



# Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 01/12

26.04.2012

Franziska Beese

## **Eigenkontrolle der Wirtschaft Im Lebensmittelsektor**

**Zitiervorschlag:** Beese, Eigenkontrolle der Wirtschaft in : Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 01/12, Seite

**Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.**

Gefördert durch Mittel der



## Gliederung

A. Eigenkontrolle der Wirtschaft .....	1
I. Grundlagen .....	1
II. Verfassungsrechtliche Grenzen .....	2
1. Grundsätzlicher Ausschluss.....	2
2. Schutzpflichten des Staates .....	3
3. Grundrechte der Unternehmer .....	4
4. Gesetzesvorbehalt .....	6
III. Gründe .....	7
1. „Überforderung“ des Staates .....	7
2. Wissensdefizit des Staates .....	7
3. Interessen des Unternehmers .....	8
4. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben .....	8
IV. Ausgestaltungsmöglichkeiten.....	9
V. Bewertung .....	9
B. Eigenkontrollsysteme im Lebensmittelrecht .....	11
I. Gesetzliche Vorgaben im Lebensmittelrecht .....	11
II. Grundbegriffe des Lebensmittelrechts .....	12
1. Lebensmittel .....	12
2. Lebensmittelunternehmen .....	12
3. Lebensmittelunternehmer .....	13
III. Sorgfaltspflichten der Lebensmittelunternehmer .....	13
IV. Eigenkontrolle in der Lebensmittelhygiene .....	14
1. Hygieneanforderungen .....	14
2. HACCP- Konzept .....	15
3. Freiwilliges Qualitätsmanagementsystem .....	18
V. Überprüfung.....	19
VI. Bewertung .....	20

## A. Eigenkontrolle der Wirtschaft

„Die Wirtschaftsüberwachung ist eine klassische Staatsaufgabe“.<sup>1</sup> Sie ergibt sich aus grundrechtlichen Schutzpflichten und gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, wie Art. 119 AEUV und ist in vielen Wirtschaftsverwaltungsgesetzen geregelt. Ihr Zweck ist die Korrektur der Wirtschaftsfreiheit im Interesse des Gemeinwohls.<sup>2</sup> Daher ist sie vor allem darauf gerichtet, dass die Bestimmungen des Wirtschaftsverwaltungsrechts eingehalten und die Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltungsbehörden befolgt werden.

In den letzten Jahren wurden jedoch in vielen Bereichen Kontrollaufgaben vom Staat auf den Wirtschaftsunternehmer übertragen. Im Umweltrecht wurde in der Öko-Audit-VO<sup>3</sup> die freiwillige Einrichtung interner Management- und Kontrollsysteme zur Verbesserung der Umweltsleistung der Unternehmen geregelt. Wenn die Umweltunternehmen diese Systeme einrichten und die erfolgreiche und rechtmäßige Einrichtung und Funktion von einem privaten Gutachter bestätigt wurde, ist die Verwaltung zum großen Teil gebunden und in ihrer Kontrolle beschränkt. Auch den Rundfunksendern und Anbietern von Telemedien wurde in § 19 Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) die Möglichkeit der Gründung von freiwilligen Selbstkontrollenrichtungen eingeräumt. Diese Einrichtung prüft anstelle der amtlichen Aufsicht, ob Sendungen kinder- und jugendgefährdend sind oder wann sie veröffentlicht werden dürfen.

Auch im Lebensmittelrecht wurden Eigenkontrollsysteme durch den europäischen Gesetzgeber festgeschrieben.<sup>4</sup>

Alle Eigenkontrollsysteme übertragen dem Unternehmer Rechte und Pflichten, die Einhaltung bestimmter gesetzlicher Vorgaben selbst zu kontrollieren. „Selbstkontrolle ist jedoch stets Kontrolle im Interesse der Systemziele und nicht der Verfassungsziele.“<sup>5</sup> Der Unternehmer wird im Zweifel immer sein Unternehmen und sich selbst schützen. Die Eigenkontrolle kann die amtliche Kontrolle daher nicht vollständig ersetzen, sondern nur ergänzen und erleichtern. Es ist immer eine letzte Verantwortlichkeit des Staates gegeben, die er durch Zulassung von Betrieben, amtliche Überprüfung oder durch Akkreditierung von privaten Kontrolleuren ausübt.

## I. Grundlagen

Aufgrund der Komplexität moderner Lebensverhältnisse und der zunehmenden Europäisierung und Globalisierung des Rechts, gibt es schon seit einiger Zeit Bestrebungen und Entwicklungen in Deutschland, den Staat durch Einbeziehung von Privaten von Aufgaben zu entlasten. Diese Entlastung soll durch Verantwortungsteilung erreicht werden.<sup>6</sup> Grundsätzlich werden drei Grundtypen der Verwaltungsverantwortung des

---

<sup>1</sup> Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 29 I. 1.

<sup>2</sup> Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 29 I. 1.

<sup>3</sup> VO (EG) Nr. 761/2001.

<sup>4</sup> Siehe Teil B.

<sup>5</sup> Grimm, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates, S. 1 (18).

<sup>6</sup> Hoffmann-Riem, FS Klaus Vogel, S. 52.

Staates unterschieden: Erfüllungsverantwortung, Gewährleistungsverantwortung und Auffangverantwortung.<sup>7</sup> Der Staat nimmt Erfüllungsverantwortung wahr, wenn er Aufgaben in eigener Regie erfüllt, hauptsächlich im Bereich der sog. „Kernaufgaben“ Verteidigung, Justiz und Polizei.<sup>8</sup> Im Gegensatz dazu steht die Auffangverantwortung. Bei dieser sind in erster Linie Private für die Erfüllung einer Aufgabe zuständig. Der Staat hält lediglich ein Auffangnetz oder staatliches Aufsichtssystem für den Fall bereit, dass die Aufgabe nicht oder nicht ordnungsgemäß ausgeführt wird.<sup>9</sup>

Außerdem kann der Staat Aufgaben im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung erfüllen. Bei dieser Art von Verantwortung hat er zwar die Erfüllung von Aufgaben, aber nicht deren Gewährleistung an Private abgegeben und schafft Rahmenvorgaben, Strukturregelungen und Spielregeln für die Erfüllung.<sup>10</sup> Die Gewährleistungsverantwortung kann unter anderem durch funktionale Privatisierung und regulierte Selbstregulierung wahrgenommen werden.<sup>11</sup> Diese Form der Selbstregulierung bezeichnet jede vom Staat gestützte oder induzierte Erfüllung öffentlicher Aufgaben.<sup>12</sup>

Grundsätzlich ist die staatliche Verwaltung für die Kontrollen im Wirtschaftsverwaltungsrecht zuständig. Bei der in den letzten Jahren erfolgten Übertragung von Kontrollpflichten auf Unternehmer handelt es sich grundsätzlich nicht um eine Organisationsprivatisierung und somit nicht um die Übertragung einer Staatsaufgabe.<sup>13</sup> Die Unternehmer sind lediglich im öffentlichen Interesse tätig, „veranlasst vom Staat und begleitet durch die Staatsaufgaben der Überwachung, Förderung oder auch der konkurrierenden Eigenwahrnehmung“.<sup>14</sup> Die Eigenkontrolle im Wirtschaftsrecht, auch Eigenüberwachung genannt, fällt somit unter den Begriff der regulierten Selbstregulierung.

## II. Verfassungsrechtliche Grenzen

### 1. Grundsätzlicher Ausschluss

Aber ist die Wahrnehmung von staatlichen Überwachungsaufgaben durch Private überhaupt zulässig?

In Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird vorgegeben, dass die vollziehende Gewalt durch besondere Organe ausgeübt wird. Eine genaue Vorgabe, wie diese Organe ausgestaltet sein sollen, ergibt sich daraus nicht.<sup>15</sup>

---

<sup>7</sup> Trute, in: Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat, S. 20 m.w.N.

<sup>8</sup> Hoffmann-Riem, FS Klaus Vogel, S. 52.

<sup>9</sup> Schuppert, Die Verwaltung 31 (1998), S. 415 (426); Hoffmann-Riem, FS Klaus Vogel, S. 55; Schulz, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates, S. 104.

<sup>10</sup> Hoffmann-Riem, FS Klaus Vogel, S. 54.

<sup>11</sup> Burgi, Funktionale Privatisierung, S. 71 ff.

<sup>12</sup> Burgi, Funktionale Privatisierung, S. 87.

<sup>13</sup> Burgi, Funktionale Privatisierung, S. 89.

<sup>14</sup> Burgi, Funktionale Privatisierung, S. 89.

<sup>15</sup> Reinhardt, in: AöR 118 (1993), S. 617 (619).

