

KATHARINA MEYER

Grenzen und
Entwicklungsmöglichkeiten
des Souveränitätsprinzips
in transnationalen
Handelsbeziehungen

Jus Internationale et Europaeum

136

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

136



Katharina Meyer

Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten des Souveränitätsprinzips in transnationalen Handelsbeziehungen

Zur Legitimation grenzüberschreitender
Verwaltungszusammenarbeit
am Beispiel des Lebensmittelhandels
zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten

Mohr Siebeck

Katharina Meyer, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg und Konstanz; wiss. Mitarbeiterin, dann Mitglied des Doktorandenkollegs „Europa in der globalisierten Welt“ des EXC 16 „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz; Referendariat in Konstanz, Berlin und Brüssel; 2015 Promotion; 2017 wiss. Mitarbeiterin an der Universität Konstanz.

e-ISBN PDF 978-3-16-155486-5

ISBN 978-3-16-155485-8

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/16 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Die Verteidigung fand im Dezember 2015 statt. Für die Druckfassung wurde das Manuskript im Frühjahr 2017 aktualisiert und insbesondere an die geänderte Rechtslage in der Europäischen Union angepasst.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater Prof. Dr. Hans Christian Röhl, der meine Aufmerksamkeit auf ein Phänomen im internationalen Verwaltungsraum gelenkt hat, aus dessen Beobachtung sich ein so spannendes Thema an der Schnittstelle zwischen europäischem und internationalem Recht entwickelt hat, wie ich es mir besser nicht hätte wünschen können.

Bei Herrn Prof. Dr. Thym bedanke ich mich für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die fachlich-juristische Unterstützung während meiner Zeit im Doktorandenkolleg „Europa in der globalisierten Welt“.

Herrn Prof. Dr. Marauhn und Herrn Prof. Dr. Walter danke ich für die Aufnahme in die Jus Internationale et Europaeum Schriftenreihe.

Das Exzellenzcluster EXC 16 „Kulturelle Grundlagen von Integration“ hat weite Teile meines Promotionsvorhabens finanziert. Die unersetzbaren Forschungsaufenthalte in Dublin, Buenos Aires und Santiago de Chile wären ohne diese Unterstützung nicht möglich gewesen. Dafür und für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses bin ich sehr dankbar.

Meinen Gesprächspartnern des (damaligen) FVO, des SENASA, des SAG und der Außenstelle der FDA in Santiago de Chile gebührt Dank für ihre Zeit und ihre Bereitschaft, mit mir über ihre Arbeit zu sprechen. Ohne diese Gespräche hätte ich den tatsächlichen Ablauf der Betriebskontrollen vor Ort und die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden nicht im notwendigen Detail nachvollziehen können.

A Prof. Dr. Alejandro Perotti y Dr. Julio Pablo Comadira les expreso mi agradecimiento por haberme ayudado a comunicarme con el SENASA y por sus orientaciones iniciales sobre los fundamentos del Derecho Administrativo argentino.

Meine Kollegen im interdisziplinären Doktorandenkolleg „Europa in der globalisierten Welt“ haben mir spannende Einblicke in ihre Forschung gewährt und

neue Perspektiven auf meine Arbeit eröffnet. Für diesen Blick über den Teller-
rand der juristischen Fachdisziplin hinaus bin ich sehr dankbar.

Meinen Kollegen am Lehrstuhl Röhl möchte ich dafür danken, dass sie mich
während der Promotionsphase und teilweise bereits seit dem 5. Semester an der
Universität Konstanz begleitet haben und ihre Türen immer offen standen. Aus
der Zeit am Lehrstuhl nehme ich viele schöne Erinnerungen mit.

Den Mitarbeitern der Bibliothek der Universität Konstanz danke ich für die
gute Verwaltung aller Bücher, die es in der Bibliothek in Konstanz gibt, und die
Beschaffung aller Bücher, die es in irgendeiner anderen Bibliothek gibt. Ohne
eine solche Infrastruktur wäre es sehr viel mühsamer, eine Doktorarbeit zu
schreiben.

Die Arbeit möchte ich meinem Opa Harald widmen, der sich gefreut hätte,
dieses Buch in den Händen zu halten, und meinen Neffen Christopher und Max,
die es wahrscheinlich gleich wieder fallen lassen, weil es draußen noch so viel
Wichtigeres zu entdecken gibt.

Konstanz, Dezember 2017

Katharina Meyer

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) 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) Prüfungscompetenz 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 & 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

Abkürzungsverzeichnis

American Journal of Comparative Law	Am.J.Comp.L.
American Journal of International Law	AJIL
American Political Science Review	APSR
American Society of International Law Proceedings	Am.Soc.Int.L.Proc
Archiv des öffentlichen Rechts	AöR
Archiv des Völkerrechts	AVR
Britisch Yearbook of International Law	BYIL
Clave Única de Identificación Ganadera	CUIG
Code of Federal Regulations	C.F.R.
Codex Alimentarius Kommission	CAK
Common Market Law Review	CMLR
Constitución Nacional (Argentinien)	CN
Constitución Política de la República (Chile)	CPR
Contraloría General de la República	CGR
Current Legal Problems	CLP
Deutsches Verwaltungsblatt	DVB.
Die öffentliche Verwaltung	DÖV
Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal	DFPOA
Encyclopedia of Public International Law	EPIL
Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht	EWS
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht	EuZW
European Law Review	ELR
European Public Law	EPL
Europarecht	EuR
European Journal of International Law	EJIL
European Review of Public Law = Revue européenne de droit public = Europäische Zeitschrift des öffentlichen Rechts = Rivista europea di diritto pubblico	ERPL
Food and Agriculture Organization	FAO
Food and Drug Administration	FDA
Food and Veterinary Office	FVO
Food Safety Inspection Service	FSIS
Food Safety Modernization Act	FSMA
Fordham Urban Law Journal	Fordham Urb.L.J.
German Law Journal	GLJ
Gewerbearchiv	GewArch
Government Accountability Office	GAO
Grundlagen des Verwaltungsrechts	GVerwR

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland	HSr
Harvard International Law Journal	Harv.I.L.J.
Journal of Agricultural Economics	JAЕ
Journal of International Economic Law	JIEL
Juristenzeitung	JZ
Law and Contemporary Problems	LCP
Listado Nacional de Establecimientos Exportadores de Productos Pecuarios	LEEPP
The Modern Law Review	ModLRev
Natur und Recht	NuR
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	NVwZ
New York University Journal of International Law and Politics	NYUJIntlL&Pol
Programa de Planteles Animales bajo Certificación Oficial	PABCO
Publications of the Permanent Court of International Justice	PCIJ
Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht	RabelsZ
Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios	RENSPA
Resolución	Res.
Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social	Rev.Chil.Trabajo
Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	RDPUCV
Servicio Agrícola y Ganadero	SAG
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	SENASA
Sanitary and Phytosanitary Measures	SPS
Stanford Law Review	Stan.L.Rev.
Thomas Jefferson Law Review	T.Jefferson L.Rev.
Tribunal Constitucional (Chile)	TC
United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR
United Nations Organisation	UN
United States Code	U.S.C.
United States Department of Agriculture	USDA
United States Department for Health and Human Services	HHS
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	VVDStRL
Verwaltungsarchiv	VerwArch
Weltgesundheitsorganisation	WHO
Yale Law Journal	Yale L.J.
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht	ZaöRV
Zeitschrift für das gesamte Handels- und Konkursrecht	ZHR
Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht	ZLR
Zeitschrift für schweizerisches Recht	ZSR
Zeitschrift für Umweltrecht	ZUR

Einleitung

Die Konsequenzen, die sich aus einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Staaten für das Prinzip der staatlichen Souveränität und für die Legitimation von Hoheitsgewalt ergeben, zeigen sich nicht nur im grenzüberschreitenden Handel mit Lebensmitteln. Sie lassen sich in einer Vielzahl von Bereichen konstatieren. Mit der Beobachtung, dass diese grenzüberschreitenden Beziehungen in hohem Maße Elemente aufweisen, die typischerweise dem Handeln der Verwaltung und dem Verwaltungsrecht zugeschrieben werden, werden sie aktuell nicht nur aus einer rein völkerrechtlichen Perspektive in den Blick genommen, sondern im Rahmen des zwischen internationalem und innerstaatlichem Recht angesiedelten internationalen Verwaltungsrechts oder *Global Administrative Law* diskutiert.¹ Das internationale Verwaltungsrecht ist dabei keine neue Erfindung der jüngeren Rechtswissenschaft.² Aufgrund der Zunahme der internationalen und transnationalen Beziehungen, die verwaltungsrechtliche Elemente aufweisen, kann es nun aber auf einen enormen Bestand an Rechtsbeziehungen zugreifen und erfährt daher eine erhöhte Aufmerksamkeit in der Wissenschaft. Die Vielzahl und Vielfalt der grenzüberschreitenden Beziehungen macht eine präzisere Konturierung und Systematisierung des sie begleitenden Rechts erforderlich.

Schon in der Bezeichnung als „internationales Verwaltungsrecht“ kommt die Zwitterstellung dieses Forschungsgebiets zwischen dem internationalen Recht und dem Verwaltungsrecht zum Ausdruck, das klassischerweise im nationalen Recht verortet wird.³ In eben dieser Zwitterstellung findet sich auch das den

¹ Unter beiden Begriffen wird auch die Einbeziehung Privater thematisiert. Hier wird der Begriff des „internationalen“ Verwaltungsrechts bevorzugt, der den Zusammenhang zwischen der internationalen und der nationalen Ebene besser zum Ausdruck bringt als der des „globalen“ Verwaltungsrechts. Der Gefahr einer Verwechslung mit dem internationalen Recht, das allein die Rechtsbeziehungen souveräner Staaten zum Gegenstand hätte, wird durch den Zusatz „Verwaltung“ begegnet. Zu Letzterem *Cassese*, *Administrative Law without the State?*, NYUJIntlL&Pol 2005, S. 663 (669 Fn. 43).

² Ausführlich zur Entwicklung internationalen Verwaltungshandelns *Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, S. 29 ff.

³ Aus dieser Zwitterstellung resultiert die richtungsweisende Frage, nach welchen Regeln der sogenannte *Global Administrative Space* funktioniert, so *Cassese*, *Administrative Law*

grenzüberschreitenden Handel mit Lebensmitteln begleitende Recht, das sowohl vor dem Hintergrund des Völkerrechts als auch vor den nationalen Rechtsordnungen der beteiligten Staaten zu bewerten ist. Die Besonderheit des transnationalen Handels mit Lebensmitteln besteht nun darin, dass sich die grenzüberschreitenden Beziehungen im Wesentlichen in einem horizontalen Verhältnis zwischen den beteiligten Staaten respektive der Europäischen Union, das heißt ohne Einbindung einer übergeordneten internationalen Organisation, abspielen.

