

„Naming and Shaming“ oder Verbraucherschutz durch das Benennen von Ross und Reiter

Gedanken aus Anlass des Beschlusses des BGH vom 17.6.2025 in Sachen gas.de

Prof. Dr. Peter Rott, Oldenburg*

I. Einführung

Am 7.7.2023 veröffentlichte die Bundesnetzagentur eine Pressemitteilung mit dem Titel „Beschluss zur Untersagung der Tätigkeit als Energielieferant“.¹ Der Eingangstext lautete: „Die Bundesnetzagentur hat der gas.de Versorgungsgesellschaft mbH die Tätigkeit als Energielieferant von Haushaltskunden untersagt. „Ein Energielieferant, der nicht den Anforderungen des Gesetzes genügt, darf am deutschen Energiemarkt nicht tätig sein. Wir schützen so die Verbraucherinnen und Verbraucher“, so Klaus Müller, Präsident der Bundesnetzagentur.“ Es folgt die Erklärung, dass gas.de nach Auffassung der Bundesnetzagentur die gesetzlichen Regeln nicht einhalte, die einer sicheren und verbraucherfreundlichen Energieversorgung dienen, sowie einige Ausführungen zur Rechtsgrundlage der Untersagung (§ 5 Abs. 5 EnWG).

Gas.de hatte im Zuge der steigenden Energiepreise zum Dezember 2021 die Lieferung von Gas eingestellt, ohne – anders als andere Anbieter – insolvent zu sein. Die Verträge mit 370.000 Kunden hatte gas.de rechtswidrig gekündigt² und sich im Nachgang zu Unrecht auf § 314 BGB berufen.³ Verbraucherzentralen vermuten, dass gas.de große Energiemengen zu Höchstpreisen im Großhandel verkauft hat, statt seine vertraglichen Pflichten zu erfüllen.⁴ Im März 2023 wollte gas.de dann wieder ins Geschäft mit Haushaltkunden einsteigen. Dagegen richtete sich die Untersagungsverfügung der Bundesnetzagentur vom 29.6.2023.⁵ Parallel dazu erhob der vzbv eine Unterlassungsklage gegen die Wiederaufnahme des Geschäfts.⁶

Gas.de wehrte sich gegen die Veröffentlichung der Meldung zur Untersagung der Tätigkeit als Energielieferantin unter Nennung ihres Namens, scheiterte damit aber vor dem BGH. Die Bundesnetzagentur habe grundsätzlich das Recht, über eine solche Untersagungsverfügung öffentlich zu informieren. Ob und in welcher Weise das im Einzelfall passiere, stehe im Ermessen der Behörde. Sie habe unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dem öffentlichen Informationsinteresse den Vorrang gegenüber den Interessen der Betroffenen einräumen dürfen.⁷

Der Beschluss des BGH soll hier zum Anlass genommen werden, das Thema über den Energiesektor hinaus zu betrachten.

II. „Naming and Shaming“

Das Benennen von Rechtsverstößen unter Nennung des Namens desjenigen, der gegen das Gesetz verstößen hat, wird in der Lite-

ratur gerne als „Naming and Shaming“ bezeichnet⁸ und mit dem mittelalterlichen Pranger⁹ oder gar Lynchjustiz¹⁰ in Verbindung gebracht. Sogar Gerichte verwenden diese Begrifflichkeit mitunter.¹¹ Der Gedanke stammt ursprünglich aus dem außerrechtlichen Bereich. Naming and Shaming ist ein Instrument insbesondere von Nichtregierungsorganisationen, um auf Missstände aufmerksam zu machen und Unternehmen über öffentlichen Druck bis hin zum Boykott zur Änderung ihres Verhaltens zu bringen.¹²

Die Übernahme dieses Konzepts ins Recht wird allgemein dem angelsächsischen Rechtsraum zugeschrieben.¹³ Es findet sich auch im EU-Recht, und – sowohl aufgrund der Pflicht zur Umsetzung von EU-Recht als auch autonom gesetzt – seit zehn bis 15 Jahren auch im deutschen Recht. Allerdings erfolgte die Einführung in verschiedenen Rechtsgebieten zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Ausprägung, und manchmal hat man den Eindruck, das Rad müsse in jedem Rechtsbereich erst einmal wieder neu erfunden werden.

III. Naming and Shaming in Deutschland?

Naming and Shaming entspricht ganz sicher nicht tradierter deutscher Rechtskultur. Anders als im englischen Recht und

* Der Autor ist Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Informationsrecht an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

1 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20230707_GasDE.html.

2 Vgl. <https://www.gas.de/nachrichten-archiv.html>.

3 Ausf. dazu OLG Düsseldorf 27.11.2024 – 3 Kart 231/23, BeckRS 2024, 42590, Rn. 136 ff.

4 Vgl. zum Ganzen Rott VuR 2022, 161 f., sowie <https://www.vzbv.de/meldungen/schadensersatzforderungen-bei-gasde-druck-machen-lohnt-sich>.

5 Diese wurde im November 2024 aus formellen Gründen wegen der Nichtanzeige einer möglichen Gefangenheit vom OLG Düsseldorf 27.11.2024 – 3 Kart 231/23, BeckRS 2024, 42590, aufgehoben.

6 Az. I-20 U 58/23 beim OLG Düsseldorf, vgl. https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Verbraucherrechte/Verbandsklageregister/Musterfeststellungsklagenregister/Verbandsklagenregister/Unterlassungsklagen/Klagen/2024/030/UKlag_30_2024_node.html.

7 Vgl. BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Pressemitteilung Nr. 114/2025. Der Beschluss wurde am 30.9.2025 veröffentlicht.

8 Vgl. etwa Früh, in: Kämpel/Müller/Früh/Seyfried, Bankrecht und Kapitalmarktrecht, 6. Aufl. 2022, Einführung.

9 So etwa Ossenbühl NVwZ 2011, 1357 (1358); Schmieszek/Langner WM 2014, 1893; Möstl LMuR 2014, 77 (80). Vgl. auch die Argumentation des Restaurants Tacos in LG Köln 22.9.2021 – 28 O 249/20, VuR 2021, 473.

10 So Fleischer ZGR 2004, 437 (477): „staatlich gesponsierte Lynchjustiz“.

11 Vgl. etwa BayVGH 18.3.2013 – 9 CE 13.80, LMRR 2013, 18.

12 Vgl. etwa Bartley/Child, 79 American Sociological Review (2014), 653 ff.

13 Vgl. etwa Früh, in: Kämpel/Müller/Früh/Seyfried, Bankrecht und Kapitalmarktrecht, 6. Aufl. 2022, Einführung.

auch sonst im sog. angelsächsischen Rechtsraum werden die Parteien in Gerichtsentscheidungen nur als Klägerin bzw. Kläger und Beklagte bzw. Beklagter bezeichnet, auch wenn im Einzelfall aus dem Urteil deutlich wird, um welches Unternehmen es geht.¹⁴ Auch renommierte juristische Zeitschriften akzeptieren nicht, dass in Urteilsanmerkungen aufgelöst wird, um wen es sich dabei handelt.¹⁵

Im Verwaltungsrecht galt der Grundsatz des Aktengeheimnisses, im Grundsatz konnten nur Verfahrensbeteiligte Einsicht erhalten.¹⁶ Die Transparenz öffentlichen Handelns war insgesamt beklagenswert.¹⁷ In den letzten gut 20 Jahren gab es in dieser Hinsicht aber erhebliche Entwicklungen zu verzeichnen.

