

Harald Hohmann*

Rückverfolgbarkeit, Krisen- und Risikomanagement

Die wichtigsten Änderungen der Novellierung des Lebensmittelrechts für die Praxis von Lebensmittelunternehmern angesichts einer Neubestimmung des Verhältnisses Staat – Lebensmittelunternehmer

I. Die Novellierung des Lebensmittelrechts

1. Überblick über die Novellierung

Zum 7.9.2005 ist ein völlig novelliertes Lebensmittelrecht in Kraft getreten, dessen zentrale Bestandteile zum einen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (nachfolgend: LFGB)¹ und zum anderen die EG-Verordnung 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts (nachfolgend: Basis-VO)² sind. Die Basis-VO, deren wesentliche Bestimmungen (Art.11-12 und Art.14-20) erst seit Januar 2005 gelten³, bildet eine Einheit mit dem LFGB insofern, als beide Rechtstexte sich gegenseitig ergänzen. Das LFGB verzichtet dabei (fast) völlig auf eine Wiederholung des Wortlauts dieser EG-Verordnung⁴. Europarechtlich ist dies korrekt⁵, allerdings wird damit die Transparenz für den Lebensmittelunternehmer⁶ erheblich erschwert. Wenn man weiter berücksichtigt, dass gleichzeitig auch eine Vielzahl weiterer EG-Verordnungen parallel zu Basis-VO und LFGB zu beachten sind, wie etwa die EG-Verordnung 882/2004 über amtliche Kontrollen⁷, die sechs Verordnungen zur Hygiene (sog. „neues Hygienepaket“)⁸ oder die EG-Verordnung 1935/2004 über Lebensmittelkontaktmaterialien⁹, dann wird deutlich, dass die Zielsetzung des deutschen bzw. europäischen Gesetzgebers¹⁰, das Lebensmittelrecht

durch umfassende EG-Regelungen erheblich zu vereinfachen, vom Lebensmittelunternehmer anders wahrgenommen werden wird: Die Anwendung des Lebensmittelrechts wird für ihn schwieriger bzw. komplexer, da nunmehr eine Vielzahl von Regelungen zu beachten ist.

2. Änderungen für die Zulassungsfreiheit von Lebensmitteln und für das Verhältnis Staat – Lebensmittelunternehmer

Durch diese Novellierung des Lebensmittelrechts findet eine Änderung vor allem in zwei Punkten statt: Erstens wird der traditionelle *Grundsatz der Zulassungsfreiheit von Lebensmitteln*¹¹ abgeschwächt, indem die öffentlich-rechtlichen Pflichten erheblich ausgeweitet werden – neu sind hier vor allem die Ermächtigung zur Zulassung von Betrieben nach § 37 LFGB, die Ermächtigung zur Anordnung der Durchführung betriebseigener Kontrollen und Maßnahmen nach § 36 LFGB, die Ermächtigung zu Auflagen nach § 34 LFGB und die Ermächtigung zu Vorschriften über die Aufmachung von Lebensmitteln (Art. 16 Basis-VO und § 35 Nr. 2 LFGB) – und indem eine Ermächtigung geschaffen wurde, das Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen nicht näher spezifizierter Lebensmittel von einer „Zulassung, Registrierung oder Genehmigung abhängig zu

* Rechtsanwalt Dr. Harald Hohmann ist Rechtsanwalt und Partner in der Kanzlei Hohmann & Partner Rechtsanwälte, Büdingen bei Frankfurt/Main sowie Privatdozent an der Universität Frankfurt/Main. Den Kollegen Gabriela Burkert-Dresen und Michael Hempel sowie Prof. Bernd van der Meulen wird für kontroverse Diskussionen (u. a. zur Reichweite der Bedeutung von Art. 6 Basis-VO) gedankt.

1 BGBl. 2005 I, S. 2618. Für einen ersten Überblick vgl. Baumann, StoffR 2005, 186 ff., Meyer, NJW 2005, 3320 ff., Eckert, ZLR 2003, 667 ff., und Girnau, ZLR 2003, 677 ff.

2 Vom 28.1.2002, EG-ABl. L 31/1 vom 1.2.2002; vgl. dazu Gorny, Grundlagen des europäischen Lebensmittelrechts, Hamburg 2003; v.d.Meulen/v.d.Velde, Food Safety Law in the EU, Wageningen 2004; sowie Hahn/Pichhardt, in: dies. (Hrsg.), Lebensmittelsicherheit, Hamburg 2004, S. 5-46.

3 Die Basis-VO trat in Kraft zum 21.2.2002. Sie verlangte eine Anpassung der nationalen Vorschriften bis zum 1.1.2007.

4 Vgl. hierzu Bialonski, Ms. zum BLL-Seminar, Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes vom 27.9.2005, Seite 5 f.

5 Vgl. EuGH, Slg. 1977, 137 (Amsterdam Bulb) und Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057, sowie Hohmann, Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich, Tübingen 2002, S. 230 f., 350 f., 450 f.