A. Untersuchungsgegenstand: Transnationaler Lebensmittelhandel

Lebensmittelsicherheit und staatliche Souveränität stehen auf den ersten Blick nicht in einem Spannungsverhältnis. Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und der Verbraucherschutz sind Aufgaben, die ein souveräner Staat gegenüber seinen Bürgern wahrzunehmen hat. Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben geschieht durch Gesetzgebung und Exekutive und damit durch die Organe, die von den Bürgern, denen gegenüber ihnen die Erfüllung der Staatsaufgaben obliegt, im verfassungsmäßigen Verfahren gewählt und demokratisch legitimiert sind. Kommt es bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben zu einer Beeinträchtigung der Rechte des Einzelnen, besteht für diesen in einem demokratischen Rechtsstaat die Möglichkeit, das staatliche Handeln durch die Gerichte kontrollieren zu lassen.

Bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben und der Ausübung von Hoheitsgewalt ist der jeweilige Staat grundsätzlich unabhängig von der Einmischung durch andere Staaten. In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit kann er dabei frei entscheiden, welches Gesundheitsschutzniveau auf seinem Hoheitsgebiet angemessen ist und welche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung dieses Schutzniveaus erforderlich sind. Die staatliche Souveränität steht in diesen Bereichen dabei ebenso wenig in Frage wie die innerstaatlichen Legitimationsmechanismen.

Würde jeder Staat den Lebensmittelbedarf seiner Bürger aus der Produktion auf dem eigenen Hoheitsgebiet decken, könnte man es bei diesem Befund belassen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der grenzüberschreitende Handel mit Lebensmitteln macht einen relativ hohen Prozentsatz des Welthandels insgesamt aus⁴ und verlangt in entsprechendem Umfang nach rechtlichen Begleitmaßnah-

without the State?, NYUJIntL&Pol 2005, S. 663 (670), beziehungsweise welchen rechtlichen Charakter dieser Bereich hat, so *Dimitropoulos*, Towards a Typology of Administrative Levels and Functions in the Global Legal Order, ERPL 2011, S. 433 (437).

⁴ Siehe etwa WTO International Trade Statistics 2015, Merchandise Trade, Table II.3 –

men. Dabei befindet sich das internationale und transnationale⁵ Lebensmittelrecht aufgrund seines Regelungsgegenstandes in einem Dilemma: Auf der einen Seite ist der Import von Lebensmitteln zur Versorgung der Bevölkerung notwendig und durchaus auch erwünscht. Lebensmittel stellen aber auf der anderen Seite in noch höherem Maße als viele andere Produktgruppen ein potenzielles Risiko für die Gesundheit der Verbraucher im jeweiligen Importstaat dar. Dieses Risiko versuchen einige lebensmittelimportierende Staaten – und in erster Linie die Europäische Union – durch die Etablierung und Aufrechterhaltung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus auf ihrem Territorium zu minimieren. Ein hohes Gesundheitsschutzniveau führt zu hohen Anforderungen an die Herstellung und die Zusammensetzung der Lebensmittel, die auf dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates in den Verkehr gebracht werden sollen. Um sicherzustellen, dass nur solche Produkte in den Verkehr gelangen, die diesen Anforderungen und damit dem Schutzniveau des jeweils importierenden Handelspartners genügen, ist es erforderlich, die Anforderungen etwa der europäischen Vorschriften auch für die Produktion im Herstellerstaat verbindlich zu machen.

Unterschiede zwischen den Anforderungen an die Lebensmittelproduktion bestehen zwischen den meisten der Staaten und Staatenverbünde, die am Lebensmittelhandel beteiligt sind.⁶ Auch ein einheitliches System, mit dem die

Share of agricultural products in trade (abzurufen über die Website der WTO), wobei der Handel mit Lebensmitteln ca. 80 % des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten ausmacht, siehe Erläuterungen der WTO zum Handel mit landwirtschaftlichen Produkten auf der Website: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro01_intro_e.htm; EU, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2013, Nr. 3.7.1 (S. 184) World exports and EU external trade in all products, agricultural products and other products, abzurufen über die Website der Kommission.

⁵ Neben dem Adjektiven „global“ und „international“ werden Verwaltungsrecht oder Verwaltungsbeziehungen in Anlehnung an Philip Jessup (*Jessup*, Transnational Law) auch als „transnational“ charakterisiert, wenn sie sich über die Grenzen eines Staates hinaus bewegen. Während „international“ und „global“ das Vorhandensein einer überstaatlichen Ebene beziehungsweise eine universelle Geltung implizieren, eignet sich der Begriff „transnational“ bei einem Verständnis des Präfix „trans“ als „durch“ oder „durch etwas hindurch“ besser für die Bezeichnung grenzüberschreitender Sachverhalte im horizontalen Verhältnis. So auch Dilling/Herberg/Winter, Introduction: Exploring Transnational Administrative Rule-Making, in: Dilling/Herberg/Winter (Hrsg.), Transnational administrative rule-making, S. 1 (2f.) mit dem Hinweis, dass „trans“ auch im Sinne von „jenseits“ oder „darüber hinaus“ und damit die internationale Ebene umfassend zu verstehen sein kann. Siehe zur Übersicht und Abgrenzung unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure auch Viellechner, Transnationalisierung des Rechts, S. 159 ff. Im Folgenden wird das Adjektiv „transnational“ für horizontale Staatenbeziehungen und in Abgrenzung zu „international“ als die überstaatliche Ebene umfassend verwendet.

⁶ Friis Jensen, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 18.

Einhaltung dieser Anforderungen auch für importierte Produkte überwacht wird, existiert nicht. Die weltweit vorhandenen Lebensmittelüberwachungssysteme lassen sich jedoch auf zwei reduzieren. Es handelt sich dabei zum einen um die Durchführung von Kontrollen in den lebensmittelproduzierenden Betrieben durch eigene Behörden des jeweils importierenden Staates. Daneben besteht ein System der Betriebskontrollen durch die Behörden des lebensmittelexportierenden Staates anhand der Anforderungen und begleitet durch Systemaudits des importierenden Handelspartners (delegierte Betriebskontrollen).⁷ Die Entwicklung der Rechtsgrundlagen für ein drittes System ist 2016 abgeschlossen worden. Hier sollen bei der Überwachung der Lebensmittelsicherheit Private eingebunden werden, denen im Wege der Akkreditierung entsprechende Aufgaben übertragen werden.

Grundsätzlich verfügen weltweit alle Länder, die Lebensmittel importieren und den Import von Lebensmitteln systematisch überwachen, entweder über ein System der direkten Betriebskontrollen oder ein System der Delegation der Betriebskontrollen an die zuständige Behörde des Erzeugerstaates begleitet durch Systemaudits.⁸ Im ersten Fall besteht eine direkte Beziehung zwischen dem Lebensmittelunternehmer im Herstellerstaat und der Lebensmittelüberwachungsbehörde des Importlandes. Im zweiten Fall ist die nationale Behörde des Herstellerstaates gleichsam zwischengeschaltet; ein direkter Kontakt zwischen dem Lebensmittelunternehmer und der zuständigen Behörde des Importlandes respektive der Europäischen Union besteht nicht.⁹ Die Etablierung eines Systems, das neben der Übertragung von Aufgaben auf die hoheitlich handelnden Behörden eines fremden Staates die Möglichkeit der Einbindung Privater bei der Lebensmittelüberwachung vorsieht, ist im US-amerikanischen Recht seit Beginn des Jahres 2011 vorgesehen. Die im *Food Safety Modernization Act*¹⁰ festgelegten Rahmenvorgaben für die Einführung dieses Systems wurden mit Erlass einer Verordnung 2016 weiter konkretisiert, die vollständige Umsetzung der nun vorhandenen rechtlichen Grundlagen steht jedoch noch aus.

⁷ „Delegation“ wird hier noch untechnisch verwendet. Zur Einordnung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in die von der Rechtswissenschaft bislang entwickelten Kategorien siehe unten 2. Kapitel B.I.

⁸ Eine gute Übersicht über die von den verschiedenen Ländern praktizierten Überwachungssysteme in Bezug auf Importe von Lebensmitteln tierischen Ursprungs aus Chile findet sich über die Website der chilenischen Lebensmittelüberwachungsbehörde SAG (*Servicio Agrícola y Ganadero*): Requisitos para la certificación de mercados y productos; tipos de habilitación y de pauta de evaluación según mercado (Excel-Tabelle), aufzurufen unter http://www2.sag.gob.cl/pecuaria/establecimientos_habilitados_exportar/inicio.htm.

⁹ Zu den Kontakten, zu denen es aus praktischen Gründen während der Systemaudits kommt, siehe unten 1. Kapitel B.I.1.b)(ii)(2)(B)ii).

¹⁰ Public Law No. 111–353, 124 Stat. 3885 (04.01.2011).

Eine Vielzahl der Länder, die dem Grunde nach über eines der beiden momentan praktizierten Überwachungssysteme verfügen, wendet dieses in der Praxis jedoch nicht an. Dies liegt zum einen an den knappen Ressourcen, die für die Überwachung importierter Lebensmittel zur Verfügung stehen, aber auch an der Vorreiterrolle, die das Lebensmittelüberwachungssystem der Europäischen Union in diesem Bereich spielt. Die EU verfügt über die im internationalen Vergleich höchsten Standards für die Sicherheit von Lebensmitteln. Dies ist – zusammengekommen mit einer positiven Bewertung des Lebensmittelüberwachungssystems eines Erzeugerstaates durch die Systemaudits der Europäischen Kommission – für viele Staaten ausreichend, um auf eigene Kontrollen zu verzichten und sich auf die Ergebnisse der europäischen Bewertung zu verlassen.¹¹

Neben dem großen Volumen an Lebensmitteln, das die Europäische Union aus Drittstaaten importiert und der sich daraus in diesem Bereich ergebenden Vielzahl grenzüberschreitender Sachverhalte,¹² legt die folgende Untersuchung den Schwerpunkt auch aufgrund dieser hohen Standards auf das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Die Standards, die die EU für die Herstellung von Lebensmitteln vorsieht, gelten zunächst für die innereuropäische Produktion. Über Art. 11 VO (EG) 178/2002, der sogenannten Lebensmittelbasisverordnung, werden sie aber auch zum Maßstab für importierte Erzeugnisse.¹³

Die Anforderungen, denen ein Produkt genügen muss, um auf dem Binnenmarkt in den Verkehr gebracht zu werden, betreffen dabei sowohl die Zusammensetzung des Endprodukts als auch den Herstellungsprozess. Das europäische Recht verlangt, dass die Herstellung von Lebensmitteln, die in die EU importiert werden sollen, in einem Drittland nach den europäischen oder zumindest gleichwertigen Anforderungen abläuft. Dies erfordert eine Anpassung des jeweiligen nationalen Lebensmittelrechts an die europäischen Vorgaben etwa durch Verweisung auf oder Übernahme des europäischen Rechts. Auf der Ebene der Lebensmittelüberwachung, das heißt der Kontrolle der Einhaltung der

¹¹ Auskunft der chilenischen Lebensmittelüberwachungsbehörde (SAG) und der europäischen Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen.