1. Informationsrechte

Durchbrechungen im Sinne von Informationsrechten kamen ursprünglich von außen. Den Vorreiter machte die Umweltinformations-Richtlinie 90/313/EWG,¹⁸ ursprünglich umgesetzt im Umweltinformationsgesetz von 1994.¹⁹ Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)²⁰ und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG)²¹ wurden zwar – im internationalen Vergleich sehr spät²² – autonom in den Jahren 2005 und 2007 erlassen und konnten damals als großer verbraucherpolitischer Erfolg gelten, sie enthalten aber auch erhebliche Beschränkungen des Informationszugangs.²³ Das Bundesverfassungsgericht hat die Ableitung eines Zugangs zu Informationen unmittelbar aus dem Demokratieprinzip oder dem Rechtsstaatsprinzip abgelehnt.²⁴

Teile der Verwaltung versuchen noch immer, die Herausgabe von Informationen entweder ganz zu verweigern, oder sie schwärzen nicht unerhebliche Teile von Dokumenten. Ein Streitpunkt ist dabei immer wieder der Schutz von Unternehmensgeheimnissen. Besonders spektakulär ist das Verhalten des Kraftfahrt-Bundesamts (KBA). So erhielt etwa die Deutsche Umwelthilfe im Zusammenhang mit dem Dieselskandal vom KBA eine fast vollständig geschwärzte Akte zur Korrespondenz des KBA mit der Volkswagen AG – die Vornahme der Schwärzungen hatte das KBA der Volkswagen AG überlassen. Das VG Schleswig ordnete daraufhin die Herausgabe der ungeschwärzten Akten an.²⁵ Auch gegenüber dem NDR verweigerte das KBA auf ausdrückliche Weisung aus dem Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur die Akteneinsicht und ließ sich nach Niederlagen beim VG Schleswig²⁶ und beim OVG Schleswig²⁷ sogar noch zur Zahlung eines Zwangsgelds verurteilen.²⁸ Im Fall eines Informationsbegehrens eines Mercedes-Kunden war zwar das KBA zur Herausgabe der Akten bereit, aber die Mercedes-Benz AG klagte gegen die Gestattung der Einsicht – allerdings vergeblich.²⁹

Informationsrechte als solche führen natürlich noch nicht zu Naming oder gar Shaming und waren auch nicht für diesen Zweck gedacht. Sie ermöglichen es aber denjenigen, die die Informationen erhalten, zB Journalisten, Umweltorganisationen oder auch der Initiative „Topf Secret“ von Frag den Staat und Foodwatch, diese öffentlichkeitswirksam zu nutzen.³⁰ Dieses Vorgehen ist nicht rechtsmissbräuchlich,³¹ vielmehr ergänzt es die nicht immer zufrieden stellende behördliche Information.³² Der Kampf der Unternehmer gegen die Veröffentlichung von In-

formationen durch Private mittels Unterlassungsklagen, die auf die Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (§ 1004 iVm § 823 BGB analog) gestützt werden, war vor den Gerichten erfolglos.³³ Versuche, Private durch Einschüchterungsklagen (sog. Strategic Lawsuit Against Public Participation; SLAPP) mundtot zu machen, haben mittlerweile auf EU-Ebene zur Verabschiedung der Anti-SLAPP-Richtlinie geführt.³⁴

2. Berichtspflichten mit anschließender Veröffentlichung

Einen Schritt weiter geht die Verpflichtung von Unternehmen, Berichte zu erstellen, die dann veröffentlicht werden (müssen). Interessierte können diese Berichte auswerten und für ihre aufklärerische Tätigkeit nutzen, ohne zuvor den Zugang beantragen (und bezahlen) zu müssen. Diese Wirkung ist durchaus gewollt. Ziel solcher Berichte ist es zunächst, (wirtschaftlich) interessierten eine bessere Grundlage für ihre Entscheidungen zu geben.

Ein Beispiel aus dem deutschen Recht ist der Deutsche Corporate Governance-Kodex. Dieser ist kein verbindliches Regelwerk, sondern enthält Empfehlungen der „Regierungskommision Deutscher Corporate Governance Kodex“ zu guter Unternehmensführung. Unternehmen müssen nach § 161 AktG erklären, ob diese Empfehlungen angewendet werden oder nicht und gegebenenfalls warum nicht (sog. comply or explain), wobei Abweichungen als solche ausdrücklich nicht negativ konnotiert sind.³⁵ Die Erklärung ist auf der Internetseite der Gesellschaft dauerhaft öffentlich zugänglich zu machen. Zweck dieser Rege-

14 Vgl. etwa OLG Stuttgart 18.9.1998 – 2 U 25/98, LMRR 1998, 48: „Die klagende Wettbewerbszentrale nimmt die Beklagte, eine bekannte Herstellerin von (quadratischen) Schokoladentafeln ... in Anspruch.“

15 So die Erfahrung des Autors mit der NJW.

16 Vgl. Schmitz/Jastrow NVwZ 2005, 984 (985).

17 Vgl. Kloepfer, in: Falke/Schlacke (Hrsg.), Neue Entwicklungen im Umwelt und Verbraucherrecht, 2004, 55 ff.

18 Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158, 56, mittlerweile ersetzt durch Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

19 BGBI. 1994 I, 1490, mittlerweile ersetzt durch das UIG vom 22.12.2004 idF der Bekanntmachung vom 27.10.2014, BGBI. 2014 I, 1643.

20 BGBI. 2005 I, 2722.

21 BGBI. 2007 I, 2558, mittlerweile idF der Bekanntmachung vom 17.10.2012, BGBI. 2012 I, 2166. Vgl. statt vieler Prommer/Rossi GewA 2013, 97 ff.

22 Vgl. Wehrmann ZGI 2022, 205 (206).

23 Vgl. Kloepfer K&R 2006, 19 ff., zum IFG; Bode ZRP 2006, 73 (74) zum Entwurf des VIG.

24 Vgl. etwa BVerfG 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, NJW 2001, 1633.

25 Vgl. VG Schleswig 20.4.2018 – 6 A 48/16, ZUR 2018, 628.

26 Vgl. VG Schleswig 25.4.2019 – 6 A 222/16, BeckRS 2019, 15456.

27 Vgl. OVG Schleswig 27.4.2020 – 4 LA 251/19, BeckRS 2020, 7711.

28 Vgl. VG Schleswig 17.5.2021 – 8 D 1/21, BeckRS 2021, 12856.

29 Vgl. VG Schleswig 11.10.2023 – 10 A 120/22, BeckRS 2023, 30291.

30 Vgl. aufs. Wollenschläger, Multiplikatoren als Herausforderung für die Informationsfreiheit und das Verbraucherportal „Topf Secret“, 2021, mBespr Metz VUR 2022, 117 f.

31 Vgl. BVerwG 29.8.2019 – 7 C 29.17, VuR 2020, 186 mAnm Metz (zum VIG).

32 Vgl. nur Rücker VuR 2020, 1f., zum Fall Wilke-Wurstwaren.

33 Vgl. nur LG Köln 22.9.2021 – 28 O 249/20, VuR 2021, 473 mAnm Metz; LG Schweinfurt 12.8.2021 – 12 O 790/20, LMUR 2022, 23; jeweils zu Topf Secret.

