheidung**

#### **aaa. Sachverhalt**

Die Bundesregierung hatte sich kritisch zu „Jugendsekten“, „pseudoreligiösen oder Psycho-Gruppen“, „destruktiven religiösen Kulturen“ u.a.m. geäußert. Zwar wurde die Osho Bewegung ausdrücklich nur in den Stellungnahmen an das Parlament erwähnt und dort als „Jugendsekte“ und „Psychobewegung“ bezeichnet; in den mündlichen Äußerungen der zuständigen Amtsträger wurden jedoch auch die schärferen Bewertungen auf sie bezogen. Die Osho Bewegung fühlte sich in ihrem Grundrecht aus Art. 4 I, II GG verletzt und erhob letztlich Verfassungsbeschwerde. Vorgelagert waren eine Reihe von Gerichtsentscheidungen der Fach- und Bundesgerichte.<sup>71</sup>

#### **bbb. Leitsätze der Entscheidung**

Nach der Ansicht des BVerfG biete das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit aus Art. 4 I und II GG „keinen Schutz dagegen, dass sich der Staat und seine Organe mit den Trägern dieses Grundrechts sowie ihren Zielen und Aktivitäten öffentlich – auch kritisch – auseinandersetzen. Diese Auseinandersetzung hat allerdings das Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staates zu wahren und muss daher mit Zurückhaltung geschehen. Diffamierende, diskriminierende oder verfälschende Darstellungen einer religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaft sind dem Staat untersagt.“<sup>72</sup>

---

68 BVerwGE 87, 37 (39 ff.); dessen ungeachtet hat das BVerwG im Ergebnis einen Eingriff verneint, weil der Eingriff gerechtfertigt sei.

69 BVerfG NJW 2002, 2621 (2621).

70 BVerfG NJW 2002, 2621 (2621).

71 BVerwG NJW 1991, 1770ff.; BVerwGE 90, 112 ff.

72 BVerfG NJW 2002, 2626 (2626).

In den Leitsätzen zwei und drei heißt es weiter:

„2. Die Bundesregierung ist auf Grund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann.

3. Für Informationshandeln der Bundesregierung im Rahmen der Staatsleitung bedarf es über die Zuweisung der Aufgabe der Staatsleitung hinaus auch dann keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung, wenn es zu mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen führt.“<sup>73</sup>

### **cc. Problemfelder der Entscheidungen**

In seinen beiden Beschlüssen könnte das BVerfG zentrale Bestimmungen des Schutzbereichs mit Fragen der Rechtfertigung vermengt haben. Weiterhin muss eine mögliche Missachtung der grundrechtssichernden Funktion des Gesetzesvorbehalts untersucht werden. Darüber hinaus könnte sich das BVerfG über die föderale Kompetenzordnung hinweggesetzt haben.<sup>74</sup> Auf diese aufgeworfenen Problemkreise ist im Weiteren näher einzugehen.

## **2. Staatliches Informationshandeln und Grundrechtsprüfung**

Hier soll die staatliche Informationstätigkeit anhand der oberhalb dargestellten Entscheidungen und diesbezüglicher Kritik auf die Grundrechtsprüfung bezogen werden. Bei dieser Prüfung ist zunächst nach der Schutzbereichseröffnung zu fragen.

### **a. Eröffnung des Schutzbereichs**

Aufgrund der Vielgestaltigkeit möglicher Adressatenreaktionen auf öffentliche Äußerungen kann der Schutzbereich von einer Vielzahl von Freiheitsrechten berührt sein. Die folgende Darstellung soll sich insbesondere einer Prüfung des Art. 12 I GG und Art. 4 I, II GG widmen. Dies folgt aus den aufgeworfenen Problematiken der aufgeführten Entscheidungen.

Grundsätzlich ist der Schutzbereich einer Grundrechtsnorm durch Auslegung zu ermitteln.<sup>75</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in zahlreichen Entscheidungen in Zweifelsfällen eine weite Auslegung gewählt, nämlich diejenige, „welche die juristische Wirkungskraft der Grundrechtsnorm am stärksten entfaltet“.<sup>76</sup>

Die Berufsfreiheit des Art. 12 I GG gewährt allen Deutschen das Recht, den Beruf frei zu wählen und frei auszuüben. Als Beruf ist jede Tätigkeit einzustufen, die in ideeller wie in materieller Hinsicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.<sup>77</sup>

---

73 BVerfG NJW 2002, 2626 (2626).

74 *Huber*, JZ 2003, 290 (292).

75 BVerfGE 1, 299 (312).

76 *v. Münch*, in: *v. Münch/Kunig*, GGK I, Vorb. Art. 1-19, Rn. 51.

