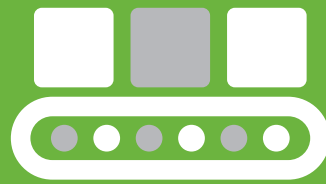


Leitfaden Verantwortlichkeiten



Leitfaden über die Abgrenzung der
Verantwortlichkeiten in der Lebensmittelkette

BL

Herausgeber:

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)

Claire-Waldoff-Straße 7

10117 Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, Übersetzung und fotografische Wiedergabe

– auch auszugsweise – nur mit Genehmigung durch den BLL gestattet.

Grafik und Illustration:

Sebastian Schuber, lieblingsgrafiker.de, Berlin

Erstauflage 2017

I. Hintergrund

Mit der Lebensmittelinformations-Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (kurz: LMIV), die seit 13. Dezember 2014 Anwendung findet, wurde die lebensmittelkennzeichnungsrechtliche Verantwortlichkeit in deren Artikel 8 präzisiert. Diese wird seitdem primär demjenigen Lebensmittelunternehmer zugeschrieben, unter dessen Namen ein Lebensmittel vermarktet wird. Adressat der Lebensmittelüberwachung in der Vollzugspraxis in Deutschland ist jedoch zunehmend häufig der Lebensmittelhändler, bei dem die Probenahme erfolgt ist. Seit einigen Jahren ist eine Entwicklung dahingehend zu beobachten, dass verstärkt Verfahren gegen den Handel eingeleitet werden, obwohl es dabei häufig um Beanstandungen geht, die nicht in dessen originären Verantwortungsbereich fallen.

Es ist sinnvoll und geboten, im Rahmen eines geordneten Verwaltungsablaufs entsprechend der Verantwortlichkeiten vorzugehen. Der vorliegende Leitfaden zielt daher darauf ab, Hinweise für ein sachgerechtes Verfahren zu geben, bei dem der tatsächlich für die existierenden Fragen Verantwortliche möglichst direkt angesprochen wird. Zum einen soll der Leitfaden damit eine Orientierung hinsichtlich der Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Stufen unter Wiedergabe der Rechtslage ermöglichen. Zum anderen soll er auch im Rahmen der Überwachungstätigkeit zu einer Klarstellung bezüglich der jeweiligen Ansprechpartner führen. Der Leitfaden soll somit die grundsätzliche Abgrenzung der Verantwortlichkeiten erleichtern und ist nicht als abschließend zu betrachten. Es ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Kontext auch weitere Möglichkeiten der Verantwortungsübertragung, wie zum Beispiel durch (Teil-)Delegation von Pflichten, zu berücksichtigen sind.

II. Lebensmittelrechtliche Verantwortlichkeit

Die Verantwortlichkeiten der Lebensmittelunternehmer sind grundsätzlich in Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Basis-Verordnung) geregelt. Darin wird festgelegt, dass Lebensmittelunternehmer (und Futtermittelunternehmer) auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür Sorge tragen, dass die Lebensmittel (und Futtermittel) die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und die Einhaltung der Anforderungen überprüfen.

Die Lebensmittelunternehmen tragen die Primärverantwortung für die Einhaltung des Lebensmittelrechts. Zu den Kerninhalten der unternehmerischen Verantwortlichkeiten im Sinne der Basis-Verordnung zählen:

- die Sicherheit der Lebensmittel (Artikel 14 und 15), einschließlich der Verantwortung hierfür
- die Rückverfolgbarkeit (Artikel 18)
- Transparenz und Sofortmaßnahmen (Artikel 19)
- die Prävention (HACCP) sowie
- die Zusammenarbeit mit den Behörden (Artikel 19 Absatz 4).