6 Dieser Begriff ist sehr umfassend zu verstehen, da er „jede mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln

zusammenhängende Tätigkeit“ erfasst; vgl. die Definition in Art. 3 Nr. 2 und Nr. 3 der Basis-VO.

7 Vom 29.4.2004, EG-ABl. L 165/1 vom 30.4.2004.

8 VO 852/2004 vom 29.4.2004 (Hygiene I, Lebensmittelhygiene allgemein), EG-ABl. L 139/1 vom 30.4.2004; VO 853/2004 vom 29.4.2004 (Hygiene II, Lebensmittel tierischen Ursprungs), EG-ABl. L 139/55 vom 30.4.2004; VO 854/2004 vom 29.4.2004 (Hygiene III, Überwachung tierischen Ursprungs), EG-ABl. L 139/206 vom 30.4.2004; RL 2002/99 vom 16.12.2002 (Hygiene IV, tierseuchenrechtliche Vorschriften), EG-ABl. L 18/11 vom 23.1.2003; RL 2004/41 vom 21.4.2004 (Hygiene V, Übergangsvorschriften), EG-ABl. L 157 vom 30.4.2004; VO 183/2005 (Hygiene VI, Futtermittelhygiene), EG-ABl. L 35/1 vom 8.2.2005. Diese Texte sind auch abgedruckt in: Heeschen (Hrsg.), Das neue EU-Hygienepaket, Hamburg 2005; vgl. dazu auch: v.d.Meulen/Fogden, Food Hygiene Regulation in the EU, Wageningen i.E.

9 EG-VO 1935/2004 vom 27.10.2004, EG-ABl. L338/4 vom 13.11.2004.

10 Vgl. Erwägungen 11-13 der Basis-VO; vgl. auch BT-Drs.15/3657, S. 55.

11 Vgl. Hufen, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, 1996, 291 ff. (334); Streinz, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 2000, § 24 Rn. 34 (S. 759) gebraucht stattdessen den Begriff „Missbrauchsprinzip“, was inhaltlich das Gleiche ausdrückt: Es gilt eine grundsätzliche Erlaubnis mit eingeschränktem Verbotsvorbehalt für den Fall des Missbrauchs.

machen“ (§ 34 Nr.3 LFGB). Sofern von dieser Ermächtigung umfassend Gebrauch gemacht werden sollte, würde der bisherige Grundsatz der Zulassungsfreiheit – einer der Eckpfeiler des Lebensmittelrechts – geopfert werden. *Zweitens* wird das Verhältnis Lebensmittelunternehmer – Staat, das bisher eindeutig in Richtung Eigenverantwortung des Lebensmittelunternehmer tendierte, durch folgende drei neue Prinzipien differenziert:

- *Prinzip 1*: Es besteht nach wie vor eine *Primärverantwortung von Lebensmittelunternehmern*.
- *Prinzip 2*: Jetzt sind aber auch systematische Kontrollen des Staates erforderlich, welche „regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchgeführt werden müssen“ (Art. 3 EG-VO 882/2004).
- *Prinzip 3*: Die Primärverantwortung von Lebensmittelunternehmern wird dahingehend ausgebaut, dass jetzt Vorsorge- und Transparenzinstrumente erforderlich sind, um die staatlichen Kontrollen auf ein Minimum zu reduzieren. Zu diesen Vorsorgeinstrumenten¹² gehören vor allem Rückverfolgbarkeit, Krisen- und Risikomanagement; zur Transparenz gehört die Information der Öffentlichkeit bei hinreichendem Risikoverdacht.

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen dieser Neubestimmung des Verhältnisses Staat – Lebensmittelunternehmer dadurch verdeutlicht, dass die praktischen Anforderungen an die Vorsorgeinstrumente Rückverfolgbarkeit (II.) sowie Krisen- und Risikomanagement (III.) erläutert werden. Anschließend wird resümiert, welche Auswirkungen dies für den Lebensmittelunternehmer haben (IV.).

II. Praktische Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit

Der Lebensmittelskandal der Dioxinkontamination in Belgien 1999¹³, bei dem weder geklärt werden konnte, welches Futtermittel die Ursache für die Erkrankung von Menschen und Tieren war, noch welche Lebensmittel davon betroffen waren und in welche Länder diese Lebensmittel exportiert waren, führte dazu, dass jedes potentiell gesundheitsgefährliche Lebensmittel vernichtet und dass Exportbeschränkungen der EG für Milch, Fleisch und Geflügel verhängt werden mussten. Später stellte sich heraus, dass 95 % der vernichteten Lebensmittel einwandfrei waren. Diese Erfahrung zeigte: Mit einem System der Rückverfolgbarkeit wäre ein gezielter Rückruf möglich gewesen.

1. Rechtliche Grundlagen für Rückverfolgbarkeit

Zentrale rechtliche Grundlage für die Rückverfolgbarkeit ist Art.18 Basis-VO, dem sich vier Aussagen entnehmen lassen:

- *Aussage 1*: Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln sowie von „zur Lebensmittelgewinnung gehaltenen Tieren“ (nachfolgend: von Verzehr-Tieren) und von „Stoffen, von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebens- oder Futtermittel verarbeitet werden“ (nachfolgend: von sonstigen Lebensmittelstoff-

fen) ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen (Art. 18 Abs. 1 Basis-VO).