77 BVerfGE 7, 377 (397ff.), BVerfGE 102, 197 (212).

Der Schutzbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit umfasst die Freiheit, einen Glauben oder eine Weltanschauung zu bilden, zu haben, zu äußern und entsprechend zu handeln.<sup>78</sup> Weiter besteht das Recht, sich mit anderen aufgrund eines gemeinsamen Glaubens oder einer gemeinsamen weltanschaulichen Überzeugung zusammen-zuschließen.<sup>79</sup> Die durch einen Zusammenschluss gebildete Vereinigung genießt das Recht zu religiöser oder weltanschaulicher Betätigung, zur Verkündung des Glaubens, zur Verbreitung der Weltanschauung sowie zur Pflege und Förderung des jeweiligen Bekenntnisses.<sup>80</sup>

#### **aa. Schutzbereichseröffnung bezogen auf die Glykol-Entscheidung**

Zu fragen ist, ob das BVerfG in seiner Entscheidung bereits die Schutzbereichseröffnung verneinen wollte. Besonders in Rede steht der 1. Leitsatz der Entscheidung: „Marktbezogene Informationen des Staates beeinträchtigen den grundrechtlichen Gewährleistungsanspruch der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 I GG nicht, [...]“.

Im Schrifttum wurde über diese Formulierung gerätselt und debattiert.<sup>81</sup> Es bildeten sich zwei Ansichten heraus. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass der Schutzbereich der Berufsfreiheit nicht eröffnet sei.<sup>82</sup> Zum anderen wurde der Schutzbereich als eröffnet angesehen und im Weiteren der Eingriff verneint.<sup>83</sup> Der letztgenannten Ansicht ist wohl zu folgen, da das BVerfG die Anwendung des Art. 2 I GG als Maßstab ablehnt und die Fragen des Schutzes der Marktteilnehmer im Wettbewerb der sachlich spezielleren Norm des Art. 12 I GG zuschlägt.<sup>84</sup> Dies ist nur vertretbar, wenn man davon ausgeht, dass der Schutzbereich dieses Grundrechts berührt ist.<sup>85</sup>

#### **bb. Schutzbereichseröffnung bezogen auf die Osho-Entscheidung**

Nach Ansicht des BVerfG in der Osho-Entscheidung wird durch die Bezeichnung „Jugendsekte“, „Sekte“ oder „Psychosekte“, welche die Bundesregierung und der Minister gewählt haben, nicht einmal der Schutzbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit berührt.<sup>86</sup> Begründet wird dies damit, dass sich die Äußerungen im Rahmen einer sachlich geführten Informationstätigkeit bewegen. Die Religionsfreiheit sei aber berührt, wenn der Staat bei öffentlichen Äußerungen seine aus Art. 4 I, II GG folgende Neutralitätspflicht verletze.<sup>87</sup>

Diese Einengung des Schutzbereichs kann nicht überzeugen, da der Schutzbereich eines Grundrechts die thematische Reichweite einer grundrechtlichen Freiheitsgewährung

---

78 *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 12, Rn. 548.

79 BVerfGE 83, 341 (355).

80 BVerfGE 53, 366 (387).

81 *Faßbender*, NJW 2004, 816 (816).

82 *Huber*, JZ 2003, 290 f.

83 *Murawiek*, NVwZ 2003, 1 f.

84 BVerfG NJW 2002, 2621 (2625).

85 *Murawiek*, NVwZ 2003, 1 (3).

86 BVerfG NJW 2002, 2626 (2626).

87 BVerfG NJW 2002, 2626 (2627).

bezeichnet.<sup>88</sup> Entscheidend ist allein, ob das zu beurteilende staatliche Verhalten thematisch in den gewährleisteten Freiheitsbereich fällt.<sup>89</sup> Staatliche Äußerungen in Form von Warnungen berühren jedoch den Schutzbereich des sachlich betroffenen Freiheitsrechts.<sup>90</sup>

## **b. Grundrechtseingriff**

Hier soll nun der Eingriffsbegriff dargestellt werden.

Dabei zu unterscheiden ist der „klassische“ Eingriffsbegriff vom „weiten“ Eingriffsbegriff. Nach dem „klassischen“ oder auch „engen“ Eingriffsbegriff liegt ein Eingriff immer dann vor, wenn ein Rechtsakt final und unmittelbar freiheitsverkürzend in die Rechtssphäre des Bürgers eingreift.<sup>91</sup> Dieser klassische Eingriffsbegriff wird vom modernen Grundrechtsverständnis als zu eng abgelehnt.

Ein Eingriff ist nach dem „weiten“ oder „modernen“ Eingriffsbegriff jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, welches in den Schutzbereich des Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht, gleichgültig, ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich eintritt.<sup>92</sup>

### **aa. Grundrechtseingriff in der Glykol-Entscheidung**

In dieser Entscheidung ist das BVerfG der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik nicht gefolgt und hat vielmehr einen speziellen Eingriffsbegriff im Bereich des staatlichen Informationshandelns geschaffen.<sup>93</sup> Das BVerfG hat einen Eingriff in Art. 12 I GG verneint, weil die Bundesregierung, bezüglich des Informationshandelns rechtmäßig handelte, insbesondere die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet habe.<sup>94</sup> Mit der Überprüfung von Sachlichkeits- und Richtigkeitskriterien bezüglich der Warnungen werden Fragen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bereits beim Eingriff geprüft.<sup>95</sup> Durch diese Unterscheidung wird eine Abgrenzung zwischen Elementen des Eingriffs und der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung aufgegeben.<sup>96</sup> Dies geschieht unter Preisgabe von Rechtfertigungskriterien wie der gesetzlichen Rechtsgrundlage.