34 Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), ABl. L 2024/1069.

35 Vgl. Hartig BB 2012, 2959.

lung ist einerseits zu erreichen, dass sich das Unternehmen mit den Empfehlungen befasst, andererseits die Information von Anlegern und Geschäftspartnern. Zur Skandalisierung (shaming) eignen sich die Erklärungen eher nicht.

Das zweite und mit Blick auf Naming and Shaming schon klassische Beispiel ist das der Unternehmensberichterstattung über Aktivitäten oder deren Fehlen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit. Deutlich formuliert Erwägungsgrund (9) der Richtlinie (EU) 2022/2464 über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, dass neben den Anlegern und Vermögensverwaltern auch die Akteure der Zivilgesellschaft, einschließlich Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner, die Unternehmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Mensch und Umwelt stärker in die Verantwortung nehmen wollen, zu den Hauptnutzergruppen der Nachhaltigkeitsberichte zählen. Es ist also durchaus beabsichtigt, dass diese vielleicht auch die guten, jedenfalls aber die schlechten Beispiele in ihrer Tätigkeit aufgreifen.³⁶

3. Eigeninitiative Veröffentlichungen

Das Aufkommen eigeninitiativer Veröffentlichungen von Informationen über problematische Produkte nahm ihren Ausgangspunkt in der bahnbrechenden Glykol-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.³⁷ Das Gericht gestand der Bundesregierung auf Grund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort die Berechtigung zur Informationsarbeit zu, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann.

Eigeninitiative Veröffentlichungen von Informationen über Gesetzesverstöße sind mittlerweile in vielen Rechts- und Lebensbereichen erlaubt oder sogar verpflichtend, allerdings in der praktischen Anwendung hochumstritten. Bei den Unternehmen sind sie ganz offensichtlich höchst unbeliebt, häufig wird die Veröffentlichung von Verstößen als existenzbedrohend eingestuft.³⁸ Einige Regelungsansätze fielen massivem politischem Widerstand zum Opfer.³⁹

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die Veröffentlichung von Rechtsverstößen einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, weil sie jedenfalls bei einer gewissen Intensität einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und/oder der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG darstelle.⁴⁰ Allerdings wurde im Schrifttum regelmäßig die Vereinbarkeit der jeweiligen gesetzlichen Grundlage insbesondere mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz⁴¹ wie auch mit dem EU-Recht⁴² angezweifelt oder jedenfalls ihre Anwendung durch die jeweilige Behörde als unverhältnismäßig bewertet. Nehmen Behörden ihre Kompetenz zur Veröffentlichung wahr, führt dies häufig zu Gerichtsverfahren.

Hinter eigeninitiativen Veröffentlichungen stehen die unterschiedlichsten Regelungen. Beispielhaft sollen im Folgenden die Gebiete Lebensmittel, Lieferketten, Finanzdienstleistungen und das vom BGH thematisierte Energierecht mit ihren Eigenheiten herausgegriffen werden.⁴³

a) *Lebensmittel*. Am meisten Aufsehen erregt hat zweifellos der Bereich der Lebensmittel. Er hat maßgeblich zum Begriff der Prangerwirkung beitragen und auch das Recht in anderen Bereichen zumindest mitgeprägt.

aa) *Informationen über Lebensmittelkontrollen*. Legendär ist die sog. „Pankower Ekelliste“. Ab Mai 2009 veröffentlichte das Bezirksamt Pankow die negativen Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen einschließlich Bildmaterial im Internet und löste damit heftige Debatten in der Rechtswissenschaft aus.⁴⁴ Veröffentlicht wurden Lebensmittelbetriebe (insbesondere aus der Gastronomie), die u.a. gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) verstößen hatten und dadurch mindestens den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllten, in einer gesonderten Negativliste mit Namen, Anschrift, dem Datum der zuletzt durchgeföhrten Kontrolle sowie den festgestellten Mängeln und eben Bildmaterial. Verbrauchern sollte damit ein unmittelbarer Vergleich zwischen Wettbewerbern am Markt und eine daran orientierte Kaufentscheidung zu Gunsten der besser bewerteten und zu Lasten der schlechter bewerteten Betriebe ermöglicht werden. Gleichzeitig sollten Betriebe angesichts daraus resultierender oder zumindest befürchteter wirtschaftlicher Einbußen zu vermehrten Anstrengungen bei der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorgaben angehalten werden.⁴⁵ Die „Ekelliste“ scheiterte vor dem Berliner Verwaltungsgericht. Das Bezirksamt Pankow stützte die ursprüngliche Liste auf § 5 Abs. 1 S. 2 VIG aF (jetzt § 6 Abs. 1 S. 2 VIG), der nach Auffassung des VG Berlin die Veröffentlichung nicht trägt.⁴⁶

2017 erließ dann der EU-Gesetzgeber die Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel⁴⁷ mit einer neuen Transparenzvorschrift in Art. 8 (5). Danach können die zuständigen Behörden Informationen über das Ergebnis amtlicher Kontrollen, die einzelne Unternehmer betreffen, unbeschadet der Fälle, in denen die Verbreitung nach Unions- oder nationalem Recht erforderlich ist, unter folgenden Bedingungen veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zu-

36 Vgl. auch Renner ZEuP 2022, 782 (795); Schrader ZUR 2013, 451 (457).

37 BVerfG 26.6.2002 – 1 BvR 558/91 u.a., NJW 2002, 2621.

38 Vgl. etwa Kment/Pleiner ZUR 2015, 330, zu Verstößen gegen Umweltrecht.

39 So etwa das nordrhein-westfälische Kontrollbarometer, vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Einleitung Rn. 378c.

40 Vgl. etwa OVG Münster 24.4.2013 – 13 B 192/13, NVwZ-RR 2013, 627; VG Berlin 17.3.2014 – VG 14 L 410.13, BeckRS 2014, 49030; VG Berlin 19.3.2014 – VG 14 L 35.14, BeckRS 2014, 48992, bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg 28.5.2014 – OVG 5 S 21/14, NVwZ-RR 2014, 843; VG Berlin 16.12.2024 – VG 14 L 228/24, LMuR 2025, 126. So auch BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Rn. 14, zur Pressemitteilung der BNetzA.

41 So etwa Ossenbühl NVwZ 2011, 1357 ff., zu § 5 Abs. 1 S. 2 VIG aF.

42 Vgl. nur Prölß, zit. bei Ambrock/Karcher NVwZ 2011, 1371 (1372).

43 Vgl. weiter zum Pflege-TÜV Martini/Albert NZS 2012, 201 ff.; zur Veröffentlichung von immissionsschutzrechtlichen Mängelberichten nach Umweltinspektionen Kment/Pleiner ZUR 2015, 330 ff.

44 Vgl. statt vieler Holzner NVwZ 2010, 489 ff.; Wallau ZLR 2010, 382 ff.; Becker/Blackstein NJW 2011, 490 ff.

45 So VG Berlin 16.12.2024 – VG 14 L 228/24, LMuR 2025, 126 (127).

46 VG Berlin 17.3.2014 – VG 14 L 410.13, BeckRS 2014, 49030; VG Berlin 19.3.2014 – VG 14 L 35.14, BeckRS 2014, 48992, bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg 28.5.2014 – OVG 5 S 21/14, NVwZ-RR 2014, 843.

