

Zwischen Transparenz und Grundrechtsschutz: Bedrohung der europarechtlichen Unschuldsvermutung durch behördliche Informationspflichten im Verbraucherschutz am Beispiel des § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB*

Von Prof. Dr. Helmut Satzger, München**

Der Beitrag untersucht die Spannungen zwischen behördlichen Informationspflichten und der europarechtlichen Unschuldsvermutung. Am Beispiel des § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB wird analysiert, inwiefern die frühzeitige Veröffentlichung von Verdachtsmomenten Unternehmen noch vor einer rechtskräftigen Feststellung eines Verstoßes schädigen kann. Es wird gezeigt, dass solche Maßnahmen eine sanktionsähnliche Wirkung entfalten und damit in Konflikt mit den strafrechtlichen Garantien der weit zu verstehenden Art. 6 Abs. 2 EMRK und Art. 48 EU-GRCh geraten. Zudem werden mögliche Reformansätze diskutiert, um ein Gleichgewicht zwischen Transparenz und Grundrechtsschutz sicherzustellen, mit dem Ziel eine rechtsstaatlich angemessene Lösung zu finden, die sowohl den Verbraucherschutz als auch die Rechte der Unternehmen wahrt.

I. Einleitung

Die Informationspflicht staatlicher Behörden im Bereich des Verbraucherschutzes bildet ein hochaktuelles und zugleich rechtlich komplexes Themenfeld, das sich an der Schnittstelle zwischen Transparenzanforderungen und grundrechtlichen Schutzgütern bewegt. Insbesondere kollidiert hier das öffentliche Interesse an der Aufklärung möglicher Rechtsverstöße mit dem Schutz der Unschuldsvermutung als fundamentales rechtsstaatliches Prinzip. Diese Konfliktlinie wirft sowohl rechtliche als auch gesellschaftliche Fragestellungen auf, die einer differenzierten Analyse bedürfen.

Von besonderer Relevanz sind die Regelungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) zur Öffentlichkeitsinformation, welche in den letzten Jahren wiederholt kontrovers diskutiert wurden. Insbesondere § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB steht im Zentrum der Debatte.¹ Die Norm verpflichtet die zuständigen Behörden, die Öffentlichkeit unverzüglich zu informieren, sofern hinreichend begründete Tatsachen den Verdacht auf schwerwiegende Verstöße gegen verbraucherschutzrechtliche Vorschriften begründen. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Informationspflicht nicht an eine rechts- oder bestandskräftige Feststellung eines Verstoßes geknüpft ist. Vielmehr genügt ein hinreichend tatsachen-

gestützter Verdacht als Grundlage für eine behördliche Öffentlichkeitsinformation.

Ein solcher Mechanismus wirft erhebliche rechtliche Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit der europäischen Unschuldsvermutung auf, die als tragendes Prinzip sowohl in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) als auch in Art. 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GRCh) normiert ist. Die Diskrepanz zwischen der frühzeitigen Informationspflicht der Behörden und der aus der Unschuldsvermutung abgeleiteten Zurückhaltung bei der Vorverurteilung rechtfertigt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der rechtlichen und praktischen Ausgestaltung dieser Regelungen.

Der vorliegende Beitrag analysiert die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und untersucht die mit den behördlichen Öffentlichkeitsinformationspflichten verbundenen Herausforderungen. Ziel ist es, Lösungsansätze zu entwickeln, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem berechtigten Transparenzinteresse der Öffentlichkeit und dem Schutz der rechtlichen Interessen der betroffenen Unternehmen ermöglichen.

II. Rechtlicher Hintergrund der Öffentlichkeitsinformation

1. Grundlagen der Informationspflicht

Die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsinformation ergibt sich grundsätzlich aus dem Gebot der Transparenz im Verbraucherschutz.² Dieses soll Verbraucher in die Lage versetzen, eigenverantwortliche Entscheidungen auf Grundlage umfassender Informationen über potenziell gesundheitsgefährdende Produkte zu treffen. Gleichzeitig steht diese Pflicht jedoch im Spannungsfeld mit der Gefahr, dass durch frühzeitige Veröffentlichungen unbegründeter Verdachtsmomente erhebliche und mitunter irreversible wirtschaftliche und reputationsbezogene Schäden für betroffene Unternehmen entstehen können. Der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, sowohl den Schutz der Verbraucher als auch die Wahrung der Grundrechte der Unternehmen in angemessener Weise zu gewährleisten.³ Dies bildet eine zentrale Herausforderung, der sich der Gesetzgeber, aber auch die rechtsanwendenden Organe in einem modernen Rechtsstaat stellen müssen.