¹² Siehe etwa den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Wirksamkeit und Kohärenz der sanitären und phytosanitären Kontrollen bei der Einfuhr von Lebensmitteln, Futtermitteln, Tieren und Pflanzen, KOM(2010) 785 endg., S. 3 sowie die Annual Agri-food trade Audit Reports der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, abzurufen über die Website der DG: https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/map_de.

¹³ VO (EG) 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 v. 1.2.2002, S. 1). Ausführlich dazu unten I. Kapitel B.I.1.b).

materiellen europäischen Vorgaben, arbeitet die EU mit einem System der delegierten Betriebskontrollen. Die Einhaltung der materiellen Vorgaben wird durch die zuständigen nationalen Behörden des jeweiligen Drittlandes in den nationalen Betrieben überwacht. Die Europäische Union beschränkt sich auf Audits des Lebensmittelüberwachungssystems des jeweiligen Drittlandes, die in regelmäßigen Abständen durch die der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit angehörende Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen durchgeführt werden.¹⁴ Dabei wird geprüft, ob das Überwachungssystem des jeweiligen Drittlandes in der Lage ist, die Einhaltung der europäischen beziehungsweise die Einhaltung gleichwertiger Anforderungen zu garantieren. Zu diesem Zweck begeben sich die Inspekture der Kommission in das jeweilige Drittland, wodurch sich der Einfluss des europäischen Rechts auf die Rechtsordnungen dieses Landes auch physisch manifestiert.

Neben dem europäischen Lebensmittelrecht werden ergänzend die US-amerikanischen Vorgaben für die Sicherheit importierter Lebensmittel herangezogen. Das US-amerikanische System bietet sich dafür aus mehreren Gründen an. Zunächst rangieren die Standards, die das US-amerikanische Lebensmittelrecht an Lebensmittel stellt, die in den Vereinigten Staaten in den Verkehr gebracht werden sollen, auf einem ähnlich hohen Niveau wie die der Europäischen Union. Aus diesem Grund lässt sich im Verhältnis zu den Herstellerstaaten oftmals ebenfalls ein Gefälle in Bezug auf die Anforderungen an die Lebensmittelherstellung feststellen, dessen Überwindung zu einer Anpassung an die Vorgaben der Vereinigten Staaten führt.¹⁵

In Teilbereichen arbeiten die Vereinigten Staaten des Weiteren ebenfalls mit einem System der delegierten Betriebskontrollen zur Überwachung importierter Lebensmittel. Daneben erfolgen jedoch auch eigene Kontrollen der Betriebe im Herstellerstaat durch die US-amerikanische *Food and Drug Administration* (FDA). Unter anderem zu diesem Zweck werden Behördenaußenstellen der FDA in einigen Herstellerstaaten eingerichtet. Darüber hinaus eröffnet der Anfang 2011 in Kraft getretene, bislang aber noch nicht vollständig umgesetzte

¹⁴ Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen (*Directorate on Health and Food Audits and Analysis*) wurde vormalig als Lebensmittel- und Veterinäramt (*Food and Veterinary Office*, FVO) bezeichnet. Mit der neuen Bezeichnung der Direktion soll die Erweiterung ihrer Aufgaben in den vergangenen Jahren deutlich gemacht werden, so das Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen-Programm 2016, abzurufen unter: http://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes_en. Der deutschen Ausgabe dieses Programms wurde auch die Übersetzung der Bezeichnung für die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen entnommen.

¹⁵ Ein mit Chile geschlossenes Freihandelsabkommen enthält keine materiellen Vorgaben. Der Text des Abkommens ist abzurufen unter: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta>.

Food Safety Modernization Act die Möglichkeit, Private in die Überwachung der Lebensmittelsicherheit einzubinden. Dies soll durch eine Zertifizierung der Betriebe beziehungsweise der Produkte durch akkreditierte Stellen geschehen, bei denen es sich auch um Private handeln kann.

Anhand der Beispiele der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten werden die drei Überwachungssysteme für die Sicherheit importierter Lebensmittel dargestellt, die momentan (und voraussichtlich in naher Zukunft) praktiziert werden. Die Aufnahme aller drei Überwachungssysteme in die Untersuchung ist insofern erforderlich, als sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung unterschiedliche Konsequenzen für das Prinzip der staatlichen Souveränität und die Legitimationsmechanismen nach dem innerstaatlichen Recht der Herstellerstaaten ergeben. Daneben dient die Aufnahme zweier Importregionen in die Untersuchung dem Zweck, einen Vergleich zwischen diesen zu ermöglichen, und dem Ziel, die in der Untersuchung gefundenen Ergebnisse verallgemeinern zu können.

Der Fokus der vorliegenden Arbeit wird auf dem von der Europäischen Union und für einen Teil der importierten Lebensmittel auch von den Vereinigten Staaten praktizierten Überwachungssystem liegen. Dieses System wird hier als System der delegierten Betriebskontrollen bezeichnet. Im Gegensatz zu direkten Kontrollen der Betriebe im Herstellerstaat durch die Lebensmittelüberwachungsbehörde des importierenden Staates kommt es im Rahmen dieses Systems tatsächlich zu einer Kooperation zwischen zwei Behörden und zu einer Verflechtung zwischen den Rechtsordnungen der beteiligten Handelspartner. Im Gegensatz zum Akkreditierungssystem, welches zudem in weiten Teilen dem System der delegierten Betriebskontrollen entspricht, wird das System der delegierten Betriebskontrollen aktuell auch bereits angewendet. Die Bewertung der grenzüberschreitenden Lebensmittelüberwachung unter Einbindung Privater hängt von der konkreten Ausgestaltung dieser Einbindung ab, die momentan noch nicht vollständig abzusehen ist und daher noch nicht umfassend untersucht werden kann.

B. Fragestellung

Aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive ergeben sich im transnationalen Handel mit Lebensmitteln zwei Fragenkomplexe. Entsprechend der überkommenen Trennung zwischen internationalem und innerstaatlichem Recht handelt es sich dabei zum einen um die völkerrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen respektive der Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten. Aus den normativen und tatsächlichen Verflechtungen,

die durch die engen Handelsbeziehungen zwischen den Staaten entstehen, ergeben sich neue Herausforderungen für das Konzept der staatlichen Souveränität in all seinen Ausprägungen.

Zum anderen ist neben der traditionell völkerrechtlichen Perspektive auf die zwischenstaatlichen Beziehungen auch die Perspektive des vom Völkerrecht üblicherweise getrennt zu betrachtenden innerstaatlichen Rechts einzunehmen. Durch die grenzüberschreitenden Verflechtungen zwischen den Staaten ist es in einigen Fällen nicht mehr lediglich der eigene Staat, der Hoheitsgewalt gegenüber dem Einzelnen ausübt. Andere als staatliche Akteure unterliegen allerdings nicht den Bindungen der nationalen Verfassung, über die der Staatsgewalt Legitimation vermittelt wird.

Interessant für das internationale Verwaltungsrecht in seiner Zwitterstellung zwischen dem internationalen Recht und dem überkommenerweise national zu verortenden Verwaltungsrecht wird der transnationale Lebensmittelhandel dadurch, dass diese beiden Fragenkomplexe aus einem einheitlichen Sachverhalt heraus entstehen. Dabei wirken sich die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen den Staaten und der Europäischen Union auf die Rechtsbeziehungen des Einzelnen aus. Internationales und nationales Recht lassen sich nicht mehr als zwei ausschließlich getrennt zu behandelnde Rechtssphären betrachten. Ziel der Arbeit ist es daher auch, den Zusammenhang zwischen beiden Fragekomplexen herzustellen.

1. Rechtsbeziehungen der Staaten respektive der Europäischen Union

Sowohl die Europäische Union als auch die Vereinigten Staaten verlangen, dass importierte Lebensmittel den gleichen oder zumindest gleichwertigen Anforderungen genügen wie Lebensmittel, die auf dem eigenen Hoheitsgebiet hergestellt werden. Dadurch dehnen die Staaten und Staatengemeinschaften, die für die Produkte, die auf ihrem Hoheitsgebiet in den Verkehr gebracht werden sollen, ein hohes Schutzniveau festgelegt haben, ihre Jurisdiktion auf die Staaten aus, in denen die importierten Lebensmittel hergestellt werden. Lebensmittel, die die Vorgaben der importierenden Handelspartner nicht erfüllen, dürfen nicht eingeführt werden. Dies hat zur Folge, dass diejenigen Staaten, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage auf den Export in die Europäische Union oder einen Staat mit einem ebenfalls hohen Schutzniveau angewiesen sind, die Anforderungen der EU oder des jeweiligen Ziellandes in das eigene Recht übernehmen oder zumindest gleichwertige Vorgaben für die für den Export bestimmte Lebensmittelproduktion schaffen müssen.

Diese Asymmetrie aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten kollidiert nur auf den ersten Blick mit dem Völkerrecht, das auf der Souveränität der Staaten be-

ruht und von ihrer Gleichordnung ausgeht. Denn faktischer Zwang zur Anpassung, der aus dieser Asymmetrie resultiert, spielt wegen der lediglich rechtlichen Gleichordnung der Staaten im Völkerrecht keine Rolle.¹⁶ Dieser Zwang und die sich aus ihm ergebenden Folgen sind jedoch ein Teil der Realität, mit der sich das Völkerrecht und das internationale Verwaltungsrecht befassen müssen, wenn transnationale Sachverhalte nicht ausschließlich aus einer verengten normativen Perspektive in den Blick genommen werden sollen. Um vorhandene Konflikte identifizieren zu können, müssen grenzüberschreitende Sachverhalte zumindest in einem ersten Schritt auch deskriptiv betrachtet werden.¹⁷ Dann stellt sich die Frage, ob angesichts dieses Zwangs zur Anpassung noch von staatlicher Souveränität im Sinne einer in allen Bereichen unbeschränkten Freiheit zur Ausgestaltung des inneren Systems und zur Ausübung von Hoheitsgewalt auf dem eigenen Hoheitsgebiet gesprochen werden kann.