### **bb. Grundrechtseingriff in der Osho-Entscheidung**

In der Osho-Entscheidung lehnte das BVerfG bereits eine Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 4 I, II GG ab. Auf der Eingriffsebene hat das Gericht konstatiert, dass faktisch-mittelbar wirkendes Informations-handeln kein rechtsförmliches Handeln darstelle, der

---

88 *Cremer*, Jus 2003, 747 (778).

89 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (3).

90 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (3).

91 *v. Münch*, in: Münch/Kunig, GGK I, Vor. Art. 1-19, Rn. 51a.

92 *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 6, Rn. 253.

93 *Hellmann*, NVwZ 2005, 163 (165).

94 BVerfG NJW 2002, 2621 (2622/2623).

95 *Hellmann*, NVwZ 2005, 163 (165).

96 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (3).



Begriff des Grundrechtseingriffs aber an rechtsförmliches Handeln gebunden sei. Beeinträchtigungen, die der Osho-Bewegung dadurch entstünden, dass aufgrund diskreditierender staatlicher Äußerungen Mitglieder austräten oder Interessenten abgeschreckt würden, seien daher keine „Eingriffe im herkömmlichen Sinne“. Dennoch schütze Art. 4 I, II GG auch vor solchen Beeinträchtigungen.

Eine solche Unterscheidung löst allerdings keine Unklarheiten, sondern schafft neue Probleme, weshalb den Ausführungen nicht gefolgt werden kann.<sup>97</sup>

### **c. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsaspekte**

Staatliche Informationen sind nur dann verfassungsmäßig, wenn sie sich verfassungsmäßig rechtfertigen lassen.

#### **aa. Vorbehalt des Gesetzes / Kompetenzherleitung**

Die Voraussetzungen, unter denen Grundrechtseingriffe zulässig sind, ergeben sich auch bei staatlichem Informationshandeln unmittelbar aus den den Art. 1 III und Art. 20 I bis III GG zugrunde liegenden Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats. Dabei darf nur das Parlament die Voraussetzungen von freiheits- und gleichheitsverkürzenden Maßnahmen festlegen (Vorbehalt des Gesetzes).<sup>98</sup>

Im vorliegenden Problemkreis der Glykol- und Osho-Entscheidungen ist zu prüfen, ob dem Gesetzesvorbehalt durch die Notwendigkeit einer geeigneten Ermächtigungsgrundlage Rechnung getragen wurde.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten wurde.

#### **bb. Sichtweise des BVerfG resultierend aus der Glykol- und Osho- Entscheidung**

Bezüglich des Gesetzesvorbehaltes liegt den beiden Beschlüssen des BVerfG als These zugrunde, dass sich staatliche Informationstätigkeit nicht normieren lasse. Faktisch-mittelbare Wirkungen von Warnungen entzögen sich typischerweise einer Normierung, weil die Beeinträchtigung nicht von der staatlichen Stelle ausgehe, sondern von dem Verhalten der durch sie beeinflussten Adressaten abhängen.<sup>99</sup> Dies resultiere aus der Vielgestaltigkeit und Veränderlichkeit der in Betracht kommenden Lebensverhältnisse.<sup>100</sup> Eine Normierung komme daher nicht in Betracht und sei auch nicht sinnvoll, da ein entsprechendes Gesetz wegen seiner Allgemeinheit keine Bestimmtheit erzeugen könne.

Weiterhin legt das BVerfG die Annahme zugrunde, die Kompetenz zur Informationsarbeit folge aus der Aufgabe der Bundesregierung zur Staatsleitung. Normiert sei diese Aufgabe in Art. 65 GG. Somit ist die Bundesregierung überall dort

---

97 Murswiek, NVwZ 2003, 1 (5/6).

98 Jarass/Pieroth, Grundrechte, § 5, Rn. 44.

99 BVerfG NJW 2002, 2626 (2629).

100 BVerfG NJW 2002, 2626 (2629).

zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung zukommt.<sup>101</sup>

In einer Demokratie gehöre es zur Aufgabe der Regierung, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge und Geschehnisse zu unterrichten, gerade dann, wenn wichtige Gemeinschaftsgüter in Rede stehen. Die Krisen im Agrar- und Lebensmittelbereich haben dies beispielhaft gezeigt.<sup>102</sup>

### **cc. Kritik der Literatur am BVerfG bezogen auf die Glykol- und Osho-Entscheidungen**

Die oberhalb dargestellte Sichtweise des BVerfG ist auf erheblichen Widerstand in der Literatur gestoßen.