In diesem Zusammenhang kommt der Qualität der veröffentlichten Informationen besondere Bedeutung zu. Es ist zwingend erforderlich, dass diese einer sorgfältigen und tatsachenbasierten Prüfung unterzogen werden, um die Verbreitung von Falschinformationen oder unbegründeten Verdächtigungen zu verhindern. Diese rechtlichen Anforderungen

* Anstoß zur Befassung mit dieser Thematik war ein dem *Verf.* im Jahr 2019 anvertrautes Gutachten, siehe dazu auch Satzger, LMuR 2021, 1 ff.; Dank schuldet der *Verf.* seiner Mitarbeiterin Frau Julia Wunsch für die Recherche und Korrekturarbeiten bzgl. der vorliegenden Fassung.

** Der Autor ist ordentlicher Professor für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht an der LMU München.

¹ Vgl. Rohnfelder/Freytag, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Kommentar, Bd. 3, 214 Lfg., Stand: Mai 2017, LFGB § 40 Rn. 13b, 13c; Möstl, LMuR 2015, 185 (188); Soravia, LMuR 2013, 120 (120).

² OVG Münster NVwZ-RR 2013, 627 (629); BVerfG NVwZ 2011, 94 (101 Rn. 174 f.).

³ Vgl. Gärditz, LMuR 2023, 111 (115); Holle, in Streinz/Meisterernst (Hrsg.), BasisVO, LFGB, Kommentar, 2. Aufl. 2025, § 40 Rn. 108.

verpflichten den Gesetzgeber, klare und praktikable Regelungen zu schaffen, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Transparenzanforderungen und dem Schutz der Rechte der betroffenen Unternehmen sicherstellen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die gesetzlichen Regelungen den Grundrechtsschutz der Unternehmen in der praktischen Anwendung ausreichend gewährleisten oder diese in unverhältnismäßiger Weise einschränken.

2. Regelung nach dem LFGB

Die zentrale Vorschrift zur Öffentlichkeitsinformation im LFGB findet sich in § 40 LFGB.

Gemäß § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die Öffentlichkeit unverzüglich zu informieren, sofern hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Lebens- oder Futtermittel gegen gesetzliche Vorschriften verstößt und dadurch eine Gesundheitsgefährdung eintritt. Dabei müssen sowohl der Name des betroffenen Unternehmens als auch das betreffende Lebensmittel oder Futtermittel benannt werden.

Im Unterschied zu § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB, der lediglich eine Soll-Vorschrift⁴ zur Erfüllung der unionsrechtlichen Informationspflichten nach Art. 10 der Lebensmittel-Basisverordnung⁵ darstellt, normiert § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB eine zwingende Verpflichtung der Behörden, Verbraucher über Rechtsverstöße von Unternehmen zu informieren.⁶

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs dient die Regelung zum einen dazu, eine hinreichende Grundlage für eine eigenverantwortliche Konsumententscheidung der Verbraucher zu schaffen⁷ sowie ein bundesweit einheitliches Informationssystem über die Ergebnisse amtlicher Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu etablieren.⁸ Zum anderen soll der potenzielle Reputationsverlust die betroffenen Unternehmen dazu anhalten, ihre Betriebsführung im Einklang mit den lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Vorgaben zu gestalten.⁹ Letztlich soll § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB damit dem Verbraucherschutz zu Gute kommen, indem durch die Informati-

onspflicht potenziellen Gesundheitsgefahren vorgebeugt wird und die Verbraucher vor Täuschung geschützt werden.¹⁰

Diese Verpflichtung steht jedoch im Fokus erheblicher rechtlicher Bedenken, insbesondere mit Blick auf die wirtschaftlichen und reputationsbezogenen Auswirkungen für betroffene Unternehmen. Kritische Stimmen bezeichnen die behördliche Informationspraxis als eine Form der öffentlichen „Anprangerung“.¹¹

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in einer wegweisenden Entscheidung aus dem Jahr 2018 mit der grundrechtlichen Dimension dieser Vorschrift auseinandergesetzt.¹²

Das BVerfG stellte fest, dass die Veröffentlichung von Verdachtsmomenten als Verwaltungsmaßnahme unmittelbar in die Markt- und Wettbewerbsbedingungen eingreift, indem sie das Konsumverhalten der Verbraucher beeinflusst und dadurch wirtschaftliche Nachteile für die betroffenen Unternehmen bewirkt.¹³ Dies stellt nach Auffassung des Gerichts einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Unternehmen gem. Art. 12 Abs. 1 GG dar.¹⁴

Obgleich das BVerfG die Norm für *grundsätzlich* verfassungskonform erklärte¹⁵, beanstandete es die fehlende Befristung der Veröffentlichungen. Eine unbegrenzte Veröffentlichung könne insbesondere dann zu unverhältnismäßigen Reputationsschäden führen, wenn sich die Verdachtsmomente im Nachhinein als unbegründet erweisen.¹⁶ Derartige Reputationsverluste sind häufig irreversibel und können im Extremfall existenzbedrohende Folgen für Unternehmen nach sich ziehen. Das Gericht sah hierin eine unverhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigung und erklärte die Norm *insoweit* für verfassungswidrig.¹⁷

In Reaktion auf diese Entscheidung hat der Gesetzgeber mit Einführung von § 40 Abs. 4 LFGB eine Modifikation vorgenommen.¹⁸ Die Regelung sieht nunmehr vor, dass behördliche Informationen über Rechtsverstöße spätestens nach Ablauf von sechs Monaten zu löschen sind. Diese zeitliche Begrenzung soll den Auswirkungen der Veröffentlichung

⁴ Vgl. *Rohnfelder/Freytag* (Fn. 1), LFGB § 40 Rn. 5.

