

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 265

Negative Produktinformation

Die Rechtmäßigkeit von staatlichen, staatlich finanzierten
und privaten negativen Produktinformationen

Von

Bastian Boddenberg



Duncker & Humblot · Berlin

BASTIAN BODDENBERG

Negative Produktinformation

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 265

Negative Produktinformation

Die Rechtmäßigkeit von staatlichen, staatlich finanzierten
und privaten negativen Produktinformationen

Von

Bastian Boddenberg



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Philipps-Universität Marburg
hat diese Arbeit im Jahre 2014 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
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-026X
ISBN 978-3-428-14490-7 (Print)
ISBN 978-3-428-54490-5 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84490-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Wolfgang Voit für die hervorragende Betreuung der Arbeit. Frau Professorin Dr. Monika Böhm bin ich für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens dankbar. Dem Verein zur Förderung der Forschungsstelle für europäisches und deutsches Lebens- und Futtermittelrecht an der Philipps-Universität zu Marburg e. V. bin ich für die großzügige Förderung durch ein Promotionsstipendium verbunden. Nicht zuletzt danke ich allen, die mich in vielfältiger Weise beim Erstellen dieser Arbeit unterstützt haben.

Marburg, im Juni 2014

Bastian Boddenberg

Inhaltsübersicht

Einleitung	17
-------------------------	----

Teil 1

Die staatliche negative Produktinformation	20
---	----

Kapitel 1

Mittel der staatlichen negativen Produktinformation	20
--	----

A. Warnungen als intensivste Form der Willensbeeinflussung	22
B. Wirtschaftslenkung durch negative Empfehlungen	24
C. Reine Tatsachenmitteilungen	25
D. Zusammenfassung	25

Kapitel 2

Grundrechtliche Anforderungen an staatliche negative Produktinformationen	26
--	----

A. Grundlagen des Schutzes vor staatlichen negativen Produktinformationen	27
B. Umsetzung der grundrechtlichen Anforderungen	56
C. Zusammenfassung	127

Kapitel 3

Rechtsstaatliche Anforderungen an staatliche negative Produktinformationen	127
---	-----

A. Der Vorbehalt des Gesetzes	128
B. Vorrang der unternehmenseigenen Information	140
C. Anhörung vor dem Informationshandeln	143
D. Zusammenfassung	145

*Teil 2***Die staatlich finanzierte negative Produktinformation** 146

Kapitel 1

Unionsrechtliche Anforderungen an die staatliche Finanzierung durch das Beihilfeverbot 146

- A. Begünstigung des Verbraucherinformationsdienstleisters 149
- B. Mittelbare Begünstigung von Unternehmen 152
- C. Zusammenfassung 158

Kapitel 2

Anforderungen der Verfassung an die Finanzierung von privaten negativen Produktinformationen 158

- A. Grundrechtsschutz gegen drittvermittelte Eingriffe durch Subventionen 159
- B. Erforderlichkeit eines formell-materiellen Subventionsgesetzes 167
- C. Zusammenfassung 172

Kapitel 3

Übergang der öffentlich-rechtlichen Anforderungen auf den Subventionierten 172

- A. Anforderungen an einen Übergang staatlicher Macht 173
- B. Der Übergang staatlicher Macht auf staatlich finanzierte Einrichtungen 176
- C. Zusammenfassung 183

*Teil 3***Deliktsrechtliche Anforderungen an private und staatlich finanzierte negative Produktinformationen** 185

Kapitel 1

Zivilrechtlicher Schutz des Unternehmensrufes 185

- A. Das sog. „Unternehmenspersönlichkeitsrecht“ 186
- B. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb 188
- C. Der soziale Achtungs- und Geltungsanspruch 191
- D. Der Ersatz immaterieller Schäden von Unternehmen 192
- E. Zusammenfassung 194

