

Thilo Ortgies

Rechtliches Risikomanagement im Lebensmittelrecht

Die (ordnungs-) rechtliche Steuerung
sicherer Lebensmittel im Kontext verfassungs-
und unionsrechtlicher Anforderungen



**SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND
VERBRAUCHERSCHUTZRECHT**

Herausgegeben vom Institut für Landwirtschaftsrecht
der Universität Göttingen

Professor Dr. Thomas Mann
Professor Dr. José Martínez
Professor Dr. Gerald Spindler
Professor Dr. Peter-Tobias Stoll
Professor Dr. Barbara Veit

Band 85

Thilo Ortgies

Rechtliches Risikomanagement im Lebensmittelrecht

Die (ordnungs-) rechtliche Steuerung
sicherer Lebensmittel im Kontext verfassungs-
und unionsrechtlicher Anforderungen



Nomos

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

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6351-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0458-8 (ePDF)

Die Bände 1 – 52 sowie die Jahrbücher Band I – VI sind erschienen bei Carl Heymanns Verlag KG, Köln

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist während meiner Zeit am Göttinger Institut für Landwirtschaftsrecht entstanden. Sie wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation angenommen; Literatur, Rechtsprechung und die zitierten Rechtsvorschriften geben weit überwiegend den Stand von Mai 2018 wieder.

Ohne die Unterstützung zahlreicher Menschen hätte sie in dieser Form nicht realisiert werden können. Für die vielfältig erfahrene Hilfe bin ich sehr dankbar.

Mein herzlicher Dank gilt zu allererst meinem geschätzten Doktorvater, Herrn Professor Dr. *José Martínez*, der das Thema der Untersuchung angeregt, die Arbeit betreut sowie mir als Mitarbeiter seines Lehrstuhls zugleich die Möglichkeit gegeben hat, wertvolle fachliche und persönliche Erfahrungen zu sammeln. Herrn Professor Dr. *Peter-Tobias Stoll* danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und Frau Professorin Dr. *Barbara Veit* für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes. Den Herausgebern danke ich für die freundliche Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Allen Mitarbeitern und Doktoranden des Instituts danke ich für das freundschaftliche Arbeitsumfeld und die abwechslungsreiche Zeit. Hervorzuheben sind dabei *Anthea Pitschel*, *Maren Müller-Menzel*, *Kea Ovie*, *Anna-Lena Poppe*, *Merle Welk*, *Lorenz Dilling*, *Boris Hagedorn* und Dr. *Nils Jensen*.

Dr. *Johanna Post* und *Florian Eckel* danke ich nicht nur für die ertragreichen Gespräche, sondern zugleich für unzählige schöpferische Pausen während unseres gemeinsamen Doktoranden-Daseins.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen auch meine Freunde, wobei schlicht zu vielen besonderer Dank gebührt, um an dieser Stelle alle namentlich zu erwähnen, die es verdient hätten. Stellvertretend angeführt seien *Frederike Renner*, *Eike Rüdebusch* und *Christopher Schwarz*. Ihnen verdanke ich vor allem, dass sie zu gegebener Zeit stets für den notwendigen Abstand zum Dissertationsprojekt sorgten.

Meinen Freunden *Jan Caßelmann*, Dr. *Cornelius Hille* und *Nico Grässlin* danke ich zudem für ihr mühevolleres und konstruktives Lektorat. Letzterem, als meinem besten Freund, darüber hinaus für seinen einzigartigen Rückhalt, der es mir wesentlich ermöglichte, mich während der Promotionszeit auch persönlich grundlegend weiterzuentwickeln.

Vorwort

Mein besonderer Dank gilt meinem Partner, *Niklas Rodermund*, der während der Dissertationszeit viele Entbehrungen auf sich nehmen musste und mich insbesondere auf dem letzten Teil des Weges tragend unterstützte.

