

Fall 13: Glykolwarnung

(Epping, Grundrechte, 5. Aufl. 2012, S. 170)

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG begründet, wenn der Beschwerdeführer durch die namentliche Aufnahme in die Liste des BMJFG in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt ist.

A. Art. 12 Abs. 1 GG

I. Schutzbereich

1. Persönlicher Schutzbereich (+)

- A ist Deutscher und damit Träger des Art. 12 Abs. 1 GG („Deutschen-Grundrecht“).

2. Sachlicher Schutzbereich

- Art. 12 Abs. 1 GG enthält einen einheitlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit. Beruf ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit.
- Durch das dauerhafte Abfüllen und den anschließenden Verkauf der Weine handelt A mit Gewinnerzielungsabsicht; somit dient die Tätigkeit der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage.
- Auf den Streit, ob nur erlaubte Tätigkeiten „Berufe“ sind, kommt es im vorliegenden Fall nicht an; schließlich steht nicht das Verkaufsverbot DEG-haltiger Weine in Streit, sondern die befürchteten Umsatzeinbußen hinsichtlich der nicht belasteten (legalen) Weine.

⇒ Deshalb Beruf (+).

- Die Warnung der Bundesregierung betrifft die Absatzmöglichkeiten des A und damit sein Auftreten am Markt. Da eine ständige Wechselwirkung zwischen der konkreten Ausübung des Berufs und dem Wettbewerb besteht, erstreckt sich der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG auch auf die Wettbewerbsfreiheit (a.A. vertretbar; dann müssten die folgenden Überlegungen im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG dargestellt werden).

⇒ Schutzbereich eröffnet.

II. Eingriff

- Durch die Nennung des A in der Liste des BMJFG ist zu befürchten, dass die Verbraucher sämtliche Weine des A „boykottieren“. Insofern könnte die durch diese staatliche Einflussnahme auf den Wettbewerb von Art. 12 Abs. 1 GG mitgeschützte Wettbewerbsfreiheit betroffen sein und eine Wettbewerbsverzerrung eintreten. Fraglich ist, ob hierin ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG zu sehen ist.

1. Klassischer Eingriffsbegriff

- Nach dem klassischen Eingriffsbegriff muss das staatliche Verhalten folgenden Merkmale enthalten: Es muss sich um einen Rechtsakt handeln sowie final, unmittelbar sowie imperativ sein.
- Die Veröffentlichung der Liste stellt keinen Rechtsakt, sondern einen Realakt dar.
- Bezweckt wird durch die Listenveröffentlichung die Aufklärung der Verbraucher; erst durch deren Verhalten (Kaufzurückhaltung) treten die Umsatzeinbußen bei A ein; allein die Veröffentlichung der Liste hat noch keine Auswirkungen auf die Berufstätigkeit des A. Deshalb fehlt es an der Finalität und an der Unmittelbarkeit.
- Die Liste dient der Information der Verbraucher; eine Vollstreckung (Durchsetzung mit Befehl und Zwang) ist nicht möglich. Folglich ist auch das Merkmal der Imperativität nicht erfüllt.

⇒ Die Veröffentlichung der Liste stellt keinen klassischen Eingriff dar.

2. Erweiterter Eingriffsbegriff

- Durch den erweiterten Eingriffsbegriff werden sämtliche Merkmale des klassischen Eingriffsbegriffs erweitert:

Umfasst werden auch Realakte (Veröffentlichung der Liste). (+)

Finalität ist nicht erforderlich, es genügt die Vorhersehbarkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung. Dass in Folge der Veröffentlichung der Liste die Verbraucher sämtliche Weine der genannten Abfüller „boykottieren“ würden, war durchaus erkennbar. (+)

Unmittelbarkeit ist ebenfalls nicht erforderlich. Es genügt Zurechenbarkeit. Die Kaufzurückhaltung der Bürger, durch die erst der Umsatz des A beeinträchtigt wird, stellt zwar eine Zwischenursache dar. Jedoch unterbricht diese den Zurechnungszusammenhang nicht, da sie unmittelbar auf die Listenveröffentlichung folgt. (+)

An die Stelle der Imperativität tritt die Intensität; erreicht die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität, steht das der Durchsetzbarkeit mit Befehl und Zwang gleich. (+)

- Weiterhin müsste eine objektiv berufsregelnde Tendenz vorliegen: Erforderlich hierfür ist, dass durch das staatliche Handeln solche Tätigkeiten betroffen sind, die typischerweise beruflich ausgeübt werden. Aufgrund der Berufsnähe der Maßnahmen der Bundesregierung - angeknüpft wird mit der Warnung an Herstellung und Vertrieb von Weinen -, ist eine objektiv berufsregelnde Tendenz gegeben.

