



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die Ausgestaltung des lebensmittel(straf)rechtlichen
Gesundheitsschutzes unter dem Einfluss europarechtlicher
Vorgaben“**

Dissertation vorgelegt von Nina Honstetter

Erstgutachter: Prof. Dr. Jens Bülte

Zweitgutachter: Prof. Dr. Jan Schuhr

Juristische Fakultät

„Die Ausgestaltung des lebensmittel(straf)rechtlichen Gesundheitsschutzes unter dem Einfluss europarechtlicher Vorgaben“

A. Einleitung

Anlässlich diverser Lebensmittelskandale in den letzten Jahren ist die Thematik des Gesundheitsschutzes im Lebensmittelrecht wiederholt in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Sowohl die Medien als auch die Verbraucher forderten daher vermehrt eine stärkere staatliche Reglementierung des Lebensmittelrechts. Häufig wird die Lösung hierfür in der Verschärfung der Strafandrohung gesucht, wobei außer Acht gelassen wird, dass – zumindest im Fall des Lebensmittelstrafrechts – bereits ein engmaschiges Sanktionssystem zur Verfügung steht. Es finden sich beispielsweise sowohl gesundheits- als auch täuschungsschützende Strafvorschriften im Kernstrafrecht des Strafgesetzbuchs sowie im Nebenstrafrecht, vor allem im Lebens- und Futtermittelgesetzbuch (§§ 58 ff. LFGB).

Die Dissertation mit dem Titel „Die Ausgestaltung des lebensmittel(straf)rechtlichen Gesundheitsschutzes unter dem Einfluss europarechtlicher Vorgaben“ behandelt die Frage nach Weite und Ausmaß des Gesundheitsschutzes im Lebensmittelstrafrecht, insbesondere im Vergleich zu den Körperverletzungsdelikten des Strafgesetzbuchs. Die außerstrafrechtliche wie strafrechtliche Bestimmung von Inhalt, Reichweite und Grenzen des Gesundheitsschutzes hat zum Zweck, den strafrechtlich gebotenen Schutz der Individual- und Kollektivgesundheit von einer freiheitsverletzenden staatlichen Bevormundung abzugrenzen, um so die lebensmittelrechtlichen Straftatbestände klarer zu systematisieren und deren Strafraumen besser begründen zu können. Besonderer Berücksichtigung bedürfen hierbei die europäischen Vorgaben und deren Umsetzung durch den nationalen Strafgesetzgeber.

B. Gang der Untersuchung und wesentliche Ergebnisse der Arbeit

Im Anschluss an die **Einleitung**, dem ersten Teil der Arbeit, beginnt der **zweite Teil** mit einem historischen Überblick und dient dazu, die Entwicklungen und vor allem die Strukturen des teilweise rechtsordnungsübergreifenden Lebensmittelrechts aufzuzeigen. Das Lebensmittelrecht und insoweit auch das Lebensmittelstrafrecht wird wie nur wenige andere Rechtsmaterien vom Europarecht durchdrungen. Dies folgt nicht zuletzt aus dem grenzüberschreitenden Handel mit Lebensmitteln, Futtermitteln, Bedarfsgegenständen und kosmetischen Mitteln. Die starke Prägung des nationalen Lebensmittelrechts durch das Europarecht, speziell durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (BasisVO), zeigt sich neben der Bezugnahme von unionsrechtlichen Ge- und Verbotsnormen – vor allem im Rahmen lebensmittelrechtlicher Straftatbestände – etwa in der Implementierung eines weitreichenden Verbraucherschutzes. Ein solcher unionsrechtlich intendierter, umfassender Verbraucherschutz bringt neben inhaltlichen Veränderungen auch eine breite Normenmaterie mit sich, die unter anderem der Gewährleistung der Verbraucherinformation dient. Es ist demnach auf das Europarecht zurückzuführen, dass die klassischen Schutzzwecke des Lebensmittelrechts (Gesundheits- und Täuschungsschutz) um einen weiteren institutionellen Aspekt, namentlich den Informationsschutz bzw. die Verbraucherinformation, ergänzt werden.

Die Darstellung der Grundpfeiler des Lebensmittelrechts in Form von Schutzbereichen (Gesundheitsschutz, Täuschungsschutz und Mischbereich) erlaubt zunächst die abstrakte Auseinandersetzung mit der jeweiligen Materie und macht deutlich, dass eine statische Einordnung der einzelnen Schutzbereiche nicht durchweg möglich ist, da die Grenzen teilweise fließend sind. Bereits in diesem Stadium der Arbeit ist hervorzuheben, dass die „allgemeine“

Bedeutung des Gesundheitsschutzes, wenn auch teilweise nur mittelbar oder als Randerscheinung, in einer Vielzahl unterschiedlich gelagerten lebensmittelrechtlichen Vorschriften zum Tragen kommt.

Um die Erörterung des lebensmittel(straf)rechtlichen Gesundheitsschutzes auf eine valide Basis zu stellen, werden die Begrifflichkeiten „Gesundheit“ und „Gesundheitsschutz“ einem zunächst rein abstrakten Definitionsversuch unterzogen. Eine nähere Definition gelingt allerdings nur in Bezug auf den Gesundheitsbegriff. Dieser lässt sich als „Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und psychisch-seelischen Wohls“ beschreiben. Für den Begriff des Gesundheitsschutzes lassen sich hingegen keine statischen Konturen festlegen. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Einzelnen der näheren Ausgestaltung bedarf, wobei von außen kommende Faktoren, etwa durch den zu Beschützenden selbst, Berücksichtigung finden müssen.