47 ABI. 2017 L 95, 1.

gänglich machen: (a) Der betreffende Unternehmer erhält Gelegenheit, sich vor der Veröffentlichung oder Freigabe zu den Informationen zu äußern, die die zuständige Behörde veröffentlichten oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich machen möchte, wobei der Dringlichkeit der Lage Rechnung zu tragen ist und (b) die veröffentlichten oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich gemachten Informationen berücksichtigen die Bemerkungen des betroffenen Unternehmers oder werden mit diesen zusammen veröffentlicht oder freigegeben. Zudem gestattet Art. 11 (3) der VO es den zuständigen Behörden, Angaben über die Einstufung einzelner Unternehmer aufgrund der Ergebnisse einer oder mehrerer amtlicher Kontrollen zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich zu machen, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind: (a) Die Einstufungskriterien sind objektiv, transparent und öffentlich verfügbar und (b) es gibt geeignete Regelungen, die gewährleisten, dass der Einstufungsprozess fair, schlüssig und transparent ist.

Das Land Berlin schuf aufgrund dieser Verordnung im Jahre 2021 mit dem Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetz (LMÜTranspG)⁴⁸ eine neue gesetzliche Grundlage für die behördliche Information über Lebensmittelkontrollen. Das Bezirksamt Pankow verwendete daraufhin ein reformiertes Smiley-Modell. Dieses hielt zwar die inhaltlichen Vorgaben des LMÜTranspG ein. Allerdings sieht letzteres kein Smiley-System, sondern ein Balkendiagramm, das so genannte Lebensmittelüberwachungstransparenzbarometer, vor, das einen Farbverlauf mit paritätischen Farbanteilen – von Grün über Gelb bis Rot – abbildet, in dem das Kontrollergebnis mit einem Pfeil zu markieren ist. Das VG Berlin hielt daher das Smiley-System aufgrund der abweichenden Darstellungsweise weiterhin für rechtswidrig.⁴⁹ Grundsätzlich sind aber Smiley-Systeme, Hygiene-Ampeln und ähnliche Modelle bei entsprechender gesetzlicher Grundlage mittlerweile unbestritten zulässig.⁵⁰

bb) Information über den Verzehr durch Menschen ungeeignete Lebensmittel. Neben der Kompetenz aus der Verordnung (EU) 2017/625 besteht freilich die deutlich ältere, aber an engere Voraussetzungen geknüpfte aus § 40 LFBG. In Umsetzung von Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit⁵¹ soll die zuständige Behörde nach § 40 Abs. 1 S. 1 LFBG die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers informieren.

§ 40 LFBG geht aber über diese EU-rechtliche Anforderung hinaus, und dies entgegen Angriffen aus der Literatur⁵² auch zulässig. Der EuGH erklärte in der Rechtssache *Karl Berger*, dass die Information der Öffentlichkeit nach nationalem Recht auch zulässig sei, wenn das fragliche Lebensmittel aus anderen Gründern für den Verzehr durch Menschen ungeeignet sei.⁵³ § 40

LFBG nennt in Abs. 1 S. 2 Nrn. 4 und 4a insbesondere ekelerregende Lebensmittel und solche, bei denen der Endverbraucher getäuscht wird. § 40 LFBG hat im Laufe der Jahre einige Veränderungen erfahren,⁵⁴ hielt aber grundsätzlich allen verfassungsrechtlichen Bedenken Stand. Das Bundesverfassungsgericht hielt lediglich die Ergänzung um eine Lösungsfest für erforderlich.⁵⁵

Zu beachten ist, dass die Information schon erfolgen soll, wenn der hinreichende Verdacht einer Gesundheitsgefährdung oder der durch Tatsachen hinreichend begründete Verdacht einer Täuschung der Verbraucher besteht bzw. ein zum Verzehr ungeeignetes, insbesondere ekelerregendes Lebensmittel in nicht unerheblicher Menge in den Verkehr gelangt oder gelangt ist oder wenn ein solches Lebensmittel wegen seiner Eigenart zwar nur in geringen Mengen, aber über einen längeren Zeitraum in den Verkehr gelangt ist. Dahinter steht, dass in diesen Fällen schnell gehandelt werden muss.

§ 40 Abs. 1a LFBG verschärft die Rechtslage insofern noch, als in bestimmten schwerwiegenden Fällen die Behörde die Öffentlichkeit informieren muss.⁵⁶ Dies ist nach § 40 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 LFBG u.a. dann der Fall, wenn der hinreichend begründete Verdacht besteht, dass gegen Vorschriften des LFBG, die dem Schutz der Endverbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgelds von mindestens 350 Euro zu erwarten ist oder eine Sanktionierung wegen einer Straftat zu erwarten ist und deswegen gemäß § 41 OWIG eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfolgt ist.

Die Absätze 2 bis 4a legen im Interesse der Verhältnismäßigkeit des mit der Information der Öffentlichkeit verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit und das Recht der Informationellen Selbstbestimmung Grenzen fest.⁵⁷ So ist grundsätzlich zunächst die Anhörung des Herstellers bzw. Inverkehrbringers erforderlich. Stellt sich die Information als unrichtig heraus, ist dies ebenso unverzüglich öffentlich bekannt zu machen wie eine Beseitigung des Mangels. Sechs Monate nach der Veröffentlichung ist die Information nach § 40 Abs. 1a LFBG einschließlich etwaiger Berichtigungen oder Informationen zur Mängelbeseitigung nach § 40 Abs. 4a LFBG zu entfernen.

Streit gab und gibt es immer wieder um die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen im konkreten Einzelfall.⁵⁸

b) Lieferketten. In der deutschen Tradition der Schonung von Unternehmen, die gegen das Gesetz verstoßen, steht das Liefer-

48 GVBl. 2021, 1033.

49 VG Berlin 16.12.2024 – VG 14 L 228/24, LMUR 2025, 126.

50 Vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 3. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 376b.

51 ABI. 2012 L 31, 1.

52 Vgl. etwa Voit LMUR 2012, 9 ff.

53 EuGH 11.4.2013 – C-636/11, ECLI:EU:C:2013:227 – Karl Berger gegen Freistaat Bayern.

54 Vgl. dazu Elsing/Rosenow VuR 2013, 77 ff.

55 Vgl. BVerfG 21.3.2018 – 1 BvF 1/13, NJW 2018, 2109 = VuR 2018, 311 mAnn Metz.

56 Vgl. Elsing/Rosenow VuR 2013, 77 (78).

57 Allgemein dazu auch Schoch NJW 2012, 2844 (2848 f.).

58 Vgl. etwa die Kommentierung bei Boch, Lebens- und Futtermittelgesetzbuch, 10. Aufl., Stand 2024, § 40 LFGB.

kettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), dessen Zweck ja auch gerade die Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette ist. Nach § 21 LkSG muss zwar die zuständige Behörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, einmal jährlich über ihre im vorausgegangenen Kalenderjahr erfolgten Kontroll- und Durchsetzungstätigkeiten berichten und diesen Bericht auf ihrer Webseite veröffentlichen. Die Berichte sollen auf festgestellte Verstöße und angeordnete Abhilfemaßnahmen hinweisen und diese erläutern sowie eine Auswertung der eingereichten Unternehmensberichte enthalten, aber die jeweils betroffenen Unternehmen ausdrücklich nicht benennen.

