

Lehrstuhl für Strafrecht,
Strafprozessrecht, Wirtschafts-
und Steuerstrafrecht

Prof. Dr. Jens Bülte



UNIVERSITÄT
MANNHEIM

Fakultät für Rechts-
wissenschaft und
Volkswirtschaftslehre

*Gute Gesetzgebung:
Lehren aus dem Beschluss des BVerfG
zum Rindfleischetikettierungsgesetz?*

FLMR-Herbstsymposium
Rechtsdurchsetzung im Lebensmittelrecht
Überwachung und Strafrecht im Fokus

- I. Grundfragen der Strafgesetzgebung
- II. Legistische Technik im Lebensmittelstrafrecht
- III. Mangelhafte Gesetzgebung im Lebensmittelstrafrecht
- IV. Lösungsansätze

I. Grundfragen der Strafgesetzgebung

- I. Grundfragen
 - 1. Aufgaben
 - 2. Herausforderungen
 - 3. Voraussetzungen
- II. Legistische Technik
- III. Mangelhafte Gesetzgebung
- IV. Lösungsansätze

1. Aufgaben der Strafgesetzgebung im Lebensmittelrecht

- Effektiver Schutz der Rechtsgüter des Lebensmittelrechts
 - Primär
 - Gesundheit des Verbrauchers (§§ 58, 59 LFGB)
 - Information des Verbrauchers (§§ 59, 60 LFGB)
 - Gesundheit von Tieren und Unversehrtheit der Umwelt (§ 60 LFGB)
 - Qualität von Lebensmitteln (§ 60 LFGB)
 - Leistungsfähigkeit von Nutztieren (§ 60 LFGB)
 - Vermögen von Unternehmern (§ 59 Abs. 1 Nr. 10a LFGB)
 - Sekundär
 - Effektivität der Lebensmittelüberwachung
- Umsetzung des Unionsrechts

I. Grundfragen der Strafgesetzgebung

I. Grundfragen

1. Aufgaben

2. Herausforderungen

3. Voraussetzungen

II. Legistische Technik

III. Mangelhafte Gesetzgebung

IV. Lösungsansätze

2. Herausforderungen für die Strafgesetzgebung

- Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gilt auch im Strafrecht
 - Aus dieser Freiheit folgt die Verantwortung zur eigenständigen Entscheidung über das Strafrecht, nach Grundsätzen einer wissenschaftlichen Kriminalpolitik
 - Im Übrigen gelten die Verfassungsvorgaben der Art. 103, 104, 80 GG
- Nach dem Unionsrecht müssen Sanktionen effektiv, abschreckend und angemessen, aber nicht zwingend Kriminalstrafen sein
- Praktische Herausforderungen:
 - Integration hochkomplexer verwaltungsrechtlicher und naturwissenschaftlicher Zusammenhänge in ein verständliches und flexibles Strafrecht
 - Missverständnis der Strafgesetzgebung als kostengünstiges Mittel der Politik und der Reichweite unionsrechtlicher Umsetzungspflichten
 - Unionsrechtliches „Wiederholungsverbot“ bei Verweisungen

I. Grundfragen der Strafgesetzgebung

I. Grundfragen

1. Aufgaben

2. Herausforderungen

3. Voraussetzungen

II. Legistische

Technik

III. Mangelhafte

Gesetzgebung

IV. Lösungsansätze

3. Voraussetzungen guter Strafgesetzgebung

- Besondere rechtsstaatliche Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG
 - Gesetzgeber muss die Grundentscheidung über die Strafbarkeit treffen.
 - Die Strafbarkeit muss für den Bürger erkennbar sein.
- Zurückhaltung bei der Schaffung von Strafbarkeit
 - Strafrecht ist ultima ratio \Rightarrow Strafvorschriften dürfen nicht gesetzgeberischer Reflex sein (z.B. § 59 Abs. 1 Nr. 10a LFGB als Reaktion auf den Dioxinskandal)
- Rücksicht auf die Durchsetzbarkeit
 - Vorschriften mit symbolischem Charakter sind gefährlich: Nicht ernst gemeinte Strafbarkeit schadet der Normakzeptanz
- Umsicht bei der Umsetzung von Unionsrecht
 - Nicht aus jedem unionsrechtlichen Verbot folgt zwingend eine Strafpflicht
 - Nutzung von Umsetzungsspielräumen bei der Strafrechtssetzung