II. Rechtsbeziehungen des Einzelnen

Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Staaten kommt es zu einer Übernahme von Vorgaben einer fremden Rechtsordnung für die Lebensmittelproduktion auf dem eigenen Hoheitsgebiet. Diese Rechtsvorgaben werden für den nationalen Lebensmittelunternehmer verbindlich und damit legitimierungsbedürftig.¹⁸ Diese Verflechtung zwischen zwei im horizontalen Verhältnis parallel bestehenden Rechtsordnungen ist geeignet, innerstaatliche Legitimationsmechanismen wie eine Rückführbarkeit hoheitlicher Maßnahmen auf das demokratisch legitimierte Parlament oder die Möglichkeit, individuellen Rechtsschutz gegen die Ausübung von Hoheitsgewalt zu erlangen, punktuell auszuhebeln oder zumindest abzuschwächen. In solchen Konstellationen be-

¹⁶ Siehe hier nur *Randelzhofer*, Staatsgewalt und Souveränität, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. 1, § 15 Rn. 26.

¹⁷ So etwa *de Vos*, The Cotonou Agreement: A Case of Forced Regional Integration, in: Kreijen (Hrsg.), State, sovereignty, and international governance, S. 497 (516 ff.). Deskriptive Ansätze, allerdings ohne Beschreibung zwischenstaatlicher Zwänge, existieren zahlreich zum internationalen/transnationalen (Verwaltungs-)Recht. Siehe nur die Beiträge in *Calliess* (Hrsg.), Transnationales Recht; *Möllers/Voßkuhle/Walter* (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht.

¹⁸ Zur Legitimierungsbedürftigkeit hoheitlicher und dadurch verbindlicher Handlungen siehe hier nur: *Bogdandy/Dann/Goldmann*, Developing the Publicness of Public International Law, GLJ 2008, S. 1375, passim, allerdings mit einem weiten Verständnis öffentlicher Gewalt (*public authority*), dazu noch unten 3. Kapitel B.II.2.; *Czybulka*, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, S. 67; *Feinäugle*, Hoheitsgewalt im Völkerrecht, S. 36 ff./S. 45; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 160 ff. insb. S. 170 ff.; ausführlich unten 3. Kapitel.

steht für die unter dem Mantel der staatlichen Souveränität verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Gemeinwohlbezugs durch ein Handeln anderer als staatlicher Akteure die Gefahr ihrer Perforation, das heißt stellenweisen Durchbrechung ihrer grundsätzlich umfassenden Legitimationswirkung.¹⁹

Das Völkerrecht, das die übergreifende Rechtsordnung für die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten darstellt, trifft überkommenerweise keine Aussagen über die Rechtsbeziehungen des Einzelnen. Bei grenzüberschreitend verflochtener Ausübung von Hoheitsgewalt stellt sich daher die Frage nach den Rechtsquellen, aus denen sich eine Bindung der an der Ausübung von Hoheitsgewalt beteiligten Stellen und damit Anforderungen an ihre Legitimation ergeben. Mit einem völkerrechtlichen Konzept, das lediglich die Beziehungen zwischen den Völkerrechtssubjekten zum Gegenstand hat, lassen sich derartige Verflechtungen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt gegenüber dem Einzelnen nicht verarbeiten. Für diese Verflechtungserscheinungen ist daher eine Neuausrichtung des Konzepts staatlicher Souveränität erforderlich, die noch stärker von einer Kooperation der beteiligten Völkerrechtssubjekte geprägt ist.

C. Lebensmittelrecht als Referenzgebiet für ein internationales Verwaltungsrecht

Innerhalb dieser beiden Fragenkomplexe treten im transnationalen Lebensmittelhandel deutlich die Brüche zutage, die die klassischen Prinzipien des Völkerrechts wie des Staatsrechts in einer durch eine stetig steigende Zahl grenzüberschreitender Sachverhalte geprägten Welt erleben. Diese Brüche entstehen nicht nur im transnationalen Lebensmittelhandel durch eine Öffnung des Staates sowohl „nach oben“ beziehungsweise „zur Seite hin“ zu anderen Staaten und Akteuren auf der überstaatlichen Ebene als auch „nach innen“ durch die Einbindung Privater bei der Erfüllung ehemals staatlicher Aufgaben. Die rechtlichen Fragen, die dadurch aufgeworfen werden, sind in einer Vielzahl von Sachbereichen anzutreffen und geradezu symptomatisch für die Verflechtungen, die sich bei grenzüberschreitenden Sachverhalten in den verschiedensten Bereichen ergeben. In ihren beiden Ausprägungen sind sie vermehrt Gegenstand der jüngeren Debatte in der Rechtswissenschaft.²⁰

¹⁹ Ausführlich dazu unten 3. Kapitel.

²⁰ Siehe etwa die Beiträge in: *Calliess* (Hrsg.), *Transnationales Recht*; *Möllers/Voßkuhle/Walter* (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*; sowie *Cassese*, *Administrative Law with-*

In allen diesen Bereichen, in denen andere als staatliche Akteure mit verbindlicher Wirkung für den Einzelnen handeln, steht die Daseinsberechtigung des das Völkerrecht tragenden Prinzips der staatlichen Souveränität auf dem Prüfstand. Im Hinblick auf die Legitimation bei der Ausübung von Hoheitsgewalt in diesen Bereichen werden ebenfalls flächendeckend pathologische Abweichungen von den überkommenen verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit konstatiert. Nicht in allen diesen, zumeist gegenständlich definierten, Bereichen werden diese Feststellungen jedoch in der gleichen Art und Weise getroffen. Die möglichen Konstellationen, in denen andere als staatliche Akteure mit verbindlicher Wirkung für den Einzelnen handeln, sind in den verschiedenen Sachbereichen überaus vielgestaltig. Dies beruht auf der internationalen Ebene beispielsweise darauf, dass sich in den verschiedenen Politikbereichen unterschiedliche Akteure gegenüberstehen können.²¹ Diese Akteure können in verschiedenen Sachbereichen auf unterschiedliche Art und Weise zusammenarbeiten und dadurch mit unterschiedlicher Eingriffsintensität für den Einzelnen handeln. Daraus ergeben sich neben einer großen Varianz an Kooperationsmöglichkeiten auch unterschiedliche Anforderungen an die Legitimation ihres Handelns.²²

Daher werden sich auf die in der aktuellen rechtswissenschaftlichen Diskussion zum internationalen Verwaltungsrecht gestellten Fragen nicht überall und schon gar nicht auf einer abstrakten Ebene dieselben Antworten finden lassen. Vielmehr bietet sich aufgrund der Vielgestaltigkeit der möglichen Konstellationen eine Annäherung an das internationale Verwaltungsrecht anhand der Un-

out the State? NYUJIntL&Pol 2005, S. 663; *Kingsbury/Krisch*, The Emergence of Global Administrative Law, LCP 2005, S. 15; explizit, allerdings leicht abweichend, von einer Öffnung nach oben und zur Seite sprechend, *Barnes*, Zur Übertragung öffentlich-rechtlicher Werte auf private Akteure auf der Grundlage von Organisation und Verfahren in: Darnaculetta i Gardella/Estevé Pardo/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Strategien des Rechts im Angesicht von Ungewissheit und Globalisierung, S. 323 (341).

²¹ Diese sind neben den Staaten etwa internationale Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen oder andere Private; daneben staatliche Stellen unterhalb der Regierungsebene, die grenzüberschreitend handeln und Netzwerke im Sinne eines unspezifischen Sammelbegriffs. Zu Letzteren siehe *Slaughter*, A new world order; zur Vielgestaltigkeit allein im Bereich der internationalen Organisationen und Vertragsregime *Eifert*, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß/Trute/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 307 (314 f.).

²² Überblicksdarstellungen etwa bei *Cassese*, Administrative Law without the State? NYUJIntL&Pol 2005, S. 663; *Falcon*, Internationalisation of Administrative Law, ERPL 2006, S. 217; *Kingsbury/Krisch*, The Emergence of Global Administrative Law, LCP 2005, S. 15; *Schmidt-Aßmann*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 2006, S. 315.

tersuchung von Referenzgebieten an.²³ Auf diese Weise können Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Konstellationen festgestellt werden, was in einem ersten Schritt eine Systematisierung und in einem zweiten die Entwicklung allgemeinerer Aussagen erlaubt. Da die Konstellationen in den einzelnen Sachbereichen mitunter vollkommen unterschiedlich ausgestaltet sind, ist für eine solche Entwicklung allgemeiner Aussagen eine induktive Herangehensweise angezeigt.

Das internationale und transnationale Lebensmittelrecht eignet sich in besonderem Maße als Referenzgebiet für die weitere Erforschung des internationalen Verwaltungsrechts.²⁴ Die Implikationen der grenzüberschreitenden Verflechtungen für das überkommene Völkerrechtsprinzip der staatlichen Souveränität und die legitimierenden staatsrechtlichen Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lassen sich anhand dieses Sachbereichs nämlich besonders gut zeigen. In dem in dieser Untersuchung vorrangig behandelten System der delegierten Betriebskontrollen sind die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Staaten und der Europäischen Union und die Öffnung dieser Handelspartner untereinander enorm vorangeschritten. Die Einbindung Privater bei der Überwachung der Sicherheit importierter Lebensmittel spielt zwar aktuell noch eine untergeordnete Rolle, sie könnte aber nach der vollständigen Umsetzung des im US-amerikanischen Recht vorgesehenen Akkreditierungssystems künftig ein stärkeres Gewicht erhalten.