Zunächst besteht die Funktion des Gesetzesvorbehalts darin, Eingriffe des Staates in die Freiheitsrechte der Bürger an eine parlamentarische Ermächtigung zu binden.<sup>103</sup> Faktisch-mittelbare Wirkungen entziehen sich aber nicht einer Normierung, wenn das Handeln auf die Herbeiführung einer Wirkung abzielt. Wenn also wie vorliegend der Staat vor einem Produkt oder vor einer Sekte warnt, dann will er gerade erreichen, dass die Menschen dieses Produkt nicht kaufen oder der Sekte nicht beitreten.<sup>104</sup> Alle staatlichen Informationshandlungen mit einer Steuerungsfunktion bedürfen daher, im Unterschied zu wertneutralen Informationen, einer Ermächtigungsgrundlage.<sup>105</sup> Daher ist ein nicht Bedürfen des Gesetzesvorbehalts, mit Blick auf die Informationstätigkeit des Staates, vorliegend abzulehnen.<sup>106</sup>

Die pauschale Zuordnung jeglicher Informationstätigkeit zum Bereich der Staatsleitung überzeugt im Ergebnis ebenfalls nicht.

Es darf nicht von den Aufgaben der Regierung auf ihre Befugnisse geschlossen werden.<sup>107</sup> Zuständigkeitsnormen weisen spezielle Aufgaben zu und begründen damit eine rechtliche Entscheidungskompetenz, wohingegen Befugnisnormen die Voraussetzungen zur Ermächtigung zum Grundrechtseingriff bestimmen.<sup>108</sup> In dieser Aufgabenteilung kommen die Gewaltenteilung und die erhöhte demokratische Legitimation des Parlaments gegenüber der Regierung zum Ausdruck. Der Art. 65 GG weist weder die erforderliche Tatbestands- noch die Rechtsfolgenbestimmtheit auf, welche das Grundgesetz in Bezug auf Rechtsgrundlagen erfordert.<sup>109</sup>

Es sprechen die besseren Gründe dafür, die an die Öffentlichkeit gerichtete Informationstätigkeit des Staates als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren, weil sie zweck- und (potentiell) fremdbestimmt ist, da „sie dem Zugriff des Gesetzgebers offen

---

101 BVerfG NJW 2002, 2621 (2623).

102 BVerfG NJW 2002, 2621 (2623).

103 *Krebs*, Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, S. 16 ff.

104 *Murawiek*, NVwZ 2003 1 (6).

105 *Murawiek*, NVwZ 2003 1 (6).

106 *Huber*, JZ 2003, 290 (294).

107 *Muckel*, JA 1995, 343 (347).

108 *Schulte*, DVBl 1988, 512 (518).

109 *Gusy*, NJW 2000, 977 (985).

steht und zu einer regulären Verwaltungsaufgabe bestimmt werden kann“.<sup>110</sup>

Möglich könnte erscheinen, die Ermächtigungsgrundlage für belastendes staatliches Informationshandeln aus der sich für einige Grundrechte ergebenden objektiven Funktion einer staatlichen Schutzpflicht herzuleiten.<sup>111</sup> Besonders der Zusammenhang einer möglichen staatlichen Schutzpflicht im Zusammenspiel mit dem Recht der Regierung zur Information der Öffentlichkeit könnte eine Rechtsgrundlage kreieren. Die Befugnis der Regierung zu Warnungen und zu konkreten Empfehlungen geht aber über die verfassungsmäßig akzeptierte Öffentlichkeitsarbeit hinaus.<sup>112</sup> Das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit ist an die bundesstaatliche Ordnung gebunden und gibt keine Befugnis zu Grundrechtseingriffen.<sup>113</sup> Staatliche Informationshandlungen, die zu Grundrechtseingriffen bei Dritten führen, bedürfen einer konkreten verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Die im Demokratieprinzip verortete staatliche Pflicht zur Informationsvorsorge reicht dafür nicht aus.<sup>114</sup> Somit scheidet eine staatliche Schutzpflicht, im Zusammenspiel mit dem Recht zur Öffentlichkeitsarbeit, als Rechtsgrundlage aus.

Als verfassungsrechtliche Befugnisnorm führt die Rechtsprechung zum Teil auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ins Feld. Grundlage dieser Auffassung ist die Ansicht des BVerfG, dass es unmöglich sei, für staatliche Warnungen eine Befugnisnorm zu schaffen, die sich nicht in einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erschöpfe.<sup>115</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange die Verfolgung eines legitimen Zwecks sowie die Einhaltung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und der Angemessenheit der angefochtenen grundrechtseingreifenden staatlichen Maßnahme.<sup>116</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet Abwägungsentscheidungen mit anderen Grundrechten, nicht jedoch Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe.<sup>117</sup> Somit scheidet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ermächtigungsgrundlage aus.