⁵ Verordnung (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit = ABl. EG Nr. L 31 vom 1.2.2002.

⁶ Vgl. den Wortlaut „informiert“; siehe auch *Boch*, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Nomos Kommentar, 10. Aufl. 2024, § 40 Rn. 32 f.; *Rohnfelder/Freytag* (Fn. 1), LFGB § 40 Rn. 10; vgl. auch explizit die Gesetzesbegründung BT-Drs. 17/7374, S. 13: „Muss-Tatbestand“, ähnl. auch S. 19 f.

⁷ Vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 2.

⁸ BT-Drs. 17/12299, S. 7; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2110 Rn. 23).

⁹ Vgl. BT-Drs. 17/2299, S. 7; jüngst: OVG Schleswig, Beschl. v. 20.9.2023 – 3 MB 13/23, Rn. 7.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2111 Rn. 32).

¹¹ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 26.1.2013 – 9 S 2423/12 = NVwZ 2013, 1022; *Reinhart*, GRUR-Prax 2018, 293 (293); *Hamm*, NJW 2018, 2099 (2100).

¹² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109.

¹³ Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 15 Rn. 13.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2110 Rn. 25).

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2111 Rn. 35).

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2112 Rn. 48, 56 f., 63).

¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2110 Rn. 24).

¹⁸ Änderung durch das 1. LFGBÄndG vom 24.4.2019 (BGBl. I 2019, S. 498 [Nr. 14]), welches zum 30.4.2019 in Kraft getreten ist.

entgegenwirken und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sicherstellen.

Eine weitere Änderung der Norm erfolgte im September 2021 durch die Ergänzung des § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB um einen abschließenden Halbsatz, der die verpflichtende Veröffentlichung eines Verdachts auf eine Straftat ausdrücklich vorsieht.¹⁹ Diese Ergänzung wurde durch eine punktuelle Anpassung der seit 2012 geltenden Informationsvorschrift eingeführt und geht auf eine Initiative des Bundesrates²⁰ zurück. Ziel der Änderung war es, vor dem Hintergrund teilweise widersprüchlicher und mittlerweile überholter Rechtsprechung²¹ klarzustellen, „dass eine Information der Öffentlichkeit im Wege eines ‚Erst-recht‘-Schlusses auch dann zu erfolgen hat, wenn anstelle eines Bußgeldes in Höhe von mindestens 350 Euro die Einleitung eines Strafverfahrens zu erwarten ist und die Sache daher an die Staatsanwaltschaft übergeben wurde.“²²

Gleichwohl bleibt unklar, ob diese gesetzliche Vorgabe ausreicht, um den Schutz der betroffenen Unternehmen hinreichend zu gewährleisten. Kritiker führen an, dass Informationen, die einmal im Internet veröffentlicht wurden, auch nach ihrer Löschung durch die Ursprungsquelle weiterhin über Drittplattformen oder archivierende Suchmaschinen-dienste zugänglich sein können und sich so einer effektiven Kontrolle weitgehend entziehen.²³

Darüber hinaus wird diskutiert, ob die Veröffentlichung von Verdachtsmomenten tatsächlich im Sinne des Verbraucherschutzes ist oder ob sie nicht vielmehr kontraproduktiv wirkt, etwa durch die Verunsicherung von Verbrauchern oder durch die potenzielle Diskreditierung von Unternehmen ohne abschließende Feststellung eines Rechtsverstoßes.

Diese Bedenken verdeutlichen, dass trotz der jüngsten Reform weiterhin erheblicher Handlungsbedarf besteht, um ein Gleichgewicht zwischen Transparenzanforderungen des Verbraucherschutzes und den grundrechtlich geschützten Unternehmensschutz sicherzustellen.

III. Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung im europäischen Recht

1. Konflikt der Unschuldsvermutung mit dem LFGB

Die Veröffentlichungspflicht gem. § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB ist insbesondere aus strafrechtlicher Perspektive kritisch zu würdigen. Zentraler Streitpunkt ist dabei die Frage, ob die Regelung mit der europäischen Unschuldsvermutung vereinbar ist.

