

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
A. Untersuchungsgegenstand: Transnationaler Lebensmittelhandel	2
B. Fragestellung	7
C. Lebensmittelrecht als Referenzgebiet für ein internationales Verwaltungsrecht	10
D. Aufbau	15
E. Methodik	15
1. Kapitel: Darstellung des transnationalen Lebensmittelhandels	19
A. Internationaler Rahmen	19
B. Transnationale Überwachungssysteme	29
2. Kapitel: Völkerrechtliche Beziehungen	141
A. Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Handelspartnern	142
B. Idealtypen grenzüberschreitender Zusammenarbeit	152
C. Grundlagen und Grenzen für die völkerrechtlichen Beziehungen	173
D. Staatliche Souveränität im transnationalen Handel mit Lebensmitteln	210
E. Fazit	247
3. Kapitel: Rechtsbeziehungen des Einzelnen	249
A. Souveränität und Legitimation von Hoheitsgewalt	249
B. Legitimation bei der Ausübung von Hoheitsgewalt gegenüber dem Einzelnen	253
C. Hoheitsgewalt gegenüber dem Lebensmittelunternehmer	262
D. Legitimation im System der delegierten Betriebskontrollen	271

E. Legitimation bei Eigenkontrollen und im Akkreditierungssystem unter Einbindung Privater	329
F. Zusammenfassung	336
4. Kapitel: Souveränität und Legitimation in transnationalen Sachverhalten	339
A. Zusammenhang zwischen den internationalen und innerstaatlichen Rechtsbeziehungen	340
B. Einbettung des Referenzgebiets in die Diskussion zum internationalen Verwaltungsrecht	344
C. Kompensation von Legitimationsdefiziten bei transnational verflochtener Ausübung von Hoheitsgewalt	349
D. Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Elemente im transnationalen Handel mit Lebensmitteln	384
E. Von perforierter zu kooperativer Souveränität	413
Zusammenfassung	421
Literaturverzeichnis	423
Internetdokumente	443
Sachverzeichnis	447

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
A. Untersuchungsgegenstand: Transnationaler Lebensmittelhandel	2
B. Fragestellung	7
I. Rechtsbeziehungen der Staaten respektive der Europäischen Union	8
II. Rechtsbeziehungen des Einzelnen	9
C. Lebensmittelrecht als Referenzgebiet für ein internationales Verwaltungsrecht	10
D. Aufbau	15
E. Methodik	15
I. Deskriptiver Teil	16
II. Einbettung und Bewertung der Rechtsbeziehungen	17
III. Weiterentwicklung	18
1. Kapitel: Darstellung des transnationalen Lebensmittelhandels	19
A. Internationaler Rahmen	19
I. Codex Alimentarius Kommission	20
II. WTO	21
1. Spannungsverhältnis im Welthandelsrecht	22
2. SPS-Übereinkommen	23
III. Relevanz der internationalen Vorgaben	27
B. Transnationale Überwachungssysteme	29
I. System der delegierten Betriebskontrollen	35
1. Import von Lebensmitteln in die Europäische Union	35
a) Systematik allgemein	37

aa) Materielle Vorgaben im Binnenmarkt	41
bb) Verfahren der amtlichen Überwachung im Binnenmarkt	42
(1) Amtliche Kontrollen durch die Mitgliedstaaten	44
(2) <i>Second line enforcement</i> durch die Kommission	45
(a) Vorgaben für die Kontrollen durch die Mitgliedstaaten	45
(b) Kontrollen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten	47
b) Einfuhr von Lebensmitteln	49
aa) Materielle Vorgaben für importierte Produkte, Art. 11 VO (EG) 178/2002 (Lebensmittel- basisverordnung)	50
(1) Varianten des Art. 11 Lebensmittel- basisverordnung	51
(2) Auslegung der „entsprechenden Anforderungen“ nach Art. 11 Lebensmittelbasisverordnung	53
(3) Für die Einfuhr tierischer Produkte maßgebliche Vorgaben	55
(a) Hygieneanforderungen	56
(b) Garantien nach den Rückstandskontrollplänen	57
(c) Rückverfolgbarkeit	59
(d) Gleichwertigkeit	60
(e) Zusammenfassung	64
bb) Überwachung importierter Lebensmittel tierischen Ursprungs in der EU	64
(1) Kontrolle durch die zuständige Behörde des Drittstaates	66
(2) Systemaudits durch die Europäische Kommission	67
(a) Zielsetzung und Rechtsgrundlagen	67
(b) Ablauf der Audits	70
i) Vorbereitung	71
ii) Durchführung eines Systemaudits	74
iii) Nachbereitung	79
(3) Veterinärkontrollen auf dem Unionsgebiet	82
(4) Zusammenfassung	85
(5) Künftige Änderungen durch VO (EU) 2017/625	86
2. Import von Fleisch und Fleischprodukten in die Vereinigten Staaten	90