Auch in Art. 83 ff GG ist keine Regelung zur Wahrnehmung von staatlichen Verwaltungsaufgaben durch Private getroffen. In Art. 86 GG werden ausschließlich die bundeseigene Verwaltung und bundesunmittelbaren Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts als Verwaltungsträger des Bundes bezeichnet. Aus diesem Grundsatz der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch juristische Personen des öffentlichen Rechts kann allerdings kein vollständiger Ausschluss der Privaten abgeleitet werden.<sup>16</sup>

Ein solcher Ausschluss könnte sich aber aus Art. 33 Abs. 4 GG ergeben. In dieser Norm wird die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Beamte festgelegt. Dies könnte bedeuten, dass der Einsatz Privater im Aufgabenbereich des Staates untersagt ist. Der systematische Zusammenhang mit Abs. 5 zeigt jedoch, dass Abs. 4 nur das Berufsbeamtentum regelt, dessen Grundlage garantiert und die Aufgabenverteilung innerhalb des öffentlichen Dienstes zugunsten des Berufsbeamtentums festlegt.<sup>17</sup> Der Funktionsvorbehalt greift erst ein, nachdem entschieden wurde, dass eine bestimmte Aufgabe vom Staat hoheitlich selbst wahrgenommen werden muss.<sup>18</sup> Er schafft daher kein selbstständiges Privatisierungsverbot.<sup>19</sup> Die Übertragung von Eigenkontrollpflichten auf Private ist also nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

## 2. Schutzpflichten des Staates

Grenze für die Übertragung von Kontrollpflichten sind die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates. Aus den Grundrechten ergeben sich nicht nur Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat, sondern auch Schutzpflichten des Staates zugunsten der im Grundgesetz geschützten Rechtsgüter.<sup>20</sup>

Durch die Überwachung der Unternehmer durch den Staat soll sichergestellt werden, dass jeder Bürger vor Verletzungen seiner Grundrechte, insbesondere seiner Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit, geschützt ist. Es stellt sich daher die Frage, ob der Staat sich im Rahmen der Eigenkontrolle überhaupt aus der Überwachung der Unternehmen zurückziehen kann.

Gem. Art 1 GG i.V.m. Art 2 II GG ist er dazu verpflichtet, Gefahren für die körperliche Unversehrtheit des Bürgers durch eigene Maßnahmen, aber auch durch die Gestaltung von Organisations- und Verfahrensrecht, abzuwehren.<sup>21</sup> Die Voraussetzungen und Grenzen dieser Schutzpflicht sind nicht allgemein definiert und höchst umstritten.<sup>22</sup> Einigkeit besteht darin, dass der Staat bei Erfüllung seiner Schutzpflicht einen erheblichen Spielraum hat, der nur durch das Übermaßverbot und das Untermaßverbot begrenzt wird.<sup>23</sup> Er muss einen Mindeststandard an Schutz garantieren, bei dessen Be-

---

<sup>16</sup> Reinhardt, in: AöR 118 (1993), S. 617 (620).

<sup>17</sup> Ibler, in: Maunz/ Dürig GG, Art. 86 Rn. 122.

<sup>18</sup> Scholz, NJW 1997, 14 (15).

<sup>19</sup> Heimbur, Verwaltungsaufgaben, S. 23 f.; Ibler, in: Maunz/ Dürig GG, Art. 86 Rn. 122.

<sup>20</sup> Manssen, Staatsrecht II, 8. Auflage, Rn. 49 f.

<sup>21</sup> Starck, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Art. 2 Rn. 229.

<sup>22</sup> Dieterich, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Einleitung zum GG Rn. 39.

<sup>23</sup> BVerfGE 46, 160 (164).

stimmung er einen weitgehenden Ermessensspielraum hat.<sup>24</sup> Daraus folgt, dass er in gewissem Maße Aufgaben an Private abgeben kann.

In den Bereichen, in denen dadurch aber verfassungsrechtlich garantierte Rechtsgüter ohne einen gewissen Minimalschutz blieben, ist er zu einer „Rest- oder Einstandsverantwortung“ verpflichtet.<sup>25</sup> Bei betrieblichen Eigenkontrollen trägt zwar der Staat durch nachgelagerte amtliche Kontrollen eine gewisse Verantwortung, diese erfolgen jedoch in der Regel stichpunktartig als „Kontrolle der Kontrolle“. Daher muss der Staat bei der Übertragung durch Festlegung von Mindestschutzstandards, Rahmenbedingungen und ggf. Sanktionsmaßnahmen sicherstellen, dass der Schutz der Bürger gewahrt wird. Je stärker sich der Staat auf die Unternehmer verlässt, desto größer muss deren Gewähr für die Funktionserfüllung sein.<sup>26</sup>

### **3. Grundrechte der Unternehmer**

Die Übertragung von Eigenkontrollpflichten liegt zwar grundsätzlich im Interesse des Unternehmers, kann aber gleichzeitig einen Eingriff in seine Grundrechte darstellen. Hauptsächlich sind dabei die Berufsfreiheit aus Art 12 I GG und die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG betroffen.

#### **a) Eingriff in Art 12 I GG**

Der Schutzbereich der Berufsfreiheit wird durch den Leitbegriff „Beruf“ bestimmt. Dieser definiert sich als jede Tätigkeit, die zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.<sup>27</sup> Der Schutzbereich ist weit zu fassen und umfasst Form, Mittel, Umfang und Ausgestaltung, also die gesamte Ausübung der beruflichen Tätigkeit.<sup>28</sup> Ein Eingriff in diesen Schutzbereich ist bei einer unmittelbar berufsbezogenen Regelung oder bei einer Regelung mit berufsregelnder Tendenz gegeben.<sup>29</sup> Vorschriften, welche dem Unternehmer auferlegen eine bestimmte Form der Organisation einzurichten, Beaufträge zu bestellen oder private Gutachter und Sachverständige zu beauftragen, betreffen den Schutzbereich in erheblicher Weise.<sup>30</sup> Sie haben Auswirkungen auf die Ausübung des Berufs und sind mindestens eine berufsregelnde Tendenz. Daher stellt die Übertragung von Eigenkontrollpflichten im Regelfall einen Eingriff in Art. 12 I GG in Form einer Berufsausübungsregelung dar.

#### **b) Eingriff in Art. 14 I GG**

Neben der Berufsfreiheit ist häufig auch die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG betroffen. Leitbegriff des Schutzbereichs von Art. 14 I GG ist das Eigentum. Dieser Begriff

---

<sup>24</sup> *Manssen*, Staatsrecht II, 8. Auflage, Rn. 52.

<sup>25</sup> *Gessmann-Nuissl/ Strübbe*, DÖV 2007, 1046 (1048).

<sup>26</sup> *Eifert*, Die Verwaltung 39 (2006), S. 309 (319).

<sup>27</sup> BVerfGE 102, 197 (212); 105, 252 (265).

<sup>28</sup> *Jarass*, in: GG, Art 12 Rn. 14 f.

<sup>29</sup> *Jarass*, in: GG, Art 12 Rn. 14 f.

<sup>30</sup> *Di Fabio*, in: VVDStRL 56 (1997), S. 235 (259).

umfasst alle vom Gesetzgeber gewährten (konkreten) vermögenswerten Rechte.<sup>31</sup> Darunter fallen auch die privatrechtlichen Positionen wie das Eigentum nach § 903 BGB und andere dingliche Rechte.<sup>32</sup> Bei Übertragung von Eigenkontrollpflichten kann der Unternehmer ggf. verpflichtet sein, seinen Betrieb umzustellen und Veränderungen an Räumlichkeiten etc. vorzunehmen. Dies greift zumindest in seine Eigentumsrechte an der Betriebsstätte aus § 903 BGB ein und stellt i.d.R. einen Eingriff in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung dar.

### c) Rechtfertigung der Eingriffe

Der Eingriff in ein Grundrecht ist dann gerechtfertigt, wenn dieser eine zulässige Konkretisierung der Schranken dieses Rechts darstellt.<sup>33</sup>

Eingriffe in Art. 12 I und 14 I GG sind gerechtfertigt, wenn sie vom Gesetzesvorbehalt der Normen gedeckt werden.<sup>34</sup> Sowohl bei Art 12 I GG als auch bei einer Inhalts- und Schrankenbestimmung gem. Art. 14 I GG besteht ein einfacher Gesetzesvorbehalt, so dass jedes Gesetz eine zulässige Konkretisierung darstellt.

Bei der Ausgestaltung des Gesetzes ist der Gesetzgeber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden.<sup>35</sup> Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art 20 Abs. 3 GG folgende Grundsatz fordert, dass jede Maßnahme des Gesetzgebers einen legitimen Zweck haben sowie geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, diesen Zweck zu verfolgen.<sup>36</sup>

Der Begriff des legitimen Zwecks ist weit gefasst. Grundsätzlich ist ein Zweck legitim, wenn er nicht dem Grundgesetz widerspricht.<sup>37</sup> Bei Art. 12 I wird der Begriff durch die Drei-Stufen-Theorie eingeschränkt, bei einer Berufsausübungsregelung (1. Stufe) genügt allerdings schon jede verhältnismäßige Regelung, die durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert wird.<sup>38</sup> Eine pauschale Rechtfertigung durch Verweis auf das Verursacherprinzip genügt für dieses Erfordernis nicht, da fast jeder, der produziert oder herstellt als Verursacher eines Risikos während dieses Prozesses unproblematisch in die Verantwortung genommen werden kann.<sup>39</sup> Auch die Entlastung des Staates allein genügt nicht als Legitimierung, da dieser Begriff zu weit und unbestimmt ist.<sup>40</sup> Der Zweck muss ausreichend konkretisiert werden. Im Umweltrecht stellt beispielsweise die Verbesserung des Normvollzuges und die damit verbundene Steigerung der umweltgesetzlichen Effizienz eine ausreichende Konkretisierung dar.<sup>41</sup>

---

<sup>31</sup> BVerfGE 24, 367 (296); 58, 300 (336).