Der größte Dank gebührt schließlich einer ebenfalls tragenden Gemeinschaft: meiner Familie; besonders meiner Tante, *Anne Ortgies*, meiner Großmutter, *Ingeborg Ortgies*, meinem Bruder, *Fritz Ortgies* sowie allen voran meinen Eltern, *Doris Teves-Ortgies* und *Johann Ortgies*, ohne deren unersetzliche Unterstützung und vorbehaltlosen Rückhalt – seit jeher und in jeder erdenklichen Hinsicht – die Erstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Ihnen ist sie gewidmet.

Hamburg, im Oktober 2019

Thilo Ortgies

PS: „*Lebenslang Grün-Weiß*“

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| § 1 Einleitung | 29 |
| A. Anlass der Untersuchung | 29 |
| B. Erkenntnisinteresse | 35 |
| C. Gang der Untersuchung | 39 |
| Erster Teil: Lebensmittelrechtliche Grundlagen | 41 |
| § 2 Grundlagen des Lebensmittelrechts: Rechtscharakter, Europäisierung, Begrifflichkeiten, Ziele und Grundsätze | 41 |
| A. Rechtscharakter des Lebensmittelrechtes | 41 |
| B. Europäisierung des Lebensmittelrechts - Rechtsgrundlagen des europäischen Primärrechts und sekundärrechtliche Harmonisierungsphasen | 42 |
| C. Zu den Begriffen Lebensmittel und Lebensmittelrecht | 57 |
| D. Ziele des Lebensmittelrechts | 64 |
| E. Lebensmittelsicherheit als vorherrschendes (Steuerungs-)Ziel | 70 |
| F. Grundsätze des Lebensmittelrechts | 76 |
| G. Die Gewährleistung der Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit als gemeinsame Aufgabe von Unternehmern, Staat und Verbrauchern | 88 |
| H. Verbraucherbegriff und -leitbild als Bezugspunkte des anzustrebenden Schutzniveaus | 101 |
| Zweiter Teil: Schutzpflichten und Risikobewältigung | 115 |
| § 3 Lebensmittelsicherheit als Aufgabe des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts | 115 |
| A. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gewährleistung sicherer Lebensmittel | 115 |
| B. Unionsrechtliche Vorgaben für die Gewährleistung sicherer Lebensmittel | 195 |

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| C. Die Außengrenzen der Union überschreitende Sachverhalte – Die völkerrechtlichen Anforderungen an Lebensmittel als Ausdruck einer globalisierten Lebensmittelwirtschaft | 227 |
| § 4 Lebensmittelsicherheit durch Gefahrenabwehr und Risikobewältigung | 242 |
| A. Lebensmittelrecht als klassisches Sicherheitsrecht | 244 |
| B. Paradigmenwechsel: Von der Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge bzw. -verwaltung | 250 |
| C. Der rechtswissenschaftliche Risikobegriff | 253 |
| D. Rechtliche Risikobewältigung im Lebensmittelrecht - Das Risikoanalyseprinzip des Lebensmittelrechts | 266 |
| Dritter Teil: Lebensmittelsicherheit durch amtliche Lebensmittelkontrolle und korrespondierende Durchsetzungsmaßnahmen | 279 |
| § 5 Kompetenzen und institutionelle Organisationsstruktur im Rahmen der Lebensmittelüberwachung – Lebensmittelüberwachung als Aufgabe der Länder | 281 |
| A. Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Vollzug des Unionsrechts | 281 |
| B. Die kompetenziellen Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf den Vollzug des Unionsrechts | 282 |
| C. Der Einfluss des unionalen Lebensmittelrechtes auf die mitgliedstaatliche Vollzugsorganisation der amtlichen Lebensmittelkontrolle | 291 |
| D. Institutionelle und behördliche Organisationsstruktur im Bereich der Lebensmittelüberwachung | 293 |
| § 6 Regelungssystematik, normative Grundlagen und Instrumente der amtlichen Lebensmittelkontrolle | 332 |
| A. Der (unionsrechtliche) Begriff der amtlichen (Lebensmittel-)Kontrolle und der (nationale) Begriff der (Lebensmittel-)Überwachung | 334 |
| B. Systematik des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der amtlichen Lebensmittelkontrolle und korrespondierender Durchsetzungsmaßnahmen | 340 |