Kapitel 2

Haftungsprivileg des Providers fremder Inhalte in Telemediendiensten	195
A. Provider und die Einordnung von Inhalten	196
B. Haftungsprivileg für fremde rechtswidrige Inhalte	198
C. Ausnahme vom Haftungsprivileg für zu Eigen gemachte Inhalte	199
D. Zusammenfassung	205

Kapitel 3

Privilegierung von Meinungsäußerungen	206
A. Die Meinungsäußerung	206
B. Umfang und Bedeutung des Privilegs	207
C. Schranken des Privilegs	215
D. Zusammenfassung: Grundsätze der deliktsrechtlichen Beurteilung	250

Kapitel 4

Besonderheiten der Störerhaftung	250
A. Verbreitung fremder Inhalte im Internet	251
B. Verbreitung eigener und zu Eigen gemachter Inhalte	255

Kapitel 5

Ausstrahlung der Meinungsfreiheit in das Deliktsrecht	255
--	-----

Kapitel 6

Zusammenfassung	258
Schlussbetrachtung	260
A. Zusammenfassung in Thesen	260
B. Ausblick	265
Literaturverzeichnis	267
Sachregister	291

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Teil 1

Die staatliche negative Produktinformation	20
---	----

Kapitel 1

Mittel der staatlichen negativen Produktinformation	20
--	----

A. Warnungen als intensivste Form der Willensbeeinflussung	22
B. Wirtschaftslenkung durch negative Empfehlungen	24
C. Reine Tatsachenmitteilungen	25
D. Zusammenfassung	25

Kapitel 2

Grundrechtliche Anforderungen an staatliche negative Produktinformationen	26
--	----

A. Grundlagen des Schutzes vor staatlichen negativen Produktinformationen	27
I. Möglicherweise eröffnete Schutzbereiche	27
1. Wettbewerbsfreiheit der Unternehmen	27
2. Schutz der sozialen Achtung und Geltung juristischer Personen	33
3. Wirtschaftliche Nutzung des Eigentums	35
4. Meinungsbildungsfreiheit der Informationsadressaten	36
5. Zusammenfassung	38
II. Eingriff durch negative staatliche Produktinformationen	38
1. Zurechnung bezweckter Folgen der negativen Produktinformation	41
a) Die Finalität der negativen Produktinformation	43
aa) Die Zurechnungsfunktion der Finalität	44
bb) Die Abgrenzungsfunktion der Finalität	47
b) Negative Produktinformationen als funktionales Äquivalent klassischer staatlicher Eingriffe	48
2. Panische Verbraucherreaktionen auf staatliche Warnungen	51
3. Zusammenfassung	55

B. Umsetzung der grundrechtlichen Anforderungen	56
I. Anforderungen an die Tatsachenbasis	56
1. Grundrechtlicher Schutz vor der staatlichen Verbreitung wahrer Tatsachen	56
2. Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit	66
a) Pflicht zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit	66
aa) Passive Öffentlichkeitsinformation	66
bb) Aktive Öffentlichkeitsinformation	70
(1) Warnungen vor Lebensmittelgefahren	70
(2) Warnungen vor Umweltgefahren	73
cc) Verkürzt-aktive Öffentlichkeitsinformation	75
(1) Die Öffentlichkeitsinformation nach § 6 Abs. 1 VIG	76
(2) Die Öffentlichkeitsinformation nach § 40 Abs. 1 S. 2 und § 40 Abs. 1a LFGB	79
(a) Die Reichweite von Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002	80
(b) Die Bedeutung der grundrechtlichen Schutzpflichten	86
(c) Die Geheimhaltung von Unternehmensinformationen	98
b) Prüftintensität vor der Veröffentlichung	101
aa) Bedeutung der Unschuldsvermutung	102
bb) Ermittlungs- und Erforschungspflichten	107
3. Grundrechtlicher Schutz vor der staatlichen Verbreitung falscher Tatsachen	111
a) Bewusste Verbreitung falscher Tatsachen	111
b) Verbreitung unbewusst falscher Tatsachen	112
c) Pflicht zum Widerruf falscher Informationen	113
II. Anforderungen an die wertenden Elemente	115
1. Sachlichkeitsgebot	115
2. Verbot der holzschnittartigen Wertungen	118
3. Übermaßverbot	121
C. Zusammenfassung	127