Dabei ist die in Artikel 17 verankerte Verantwortlichkeit eng mit anderen konkretisierenden Verpflichtungen verbunden, die sich aus speziellen Rechtsnormen ergeben (z. B. Verordnung (EG) Nr. 853/2004 bzgl. der Einhaltung der Lebensmittelhygiene).¹

Nach der sog. differenzierten Stufenverantwortung ist für die Bemessung der erforderlichen Sorgfalt eine differenzierte Betrachtungsweise geboten, die den unterschiedlichen Anforderungen auf den je-

¹Meyer/Strein, LFGB/BasisVO, Art. 17 Rn. 3, 4 sowie das von der Europäischen Kommission am 19.1.2006 veröffentlichte Informationsblatt „Vorrangige Pflichten der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer“, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_req_business_operators_obligations_en.pdf, zuletzt abgerufen am: 23.11.2016).

weiligen Stufen der am Lebensmittelverkehr Beteiligten Rechnung trägt. Dies entspricht der in der Wirtschaft vorherrschenden Auffassung. Anknüpfungspunkt für diese Auslegung ist die in Artikel 17 eingefügte Bedingung, dass die Unternehmer die lebensmittelrechtlichen Anforderungen erfüllen, „die für ihre Tätigkeit gelten“. Es werden unterschiedlich hohe Anforderungen an die Lebensmittelunternehmer gestellt, z. B. je nach Art des Lebensmittels oder Stellung des Lebensmittelunternehmers in der Lebensmittelkette: Hersteller – Importeur – Großhändler – Einzelhändler.²

Unter Zugrundelegung des Prinzips der Kettenverantwortung ist hingegen jeder Lebensmittelunternehmer, sowohl Hersteller als auch Händler, für die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften in vollem und gleichem Maße verantwortlich. Die Rechtsprechung verbindet dies mit der Forderung, dass an die Sorgfalt der Verantwortlichen im Interesse des zu schützenden Verbrauchers hohe oder „höchste Anforderungen“ zu stellen seien.³ Eine Abgrenzung der unterschiedlichen bzw. gestuften Verantwortlichkeit findet dann über die Zurechenbarkeit im subjektiven Tatbestand statt.⁴

Demnach laufen sowohl das Modell der Stufenverantwortung, als auch das der Kettenverantwortung in Deutschland im Ergebnis regelmäßig auf denselben Haftungsumfang hinaus.

III. Abgrenzung der grundsätzlichen Verantwortlichkeiten

Beispielhaft soll anhand der folgenden – nicht abschließenden – Aufzählung eine Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der Lebensmittelhersteller und -händler vorgenommen werden, wobei jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen sind (wie u. a. sorgfältige Lieferantenauswahl, Verantwortungsübertragung).

Der Hersteller eines Lebensmittels ist für den gesamten Herstellungsvorgang verantwortlich. Darunter werden das Herstellen im Sinne von § 3 Nr. 2 LFGB sowie das Behandeln gemäß § 3 Nr. 3 LFGB in der Risikosphäre des Herstellers bis zum Gefahrübergang verstanden. Der Herstellungsvorgang beginnt in der Regel mit dem Einkauf der Rohstoffe und endet mit dem Inverkehrbringen des Endproduktes (unter der richtigen Bezeichnung sowie der vorgeschriebenen Kennzeichnung). Insbesondere muss in dieser Sphäre die Produktsicherheit gewährleistet werden. Die Verantwortlichkeiten umfassen im Einzelnen u. a.:

- die rechtliche Compliance für die Zusammensetzung und Rezeptur des Erzeugnisses
- die Beschaffung verkehrsfähiger Rohstoffe und Zutaten
- Hygiene bei der Produktion
- die korrekte Kennzeichnung (hinsichtlich Art und Darstellung, spezifischen Angaben wie Claims, Warnhinweisen und Allergenen).