| | |
|--|-----|
| Vierter Teil: Gesamtwürdigung – Das unionale und nationale Lebensmittelsicherheitskonzept am Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 451 |
| § 7 Gesamtwürdigung – Das unionale und nationale Lebensmittelsicherheitskonzept am Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten | 451 |
| § 8 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 457 |
| Literaturverzeichnis | 463 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| § 1 Einleitung | 29 |
| A. Anlass der Untersuchung | 29 |
| B. Erkenntnisinteresse | 35 |
| C. Gang der Untersuchung | 39 |
| Erster Teil: Lebensmittelrechtliche Grundlagen | 41 |
| § 2 Grundlagen des Lebensmittelrechts: Rechtscharakter, Europäisierung, Begrifflichkeiten, Ziele und Grundsätze | 41 |
| A. Rechtscharakter des Lebensmittelrechtes | 41 |
| B. Europäisierung des Lebensmittelrechts - Rechtsgrundlagen des europäischen Primärrechts und sekundärrechtliche Harmonisierungsphasen | 42 |
| I. Regelungsdichte und Harmonisierung des Lebensmittelrechts | 43 |
| 1. Die Warenverkehrsfreiheit als „Ausgangspunkt“ des EU-Lebensmittelrechts | 45 |
| 2. Die Harmonisierungsbefugnis des Art. 114 AEUV (Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften) als „zentrale Kompetenznorm“ | 47 |
| 3. Weitere Kompetenztitel: die Agrarpolitik (Art. 43 AEUV), der Gesundheits- (Art. 168 AEUV) und Verbraucherschutz (Art. 169 AEUV) sowie die Außenhandelskompetenz (Art. 207 AEUV) | 48 |
| II. Sekundärrechtliche Harmonisierungsphasen | 49 |
| 1. Entwicklungsphasen lebensmittelrechtlicher Gesetzgebung | 50 |
| 2. Struktur und Inhaltsübersicht der VO (EG) 178/2002 | 52 |
| 3. Ablösung der VO (EG) 882/2004 durch die VO (EU) 2017/625 | 54 |
| C. Zu den Begriffen Lebensmittel und Lebensmittelrecht | 57 |
| I. Lebensmittel | 58 |
| II. Lebensmittelrecht | 61 |
| 1. Differenzierung anhand der adressierten Ziele | 61 |
| 2. Definition des Art. 3 Nr. 1 VO (EG) 178/2002 | 62 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| D. Ziele des Lebensmittelrechts | 64 |
| I. Schutz für das Leben und die Gesundheit des Menschen | 65 |
| II. „Schutz der Verbraucherinteressen“ - Irreführungs-, Täuschungsschutz und Verbraucherinformation | 66 |
| III. Schutz des Wettbewerbs | 69 |
| IV. Sonstige Zielsetzungen | 70 |
| E. Lebensmittelsicherheit als vorherrschendes (Steuerungs-)Ziel | 70 |
| I. Zum Begriff Lebensmittelsicherheit | 71 |
| II. Anforderungen der VO (EG) 178/2002 | 72 |
| F. Grundsätze des Lebensmittelrechts | 76 |
| I. Risikoanalyse | 77 |
| II. Vorsorgeprinzip | 77 |
| 1. Allgemein | 78 |
| 2. Mitteilung der Kommission zur Anwendung des Vorsorgeprinzips | 79 |
| 3. Sekundärrechtliche Ausgestaltung im Rahmen der VO (EG) 178/2002 | 80 |
| III. Rückverfolgbarkeit | 81 |
| IV. Transparenz | 84 |
| 1. Konsultation der Öffentlichkeit | 85 |
| 2. Information der Öffentlichkeit | 86 |
| V. Schutz der Verbraucherinteressen | 87 |
| G. Die Gewährleistung der Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit als gemeinsame Aufgabe von Unternehmern, Staat und Verbrauchern | 88 |
| I. Vorrang der unternehmerischen Sicherheitsgewährleistung | 89 |
| II. Missbrauchs- und Verbotsprinzip | 91 |
| III. Staatliche Überwachungsverantwortung | 97 |
| IV. Verantwortung des Verbrauchers | 99 |
| H. Verbraucherbegriff und -leitbild als Bezugspunkte des anzustrebenden Schutzniveaus | 101 |
| I. Lebensmittelrechtlicher Verbraucherbegriff | 102 |
| II. Lebensmittelrechtliches Verbraucherleitbild | 103 |
| 1. Zum Einfluss von Verbraucherleitbildern | 103 |
| 2. Die Entwicklung des Verbraucherleitbildes: Vom „flüchtigen“ zum „verständigen Verbraucher“ | 105 |