Kapitel 3

Rechtsstaatliche Anforderungen an staatliche negative Produktinformationen 127

A. Der Vorbehalt des Gesetzes	128
I. Gesetzesvorbehalt bei Warnungen durch die Bundesregierung	128
1. Anwendbarkeit des Gesetzesvorbehalts auf die Staatsleitung	129
2. Art. 65 GG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage	131
a) Die Informationskompetenz der Bundesregierung	131

Inhaltsverzeichnis	13
b) Art. 65 GG als Eingriffsermächtigung	132
aa) Vorrang der einfachgesetzlichen Kompetenzordnung	133
bb) Qualität von Art. 65 GG als Ermächtigungsgrundlage	134
cc) Notfallwarnbefugnis der Bundesregierung	137
II. Gesetzesvorbehalt bei der staatlichen Gewährleistung von Markt und Wettbewerb	139
III. Zusammenfassung	140
B. Vorrang der unternehmenseigenen Information	140
I. Vorrang bei der aktiven staatlichen Öffentlichkeitsinformation	140
II. Vorrang bei der verkürzt-aktiven und passiven staatlichen Öffentlichkeitsinformation	142
C. Anhörung vor dem Informationshandeln	143
D. Zusammenfassung	145

Teil 2

Die staatlich finanzierte negative Produktinformation	146
--	-----

Kapitel 1

Unionsrechtliche Anforderungen an die staatliche Finanzierung durch das Beihilfeverbot	146
---	-----

A. Begünstigung des Verbraucherinformationsdienstleisters	149
B. Mittelbare Begünstigung von Unternehmen	152
C. Zusammenfassung	158

Kapitel 2

Anforderungen der Verfassung an die Finanzierung von privaten negativen Produktinformationen	158
---	-----

A. Grundrechtsschutz gegen drittvermittelte Eingriffe durch Subventionen	159
I. Drittvermittelte Eingriffe durch Subventionen	159
1. Die Eingriffsdogmatik im Subventionsrecht	160
2. Die Subvention der privaten Verbraucherinformation	162
II. Anforderungen an die Subventionsbestimmungen	164
1. Regulierung der Tatsachenäußerungen	165
2. Regulierung der Wertungen	166
3. Umsetzung der Anforderungen	166

B. Erforderlichkeit eines formell-materiellen Subventionsgesetzes	167
I. Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts in der Leistungsverwaltung	167
II. Vorbehalt des formellen Gesetzes für Subventionen mit erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung	169
III. Zwischenergebnis	171
C. Zusammenfassung	172

Kapitel 3

Übergang der öffentlich-rechtlichen Anforderungen auf den Subventionierten

A. Anforderungen an einen Übergang staatlicher Macht	173
B. Der Übergang staatlicher Macht auf staatlich finanzierte Einrichtungen ..	176
I. Die Stiftung Warentest	176
II. Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen	178
III. Internetportal Lebensmittelklarheit.de	179
C. Zusammenfassung	183

Teil 3

Deliktsrechtliche Anforderungen an private und staatlich finanzierte negative Produktinformationen

Kapitel 1

Zivilrechtlicher Schutz des Unternehmensrufes

A. Das sog. „Unternehmenspersönlichkeitsrecht“	186
B. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	188
C. Der soziale Achtungs- und Geltungsanspruch	191
D. Der Ersatz immaterieller Schäden von Unternehmen	192
E. Zusammenfassung	194

Kapitel 2

Haftungsprivileg des Providers fremder Inhalte in Telemediendiensten

A. Provider und die Einordnung von Inhalten	196
B. Haftungsprivileg für fremde rechtswidrige Inhalte	198
C. Ausnahme vom Haftungsprivileg für zu Eigen gemachte Inhalte	199