II. Legistische Technik im Lebensmittelstrafrecht

I. Grundfragen

II. Legistische Technik

1. Verweisungen durch Inkorporation

2. Normative Merkmale

3. Verweisungen zur Konkretisierung

III. Mangelhafte Gesetzgebung

IV. Lösungsansätze

1. Verweisung durch Inkorporierung von Normbefehlen

- Nebenstrafrecht ist oftmals Blankettstrafrecht: Verweisungen in Strafvorschriften auf die lebensmittelrechtlichen Normbefehle
- Gesamte so gebildete Strafvorschrift muss Art. 103 Abs. 2 GG genügen
- Zur Vermeidung von Wiederholungen wird innerhalb von Gesetzen verwiesen. (vgl. BVerfGE 143, 38 [55]).
 - § 58 Abs. 1 Nr. 8 LFGB verweist auf § 17 Abs. 1 Nr. 1 LFGB: Strafbarkeit des Inverkehrbringens mittelbar gesundheitsbeeinträchtigender Futtermittel
 - Verweis grds. unproblematisch, weil innerhalb des Parlamentsgesetzes
- Zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben wird auf das Unionsrecht verwiesen
 - § 58 Abs. 2 Nr. 1 LFGB verweist auf Art. 14 Abs. 1, 2 lit. a BasisVO
 - Verweis grds. unproblematisch, weil statisch, der Gesetzgeber macht sich den Inhalt des Verweisungsobjekts zu eigen (vgl. BVerfGE 143, 38 [56]).

II. Legistische Technik im Lebensmittelstrafrecht

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

1. Verweisungen
durch Inkorporation

2. Normative
Merkmale

3. Verweisungen zur
Konkretisierung

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

IV. Lösungsansätze

2. Normative Tatbestandsmerkmale: Verweisungen auf außerstrafrechtliche Wertungen

Gesetzgeber nimmt durch Tatbestandsmerkmale Begriffe aus anderem (nicht zwingend rechtlichem) Zusammenhang in Bezug

- Lebensmittel in § 58 Abs. 1 Nr. 1 LFGB: § 2 Abs. 2 LFGB i.V.m. Art. 2 BasisVO
- Kosmetische Mittel in § 58 Abs. 1 Nr. 11 LFGB: § 2 Abs. 5 LFGB
- Verweise auf das Deutsche Lebensmittelbuch (§ 15 LFGB)
- Verweise auf Begriffe aus der Chemie, Biologie, Pharmazie, Medizin (Stand der Wissenschaft, gute Praxis etc.)

II. Legistische Technik im Lebensmittelstrafrecht

I. Grundfragen

II. Legistische Technik

1. Verweisungen durch Inkorporation

2. Normative Merkmale

3. Verweisungen zur Konkretisierung

III. Mangelhafte Gesetzgebung

IV. Lösungsansätze

3. Verweisung zur Konkretisierung durch andere Normgeber

- Zur flexibleren Handhabung wird die Entscheidung über die Einzelheiten der Strafnorm auf einen anderen Normgeber übertragen, etwa auf den nationalen Verordnungsgeber (BVerfGE 143, 38 [60]).
- So soll die sich ständig wiederholende Befassung des Parlaments vermieden werden.
- Eine solche Verlagerung ist nur sehr begrenzt zulässig: Voraussetzung ist, dass die Grundentscheidung über Strafbarkeit und Strafe beim Gesetzgeber verbleibt.
 - Verordnungsgeber: § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB
Verweis auf eine Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 4 Nr. 1 LFGB zur Konkretisierung solcher pharmakologischen Stoffen, deren Verwendung als gefährlich verboten wird
 - Verwaltungsbehörde: § 58 Abs. 1 Nr. 17b LFGB
Zuwiderhandlung gegen eine Anordnung nach § 39 Abs. 2 S. 1 LFGB

III. Mangelhafte Gesetzgebung

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

1. Übereilung
2. Über-
kriminalisierung
3. Unverständlichkeit
4. Unbestimmtheit
5. Unverhältnis-
mäßigkeit
6. Verfassungswidrig-
keit von Verweisen

IV. Lösungsansätze

1. Übereilte Gesetzgebung

§ 58 Abs. 5 und 6 LFGB: Fehlende Verweise auf § 58 Abs. 2a LFGB

(5) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter durch eine der in Absatz 1, 2 oder 3 bezeichneten Handlungen...

