

# 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) Jurisdiction to prescribe/jurisdiction to enforce . . . . .	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) Einbruchsstelle: 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 verflochtener Ausübung von Hoheitsgewalt . . . . .	349
I. Mögliche alternative oder ergänzende Legitimations- mechanismen . . . . .	349
II. Herleitung . . . . .	353
1. Zwei Ansätze: <i>top-down</i> & <i>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