Umgekehrt verlangt Art. 27 (5) der Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, dass jegliche Beschlüsse der Aufsichtsbehörden, die Sanktionen im Zusammenhang mit Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften betreffen, veröffentlicht werden, mindestens fünf Jahre lang öffentlich zugänglich bleiben und dem europäischen Netz der Aufsichtsbehörden übermittelt werden. In der deutschen Literatur findet sich auch in diesem Kontext der Begriff der „öffentlichen Anprangerung“.⁵⁹

c) *Finanzdienstleistungen*. Auch im Bereich der Finanzdienstleistungen ist von Naming and Shaming die Rede. In diesem Bereich herrschte traditionell absolute Verschwiegenheit. Diese ist auch heute noch der Grundsatz, der aber zunächst durch Anforderungen aus dem EU-Recht durchbrochen wurde. Die entsprechenden Regelungen finden sich in § 319a VAG, § 60c KWG und § 124 WpHG. Ergänzt wurden diese Informationspflichten ab 2014 durch autonome Regelungen in § 319 VAG, § 60b KWG und § 123 WpHG.

Zu eigeninitiativen Veröffentlichungen zwingt in einigen Fällen das EU-Recht. Ein typisches Beispiel bietet Art. 62 (3) der Verordnung (EU) Nr. 909/2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer. Danach müssen die zuständigen Behörden auf ihrer offiziellen Website jede Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche Sanktion oder andere Maßnahme wegen eines Verstoßes gegen diese Verordnung verhängt wird, umgehend bekanntmachen, nachdem die betreffende Person über diese Entscheidung unterrichtet wurde. Dabei werden mindestens Art und Natur des Verstoßes sowie der Name bzw. die Firma der natürlichen oder juristischen Person, gegen die die Sanktion verhängt wurde, bekanntgemacht. Werden gegen die Entscheidung, eine Sanktion oder eine andere Maßnahme zu verhängen, bei den maßgeblichen Justiz- oder sonstigen betreffenden Behörden Rechtsmittel eingelegt, so veröffentlichen die zuständigen Behörden auf ihrer offiziellen Website auch Informationen über den Stand der jeweiligen Widersprüche und deren Ergebnisse. Ferner wird jede Entscheidung, mit der eine frühere Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion bzw. einer Maßnahme für ungültig erklärt wird, ebenfalls bekanntgemacht. Alle Bekanntmachungen müssen mindestens fünf Jahre auf der offiziellen Webseite der Behörde verfügbar bleiben.

Relativiert wird diese Regelung, wiederum typisch für das Finanzdienstleistungsrecht, durch eine Verhältnismäßigkeitsprü-

fung und durch den Schutz der Finanzmärkte. Wäre die Bekanntmachung der Identität der juristischen Personen oder der personenbezogenen Daten der natürlichen Personen nach Ansicht der Behörde unverhältnismäßig oder würde die Bekanntmachung die Stabilität der Finanzmärkte oder laufende Ermittlungen gefährden, so ist die Bekanntgabe entweder hinauszuschieben, zu anonymisieren oder ganz zu unterlassen. Allerdings gilt in Bezug auf die Namensnennung ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis: Die namentliche Bekanntmachung soll der Normalfall sein.⁶⁰

In anderen Rechtsakten wird lediglich die Kompetenz zur Veröffentlichung festgelegt. Art. 44 (3) der neuen Verbrauchercredit-Richtlinie (EU) 2023/2225 etwa sieht vor, dass die zuständigen Behörden jede Verwaltungssanktion (...) öffentlich bekannt machen können, sofern eine solche Bekanntmachung die Stabilität der Finanzmärkte nicht ernstlich gefährdet und den Beteiligten keinen unverhältnismäßigen Schaden zufügt.

Sollvorschriften enthalten die autonom erlassenen deutschen Regelungen in § 319 VAG, § 60b KWG und § 123 WpHG. Nach § 60b Abs. 1 KWG etwa soll die BaFin, sofern die Bekanntmachung nicht bereits nach § 60c Abs. 1 S. 1 KWG erfolgt, jede gegen ein ihrer Aufsicht unterstehendes Institut oder Unternehmen oder gegen einen Geschäftsleiter eines Instituts oder Unternehmens verhängte und bestandskräftig gewordene Maßnahme, die sie wegen eines Verstoßes gegen das KWG, die dazu erlassenen Rechtsverordnungen oder die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 oder der Verordnung (EU) 2015/847 verhängt hat, jede unanfechtbar gewordene Bußgeldentscheidung und jede bestandskräftige Maßnahme nach § 28 Abs. 1 S. 2, 4 und 5, Abs. 2 S. 1 (...) unverzüglich auf ihren Internetseiten öffentlich bekannt machen und dabei auch Informationen zu Art und Charakter des Verstoßes mitteilen. Allerdings weisen die genannten Vorschriften neben den Relativierungen in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit und den Schutz der Finanzmärkte eine weitere erhebliche Einschränkung auf: Sie beziehen sich alle nur auf bestandskräftig gewordene Maßnahmen.⁶¹ Dies hat zwar den Vorteil, dass die Behörde keinesfalls zurückrudern muss, kann aber eine Verzögerung von Jahren mit sich bringen.⁶²

d) *Energierecht*. Im Energierecht hatte die Veröffentlichung von Informationen bislang wenig Aufsehen erregt. Rechtsgrundlage ist § 74 EnWG, der zum Zeitpunkt der Pressemitteilung der Bundesnetzagentur zur Untersagung der Belieferung von Haushaltskunden durch gas.de wie folgt lautete: „Die Einleitung von Verfahren nach § 29 Abs. 1 und 2 und Entscheidungen der Regulierungsbehörde auf der Grundlage des Teiles 3 sind auf der Internetseite und im Amtsblatt der Regulierungs-

59 Vgl. Rubner/Schidlo NJW-Spezial 2024, 399 (400).

60 Vgl. VGH Kassel 4.8.2022 – 6 B 134/22, BKR 2022, 860 (zu § 60b KWG).

61 Krit. auch Gurlit ZRP 2015, 16 (18). Auch im EU-Recht findet sich mitunter diese Einschränkung, etwa in Art. 32 der Versicherungsvertriebs-Richtlinie (EU) 2016/97; dazu Rüll VuR 2017, 128 (135 f.).

62 Vgl. auch OLG Düsseldorf 9.10.2014 – VI-Kart 5/14 (V), NZKart 2015, 57, zu § 53 Abs. 5 GWB, der die Veröffentlichung von Entscheidungen nach Abschluss des behördlichen Bußgeldverfahrens vorsieht, auch wenn die Entscheidung noch nicht rechtskräftig ist.

behörde zu veröffentlichen. Im Übrigen können Entscheidungen von der Regulierungsbehörde veröffentlicht werden.“

Durch das Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22.12.2023⁶³ wurde die Vorschrift später ergänzt. Sie lautet jetzt:

„Die Einleitung von Verfahren nach § 29 Absatz 1 und 2 sowie Entscheidungen der Regulierungsbehörde auf der Grundlage des Teils 3 sind auf der Internetseite der Regulierungsbehörde zu veröffentlichen. Entscheidungen der Bundesnetzagentur auf der Grundlage des Teils 3 und des § 65 sind einschließlich der Begründungen auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zu veröffentlichen. Im Übrigen können Verfahrenseinleitungen und Entscheidungen sowie deren Begründung von der Regulierungsbehörde veröffentlicht werden. Die Veröffentlichungen nach den Sätzen 1 bis 3 schließen auch die Veröffentlichung der Firmen betroffener Unternehmen mit ein. (...).“