- *Aussage 2*: Die Lebens- bzw. Futtermittelunternehmer müssen in der Lage sein, jede Person festzustellen, von der sie ein Lebensmittel, Futtermittel, ein Verzehr-Tier oder einen sonstigen Lebensmittelstoff erhalten haben; hierzu müssen Systeme und Verfahren eingerichtet werden, mit denen diese Informationen den Behörden mitgeteilt werden (Art. 18 Abs. 2 Basis-VO).
- *Aussage 3*: Die Lebens- bzw. Futtermittelunternehmer richten Systeme/Verfahren zur Feststellung der anderen Unternehmen ein, an die ihre Erzeugnisse geliefert werden (Art. 18 Abs. 3 Basis-VO).
- *Aussage 4*: Entsprechende Dokumentation muss die Rückverfolgbarkeit innerhalb der EG erleichtern (Art. 18 Abs. 4 Basis-VO).

Ziel der Rückverfolgbarkeit ist es, gezielte und präzise Rücknahmen vorzunehmen, Verbraucher zu informieren und unnötige weitergehende Eingriffe zu vermeiden.¹⁴ Den EG-Leitlinien für die Anwendung der Art. 11 ff. Basis-VO (nachfolgend: EG-Leitlinien Basis-VO)¹⁵ lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Art. 18 Basis-VO entnehmen:

- *Erstens: Grundsatz*: Jeder Lebensmittelunternehmer muss feststellen können, von wem er ein Erzeugnis erhalten und an wen er ein Erzeugnis geliefert hat; eine Ausnahme gilt nur bei Direktabnehmern, die Endverbraucher sind – hierbei reicht ein „one step down, one step up“-System. Demnach muss jeder Lebensmittelunternehmer jederzeit feststellen können, wer direkter Lieferant bzw. Abnehmer ist, so dass die Verbindung „Lieferant – Erzeugnis“ (Welches Erzeugnis stammt von wem?) jederzeit einen Schritt nach oben und einen nach unten festgestellt werden kann.¹⁶
- *Zweitens*: Der Anwendungsbereich von Art. 18 Basis-VO betrifft alle Lebensmittelunternehmer in allen Abschnitten der Lebensmittelkette von der Primärerzeugung (Anbau Obst/Gemüse und Halten von Verzehr-Tieren) über die Lebens- bzw. Futtermittelverarbeitung bis zum Vertrieb, wobei auch gemeinnützige Organisationen sowie Importeure innerhalb der EG betroffene Unternehmer sind.¹⁷ Der Begriff der Lebensmittelstoffe ist restriktiv zu verstehen, so dass spezialgesetzlich erfasste

12 Vorsorge bedeutet die Bekämpfung bloßer Risiken von Gefahrenpotentialen, bereits im Vorfeld der Entstehung eines möglichen Schadens; zu einer umfassenden Analyse des Vorsorgeprinzips im Umweltrecht vgl. Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992.

13 Vgl. hierzu Wegner-Hambloch, in dies. (Hrsg.), Rückverfolgbarkeit in der Praxis, Hamburg 2004, S. 9.

14 Vgl. Erwägung 28 der Präambel der Basis-VO.

15 Leitlinien vom 20.12.2004, im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/guidance>, sowie in Klein/Rabe/Weiss, Die neuen europäischen und nationalen Vorschriften, Hamburg 2005, S. 59 ff.

16 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.2 („Schlussfolgerungen“).

17 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.1 ii) und iii).

Substanzen (z. B. Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Verpackungsmaterial bzw. Lebensmittelkontakt-Materialien) nicht erfasst sind; auch Substanzen, die in ein Lebensmittel gelangen, ohne dort verarbeitet zu werden, gehören nicht dazu.¹⁸

- *Drittens*: Die Feststellung der Identität von Lieferanten und Kunden von Lebensmitteln bzw. Rohstoffen durch den Lebensmittelunternehmer bezieht sich primär auf das Unternehmen, das Lebensmittel bzw. Rohstoffe liefert bzw. erhält. Die Feststellung der „Person“ der Individuen, die Lebensmittel bzw. Rohstoffe liefern oder erhalten – z. B. der Name des Spediteurs, welcher den Transportvorgang physisch übernimmt – reicht nicht aus; die dahinter stehende Rechtsperson muss ermittelt werden.¹⁹
- *Viertens*: Art. 18 Basis-VO verpflichtet zwar die Lebensmittelunternehmer weder zu einer internen Rückverfolgbarkeit – also eine Verbindung zwischen eingehenden und ausgehenden Erzeugnissen herzustellen – noch zu einer Buchführung über Auflösung von Chargen und deren Neuzusammenstellung. Ein System der internen Rückverfolgbarkeit wird jedoch als sehr hilfreich angesehen für das Ziel der gezielten/präzisen Rücknahme; Lebensmittelunternehmer sollen zum Aufbau der internen Rückverfolgbarkeit ermutigt werden, dennoch sollen sie je nach Art und Größe des Unternehmens selbst darüber entscheiden können, ob sie die interne Rückverfolgbarkeit einführen.²⁰
- *Fünftens*: Die aufzubewahrenden Informationen werden wie folgt konkretisiert: Zwingende Angaben (Informationen der Kategorie 1) sind: Name und Anschrift des Lieferanten, sowie Art der gelieferten Produkte, Name und Anschrift des Kunden, sowie Art der gelieferten Produkte, Datum der Übermittlung/der Abgabe. Sehr empfehlenswerte Angaben (Informationen der Kategorie 2) sind: Umfang oder Menge, gegebenenfalls Nr. der Charge, genauere Beschreibung des Produktes (z. B. Obst/Gemüse?, roh oder verarbeitet?).²¹ Die Informationen der Kategorie 1 müssen den Behörden – auf Anforderung – sofort geliefert werden, die der Kategorie 2 möglichst rasch, innerhalb eines angemessenen Zeitraums.²²
- *Sechstens*: Die Dauer der Archivierung dieser Informationen wird wie folgt präzisiert: Grundsätzlich gilt die glei-