Der Einzelhändler hat dafür zu sorgen, dass keine nachteiligen Veränderungen eines Lebensmittels in seinem Einflussbereich eintreten. Die Sorgfaltspflicht des Einzelhändlers ist im Vergleich zu der des Herstellers insofern anders bestimmt, da ihm regelmäßig Einflussmöglichkeiten auf die Zusammensetzung des Produkts und die Beschriftung der Verpackung oder Etiketten fehlen.⁵ Die Kernpflichten des Einzelhändlers umfassen:

- eine Wareingangskontrolle (Stichprobenprüfung bzgl. Einhaltung der Lagerbedingungen); Feststellung offensichtlicher bzw. erkennbarer Mängel
- produktgerechte Lagerung bis zum Verkauf (MHD, Kontamination, Handling, Temperatur)
- Hygiene beim Verkauf

²Meyer/Strein, LFGB/BasisVO, Art. 17 Rn. 6, 7.

³BGHSt 2, 384/385 = LRE 1, 21/22.

⁴Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Art. 17 Rn. 5.

⁵Strein, Lebensmittelrechts-Handbuch, Kapitel II.A.4.d, Rn. 58a.

- korrekte Preisauszeichnung am Point of Sale
- je nach Distributionsstufe Pflichten hinsichtlich der Übermittlung von korrekten Daten (insb. für Online-Händler) sowie von Informationen über das MHD und die Lagerbedingungen.

Dabei können Einzelhändler aber in bestimmten Fällen durchaus umfassendere Rechtspflichten treffen, sofern sie neben Ihrer Händlereigenschaft auch parallel Hersteller von Lebensmitteln sind. Zur Abgrenzung der Verantwortlichkeiten wird auch auf die Übersicht unter Punkt VI (Seite 7) verwiesen.

IV. Lebensmittelkennzeichnungsrechtliche Verantwortlichkeit

Artikel 8 Absatz 1 LMIV legt nunmehr ausdrücklich fest, dass für die Information über ein (vorverpacktes) Lebensmittel der Lebensmittelunternehmer verantwortlich ist, unter dessen Name das Lebensmittel vermarktet wird, oder, wenn dieser Unternehmer nicht in der EU niedergelassen ist, der Importeur, der das Lebensmittel in die Union einführt. Artikel 8 regelt mithin die Verantwortlichkeiten für die korrekte Information über Lebensmittel und etabliert damit eine Primärverantwortung des benannten „Vermarkters“ für die Kennzeichnung, die bislang nicht in einer vergleichbaren Regelung existierte.⁶

Die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben auf der Verpackung oder dem Etikett fällt damit seit Anwendung der LMIV grundsätzlich in den Verantwortungsbereich des Herstellers bzw. des Unternehmers, unter dessen Namen das Produkt vermarktet wird.

Da Artikel 8 Absatz 1 LMIV nicht näher bestimmt, welche Eigenschaft der verantwortliche Lebensmittelunternehmer haben muss, ist es grundsätzlich möglich den Hersteller, Abpacker bzw. Abfüller oder auch jede Art von Verkäufer und Vertreiber des Lebensmittels mit Sitz in der EU anzugeben. Ebenso können mehrere Verantwortliche angegeben werden, z. B. der Hersteller und Händler. Lohnhersteller, die Lebensmittel im Auftrag eines verantwortlichen Herstellers produzieren, sind hingegen regelmäßig keine Unternehmer, unter deren Namen oder Firma ein Lebensmittel vermarktet wird.⁷

Es trägt jedoch auch der Einzelhändler eine „Mitverantwortung“, soweit er von einer rechtswidrigen Etikettierung weiß oder eine solche annehmen muss. Die Vorschrift des Artikel 8 Absatz 3 LMIV weitet damit letztlich unter den genannten Bedingungen die originäre Herstellerhaftung auf den Händler aus.⁸ Danach dürfen Lebensmittelunternehmer, deren Tätigkeiten die Informationen über Lebensmittel nicht beeinflussen, keine Lebensmittel abgeben, von denen sie aufgrund der ihnen im Rahmen ihrer Berufstätigkeit vorliegenden Informationen wissen oder annehmen müssen, dass sie dem anwendbaren Lebensmittelinformationsrecht und den Anforderungen der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht entsprechen. Diese Regelung betrifft vorwiegend Händler von vorverpackten Lebensmitteln, die mithin nur eine nachrangige Verantwortlichkeit hinsichtlich der Kennzeichnung (von Markenprodukten) trifft.