I.	Zurechnung durch die Übernahme der inhaltlichen Herrschaft	201
1.	Abgrenzung zur technischen Struktur- und Organisationsherrschaft	201
2.	Inhaltliche Auswahl und Änderung	201
II.	Anwendung der Zurechnungskriterien auf Verbraucherinformationsportale am Beispiel Klarheit und Wahrheit	204
D.	Zusammenfassung	205

Kapitel 3

Privilegierung von Meinungsäußerungen 206

A.	Die Meinungsäußerung	206
B.	Umfang und Bedeutung des Privilegs	207
C.	Schranken des Privilegs	215
I.	Vorsätzliche Verbreitung falscher Tatsachen	215
II.	Schmähkritik	218
III.	Anprangerung	219
IV.	Verbreitung für richtig gehaltener Tatsachen	226
1.	Sorgfaltsmaßstab nach dem allgemeinen Zivilrecht	227
2.	Besonderer Sorgfaltsmaßstab für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote	229
a)	Anforderungen nach § 54 RStV	229
b)	Anwendbarkeit des § 54 RStV	231
3.	Rechtfertigung der fahrlässigen Verbreitung falscher Tatsachen	233
V.	Bedeutung von Manipulationsrisiken	234
VI.	Dominanz des Kommunikationsprozesses durch einen Teilnehmer	236
1.	Verfassungsrechtliche Gewährleistung des funktionierenden Kommunikationsprozesses	237
2.	Diskussion der zwei Erscheinungsformen eines gestörten Kommunikationsprozesses	238
a)	Der historische Grundfall Blinkfuer und die extrinsische Störung des Kommunikationsprozesses	239
b)	Die Stiftung Warentest und die intrinsische Störung des Kommunikationsprozesses	240
3.	Deliktsrechtliche Regulierung des Meinungsmarktes	243
a)	Die Stiftung Warentest	243
b)	Die Haftung für Boykottaufrufe	246
4.	Die staatliche Förderung von privaten meinungsbildenden Organisationen	247
D.	Zusammenfassung: Grundsätze der deliktsrechtlichen Beurteilung	250

Kapitel 4

Besonderheiten der Störerhaftung	250
A. Verbreitung fremder Inhalte im Internet	251
I. Verletzung zumutbarer Prüfungspflichten	252
II. Konsequenzen für Plattformbetreiber	253
B. Verbreitung eigener und zu Eigen gemachter Inhalte	255

Kapitel 5

Ausstrahlung der Meinungsfreiheit in das Deliktsrecht	255
--	-----

Kapitel 6

Zusammenfassung	258
Schlussbetrachtung	260
A. Zusammenfassung in Thesen	260
B. Ausblick	265
Literaturverzeichnis	267
Sachregister	291

Einleitung

„As to the particular consumer’s interest in the free flow of commercial information, that interest may be as keen, if not keener by far, than his interest in the day’s most urgent political debate.“¹

Diese Einsicht des amerikanischen Supreme Courts zeigt, wie wichtig Informationen für Verbraucher sind. Besonders wichtig ist die Information über die Qualität und Preiswürdigkeit von Konsumwaren. Seit es Unternehmen gibt, werden sie öffentlich kritisiert. Die kritische öffentliche Debatte über Unternehmen, ihre Produkte und Produktionsweisen ist darum ein jederzeit aktuelles Thema der Rechtspraxis und -wissenschaft. Die Literatur und Rechtsprechung dazu sind Legion.

Das verwundert nicht, denn das Thema gewinnt weiterhin an praktischer Relevanz. Seit der erheblichen privaten und gewerblichen Nutzung des Internets können Informationen weltweit in wenigen Sekunden auf einer Vielzahl von Geräten abgerufen werden. Das Internet ist nicht nur ein „*information superhighway*“², der Informationen schnell und billig übermittelt, sondern es stellt sie auch ubiquitär und dauerhaft bereit. Dadurch steigen sowohl die Gefahren für die Reputation des Unternehmers, als auch die Chancen des Verbrauchers, sich sachgerecht zu informieren. Dieses Spannungsfeld muss interessengerecht und hinreichend bestimmt reguliert werden.