#### **dd. Zwischenergebnis**

Das Grundgesetz stellt für die grundrechtseingreifenden staatlichen Warnungen keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage bereit.<sup>118</sup> Die vom BVerfG in seiner Glykol- und Osho-Entscheidung entwickelte Dogmatik kann nicht überzeugen. Im Ergebnis ist der Kritik der Literatur zu folgen.

---

110 *Huber*, JZ 2003, 290 (295/296).

111 BVerwGE 82, 76, 82 f.; OVG Münster NJW 1996, 3355.

112 *Muckel*, JA 1995, 343 (347).

113 *Heintzen*, VerwArch 81 (1990); 532 (552).

114 *Gusy*, NJW 2000, 977, 980 f.

115 BVerfG NJW 1989, 3269, 3270; BVerwG 1991, 1770, 1771 f.

116 *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, § 6, Rn. 289.

117 *Gusy*, NJW 2000, 977 (985).

118 *Gusy*, NJW 2000, 977 (985).

#### **d. Bundesstaatliche Dimension**

Ausschnittsweise sollen hier Probleme der formellen Verfassungsmäßigkeit hinsichtlich der Glykol- und Osho-Entscheidung diskutiert werden.

Grundsatz des Bundesstaates ist die föderale Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern.<sup>119</sup> Der Artikel 30 GG bildet die Grundnorm und bestimmt, dass staatliche Aufgaben grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen. Der Bund hingegen besitzt nur die ihm zugewiesenen Kompetenzen.<sup>120</sup> Durch die Berufung des BVerfG auf die Formel der Staatsleitung in den Entscheidungen „Glykol“ und „Osho“, werden nun wesentliche Teile der bundesstaatlichen Kompetenzordnung im Vollzugsbereich außer Kraft gesetzt.<sup>121</sup> Wenn man annimmt, dass die Informations-tätigkeit des Staates aber der Verwaltungstätigkeit zugerechnet wird, so richtet sich die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 30, 83ff. GG.<sup>122</sup> Möglich wäre eine Annexkompetenz oder eine Kompetenz kraft Natur der Sache, die der Bundesregierung im Bereich der Informationstätigkeit ein Agieren gestatten würde. Dies könnte aus der verfassungsorganschaflichen Stellung oder aus dem Interpellationsrecht der Bundesregierung hergeleitet werden.<sup>123</sup>

Ansonsten fehlt es an einer Kompetenz der Bundesregierung, es würde entsprechend Art. 87 III GG einer gesetzlichen Grundlage für staatliches Informationshandeln bedürfen.<sup>124</sup> Es ist nicht ersichtlich, weshalb nur die Bundesregierung in der Lage sein soll, entsprechende Krisen zu bewältigen. Bei Krisen im Bereich des Verbraucherschutz ist vielmehr ein Zusammenspiel von EG-Kommission, der Bundesregierung, der Landesregierungen und nachgeordneter Behörden sowie von Vertretern von NGOs erforderlich.<sup>125</sup>

Weiterhin würde bei einer Berufung auf die Staatsleitung, gerade bei länderübergreifenden Informationsinteressen, eine flächendeckende Doppelkompetenz entstehen.<sup>126</sup> Die Bundesregierung könnte zu jeder Zeit die Verbandskompetenz der Länder überspielen, indem sie sich auf die Regierungskompetenz der Staatsleitung beruft. Dies kann im Ergebnis nicht überzeugen.<sup>127</sup> Der Begriff der Staatsleitung verletzt somit die föderale Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

#### **e. Zwischenergebnis**

Auch im Bereich der föderalen Kompetenzordnung ist der Kritik der Literatur an der Glykol- und Osho-Entscheidung des BVerfG zu folgen.

---

119 Vgl. BVerfG 44, 125 (149).

120 *Gubelt*, in: v. Münch/Kunig, GGK I, Art. 30 Rn. 1.

121 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1, (7).

122 *Huber*, JZ 2003 291, (296).

123 *Huber*, JZ 2003 291 (296).

124 *Huber*, JZ 2003 291 (296).

125 *Huber*, JZ 2003 291 (296).

126 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (7).

127 *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (7).

### 3. Drittwirkung der Grundrechte bei staatlich geförderter privater Informationstätigkeit am Beispiel von „Lebensmittelklarheit.de“

Wie oberhalb gesehen konnte abschließend nicht herausgearbeitet werden, ob es sich bei dem Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ um private oder staatliche Informationstätigkeit handelt. Ein potenzieller Grundrechtseingriff in die Rechte der Hersteller aus Art. 12 I GG (Art. 14 I GG) kann allerdings durch die „Anprangerung“ der Produkte als möglich erscheinen. Für den Fall der privaten Informationstätigkeit wäre eine mittelbare Drittwirkung von Grundrechten zu diskutieren.