| | |
|---|-----|
| 3. „Renaissance“ des flüchtigen Verbrauchers? | 107 |
| a) „Indizien“ für eine Rückkehr des „flüchtigen“ Verbrauchers | 108 |
| b) „Mündiger“ Verbraucher und Absenkung des Verbraucherschutzniveaus | 111 |
| Zweiter Teil: Schutzpflichten und Risikobewältigung | 115 |
| § 3 Lebensmittelsicherheit als Aufgabe des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts | 115 |
| A. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gewährleistung sicherer Lebensmittel | 115 |
| I. Grundlagen | 116 |
| II. Herleitung grundrechtlicher Schutzpflichten | 118 |
| 1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 118 |
| a) Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts | 118 |
| b) Kritische Rezeption der Literatur und eigene Stellungnahme | 124 |
| 2. Dogmatische Konstruktionen der Literatur | 126 |
| a) Die sog. „abwehrrechtliche Lösung“ | 127 |
| b) Wortlauttheorie | 130 |
| c) Theorie vom Kern der Menschenwürde | 131 |
| d) Ideengeschichtliche und staatsrechtliche Herleitung | 132 |
| e) Weitere dogmatische Herleitungsversuche: Begründung mit den Leistungsrechts- und Teilhaberechten, den Grundrechtsschranken kombiniert mit dem Sozialstaatsprinzip und der Geltungsanordnung des Art. 1 Abs. 3 GG | 133 |
| 3. Zusammenfassende Bewertung | 137 |
| III. Tatbestand: Schutzgüter, Anwendungsfälle und Aktivierungsschwelle grundrechtlicher Schutzpflichten | 137 |
| 1. Schutzgüter | 138 |
| a) Allgemeines | 138 |
| b) Schutzgüter des Lebensmittelbereiches | 140 |
| aa) Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG | 141 |
| bb) Die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG | 143 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| cc) Die Berufsfreiheit, Art. 12 GG | 143 |
| dd) Die Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG | 145 |
| 2. Anwendungsfälle der grundrechtlichen Schutzverpflichtung – Gefahrenquellen und Aktivierungsschwelle | 145 |
| a) Charakteristischer Anwendungsfall: Schutzpflichtendreieck | 146 |
| b) „Aufgedrängter Grundrechtsschutz“ – Schutz des Grundrechtsträgers vor und gegen sich selbst | 148 |
| aa) Recht auf Selbstgefährdung | 149 |
| bb) Der fehlende „Eingriff“ eines Dritten | 152 |
| c) Aktivierungsschwelle | 154 |
| aa) Grundrechtsbelästigung und Grundrechtsbeeinträchtigung | 154 |
| bb) Grundrechtsgefährdung als Grundrechtsbeeinträchtigung | 156 |
| (1) Rekurs auf den polizeirechtlichen Gefahrenbegriff | 157 |
| (2) „Omnipräsenz der Schutzpflicht“ bzw. „Präexistenz/Latenz“ der Schutzpflicht | 159 |
| 3. Zusammenfassende Bewertung | 160 |
| IV. Rechtsfolgen der Schutzpflicht: Adressaten, Inhalt und Umfang der grundrechtlichen Schutzpflicht sowie Grenzen der staatlichen Schutzverpflichtung | 161 |
| 1. Adressaten der Schutzverpflichtung | 162 |
| a) Legislative | 162 |
| b) Judikative | 164 |
| c) Exekutive | 164 |
| 2. Das Untermaßverbot als Gestaltungs- und Verantwortungsgrenze | 165 |
| a) Untermaß- und Übermaßverbot: Kongruenz bzw. Konvergenz oder Divergenz? | 167 |
| b) Das Untermaßverbot als Optimierungsgebot? | 169 |
| 3. Weitere Grenzen der staatlichen Schutzverpflichtung: Schadensausmaß, Selbstverantwortung, Vorbehalt des Gesetzes, Grundrechtskollisionen, Verhältnismäßigkeitsprinzip und Vorbehalt des Möglichen | 172 |
| a) Mögliches Schadensausmaß | 172 |