Darüber hinaus besteht beim transnationalen Lebensmittelhandel eine Besonderheit, die ihn von vielen anderen Konstellationen, bei denen es zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit kommt, unterscheidet. Die grenzüberschreitenden Verflechtungen im Lebensmittelhandel bestehen im horizontalen Verhältnis, das heißt zwischen zwei Staaten respektive der EU auf gleicher Ebene. Anders als im Rahmen einer internationalen Organisation, der ihre Mitgliedsstaaten gemeinsam entsprechende Kompetenzen übertragen haben, wird die

²³ Zu diesem Zweck von Referenzgebieten: *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 8; zur Vielgestaltigkeit der grenzüberschreitenden Verwaltungsbeziehungen und der Erforderlichkeit einer Annäherung an das internationale Verwaltungsrecht anhand von Referenzgebieten: *Möllers*, Internationales Verwaltungsrecht, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, S. 1 (4 ff.); *Ohler*, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, DVBl. 2007, S. 1083 (1087); siehe auch *Dilling/Herberg/Winter*, Introduction: Exploring Transnational Administrative Rule-Making, in: Dilling/Herberg/Winter (Hrsg.), Transnational administrative rule-making, S. 1 (1 ff.).

²⁴ Ebenso *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 336; *Wahl*, Risikobewertung und Risikobewältigung im Lebensmittelrecht, ZLR 1998, S. 275 (295); siehe auch die Beispiele bei *Cassese*, Administrative Law without the State? NYUJIntL&Pol 2005, S. 663 (675/681).

Rechtsordnung der Herstellerstaaten nicht im Rahmen eines dadurch entstandenen vertikalen Verhältnisses determiniert, sondern von einem anderen Völkerrechtssubjekt, das ersterem völkerrechtlich gleichgeordnet ist. Dieses horizontale Verhältnis ist zwar grundsätzlich reziprok angelegt, gestaltet sich aufgrund der tatsächlichen Umstände allerdings asymmetrisch. Dies liegt zunächst daran, dass die natürlichen Gegebenheiten in einem bestimmten Land dafür ausschlaggebend sind, welche Lebensmittel dort überhaupt produziert werden können und produziert werden. Angebot und Nachfrage, die dadurch generiert werden, führen dazu, dass manche Staaten sowie die EU für bestimmte Lebensmittel als Importeur und für andere als Exporteur auftreten. Für einige Regionen ergibt sich daraus eine Abhängigkeit von importierten Lebensmitteln, um die Sicherheit der Versorgung zu gewährleisten. Für andere entsteht eine Abhängigkeit vom Lebensmittelexport. Die Entscheidung über das in einem Staat oder Staatenverbund tolerierte Risiko und damit die Entscheidung über das angemessene Gesundheitsschutzniveau differiert zwischen den beteiligten Handelspartnern ebenfalls. Sie ist in erster Linie abhängig von dem Entwicklungsniveau eines bestimmten Landes oder einer bestimmten Region, aber auch von der Art und Weise, wie Lebensmittel in manchen Regionen zubereitet und verzehrt werden. Diese Unterschiede führen dazu, dass die beteiligten Staaten sowie die EU im transnationalen Lebensmittelhandel von ganz unterschiedlichen Ausgangspunkten aus zusammenarbeiten.

Um die Folgen dieser unterschiedlichen Ausgangssituationen aufzeigen zu können, wird die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Drittstaaten im transnationalen Lebensmittelhandel anhand der konkreten Beispiele des Imports von Lebensmitteln aus Argentinien und Chile untersucht. Zwischen der Europäischen Union auf der einen und Argentinien respektive Chile auf der anderen Seite besteht aufgrund der genannten Faktoren ein solch asymmetrisches Verhältnis. Zum einen bietet die Europäische Union einen großen Absatzmarkt für Lebensmittel, die in Argentinien und Chile hergestellt werden, was in diesen beiden Staaten zu einem enormen Interesse führt, sich diesen Markt zu erhalten.²⁵ Zum anderen bestehen Unterschiede beim Gesundheitsschutzniveau,

²⁵ Siehe die länderspezifischen Statistiken auf der Website der Generaldirektion Handel für Argentinien und Chile (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>); sehr anschauliche Visualisierung der Handelsbeziehungen auf der Website der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Agricultural Trade Statistics 2004–2013. Dabei insbesondere: „Maps of trade for the main agricultural products“ und „EU-28 main markets by selected commodity aggregate in 2012“. Siehe auch WTO: International Trade Statistics 2014, S. 72: Anteil von Lebensmitteln am Gesamtexportvolumen in Argentinien: 50 %, in Chile: 21 % (2013). Gestützt werden diese Zahlen durch die Gesetzesbegründungen der Herstellerländer (1. Kapitel B.I.4.) und die vor Ort mit den Beamten der Lebensmittelüberwachungsbehörden geführten Interviews. In den Handelsbeziehungen zu Argenti-

die für einen Import in die EU aus Argentinien und Chile eine Anpassung an die europäischen Anforderungen erforderlich machen.

Auf der Importseite werden neben der Europäischen Union die Vereinigten Staaten herangezogen. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika importieren einen Teil ihrer Lebensmittel aus dem Ausland. 2013 etwa wurden 19 % des Gesamtbedarfs an Lebensmitteln durch Importe gedeckt. Die Tendenz ist steigend.²⁶ Die Standards, die das US-amerikanische Lebensmittelrecht für Produkte vorsieht, die in den Vereinigten Staaten in den Verkehr gebracht werden, sind ähnlich hoch wie die der Europäischen Union. Bei der Überwachung von importierten Produkten sieht das US-amerikanische Lebensmittelrecht jedoch Mechanismen vor, die sich vom europäischen System der delegierten Betriebskontrollen unterscheiden. Die Folgen für die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Prinzipien stellen sich daher anders dar. Durch die Errichtung von Behördenaußenstellen der US-amerikanischen *Food and Drug Administration* (FDA) im System der Eigenkontrollen könnte die Souveränität der Herstellerstaaten in stärkerem Maße betroffen sein als durch die in gewissen Abständen durchgeführten Systemaudits wie sie das europäische Recht vorsieht. Die Möglichkeit, private Stellen mit der Zertifizierung von Produkten und Betrieben zu betrauen, birgt dagegen unter Umständen ein geringeres Konfliktpotenzial hinsichtlich der Souveränität des Exportlandes. Auch die Frage nach demokratischer Legitimation und Rechtsschutz stellt sich bei der Einbindung Privater in anderer Form als bei einem ausschließlich staatlichen Handeln.

Beschränkungen staatlicher Souveränität und der Zugriff anderer als staatlicher Handlungsträger auf den Einzelnen sind zwar auch in weitaus spektakuläreren Fällen als dem transnationalen Handel mit Lebensmitteln zu beobachten, wie etwa bei der Entführung eigener oder fremder Staatsangehöriger oder der internationalen Verwaltung von Territorien.²⁷ Bei diesen Fällen handelt es sich jedoch um Ausnahmen, die einen Verbleib beim klassischen Verständnis staatlicher Souveränität und innerstaatlicher Legitimation und damit bei der Trennung von internationalem und innerstaatlichem Recht eher stützen als unterminieren. Mit den alltäglichen und vor allem dauerhaften Beziehungen, die zwi-

nien und Chile von einer Abhängigkeit der Herstellerländer zu sprechen, wäre wohl zuviel gesagt, so aber in Bezug auf Entwicklungsländer: *Broberg*, European Food Safety Regulation and the Developing Countries, S. 3.

²⁶ Siehe dazu die Informationen auf der Website der FDA (<https://www.fda.gov/ForConsumers/ConsumerUpdates/ucm459072.htm>); Government Accountability Office, Report GAO-09-873 (*Food Safety*), S. 1; siehe auch *Fortin*, Food regulation, S. 334.

²⁷ Zu ersterem etwa *Lowe/Staker*, Jurisdiction, in: Evans (Hrsg.), International law, S. 313 (336); zur internationalen Verwaltung im Kosovo *Reich*, Internationale Verwaltung im Kosovo.

schen den lebensmittelimportierenden und -exportierenden Staaten bestehen, ist ein Forschungsgegenstand gewählt, innerhalb dessen die Beschränkungen staatlicher Souveränität und die Abschwächung innerstaatlicher Legitimationsmechanismen zwar weniger aufsehenerregend sind. Aufgrund ihrer Verfestigung und Beständigkeit verlangen sie aber in viel stärkerem Maße danach, diese überkommenen Prinzipien zu hinterfragen.

D. Aufbau

Um den aufgeworfenen Fragestellungen anhand des gewählten Referenzgebiets nachgehen zu können, werden zunächst die internationalen Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Lebensmittelhandel und die verschiedenen Überwachungssysteme, die im transnationalen Lebensmittelhandel angewendet werden, dargestellt (1. Kapitel A. und B.). Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem System der delegierten Betriebskontrollen (B. I.).²⁸ Im Anschluss erfolgt die Untersuchung der Rechtsbeziehungen der Staaten respektive der Europäischen Union vor dem Hintergrund des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips (2. Kapitel) und der Rechtsbeziehungen des Einzelnen vor allem im Hinblick auf die Legitimation hoheitlichen Handelns ihm gegenüber (3. Kapitel). Gegenstand des vierten und letzten Kapitels ist der Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Völkerrechtssubjekte in den grenzüberschreitenden Beziehungen der Staaten und der EU untereinander und ihrem Handeln gegenüber dem einzelnen Lebensmittelunternehmer. Darüber hinaus werden mögliche Mechanismen aufgezeigt, mit denen einer Abschwächung des Legitimationsniveaus, zu der es aufgrund dieses Zusammenhangs kommt, begegnet werden kann. Abschließend werden die verschiedenen Ansätze diskutiert, die für die Herleitung solcher Kompensationsmechanismen bestehen, und die Möglichkeit vorgestellt, ihre Verwirklichung im Wege gemeinsamer oder kooperativer Souveränität zu gewährleisten.

E. Methodik

Unter methodischen Gesichtspunkten gliedert sich die Arbeit im Wesentlichen in drei Teile, die eine unterschiedliche Herangehensweise erfordern.

²⁸ Siehe schon oben Einleitung A.

I. Deskriptiver Teil

Die Erläuterung der normativen und tatsächlichen Bedingungen des transnationalen Handels mit Lebensmitteln erfolgt in erster Linie anhand der Analyse der einschlägigen Rechtsgrundlagen auf internationaler Ebene und im europäischen, US-amerikanischen, argentinischen und chilenischen Recht. Ergänzend werden Informationsdokumente der zuständigen Institutionen und Behörden sowie Fachliteratur herangezogen.