<sup>32</sup> Jarass, in: GG, Art. 14 Rn. 8.

<sup>33</sup> Ipsen, Grundrechte, Rn. 172 ff.

<sup>34</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 263 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 7, 377 (405, 407 f.).

<sup>36</sup> Ipsen, Grundrechte, Rn. 184.

<sup>37</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 290.

<sup>38</sup> BVerfGE 85, 248 (259); 103, 1 (10).

<sup>39</sup> Reinhardt, AöR 118 (1993), 617 (648 f.).

<sup>40</sup> Di Fabio, in: VVDStRL 56 (1997), S. 235 (260).

<sup>41</sup> Reinhardt, AöR 118 (1993), 617 (649).

Geeignetheit bei der Übertragung von Kontrollpflichten an Private bedeutet, dass eine Kontrolle durch Private eine mindestens gleichwertige Effektivität wie eine behördliche Kontrolle gewährleistet.<sup>42</sup> Der Gesetzgeber muss also eine entsprechende Qualifikation des Privaten garantieren und die Voraussetzungen für ein geeignetes Kontrollverfahren schaffen.

Des Weiteren muss die Maßnahme erforderlich sein. Sie muss von den zur Verfügung stehenden Mitteln dasjenige sein, das die grundrechtlichen Schutzgüter am wenigsten beeinträchtigt.<sup>43</sup> Der Gesetzgeber kann also nicht nur aus Bequemlichkeit Kontrollaufgaben an Private übertragen, sondern die Erfüllung durch Private muss das mildeste geeignete Mittel zur Erfüllung der Kontrollpflichten sein. Dies bestimmt sich jedoch nicht nur nach juristischen, sondern auch nach politischen und volkswirtschaftlichen Analysen und Maßgaben.<sup>44</sup> Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Pflichten, u. a. mit Härteklauseln, sind die Voraussetzungen der Erforderlichkeit sicherzustellen.

Zuletzt muss die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen.<sup>45</sup> Dazu ist eine Gesamtabwägung der betroffenen Rechtsgüter im Einzelfall durch den Gesetzgeber notwendig.

Eine Übertragung von Kontrollpflichten auf Private ist folglich nicht grundsätzlich verfassungswidrig, weil er in die Grundrechte der Unternehmer eingreift. Der Staat muss diese Übertragung jedoch im Einzelfall gemäß den Voraussetzungen der Schranken verhältnismäßig ausgestalten. Nur dann ist eine Übertragung von Eigenkontrollrechten trotz Eingriffen in die Rechte des Unternehmers verfassungsgemäß.

#### **4. Gesetzesvorbehalt**

Bei der Übertragung von Kontrollpflichten auf die Unternehmer hat der Staat außerdem den Gesetzesvorbehalt zu beachten. Dieser folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG und verlangt, dass alle Eingriffe des Staates auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.<sup>46</sup> Daraus folgt, dass der Staat gesetzliche Vorgaben schaffen muss, wenn er Eigenkontrollpflichten auf die Unternehmer übertragen will. Eine vertragliche Regelung genügt also nicht. Bei der bisherigen Übertragung von Kontrollpflichten, z.B. im Umweltrecht, Medienrecht oder Lebensmittelrecht, hat der Gesetzgeber die entsprechenden Regelungen gesetzlich verankert.

---

<sup>42</sup> Reinhardt, AöR 118 (1993), 617 (624).

<sup>43</sup> Ipsen, Grundrechte, Rn. 191.

<sup>44</sup> Reinhardt, AöR 118 (1993), 617 (624).

<sup>45</sup> BVerfGE 30, 292 (316).

<sup>46</sup> Jarass, in: GG, Art. 20 Rn 44 ff.

### III. Gründe

#### 1. „Überforderung“ des Staates

Jahrelang existierte in der Gesellschaft die Einstellung, dass jedes Problem entweder durch neue Gesetze oder durch Geld gelöst werden könne.<sup>47</sup> Dies führte zum einen zu hohen Staatsschulden und erheblicher Zinsbelastung sowie Investitionsrückständen und Zwang zum Personalabbau.<sup>48</sup> Es wurde festgestellt, dass der Staat mehr Aufgaben übernommen hat als er erfolgreich erfüllen kann, also eine „Überforderung des Staates“ gegeben ist.<sup>49</sup>

Diese Überforderung hat drei wesentliche Auswirkungen. Das Fehlen eines finanziellen Handlungsspielraums für die Behörden, das Fehlen von ausreichend gut ausgebildetem Personal zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowie das veraltete rechtliche und administrative Instrumentarium.<sup>50</sup>

Durch den engen finanziellen Handlungsspielraum fehlen dem Staat außerdem die Mittel, neues Personal einzustellen bzw. das bestehende Personal entsprechend weiterzubilden und entsprechende Sachmittel zur Verfügung zu stellen.<sup>51</sup> Aufgrund des fehlenden Personal ist keine ausreichende Kontrolle der Wirtschaft und somit kein vollständiger Schutz des Bürgers gewährleistet. Dies kann dazu führen, dass die Behörde zwar von rechtswidrigen Mängeln Kenntnis erhält, aber mangels Kapazitäten nicht für eine Beseitigung bei den Unternehmen sorgen kann.<sup>52</sup>

Außerdem führte der Erlass von immer neuen Gesetzen und Vorschriften zu einer starken Verrechtlichung in Deutschland. Die bestehenden staatlichen Kontrollmechanismen in der Wirtschaftsüberwachung sind komplex und inflexibel. Der Staat kann daher in dieser sich ständig entwickelnden und verändernden Gesellschaft nicht ausreichend und schnell reagieren. Dies hat wiederum eine überlange Verfahrensdauer bei Genehmigungen und Hindernisse für Forschung und Entwicklung zur Folge.<sup>53</sup>

Der Staat kann seinen Aufgaben in der Wirtschaftsüberwachung nicht ausreichend nachkommen. Er muss daher entweder Aufgaben reduzieren oder einen kostengünstigeren Weg zu ihrer Erfüllung finden. Eine Möglichkeit der Entlastung ist die Abgabe von Kontrollbefugnissen an den Unternehmer selbst.

#### 2. Wissensdefizit des Staates

Ein weiterer Grund ist das Wissensdefizit des Staates. Um ein Unternehmen in erforderlichem Maße zu kontrollieren ist es notwendig, mindestens genauso viele Kenntnisse in dem zu kontrollierenden Bereich zu besitzen wie der Unternehmer. Ansonsten besteht

---

<sup>47</sup> *Di Fabio*, in: VDDStRL 56 (1997), S. 235 (239 f.).

<sup>48</sup> *Thoma*, Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsrecht, S. 49.

<sup>49</sup> *Breuer*, NVwZ 1997, S. 833 (840); *Kloepfer*, NVwZ 2002, S. 644 (652).

<sup>50</sup> *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, DÖV 1997, 268 (274).

<sup>51</sup> *Thoma*, Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsrecht, S. 66.

<sup>52</sup> *Beck*, ZLR 2009, S. 123 (132).

<sup>53</sup> *Thoma*, Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsrecht, S. 49.

die Gefahr, dass Gesetzesverstöße, Risiken und Gefahren nicht erkannt und aufgedeckt werden.

Die Anforderungen an den Wissenserwerb steigen jedoch ständig, so dass eine häufige Wissensaktualisierung erforderlich ist. In Zeiten der Globalisierung und der ständig fortschreitenden Entwicklung setzt ein immer größeres und spezielleres Wissen bei den Behörden voraus.<sup>54</sup>

Durch die fehlenden finanziellen und personellen Mittel ist es für den Staat nicht möglich, in allen Bereichen fortwährend die entsprechenden Kompetenzen zu besitzen und zu behalten.<sup>55</sup> Für den Unternehmer ist es einfacher, entsprechendes Wissen zu entwickeln. Er ist nur für seinen speziellen Bereich zuständig und muss sich nur dort fortbilden. Viele Kenntnisse entstehen außerdem durch den täglichen Umgang mit Produkten und Verfahren.<sup>56</sup> Bei einer Übertragung der Kontrollpflichten auf den Unternehmer kann sich der Staat dessen Wissen und Sachverstand zunutze machen.

### **3. Interessen des Unternehmers**

Ein weiterer Grund für die Abgabe von Kontrollpflichten an den Unternehmer, ist dessen Interesse, diese Kontrollen eigenhändig und bestmöglich durchzuführen.

Der Unternehmer hat grundsätzlich ein Interesse daran, die bestehenden Vorschriften einzuhalten, da er sich ansonsten strafbar oder schadensersatzpflichtig machen kann.<sup>57</sup> Die Einhaltung von hohen Qualitätsstandards verschafft zudem Wettbewerbs- und Marketingvorteile gegenüber anderen Unternehmern, was ebenfalls in seinem Interesse liegt. Von Vorteil ist für ihn auch, dass die Eigenkontrolle i.d.R. eine Prozesskontrolle darstellt. Eine Einflussnahme wird schon in frühen Stadien möglich, was die Auswirkungen für den Unternehmer verringert und zu einer größeren Akzeptanz der Kontrollen führen kann.<sup>58</sup> Die Kontrollen werden dann mit der vollen Unterstützung des Unternehmers durchgeführt und nicht gegen seinen Willen. Insgesamt kann die Übertragung von Eigenkontrollpflichten als dazu führen, dass die Anstrengungen des Unternehmers über das gesetzlich gebotene Maß hinausgehen und einen zusätzlichen Schutz für den Verbraucher bedeuten.<sup>59</sup>

### **4. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben**

In vielen Bereichen, wie Umwelt- und Kapitalmarktrecht, aber auch dem Lebensmittelrecht, wird die Übertragung von Eigenkontrollpflichten an den Unternehmer außerdem durch europarechtliche Richtlinien und Verordnungen verpflichtend vorgeschrieben.<sup>60</sup>

---

<sup>54</sup> Beck, ZLR 2009, S. 123 (132).