(6) Wer eine der in Absatz 1, 2, 2a oder 3 bezeichneten Handlungen fahrlässig begeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

III. Mangelhafte Gesetzgebung

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

1. Übereilung
2. Über-
kriminalisierung
3. Unverständlichkeit
4. Unbestimmtheit
5. Unverhältnis-
mäßigkeit
6. Verfassungswidrig-
keit von Verweisen

IV. Lösungsansätze

2. Überkriminalisierung

§ 59 Abs. 1 Nr. 10a.

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 17a Absatz 1 Satz 1 **nicht dafür Sorge trägt**, dass eine dort genannte Versicherung besteht...

§ 17a Abs. 1

(1) Ein Futtermittelunternehmer mit mindestens einem im Inland zugelassenen oder registrierten Betrieb, der dort in einem Kalenderjahr voraussichtlich mehr als 500 Tonnen Mischfuttermittel für der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere herstellt und diese ganz oder teilweise an andere abgibt, hat für den Fall, dass das Futtermittel den futtermittelrechtlichen Anforderungen nicht entspricht und seine Verfütterung deswegen Schäden verursacht, nach Maßgabe der Sätze 2 und 3 dafür Sorge zu tragen, dass eine Versicherung zur Deckung dieser Schäden besteht.

III. Mangelhafte Gesetzgebung

- I. Grundfragen
- II. Legistische Technik
- III. Mangelhafte Gesetzgebung
 - 1. Übereilung
 - 2. Überkriminalisierung
 - 3. Unverständlichkeit
 - 4. Unbestimmtheit
 - 5. Unverhältnismäßigkeit
 - 6. Verfassungswidrigkeit von Verweisen
- IV. Lösungsansätze

3. Unverständlichkeit

§ 59 Abs. 2 Nr. 3e LFGB i.V.m. 9 Abs. 2 HCVO: Verweisungen auf kaum auslegungsfähige Vorschriften des Unionsrechts.

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates [...], verstößt, indem er entgegen Artikel 3 Unterabsatz 1 in Verbindung mit

e) Artikel 9 Abs. 2 eine nährwert- oder gesundheitsbezogene Angabe bei der Kennzeichnung oder Aufmachung eines Lebensmittels oder bei der Werbung verwendet,...

Art. 9 Abs. 2: „Vergleichende nährwertbezogene Angaben müssen die Zusammensetzung des betreffenden Lebensmittels mit derjenigen einer Reihe von Lebensmitteln derselben Kategorie vergleichen, deren Zusammensetzung die Verwendung einer Angabe nicht erlaubt, darunter auch Lebensmittel anderer Marken.“

III. Mangelhafte Gesetzgebung

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

1. Übereilung
2. Über-
kriminalisierung
3. Unverständlichkeit
4. Unbestimmtheit
5. Unverhältnis-
mäßigkeit
6. Verfassungswidrig-
keit von Verweisen

IV. Lösungsansätze

4. Unbestimmte Vorgaben (Programmsätze) als Verweisungsobjekte

§ 58 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 4 lit. a BasisVO

(2) Ebenso wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [...] verstößt, indem er
1. entgegen Artikel 14 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a ein Lebensmittel in
den Verkehr bringt.

Art. 14 Abs. 4:

Bei der Entscheidung der Frage, ob ein Lebensmittel gesundheitsschädlich ist, sind zu
berücksichtigen

- a) die wahrscheinlichen sofortigen und/oder kurzfristigen und/oder langfristigen
Auswirkungen des Lebensmittels nicht nur auf die Gesundheit des Verbrauchers, sondern
auch auf nachfolgende Generationen,
- b) die wahrscheinlichen kumulativen toxischen Auswirkungen,
- c) die besondere gesundheitliche Empfindlichkeit einer bestimmten Verbrauchergruppe, falls
das Lebensmittel für diese Gruppe von Verbrauchern bestimmt ist.