#### a. Grundrechtsträgerschaft von „Lebensmittelklarheit.de“/ Produktherstellern

Die Grundrechte gelten gemäß Art. 19 III GG auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Artikel 19 III GG erkennt die Grundrechtsberechtigung aller Personenmehrheiten zu, die entweder voll- oder teilrechtsfähig sind.<sup>128</sup> Zu den juristischen Personen im Sinne des Art. 19 III GG gehören die juristischen Personen des Privatrechts, wie z.B. eingetragene Vereine.<sup>129</sup> Die Träger von dem Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ sind der **Bundesverband der Verbraucherzentralen und die Verbraucherzentrale Hessen, die sich jeweils der Rechtsform eines eingetragenen Vereins bedienen. Somit kann ihnen unstreitig eine Grundrechtsträgerschaft zugerechnet werden. Weiterhin bedienen sich die Produkthersteller und deren Interessenvertretungen der unterschiedlichen Rechtsformen des Privatrechts und des Handels- und Gesellschaftsrechts. Soweit es sich um inländische juristische Personen, also solche, die den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit (ihren „Sitz“) im Inland haben, handelt, kann eine Grundrechtsträgerschaft angenommen werden.**<sup>130</sup>

#### b. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten

Grundsätzlich sind in den Grundrechten Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat zu sehen. Aus ihrer historischen Entwicklung heraus sollen sie den Freiheitsbereich des Bürgers gegen staatliche Eingriffe schützen.<sup>131</sup>

Art. 1 III GG bringt zum Ausdruck, dass alle Staatsgewalten (Gesetzgebung, vollziehende Gewalt, Rechtsprechung) die Grundrechte unmittelbar zu beachten haben.<sup>132</sup>

Vorliegend geht es jedoch nicht um die klassische Zweierbeziehung zwischen Bürger und Staat, sondern um das Verhältnis zwischen zwei Grundrechtsberechtigten untereinander. Auf der einen Seite stehen hier die Träger von „Lebensmittelklarheit.de“, auf der anderen Seite die Hersteller der fraglichen Produkte.

Eine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte im Sinne einer analog zur Staatsgewalt vorzustellenden vollständigen Grundrechtsbindung der Privatrechtssubjekte würde die

---

128 *Dreier*, in: H. Dreier, GGK, Bd.1, Art. 19 III, Rn. 44 ff.

129 *Mansen*, GR, § 4, Rn. 68.

130 *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 5, Rn. 163.

131 *Mansen*, GR, § 3, Rn. 44.

132 *Kundig*, in: von Münch/Kundig, GGK I, Rn. 51 zu Art. 1.

Privatautonomie zerstören und kann im Ergebnis nicht gewollt sein.<sup>133</sup> Deshalb könnte eine mittelbare Drittwirkung von Grundrechten aufgrund ihrer objektiv-rechtlichen Funktion verbunden mit ihrer Ausstrahlungswirkung in Betracht kommen.<sup>134</sup> Grundrechte haben für alle Bereiche des Rechts Geltung und beeinflussen mithin auch das Privatrecht.<sup>135</sup> „Hier wirkt der Rechtsgehalt der Grundrechte über das Medium der das einzelne Rechtsgebiet unmittelbar beherrschenden Vorschriften, insbesondere der Generalklauseln und sonstigen auslegungsfähigen und auslegungs-bedürftigen Begriffe, die im Sinne dieses Rechtsgehalts ausgelegt werden müssen, auf dieses Rechtsgebiet ein.“<sup>136</sup>

### c. Beispiel einer mittelbaren Drittwirkung und Bezug auf „Lebensmittelklarheit.de“

Die Bundesregierung förderte einen Verein, damit dieser Warnungen vor bestimmten Jugendsekten aussprach. Ziel sollte es sein, den Wirkungsbereich der Sekte einzuschränken und somit die Jugend zu schützen. Durch die direkte Förderung eines Vereins, der vor Jugendsekten warnt, werden die betroffenen Sekten daher zwar gezielt, aber lediglich mittelbar betroffen. Hier liegt daher ein (final-mittelbarer) Eingriff in Art. 4 I, II GG vor.<sup>137</sup> Der zweite Leitsatz des BVerwG in der Entscheidung lautet: „Der Staat greift durch die Finanzierung eines privaten Vereins, der die Öffentlichkeit vor dem Wirken bestimmter Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften warnen soll, in die Grundrechte der betroffenen Gemeinschaften ein. Die Förderung ist daher nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung zulässig, die diese Eingriffe zu rechtfertigen vermag.“<sup>138</sup>