<sup>55</sup> Beck, ZLR 2009, S. 123 (132).

<sup>56</sup> Eifert, Die Verwaltung 39 (2006), 309 (315).

<sup>57</sup> Eifert, Die Verwaltung 39 (2006), 309 (314 f.).

<sup>58</sup> Eifert, Die Verwaltung 39 (2006), 309 (314).

<sup>59</sup> Di Fabio, VVDStRL 56 (1997), 235 (239 f.).

<sup>60</sup> U. a. Umwelt-Audit VO (EG) 1836/1993; Wertpapierdienstleistungsrichtlinie 93/22/ EWG, ABl. EG Nr. L 141, S. 27; VO (EG) 178/2002 (Lebensmittelrecht).

Durch die einheitlichen Regelungen soll ein gleichbleibender Schutz der Bürger geschaffen und ein Funktionieren des Binnenmarkts garantiert werden.<sup>61</sup>

#### **IV. Ausgestaltungsmöglichkeiten**

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die unternehmerische Eigenkontrolle auszugestalten. Zum einen ist Eigenkontrolle im Rahmen eines Qualitätsmanagements möglich. Der Schwerpunkt eines solchen Systems ist die Verbesserung von Risikomanagement, Logistik und Abläufen im Betrieb.<sup>62</sup>

Im Unterschied dazu dient ein Qualitätssicherungssystem wie z.B. das HACCP-Konzept im Lebensmittelrecht nur zur Sicherung der Qualität von Produkt und Dienstleistungen.<sup>63</sup> Ein Qualitätssicherungssystem wirkt innerhalb des Unternehmens als innerbetriebliches Führungsinstrument, außerhalb soll es das Vertrauen bei Vertragspartnern schaffen, dass bestimmte Vorgaben, z.B. der ISO 9000 ff. erfüllt sind. Damit hat es eine Doppelfunktion für Unternehmer und Behörden bzw. andere Private wie Unternehmer und Verbraucher.

Eine weitere nach außen wirkende Form der Eigenkontrolle ist die Selbstzertifizierung, bei welcher der Hersteller bestätigt, dass Produkt oder Dienstleistung bestimmten gesetzlichen Vorgaben entspricht (z.B. § 8 BauPG<sup>64</sup>, §§ 5 ff. GSPG<sup>65</sup>).

Außerdem können Unternehmen freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen und Verhaltenskodizes vereinbaren. Mit Selbstbeschränkungsabkommen verpflichten sich die Unternehmer bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten zu dulden, zu unterlassen oder vorzunehmen.<sup>66</sup> Diese Abkommen haben einen verpflichtenden Charakter und müssen Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit erfüllen.<sup>67</sup> Ein Beispiel ist das Selbstbeschränkungsabkommen der Automatenwirtschaft bzgl. des Spiels an mehreren Geldspielgeräten. Verhaltenskodizes sind freiwillige von Berufs-, Handels- oder Verbraucherverbänden aufgestellte Vorgaben und stellen es den Beteiligten frei, sich darunter zu unterwerfen.<sup>68</sup> Hauptsächlich werden die Eigenkontrollpflichten jedoch im Rahmen von Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsystemen ausgeübt.

#### **V. Bewertung**

Zwar ist die Übertragung von Eigenkontrollpflichten auf den Wirtschaftsunternehmer nicht grundsätzlich unzulässig, daraus folgt aber nicht, dass sie grundsätzlich sinnvoll

---

<sup>61</sup> Sie z.B. im Lebensmittelrecht Art. 1 Abs. 1 und Entscheidungsgr. 4 BasisVO 178/ 2002.

<sup>62</sup> *Maaß*, Dissertation Lebensmittelrecht im Spannungsfeld zw. Regulierung und Deregulierung, S. 247.

<sup>63</sup> *Feldhaus*, NVwZ 1991, 927 (931).

<sup>64</sup> Bauproduktengesetz.

<sup>65</sup> Geräte- und Produktsicherheitsgesetz.

<sup>66</sup> *Stober*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S.166.

<sup>67</sup> *Stober*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S.167.

<sup>68</sup> *Stober*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S.167.

ist. Die Übertragung entspricht dem Verursacherprinzip. Das bedeutet, dass demjenigen die Verantwortung übergeben wird, der im Zweifel den Schaden verursacht. Der Staat macht sozusagen 'den Bock zum Gärtner'.

Kein Unternehmen gesteht gern ein, dass seine Produkte bzw. Dienstleistungen nicht sicher sind.<sup>69</sup> Es liegt nicht in seinem Interesse, davor zu warnen und so den Absatz zu verringern. Wenn eine Gefahr durch die amtliche Kontrolle nicht entdeckt wird, könnte dies dazu führen, dass diese Gefahr nicht ausreichend überprüft, beseitigt oder an die Öffentlichkeit gebracht wird.

Außerdem besteht die Gefahr einer gewissen „Betriebsblindheit“, also dass der Betrieb so routinemäßig abläuft, dass potentielle Gefahren nicht erkannt werden. Auf der anderen Seite führt die tägliche Beschäftigung mit Produktions- und Vertriebsabläufen dazu, dass die Kenntnisse des Unternehmers viel weitreichender sind die der Behörde. Der Staat hat nicht die Ressourcen und Mittel, seine Behörden auf dem gleichen Informationsstand zu halten wie die Unternehmer. Die Behörden sind also immer darauf angewiesen, dass sie Informationen vom Unternehmer erhalten, um Kontrollen ordnungsgemäß durchzuführen. Diese Information erfolgt nicht immer zufriedenstellend.<sup>70</sup> Bei mangelnder Information der Behörde, kann also aufgrund des fehlenden Hintergrundwissens keine vollständige amtliche Kontrolle erfolgen.

Für die Betriebe hat eine Eigenkontrolle auch den Nachteil, dass erheblich höhere Kosten entstehen können. Mitarbeiter müssen entsprechend geschult werden und Zeit und andere Ressourcen für die Kontrolle und Dokumentation aufgewendet werden. Für manche kleinen Betriebe könnte dieser Aufwand zu viel sein.

Da Eigenkontrollsysteme durch den Unternehmer selbst installiert werden, hat er jedoch die Möglichkeit, sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst zu verändern und anzupassen. Damit kann flexibel und schnell auf Fehler und Gefahren reagiert werden. Der Betrieb kann entsprechend angepasst werden. Dies wiederum ist kostengünstiger als z.B. die Vernichtung einer ganzen Produktcharge nach Abschluss der amtlichen Kontrolle. Das wirtschaftliche Interesse des Unternehmers an den Eigenkontrollen stärkt außerdem seine Bereitschaft, die gesetzlichen Vorgaben zu befolgen und sich verbrauchergerecht zu verhalten.<sup>71</sup>

Neben den bereits ausführlich erläuterten Gründen spricht auch eine verbesserte Effizienz der Überwachung für die Einführung von Eigenkontrollen. Niemand ist in zeitlicher, sachlicher und personeller Hinsicht näher am Entscheidungsgeschehen als der Unternehmer.<sup>72</sup> Kontrollen können aufgrund der Nähe zu Räumlichkeiten und Produkten einfacher und in kürzeren Abständen durchgeführt werden. In einigen Bereichen, z.B. beim Insiderhandel, ist es für die Behörde auch unmöglich, ausreichende Kontrollen durchzuführen, da bestimmte Kenntnisse und Möglichkeiten der Überwachung nur innerhalb des Unternehmens zu finden sind.

---

<sup>69</sup> Herzberg, Regulierung und Überwachung, 6.3.2.1.

<sup>70</sup> Heeschen, Qualität & Recht, S. 146 Nr. 10.

<sup>71</sup> Bauschke, Verbraucherschutz, S. 182.

<sup>72</sup> Krebs, ZLR 1990, 362 (366).

Auch wenn die Überprüfung der Unternehmer durch die amtliche Überwachung in der Regel nur stichpunktartig erfolgt, stellt sie eine wirksame Kontrolle des Unternehmers da. Er muss immer mit einer spontanen Überprüfung seines Betriebs rechnen, so dass er seine Eigenkontrolle immer sorgfältig durchführen muss, um möglichen Sanktionen zu entgehen.

Zusammenfassend ist also zu festzustellen, dass die Übertragung von Eigenkontrollpflichten grundsätzlich sinnvoll ist, um eine verbesserte Überwachung zu erreichen. Der Staat muss dabei aber durch die entsprechenden Rahmenvorgaben sicherstellen, dass der grundrechtliche Schutz der Betroffenen gewahrt bleibt.

## **B. Eigenkontrollsysteme im Lebensmittelrecht<sup>73</sup>**

### **I. Gesetzliche Vorgaben im Lebensmittelrecht**

Das Lebensmittelrecht ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass viele verschiedene Vorschriften von unterschiedlichen Normgebern und Organisationen zu beachten sind. Zu diesen Vorschriften gehören internationale, europäische und deutsche Vorgaben und Verpflichtungen.