⇒ Eingriff. (+)

Anmerkung: In BVerfGE 105, 252 ff. (Glykolwarnung) scheint das BVerfG davon auszugehen, dass marktbezogene Informationen des Staates keinen Eingriff in Art. 12 GG darstellen, auch wenn hierdurch Umsatzeinbußen verursacht werden. Das BVerfG hat diesbezüglich jedoch Anforderungen aufgestellt, die typischerweise auf der Rechtfertigungsebene geprüft werden, sodass im Ergebnis kein Unterschied zu der obigen Falllösung besteht. Das Vorgehen des BVerfG ist dogmatisch allerdings zweifelhaft, da die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns nicht über das Vorliegen eines Eingriffs entscheidet, sondern die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben eine Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ist.

BVerfGE 105, 252 (Ls. 1) (Glykolwarnung): „Marktbezogene Informationen des Staates beeinträchtigen den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht, sofern der Einfluss auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt. 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.“

III. Rechtfertigung

1. Schranken

- Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG formuliert einen Regelungsvorbehalt für die Berufsausübung; dieser wirkt wie ein einfacher Gesetzesvorbehalt und gilt (entgegen dem Wortlaut) für das gesamte Grundrecht der Berufsfreiheit.

2. Schranken-Schranken

a) Verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage

- Der Eingriff müsste auf ein Gesetz zurückzuführen sein (Vorbehalt des Gesetzes). Auch bei Eingriffen nach dem erweiterten Eingriffsbegriff gilt der Vorbehalt des Gesetzes, nach Ansicht des BVerfG jedoch nur in abgeschwächter Form. Dies lässt sich mit Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts begründen: Er soll staatliches Handeln vorhersehbarer und berechenbarer machen. Die faktisch mittelbaren Wirkungen, die vom erweiterten Eingriffsbegriff erfasst werden, entziehen sich aber typischerweise einer Normierung.
- Im Zeitpunkt der Warnung (1985) fehlte es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung für Produktwarnungen. § 8 S. 2 ProdSG wurde erst 1997 als Reaktion auf entsprechende Warnfälle eingeführt.
- Art. 65 GG könnte als Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden. Streitig ist, ob für Produktwarnungen Art. 65 GG als ermächtigende Norm ausreicht.
- An sich ist es unzulässig, von der Kompetenz auf die Eingriffsbefugnis zu schließen.

- Soweit der Staat Schutzpflichten zu erfüllen hat (hier: Pflicht zum Schutze der Gesundheit der Bürger aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), reichen diese als Eingriffsermächtigung nicht aus; in jedem Falle ist eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich (wie z.B. auf Landesebene die polizeiliche Generalklausel).
 - Ausnahmsweise kann aber nach Ansicht des BVerfG eine Kompetenznorm ausreichen. Wegen der unbestimmten Weite des erweiterten Eingriffsbegriffs sind auch geringere Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt zu stellen. Die der Bundesregierung zukommende Befugnis zur Staatsleitung (Art. 65 GG) lässt sich nur dann sinnvoll wahrnehmen, wenn eine Öffentlichkeitsarbeit möglich ist. Erst durch die Befugnis zur Informationstätigkeit kann eine effektive Problembewältigung ermöglicht werden, sodass der Staat seinen Schutzpflichten (Gesundheit der Bürger, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) gerecht werden kann.
- ⇒ Deshalb genügt Art. 65 GG als Ermächtigungsgrundlage dem Vorbehalt des Gesetzes (a.A. gut vertretbar).