| | |
|--|-----|
| b) Selbstverantwortung (Subsidiaritätsprinzip) | 173 |
| c) Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie | 175 |
| d) Grundrechte der lebensmittelrechtlich Verpflichteten | 176 |
| aa) Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG | 178 |
| bb) Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG | 182 |
| e) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 188 |
| f) „Vorbehalt des Möglichen“ | 192 |
| 4. Subjektiv-rechtlicher Rechtscharakter staatlicher Schutzpflichten | 193 |
| 5. Zusammenfassende Bewertung | 194 |
| B. Unionsrechtliche Vorgaben für die Gewährleistung sicherer Lebensmittel | 195 |
| I. Zum Verhältnis der unionsrechtlichen (Schutz-)Vorgaben zu denen des nationalen Rechts | 196 |
| 1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts | 197 |
| 2. Schranken der Integrierungsermächtigung | 199 |
| a) Grundrechtskontrolle | 199 |
| b) Ultra-vires- und Identitätskontrolle | 200 |
| 3. Konsequenzen für die Grundrechtsprüfung, Grundrechtsbindung und den Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem | 201 |
| II. Schutzpflichten im Unionsrecht | 204 |
| 1. Grundfreiheiten und grundrechtliche Schutzverpflichtungen | 205 |
| a) Schutzpflichten für die Grundfreiheiten | 205 |
| b) Grundrechtliche Schutzpflichten | 207 |
| aa) Unionsgrundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts | 209 |
| (1) Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten | 209 |
| (2) EMRK als Rechtserkenntnisquelle | 211 |
| bb) Charta der Grundrechte | 212 |
| cc) Schrifttum und dogmatische Konstruktion | 213 |
| c) Zusammenfassende Bewertung | 214 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| 2. Tatbestandliche Voraussetzungen, Inhalt und Grenzen und Rechtsfolgen unionsrechtlicher Schutzpflichten | 215 |
| a) Aktivierungsschwelle, Herkunft der Beeinträchtigung, Kompetenzakzessorietät und Adressaten der Schutzpflicht | 216 |
| b) Die zu schützenden Rechtsgüter | 218 |
| c) Inhalt, Grenzen und Rechtsfolge der Schutzpflicht | 220 |
| 3. Schutzverpflichtungen des Europäischen Primärrechts | 223 |
| 4. Zusammenfassende Bewertung | 226 |
| C. Die Außengrenzen der Union überschreitende Sachverhalte – Die völkerrechtlichen Anforderungen an Lebensmittel als Ausdruck einer globalisierten Lebensmittelwirtschaft | 227 |
| I. Die grundsätzliche Geltung des EU-Lebensmittelrechts | 228 |
| II. Einfluss des WTO-Rechtsrahmens | 229 |
| 1. SPS- und TBT-Übereinkommen | 233 |
| 2. Die Bedeutung internationaler Standards | 235 |
| a) Der Codex-Alimentarius - Allgemein | 235 |
| b) Die Auswirkungen des Codex-Alimentarius auf das europäische und nationale Lebensmittelrecht | 238 |
| c) Der Codex-Alimentarius als Auslegungshilfe für das Deutsche Lebensmittelbuch | 240 |
| § 4 Lebensmittelsicherheit durch Gefahrenabwehr und Risikobewältigung | 242 |
| A. Lebensmittelrecht als klassisches Sicherheitsrecht | 244 |
| I. Gefahrenabwehrmodell und Gefahrenbegriff | 245 |
| II. Gefahrenverdacht als Grenzfall klassischer Sicherheitsgewährleistung | 247 |
| B. Paradigmenwechsel: Von der Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge bzw. -verwaltung | 250 |
| C. Der rechtswissenschaftliche Risikobegriff | 253 |
| I. Der Risikobegriff im nationalen Recht | 254 |
| 1. Die klassische Dreiteilung - Abgrenzung nach Wahrscheinlichkeit | 255 |
| 2. Das Zwei-Stufen-Modell – Abgrenzung nach Möglichkeit | 256 |