a) Systematik des US-amerikanischen Lebensmittelrechts im Überblick	91
b) Materielle Vorgaben für den Import von Fleischprodukten	92
c) Überwachung des Imports von Fleisch und Fleischprodukten	94
3. Zusammenfassung	97
4. Umsetzung der Importvorgaben in den Drittstaaten	97
a) Voraussetzungen für die Umsetzung	98
b) Umsetzung in Argentinien	101
aa) Materielle Vorgaben	101
(1) Interner Markt und Importe	101
(2) Exporte	105
(a) Hygieneanforderungen	105
(b) Rückstände	107
(c) Rückverfolgbarkeit	108
bb) Lebensmittelüberwachung	110
c) Umsetzung in Chile	114
aa) Materielle Vorgaben	114
(1) Interner Markt	114
(2) Exporte	116
(a) Hygieneanforderungen	117
(b) Rückstände und Rückverfolgbarkeit	118
bb) Lebensmittelüberwachung	120
d) Zusammenfassung und Unterschiede bei der Umsetzung in den Drittstaaten	123
5. Zusammenfassung zum System der delegierten Betriebskontrollen	125
II. Überwachung durch Betriebskontrollen eigener Behörden	126
1. Materielle Anforderungen	127
2. Überwachung	128
III. Überwachung im Wege der Akkreditierung unter Einbindung Privater	129
1. Gründe für die Einführung und Stand der Umsetzung	130
2. Akkreditierung und Zertifizierung	131
3. Unterschiede zum System der delegierten Betriebskontrollen	135
2. Kapitel: Völkerrechtliche Beziehungen	141
A. Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Handelspartnern	142
I. Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	142

II.	Erforderliche Maßnahmen für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit	144
III.	Rechtsbeziehungen der Staaten respektive der Europäischen Union	146
B.	Idealtypen grenzüberschreitender Zusammenarbeit	152
I.	Begriffsklärung	154
II.	Typen übergreifender Rahmenkonstellationen	158
III.	Typen konkreter Zusammenarbeit	160
1.	Amtshilfe	160
2.	Organleihe	161
3.	Mandat	163
4.	Delegation	164
5.	Einordnung der delegierten Betriebskontrollen	166
	6. Annex: Eigenkontrollen und Akkreditierung	172
C.	Grundlagen und Grenzen für die völkerrechtlichen Beziehungen	173
I.	Entwicklung und Schwierigkeiten des Souveränitätsbegriffs	175
II.	Verständnis staatlicher Souveränität im heutigen Völkerrecht	179
1.	Souveränität und Hoheitsgewalt (Jurisdiktion)	181
2.	Ausprägungen der staatlichen Souveränität im Völkerrecht	185
a)	Souveränität und Selbstbestimmung	185
b)	Gewaltverbot und Grundsatz der Nichteinmischung	189
c)	Wechselseitigkeit der Souveränitätsansprüche	194
d)	Nichteinmischung und extraterritoriale Jurisdiktion	196
aa)	Extraterritoriale Jurisdiktion	196
bb)	Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung (<i>jurisdiction to prescribe/enforce</i>)	196
cc)	Territoriale Durchsetzung extraterritorial ausgerichteter Rechtsetzung (Persuasionswirkung)	203
dd)	Nichteinmischungsgebot als Schranke extraterritorialer Jurisdiktion	208
D.	Staatliche Souveränität im transnationalen Handel	
	mit Lebensmitteln	210
I.	Selbstbestimmungsrecht	210
II.	Wechselseitigkeit der Souveränitätsansprüche	211
III.	Zulässigkeit der extraterritorialen Jurisdiktion	
	nach dem Nichteinmischungsgebot	213
1.	Extraterritoriale Jurisdiktion	214
	a) <i>Jurisdiction to prescribe/jurisdiction to enforce</i>	214
	aa) Delegierte Betriebskontrollen	214