Auf internationaler Ebene sind dabei vor allem die Standards der Codex Alimentarius Commission (CAC) zu beachten. Dies ist eine internationale Interessengemeinschaft, welche das Ziel hat, den Schutz der Verbrauchergesundheit durch die Erarbeitung von internationalen Lebensmittelstandards auf wissenschaftlicher Basis zu verbessern.<sup>74</sup> Auch Deutschland und die Europäische Union sind Mitglieder dieser Kommission. Die Standards der CAC sind Empfehlungen an die Mitglieder, die erst durch förmliche Annahme bzw. Umsetzung innerstaatliche bzw. innergemeinschaftliche Wirkung entfalten.<sup>75</sup> Viele Bereiche des EU-Rechts sind jedoch unabhängig davon durch Codex-Standards beeinflusst worden.<sup>76</sup>

In den letzten Jahren wurde durch die EU ein neues Lebensmittelrecht geschaffen, welches die alten Richtlinien, Verordnungen etc. ersetzte. Basis für die Einführung des neuen Rechts war das sog. Weißbuch der Europäischen Kommission, in welchem Grundsätze und Ziele zur Lebensmittelsicherheit festgelegt wurden.<sup>77</sup> Diese Grundsätze und Ziele wurden schrittweise durch verschiedene EG-Verordnungen umgesetzt. Diese abstrakt- generellen Regelungen gelten nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar.<sup>78</sup> Eine Umsetzung in nationales Recht ist nicht notwendig. Außerdem besteht ein Anwendungsvorrang des EU-Rechts vor den gesetzlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Als Lebensmittelrecht wird entgegen der Definition aus Art. 3 Nr. 1 BasisVO (EG) 178/ 2002 das reine Lebensmittelrecht ohne Futtermittelrecht bezeichnet.

<sup>74</sup> Hesse, Dissertation Lebensmittelsicherheit, 3.1.

<sup>75</sup> Streinz, in: LFGB und BasisVO, Einführung Rn. 56.

<sup>76</sup> Streinz, in: LFGB und BasisVO, Einführung Rn. 56.

<sup>77</sup> Hesse, Dissertation Lebensmittelsicherheit, 3.1.1.

<sup>78</sup> Weck, Lebensmittelrecht, Rn. 13.

<sup>79</sup> Weck, Lebensmittelrecht, Rn. 11.

Zunächst wurde mit der VO (EG) 178/2002 eine Basisverordnung geschaffen, in welcher die Grundsätze und Ziele des Lebensmittelrechts aus dem Weißbuch verbindlich geregelt wurden.<sup>80</sup> Diese trat gem. Art. 65 VO (EG) 178/2002 vollständig zum 1. Januar 2005 in Kraft. Außerdem wurde zum 1. Januar 2006 das sog. „Hygienepaket“ zur Vereinheitlichung von verschiedenen Hygienevorschriften wirksam, das aus den VO (EG) 852 – 854/ 2004 besteht.<sup>81</sup> Zu diesem Zeitpunkt trat auch die KontrollVO (EG) 882/ 2004 in Kraft, in welcher die grundsätzlichen Vorgaben zur amtlichen Lebensmittelkontrolle festgelegt wurden.

Zwar bedürfen die Verordnungen keiner nationalen Umsetzung, es war jedoch für den deutschen Gesetzgeber notwendig, das nationale Lebensmittelrecht durch Aufhebung, Ausgestaltung und Ergänzung anzupassen.<sup>82</sup> Diese Anpassung erfolgte im Jahr 2005 durch das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). Dabei wurden in vielen Bereichen Bundesministerien zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG ermächtigt. Dies soll in erster Linie der Beschleunigung der Rechtsetzung bei der Umsetzung des EU-Rechts dienen.<sup>83</sup> Von dieser Ermächtigung wurde z.B. beim Erlass der LMHV<sup>84</sup> und der LMHV-Tier<sup>85</sup> Gebrauch gemacht.

## II. Grundbegriffe des Lebensmittelrechts

In Kapitel 1 der BasisVO (EG) 178/ 2002 werden einige der für die Anwendung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften notwendigen Begriffe bestimmt. Diese Definitionen werden in § 2 und § 3 LFGB wieder aufgenommen und ggf. präzisiert.

### 1. Lebensmittel

Die Definition des Begriffs „Lebensmittel“ findet sich in Art. 2 BasisVO (EG) 178/ 2002. Danach sind Lebensmittel „alle Stoffe und Erzeugnisse die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand vom Menschen aufgenommen werden.“ Diese Begriffsbestimmung dient hauptsächlich zur Abgrenzung von anderen Rechtsbereichen wie dem Arzneimittel- oder Futtermittelrecht.<sup>86</sup>

### 2. Lebensmittelunternehmen

Nach Art. 3 Nr. 2 BasisVO (EG) 178/ 2002 ist ein Lebensmittelunternehmen jedes Unternehmen, das eine „mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit“ ausführt. Damit erfasst diese Begriffsbe-

---

<sup>80</sup> Streinz, in: LFGB und BasisVO, Einführung Rn. 30.

<sup>81</sup> Hahn, Lexikon Lebensmittelrecht, H S. 26 ff („Hygienerecht“).

<sup>82</sup> Streinz, in: LFGB und BasisVO, Einführung Rn. 76.

<sup>83</sup> Streinz, in: LFGB und BasisVO, Einführung Rn. 85.

<sup>84</sup> Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln.

<sup>85</sup> Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von bestimmten Lebensmitteln tierischen Ursprungs.

<sup>86</sup> Weck, Lebensmittelrecht, Rn. 22.

stimmung die ganze Lebensmittelherstellungskette, so dass z.B. auch Lieferanten oder Reinigungsunternehmen unter den Begriff des Lebensmittelunternehmens fallen, wenn ein direkter Zusammenhang mit Lebensmitteln besteht.<sup>87</sup>

### 3. Lebensmittelunternehmer

Als Lebensmittelunternehmer wird gem. Art. 3 Nr. 3 BasisVO (EG) 178/ 2002 der „Verantwortliche“ bezeichnet, der dafür einzustehen hat, „dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem seiner Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden“. Die Verantwortlichkeit richtet sich nach der Rechtsform des Unternehmens und dem Umfang einer möglicherweise erfolgten zulässigen Delegation von Pflichten.<sup>88</sup>

### III. Sorgfaltspflichten der Lebensmittelunternehmer

Art. 17 Abs. VO (EG) 178/2002 legt dem Lebensmittelunternehmer die Pflicht auf, auf allen Stufen von Produktion, Verarbeitung und Vertrieb von Lebensmitteln in ihrem Unternehmen für die Einhaltung der Anforderungen des Lebensmittelrechts zu sorgen. Darüber hinaus ist er zur Überprüfung der Einhaltung verpflichtet. Diese Verpflichtungen betreffen jedoch nur Vorschriften bzgl. der Lebensmittel, die in den Bereich des Unternehmers fallen.<sup>89</sup> Das Lebensmittelrecht folgt damit dem Prinzip der Stufenverantwortung.<sup>90</sup>

Dem Lebensmittelunternehmer sind verschiedene Sorgfaltspflichten auferlegt. Vorrangig ist dabei die Primärverantwortlichkeit in der Lebensmittelsicherheit. Dies bedeutet, dass jeder Unternehmer vorrangig für die Sicherheit der Lebensmittel, die er herstellt, verarbeitet etc. verantwortlich ist. Außerdem hat er die Pflicht nach Art. 14, 15 BasisVO (EG) 178/ 2002, keine nicht sicheren Lebensmittel in den Verkehr zu bringen.

Nach Art. 19 BasisVO (EG) 178/ 2002 ist er darüber hinaus verpflichtet unverzüglich die zuständigen Behörden zu informieren, wenn er Grund zu der Annahme hat, dass seine Lebensmittel nicht sicher sind. Auch muss er in diesem Fall unmittelbar Sofortmaßnahmen ergreifen und die Lebensmittel unverzüglich vom Markt nehmen.

Da der Unternehmer jederzeit dazu in der Lage sein muss, die Lieferanten und Empfänger der Lebensmittel zeitnah festzustellen, zählt die Rückverfolgbarkeit, welche in Art. 18 BasisVO (EG) 178/ 2002 festgeschrieben ist, ebenfalls zu den vorrangigen Pflichten.

Zur Kontrolle von Gefahren und Risiken ist der Unternehmer gem. Art. 1 Abs. 1 a), d), Art. 5 VO (EG) Nr. 852/2004 verpflichtet, ein Kontrollsystem nach dem HACCP- Konzept einzurichten.

---

<sup>87</sup> Meyer, in: LFGB und BasisVO, Rn. 3.

<sup>88</sup> Weck, Lebensmittelrecht, Rn. 40.

<sup>89</sup> Wrede, Das europäische Futtermittelrecht unter Einfluss des Konzepts der Lebensmittelsicherheit, S. 66.

<sup>90</sup> Dannecker, ZLR 2002, 19 (22).

Zuletzt besteht nach Art. 19 Abs. 4 die Pflicht, mit den zuständigen Behörden bei Maßnahmen, die der Verringerung von Risiken dienen, zusammenzuarbeiten.