Die Unschuldsvermutung gem. Art. 6 Abs. 2 EMRK und Art. 48 EU-GRCh ist ein zentraler Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und garantiert, dass niemand vor einer rechts-

kräftigen Verurteilung als schuldig behandelt werden darf.²⁴ Die Normen verfolgen das Ziel, Einzelpersonen vor Vorverurteilungen durch staatliche Organe zu schützen, wobei die EU-GRCh durch Art. 52 Abs. 3 sicherstellt, dass das durch die Charta gewährte Schutzniveau zumindest den Standards der EMRK entspricht.²⁵

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat den Anwendungsbereich der Unschuldsvermutung erheblich erweitert.²⁶ So schützt sie nicht nur vor expliziten Schuldzuweisungen, sondern auch vor öffentlichen Erklärungen, die den Eindruck erwecken könnten, eine Person habe eine Straftat begangen, bevor dies rechtskräftig festgestellt wurde. Diese Schutzwirkung erfasst nicht nur das Strafverfahren, sondern erstreckt sich auch auf verwaltungsrechtliche Maßnahmen, die vergleichbare strafähnliche Wirkungen entfalten.²⁷ Vor diesem Hintergrund wird trotz der grundsätzlich generalpräventiven Wirkung einer Öffentlichkeitsinformation, der Veröffentlichungspflicht nach § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB in der juristischen Literatur überwiegend repressiv-sanktionierenden Charakter zugeschrieben²⁸ und sie daher dem unionsrechtlichen „Strafrecht im weiteren Sinne“ zugeordnet²⁹. So verstanden spricht der weite Strafrechtsbegriff dann auch dafür, dass in Bezug auf Unternehmen als Subjekte eines solchen „Strafverfahrens“ die europäische Unschuldsvermutung zu wahren ist.³⁰

Ein wesentlicher Kritikpunkt ergibt sich insoweit daraus, dass die Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFGB bereits erfolgt, bevor eine behördliche oder gerichtliche Feststellung eines Rechtsverstoßes vorliegt. Die Veröffentlichung basiert somit allein auf einem Verdacht, ohne dass die Verantwortlichkeit des betroffenen Unternehmens bestätigt ist. Diese Vorgehensweise wirft erhebliche rechtliche Bedenken auf, da sie im Widerspruch zur europäischen Unschuldsvermutung stehen könnte.

Obwohl dies bereits im Vorfeld der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2018 vielfach kritisiert und in der juristischen Literatur umfassend diskutiert wurde³¹, hat das

²⁴ Vgl. BVerfGE 19, 342 (348); 74, 358 (370); 82, 106 (114).

²⁵ Vgl. *Terhechte*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2015, GRCh Art. 52 Rn. 15 f.

²⁶ Vgl. Sog. „Engel-Kriterien“ des EGMR, EGMR, Urt. v. 23.11.2006 – 73053/01 (*Jussila v. Finnland*), Rn. 31; EGMR, Urt. v. 4.3.2014 – 18640 (*Grande Stevens v. Italien*), Rn. 94.

²⁷ Vgl. *Satzger*, LMuR 2021, 1 (3 f.).

²⁸ Vgl. *Wallau*, ZLR 2024, 365 (365 f.); *Holle* (Fn. 3), § 40 Rn. 67, 69.

²⁹ Vgl. *Wallau*, LMuR 2024, 327 (327).

³⁰ Vgl. *Holle* (Fn. 3), § 40 Rn. 67.

³¹ So hatte der Bundesrat bereits zur Einführung der Vorschrift auf die Gefahr der Verletzung der Unschuldsvermutung hingewiesen, vgl. Stellungnahme des Bundesrates in BT-Drs. 17/7374, S. 24. Ähnliche Stimmen auch in der Lit., vgl. *Schoch*, NJW 2012, 2844 (2845); *Roffael/Wallau*, ZLR 2019, 311 ff.; *Hamm*, NJW 2018, 2099 (2100); *Grundel*, ZLR 2013, 662 (675 ff.); *Mösl*, LMuR 2015, 185 (190 f.); *Wallau*, LMuR 2018, 186.

¹⁹ Bekanntmachung der Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches v. 15.9.2021, BGBl. I 2021, S. 4253, 4277.

²⁰ BT-Drs. 19/4726, S. 10.

²¹ VGH München, Beschl. v. 12.12.2019 – 20 CE 19.1634 = LMuR 2020, 127.

²² BT-Drs. 19/25319, S. 55.

²³ *Hamm*, NJW 2018, 2099 (2100).

BVerfG in seiner Entscheidung den Konflikt mit der *europäischen* Unschuldsvermutung lediglich am Rande thematisiert. Eine explizite Auseinandersetzung mit den möglichen Verletzungen des europarechtlichen Schutzstandards blieb dabei aus.