Insbesondere um den tatsächlichen Ablauf der Betriebskontrollen vor Ort und die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden rekonstruieren zu können, wurden Interviews mit Experten der Europäischen Kommission, insbesondere der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit²⁹, der US-amerikanischen *Food and Drug Administration* (FDA, Außenstelle in Santiago de Chile) und den in Argentinien und Chile für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria* (SENASA) und *Servicio Agrícola y Ganadero* (SAG) geführt. Die Interviews waren erforderlich, da sich der tatsächliche Ablauf der behördlichen Zusammenarbeit vor Ort und das Auftreten der Inspektoren gegenüber dem einzelnen Lebensmittelunternehmer aus den Rechtsgrundlagen und offiziellen Informationsdokumenten allein nicht nachvollziehen ließ. Die Interviews wurden als Experteninterviews auf der Basis vorformulierter Leitfäden geführt.³⁰ Diese Leitfäden waren aus der Vorarbeit mit den Gesetzestexten und Informationsdokumenten entstanden. Die Interviews folgten nicht strikt den vorformulierten Fragen, da das Gespräch offen bleiben sollte für solche Fragen, die sich erst aus den Informationen des Interviewpartners ergeben.³¹

Die Auswahl der Interviewpartner resultierte aus ihrer Zugehörigkeit zu den für die Lebensmittelkontrollen zuständigen Behörden. Da die behördliche Zusammenarbeit rekonstruiert werden sollte, wurden sowohl die Inspektoren der

²⁹ Zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews bestand noch ein anderer Zuschnitt der Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit umfasste vormals noch den Bereich des Verbraucherschutzes. Die aktuell für die Durchführung der Systemaudits zuständige Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen (*Health and Food Audits and Analysis Directorate*) wurde vormals als Lebensmittel- und Veterinäramt (*Food and Veterinary Office*, FVO) bezeichnet, s. o. S. 6 Fn. 14.

³⁰ Zum Zweck von Experteninterviews: *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, S. 12; *Helfferrich*, Die Qualität qualitativer Daten, S. 8, speziell zu Experteninterviews: S. 162 ff.

³¹ Zu diesem Vorteil nicht standardisierter Leitfadeninterviews: *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, S. 42 f.; siehe auch *Helfferrich*, Die Qualität qualitativer Daten, S. 164.

Importregionen USA und EU als auch die Angehörigen der Lebensmittelüberwachungsbehörden in den Herstellerstaaten Argentinien und Chile befragt.³² Im Verlauf dieser Gespräche konnte zudem Einsicht in interne Dokumente genommen werden, die über die Websites der Behörden nicht verfügbar sind.

II. Einbettung und Bewertung der Rechtsbeziehungen

Die Einbettung und Bewertung der Rechtsbeziehungen folgt weitgehend der anwendungsorientierten juristischen Methode der Auslegung und Subsumtion.³³ Für die Beziehungen der am Lebensmittelhandel beteiligten Staaten und der Europäischen Union gibt das Völkerrecht als das Recht, das die grenzüberschreitenden Beziehungen überkommenerweise regelt, die Grundlagen und Grenzen vor.³⁴ Diese Beziehungen sind daher auf ihre Völkerrechtsmäßigkeit, insbesondere vor dem Hintergrund der staatlichen Souveränität, zu prüfen. Darüber hinaus wird nach der Leistungsfähigkeit des Völkerrechts für die Verarbeitung faktischer Asymmetrien zwischen den Staaten gefragt.

Maßstab für die Rechtsbeziehungen des Einzelnen ist überkommenerweise das nationale innerstaatliche Recht. Für die Untersuchung der Rechtsbeziehungen des Einzelnen wird ermittelt, durch welche Normen des nationalen Rechts einem hoheitlichen Handeln der Behörden der Herstellerstaaten gegenüber dem Einzelnen Legitimation vermittelt wird.³⁵ Bei der Anwendung dieser Normen auf den konkreten Sachverhalt werden die rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich aufgrund der Verflechtungen der nationalen Rechtsordnung mit der Rechtsordnung der EU sowie der USA als Importeure bei der Verwirklichung der dort festgelegten Legitimationsmechanismen ergeben. Gleiches erfolgt für die entsprechenden Rechtsnormen der lebensmittelimportierenden Staaten beziehungsweise der Europäischen Union.

³² Zu Experten im Sinne eines Experteninterviews *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, S. 11, *Helffferich*, Die Qualität qualitativer Daten, S. 163. Zur Notwendigkeit, mehrere Akteure für eine vollständige Rekonstruktion des Sachverhalts zu befragen, *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, S. 117.

³³ Dazu, allerdings nur für das deutsche Verwaltungsrecht, *Möllers*, Methoden, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVerwR, Bd. 1, München 2012, § 3 Rn. 23 ff.

³⁴ Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge etwa *Herdegen*, Völkerrecht, § 15 Rn. 28 ff.; *Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, Rn. 123 f.

³⁵ Da diese Normen dem argentinischen beziehungsweise chilenischen Recht entstammen, entstehen die auch bei der Rechtsvergleichung auftretenden Probleme aus der Vorprägung durch die eigene Rechtstradition. Siehe dazu unten 4. Kapitel C.II.4.

III. Weiterentwicklung

Die Frage nach den Möglichkeiten, Legitimationsdefizite bei der transnational verflochtenen Ausübung von Hoheitsgewalt zu kompensieren, stellt abstrakter gefasst die Frage nach dem Recht, das in diesen Konstellationen neben den materiellen Normen zur Anwendung kommt. Für die Bestimmung dieses Rechts bestehen zwei methodische Ansätze: Die Ableitung aus dem Völkerrecht im Sinne einer hierarchischen Überordnung internationaler Normen über das nationale respektive europäische Recht und die Entwicklung aus einem Vergleich der Rechts- und Verfassungsordnungen der in der jeweiligen Konstellation beteiligten Völkerrechtssubjekte. Der abschließende Teil der Arbeit bedarf also nicht der Anwendung einer bestimmten bereits etablierten Methode. Vielmehr muss zunächst eine geeignete Methode zur Ermittlung der Normen entwickelt werden, die für die transnational verflochtene Ausübung von Hoheitsgewalt verbindlich sein können.

1. Kapitel

Darstellung des transnationalen Lebensmittelhandels

Um die eingangs formulierten Fragen anhand des Referenzgebiets des transnationalen Lebensmittelhandels untersuchen zu können, wird zunächst der rechtliche Rahmen erläutert, innerhalb dessen die Handelsbeziehungen zwischen den lebensmittelpimportierenden und -exportierenden Staaten beziehungsweise der EU stattfinden.

A. Internationaler Rahmen

Wie in den meisten Bereichen, in denen grenzüberschreitende Sachverhalte und die sie begleitenden (Rechts-)Beziehungen und Verwaltungshandlungen zu beobachten sind, handelt es sich auch im transnationalen Handel mit Lebensmitteln nicht um lediglich bilaterale Beziehungen, die vollkommen isoliert betrachtet werden könnten. Gerade im Lebensmittelhandel sind die agierenden Staaten und Staatenverbünde in internationale (Vertrags-)Regime eingebunden, die ebenfalls einen Einfluss auf die Ausgestaltung sowohl der Beziehungen zwischen den Völkerrechtssubjekten als auch der Rechtsbeziehungen des Einzelnen haben können. Aufgrund der nur begrenzten Wirkung des konsensbasierten und von seiner Umsetzung in den Staaten abhängigen internationalen Rechts¹ können internationale Vorgaben in diesem Zusammenhang zwar einen Einfluss auf die bilateralen Beziehungen zwischen Importeur und Exporteur nehmen, auf der internationalen Ebene besteht jedoch kein vertikal ausgerichtetes Vorrangsystem, in welchem die internationalen Vorgaben den nationalen oder europäischen vorgehen. Vielmehr besteht ein Verbund horizontaler und vertikaler Beziehungen, der wiederum typisch für die Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte ist.²

¹ Dazu unten 1. Kapitel A.III.

² Die Bezeichnung als „Verbund“ ist unter Vorbehalt zu verwenden, da der Begriff primär von deskriptivem Nutzen ist. Durch seine häufige Verwendung im europäischen Kontext sind mit ihm allerdings schon bestimmte Vorstellungen verbunden, die für eine unvoreingenommene Betrachtung des Gegenstandes hinderlich sein könnten.

Die für den internationalen Handel mit Lebensmitteln maßgeblichen Vorgaben des internationalen Rechts haben ihren Ursprung in zwei mittlerweile eng miteinander verbundenen internationalen Organisationen, der Welthandelsorganisation (WTO) und der Codex Alimentarius Kommission (CAK).³

I. Codex Alimentarius Kommission

Die 1961 gegründete Codex Alimentarius Kommission hat aufgrund ihrer besonderen Eigenheiten in der Diskussion zum internationalen Verwaltungsrecht viel Aufmerksamkeit erlangt.⁴ Zunächst ist schon eine Qualifizierung der Kommission als internationale Organisation nicht ohne Weiteres möglich. Bei der CAK handelt es sich um eine Institution, die im Gegensatz zu vielen etablierten internationalen Organisationen⁵ nicht von Staaten, sondern durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die *Food and Agriculture Organization* (FAO) der Vereinten Nationen gegründet wurde. Sie stellt damit eigentlich nur ein gemeinsames Untergremium der WHO und FAO dar, bei denen es sich ihrerseits um Sonderorganisationen der Vereinten Nationen handelt. Andererseits verfügt die Kommission über eine Struktur, die eher dem Aufbau einer eigenen UN-Sonderorganisation ähnelt.⁶ Die Kommission hat momentan 187 Staaten und die Europäische Union als Mitglieder. Ihre Aufgabe besteht in der Sicherstellung des Verbraucherschutzes und fairer Praktiken im Handel mit Lebensmitteln. Zu diesem Zweck arbeitet die Kommission an der Harmonisierung des internationalen Lebensmittelrechts durch die Ausarbeitung von Standards und durch Koordinierung der Standardisierungstätigkeiten von Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen. Die ausgearbeiteten Standards werden im Codex Alimentarius veröffentlicht.⁷

Neben den Besonderheiten hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung der Kommission ist vor allem die Rechtswirkung der von ihr entwickelten und

³ Zu den Zweifeln, die hinsichtlich der Einordnung der CAK als internationale Organisation bestehen, sogleich.

⁴ *Falcon*, Internationalisation of Administrative Law, ERPL 2006, S. 217: „fascinating creature“; *Pereira*, Why Would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? – A Study of the Codex Alimentarius Commission, GLJ 2008, S. 1693; eine Bezugnahme auf die CAK erfolgt in einer Vielzahl der Beiträge zum internationalen Verwaltungsrecht.