Ein absoluten Maßstab zur Bemessung der Sorgfaltspflichten ist nicht vorgeschrieben sondern für den Einzelfall zu bestimmen.<sup>91</sup>

#### **IV. Eigenkontrolle in der Lebensmittelhygiene**

Eigenkontrolle in der Lebensmittelhygiene ist nicht die klassische Endproduktkontrolle des fertigen Lebensmittels, sondern hauptsächlich eine Prozesskontrolle mit Schwerpunkt auf der Vorbeugung von Gefahren.<sup>92</sup>

Da der Hauptteil der Vorgaben des Lebensmittelrechts aus Vorschriften zur Lebensmittelhygiene besteht, steht die Hygiene im Mittelpunkt der Kontrollen.<sup>93</sup> Die Einrichtung eines Eigenkontrollsystems zur Einhaltung der Lebensmittelhygiene nach dem HACCP-Konzept ist dem Unternehmer in Art. 1 Abs. 1 a), d), Art. 5 VO (EG) Nr. 852/2004 gesetzlich vorgeschrieben, es ist ihm aber freigestellt, zusätzliche freiwillige Systeme einzurichten.

##### **1. Hygieneanforderungen**

In Art. 2 der VO (EG) 852/2004 wird Lebensmittelhygiene als alle Maßnahmen und Vorkehrungen definiert, „die notwendig sind, um Gefahren unter Kontrolle zu bringen und zu gewährleisten, dass ein Lebensmittel unter der Berücksichtigung seines Verwendungszwecks für den menschlichen Verzehr tauglich ist.“ Die wichtigsten Ziele der Lebensmittelhygiene sind der Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigungen und die Garantie einer bestimmten Qualität der Lebensmittel.<sup>94</sup>

##### **a) Gesetzliche Hygieneanforderungen**

Die für die Lebensmittelunternehmer einzuhaltenden Hygieneanforderungen sind hauptsächlich in den VO (EG) 852/2004 (allgemeine Anforderungen) und 853/2004 (speziellen Anforderungen für Lebensmittel tierischen Ursprungs) festgelegt. Die allgemeinen Anforderungen finden sich in Anhang II der VO (EG) 852/ 2004 und betreffen im Wesentlichen die Bereiche der Personalhygiene, Produkthygiene und der Betriebshygiene, der Reinigung und Desinfektion sowie der Beförderung. Die Anforderungen der Personalhygiene umfassen dabei nicht nur Hygienemaßnahmen nach Anhang II Kapitel VIII VO oder

§ 42 IfSG, sondern auch Schulungen in der Lebensmittelhygiene und dem HACCP-Konzept.

---

<sup>91</sup> *Riemer/ Seitz*, Das neue LFGB, Nr. 2.

<sup>92</sup> *Bauschke*, Verbraucherschutz, § 9 3. a).

<sup>93</sup> *Maaß*, Dissertation Lebensmittelrecht im Spannungsfeld zw. Regulierung und Deregulierung, S. 66.

<sup>94</sup> *Heeschen*, in: Handbuch der Lebensmittelhygiene, Bd. 1, T. 1, 1.1.

## b) Gute Hygienepraxis

Weitere Hygieneanforderungen finden sich in den „Leitlinien für Gute Hygienepraxis“. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Lebensmittel und ihrer Bearbeitung, sind in jeder Branche verschiedene spezielle Anforderungen an die Lebensmittelhygiene notwendig. Um diese Unterschiede zu berücksichtigen wurden in Art. 5 der Richtlinie 93/43/EWG (vor Erlass der VO (EG) Nr. 852/ 2004) bzw. in Art. 8 VO (EG) Nr. 852/2004 die Voraussetzungen für den Erlass sog. „einzelstaatlicher Leitlinien“ festgelegt. Die „Leitlinien für Gute Hygienepraxis“ können in Deutschland von den Fachverbänden der Lebensmittelwirtschaft auf Bundesebene oder unter Federführung des Deutschen Instituts für Normung e.V. (DIN) erstellt werden.<sup>95</sup> Viele Branchen haben von diesem Recht Gebrauch gemacht.<sup>96</sup> Die Leitlinien stellen aber gem. Art. 7 Abs. 2 S. 2 VO (EG) Nr. 852/2004 lediglich eine Empfehlung an die Unternehmen da und können auf freiwilliger Basis eingehalten werden. Sie bilden jedoch die Grundlage jeder Unternehmenshygiene.<sup>97</sup>

## 2. HACCP- Konzept

### a) Grundsätzliches

Die gesetzlich festgelegten Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmer sind nach dem HACCP- Konzept durchzuführen. Dies gilt jedoch gem. Art. 5 Abs. 3 VO (EG) 852/ 2004 nicht für Unternehmer, die in der Primärproduktion oder in einem mit dieser zusammenhängendem Bereich tätig sind. Das HACCP- Kontrollsystem beruht auf den Regelungen des Codex Alimentarius.<sup>98</sup> Es dient dazu an allen Stellen des Betriebsablaufs der Lebensmittelherstellung Gefahren, welche den Verbraucher schädigen könnten, zu identifizieren, zu überwachen und zu beherrschen.<sup>99</sup> Der Unternehmer soll bereits vor Fertigstellung des endgültigen Produkts in der Lage sein, Gefahren zu vermeiden und auszuschalten.<sup>100</sup> Im Gegensatz zu den sonstigen Fehlervermeidungssystemen der Unternehmen gewichtet das HACCP- Konzept Fehler nicht nach ihrer Bedeutung für die Sicherheit, sondern ist ein „Null-Fehler-Konzept“, da eine Gewichtung von Gefahren für Leib oder Leben des Menschen nicht akzeptabel ist.<sup>101</sup>

Das Konzept ist kein Werkzeug zur Umsetzung allgemeiner Hygienemaßnahmen sondern baut auf einem bereits eingerichteten Konzept wie der „Gute Hygienepraxis“ auf.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> Hahn, in: Lexikon Lebensmittelrecht, H S. 23 („Leitlinien für Gute Hygienepraxis“).

<sup>96</sup> Heeschen, Lebensmittelhygiene für Studierende, Nr. 145.

<sup>97</sup> Heeschen, Lebensmittelhygiene, Nr. 15.

<sup>98</sup> Roth, Allgemeine Lebensmittelüberwachung, S. 144 f.

<sup>99</sup> Görgen, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 56.

<sup>100</sup> Görgen, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 56.

<sup>101</sup> Arens-Azevedo/ Joh, Mit HACCP sicher ans Ziel, 3.

<sup>102</sup> Heeschen, Lebensmittelhygiene, Nr. 15; Hahn, in: Lexikon Lebensmittelrecht, H S. 1 („HACCP“).

## b) Aufbau

Die Abkürzung HACCP bedeutet Hazard Analysis and Critical Control Point, ins Deutsche übersetzt „Gefahrenanalyse und Festlegung von Lenkungspunkten“.<sup>103</sup>

Das Konzept beruht auf sieben Grundsätzen, die in

Art 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 852/2004 benannt werden. Diese Grundsätze werden in die Abschnitte „Gefahrenermittlung- und Bewertung“, Festlegung der kritischen Kontrollpunkte (CCP) und Maßnahmen zu ihrer Beherrschung“ sowie „Verifizierung und Dokumentation des Systems“ gegliedert.<sup>104</sup>

Als Erstes ist eine Gefahrenanalyse durchzuführen, um potentielle Gefahren für die Gesundheit des Verbrauchers festzustellen (1. Grundsatz). Dazu muss zunächst ein HACCP- Team oder –Beauftragter eingesetzt werden, der die erforderlichen produktspezifischen Kenntnisse und den notwendigen Sachverstand besitzt.<sup>105</sup> Wenn kein ausreichender Sachverstand im Unternehmen gegeben ist, muss ggf. auf externe Experten zurückgegriffen werden.<sup>106</sup>

Dann muss der Geltungsbereich des Kontrollsystems, z.B. durch Gliederung der Lebensmittelherstellung nach Arbeitsabläufen in Wareneingang, Produktion, Vertrieb, Lagerung etc. festgelegt werden.<sup>107</sup> Außerdem wird jedes Lebensmittel mit seiner betriebstypischen Herstellung ausführlich in einem Fließdiagramm dargestellt.<sup>108</sup>

Die bei der Gefahrenanalyse zu identifizierenden Gefahren für die menschliche Gesundheit lassen sich in drei Kategorien einteilen: biologische Gefahren, chemische Kontamination und physikalische Veränderungen.<sup>109</sup> Biologische Gefahren sind dabei vor allen Dingen die Kontamination mit Mikroorganismen und der Befall mit Ungeziefer, chemische Kontamination erfolgt durch chemische Rückstände oder andere Kontaminaten wie Dioxine oder Schwermetalle, physikalische Veränderungen können indirekt durch Fremdkörper und direkt z.B. durch ionisierende Strahlen verursacht werden.<sup>110</sup> Es ist eine genaue Identifizierung und Nennung der speziellen Gefahr notwendig, da in der Behandlung und Überwachung unterschiedliche Möglichkeiten und Probleme entstehen können; eine allgemeine Bezeichnung wie „pathogener Erreger“ oder „Fremdkörper“ ist nicht ausreichend.<sup>111</sup>

Nach Identifizierung der Gefahren ist die Wahrscheinlichkeit zu bestimmen, mit welcher sie unter Berücksichtigung des möglichen Schadensausmaßes eintreten können.<sup>112</sup>

Dabei sind Punkte wie die Größe der Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen,

---

<sup>103</sup> *Arens-Azevedo/ Joh*, Mit HACCP sicher ans Ziel, 3.

