

# **Die allgemeine Lebensmittelüberwachung als Instrument des Verbraucherschutzes - eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage und der Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen**

**Bearbeiterin: Anna Roth**

Wichtige Aufgaben im Bereich des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes fallen in Nordrhein-Westfalen in die Zuständigkeit der Kreise. Insbesondere die Lebensmittelüberwachung als Kernmaterie des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes liegt nahezu umfassend in der Hand der Kreisordnungsbehörden. Es bietet sich somit an, anhand einer Darstellung der Organisation und Instrumente der Lebensmittelüberwachung aufzuzeigen, wie die Kreise ihre Verbraucherschutz Aufgabe wahrnehmen und welche Probleme und Besonderheiten sich hierbei ergeben.

Im ersten Teil werden zunächst Konzeption und Instrumente des Verbraucherschutzes sowie Grundlagen und Systematik des Verbraucherschutzrechts als Bestandteil staatlicher Verbraucherschutzpolitik dargestellt.

Ziel des Verbraucherschutzes ist es, die Position des Verbrauchers als Marktteilnehmer zu stärken und zu verbessern und seine Gesundheit sowie wirtschaftlichen Interessen zu schützen. Die Schutzbedürftigkeit des Verbrauchers wird dabei im Wesentlichen damit begründet, dass sich dieser gegenüber anderen Marktteilnehmern, insbesondere Unternehmern, in einer strukturell schwächeren bzw. unterlegenen Position befindet. Ein zentrales Problem stellen die sog. Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucher dar. So ist es den Verbrauchern beim Erwerb von Waren beispielsweise oft nicht möglich, sich alle für ihre Konsumententscheidung maßgeblichen Informationen über Zusammensetzung, gesundheitliche Unbedenklichkeit oder Qualität eines Produkts zu beschaffen, da ihnen in der Regel die notwendige Fachkenntnis fehlt oder diese Merkmale nach außen hin nicht erkennbar sind. Aufgabe des Verbraucherschutzes ist es, diese Asymmetrien zu beseitigen oder zumindest abzumildern, beispielsweise durch Kennzeichnungs- und Informationspflichten. Dabei sind die verfassungsrechtlichen bzw. – auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts – primärrechtlichen Vorgaben und Grenzen zu beachten, insbesondere im Hinblick auf Rechtsetzungskompetenzen, Abwehrrechte und Schutzpflichten.

Schwierigkeiten bereitet die rechtssystematische Einordnung des Verbraucherschutzrechts, da es sich um eine sog. „Querschnittsmaterie“ handelt. Verbraucherschützende Normen sind sowohl im (Verbraucher )Privatrecht als auch im öffentlichen Recht zu finden. Außerdem bestehen zahlreiche Überschneidungen mit Rechtsgebieten wie dem Wettbewerbs-, dem Umwelt- oder dem Wirtschaftsverwaltungsrecht. Es stellt sich somit die Frage, ob das Verbraucherschutzrecht überhaupt als eigenständiges Rechtsgebiet bezeichnet werden kann. Als klassisches Gebiet des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes gilt das Lebensmittelrecht: Durch das Aufstellen von lebensmittelrechtlichen Verboten und Geboten sollen die Verbraucher vor Gesundheits- und Täuschungsgefahren geschützt und eine angemessene Information der Verbraucher sichergestellt werden. Aufgabe der kommunalen Lebensmittelüberwachung ist es, dem lebensmittelrechtlichen Verbraucherschutz zur Durchsetzung zu verhelfen.

Der zweiten Teil stellt daher das materielle Lebensmittelrecht als Maßstab der Überwachungstätigkeit der Kreise in seinen wesentlichen Grundzügen dar, wobei

dem Untersuchungsgegenstand entsprechend eine Beschränkung auf diejenigen lebensmittelrechtlichen Normen erfolgt, die verbraucherschützenden Charakter besitzen. Unterschieden werden kann jeweils zwischen solchen Vorschriften, die die Beschaffenheit der Lebensmittel zum Gegenstand haben, und solchen, die Anforderungen an die Verbraucherinformation festlegen, sei es positiv in Form von Kennzeichnungspflichten oder negativ in Form von Werbeverboten. Dabei ist festzustellen, dass das Lebensmittelrecht inzwischen weitgehend gemeinschaftsrechtlich geprägt und in ständigem Wandel begriffen ist.

Der dritte und letzte Teil befasst sich schließlich mit den Instrumenten der kommunalen Lebensmittelüberwachung. Die Aufgabe bzw. Tätigkeit der Überwachungsbehörden lässt sich dabei in zwei wesentliche Bereiche unterteilen: Zunächst geht es darum festzustellen, ob bzw. inwieweit die lebensmittelrechtlichen Vorschriften eingehalten werden, also um die Ermittlung der Rechtskonformität. In einem zweiten Schritt sind aufgrund der getroffenen Feststellungen und Ermittlungsergebnisse ggf. Maßnahmen zur Durchsetzung des materiellen Lebensmittelrechts bzw. der durch das Lebensmittelrecht verfolgten verbraucherschützenden Ziele einzuleiten. Der Sanktionierung bestimmter lebensmittelrechtlicher Verstöße dienen die Vorschriften über lebensmittelrechtliche Ordnungswidrigkeiten und des Lebensmittelstrafrechts. Für die Realisierung des durch das materielle Recht verfolgten Schutzzwecks kommt es jedoch nicht nur darauf an, dass überhaupt ein Überwachungs- und Durchsetzungssystem nebst ausreichendem Instrumentarium besteht. Entscheidend ist vielmehr auch die Qualität und Effektivität der Überwachung. Um diese beurteilen zu können und etwaige Mängel aufzudecken, ist es zunächst wichtig, für Transparenz in der Überwachung zu sorgen, um sodann Instrumente zur Verbesserung und Sicherung der Qualität und Effizienz gezielt einsetzen zu können. Daher werden abschließend auch die Instrumente zur Gewährleistung der Transparenz und Qualität der Überwachung dargestellt.

Die Arbeit ist als Band 62 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.