che Aufbewahrungsfrist wie für Geschäftsunterlagen zu Steuerzwecken, nämlich fünf Jahre ab Herstellungs- bzw. Lieferdatum. Diese Frist wird dann wie folgt differenziert: Für leicht verderbliche Produkte gilt eine Aufbewahrungsfrist von sechs Monaten, für Produkte ohne Haltbarkeitsdatum eine solche von fünf Jahren, und für Produkte mit einer Haltbarkeit über fünf Jahren gilt eine ebenso lange Aufbewahrung zuzüglich sechs Monaten, jeweils ab Herstellungs- bzw. Lieferdatum.²³ (M.E. ist eine fünfjährige Aufbewahrungsfrist unverhältnismäßig lang.) Ein Streit über die Frage, welchen Rechtscharakter solche Leitlinien der EG-Kommission haben, ist vom Ergebnis her wohl müßig: Sie werden auf jeden Fall als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften²⁴ angesehen werden können, so dass im Falle eines Ermessens die Lebensmittelüberwachungsbehörde im Zweifel verpflichtet ist, diese Leitlinien zu beachten. Eine Nichtbeachtung der Leitlinien könnte sonst einen Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung (Selbstbindung der Verwaltung, vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) bedeuten.²⁵

2. Möglichkeiten der praktischen Umsetzung der Rückverfolgbarkeit

Die praktische Umsetzung der Rückverfolgbarkeit muss an diesen rechtlichen Vorgaben und an dem Ziel ausgerichtet sein, dass z. B. bei der Lieferung eines schadstoffbelastenden Futtermittels an Hühnerfarmen der Futtermittelunternehmer weiß, an welche Hühnerfarmen er sein Futter geliefert hat, und die Hühnerfarmen wissen, welche Eierverarbeiter mit Eiern beliefert wurden, so dass die Lieferanten und Kunden gezielt angesprochen werden können, um einen gezielten Rückruf zu erreichen. Dementsprechend ist die rechtliche Pflicht umzusetzen, Warenein- und -ausgänge darzustellen, um die entsprechenden Lieferanten (der vorgelagerten Stelle) und die nicht-privaten Abnehmer (der nachgelagerten Stelle) identifizieren zu können und den Warenfluss nachvollziehbar zu machen. Der exakte Umfang und die Reichweite der Pflichten mag auch von der Größe und den Möglichkeiten des Unternehmens abhängig sein.

Für die praktische Umsetzung ist zunächst eine Risikobetrachtung der hergestellten Produkte erforderlich, nämlich die Analyse: Wie groß ist das Risiko, mit diesem Produkt einen Schadensfall wegen einer Gesundheitsgefährdung beim Verbraucher auszulösen? Je größer ein solches Risiko ist (vor allem dann, wenn es schon Rückrufaktionen in der Vergangenheit gegeben hat), desto mehr Sorgfalt muss auf die organisatorische Durchsetzung der Rückverfolgbarkeit verwendet werden.

Dazu wird gehören, eine praktikable Chargengröße festzulegen, also eine geringere Losgröße dann zu wählen, wenn ein höheres Risiko besteht und die Losgröße Auswirkungen auf das Risiko hat.²⁶ Die Losgröße muss entsprechend dem Risiko so angemessen gewählt werden, dass ein schneller Rückruf möglich ist. Bei Backwaren kann ein größeres Los – meist eine Tagesproduktion (entsprechend dem Mindesthaltbarkeitsdatum) – gewählt wer-

18 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.1 i).

19 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.2 i).

20 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.2 ii).

21 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.2 iv).

22 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.2 v).

23 Vgl. Leitlinie zu Art.18, Punkt II.3.2 vi).

24 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht 3. Aufl., § 24 Rn. 31. Dagegen lässt sich kaum einwenden, wegen der fehlenden Kompetenz der EG für den Verwaltungsvollzug fehle eine Ermächtigung für solche Ermessens-Richtlinien. Die Gesetzgebungskompetenz der EG reicht nicht nur für EG-Verordnungen bzw. Richtlinien, sondern im Zweifel auch für Ermessensrichtlinien, da diese ein milderer Mittel als eine EG-Verordnung darstellen.