Bezogen auf das Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ könnte dies bedeuten, dass sich das Bundesministerium für **Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz der Tätigkeit eines privaten Vereins bedient, um nicht durch das Mittel staatlicher Warnungen und Informationen agieren zu müssen. Das Bundesministerium versucht sich hierdurch seiner grundgesetzlichen Verantwortung, gerade im Hinblick auf potentielle Grundrechtseingriffe, z.B. in die Berufsfreiheit der Herstellerbetriebe, zu entziehen. Diese Möglichkeit der Umgehung hat auch das BVerwG im oben angesprochenen Fall der betroffenen Religionsfreiheit gesehen. Der Staat darf nicht seine rechtlichen Bindungen in der Weise abstreifen, dass er sich der Hilfe eines privaten Vereins bedient, der die ihm zustehende, grundrechtlich verbürgte Meinungsfreiheit bis zu der Grenze der Schmähkritik nutzen kann.**<sup>139</sup>

---

133 Dreier, in: H. Dreier, GGK, Bd.1, Vorb. Rn. 98.

134 Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 5, Rn. 196 ff.

135 BVerfG 73, 261/269.

136 BVerfG 73, 261/269.

137 BVerwGE 90, 112 ff.

138 BVerwGE 90, 112 (112).

139 BVerwGE 90, 112 (124).

#### **d. Zwischenergebnis**

Vorliegend bleibt festzuhalten, dass die staatliche Förderung des Internetportals „Lebensmittelklarheit.de“, welches von privaten Vereinen getragen wird, erhebliche Schwierigkeiten im Umgang mit grundrechtlich gewährleisteten Garantien bereitet. Die Informationstätigkeit von „Lebensmittelklarheit.de“ müsste anhand einer mittelbaren Drittwirkung von beeinträchtigten Grundrechten analysiert werden. Es bleibt hier abzuwarten, wie die tangierten Herstellerunternehmen und deren Interessengruppen im weiteren Verlauf mit dem Portal „Lebensmittelrecht.de“ umgehen werden. Sie könnten beispielsweise den Klageweg gegen die potentielle „Prangerwirkung“ des Portals beschreiten. Die nicht vorhandene verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage dürfte dann erneut im Mittelpunkt der Kritik stehen.

### **IV. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen für staatliches Informationshandeln**

In den letzten Jahren wurde eine Reihe von einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen geschaffen, um die Verbraucherrechte zu stärken und einen höheren Grad an Produktsicherheit zu erreichen. Einer der Hauptgründe war wohl die große Zahl an Lebensmittelskandalen in den letzten Jahren, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers nötig machte. Im Zuge dieser Arbeit soll ein kurzer Überblick über das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFBG) gegeben werden. Diese beiden Gesetze sind, gerade im Lebensmittelsektor, von erheblicher Bedeutung.

#### **1. Verbraucherinformationsgesetz (VIG)**

Das Verbraucherinformationsgesetz trat am 1.5.2008 in Kraft. Es hat das Ziel, eine Neuordnung des deutschen Verbraucherinformationsrechts im Lebensmittelsektor herbeizuführen.<sup>140</sup>

Das Verbraucherinformationsgesetz beruht auf zwei Säulen, die sich gegenseitig ergänzen. Einerseits sollen die Verbraucher das Recht auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen erhalten, andererseits sollen Behörden die Befugnis zur Information der Öffentlichkeit über marktrelevante Vorkommnisse von Amts wegen haben.<sup>141</sup> Nicht nur die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit ist beabsichtigt, sondern darüber hinaus soll mehr Markttransparenz bezüglich Auswahl- und Entscheidungskompetenzen von Verbrauchern erreicht werden.<sup>142</sup> Der Informationszugang erfolgt auf schriftlichen Antrag gemäß § 3 I 1 VIG. Anspruchsberechtigt ist nach dem Gesetz „Jeder“, also natürliche und juristische Personen des Privatrechts, aber auch teilrechtsfähige Organisationen des Privatrechts.<sup>143</sup> Hinsichtlich des Gegenstandes des Informationszugangs listet das Gesetz in § 1 I 1 VIG diese Möglichkeit auf. Technische Produkte und Dienstleistungen in den Bereichen Altersvorsorge, Energieversorgung,

---

140 Schoch, NJW 2010, 2241 (2241).

141 BT-Dr 16/5404, S. 8.

142 Schoch, NJW 2010, 2241 (2241).

143 Schoch, NJW 2010, 2241 (2243).

Telekommunikation oder Verkehr werden nicht erfasst.<sup>144</sup>

Allerdings ist der Anspruch auf Zugang zu Verbraucherinformationen zum Schutz bestimmter öffentlicher Belange (§ 2 S. 1 Nr. 2 VIG) und privater Interessen (§ 2 S. 1 Nr. 2 VIG) ausgeschlossen oder beschränkt. Beispielsweise stehen dem Informationsanspruch Sicherheitsinteressen des Staates, der Schutz laufender Verfahren, private Datenschutzbelange, Schutz des geistigen Eigentums und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegen.<sup>145</sup>