⁵ Mittlerweile gegenläufige Entwicklung, vgl. *Stein*, International Integration and Democracy: No Love at First Sight, AJIL 2001, S. 489 (489, Fn. 2).

⁶ Zu den Besonderheiten der CAK im Hinblick auf ihre Organisationsform siehe *Merkle*, Der Codex Alimentarius der FAO und WHO, S. 17 ff.; *Pereira*, Why Would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? – A Study of the Codex Alimentarius Commission, GLJ 2008, S. 1693 (1694 ff.).

⁷ Art. 1 Statutes of the Codex Alimentarius Commission.

veröffentlichten Standards Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung. Aus sich selbst heraus beanspruchen die von der Kommission entwickelten Standards keine verbindliche Wirkung für ihre Mitglieder, sondern müssen nach Annahme durch die Kommission von den einzelnen Staaten in das nationale Recht umgesetzt werden. Die Mitglieder der Kommission sind dazu jedoch nicht verpflichtet und müssen darüber hinaus seit der Änderung des *Procedural Manual* 2005⁸ die Kommission nicht einmal mehr über die Annahme oder Abänderung von Standards unterrichten.⁹ Durch das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen), das unter dem Dach der WTO geschlossen wurde, haben die Standards der Codex Alimentarius Kommission allerdings eine Aufwertung hinsichtlich ihrer Rechtswirkung für die Mitglieder der WTO erfahren. Gemäß Art. 3 SPS-Übereinkommen sind internationale Standards der Maßstab, an dem die gesundheitspolizeilichen Maßnahmen der WTO-Mitglieder gemessen werden. Die von der Codex Alimentarius Kommission ausgearbeiteten Standards werden in Annex A des SPS-Übereinkommens ausdrücklich als maßgebliche internationale Standards benannt. Eine Betrachtung der Tätigkeit der CAK ohne die Bezugnahme des unter dem Dach der WTO geschlossenen SPS-Übereinkommens ist daher nicht mehr möglich.

II. WTO

Das SPS-Übereinkommen wurde im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelt und ist nach Art. 2 Abs. 2 der Schlussakte von Marrakesch für die Mitglieder der WTO verbindlich. Es steht gleichberechtigt neben den anderen multilateralen Übereinkommen, auf denen die Welthandelsorganisation beruht.¹⁰ Aufgrund des Gegenstandes, den das SPS-Übereinkommen regelt, steht es allerdings in einem Spannungsverhältnis mit der vorrangigen WTO-Zielsetzung einer größtmöglichen Liberalisierung des Welthandels.¹¹

⁸ CAC, ALINORM 05/28/41, para. 36 und Anhang IV. Aktuell liegt das *Procedural Manual* in der 25. Auflage von 2016 vor.

⁹ *Pereira*, Why Would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? – A Study of the Codex Alimentarius Commission, GLJ 2008, S. 1693 (1703).

¹⁰ *Göttsche*, WTO als Rechtsordnung, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 5 Rn. 7f.

¹¹ *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 2; siehe auch Präambel der Schlussakte von Marrakesch, Präambel GATT (1947).

1. Spannungsverhältnis im Welthandelsrecht

Dieses Spannungsverhältnis, das dem Zugriff des welthandelsrechtlichen Systems auf den Handel mit Lebensmitteln zugrunde liegt, resultiert aus der Zwischenstellung von Lebensmitteln als Ware auf der einen und als mögliche Bedrohung für die menschliche Gesundheit auf der anderen Seite. Als Waren fallen Lebensmittel in den Regelungsbereich der WTO und sind damit Gegenstand der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels. Von Lebensmitteln können aber spezifische Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgehen, denen die Mitglieder der WTO mit entsprechenden Schutzmaßnahmen begegnen. Der Handel mit Lebensmitteln ist daher ein Sachverhalt, auf den – wie auf viele andere¹² – mit verschiedener Zielsetzung zugegriffen werden kann.

Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Zielsetzungen resultiert auf der internationalen Ebene daraus, dass die Gewährleistung der menschlichen sowie der Tier- und Pflanzengesundheit nicht auf dem gleichen Weg erreicht werden kann wie die Liberalisierung des Welthandels. Dies liegt in der unterschiedlichen Konsensfähigkeit beider Ziele begründet: Hinsichtlich des Abbaus von Handelshemmnissen besteht grundsätzliche Einigkeit unter den Mitgliedern der WTO. Die Welthandelsorganisation ist gerade die Organisation, die zur Erreichung dieses Ziels gegründet wurde. Bei der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit fehlt es dagegen an einem klar definierten gemeinsamen Ziel. Die Meinungen der WTO-Mitglieder gehen, was das zu erreichende oder aufrechtzuerhaltende Schutzniveau angeht, stark auseinander. Der WTO als internationaler Organisation fehlt es in Bezug auf die Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus an der Kompetenz, ein gemeinsames Ziel zu definieren. Diese Kompetenz zur Festlegung des Gesundheitsschutzniveaus liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Die Liberalisierung des Welthandels und die Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus sind daher keine Ziele, die unter dem Dach der WTO gleichrangig verfolgt würden. Vielmehr stehen sich die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels durch den Abbau von Handelshemmnissen und die nationalen und europäischen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz entgegen, da Maßnahmen wie die Entwicklung von Lebensmittelstandards oder Vorschriften zur Tier- und Pflanzengesundheit handelshemmende Wirkung entfalten können.¹³

¹² Siehe dazu *Koskeniemi*, *The Fate of Public International Law*, *ModLRev* 2007, S. 1 (4 ff.) mit weiteren Beispielen.

¹³ *Gehring*, *Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS)*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 19 Rn. 2; *Hooker/Caswell*, *A Framework for Evaluating Non-Tariff Barriers to Trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation*, *JAIE* 1999, S. 234 (236); *Unnevehr*, *Food safety issues and fresh food product exports from LDCs*, *Agricultural Economics* 2000, S. 231 (238).

Mit dem Abschluss des SPS-Übereinkommens unter dem Dach der WTO erfolgte der Versuch, diese beiden widerstreitenden Zugriffe auf den internationalen Handel mit Lebensmitteln innerhalb des Systems der WTO zu verarbeiten. Das SPS-Übereinkommen trägt dem Ausgleich der mitunter konträren Interessen Rechnung, indem es das Recht der Unterzeichnerstaaten auf Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit anerkennt, soweit diese Maßnahmen keine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den Handelspartnern darstellen.¹⁴ Dadurch wird anerkannt, dass das Gesundheitsschutzniveau zwischen den Mitgliedern der WTO differieren kann¹⁵ und dass der Abbau von Handelshemmnissen den Schutz der menschlichen Gesundheit nicht beeinträchtigen soll. Zugleich aber sollen gesundheitsschützende Maßnahmen auch nicht der Verschleierung protektionistischer Motive dienen.¹⁶ Im System der WTO können Maßnahmen ihrer Mitglieder, die dem Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze dienen und handelshemmende Wirkung entfalten, daher als Einwand gegenüber dem gemeinsamen Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen gehört werden und Handelshemmnisse rechtfertigen.

2. SPS-Übereinkommen

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen unter dem Dach der Welthandelsorganisation gilt gemäß Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens für alle gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen der Mitglieder, die sich unmittelbar oder mittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. Entscheidend ist, dass die Maßnahme hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihrer Anwendung vor gesundheitlichen Gefahren für Menschen, Tiere oder Pflanzen schützt.¹⁷ Der Anwendungsbereich des SPS-Übereinkommens ist sehr weit und umfasst neben pro-

¹⁴ *Friis Jensen*, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 5; siehe auch Entscheidung des Appellate Body WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R v. 16.01.1998: European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), para. 177.

¹⁵ *Eggers*, Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall, EuZW 1998, S. 147 (147); *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 23; vgl. auch die Präambel des Übereinkommens.

¹⁶ Dazu und zur Entstehung des SPS-Übereinkommens insgesamt *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 1 ff.

¹⁷ *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 7; *Pauwelyn*, The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as applied in the first three SPS Disputes, JIEL 1999, S. 641 (643).

duktbezogenen Maßnahmen auch solche, die den Herstellungsprozess betreffen.¹⁸ Die Mitglieder der WTO dürfen nach Art. 2 Abs. 2 SPS-Übereinkommen nur solche gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ergreifen, die den Vorgaben des Übereinkommens nicht widersprechen.

Unter dem allgemeinen WTO-Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen strebt das Abkommen eine Harmonisierung der von den Mitgliedern getroffenen gesundheitspolizeilichen Maßnahmen an.¹⁹ Nach Art. 3 SPS-Übereinkommen sollen die Mitglieder ihre Maßnahmen auf internationale Standards stützen. Als relevante internationale Standards für die Lebensmittelsicherheit werden in Annex A Nr. 3 (a) die Standards der Codex Alimentarius Kommission genannt. Nach Art. 3 Abs. 3 SPS-Übereinkommen können die Mitglieder aber auch Maßnahmen ergreifen, die in einem höheren Schutzniveau resultieren als jenes, welches bei einer Zugrundelegung internationaler Standards erreicht würde.

Dem SPS-Übereinkommen liegt dabei die Unterscheidung zwischen einem angemessenen Schutzniveau und einer SPS-Maßnahme zugrunde: Die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die das SPS-Übereinkommen regelt, dienen dazu, das festgelegte Schutzniveau zu erreichen; die Festlegung des Schutzniveaus hat daher denotwendig als Erstes zu erfolgen. Dieser Schritt, die Festlegung des angemessenen Schutzniveaus, wird von den Mitgliedern der WTO und sogar vom *Appellate Body* als „autonomes Recht“ der Mitglieder bezeichnet.²⁰ Die Maßnahmen eines Mitglieds, die zu einem höheren Schutzniveau führen als jenes, das bei der Zugrundelegung internationaler Standards erreicht würde, müssen wissenschaftlich begründet sein und auf einer umfassenden Risikobewertung basieren.²¹ Für die Rechtfertigung einer solchen Maßnahme muss dabei keine bestimmte Risikoschwelle überschritten werden. Überprüft wird lediglich, ob die Maßnahme auf einer Risikobewertung basiert, das heißt, eine rationale Verbindung (*rational relationship*)

¹⁸ Anhang I Nr. 1 SPS-Übereinkommen, dazu *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 9.

¹⁹ SPS-Übereinkommen Präambel Absatz 6; dazu *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 15 ff.