| | |
|--|-----|
| II. Der Risikobegriff im Unionsrecht | 258 |
| 1. Der Risikobegriff der VO (EG) 178/2002 sowie der VO (EU) 2017/625 | 259 |
| 2. Der Gefahrenbegriff der VO (EG) 178/2002 sowie der VO (EU) 2017/625 | 262 |
| 3. Auswirkungen der unionsrechtlichen Terminologie auf Risikoentscheidungen im Lebensmittelrecht | 263 |
| D. Rechtliche Risikobewältigung im Lebensmittelrecht - Das Risikoanalyseprinzip des Lebensmittelrechts | 266 |
| I. Ziel der Risikoanalyse | 267 |
| II. Struktur der Risikoanalyse | 268 |
| 1. Risikobewertung | 268 |
| 2. Risikomanagement | 272 |
| 3. Risikokommunikation | 274 |
| Dritter Teil: Lebensmittelsicherheit durch amtliche Lebensmittelkontrolle und korrespondierende Durchsetzungsmaßnahmen | 279 |
| § 5 Kompetenzen und institutionelle Organisationsstruktur im Rahmen der Lebensmittelüberwachung – Lebensmittelüberwachung als Aufgabe der Länder | 281 |
| A. Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Vollzug des Unionsrechts | 281 |
| B. Die kompetenziellen Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf den Vollzug des Unionsrechts | 282 |
| I. Legislativer Vollzug | 283 |
| II. Administrativer Vollzug und Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die landeseigene Verwaltung | 284 |
| 1. Bundeskompetenzen für Vorgaben in Bezug auf das Verwaltungsverfahren | 285 |
| 2. Rechtsaufsicht | 287 |
| 3. Weitere koordinierende Handlungsoptionen des Bundes | 288 |
| III. Zusammenfassende Bewertung | 290 |
| C. Der Einfluss des unionalen Lebensmittelrechtes auf die mitgliedstaatliche Vollzugsorganisation der amtlichen Lebensmittelkontrolle | 291 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| D. Institutionelle und behördliche Organisationsstruktur im Bereich der Lebensmittelüberwachung | 293 |
| I. Europäische Organisationsstruktur | 294 |
| 1. Europäische Kommission | 294 |
| 2. Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit | 301 |
| a) Auftrag und Aufgaben | 302 |
| b) Organisation | 303 |
| c) Arbeitsweise | 304 |
| d) Vernetzung mit mitgliedstaatlichen Organisationen und Kontaktstelle des EU-Schnellwarnsystems | 306 |
| II. Nationale Organisationsstruktur | 307 |
| 1. Bundesebene | 308 |
| a) Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) | 308 |
| b) Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) | 310 |
| aa) Aufgabenbereich | 311 |
| bb) Rechtliche Stellung und Struktur | 312 |
| c) Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) | 313 |
| aa) Aufgabenbereich | 314 |
| bb) Rechtliche Stellung und Struktur | 316 |
| d) Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) | 317 |
| e) Bundesforschungsinstitute | 318 |
| 2. Organisationsstruktur auf Landesebene am Beispiel Niedersachsens | 319 |
| a) Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) | 320 |
| b) Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) | 322 |
| c) Kommunale Ebene | 325 |
| 3. Nationale Koordinierungs- und Fachgremien | 327 |
| a) BVL-Ausschüsse | 328 |
| b) Weitere Gremien auf Länderebene: insbesondere Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) | 329 |