Die Unschuldsvermutung ist indes nicht nur ein formelles Verfahrensprinzip, sondern ein fundamentaler Bestandteil des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes.³² Die öffentliche Bekanntgabe eines Verdachts kann das Vertrauen in die Unschuld eines betroffenen Unternehmens vorzeitig untergraben und zu einer faktischen Vorverurteilung führen. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu den Grundsätzen der EMRK, sondern kann zugleich die Wettbewerbsfähigkeit sowie die wirtschaftliche Existenz der betroffenen Unternehmen gefährden.³³

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Veröffentlichungspflicht nach § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB modifiziert werden könnte, um mit den Anforderungen der Unschuldsvermutung in Einklang zu stehen.

2. Bedeutung und Auslegung der Unschuldsvermutung in der europäischen Rechtsprechung

Der EGMR hat in seiner ständigen Rechtsprechung klargestellt, dass der Begriff der „Strafe“ im Sinne der EMRK weit auszulegen ist. Demnach fallen nicht nur klassische strafrechtliche Sanktionen, sondern auch verwaltungsrechtliche Maßnahmen unter diesen Begriff, sofern sie erhebliche reputationsschädigende Konsequenzen nach sich ziehen. Eine öffentliche Bekanntmachung über einen vermuteten Gesetzesverstoß kann daher als „strafähnliche Sanktion“ betrachtet werden, insbesondere wenn sie gravierende wirtschaftliche Auswirkungen auf das betroffene Unternehmen hat.³⁴ Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat ebenfalls betont, dass die Grundrechte der Unionsbürger umfassend zu schützen sind und die Unschuldsvermutung durch nationale Regelungen nicht ausgehöhlt werden darf.³⁵ Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die deutsche Regelung des LFGB, die eine Veröffentlichung bereits bei einem Verdachtsmoment vorsieht, mit den europäischen Vorgaben in Einklang steht.

Hierbei ist von besonderer Relevanz, wie verwaltungsrechtliche Sanktionen, die einen „Prangereffekt“³⁶ zur Folge haben, mit den grundlegenden Prinzipien des europäischen Rechts vereinbar sind. Insoweit hat der EuGH unmissverständlich

klargestellt, dass solche Maßnahmen nur unter strengen Voraussetzungen zulässig sind. Dies impliziert zwingend, dass Veröffentlichungen verhältnismäßig sein und die Rechte der betroffenen Unternehmen angemessen gewahrt bleiben müssen. Die aktuelle Regelung des LFGB lässt jedoch Zweifel daran aufkommen, ob diesen Anforderungen in der Praxis hinreichend Rechnung getragen wird, insbesondere wenn Veröffentlichungen zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die Schuldfrage noch nicht abschließend geklärt ist.

In weiteren Entscheidungen betonte der EuGH, dass es nicht ausreicht, eine Veröffentlichung pauschal zu rechtfertigen, sondern dass stets eine individuelle Abwägung der Interessen stattfinden müsse. Dies könnte bedeuten, dass Behörden in Zukunft stärker in die Pflicht genommen werden, die potenziellen Schäden für das betroffene Unternehmen gegen das öffentliche Interesse an Transparenz abzuwägen.

Darüber hinaus ergibt sich aus der Pflicht zur konventionsfreundlichen Auslegung, dass nationale Gerichte in Deutschland die Vorgaben der EMRK und der EU-GrCH in ihre Rechtsprechung integrieren müssen.³⁷ Eine konsequente Beachtung der Rechtsprechung würde gewährleisten, dass die Grundrechte der betroffenen Unternehmen stärker geschützt werden und die Veröffentlichungspflichten nicht in einer Weise angewendet werden, die zu einer unverhältnismäßigen Grundrechtsverletzung führt.

IV. Rechtliche Folgen bei einem Verstoß gegen die Unschuldsvermutung

Sollte die behördliche Öffentlichkeitsinformation gem. § 40 LFGB tatsächlich gegen die europäische Unschuldsvermutung verstoßen, könnten sich daraus sowohl nationale als auch europarechtliche Konsequenzen ergeben. Betroffene Unternehmen hätten die Möglichkeit, nach Erschöpfung des nationalen Rechtswegs den EGMR im Wege der Individualbeschwerde anzurufen. Der EGMR würde in einem solchen Verfahren prüfen, ob die Veröffentlichung einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 EMRK darstellt und welche konkreten Auswirkungen dies für das betroffene Unternehmen nach sich zieht.

Das Urteil des EGMR hätte jedoch keine unmittelbar begünstigende (kassatorische) Wirkung für den Beschwerdeführer. Es handelt sich nur um ein Feststellungsurteil, das allerdings für die am Verfahren beteiligten Parteien verbindlich ist, da sich die Vertragsstaaten völkerrechtlich verpflichtet haben, das Urteil zu befolgen (Art. 46 Abs. 1 EMRK). In Deutschland wird dem Urteil jedenfalls eine Orientierungs- und Leitfunktion beigemessen³⁸ – die konkret handelnde Behörde darf deshalb nicht ohne weiteres von der EGMR-Rechtsprechung abweichen, sie muss sich mit ihr zumindest auseinandersetzen und ggf. begründen, warum sie nicht berücksichtigt wurde. Ist dies nicht der Fall, besteht wiederum

³² BVerfG, Beschl. v. 16.12.1991 – 2 BvR 1542/90 = NJW 1992, 1612; BVerfG, Beschl. v. 25.11.1991 – 2 BvR 1056/90 = NJW 1992, 2011; BVerfG, Beschl. v. 21.4.1993 – 2 BvR 1706/92 = NJW 1994, 377.