Wieweit eine diesbezügliche Prüfpflicht und Verantwortlichkeit (bzw. Abgabeverbot) des Einzelhändlers reicht, ist im Einzelfall zu entscheiden. Während „blindes Vertrauen“ auf die Richtigkeit der vorhandenen Angaben nicht angebracht sein sollte⁹, dürften bloße Vermutungen ebenfalls nicht ausreichen, einen begründeten Verdacht zu normieren¹⁰.

Lebensmittelunternehmer, deren Tätigkeiten die Informationen über Lebensmittel nicht beeinflussen, also z. B. Einzelhändler, dürfen hingegen nach Artikel 8 Absatz 3 LMIV nur solche Lebensmittel nicht abgeben, von denen sie aufgrund der ihnen im Rahmen ihrer Berufstätigkeit vorliegenden Informa-

⁶ Weder in der bisherigen Etikettierungs-Richtlinie 2000/13/EG noch in der nationalen Lebensmittelkennzeichnungsverordnung (LMKV) war bislang eine vergleichbare Regelung enthalten.

⁷ Hagenmeyer, LMIV, Art. 8 Rn. 3 m.w.N.

⁸ Hagenmeyer, LMIV, Art. 8 Rn. 5.

⁹ Streinz, Lebensmittelrechts-Handbuch, Kapitel II.A.4.d, Rn. 58a.

¹⁰ Hagenmeyer, LMIV, Art. 8 Rn. 5.

tionen wissen oder annehmen müssen, dass sie dem anwendbaren Lebensmittelinformationsrecht und den Anforderungen der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht entsprechen; nur insoweit können sie folglich zur Unterlassung verpflichtet werden.¹¹ In dem Fall des Vermutensmüssens kann jedoch bereits fahrlässiges Handeln genügen. Dies führt also unter Umständen zu einer nicht unbedeutenden Ausweitung der Sanktionierbarkeit des Abgabeverbotes, so dass ein strenger Maßstab anzulegen ist.¹²

Die originäre Verantwortung für die Kennzeichnung nach Absatz 1 trifft hingegen auch Unternehmer/Händler, die ihre Erzeugnisse unter Eigenmarken in den Verkehr bringen (beispielsweise mit der Angabe „hergestellt für ...“). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie mit der zunehmenden Praxis des Inverkehrbringens von Eigenmarken des Handels mit der Angabe „hergestellt von [...]“ umzugehen ist. Auch im Falle von Eigenmarken ist derjenige verantwortlich für die Richtigkeit der Information, der als Vermarkter auf dem Etikett ausgewiesen ist.¹³

Die Lebensmittelunternehmer sind ferner für jede Änderung, die sie an den Informationen zu einem Lebensmittel vornehmen, verantwortlich gemäß Artikel 8 Absatz 4 i. V. m. Absatz 5 LMIV. D. h. insoweit trifft die Verantwortlichkeit den Lebensmittelunternehmer, der die Änderung (z. B. durch das Anbringen neuer Etiketten) vornimmt.¹⁴ Ändert beispielsweise der Einzelhändler die Kennzeichnung, übernimmt er die Verantwortung für den neuen Inhalt der Information. Artikel 8 Absatz 5 LMIV knüpft an die in Artikel 17 Absatz 1 Basis-Verordnung festgelegte Verantwortlichkeit an. Darüber hinaus ergibt sich keine weitere Untersuchungspflicht auf nicht von der Änderung betroffene Kennzeichnungselemente.