Bei den Verfahren nach § 29 EnWG handelt es sich um Verfahren zur Festlegung und Genehmigung, zB zum Betrieb von Energieversorgungsnetzen und zum Zugang zu Energieversorgungsnetzen, bei § 65 EnWG um Aufsichtsmaßnahmen. Die Veröffentlichung dieser Entscheidungen ist verbindlich, während die Veröffentlichung sonstiger Verfahrenseinleitungen und Entscheidungen im Ermessen der Bundesnetzagentur steht, wobei abzuwegen ist, ob das öffentliche Interesse an einer Veröffentlichung oder das Geheimhaltungsinteresse der Beteiligten überwiegt. In jedem Fall ist aber die Anonymisierung der Entscheidung nach § 74 S. 4 EnWG ausgeschlossen, da anderenfalls das Informationsinteresse der Öffentlichkeit nicht hinreichend befriedigt würde.⁶⁴

Die Änderung dient einer Stärkung der Transparenz der Arbeit der Bundesnetzagentur. Diese wird auch EU-rechtlich verlangt. Nach Art. 60 (7) der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2019/944 sind die Entscheidungen der Regulierungsbehörden der Öffentlichkeit unter Wahrung der Vertraulichkeit wirtschaftlich sensibler Informationen zugänglich zu machen. Geraade unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge und den erheblichen finanziellen Nachteilen, die sich ergeben, wenn man aufgrund des Ausfalls seines Strom- oder Gasversorgers in der Ersatzversorgung landet,⁶⁵ sind Informationen über unzuverlässige Versorger von größter Bedeutung.⁶⁶ Dabei geht der BGH zu Recht davon aus, dass § 74 S. 2 EnWG nicht nur die Veröffentlichung der Entscheidung der Bundesnetzagentur als solche gestattet, sondern auch und gerade deren Aufbereitung und verständliche Zusammenfassung in einer Pressemitteilung, da diese der interessierten Öffentlichkeit und den betroffenen Verkehrskreisen eine schnelle und einfache Kenntnisnahme ermögliche und damit die Transparenz erhöhe.⁶⁷ Durch den Verzicht auf die nähere Beschreibung der Gründe für die Untersagungsentscheidung oder bestimmter Tatsachen, aus denen die Unzuverlässigkeit hergeleitet wurde, habe die Bundesnetzagentur die Interessen von gas.de hinreichend gewahrt.

Einen Hinweis auf das Fehlen der Bestandskraft der Unterlassungsverfügung sieht § 74 EnWG nicht vor. Der BGH sah hierin keine Regelungslücke, sondern eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, wie der Vergleich mit § 34 Abs. 1d S. 2 AMG

zeige. Im Übrigen ergebe sich dies aus der Formulierung „nach Auffassung der Bundesnetzagentur“, die die Möglichkeit einer abweichenden Beurteilung durch ein Gericht verdeutlichte.⁶⁸

IV. Naming and Shaming als Instrument der Rechtsdurchsetzung?

Schon der kurorische Überblick über behördliche Information in verschiedenen Rechtsbereichen zeigt, dass die Benennung von Verstößen einschließlich der Namen der Täter oder der betroffenen Produkte verschiedene Zwecke verfolgen kann. Bei Warnungen, etwa vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln oder unsicheren Produkten, steht die Gefahrenabwehr im Vordergrund. In anderen Fällen, etwa der Information über das Ergebnis von Hygienekontrollen, geht es um Verbraucherschutz im Sinne der Ermöglichung einer informierten Auswahlentscheidung, und die (auch späte) Bekanntgabe des Ergebnisses eines Bußgeldverfahrens kann u.a. die Information anderer Marktteilnehmer über die zutreffende Auslegung von Rechtsvorschriften bezeichnen.⁶⁹ Schließlich kann die Information über Verstöße insbesondere auch dann für die Öffentlichkeit von Interesse sein, wenn diese haftungsrelevant sind, Verbraucher oder Verbraucherorganisationen diese also zum Anlass nehmen können, Ansprüche zB auf Rückzahlung oder Schadensersatz geltend zu machen.⁷⁰

Nicht zu erkennen ist allerdings, dass die Information bzw. schon die drohende Information der Öffentlichkeit über Verstöße auch eine abschreckende und damit verhaltenslenkende Wirkung haben kann und soll. Zum Teil wird in der Literatur davon ausgegangen, dass sie so wirksam ist, dass weitere Sanktionen, insbesondere Bußgelder, daneben nicht erforderlich sind.⁷¹ Andere Autorinnen und Autoren meinen zumindest, dass die negativen Folgen einer Veröffentlichung diejenigen eines Bußgelds deutlich übersteigen könnten.⁷² Insoweit geht es in der Tat neben dem Benennen („Naming“) auch um das tatsächliche oder potentielle Beschämen („Shaming“). Naming und Shaming wurde daher auch als Teil eines ausgefilterten Regulierungsinstrumentariums mit neuen Instrumenten angesehen.⁷³

63 BGBI. 2023 I Nr. 405.

64 Vgl. zum Ganzen BT-Drs. 20/7310, 115 f., sowie die Ausführungen in BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Rn. 20 ff.

65 Für diese führte der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Energiekrise vom Herbst 2021 mit dem Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19.7.2022 eine Karenzzeit von drei Monaten ein, vgl. § 36 Abs. 1 S. 5 EnWG. Verbraucher haben zwar Anspruch auf Ersatzversorgung, diese kann aber erheblich teurer sein als die ohnehin schon eher teure Grundversorgung.

66 Vgl. auch BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Rn. 38.

67 BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Rn. 16.

68 BGH 17.6.2025 – EnVR 10/24, Rn. 43.

69 Vgl. etwa von Buttlar, BaFin Journal Mai 2015, 27.

70 Das kommt auch bei OLG Düsseldorf 9.10.2014 – VI-Kart 5/14 (V), NZKart 2015, 57, zu § 53 Abs. 5 GWB, zum Ausdruck. Das Gericht hielt Namensnennungen insbesondere für zulässig, wenn Letztverbraucher geschädigt wurden.

71 Vgl. Kleine WM 2018, 308, zur Nachhaltigkeitsberichterstattung.

72 So Nartowska/Knierbein NZG 2016, 256 (257), zu § 40c WpHG.

73 Vgl. van Gestel/van Golen, in: Purnhagen/Rott (Hrsg.), Varieties of European Economic Law and Regulation, Liber amicorum Micklitz, 2014, 757 (766).

Voraussetzung ist natürlich zunächst, dass der Name überhaupt genannt wird. Im Finanzdienstleistungsbereich ist das in Deutschland bei nicht einmal der Hälfte der Bekanntmachungen der Fall.⁷⁴

Ob das Naming dann auch zum Shaming führt, hängt allerdings von einer Reihe von Faktoren ab. Wenn die Öffentlichkeit überhaupt Kenntnis von dem Verstoß erhält, können die Reaktionen, wie Schmieszek/Langner formulierten, vom Achselzucken bis hin zur Gefährdung der wirtschaftlichen oder sozialen Existenz reichen.⁷⁵

Die erste Voraussetzung für eine Beschämung, die zu einer Verhaltensbeeinflussung führen kann, ist, dass relevante Akteure die Information überhaupt finden. Das ist durchaus nicht selbstverständlich. Bei der BaFin etwa muss man unter dem Reiter „Publikationen & Daten“ in der Kategorie „News & Maßnahmen“ suchen. Auch die Ergebnisse von Hygieneuntersuchungen sind zB in Niedersachsen nicht ohne weiteres auffindbar.⁷⁶ Die „Öffentlichkeit“ wird das nicht tun, vielmehr ist sie auf Mediatoren wie Medien, Verbraucherorganisationen wie den vzbv, die Verbraucherzentralen der Länder oder die Stiftung Warentest⁷⁷ oder auch Anwälte angewiesen.