³³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2110 Rn. 27 ff.).

³⁴ Vgl. *Irmischer*, Öffentlichkeit als Sanktion, 2019, S. 221 m.w.N.; vgl. auch *Gundel*, ZLR 2013, 662 (675 ff.).

³⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 28.11.2019 – C-653/19 PPU; EuGH, Urt. v. 27.10.2016 – C-439/16 PPU.

³⁶ OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.1.2020 – 13 ME 394/19, Rn. 9; dem OVG zu Folge sei ein gewisse „Prangerwirkung“ durch die Vorschrift „berechtigterweise beabsichtigt“.

³⁷ Vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 10. Aufl. 2022, § 11 Rn. 14.

³⁸ Vgl. BVerfGE 128, 326 (368); *Lohse/Jakobs*, in: *Barthe/Gericke* (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 9. Aufl. 2023, EMRK Art. 46 Rn. 14; *Meyer-Ladewig/Petzold*, NJW 2005, 15 (18);

die Möglichkeit die fehlende Berücksichtigung mittels Verfassungsbeschwerde zum BVerfG zu rügen.³⁹

Auf diese Weise entfalten EGMR-Judikate eine faktische Präcedenzwirkung für parallel gelagerte Fälle, die über den konkreten Einzelfall hinaus Bedeutung erlangen können. Erfolgreiche Klagen von Unternehmen gegen unverhältnismäßige Veröffentlichungen, können so langfristige Auswirkungen auf das behördliche Vorgehen haben. Behörden werden gezwungen, zukünftig zurückhaltender und differenzierter zu agieren. Veröffentlichungen dürfen dann nur erfolgen, wenn eine eindeutige und nachweisbare Gefährdung der Verbraucher vorliegt und die Grundrechte der Unternehmen nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt werden. Ein solcher Ansatz gewährleistet nicht nur den Schutz der Verbraucher, sondern wahrt zugleich die berechtigten Interessen der Unternehmen, was zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Transparenz und Rechtsstaatlichkeit beiträgt.

Eine Feststellung eines Verstoßes durch den EGMR hätte dabei über den Einzelfall hinausgehende Konsequenzen für die deutsche Rechtsordnung. Die EMRK, die durch ein einfaches Bundesgesetz in das deutsche Recht transformiert wurde, besitzt auch den Rang eines einfachen Bundesrechts.⁴⁰ Damit sind deutsche Gerichte verpflichtet, die Vorgaben der EMRK zu berücksichtigen und eine konventionsfreundliche Auslegung des nationalen Rechts sicherzustellen.⁴¹ Ein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung würde folglich die Vereinbarkeit von § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB mit dem deutschen Verfassungsrecht in Frage stellen. Insoweit ist mindestens erforderlich, dass sich das BVerfG mit der Unschuldsvermutung im Rahmen seiner Entscheidungen auseinandersetzt und begründet, warum es gegebenenfalls hinter dessen Schutzzumfang zurückbleibt.⁴² Insbesondere könnte die Regelung im Lichte der Verhältnismäßigkeit und des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes überprüft werden müssen. Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG – wie insbesondere die Entscheidung aus dem Jahre 2018 – überzeugt insoweit nicht, da sie die Vorgaben der EMRK unzureichend einbezieht und damit den europarechtlichen Schutzstandard nicht berücksichtigt.⁴³

Über die rein rechtlichen Folgen hinaus birgt ein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung erhebliche praktische Risiken. Unternehmen könnten sich gezwungen sehen, umfangreiche Maßnahmen zur Rechtsverteidigung zu ergreifen, selbst wenn sie letztlich nicht verantwortlich sind. Dies könnte zu einer erhöhten Belastung der Justiz und zu einer Verzögerung von Verfahren führen, die wiederum das Vertrauen in

die Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigen. Zugleich könnte der EGMR Deutschland im Falle eines festgestellten Verstoßes zur Zahlung von Entschädigungen an die betroffenen Unternehmen verpflichten – mit potenziell erheblichen finanziellen Belastungen für die öffentliche Hand.

Von nicht zu unterschätzendem Gewicht sind auch die Folgen für das Vertrauen der Bevölkerung in die behördliche Öffentlichkeitsarbeit. Der Eindruck, dass Behörden Informationen übereilt und ohne die gebotene Sorgfalt veröffentlichen, birgt die Gefahr, das langfristige Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der zuständigen Stellen zu beeinträchtigen.