25 Vgl. Maurer, ebd., sowie Hohmann, Angemessene Außenhandelsfreiheit (Fn. 5), S. 212 f.

26 Vgl. Wegner-Hambloch, a.a.O., S. 27.

den. Sofern das Risiko von pathogenen Keimen (z. B. in Produkten wie Mettwurst, Rohmilchkäse oder gefrorenen Hähnchen) wahrscheinlich ist, sollte die Chargengröße geringer gewählt werden, um im Schadensfall schnell den Verursacher und die betroffene Produktmenge zu ermitteln. Solche mikrobiologischen Risiken können bei Backwaren aufgrund der Erhitzung weitgehend ausgeschlossen werden, so dass die größere Charge – die Tagesproduktion – gerechtfertigt ist.²⁷ Auch mögliche Risiken durch Verpackungsmaterialien, die mit dem Lebensmittel in Berührung kommen, sollten in die Risikobetrachtung einbezogen werden. Gut wäre eine Aufschreibung der Losnummern von Verpackungsmaterialien, so dass im Schadensfall eine Rückverfolgbarkeit auch hier möglich ist.²⁸

Als nächstes dürfte eine Neustrukturierung der Abläufe in den Abteilungen Herstellung, Einkauf, Wareneingang, Kommissionierung/Versand erforderlich sein, gekennzeichnet durch gute Dokumentationssysteme (per EDV) und durch Audits: Die Herstellung dokumentiert jeden Rohstoff, den Lieferanten und das Los im Ausmischungs- oder Rezepturblatt. Die Einkaufsabteilung verfügt über eine aktuelle Lieferantenliste, inklusive aller zugelassenen Spezifikationen der zugelassenen Rohstoffe und Verpackungsmaterialien. Beim Wareneingang der Rohstoffe und Fertigwaren werden die Losnummern auf dem Lieferschein, die an der Ware selbst und die auf den Analysezertifikaten mithilfe von Spezifikationsdaten verglichen. Im Rohstofflager erfolgt die Lagerung derart, dass die Losnummer jedes Rohstoffs und jedes Verpackungsmaterials zugeordnet wird.²⁹ In der Versandabteilung wird nicht nur eine aktuelle Kundenliste vorgehalten, sondern auch sorgfältig darauf geachtet, dass der Ausgang jeder Charge an einen Kunden exakt dokumentiert wird. Erforderlich ist im Zweifelsfall – wenngleich nicht rechtlich vorgeschrieben – eine elektronische Dokumentation der Materialwege, so dass neben den Abteilungen Herstellung, Materialwirtschaft oder Supply Chain Management auch die Abteilungen IT und QM betroffen sind. Von Vorteil ist hierfür der Einsatz einer speziellen Software.³⁰ Hilfreich für die elektronische Dokumentation der Materialwege ist zum einen der Einsatz von EAN, vor allem EAN-Identstandards wie EAN 128, der u. a. die Internationale Lokationsnummer ILN zur eindeutigen Kennzeichnung von Unternehmen/Unternehmensteilen und von NVE für Packstücke enthält.³¹ Zum anderen empfiehlt sich hier die Installierung von QM-Systemen nach ISO 9001-HACCP.

So sollte etwa die Einkaufsabteilung bei ihren wichtigen Lieferanten ein Lieferantenaudit zwecks Überprüfung der Rückverfolgbarkeitssysteme mit einer Beispielslieferung und einer bestimmten Losnummer durchführen.³²

Wenn die Anforderungen an eine stringente Überwachung der Rückverfolgbarkeit eingehalten werden, hat dies zahlreiche Vorteile:

- Einhaltung der rechtlichen Anforderungen,
- Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht (vgl. § 130 OWiG),

- Transparenz der betrieblichen Informations- und Warenströme sowie der internen Logistik und des Lagermanagements,
- lebensmittelrechtlich einwandfreie Produkte, die den Qualitätsanforderungen entsprechen,
- schnelles und kompetentes handling von Krisensituationen,
- Ausschluss von aufwändigeren Insellösungen mit redundanten Daten,
- optimierte Unternehmensprozesse mit spürbarer Kostensenkung im Falle der gesicherten Rückführung.