III. Mangelhafte Gesetzgebung

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

1. Übereilung
2. Über-
kriminalisierung
3. Unverständlichkeit
4. Unbestimmtheit
5. Unverhältnis-
mäßigkeit
6. Verfassungswidrig-
keit von Verweisen

IV. Lösungsansätze

5. Unverhältnismäßige sanktionsähnliche Maßnahmen

§ 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB: Vollständige Namensnennung der beteiligten Personen in Verdachtsfällen

(1a) Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, wenn der durch Tatsachen, im Falle von Proben nach § 39 Absatz 1 Satz 2 auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen von Stellen [...], hinreichend begründete Verdacht besteht, dass

1. in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden oder
2. gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist

III. Mangelhafte Gesetzgebung

- I. Grundfragen
- II. Legistische Technik
- III. Mangelhafte Gesetzgebung
 - 1. Übereilung
 - 2. Überkriminalisierung
 - 3. Unverständlichkeit
 - 4. Unbestimmtheit
 - 5. Unverhältnismäßigkeit
 - 6. Verfassungswidrigkeit von Verweisen
- IV. Lösungsansätze

6. Verfassungswidrige Blankoverweise auf Verordnungen

§ 10 Abs. 1 RiFLEtikettG

*Mit ... wird bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union **im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 zuwiderhandelt, soweit eine Rechtsverordnung nach Absatz 3 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.***

BVerfGE 143, 38 ff.

§ 10 Abs. 1 RiFLEtikett verstößt gegen Art. 103 Abs. 2 GG, 104 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, weil die Vorschrift die wesentliche Grundentscheidung über die Strafbarkeit an den Verordnungsgeber delegiert.

Um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, darf dem Verordnungsgeber lediglich die Konkretisierung des Straftatbestandes eingeräumt werden, nicht aber die Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden soll (BVerfGE 143, 38 [58]).

III. Mangelhafte Gesetzgebung

I. Grundfragen

II. Legistische
Technik

III. Mangelhafte
Gesetzgebung

1. Übereilung

2. Über-
kriminalisierung

3. Unverständlichkeit

4. Unbestimmtheit

5. Unverhältnis-
mäßigkeit

6. Verfassungswidrig-
keit von Verweisen

IV. Lösungsansätze

6. Verfassungswidrige Blankoverweise auf Verordnungen

LG Stade (Beschl. v. 15.3.2017 – 600 KLS 1100 Js 7647/10 (1/15), NZWiSt 2017, 320)

§ 58 Abs. 3 Nr. 2 sowie § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB sind mit Art 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 und Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbar und daher nichtig.

KG Berlin (Beschl. v. 16.05.2017, (1) 3 StE 1/16-1 (1/16))

§ 34 Abs. 2 in Verbindung mit § 33 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz in der Fassung vom 4. November 2010 sind mit Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig.

AG Potsdam (Beschl. v. 16.02.2017, 86 Ds 75/16 (BVerfG hat Entscheidung abgelehnt))

§ 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 4 Nr. 2 Chemikaliengesetz sind mit Art. 103 Abs. 2 GG, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig.

IV. Lösungsansätze

- I. Grundfragen
- II. Legistische Technik
- III. Mangelhafte Gesetzgebung
- IV. Lösungsansätze

- Strafgesetzgebung unter Zeitdruck ist unverantwortlich
⇒ Strafrechtliche Gesetzesvorhaben aus Sofortmaßnahmengesetzen ausgliedern
- Vermeidung von Verweisungen, wo die Umschreibung des mit Strafe bedrohten Verhaltens in der Strafvorschrift möglich ist
 - dient der Rechtssicherheit und dem Sanktionsbewusstsein
 - führt zur flexibleren Gesetzgebung, weil die Grundentscheidung über die Strafbarkeit im Strafgesetz getroffen wird
 - Verweisungen auf Verordnungen sind möglich
- Keine Verweisungen auf unklare und pauschalierende Regelungen
⇒ Konkretisierungen sind trotz Wiederholungen unklaren Verweisungen vorzuziehen
- Unionsrechtlichem Wiederholungsgebot kann durch Kennzeichnung als unmittelbar geltendes Unionsrecht Rechnung getragen werden.