Maßgeblich ist auch die Art der Darstellung. Natürlich müssen Behörden das Sachlichkeitssgebot beachten,⁷⁸ was reißerische Information verhindert, die die Öffentlichkeit heutzutage vielleicht eher erreichen würde. Gleichzeitig ist die Vorgabe naheliegend, dass die Information der Öffentlichkeit in einer Weise erfolgen soll, dass sich ein Durchschnittsverbraucher ein Bild von dem geahndeten Verstoß machen und sein Verhalten danach ausrichten kann. Tatsächlich werden die Verstöße im Bereich des Lebensmittelrechts recht plastisch beschrieben. Man liest dort etwa von der Überschreitung des Verfallsdatums oder auch von Katzenkot in der Küche. Anders ist dies tendenziell im Finanzdienstleistungsbereich, wo die BaFin sehr technisch berichtet. Unter der Überschrift „Deutsche Bank AG: BaFin setzt Geldbuße fest“ heißt es etwa unter dem Datum 29.12.2021: „Die BaFin hat am 28. Dezember 2021 eine Geldbuße in Höhe von 8,66 Millionen Euro gegen die Deutsche Bank AG festgesetzt. Der Sanktion lag ein Verstoß gegen Artikel 16 Absatz 2 a) der europäischen Referenzwerte-Verordnung (Verordnung (EU) 2016/1011) zugrunde. Die Deutsche Bank AG hat als beaufsichtigter Kontributor zeitweise nicht über wirksame Systeme, Kontrollen und Strategien zur Wahrung der Integrität und Zuverlässigkeit aller Beiträge von Eingabedaten für den Administrator verfügt. Das Unternehmen kann gegen den Bußgeldbescheid Einspruch einlegen.“ Die vom BGH beurteilte Pressemitteilung der Bundesnetzagentur zu gas.de hielt sich in der Mitte; mit der Erwähnung der Unzuverlässigkeit des Gasversorgers können Verbraucher etwas anfangen, zumal die Beendigung der Belieferung aller Haushaltskunden Ende 2021 erwähnt wurde.

Ein Problem kann sich daneben aus zeitlichen Verzögerungen ergeben. Liegt ein Verstoß lange zurück, wurde mangels Bestandskraft aber nicht bekanntgemacht, so werden, jedenfalls bei einem gravierenden Problem, die handelnden Personen häufig nicht mehr im Unternehmen sein. Das Unternehmen wird sich dann darauf zurückziehen, die fraglichen Praktiken längst nicht mehr anzuwenden. Damit entfällt aber nicht die

„Scham“, sondern – aufgrund der dreijährigen Regelverjährung nach § 195 BGB – möglicherweise auch die Chance von Verbrauchern, mit Hilfe der Information Regress zu nehmen. Insoweit ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der Gesetzgeber in manchen Gefahrenlagen, zB bei verdorbenen Lebensmitteln oder unzuverlässigen Gasversorgern, die sofortige Information der Verbraucher vorsieht.

Schließlich kann man nur beschämen, wer Scham empfindet. Damit ist die Unternehmenskultur angesprochen. Während es Gesellschaften geben mag, in denen es schon als beschämend empfunden wird, überhaupt nur in juristische Verfahren verwickelt zu werden⁷⁹ oder gar tatsächlich eines Verstoßes überführt zu werden, ist dies in Deutschland eher nicht der Fall. Jedenfalls haben verlorene Gerichtsverfahren wegen unwirksamer AGB-Klauseln, insbesondere wegen unzulässiger Gebühren oder Preiserhöhungen, die Banken nicht daran gehindert, immer wieder neue unzulässige Gebühren einzuführen, und selbst angeichts höchstrichterlicher Rechtsprechung zu Prämienparaverträgen weigern sich zahlreiche Sparkassen beharrlich, den Kunden vorenthaltene Zinsen nachzuzahlen. Und auch gas.de wirbt schamfrei unter seiner Marke Grünwelt Energie mit dem DEUTSCHLAND TEST-Siegel damit, Preissieger 2024 in der Kategorie Anbieterreputation geworden zu sein.⁸⁰

V. Ein Blick nach England

Wie eingangs erwähnt, gilt der angelsächsische Rechtsraum als Ursprung von Naming and Shaming. Deshalb soll abschließend noch kurz auf die Praxis insbesondere der Financial Conduct Authority (FCA)⁸¹ und eine aktuelle Debatte eingegangen werden.

Die FCA veröffentlicht ihre Entscheidungen auf ihrer Webseite⁸² unter dem Reiter „Publications“ – „Notices and Decisions“. Dort kann man aus einer Liste von zehn Typen von Bekanntmachungen auswählen. Die Bekanntmachungen werden dann – wie bei der BaFin – chronologisch aufgelistet, wobei die Namen der Adressaten genannt werden. Wie bei der BaFin kann man auch gezielt nach Unternehmen suchen. Hinterlegt ist die voll-

⁷⁴ Hippeli BKR 2022, 865 (867), zählte ein Drittel nicht anonymisierter Bekanntmachungen.

⁷⁵ Vgl. Schmieszek/Langner WM 2014, 1893. Vgl. auch Schoch NJW 2010, 2241 (2242); Schoch NJW 2012, 2844 (2845).

⁷⁶ Vgl. https://www.verstoesse.lebensmittel-futtermittel-sicherheit.niedersachsen.de/startseite/lebensmittel/verstoesse_nach_regionen/verstoe-nach-artikel-108193.html.

⁷⁷ Die Stiftung Warentest führt zB eine „Warnliste Geldanlage“, vgl. <https://www.test.de/Warnliste-Geldanlage-Unserioese-Firmen-und-Finanzprodukte-1131965-0>.

⁷⁸ Vgl. etwa Schoch NJW 2012, 2844 (2848).

⁷⁹ Über Singapur wird berichtet, dass Naming and Shaming weit effektiver sei als rechtliche Maßnahmen, vgl. Low, in: Micklitz/Saumier (Hrsg.), Enforcement and Effectiveness of Consumer Law, 2018, 531 (541).

⁸⁰ <https://www.gruenwelt.de/testurteile.html>. Deutschland Test führt Tests zu verschiedenen Angeboten durch, das Vorgehen ist tendenziell intransparent. Die Testsieger werden mit Qualitätssiegeln prämiert. Kunden sind die getesteten Unternehmen, welche Nutzungsentgelte von 3.600 Euro bis 29.860 € entrichten müssen, wenn sie die Testergebnisse bzw. Qualitätssiegel kommunikativ nutzen wollen. Vgl. wikipedia, Deutschlandtest, <https://de.wikipedia.org/wiki/Deutschlandtest>.

⁸¹ Vgl. dazu auch Nartowska/Knierbein NZG 2016, 256 (257 ff.).