(1) Völkerrechtliche Zulässigkeit der <i>jurisdiction to prescribe</i>	216
(2) Völkerrechtliche Zulässigkeit der <i>jurisdiction to enforce</i>	218
bb) Betriebskontrollen durch eigene Behörden	220
cc) Akkreditierungssystem/Betriebskontrollen unter Einbindung Privater	222
b) Ermittlungstätigkeit	224
c) Zusammenfassung	229
2. Zwischenergebnis: Einwirkung auf den Staat als Ganzen	229
a) Verwaltungsstruktur und -organisation	230
b) Einwirkung auf den Einzelnen	231
3. Einwilligung der betroffenen Staaten	232
a) Einwilligung durch völkerrechtlichen Vertrag	233
aa) SPS-Übereinkommen	234
(1) Art. 4 SPS-Übereinkommen	234
(2) Art. 2 Anhang C SPS-Übereinkommen	235
bb) SPS-Übereinkommen Chile-EU	237
b) Erteilung eines Anwendungsbefehls	239
c) Konkludente Einwilligung	240
d) Zwischenergebnis	241
IV. Irrelevanz faktischer Asymmetrien im Völkerrecht	241
E. Fazit	247
3. Kapitel: Rechtsbeziehungen des Einzelnen	249
A. Souveränität und Legitimation von Hoheitsgewalt	249
B. Legitimation bei der Ausübung von Hoheitsgewalt gegenüber dem Einzelnen	253
I. Legitimation	253
II. Hoheitsgewalt	255
1. Hoheitsgewalt im Nationalstaat	255
2. Bezugsobjekt bei Beteiligung internationaler Akteure	257
C. Hoheitsgewalt gegenüber dem Lebensmittelunternehmer	262
I. Fokus auf die verbindliche Letztentscheidung	263
II. Beschränkung auf den Untersuchungsgegenstand	264
III. Hoheitsakte gegenüber dem Lebensmittelunternehmer	267
1. Delegierte Betriebskontrollen	267

2. Eigenkontrollen und Akkreditierungssystem unter Einbindung Privater	269
D. Legitimation im System der delegierten Betriebskontrollen	271
I. Anknüpfung an die nationale Hoheitsgewalt	271
1. Bindungsprogramm	273
2. Durch das Bindungsprogramm vermittelte Legitimation . . .	273
3. Drittstaaten	278
a) Argentinien	279
aa) Anzuwendendes Recht	280
bb) Rechtsgrundsätze für das Verwaltungsverfahren . .	281
cc) Gerichtliche Kontrolle von Verwaltungs- entscheidungen	283
(1) Kontrolle der Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit .	284
(2) Rechte des Betroffenen	287
b) Chile	287
aa) Anzuwendendes Recht	288
bb) Rechtsgrundsätze für das Verwaltungsverfahren .	289
cc) Gerichtliche Kontrolle von Verwaltungs- entscheidungen	291
(1) Kontrolle der Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit .	293
(2) Rechte des Betroffenen	296
c) Fazit zum Bindungsprogramm in Argentinien und Chile .	297
4. Perforation des Bindungsprogramms und Abschwächung der Legitimationsmechanismen	297
a) Einbruchstelle: Öffnungsklausel	299
b) Demokratische Legitimation	300
c) Verfahrensgrundsätze	305
d) Rechtsschutz	309
aa) Verwaltungsentscheidung auf Grundlage der Öffnungsklausel	310
(1) Verstoß gegen materielles Recht, Suspendierung durch die nationale Lebensmittel- überwachungsbehörde	311
(a) Prüfungskompetenz eines nationalen Gerichts und Staatenimmunität	312
(b) Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der materiellen Vorgaben	314
(c) Verfassungsmäßigkeit der Öffnungsklausel . .	317