²⁰ Entscheidung des Appellate Body WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R v. 16.01.1998 (EC Hormons), para. 172; für die Auffassung der EU siehe para. 11; für die USA, para. 43; vgl. auch Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM (1999) 719 endg., S. 43; s. a. Präambel SPS-Übereinkommen Abs. 6; sowie *Friis Jensen*, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 5; *Eggers*, Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall, EuZW 1998, S. 147 (147); *Szajkowska*, Regulating food law, S. 41.

²¹ Entscheidung des Appellate Body WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R v. 16.01.1998 (EC Hormons), para. 173; *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 18.

zwischen der Maßnahme und der Risikobewertung besteht.²² Genau genommen besteht das Recht der Mitglieder bei der Festlegung eines bestimmten Gesundheitsschutzniveaus daher in der Festlegung des Risikos, das von bestimmten Produkten für die Gesundheit ausgehen kann und das in Kauf zu nehmen sie bereit sind.²³

Die zum Teil erheblichen Unterschiede, die in Bezug auf das Gesundheitsschutzniveau beziehungsweise das akzeptable Risiko zwischen den Mitgliedern der WTO bestehen, sind unter dem SPS-Übereinkommen daher zulässig. Um die dadurch entstehenden Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel soweit wie möglich abzubauen, sieht das Übereinkommen zwei Mechanismen vor.²⁴ Nach Art. 3 SPS-Übereinkommen sollen die Mitglieder ihre gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf internationale Standards stützen. Anreize zu einem solchen Vorgehen entstehen dadurch, dass für Maßnahmen, die internationalen Standards entsprechen, nach Art. 3 Abs. 2 SPS-Übereinkommen eine Vereinbarkeitsvermutung besteht und das jeweilige Mitglied die betreffende Maßnahme nicht durch den Nachweis einer Risikobewertung rechtfertigen muss.²⁵

Neben der Harmonisierung besteht die Möglichkeit der Anerkennung von Gleichwertigkeit. Gemäß Art. 4 SPS-Übereinkommen sollen die Mitglieder der WTO gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen anderer Mitglieder als gleichwertig anerkennen, wenn das exportierende Mitglied dargelegt hat, dass die von ihm getroffenen Maßnahmen in der Lage sind, das vom jeweiligen importierenden Mitglied festgelegte Gesundheitsschutzniveau

²² Entscheidung des Appellate Body WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R v. 16.01.1998 (EC Hormons), para. 193; das Vorhandensein oder die Abwesenheit einer solchen rationalen Verbindung muss dabei von Fall zu Fall entschieden werden, para. 194; zur Problematik der Auslegung des Begriffs *based on* auch *Friis Jensen*, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 14 f.

²³ So explizit auch *Pauwelyn*, The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as applied in the first three SPS Disputes, JIEL 1999, S. 641 (651): *acceptable level of risk*; s. a. *Henson*, Food Safety Regulation, Food Policy 1999, S. 598 (599); *Hooker/Caswell*, A Framework for Evaluating Non-Tariff Barriers to Trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation, JAE 1999, S. 234 (236): *level of risk protection*.

²⁴ Z.T. wird mit „Koordination“ noch ein weiteres Instrument identifiziert. Mit Koordination soll die Verringerung der Unterschiede zwischen den lebensmittelrechtlichen Regelungen der verschiedenen Staaten beispielsweise auf der Basis freiwilliger Verhaltenscodizes bezeichnet werden. Siehe etwa *Henson*, Food Safety Regulation, Food Policy 1999, S. 598 (598).

²⁵ *Gehring*, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, § 19 Rn. 17; *Henson*, Food Safety Regulation, Food Policy 1999, S. 598 (598 f.); *Pauwelyn*, The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as applied in the first three SPS Disputes, JIEL 1999, S. 641 (655).

zu erreichen. Die Anerkennung von gesundheitspolizeilichen oder pflanzen-schutzrechtlichen Maßnahmen als gleichwertig erfolgt mithin vor dem Hintergrund des Schutzniveaus desjenigen Mitglieds, in dessen Hoheitsgebiet importiert werden soll. Entscheidend sind damit die Standards der importierenden Länder und Regionen.²⁶

Gleichwertigkeit bedeutet dabei nicht Gleichheit der Maßnahmen, sondern die Akzeptanz alternativer Maßnahmen, mit denen sich das Gesundheitsschutzniveau des importierenden Mitglieds der WTO erreichen lässt.²⁷ Bei der Anerkennung von Gleichwertigkeit geht es nicht darum, festzustellen, ob die Maßnahmen, die ein exportierendes Mitglied ergreift, objektiv zur Herstellung eines sicheren Lebensmittels führen. Gleichwertigkeit ist vielmehr dann gegeben, wenn eine konkrete Maßnahme eines exportierenden Mitglieds ebenso wie die entsprechende nationale Maßnahme des importierenden Mitglieds in der Lage ist, das durch das jeweilige importierende Mitglied festgelegte Gesundheitsschutzniveau zu erreichen. Dies beruht darauf, dass die Entscheidung darüber, welche Lebensmittel auf dem eigenen Hoheitsgebiet als sicher gelten und damit in den Verkehr gebracht werden dürfen, nicht auf der internationalen Ebene getroffen wird, sondern durch das jeweils importierende Mitglied. Konkret erfolgt die Anerkennung einer Maßnahme als gleichwertig durch Konsultationen, den Austausch von Informationen und Inspektionen vor Ort.²⁸ Die Beurteilung der Gleichwertigkeit obliegt damit letztlich den Veterinären oder sonstigen Personen auf Seiten des importierenden Mitglieds, die mit der Kontrolle der Lebensmittelsicherheit im konkreten Fall betraut sind.²⁹ Gemäß Art. 4 Abs. 1 SPS-Agreement soll den importierenden WTO-Mitgliedern die Möglichkeit zur Durchführung der für die Anerkennung von Gleichwertigkeit erforderlichen Verfahren gegeben werden.

Die Anerkennung von Gleichwertigkeit erfolgt im bilateralen Verhältnis. Das führt dazu, dass der Bestand der als gleichwertig anerkannten Maßnahmen in

²⁶ Art. 4 Abs. 1 SPS-Übereinkommen; dazu *Henson*, Food Safety Regulation, Food Policy 1999, S. 589 (598); *Unnevehr*, Food safety issues and fresh food product exports from LDCs, Agricultural Economics 2000, S. 231 (237).

²⁷ Siehe die Präambel der Entscheidung des SPS-Komitees zur Gleichwertigkeit, Punkt 5; Anschauliche Beispiele in einer Präsentation der EU-Kommission, abzurufen unter <http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/nacmpi/Aug2008/13-Maier.pdf>; s. a. *Friis Jensen*, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 8.

²⁸ Art. 4 SPS-Übereinkommen; Auskunft der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen; CAC/GL 53-2003 (Guidelines on the Judgment of Equivalence of Sanitary Measures Associated with Food Inspections and Certification System der CAK).

²⁹ Durch Auskunft der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen bestätigt; siehe auch die in Fn. 27, S. 26, genannte Präsentation der EU-Kommission, abzurufen unter: <http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/nacmpi/Aug2008/13-Maier.pdf>.

jeder bilateralen Handelsbeziehung verschieden ist. Er kann von umfassenden Gleichwertigkeitsabkommen³⁰ über die Anerkennung sämtlicher Regelungen für ein spezifisches Produkt bis zur Anerkennung einzelner Maßnahmen³¹ reichen.³²

III. Relevanz der internationalen Vorgaben

Mit dem Verweis des SPS-Übereinkommens auf die von der Codex Alimentarius Kommission und anderen Organisationen entwickelten Standards wurde diesen ursprünglich unverbindlichen Standards eine stärkere rechtliche Wirkung zuerkannt. Die Beurteilung dieser Wirkung ging so weit, dass teilweise sogar von einer „Quasi-Verbindlichkeit“ gesprochen wurde.³³ In der Folge wurde die Verschränkung zwischen dem SPS-Übereinkommen und den Normen der Codex Alimentarius Kommission immer wieder unter dem Gesichtspunkt der Legitimation dieser Verweisung in Frage gestellt und in Arbeiten zum internationalen Verwaltungsrecht behandelt.³⁴ Da die Legitimation verbindlicher Handlungsanweisungen oder Verhaltensanforderungen auch eine Grundfrage der vorliegenden Arbeit ist,³⁵ soll an dieser Stelle noch einmal in Kürze dargestellt werden, welche Wirkung die Bezugnahme des SPS-Übereinkommens auf

³⁰ Dabei ist zu differenzieren zwischen Abkommen, mit denen das Bestehen von Gleichwertigkeit (teilweise) festgestellt wird (EU-USA), und solchen, die lediglich die Verfahren für die Evaluierung der Gleichwertigkeit (EU-Chile) festlegen.

³¹ So wurden etwa die *pre-export*-Kontrollen der Vereinigten Staaten zur Überwachung der zugelassenen Höchstmengen von Aflatoxinen in Erdnüssen als ausreichend anerkannt, was eine Reduktion der physischen Kontrollen an den Grenzkontrollstellen der EU zur Folge hat, Entscheidung der Kommission 2008/47/EG v. 20.12.2007 zur Genehmigung der Prüfungen, die die Vereinigten Staaten von Amerika vor der Ausfuhr von Erdnüssen und daraus hergestellten Erzeugnissen zur Feststellung des Aflatoxingehalts durchführen, (Abl. L 11 v. 15.01.2008, S. 12).

³² Siehe dazu Art. 1 der Entscheidung des SPS-Komitees zur Gleichwertigkeit; gängiger als der Abschluss formeller Gleichwertigkeitsabkommen mit einem materiellen Inhalt ist eine Anerkennung von Gleichwertigkeit ad-hoc, siehe dazu *Friis Jensen*, Reviewing the SPS-Agreement: A Developing Country Perspective, S. 24.

³³ Zugleich relativierend *Eckert*, Das Lebensmittelrecht an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, ZLR 1999, S. 579 (593); *Victor*, The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the WTO, NYUJIntlL&Pol 2000, S. 865 (892).

³⁴ *Falcon*, Internationalisation of Administrative Law, ERPL 2006, S. 217, S. 236 ff.; *Peireira*, Why Would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? – A Study of the Codex Alimentarius Commission, GLJ 2008, S. 1693; *Merkle*, Der Codex Alimentarius der FAO und WHO.

³⁵ Allerdings in klarer Beschränkung auf die Legitimation verbindlicher und durchsetzbarer Handlungsanweisungen und Verhaltensanforderungen gegenüber dem Einzelnen, zu dieser Eingrenzung siehe unten 3. Kapitel B.II.2.