⁸² <https://www.fca.org.uk>.

ständige Entscheidung in einem pdf-Dokument, so dass die Beschreibung der Verstöße und die Erwägungen zu Bußgeldern im Detail nachzulesen sind. Zusätzlich gibt es noch eine *warning list*⁸³, in der vor nicht zugelassenen Finanzdienstleistern und Betrügern gewarnt wird.

Die jüngste Debatte ging darum, ob nicht erst Entscheidungen, sondern schon Untersuchungen (*investigations*) öffentlich bekannt gemacht werden sollten. Das geschah bislang nur in Ausnahmefällen. Unter dem sog. *exceptional circumstances test* nach Punkt 4.1.4 f. ihres Enforcement Guide⁸⁴ gibt die FCA Untersuchungen zu einem bestimmten Unternehmen bekannt, wenn eine solche Bekanntmachung wünschenswert (*desirable*) ist, um (1) das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Finanzsystem des Vereinigten Königreichs oder den Markt aufrechtzuerhalten, (2) Verbraucher oder Investoren zu schützen, (3) weit verbreiteten Missbrauch zu verhindern, (4) die Untersuchung zu unterstützen, zB dadurch, dass Zeugen gefunden werden, oder (5) das Funktionieren des Markts aufrechtzuerhalten. Die möglichen Nachteile für die Personen, die Gegenstand der Untersuchung sind, werden dabei berücksichtigt. Ein Ausnahmefall kann insbesondere gegeben sein, wenn es bereits Spekulationen oder Gerüchte um die untersuchte Angelegenheit gibt.

Die FCA hatte dann erkannt, dass ihre Untersuchungen zu lang dauerten und daher Bekanntmachungen über Entscheidungen zu spät erfolgten, was wiederum zu Kritik an ihrer Arbeit führte. Sie hatte daher vorgeschlagen, zur Erhöhung der Transparenz ihrer Untersuchungen zu einem neuen *public interest test* überzugehen, mit dem sie das Vertrauen in die FCA stärken und Verbraucher besser vor Gefahren warnen könnte.⁸⁵ Dieser Test hätte ihr mehr Flexibilität gegeben, wurde aber von der Finanzindustrie wegen des damit verbundenen Verlusts an Rechtsicherheit vehement abgelehnt und fand auch im Financial Services Regulation Committee des House of Lords keine Zustimmung.⁸⁶

Im Ergebnis konnte die FCA nur eine moderate Erweiterung des *exceptional circumstances test* durchsetzen. Sie wird nun in drei weiteren Fällen die Öffentlichkeit informieren, die sich in den Punkten 4.1.6 bis 4.1.8 des Enforcement Guide finden: (1) beim Verdacht nicht zugelassener Tätigkeiten oder von Straftaten, wenn die Information wünschenswert erscheint, um Verbraucher oder Anleger zu warnen oder wenn es der Untersuchung zuträglich ist; (2) zur Bestätigung, wenn die Untersuchung bereits von der betroffenen Person, einem mit ihr verbundenen Unternehmen oder einer anderen Behörde bekannt gemacht wurde; und (3) anonym, wenn dies der Information der Öffentlichkeit darüber dient, welche Arten von Verstößen die FCA verfolgt, oder um die Befolgung der Regeln der FCA zu befördern.

Trotz dieses Misserfolgs (aus Sicht der FCA) bleibt damit festzuhalten, dass der Spielraum der FCA größer ist als derjenige der BaFin und dass vor allem die Praxis ihrer Bekanntmachungen sehr viel nützlicher ist.

VI. Fazit

Die Bekanntmachung von Verstößen durch Behörden hat zwar im deutschen Recht und in der Behördenpraxis Einzug gehalten,

erfolgt aber doch immer noch sehr moderat. Primär geht es um die Information der interessierten Öffentlichkeit, und diese kann aus verschiedenen Gründen interessiert sein, etwa weil sie Klarheit über die Rechtslage erlangen möchte, weil sie Gefahren ausweichen will oder weil sie Ansprüche geltend machen will. Mit „Naming and Shaming“ oder gar einer „Prangerwirkung“ hat die Bekanntmachung von Verstößen durch Behörden wenig zu tun, zu gering ist in den meisten Fällen das Skandalisierungspotential von Bekanntmachungen, schon aufgrund ihrer technischen Formulierung. Auch die englische Financial Conduct Authority spricht nicht vom Shaming, sondern von Transparenz. Wird gar auf die Bestandskraft von Entscheidungen gewartet, kann die Bekanntmachung ohnehin viel zu spät kommen, um noch eine unmittelbare Wirkung zu zeitigen. „Naming and Shaming“ erscheint daher eher als Kampfbegriff derjenigen, die sich gegen die Transparenz von behördlichen Maßnahmen verwahren und befürworten, dass Unternehmen unerkannt gegen (verbraucherschützende und andere) Gesetze verstößen können.

Verbraucher würden sich wohl außerhalb des Lebensmittelbereichs und vielleicht von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten am meisten für diejenigen Fälle interessieren, in denen sie aufgrund des bekanntgemachten Verstoßes Ansprüche gegen das Unternehmen geltend machen könnten, idealerweise verbunden mit einem Hinweis, wie sie dabei vorgehen könnten. In Betracht kämen dabei vor allem die Bereiche der Finanzdienstleistungen und der Energieversorgung. Solche Informationen geben deutsche Behörden aber nicht, insofern sind Verbraucher auf Medien und auf Verbraucherorganisationen als Intermediäre angewiesen, die die Bekanntmachungen der Behörden beobachten und ihre Schlussfolgerungen daraus veröffentlichen. Auch im Übrigen kann es aber für Verbraucher durchaus von Interesse sein, ob Unternehmen sich generell an die gesetzlichen Vorschriften halten.⁸⁷

Dasselbe gilt für Gerichtsentscheidungen, die in Deutschland in aller Regel das verurteilte Unternehmen nicht erkennen lassen. Auch hier wäre mehr Transparenz hilfreich, etwa in der Weise, wie sie der EuGH mittlerweile handhabt, der Unternehmen mit vollem Namen, Verbraucher hingegen nur mit Initialen benennt.

Ansonsten können Bekanntmachungen zu Verstößen möglicherweise Geschäftspartner oder Investoren abschrecken und auf diese Weise tatsächlich am ehesten Schaden anrichten und daher auch präventive Wirkung entfalten.⁸⁸ Dies werden aber eher andere Verstöße sein als diejenigen, für die sich Verbraucher interessieren würden.

83 <https://www.fca.org.uk/consumers/warning-list-unauthorised-firms>.

84 <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/EG>.

85 Vgl. dazu FCA, Consultation Paper CP24/2, Our Enforcement Guide and publicising enforcement investigations – a new approach, Februar 2024, <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp24-2.pdf>, und FCA Consultation Paper CP24/2 Part 2, Greater transparency of our enforcement investigations, November 2024, <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp24-2-part-2.pdf>.

86 Vgl. Financial Services Regulation Committee, Naming and shaming: how not to regulate, HL Paper 76, Februar 2025, <https://publications.parliament.uk/pa/ld5901/ldselect/ldsrc/76/76.pdf>.

87 Vgl. auch BVerfG 21.3.2018 – 1 BvF 1/13, NJW 2018, 2109 (2112).

88 Vgl. auch Gurlit ZRP 2015, 16.