III. Praktische Anforderungen an Krisen- und Risikomanagement

1. Krisenmanagement

Eine Krise liegt dann vor, wenn das Risiko von Gesundheitsgefährdungen der Verbraucher oder auch von Gefährdungen der Mitarbeiter – und möglicherweise sogar eine Umweltgefährdung – vorliegt. Krisenmanagement ist somit Ausdruck der Primärverantwortung der Lebensmittelunternehmer, die in Art. 17 und Art. 19 BasisVO wie folgt konkretisiert wird:

- Der Lebensmittelunternehmer sorgt in Unternehmen, die seiner Kontrolle unterstehen, auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür, dass die Lebensmittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen und überprüft die Einhaltung dieser Anforderungen (Art. 17 Abs. 1 Basis-VO), nur subsidiär greift der Staat ein (Art. 17 Abs. 2 Basis-VO).
- Besteht das Risiko, dass ein von ihm „eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel“ nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspricht, leitet der Lebensmittelunternehmer unverzüglich Maßnahmen ein, um das betreffende Lebensmittel vom Markt zu nehmen bzw. die Verbraucher zu informieren und die Behörden hierüber zu unterrichten (Art. 19 Abs. 1 Basis-VO); im Fall einer möglichen Gesundheitsgefährdung hat er dies unverzüglich den Behörden mitzuteilen (Art. 19 Abs. 3 Basis-VO). Die Unterrichtungspflicht der Öffentlichkeit durch die Behörden ist nachrangig gegenüber der Unterrichtung durch den Lebensmittelunternehmer (vgl. § 40 Abs. 2 LFGB).³³

²⁷ Ebenso Wegner-Hambloch, a.a.O., S. 28.

²⁸ Vgl. Wegner-Hambloch, a.a.O., S. 28.

²⁹ Vgl. Wegner-Hambloch, a.a.O., S. 29-33.

³⁰ Vgl. z. B. die Darstellung der Software von CSB-System durch Wegner-Hambloch/van Betteray, in: Wegner-Hambloch (Hrsg.), Rückverfolgbarkeit in der Praxis, Hamburg 2004, S. 41 ff.

³¹ Vgl. Wegner-Hambloch/Springob, in: Wegner-Hambloch (Hrsg.), Rückverfolgbarkeit in der Praxis, Hamburg 2004, S. 63 f.

³² Vgl. Wegner-Hambloch, a.a.O., S. 29.

³³ Zu den Auswirkungen von Art. 19 Basis-VO und § 40 a LFGB vgl. auch Sosnitzer, ZLR 2004, 123 (133 ff).

Zur *praktischen Umsetzung eines Krisenmanagements* empfehlen sich folgende drei Schritte:

- Vorbereitung auf die Krise (inklusive Sensibilisierung),
- Krisenplan,
- Üben und Nachbearbeiten von Krisen.

Zur Vorbereitung auf die Krise ist vor allem die Sensibilisierung der Mitarbeiter erforderlich, die erkennen können müssen, ob in einer bestimmten Situation eine Krise entsteht oder nicht. Die Mitarbeiter müssen die Unterscheidungskraft besitzen, ob es sich bei einem erkannten Problem um einen Einzelfall handelt, der im Unternehmen so gesteuert wird, dass eine Gesundheitsgefährdung ausgeschlossen werden kann, oder ob es sich um einen Anhaltspunkt für eine Krise handelt und welche Auswirkungen möglich und wahrscheinlich sind.³⁴ Selbst wenn ein Lebensmittelunternehmer davon ausgeht, dass eine Krise das eigene Unternehmen nicht unmittelbar trifft³⁵, sollte doch frühzeitig die Möglichkeit einer Krise in Betracht gezogen werden – nur so kann eine Krise im Vorfeld eingedämmt werden. Zur Vorbereitung der Krise gehört auch, die Adressdaten aller wichtigen Ansprechpartner zusammenzustellen und zu aktualisieren, sowie einen Krisen- und einen Rückrufplan zu erstellen.

Der *Krisenplan* muss alle Festlegungen treffen, welche Maßnahmen zur Steuerung der Krise zu treffen sind. Hierzu gehört in erster Linie die Nennung der Mitglieder des Krisenstabes und des Unternehmenssprechers und die Festlegung, dass nur diese Personen Aussagen gegenüber der Öffentlichkeit machen dürfen.³⁶ Auf die ständige Erreichbarkeit dieser Personen sollte Wert gelegt werden. Es soll der Ablauf der Krisensteuerung beschrieben werden, indem für jeden Schritt Ansprechpartner und selbst erstellte Formblätter zur Dokumentation angeboten werden. Entsprechendes gilt für den Rückrufplan.

34 Vgl. Riedel, in: Schlüter (Hrsg.), *Managementsysteme in der Lebensmittelwirtschaft*, Hamburg, IV.3, Nr.3.3 (Stand 11/2001).

35 Der Gelatineskandal des bayerischen Lebensmittelverarbeiters sollte dazu führen, dass nicht nur der die Krise verursachende bayerische Verarbeiter, sondern alle Gelatinehersteller die Krise nachbereiten, weil die Krise vom einzelnen auf die Gesamtheit der Gelatinehersteller übergreifen kann: Ohne entsprechende Krisen- bzw. Vertrauensmaßnahmen der Gelatinehersteller besteht die Gefahr, dass der Verbraucher sämtliche Gelatinehersteller boykottieren könnte.

36 Vgl. Riedel (Fn. 34), IV.3, Nr. 3.6.

37 Die zuweilen vertretene These, Art. 6 Basis-VO sei adressaten-neutral und stelle evtl. nur eine Verpflichtung des Staates auf, kann nicht überzeugen angesichts der Primärverantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Umsetzung des Lebensmittelrechts, zu der staatliche Maßnahmen nur subsidiär hinzutreten.