Vergleicht man das deutsche Verbraucherinformationsrecht mit dem Schutzniveau anderer ausländischer Rechtsordnungen, bleibt festzuhalten, dass das hiesige Schutzniveau mit dem ausländischer Staaten Schritt halten kann.<sup>146</sup> Trotzdem ist das VIG auf erhebliche Kritik gestoßen. Beispielsweise ist die Bearbeitungszeit von privaten Anträgen sehr unterschiedlich und reicht von einer raschen Erledigung, über unverständliche und zögerliche Antworten bis hin zur Nichtreaktion von Behörden.<sup>147</sup> Gerade die mittlere und kommunale Verwaltungsebene hat bei der aktiven Verbraucherinformation großes Optimierungspotential.<sup>148</sup>

## **2. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)**

Das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) ist am 7. September 2005 in Kraft getreten. Damit wurde das deutsche Lebensmittelrecht entsprechend der seit dem 1. Januar 2005 gültigen EU-Verordnung<sup>149</sup> umgestaltet und damit zum Dachgesetz des deutschen Lebensmittelrechts.

Für Warnungen im Bereich des Lebensmittelrechts ergibt sich die Ermächtigung für die zuständige Behörde aus § 40 LFGB. Der begründete Verdacht einer Gefahr, der hinreichend fundiert sein muss, wird für ein Tätigwerden als genügend erachtet.<sup>150</sup>

## **3. Zwischenergebnis**

Die hier aufgezeigten einfachgesetzlichen Rechtsquellen führen zu einer Verbesserung der Verbraucherrechte, gerade im Lebensmittelsektor und sind als positive Entwicklung zu werten.

---

144 *Schoch*, NJW 2010, 2241 (2244).

145 *Zilkens*, NVwZ 2009, 1465 (1468).

146 *Pfeifer/Heinke/Portugall*, Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts, April 2010.

147 Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetz, BT-Dr 17/1800, S. 16.

148 Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetz, BT-Dr 17/1800, S. 9.

149 Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

150 *Vorndran*, RechtGehabt.de, Ehec – Hintergrund und rechtliche Folgen, erstellt am 26.6.2011, <http://www.recht-gehabt.de/blog/aktuelles/allgemein/ehec-hintergrund-und-rechtliche-folgen/> (eingesehen am 20.11.2011).



## V. Zusammenfassung und Fazit

In einer modernen Informationsgesellschaft sind Informationen wichtige Handlungsvoraussetzungen. Die staatliche Informationstätigkeit ist vielschichtig und gliedert sich vor allem in Warnungen, Empfehlungen und Hinweise. Diese Handlungsformen sind Verwaltungsrealakte.

Der Staat versucht durch kritische Äußerungen und Warnungen über gesundheitsgefährdende Produkte oder gesellschaftliche Gruppen, den mündigen Bürger<sup>151</sup> vor einem Erwerb oder einem Beitritt zu schützen. Hierbei erscheinen Grundrechtsberührungen auf Adressatenseite unvermeidbar.

Seit Jahrzehnten ist die grundrechtsdogmatische Einordnung der staatlichen Informationstätigkeit nicht präzisiert worden.

Das BVerfG erließ im Jahr 2002 die Glykolwein- und Osho- Entscheidungen, welche sich mit dem Problemkomplex staatlicher Informationstätigkeit befassen. Das BVerfG hatte wohl zum Ziel, eine neue Grundrechtsdogmatik für staatliches Informationshandeln zu präsentieren.

Allerdings stieß der Inhalt dieser Entscheidungen in der Literatur auf erheblichen Widerstand. Die Kritik bezog sich auf eine Vermischung von Schutzbereich und Schranken der Grundrechte aus Art. 12 I und Art. 4 I und II GG. Weiterhin sind keine klaren Kriterien für einen möglichen Grundrechtseingriff erkennbar, sodann wird der Vorbehalt des Gesetzes missachtet und der Begriff der Staatsleitung verletzt die föderale Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

Der Kritik an der Begründung des BVerfG ist zu folgen. Die Notwendigkeit der Schaffung einer grundgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für staatliches Informationshandeln wird an dieser Stelle besonders deutlich. Bislang ist der Gesetzgeber der Erstellung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm allerdings nicht nachgekommen. Der Gesetzgeber hat durch die Schaffung einiger einfachgesetzlicher Normen, genannt seien das VIG und LFBG, jedoch einige Schritte in die richtige Richtung unternommen.

Bezüglich der staatlichen Förderung privater Informationstätigkeit drängt sich der Verdacht von der „staatlichen Flucht ins Privatrecht“ auf. Letztlich konnte aufgrund der Aktualität über das Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ in dieser Arbeit keine eindeutige Zuordnung, ob nun staatliche oder private Informationstätigkeit vorliegt, erfolgen. Falls sich der Staat privater Informationsdienste bedient, rückt die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte in den Fokus der Diskussion. Hier bleibt abzuwarten wie sich die rechtliche Einordnung staatlich geförderter privater Informationstätigkeit entwickeln wird.

---

151 *Bumke*, Die Verwaltung 2004, 3 (8).