<sup>104</sup> *Heeschen*, Lebensmittelhygiene, Nr. 16.

<sup>105</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 54.

<sup>106</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 54.

<sup>107</sup> *Görgen*, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 58.

<sup>108</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 54.

<sup>109</sup> *Meyer*, Lebensmittelrecht, S. 24.

<sup>110</sup> *Heeschen*, Lebensmittelhygiene für Studierende, Nr. 3.

<sup>111</sup> *Meyer*, in: Handbuch Lebensmittelhygiene, S. 3.

<sup>112</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 55 f.

die Anzahl der Betroffenen und ggf. die speziellen Konstitution einer Zielgruppe (z.B. Immunschwäche) zu berücksichtigen.<sup>113</sup>

Anschließend werden Lenkungspunkte bestimmt (2. Grundsatz). Ein solcher definiert sich als „ein Schritt bzw. Prozess, bei dem eine relevante Gesundheitsgefahr auftreten kann und diese Gefahr durch eine gezielte Maßnahme (Lenkungsmaßnahme) vorgebeugt wird, bzw. die Gefahr beseitigt oder auf ein verträgliches Maß reduziert wird. Es existiert kein weiterer nachfolgender Schritt, durch den diese Gesundheitsgefahr beherrscht wird.“<sup>114</sup> Je weniger Lenkungspunkte ein Prozess hat, desto sicherer ist er.<sup>115</sup> Die Bestimmung erfolgt auf Grundlage der bereits ermittelten Daten. Es wird also genau beschrieben, welche spezielle Gefahr an welchem speziellen Punkt in der Lebensmittelherstellung auftreten kann und daher kontrolliert werden muss.

Um festzulegen, ab welchem Wert von einer Gefahr zu sprechen ist, ist eine Festlegung von Grenzwerten für die Lenkungspunkte erforderlich (3. Grundsatz). Mögliche Grenzwerte können z.B. die Temperaturen bei Erhitzung und Kühlung oder die pH-Werte des Lebensmittels sein.

Um die Einhaltung der Lenkungspunkte zu überwachen, muss ein effizientes Maßnahmen-system eingerichtet werden (4. Grundsatz). Dabei muss genau festgelegt werden, welche spezielle Gefahr durch wen kontrolliert werden soll und auf welche Art die Kontrolle erfolgt.<sup>116</sup> Prüfer, Prüfort, Parameter, Häufigkeit etc. sind im Vorfeld eindeutig zu bestimmen.<sup>117</sup>

Für den Fall, dass die Überwachung zeigt, dass ein Lenkungspunkt nicht mehr unter Kontrolle ist, müssen zu ergreifende Korrektur- und Lenkungsmaßnahmen festgelegt werden (5. Grundsatz). Ein Kontrollverlust liegt dann vor, wenn die festgelegten Grenzwerte überschritten sind. Geschieht dies, müssen sofort Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden. Diese können die Korrektur eines Prozessschrittes wie z.B. erneutes Erhitzen oder Umlagerung in andere Räumlichkeiten oder sogar das Verwerfen einer ganzen Charge sein.<sup>118</sup>

Außerdem ist es notwendig zusätzliche Prüfungen und Verfahren zur Verifizierung einzurichten, um festzustellen ob das HACCP- System korrekt durchgeführt wird und wirksam funktioniert (6. Grundsatz). Alle Bereiche des eingerichteten Kontrollsystems sind immer wieder zu überprüfen und ggf. anzupassen; dies kann durch interne Mitarbeiter, aber auch durch externe Unternehmen erfolgen.<sup>119</sup> Prüfmittel können z.B. Laboruntersuchungen, Personalbefragungen, Betriebsbegehungen sein.

---

<sup>113</sup> *Görgen*, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 61.

<sup>114</sup> *Görgen*, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 62.

<sup>115</sup> *Arens-Azevedo/ Joh*, Mit HACCP sicher ans Ziel, 3.1.

<sup>116</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 57.

<sup>117</sup> *Görgen*, in: Praxishandbuch Lebensmittelrecht, IV S. 63.

<sup>118</sup> *Heeschen*, Lebensmittelhygiene, Nr. 16.

<sup>119</sup> *Nieslony/ Boß*, Lebensmittelhygiene, S. 58.

Zuletzt ist der Unternehmer verpflichtet, Dokumente und Aufzeichnungen über alle mit den Grundsätzen und ihrer Anwendung verbundenen Verfahren zu erstellen (7. Grundsatz).

Außerdem ist die Schulung der Mitarbeiter notwendig, um das weitere Funktionieren des Systems zu sichern.<sup>120</sup>

### 3. Freiwilliges Qualitätsmanagementsystem

Der Lebensmittelunternehmer hat neben dem verpflichtenden Eigenkontrollsystem die Möglichkeit, ein umfassendes Qualitätsmanagement als freiwilliges Kontrollsystem einzurichten. Dabei ist die Einbindung des HACCP- Konzepts in ein solches System möglich und sinnvoll.<sup>121</sup> Es besteht allerdings kein einheitliches freiwilliges Qualitätsmanagementsystem im Lebensmittelrecht.

Ein häufig verwendetes System richtet sich nach den internationalen Normen der Reihe ISO 9000 ff (2000), in welchen allgemeine Standards für Qualitätsmanagementsysteme festgelegt sind.<sup>122</sup> Kennzeichen dieses Systems ist, dass ihm ein prozessorientierter Ansatz zugrunde liegt.<sup>123</sup> Es beinhaltet unter anderem das systematische Erkennen, Lenken, Analysieren und Überwachen von Prozessen innerhalb des Unternehmens sowie das Sicherstellen eines ungehinderten Informationsflusses.<sup>124</sup> „Ein solches System ist dazu da, die betrieblichen Abläufe zu perfektionieren, Fehler und damit Reibungsverluste zu vermeiden und ein den festgelegten Anforderungen entsprechendes Produkt tatsächlich am Ende zu gewährleisten.“<sup>125</sup>

Außerdem können Qualitätsmanagementsysteme auf Grundlage des International Food Standard (IFS) oder ISO 22000 eingerichtet werden.

Für die Lebensmittelunternehmer ist es möglich, sich die Einrichtung der freiwilligen Qualitätsmanagementsysteme durch private Prüfstellen bescheinigen zu lassen.<sup>126</sup> Dies bestätigt, dass ihre Produkte oder Verfahren bestimmten Vorgaben oder Normen entsprechen.<sup>127</sup> Damit können sie gegenüber Behörden, anderen Unternehmen und dem Verbraucher nachweisen, dass sie bestimmte, strenge Qualitätsanforderungen erfüllen. Eine Zertifizierung bescheinigt die Qualität des Herstellungsverfahrens, ein Gütesiegel die Qualität des Lebensmittels selbst.<sup>128</sup> Um eine ausreichende Qualifikation der privaten Prüfstellen sicherzustellen, werden diese von staatlichen Akkreditierungsstellen ausgewählt und zugelassen.<sup>129</sup> Beispiele für bekannte Gütesiegel sind die Bio-Siegel und das CMA- Gütezeichen „Qualität aus deutschen Landen“.

---

<sup>120</sup> Nieslony/Boß, Lebensmittelhygiene, S. 59.

<sup>121</sup> Nieslony/Boß, Lebensmittelhygiene, S. 50.

<sup>122</sup> Bauschke, Dissertation Verbraucherschutz, § 9 bb).

<sup>123</sup> Bauschke, Dissertation Verbraucherschutz, § 9 bb).

<sup>124</sup> Bauschke, Dissertation Verbraucherschutz, § 9 bb).

<sup>125</sup> <http://www.bll.de/themen/qualitaetsmanagement/qualitaetsmanagement.html>

<sup>126</sup> Bauschke, Dissertation Verbraucherschutz, § 9 4. a).

<sup>127</sup> Hufen, ZLR 1993, 233 (244).

<sup>128</sup> Bauschke, Dissertation Verbraucherschutz, § 9 4. b).

<sup>129</sup> Voßkuhle, in: Schmidt-Aßmann/ Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren, S 277 (318 f).

## V. Überprüfung

Aufgrund der Übertragung der Primärverantwortung an den Lebensmittelunternehmer ist nicht der Staat für die Lebensmittelsicherheit verantwortlich, sondern ausschließlich der Unternehmer.<sup>130</sup>

Gem. Art. 17 Abs. 1 und 2 BasisVO 178/ 2002 setzten jedoch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union das Lebensmittelrecht durch. Sie überwachen und überprüfen, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittelunternehmern auf allen Stufen der Lebensmittelherstellung eingehalten werden. Die Behörden überprüfen also durch Betriebskontrollen, Probenahmen und Laboranalysen lediglich, ob der Unternehmer seiner Verantwortung gerecht wird.<sup>131</sup> Diese amtliche Kontrolle der Eigenkontrolle wird als „Kontrolle der Kontrolle“ bezeichnet.<sup>132</sup> Die Grundlagen dieser Kontrollpflicht werden in VO (EG) 882/ 2004 benannt. Daneben gelten noch weitere spezielle Vorgaben für einzelne Bereiche des Lebensmittelrechts bzw. bestimmte Lebensmittelkategorien. Durch das LFGB wird die Überwachungspflicht in Deutschland genauer ausgestaltet.