b) Verfassungsmäßigkeit des Einzelaktes

aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

- An sich liegt die Kompetenz zur Information nach Art. 30 GG bei den Ländern, wenn nicht das GG eine andere Regelung trifft. Eine solche andere Regelung kann in Art. 65 GG gesehen werden. Die Bundesregierung ist überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung zukommt, die mit Hilfe von Informationen erfüllt werden kann. Anhaltspunkte für eine solche Verantwortung lassen sich etwa aus sonstigen Kompetenzvorschriften, beispielsweise denen über die Gesetzgebung (hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG), gewinnen. Der Bund ist zur Staatsleitung insbesondere berechtigt, wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter haben und eine bundesweite Informationsarbeit der Regierung die Effektivität der Problembewältigung fördert. Dementsprechend hat der Bund im vorliegenden Fall die Verbandskompetenz, da der Verkauf der mit DEG belasteten Flaschen im gesamten Bundesgebiet stattgefunden hat, die Gefahren für die Bevölkerung also länderübergreifend sind.
- Nach Art. 65 GG kommt der Bundesregierung die Organkompetenz zu, die vom BMJFG nach S. 2 wahrgenommen wurde.

bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

- Die Nennung der Namen der Abfüller in der Warnliste müsste verhältnismäßig sein:

(1) Legitimer Zweck

- Art. 12 Abs. 1 GG erlaubt seinem Wortlaut nach nur Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass Eingriffe in das einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft werden. Nach der sog. Drei-Stufen-Theorie richtet sich der legitime Zweck danach, ob es sich um eine Berufsausübungsregelung (1. Stufe) oder um eine Regelung der Berufswahl (2. + 3. Stufe) handelt. Durch die Nennung in der Liste kann es zu Umsatzeinbußen kommen. Der Beruf „Weinabfüller“ kann aber weiterhin ausgeübt werden. Auch dürften die wirtschaftlichen Nachteile nicht so schwer wiegend sein, dass der Eingriff einer objektiven Zulassungsvoraussetzung vergleichbar ist. Somit liegt ein Eingriff in die Berufsausübung vor, die bereits nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG „geregelt“ werden kann. Anders als bei Berufswahlregelungen sind deshalb keine besonderen Anforderungen an den legitimen Zweck zu stellen. Es genügt der Schutz eines Gemeinschaftsgutes. Die Veröffentlichung der Liste dient der Wahrung der Volksgesundheit und damit dem Schutz eines Gemeinschaftsgutes. (+)

(2) Eignung (+)

(3) Erforderlichkeit

- Verzicht auf die Nennung des Abfüllers kein milderes, aber gleich effektives Mittel. Nur durch die Namensnennung wird dem Verbraucher eine schnelle Identifizierung glykolhaltiger Weine ermöglicht. (+)

(4) Angemessenheit

- Nachteile für A stehen nicht außer Verhältnis zu den Vorteilen für die Volksgesundheit. Es ist zu berücksichtigen, dass der A durch das Abfüllen DEG-haltiger Weine eine Gefahr für die Verbraucher gesetzt hat. (+)

⇒ Die Warnung der Bundesregierung vor DEG-haltigem Wein ist verhältnismäßig.

B. Art. 14 GG: Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

- Es fehlt bereits an der Eröffnung des Schutzbereiches, da - unabhängig von dem Streit, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb von Art. 14 GG geschützt wird - bloße Chancen und Hoffnungen von Art. 14 GG nicht umfasst werden. Durch die Warnung der Bundesregierung werden aber nur die Umsatz- und Gewinnchancen des A beeinträchtigt. Vorhandenes Eigentum wird dagegen nicht gemindert.

⇒ Verletzung von Art. 14 GG. (-)

C. Art. 2 Abs. 1 GG

- Die allgemeine Handlungsfreiheit tritt aus Subsidiaritätsgründen hinter den einschlägigen Art. 12 Abs. 1 GG zurück.

Ergebnis: Die Veröffentlichung des Namens verletzt den A nicht in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. in seinen Eigentumsrechten aus Art. 14 GG. Somit ist die Verfassungsbeschwerde des A unbegründet.