| | | |
|-----|---|-----|
| § 6 | Regelungssystematik, normative Grundlagen und Instrumente der amtlichen Lebensmittelkontrolle | 332 |
| A. | Der (unionsrechtliche) Begriff der amtlichen (Lebensmittel-)Kontrolle und der (nationale) Begriff der (Lebensmittel-)Überwachung | 334 |
| | I. Unionsrecht | 334 |
| | II. Nationales Recht | 337 |
| | III. Begriffliche Unterscheidung von amtlicher Kontrolltätigkeit und korrespondierenden Durchsetzungsmaßnahmen | 338 |
| B. | Systematik des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der amtlichen Lebensmittelkontrolle und korrespondierender Durchsetzungsmaßnahmen | 340 |
| | I. Behördliche Risikobewertung: „Informationsgewinnungsmaßnahmen“ zur Kontrolle des normativ Zulässigen | 341 |
| | 1. Allgemeine Kontrollvorgaben des behördlichen Risikoermittlungsauftrags | 342 |
| | a) Risikoorientierte Kontrollen und Probenahmen | 342 |
| | b) Weitere allgemeine Vorgaben und Rechtsgrundlagen amtlicher Kontrolltätigkeit | 347 |
| | 2. Strategische Koordinations- und Steuerungsprogramme: Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan, Bundesweiter Überwachungsplan, Lebensmittel-Monitoring, Nationaler Rückstandskontrollplan | 349 |
| | 3. Betriebskontrollen | 353 |
| | a) Fachliche Anforderungen an das Kontrollpersonal, Kontrollgegenstand und Duldungs-, Mitwirkungs- und Übermittlungspflichten | 353 |
| | aa) Kontrollpersonal | 353 |
| | bb) Kontrollgegenstand | 355 |
| | cc) Unternehmerische Duldungs-, Mitwirkungs- und Übermittlungspflichten, § 44 LFGB | 356 |
| | (1) Duldungs- und Mitwirkungsverpflichtung der Lebensmittelunternehmer, § 44 Abs. 1 LFGB | 357 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| (2) Auskunftspflichtung i. S. d. § 44 Abs. 2 LFGB | 359 |
| (3) Übermittlung von Informationen zur Rückverfolgbarkeit, § 44 Abs. 3 LFGB, und Meldepflicht hinsichtlich nicht sicherer Lebensmittel, § 44 Abs. 4 und 4a LFGB | 361 |
| b) Kontrollbefugnisse | 362 |
| aa) Eintritts- und Besichtigungsrecht, § 42 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 LFGB | 363 |
| bb) Einsichts- und Bildaufnahme- bzw. Aufzeichnungsrecht, § 42 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 LFGB | 365 |
| cc) Auskunftsrecht, § 42 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LFGB | 366 |
| 4. Probenahmerecht, § 42 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 LFGB i. V. m. § 43 LFGB | 367 |
| a) Sachliche Voraussetzungen des Probenahmerechts | 368 |
| b) Gegen- bzw. Zweitprobe | 370 |
| c) Bestimmungen hinsichtlich der zu verwendenden Untersuchungsverfahren, insb. Anforderungen des Art. 11 VO (EG) 882/2004 bzw. des Art. 34 VO (EU) 2017/625 | 372 |
| II. Behördliches Risikomanagement: „Informationsverarbeitungsmaßnahmen“ zur Durchsetzung des normativ Zulässigen | 376 |
| 1. Erscheinungsformen amtlicher Risikomanagementmaßnahmen sowie allgemeine Vorgaben verwaltungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse | 378 |
| a) Informelles Verwaltungshandeln | 378 |
| b) Allgemeine Vorgaben formellen Verwaltungshandelns | 380 |
| 2. Formelle lebensmittelrechtliche Durchsetzungsbefugnisse | 382 |
| a) Zum Verhältnis von Art. 54 VO (EG) 882/2004 zu § 39 Abs. 2 LFGB | 383 |
| b) Zum Verhältnis der Artt. 137, 138 VO (EU) 2017/625 zu § 39 Abs. 2 LFGB | 387 |
| c) Entschärfung der Problematik durch Auswechseln der Rechtsgrundlage | 389 |

