

Beiträge zum Informationsrecht

Band 40

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

Von

Alexander Merschmann



Duncker & Humblot · Berlin

ALEXANDER MERSCHMANN

Staatliche Information über
lebensmittelrechtliche Beanstandungen
während laufender Verfahren

Beiträge zum Informationsrecht

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

Band 40

Staatliche Information über lebensmittelrechtliche Beanstandungen während laufender Verfahren

Von

Alexander Merschmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
hat diese Arbeit im Jahr 2018
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

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

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Meinen Großeltern

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

Alexander Merschmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
-------------------------	----

1. Kapitel

Das laufende Verfahren

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

2. Kapitel

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

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

3. Kapitel

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Kapitel

Vereinbarkeit identifizierender Informationstätigkeit während laufender Verfahren mit der Unschuldsvermutung 220

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

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

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

5. Kapitel

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

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

Einleitung

Lebensmittelsicherheit ist in Deutschland ein Thema von hoher Relevanz. Die Qualitätssicherung erfolgt dabei durch ein vielschichtiges System. Zunächst besteht die Verpflichtung zur dokumentierten Eigenkontrolle. Art. 5 der VO (EG) Nr. 852/2004¹ sieht dafür mit dem Hazard Analysis and Critical Control Points-Konzept (HACCP) eine vorbeugende Gefahrenanalyse vor. Daneben existiert mit dem International Food Standard (IFS) ein einheitlicher Qualitätssicherungsstandard auf freiwilliger Basis. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird mit einer Zertifizierung durch akkreditierte Stellen, z. B. durch den TÜV, bestätigt. Ergänzt werden diese Vorkehrungen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung, für die in Deutschland die Bundesländer zuständig sind, vgl. § 38 Abs. 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB)² i. V. m. Art. 83 GG. Zur Unterstützung der behördlichen Risikobewertung und Überwachungstätigkeit existieren Softwaresysteme wie die Bundeseinheitliche Anwendung für Lebensmittel-sicherheits- und Veterinärüberwachungsinformationsverarbeitung (BALVI iP).³

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

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

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

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

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

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

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

Neben den bisher genannten Methoden der Qualitätssicherung wird Verbraucherschutz mittlerweile in hohem Maße durch amtliche Informationen und Auskünfte gewährleistet. Das von der Europäischen Union vorgegebene Leitbild des mündigen Verbrauchers⁶ setzt dessen Informiertheit voraus. Dem entspricht die auf Unionsebene angestoßene Entwicklung hin zu mehr Verfügbarkeit von Informationen, durch welche die Anzahl von Informationszugangsrechten und Rechtsgrundlagen für Informationserteilungen deutlich zugenommen hat. Zahlreiche Gesetze, wie z. B. das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG-Bund) und entsprechende Landesgesetze, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sehen derartige Informationsrechte vor. Speziell für grenzüberschreitende Sachverhalte innerhalb der Europäischen Union wurde überdies ein Schnellwarnsystem namens Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) eingerichtet.

Doch trotz der vielschichtigen Qualitätssicherung wird die Lebensmittelindustrie vermehrt durch Hygieneskandale erschüttert. Gammelfleisch⁷, mit Dioxin belastete Eier⁸ sowie Mäusekot und Speisereste in Produktionsstätten⁹ sind einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit, welche die Dimension und Fächerung der unerfreulichen Erscheinungen aufzeigen. Gar von einer Vertrauenskrise ist die Rede.¹⁰ Tatsächlich scheint das Vertrauen in die Lebensmittelindustrie erschüttert. Nur 17 % der Deutschen gaben laut einer Nestlé-Studie aus dem Jahr 2012 an, den Lebensmittelherstellern zu vertrauen.¹¹

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

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

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

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

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

¹⁰ *Willmroth*, Kampf gegen die Vertrauenskrise, WirtschaftsWoche Online vom 25. Oktober 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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