38 „Risikobewertung“ ist nach Art.3 Nr. 11 Basis-VO „wissenschaftlich untermauerter Vorgang mit den vier Stufen Gefährdendenzifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung.“

39 „Der Vorstand hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden“.

40 Vgl. etwa Kindler/Pahlke, in: Lange/Wall (Hrsg.), *Risikomanagement nach dem KonTraG*, München 2001, § 1 C, S. 60 ff.

Schließlich empfiehlt es sich, eine Krise zu üben und nach zu bearbeiten. Vergleichbar einer Feuerwehrrübung sollte bei der Übung geschaut werden, ob die internen und technischen Warndienste funktionieren. Die Nachbearbeitung der tatsächlichen (oder geübten) Krise sollte Korrektur- und Vorbeugemaßnahmen, die Verbesserung des Krisenplanes, Nachbesprechungen mit Behörden und Verbänden umfassen und zusätzlich alles daran setzen, verloren gegangenes Vertrauen (oder ein beschädigtes Image) wiederherzustellen.

2. Risikomanagement

a. Rechtliche Grundlagen und Ziele

Die zentrale Rechtsgrundlage für die Verpflichtung des Lebensmittelunternehmers³⁷ zum Risikomanagement stellt Art. 6 Basis-VO dar. Allerdings lassen sich aus dieser Norm nur sehr abstrakte Aussagen zum Risikomanagement entnehmen, nämlich nur die folgenden drei:

- Das Lebensmittelrecht stützt sich auf Risikoanalysen, um ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu erreichen (Art. 6 Abs.1 Basis-VO).
- Die Risikobewertung beruht auf verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist unabhängig-objektiv-transparent vorzunehmen (Art. 6 Abs. 2 Basis-VO).
- Beim Risikomanagement ist den Ergebnissen der Risikobewertung – insbesondere den Gutachten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit nach Art. 22 – sowie dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen, um die Ziele nach Art. 5 Basis-VO zu erreichen (Art. 6 Abs. 3 Basis-VO).

Aus Art. 3 Nr. 12 Basis-VO lässt sich zumindest entnehmen, um was es in etwa geht beim Risikomanagement, nämlich um „den von der Risikobewertung³⁸ unterschiedenen Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten unter Berücksichtigung der Risikobewertung und anderer berücksichtigungswertiger Faktoren und gegebenenfalls der Wahl geeigneter Präventions- und Kontrollmöglichkeiten“.

Dem deutschen Gesellschaftsrecht lassen sich weitere Rechtsgrundlagen für die Durchführung eines solchen Risikomanagements entnehmen. Hervorzuheben ist etwa die Regelung des § 91 Abs. 2 AktG³⁹, sowie Regelungen wie §§ 317 Abs. 4, 321 Abs. 4 HGB, die für alle Kapitalgesellschaften (wie auch die GmbH) gelten. Auch das KonTraG, das zur Änderung des § 91 AktG führte, in Verbindung mit dem Corporate Governance Kodex verpflichten zu einem solchen Risikomanagement.⁴⁰ Letzteres unterstreicht, dass wir uns – ausgehend vom Lebensmittelrecht – bereits im Bereich der Corporate Governance bewegen. Es geht um eine Aufgabe, die das Controlling gemeinsam mit QM organisieren sollte.

Die Ziele und Aufgaben eines Risikomanagementsystems (nachfolgend RMS) liegen zum einen in Vermögenssicherung und Ergebnismaximierung (betriebswirtschaftliche Strategie) und zum anderen im Erkennen aller – auch latenter – Risiken der Lebensmittelsicherheit und der Ein-

griffsschwellen sowie der hierzu erforderlichen Handlungsanweisungen. Hierbei kann auf Erfahrungen mit dem HACCP-System zurückgegriffen werden.

b. Umsetzung des Risikomanagements

Das RMS sollte in vier Teilprozessen⁴¹ umgesetzt werden:

- Risikoidentifikation, also das vollständige Erfassen aller möglichen Risiken für die Lebensmittelsicherheit (von strategischen und operativen Risikofeldern hin zu solchen bzgl. der Lebensmittelsicherheit);
- Risikoanalyse, also Klassifizierung der identifizierten Risiken bzgl. ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihres Schadensausmaßes, wobei Frühwarnhinweise in Form von Kennzahlen angegeben werden sollten;
- Risikosteuerung, also Festlegen von Maßnahmen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit und das zu erwartende Schadensausmaß des Risikos zu mindern, inklusive Maßnahmen der Risikokommunikation (Festlegung der Verantwortlichkeiten für Erstellen und Weiterleiten der Informationen);
- Risikoüberwachung, also ständige Kontrolle der Wirksamkeit getroffener Maßnahmen, Beobachtung der Risikoveränderung, Minimierungsmaßnahmen und Dokumentation der getroffenen Maßnahmen.