Eine sorgfältige Prüfung der Veröffentlichungsvoraussetzungen muss hier entgegenwirken. Ergänzend scheint die Einführung weitergehender Schutzmechanismen erforderlich, um das öffentliche Vertrauen in behördliche Maßnahmen zu stärken und zugleich den Schutz der Rechte der betroffenen Unternehmen zu gewährleisten.

V. Herausforderungen der aktuellen Regelung im Hinblick auf die Unschuldsvermutung

Die Praxis der behördlichen Öffentlichkeitsinformation birgt erhebliche Risiken für die betroffenen Unternehmen, insbesondere, wenn sich ein veröffentlichter Verdacht im Nachhinein als unbegründet herausstellt.

Im Falle einer Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB sind die Behörden gem. § 40 Abs. 4 LFGB zwar zur Richtigstellung der falschen Information verpflichtet, sofern der betroffene Wirtschaftsbeteiligte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist. Allerdings gilt es zu beachten, dass die stigmatisierende Wirkung eines einmal veröffentlichten Verdachts auch nach dessen Löschung oder Berichtigung fortbesteht. Regelmäßig sind die Auswirkungen einer solchen Maßnahme für die Reputation von beträchtlichem Ausmaße und können mitunter existenzvernichtende Folgen für das Unternehmen nach sich ziehen.⁴⁴

Die Dynamik digitaler Medien verstärkt diese Problematik erheblich. Durch die fortschreitende Entwicklung moderner Kommunikationsmittel verbreiten sich Informationen heute schneller und weiter als je zuvor. Eine einmal veröffentlichte Nachricht kann innerhalb kürzester Zeit über soziale Netzwerke, Nachrichtenportale und andere digitale Kanäle eine enorme Reichweite und Sichtbarkeit erzielen.⁴⁵

Die gesetzlich vorgesehene Pflicht zur Löschung der Informationen nach sechs Monaten vermag diese Problematik kaum zu entschärfen, da die Verbreitung einer Information ab dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung praktisch nicht mehr kontrollierbar ist. Auch nach Entfernung der Information durch die ursprüngliche Quelle, verbleiben häufig Kopien, Verweise und Archivierungen im Internet und die Anwendung von digitalen Suchmaschinen und Archivdiensten macht eine vollständige Beseitigung der Information faktisch unmöglich. Angesichts der Tatsache, dass das „globale Netz nichts vergisst“, sehen sich Unternehmen folglich einer langfristigen

³⁹ Vgl. nur *Meyer-Ladewig/Brunozzi*, in: *Ladewig/Nettesheim/Raumer* (Hrsg.), *EMRK, Handkommentar*, 5. Aufl. 2023, Art. 46 Rn. 36. Die Rüge kann auf eine Verletzung des in Frage stehenden Grundrechts in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gestützt werden.

⁴⁰ Vgl. *Satzger* (Fn. 37), § 11 Rn. 13.

⁴¹ Vgl. *Satzger* (Fn. 37), § 11 Rn. 11; vgl. *Wallau*, *LMuR* 2018, 186 (187).

⁴² Vgl. *BVerfGE* 111, 307 (329).

⁴³ Vgl. *Satzger*, *LMuR* 2021, 1 (10).

⁴⁴ Vgl. *Irmischer* (Fn. 34), S. 72 ff., 440.

⁴⁵ Vgl. *Hamm*, *NJW* 2018, 2099 (2103).

Rufschädigung ausgesetzt, deren nachteilige Folgen noch Jahre später spürbar sein können.⁴⁶

VI. Reformansätze

Was ist also zu tun? Ein möglicher Ansatz bestünde darin, die Schwelle für eine Veröffentlichung deutlich anzuheben, so dass diese nur in unzweifelhaft klaren und schwerwiegenden Fällen zulässig ist. Einer Vorverurteilung könnte dadurch entgegengewirkt werden, dass die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsinformation ausnahmslos an das Vorliegen einer bestandskräftigen behördlichen Entscheidung oder einer rechtskräftigen Verurteilung geknüpft ist. Alternativ könnten ergänzende Prüfmechanismen etabliert werden, die vor einer Veröffentlichung sicherstellen, dass die erhobenen Vorwürfe einer mindestens grundlegenden behördlichen Überprüfung standhalten und nicht auf bloßen Verdachtsmomenten basieren. Ein weiterer Reformansatz könnte auch in der konkreten Darstellung der Information liegen.⁴⁷ So könnte die Beeinträchtigung der betroffenen Unternehmen etwa dadurch abgemildert werden, dass die Veröffentlichung ausdrücklich als bloßer Verdacht gekennzeichnet wird, um dem Publikum die Vorläufigkeit der behördlichen Feststellungen unmissverständlich zu verdeutlichen und sie insofern nicht etwa als amtliche Warnung aufzufassen ist.⁴⁸ Ein weiterer Ansatz zur faireren Gestaltung der Veröffentlichungspraxis könnte in einer frühzeitigen Einbeziehung der betroffenen Unternehmen bestehen. Zwar sieht § 40 LFGB in Abs. 3 eine Anhörung der Unternehmen vor Publikation vor. Allerdings gilt dies allein für die Fälle des § 40 Abs. 1 LFGB und nicht für die zwingende behördliche Informationspflicht nach § 40 Abs. 1a LFGB.⁴⁹ Daher sollte den Unternehmen grundsätzlich vor der Publikation die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Durch eine solche Beteiligung könnten die Unternehmen frühzeitig auf die Vorwürfe reagieren und ihre Position darlegen. Dies würde nicht nur zu einer gerechteren Behandlung der betroffenen Unternehmen führen, sondern zugleich der Öffentlichkeit ein differenzierteres und ausgewogeneres Bild der Sachlage vermitteln.