Grundsätzlich sind gem. § 38 Abs. 1 LFGB die Bundesländer für die Überwachung zuständig. Diese Zuständigkeit wird nur durch verschiedene Bundeskompetenzen, z.B. in § 54 und § 68 LFGB eingeschränkt.

Die Länder sind daher verpflichtet, die für die Kontrolle der Lebensmittelunternehmer notwendigen und zuständigen Behörden einzurichten und zu unterhalten.<sup>133</sup>

Nach § 39 LFGB sind die unteren Verwaltungsbehörden für die regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittelrechts zuständig. Ihre Rechte bei den Überwachungsmaßnahmen sind in § 42 LFGB festgelegt. Dazu gehören das Einsichtsrecht, das Betretungsrecht, das Auskunftsrecht und das Recht, Proben zu entnehmen. Um eine bundeseinheitliche Überwachung zu schaffen, wurde vom Bundesgesetzgeber die AVV RÜb<sup>134</sup> als allgemeine Verwaltungsvorschrift gem. Art. 84 Abs. 2 GG erlassen.

Darin werden Bestimmungen zur Ausstattung der Behörden, zu Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen etc. festgelegt. Auch die Länder können gem. § 48 LFGB eigene Vorschriften erlassen. Die amtliche Überwachung folgt einem in der VO (EG) 882/2004 und der AVV RÜb festgeschriebenen, risikoorientierten Ansatz. „Eine risikoorientierte Überwachung und Untersuchung beinhaltet, dass die Häufigkeit der Betriebskontrollen und Probenahmen vor allem davon abhängt, welche möglichen Risiken von den in bestimmten Branchen hergestellten oder verarbeiteten Lebensmitteln ausgehen könnten“.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> Haunhorst, in: Qualität & Recht, S. 181.

<sup>131</sup> Haunhorst, in: Qualität & Recht, S. 181.

<sup>132</sup> Maaß, Dissertation Lebensmittelrecht im Spannungsfeld zw. Regulierung und Deregulierung, S. 203.

<sup>133</sup> Riemer/ Seitz, Das neue LFGB, Nr. 66.

<sup>134</sup> AVV über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften.

<sup>135</sup> Haunhorst, in: Qualität & Recht, S. 181.

Sie wird gem. Art. 45 VO (EG) 882/2004 ihrerseits durch die sog. „Gemeinschaftskontrollen“ überwacht. Experten der Kommission führen danach zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten regelmäßig Überprüfungen durch, ob die amtlichen Kontrollen nach den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts durchgeführt werden.

## **VI. Bewertung**

Es stellt sich nun die Frage, ob durch diese Selbstkontrolle das Ziel der Lebensmittelsicherheit überhaupt erreicht wird.

Der Großteil der Gefahren für den Verbraucher beim Umgang mit Lebensmitteln entsteht an einem Punkt zwischen Entstehen der Rohstoffe und Überlassen des Endprodukts an den Verbraucher. Für die Vermeidung von Gefahren in diesem Bereich sind ausschließlich die Lebensmittelunternehmer zuständig.

Die bereits erwähnten Nachteile der Eigenkontrollen gelten auch im Lebensmittelrecht und können dazu führen, dass die Sicherheit der Verbraucher nicht ausreichend gewährleistet werden kann. Ein weiterer Nachteil ist, dass jedes Unternehmen ein eigenes HACCP- Konzept entwickelt. Es bestehen keine einheitlichen Prüfverfahren und keine einheitlichen Standards, sondern jede Kontrolle ist speziell auf das Unternehmen zugeschnitten. Trotz einheitlicher gesetzlicher Grundlagen, kann dies zu einer Diskrepanz zwischen privaten und amtlichen Kontrollergebnissen führen. Dies kann die Untersuchung und anschließende Bewertung des Ergebnisses eines Unternehmens erschweren und zu Konflikten führen.

Es gelten aber auch die bereits erwähnten Vorteile für Eigenkontrollen im Lebensmittelrecht. Die Kontrolle Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften wird verbessert und somit der Schutz des Verbrauchers erhöht. Grundsätzlich sind Eigenkontrollsysteme also dazu geeignet, die Lebensmittelsicherheit zu verbessern.

Probleme ergeben sich jedoch in der konkreten Umsetzung. Im letzten Jahr hat sich durch Lebensmittelskandale wie dem Dioxin-Skandal oder der EHEC- Krise gezeigt, dass Eigenkontrolle nicht immer wirksam funktioniert und den Schutz der Verbraucher nicht immer ausreichend garantiert.

Dies liegt unter anderem daran, dass zwar die Einrichtung, aber nicht die konkrete Ausgestaltung des HACCP- Konzepts vorgeschrieben ist. In der Praxis können sich hier gravierende Unterschiede ergeben. Manche Unternehmen erfüllen durch die zusätzliche Einrichtung von Qualitätsmanagementsystemen mehr als die gesetzlichen Anforderungen, andere richten Systeme ein, die gerade so den Vorgaben entsprechen. Außerdem gibt es immer Unternehmen, welche die gesetzlichen Vorgaben unterschreiten. Dies führt zu Qualitäts- und somit erheblichen Wirkungsunterschieden der Systeme.

Eine Lösung wäre die Ausgestaltung des HACCP- Konzepts durch einheitliche Mindestvorgaben des Gesetzgebers. Dies ist jedoch schwierig, da viele verschiedene Lebensmittel mit unterschiedlichen Herstellungs- und Verarbeitungsprozessen existieren. Mindeststandards könnten die Unternehmer stark in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 GG

einschränken. Hier muss im Vorfeld geklärt werden ob und wie eine verhältnismäßige Lösung geschaffen werden kann.

Nachteilig ist ebenfalls, dass in § 6 II AVV RÜb die Mindesthäufigkeit der Überwachung auf einen Zeitraum von drei Jahren festgelegt ist. Die Behörden müssen also nur alle drei Jahre eine Betriebskontrolle beim Unternehmen durchführen. Dies kann dazu führen, dass ein Unternehmer unbemerkt für einen langen Zeitraum unsichere Lebensmittel produziert und den Verbraucher schädigt. Dieser Zeitraum sollte verkürzt werden. Wenn eine häufigere Kontrolle aufgrund der finanziellen Lage der Behörden nicht möglich ist, sollte zumindest ihre Information verbessert werden.

Wie bereits erläutert haben die Behörden ein Wissensproblem und sind bei der Beschaffung von Informationen sehr vom Unternehmer abhängig. Sie benötigen aber diese Informationen um die Unternehmer, ggf. auch anlassbezogen, zu kontrollieren. Grundsätzlich ist der Unternehmer verpflichtet, den Behörden bestimmte Informationen mitzuteilen. Dies erfolgt durch Meldepflichten bei der Feststellung von bestimmten Verstößen gegen das Lebensmittelrecht und durch die Pflicht zur Dokumentation von HACCP- Konzept und Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel. Die Behörden bekommen also nur Informationen über einen Betrieb, wenn schon Fehler aufgetreten sind, sie eine eigene Kontrolle durchführen oder nach § 42 Abs. 2 Nr. 5 LFGB Auskünfte verlangen. In der Regel fehlen ihnen also Informationen. Sie bekommen keine Hinweise, wo eventuell Gefahren auftreten können. Daher erschwert es die Festlegung wie intensiv die Kontrolle eines Unternehmens insgesamt ausfallen oder an welchen Punkten sie genauer erfolgen muss. Die Unternehmen könnten daher verpflichtet werden, die genaue Ausgestaltung ihres HACCP-Konzepts und die gesamten Ergebnisse ihrer Eigenkontrollen in regelmäßigen Abständen der Behörde mitzuteilen. Hier ist auch eine Zusammenarbeit in Form eines Informationsaustausches mit den privaten Zertifizierungsstellen denkbar. Auch dies wären erhebliche Eingriffe in Art. 12 GG, die verhältnismäßig ausgestaltet werden müssten.

Im Rahmen der EHEC-Krise hat sich außerdem gezeigt wie wichtig es ist zurückverfolgen zu können woher die Lebensmittel stammen. Es dauerte sehr lange bis ermittelt werden konnte, welches Lebensmittel für den Ausbruch der Krise verantwortlich war. Derzeit ist für den Unternehmer bei der Dokumentation von HACCP-Konzept und Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel nur vorgeschrieben, dass ein System eingerichtet werden muss. Auch hier sollte eine bundesrechtlich oder gemeinschaftsrechtlich einheitliche Ausgestaltung erfolgen, um die Rückverfolgbarkeit zu verbessern. Die Vergangenheit zeigt außerdem, dass die Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit immer erst dann verbessert wurden, nachdem eine Lebensmittelskandal gezeigt hatte, dass sie nicht ausreichend sind. Daher sollte ein gemeinsames Gremium von Bund, Ländern und Vertretern der Lebensmittelbranchen geschaffen werden, die in regelmäßigen Abständen Verbesserungen der bestehenden lebensmittelrechtlichen Vorschriften im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ermitteln, prüfen und vorschlagen.

Trotz Verbesserungspotential sind Eigenkontrollen der Wirtschaft also ein wirksames Mittel, die Sicherheit für den Verbraucher zu erhöhen und zu gewährleisten. Sie können jedoch die amtliche Kontrolle nicht ersetzen.