IV. Resümee

Die Neuordnung des Lebensmittelrechts wurde mit dem Fokus auf die Neubestimmung des Verhältnisses Staat – Lebensmittelunternehmer untersucht. Darin nehmen die hier analysierten Präventivmaßnahmen Rückverfolgbarkeit und Risikomanagement – das Krisenmanagement kann als wichtiger Unterfall des Risikomanagements gesehen werden – eine wichtige Rolle ein. Beides sind neue Prinzipien des Lebensmittelrechts: Die Rückverfolgbarkeit war bisher nur für Rindfleisch und gentechnisch veränderte Organismen als gesetzliche Verpflichtung anerkannt,⁴² sie wird jetzt für die Lebensmittelunternehmer sämtlicher Lebens- und Futtermittel zur gesetzlichen Pflicht; das Risikomanagement gilt zwar als ein zentrales Prinzip des Wirtschaftsverwaltungsrechts,⁴³ ist aber jetzt erstmalig für das Lebensmittelrecht nicht nur als gesetzliches Prinzip, sondern m.E. auch als gesetzliche Verpflichtung für Lebensmittelunternehmer anerkannt worden.⁴⁴ Dabei weist die Rückverfolgbarkeit – anders als das Risikomanagement – eine präzisere rechtliche Struktur auf, was bereits daran erkennbar wird, dass der Verstoß gegen die Einrichtung eines Rückverfolgbarkeitssystems eine Ordnungswidrigkeit darstellt (§ 60 Abs.3 Nr.2 und Nr.3 LFGB), welche mit einer Geldbuße bis 20.000 Euro geahndet wer-

den kann (§ 60 Abs. 5 LFGB), während keine explizite Sanktion für das Unterlassen von Risikomanagementmaßnahmen ersichtlich ist. Nach der hier vertretenen Auffassung verpflichtet Art. 6 Basis-VO die Lebensmittelunternehmer zu Maßnahmen, die über Hygienemaßnahmen gemäß HACCP hinausgehen: Im Interesse der Lebensmittelsicherheit sind sie verpflichtet, nicht nur Krisen- und Rückrufpläne vorzuhalten – bereits die Rückverfolgbarkeit dürfte die Notwendigkeit solcher Pläne bedingen –, sondern im Zweifel wohl auch alle Risiken zu identifizieren, zu bewerten und zu überwachen, welche (wegen der Verpflichtung auf das Vorsorgeprinzip) möglicherweise dazu beitragen *können*, dass die Gesundheit der Verbraucher oder Mitarbeiter gefährdet wird. Dieses sind Aufgaben, die primär vom Lebensmittelunternehmer und nur subsidiär – bei Inaktivität des Lebensmittelunternehmers – von den Aufsichtsbehörden wahrgenommen werden müssen. Gleichzeitig wird deutlich, dass es um Aufgaben geht, die auch betriebswirtschaftlich und gesellschaftsrechtlich geboten sind, weil wir uns zugleich im Bereich der Corporate Governance bewegen.⁴⁵ In dieser gemeinsamen Zielrichtung von Betriebswirtschaft, Gesellschafts- und Lebensmittelrecht und in dieser Ausrichtung am Vorsorgeprinzip wird eine Chance gesehen, ein Risikomanagement effektiv umzusetzen, gleichermaßen zum Schutz der Verbraucher wie der Aktionäre.

41 Vgl. Wegner-Hambloch, in: Schlüter (Fn. 34), IV.4, Nr. 4.5 (Stand 11/04).

42 Seit EG-VO 1760/2000 (Rindfleischetikettierung) und EG-VO 1829/2003 (GVO). Zusätzlich gab es technische Standards für die Rückverfolgbarkeit, u. a. GFSI, ISO 9001, etc.

43 Es ist der erste Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts, in dem das Risikomanagement explizit geregelt wird. Neuerdings findet sich auch eine gesetzliche Verpflichtung im Außenwirtschaftsrecht, seit der Neufassung des Zollkodex (vgl. Art. 4 Nr. 26 ZK); in den Richtlinien der Bundesregierung zur Zuverlässigkeit im Export war das Risikomanagement lediglich implizit enthalten.

44 Bzgl. dieses Punktes werden z.T. andere Auffassungen von Lebensmittelrechtlern vertreten, die m.E. wenig überzeugend sind: Was soll ein gesetzliches Prinzip des Risikomanagements, wenn es keine rechtlichen Pflichten erzeugt? Und es kann nur um Pflichten des Lebensmittelunternehmers gehen, weil den Staat allenfalls subsidiär Handlungspflichten treffen. Auch aus dem Vorsorgeprinzip, was zunächst als Rechtsinstitut bzw. als gesetzliches Prinzip anerkannt wurde, waren sofort unmittelbare Rechtspflichten für die Betroffenen abzuleiten; vgl. Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992, S. 29 ff.; vgl. auch Streinz, ZLR 2004, 68 (70 f.).

45 Für die Umsetzung der Bewertung von Risiken können dann auch betriebswirtschaftliche Modelle herangezogen werden, wie etwa die Balanced Scorecard; vgl. dazu Reichmann, in: Lange/Wall (Fn. 40), § 3 Rn. 359 ff., S. 282 ff.