Das Interesse der Verbraucher an Produktinformationen hat auch den Staat erreicht. Informationen sind zu einem staatlichen Gestaltungsmittel von erheblicher Bedeutung geworden.³ Durch Informationen können Gefahren abgewehrt werden, Unternehmen sanktioniert und Verbraucher über Produkte und ihre Wirkungen unterrichtet werden. Darüber hinaus haben sie eine erhebliche soziale Bedeutung. Ein informierter Verbraucher ist ein selbstbewusster Verbraucher. In einer

¹ Virginia Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc., 425 U.S. 748, 763, opinion of the court by Blackmun, J.

² Whirlpool Financial Corp. v. GN Holdings, Inc., 67 F.3d 605.

³ Vgl. Stern, IV/1, 1851; v. Münch/Kunig/I. v. Münch, Vorb. Art. 1–19, Rn. 51a; Schliesky, 166; Schmalz, Rn. 109; Hochhuth, NVwZ 2003, 30, 34. Als Gestaltungsmittel wurden Informationen vielfältig eingesetzt. In den neunziger Jahren wurde das staatliche Informationshandeln vor Volksabstimmungen (*Morlock/Voss*, BayVBl 1995, 513–519) und zum Umweltschutz (*Waechter*, ZUR 1995, 145 f.) aktuell. Bereits in den siebziger Jahren wurden staatliche Informationen eingesetzt, um staatliche Sanktionen zu begleiten, wie es durch Presseinformationen des Bundeskartellamtes über Bußgeldfestsetzungen geschah (*Erlinghagen/Zippel*, NJW 1973, 10–16).

Krise, vor allem in einer Lebensmittelkrise, sind selbstbewusste Verbraucher wichtig. Der informierte, selbstbewusste Verbraucher empfindet sich nicht als Opfer, sondern als jemand, der weiterhin die Kontrolle über seine Ernährung hat.

Trotz mehrerer höchstrichterlicher Urteile ist die Rechtslage jedoch noch nicht abschließend – und vor allem nicht überzeugend – geklärt. Es ist jedoch dringend notwendig, zu vorhersehbaren, nachvollziehbaren und praktikablen Lösungen zu kommen, die rechtsstaatlich zu vertreten sind.⁴

Die vorliegende Arbeit setzt sich darum mit den rechtlichen Bindungen der negativen staatlichen Produktinformation auseinander. Diese stammen zunächst aus dem Produktsicherheitsrecht. Das Lebensmittelrecht wird wegen der anhaltenden Diskussion um staatliche Lebensmittelinformationen häufig in dieser Arbeit angesprochen, um die Anforderungen an negative staatliche Produktinformationen zu illustrieren. Es ist jedoch gleichzeitig die Basis, um übergreifende Maßstäbe, die staatliche Informationsmaßnahmen binden, zu erarbeiten. Negative staatliche Produktinformationen werden darüber hinaus maßgeblich durch die Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip geformt und begrenzt. Es ist jedoch nicht mehr das deutsche Recht allein, das die staatliche Verbraucherinformation bestimmt. Die Europäische Union hat das Lebensmittel-, Arzneimittel- und allgemeine Produktsicherheitsrecht harmonisiert. Es muss also ein Regulierungsdreieck aus Unionsrecht, Verfassungsrecht und einfachen Gesetzen aufgearbeitet werden. Diese vielschichtigen rechtlichen Anforderungen an eine negative staatliche Produktinformation werden im Teil 1 „Die staatliche negative Produktinformation“ entwickelt.