| | |
|--|-----|
| d) Generalklauseln | 391 |
| e) Standardmaßnahmen | 393 |
| aa) Konformitätsprüfung und Wareneingangsanzeige i. S. d. § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 lit. a) und b) LFGB | 394 |
| bb) Anordnung der Anbringung eines Gefahrenhinweises | 396 |
| cc) Untersagungsverfügungen | 396 |
| (1) Vorläufiges Verkehrsverbot, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 LFGB | 397 |
| (2) Herstellungs-, Behandlungs-, und Inverkehrbringungsverbote und -beschränkungen, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 LFGB | 398 |
| (3) Vorläufiges Verbringungsverbot, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 LFGB | 399 |
| dd) Anordnung von Rücknahme und Rückruf, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 LFGB | 401 |
| ee) Sicherstellungs- und Beseitigungsanordnung, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 LFGB | 404 |
| (1) Sicherstellung | 404 |
| (2) Unschädliche Beseitigung | 406 |
| ff) Befristete Herstellungs-, Behandlungs-, und Inverkehrbringungsverbote bzw. -beschränkungen sowie Sicherstellung oder Beseitigung bei zugelassenen Erzeugnissen, § 39 Abs. 3 Nr. 1 LFGB i. V. m. § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 oder 5 LFGB | 406 |
| gg) Anordnung unternehmerischer Verbraucherinformationsverpflichtungen | 407 |
| (1) Anordnung eines Gefahrenhinweises, § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 LFGB | 408 |
| (2) § 39 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 LFGB: Anordnung zur Durchsetzung der unternehmerseitigen Informationsverpflichtungen i. S. d. Art. 19 VO (EG) 178/2002 | 410 |

| | |
|--|-----|
| III. Behördliche Risikokommunikation: | |
| Verbraucherinformationstätigkeit | 411 |
| 1. Behördliche Informationstätigkeit auf Grundlage von Art. 10 VO (EG) 178/2002 | 415 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Informationspflicht des Art. 10 VO (EG) 178/2002 | 416 |
| b) Rechtsfolgen des Art. 10 VO (EG) 178/2002 i. S. geeigneter Schritte zur Aufklärung der Öffentlichkeit | 418 |
| c) Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 7 VO (EG) 882/2004 | 422 |
| 2. Behördliche Informationstätigkeit auf Grundlage von § 40 LFGB | 424 |
| a) Keine Sperrwirkung des Art. 10 VO (EG) 178/2002 gegenüber § 40 LFGB | 424 |
| b) Voraussetzungen einer Informationstätigkeit auf Grundlage von § 40 LFGB | 426 |
| aa) § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB | 426 |
| bb) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 und Abs. 1a LFGB | 427 |
| (1) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LFGB | 428 |
| (2) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LFGB | 430 |
| (3) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 4a LFGB | 432 |
| (4) § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LFGB | 434 |
| cc) Ergänzende Anforderungen des § 40 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 und 3 LFGB | 434 |
| (1) Öffentliches Interesse, § 40 Abs. 1 S. 3 LFGB | 435 |
| (2) Information der Öffentlichkeit als Ultima Ratio, § 40 Abs. 2 LFGB, Anhörung des Betroffenen, § 40 Abs. 3 LFGB und Korrekturmaßnahmen, § 40 Abs. 4 LFGB | 437 |
| dd) § 40 Abs. 1a LFGB | 438 |
| (1) Grundzüge der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1a LFGB | 439 |
| (2) Verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf § 40 Abs. 1a LFGB - „Anprangerung“ als staatliches Steuerungsinstrument | 441 |

| | |
|---|-----|
| IV. Sanktionsrechtliche Folgen – Ahndung lebensmittelrechtlicher Verstöße | 446 |
| Vierter Teil: Gesamtwürdigung – Das unionale und nationale Lebensmittelsicherheitskonzept am Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 451 |
| § 7 Gesamtwürdigung – Das unionale und nationale Lebensmittelsicherheitskonzept am Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten | 451 |
| § 8 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 457 |
| Literaturverzeichnis | 463 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Institutionelle und behördliche Organisationsstruktur | 294 |
| Abbildung 2: Systematik des ordnungsrechtlichen Instrumentariums | 341 |