(2) Verstoß gegen materielles Recht, Empfehlung der Direktion für Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen, Suspendierung durch die nationale Lebensmittelüberwachungsbehörde	319
(3) Verstoß gegen materielles Recht, Streichung des Betriebs durch die EU	320
bb) Verwaltungsentscheidung auf der Grundlage gleichwertiger Gesetze	321
cc) Streichung des gesamten Landes durch die EU	323
dd) Zusammenfassung	324
II. Anknüpfung an die fremde Hoheitsgewalt	325
E. Legitimation bei Eigenkontrollen und im Akkreditierungssystem unter Einbindung Privater	329
I. Betriebskontrollen durch eigene Behörden	330
1. Demokratische Legitimation	331
2. Bindung an rechtsstaatliche Garantien	332
II. Akkreditierungssystem unter Einbindung Privater	334
F. Zusammenfassung	336
4. Kapitel: Souveränität und Legitimation in transnationalen Sachverhalten	339
A. Zusammenhang zwischen den internationalen und innerstaatlichen Rechtsbeziehungen	340
I. Einschränkung der sachbereichsspezifischen Souveränität und Abschwächung innerstaatlicher Legitimation	340
II. Innerstaatliche Legitimation und Souveränität in Bezug auf grundlegende Systementscheidungen	341
III. Einschränkung von Einwilligung umfasst?	343
B. Einbettung des Referenzgebiets in die Diskussion zum internationalen Verwaltungsrecht	344
C. Kompensation von Legitimationsdefiziten bei transnational verflochter Ausübung von Hoheitsgewalt	349
I. Mögliche alternative oder ergänzende Legitimationsmechanismen	349
II. Herleitung	353
1. Zwei Ansätze: <i>top-down & bottom-up</i>	353
2. Kritik an verfassungsunabhängigem top-down-Ansatz	357
a) Fragmentierung der Völkerrechtsordnung	358

b) Verbindlichkeit	360
c) Zusammenfassung	361
3. Argumente für einen Verfassungsvergleich (<i>bottom-up</i>)	362
a) Fragmentierung entspricht der Wirklichkeit der Staatengemeinschaft	363
b) Verbindlichkeit	364
c) Verwirklichungsverantwortung	365
aa) Eigener Staat: Schutzverantwortung aus der Souveränität	367
bb) Fremder Staat: Kohärenzgebot	370
cc) Zusammenfassung	377
d) Gestützt durch tatsächliche Entwicklung in vertikalen Konstellationen	378
4. Probleme bei einem Verfassungsvergleich	381
5. Fazit: Entwicklung aus einem Verfassungsvergleich mit internationalem Rahmen	383
 D. Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Elemente	
im transnationalen Handel mit Lebensmitteln	384
I. System der delegierten Betriebskontrollen	386
1. Stärkung demokratischer Legitimation	386
a) Ausgestaltung der Öffnungsklauseln als statische Verweisung	387
b) Kompetenzverlagerung auf die internationale Ebene	388
c) Reziprozität	392
2. Stärkung rechtsstaatlicher Legitimationsmechanismen	393
a) Rechtsschutz	394
aa) Vorhandene zusätzliche Rechtsschutzinstanz	394
bb) Erweiterungen der Rechtsschutzmöglichkeiten	394
(1) Rückkehr zur direkten Zulassung	395
(2) EuGH	396
(3) DSB	398
b) Verfahren	399
aa) Beteiligung	399
bb) Transparenz	401
II. Eigenkontrollen und Akkreditierungssystem	402
III. Substituierbarkeit der Legitimationsmechanismen	404
1. Substituierbarkeit bei funktionaler Äquivalenz	404
a) Funktionale Äquivalenz	405

aa) Funktion demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimation im Nationalstaat	405
bb) Zwischenergebnis: Keine umfassende Substituierbarkeit	408
b) Besonderheit transnationaler Konstellationen: Legitimationsobjekt	410
2. Optimierung des Legitimationsniveaus	411
E. Von perforierter zu kooperativer Souveränität	413
I. Perforierte Souveränität im transnationalen Handel mit Lebensmitteln	413
II. Souveränität als funktionales Konzept	415
III. Kooperative Souveränität	417
Zusammenfassung	421
Literaturverzeichnis	423
Internetdokumente	443
A. Statistiken	443
B. Audit Reports	443
C. Europäische Kommission	444
D. US-Regierung	444
E. SAG	445
Sachverzeichnis	447