V. Schlussfolgerung

Der Leitfaden zielt darauf ab, ein Vorgehen – im Rahmen eines geordneten Verwaltungsablaufs – entsprechend der Verantwortlichkeiten zu erleichtern und Hinweise für ein sachgerechtes Verfahren zu geben. Er greift damit die in der Praxis festgestellte Entwicklung einer verstärkten Einleitung von Verfahren gegen den Lebensmitteleinzelhandel, losgelöst von dessen tatsächlichem Verantwortungsbereich, auf und bietet u. a. für die Lebensmittelwirtschaft und die Überwachungstätigkeit eine Orientierung hinsichtlich der Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Stufen unter Bezugnahme auf die Rechtslage. Im Ergebnis führt dies auch zu einem effektiveren Verbraucherschutz.

Die grundsätzlichen Verantwortlichkeiten sind nach Artikel 17 Basis-Verordnung abzugrenzen. Anhand einer beispielhaften Aufzählung werden zwischen den jeweiligen Verantwortlichkeiten der Lebensmittelhersteller und der Lebensmittelhändler differenziert.

Als Maßstab für die kennzeichnungsrechtliche Verantwortlichkeit ist Artikel 8 LMIV heranzuziehen. Dieser etabliert erstmals ausdrücklich eine Primärverantwortung des auf der Verpackung benannten „Vermarkters“ für die Lebensmittelkennzeichnung. Er regelt ferner die Verantwortlichkeiten der weiteren Glieder der Lebensmittelkette.

Einen schematischen Überblick über die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten liefert die nachstehende Tabelle.

¹¹ OLG Düsseldorf, Urteil v. 26.1.2016, Az. I-20 U 22/15 – Verantwortlichkeit für Lebensmittelkennzeichnung, WRP 5/2016 S. 620, 622 Rn. 14.

¹² Voit/Grube, LMIV, Art. 8 Rn. 34-40 mit Beispielen.

¹³ Voit/Grube, LMIV, Art. 8 Rn. 32.

¹⁴ Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Art. 8 LMIV Rn. 43.

VI. Übersicht: Grundsätzliche Abgrenzung der Verantwortlichkeiten*

| Verantwortlichkeiten für die Zusammensetzung und Behandlung von Lebensmitteln | Importeur in die EU | Produzent der Marke | Produzent der Eigenmarke Handel | Händler der Eigenmarke | Händler der Marke |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|------------------------|-------------------|
| Zusammensetzung | + | + | + | - | - |
| Behandlung während der Produktion | + | + | + | - | - |
| Behandlung während des Transports in eigener Risikosphäre | + | + | + | + | + |
| Behandlung während der Lagerung in eigener Risikosphäre | + | + | + | + | + |

| Verantwortlichkeiten für die Lebensmittelinformation | Importeur in die EU | Produzent der Marke | Produzent der Eigenmarke Handel – als informationsverantwortlich benannt | Produzent der Eigenmarke Handel – nicht als informationsverantwortlich benannt | Händler der Eigenmarke – als informationsverantwortlich benannt | Händler der Eigenmarke – nicht als informationsverantwortlich benannt | Händler der Marke |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Primärverantwortung originäre Information, Artikel 8 Absatz 1 LMIV | + | + | + | - | + | - | - |
| Primärverantwortung geänderte Information, in eigener Risikosphäre, Artikel 8 Absatz 4 und 5 LMIV | + | + | + | + | + | + | + |
| Sekundärverantwortung, in eigener Risikosphäre, Artikel 8 Absatz 3 LMIV | + | + | + | + | + | + | + |

***Hinweis:** Die tabellarische Übersicht dient der grundsätzlichen Abgrenzung der Verantwortlichkeiten. Sie soll die Regelfälle der Abgrenzung erfassen, ohne dabei abschließend zu sein. Wie im Leitfaden näher dargestellt, sind im Einzelfall weitere Aspekte in die Abgrenzung einzubeziehen, wie u. a. eine mögliche Pflichtendelegation