Zusätzlich wäre die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums zu erwägen, das die beabsichtigten Veröffentlichungen im Vorfeld prüft. Eine solche Instanz könnte sicherstellen, dass nur solche Informationen publik gemacht werden, die den Anforderungen der Unschuldsvermutung sowie der Verhältnismäßigkeit genügen. Zudem hätte diese Maßnahme das Potenzial, die Wahrung der Unternehmensrechte umfassend sicherzustellen und dadurch das Vertrauen in den Prozess der behördlichen Öffentlichkeitsinformation nachhaltig zu stärken und zugleich Missbrauch oder vorschnelle Veröffentlichungen zu verhindern.

VII. Schlussfolgerung

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Regelung zur Öffentlichkeitsinformation nach § 40 Abs. 1a Nr. 3 LFGB erhebliche rechtliche Bedenken aufwirft, insbesondere im Hinblick auf die europarechtlich verankerten Unschuldsvermutung. Die vorliegende Analyse verdeutlicht, dass die bestehende Regelung insofern problematisch ist, als sie bereits auf Grundlage eines bloßen Verdachts eine Veröffentlichung vorsieht und hierdurch die Grundrechte der betroffenen Unternehmen erheblich beeinträchtigen kann. Eine Reform der gesetzlichen Vorschriften erscheint zwingend geboten, um einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und dem Schutz der Unternehmensrechte zu gewährleisten.

Um diesem Konflikt zu begegnen, erscheint eine gesetzliche Anpassung unerlässlich. Eine mögliche Lösung könnte in der Erhöhung der rechtlichen Voraussetzungen der Veröffentlichungspflicht liegen. Hierdurch ließe sich sicherstellen, dass die Rechte der betroffenen Unternehmen stärker Berücksichtigung finden und die Gefahr unverhältnismäßiger Belastungen reduziert wird. Insbesondere darf eine auf Verdacht gestützte Veröffentlichung keinesfalls mehr Schaden als Nutzen verursachen, wodurch die Zielsetzung des Verbraucherschutzes letztlich untergraben würde. Die aktuelle Debatte um die Öffentlichkeitsinformation zeigt klar auf, dass der Verbraucherschutz und die Wahrung der Grundrechte der Unternehmen sorgsam austariert werden müssen, um eine faire und rechtsstaatliche Regelung zu erreichen.

Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber die bestehende Rechtslage im Hinblick auf die Anforderungen des europäischen Rechts anpasst. Eine Harmonisierung mit europäischen Rechtsstandards ist dringend geboten. Die Regelung des LFGB bedürfen einer Konkretisierung und Anpassung an die Vorgaben der EMRK und der EU-GRCh. Eine Stärkung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie die Einführung zusätzlicher Schutzmechanismen für die betroffenen Unternehmen hätten nicht nur die effektivere Sicherung ihrer Rechte zur Folge, sondern könnten zugleich das Vertrauen der Öffentlichkeit in behördliche Maßnahmen nachhaltig stärken. Ein solcher Rechtsrahmen setzt jedoch eine sorgfältige Abwägung aller betroffenen Interessen voraus, um eine Lösung zu schaffen, die gleichermaßen den Schutz der Verbraucher und die Grundrechte der Unternehmen wahrt.

Die Entwicklung eines solchen ausgewogenen Interessenausgleichs stellt eine der zentralen Herausforderung des modernen Verbraucherschutzrechts dar. Sie verlangt eine kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen, um aktuellen und künftigen Anforderungen gerecht zu werden.

⁴⁶ Vgl. *Hornung/Hofmann*, JZ 2013, 162 (164) sowie *Hamm*, NJW 2018, 2099 (2103).

⁴⁷ Vgl. *G. Dannecker/C. Dannecker*, ZLR 2019, 175 (179).

⁴⁸ Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.1.2020 – 13 ME 394/19, Rn. 9.

⁴⁹ Vgl. *Rohnfelder/Freytag* (Fn. 1), LFGB § 40 Rn. 17.