Die Verbraucherinformation entwickelt sich darüber hinaus zusehends zu einem Sachgebiet, in dem der Staat und private Organisationen eng zusammenarbeiten. Dadurch hat der Staat – außerhalb von Gefahrenlagen – die Wahl, ob er selbst informiert oder private Organisationen zu diesem Zweck projektbezogen oder generell finanziert. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Interessen von Unternehmen auf der Strecke bleiben. Deshalb wird in Teil 2 „Die staatlich finanzierte negative Produktinformation“ untersucht, welchen Bindungen die staatliche Förderung von negativen Produktinformationen unterworfen ist. Dazu muss nicht nur das Subventionsrecht angewendet werden, sondern die staatliche Finanzierung muss auch aus dem Blickwinkel des Beihilferechts der Union betrachtet werden. Zuletzt geht dieser Abschnitt auf die Beziehung zwischen dem Staat und der finanzierten Organisation ein. Es muss erarbeitet werden, wann eine staatlich finanzierte Organisation des Privatrechts in Wirklichkeit eine staatlich kontrollierte Organisation ist, die dem öffentlichen Recht unmittelbar unterworfen ist. Das Thema der staatlich finanzierten Produktinformation ist jedoch durch eine Diskussion der öffentlich-rechtlichen Bindungen nicht erschöpft. Vielmehr muss

⁴ Vgl. *Ramsauer*, *VerwArch* 1981, 89, 90 f.

auch auf die deliktsrechtlichen Anforderungen an die finanzierte Organisation eingegangen werden. Das findet unter anderem im Teil 2 „Die staatlich finanzierte negative Produktinformation“ statt.

Der Teil 3 „Deliktsrechtliche Anforderungen an private und staatlich finanzierte negative Produktinformationen“ konzentriert sich auf die rechtlichen Anforderungen an die private negative Produktinformation. Dabei wird nicht nur der zivilrechtliche Schutz der Unternehmensreputation analysiert. Es wird darüber hinaus besonders auf die Rolle des Internets eingegangen. Eine private oder staatlich finanzierte negative Produktinformation, die im Internet veröffentlicht wird, ist eine aktuelle Handlungsform, auf die das Recht angemessen reagieren muss. Daher werden im Teil 3 auch das Delikts- und Telemedienrecht analysiert. Dort müssen die kollidierenden Rechtsgüter der Meinungsfreiheit und der Unternehmensreputation abgewogen werden. Das Zusammenspiel von Verfassung und Zivilrecht ist hier besonders intensiv. Es kommt hier vor allem auf die Ausstrahlung der Meinungsfreiheit in das Zivilrecht an. Das zeigt, dass es in dieser Arbeit im Wesentlichen um Interessenkollisionen geht.

In allen drei Abschnitten dieser Arbeit müssen daher unterschiedliche unternehmerische, private und staatliche Interessen entfaltet und berücksichtigt werden. Die Unternehmen sind auf einen angemessenen Schutz des Wettbewerbs, ihres Unternehmensrufes und ihrer Produktionsfreiheit angewiesen. Verbraucher benötigen Informationen über Produkte und Unternehmen, die der Unternehmer nicht immer freiwillig zur Verfügung stellen will. Der Staat kann durch Verwaltungstransparenz an Legitimation gewinnen und den Wettbewerb durch Markttransparenz stärken. Der Staat und private Organisationen sollen die Verbraucher sachgerecht, zielgerichtet und möglichst umfassend informieren können. Fraglich ist allerdings, in welchem Ausmaß durch diese Information auf Kosten von Unternehmen soziale oder verbraucherpolitische Ziele verfolgt werden dürfen.

Durch diese Arbeit werden die unterschiedlichen Interessen von Staat, Unternehmen und Verbraucher zu entwickelt. Darüber hinaus sollen rechtlich fundierte Wege für einen sachgerechten Ausgleich in der Praxis aufgezeigt werden. Dadurch wird gleichzeitig eine Antwort auf die Frage gegeben, in welchem Ausmaß staatliche, staatlich finanzierte und private negative Unternehmensinformationen zulässig sind.