Die sich anschließende Untersuchung der Eigenarten des Lebensmittelstrafrechts als Neben- und Wirtschaftsstrafrecht sowie die Aufarbeitung der Systematik und der Auswirkungen der Blankettgesetzgebungstechnik leiten zu der Frage über, wem die Bestimmung von strafrechtlichen Rechts- bzw. Schutzgütern zusteht. Zuvor geht die Arbeit jedoch noch auf die für das Lebensmittelstrafrecht typischen, verfassungsrechtlich aber höchst bedenklichen Rückverweisungsklauseln ein, die das BVerfG mit Beschluss vom 21. September 2016 in Bezug auf § 10 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 RiFiEtikettG für unvereinbar mit Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 und Art. 80 GG erklärt hat. Wenn auch in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich muss diese Rechtsprechung nach der hier vertretenen Ansicht ebenfalls für andere, wenn nicht sogar für alle Arten von Rückverweisungen gelten, beispielsweise solchen, die sog. Entsprechungsklauseln enthalten.

Im Rahmen einer abstrakten Rechtsgutsbestimmung, der die Frage zugrunde liegt, wer in einem demokratischen Rechtsstaat befugt ist, Schutzzweck(e) sowie Inhalt und Weite einer Strafnorm festzulegen, erfolgt eine kursorische Auseinandersetzung mit den Erklärungsversuchen der Vertreter der Rechtsgutstheorien. Nachdem herausgearbeitet wird, dass diese für eine legitime Rechtsgutbestimmung nicht herangezogen werden können, der Versuch der Formulierung von Schutzobjekten aber wichtige Impulse für ein sachliches Strafrechtssystem liefert, stehen die Entscheidungsmacht des demokratisch legitimierten Gesetzgebers und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Strafbarkeit im Fokus der Untersuchung. Anhand der Rechtsprechung des BVerfG wird dargelegt, wer tatsächlich dazu berechtigt ist, strafrechtliche Schutzgüter festzulegen, an welchen Vorgaben sich eine legitime Strafgesetzgebung zu orientieren hat und welchen Grenzen sie sich ausgesetzt sieht.

In diesem Zusammenhang werden sowohl das Verhältnis als auch der Unterschied von nationalem (Art. 103 Abs. 2 GG) und europäischem Bestimmtheitsgebot erörtert und herausgearbeitet, dass im Falle rechtsordnungsübergreifender Strafbankette aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts auf das europäische Bestimmtheitsgebot zurückzugreifen ist. Nur für den Fall, dass es auf die „kompetenzwahrende“ Funktion des Bestimmtheitsgebots ankommt, bleiben die Anforderungen des europäischen hinter denen des nationalen Bestimmtheitsgebots zurück, sodass nach der hier vertretenen Ansicht ausnahmsweise das nationale Bestimmtheitsgebot zum Tragen kommt.

Der Darlegung des strafgesetzgeberischen Entscheidungsprozesses als grundsätzlich nationale Domäne und der Herangehensweise an die konkrete Rechtsgutbestimmung folgt, insbesondere vor dem Hintergrund der rechtsordnungsübergreifenden Strafbankette (vgl. §§ 58 ff. LFGB), eine Diskussion über das Spannungsverhältnis zwischen europäischem Recht und nationalem Strafrecht.

Die nationale Strafgesetzgebung sieht sich im Zuge der voranschreitenden Kompetenzverlagerung weg von den einzelnen Mitgliedstaaten hin zur Europäischen Union zunehmend mit europäischen Vorgaben konfrontiert. Bislang kann zwar noch nicht von einem „europäischen Strafrecht“ im engeren Sinne gesprochen werden, ungeachtet der unzureichenden Strafrechtsetzungskompetenz der Europäische Union hat diese jedoch diverse Möglichkeiten, auf das nationale Strafrecht der Mitgliedsstaaten einzuwirken. Zum einen wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Grundlage für eine strafrechtliche (Mindest-)Harmonisierung geschaffen (Art. 83 AEUV). Zum anderen sind die Mitgliedstaaten aufgrund des in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatzes der Unionstreue verpflichtet, alle bedeutenden Rechtsgüter bzw. rechtlichen Interessen der Europäischen Union zu schützen. Den nationalen Gesetzgebern der Mitgliedstaaten steht bei der Wahl der Sanktionsmittel zwar ein Gestaltungsspielraum zu. Die Strafe muss in jedem Fall aber wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Als maßgebliche Einflussnahme der Europäische Union lässt sich die unionsrechtliche Determination des nationalen Strafrechts aufgrund der Verwendung der Blankettgesetzgebungstechnik qualifizieren. Der nationale Gesetzgeber kommt seiner Sanktionsverpflichtung dadurch nach, dass er im Rahmen von nationalen Straftatbeständen auf unionsrechtliche Ge- und Verbote verweist. Dies hat zur Folge, dass die europäische Verhaltensnorm formal in die verweisende nationale Strafnorm inkorporiert und somit zum integralen Bestandteil der Strafvorschrift wird. Das außerstrafrechtliche Ge- oder Verbot ist allerdings weiterhin in den unionsrechtlichen Kontext eingebettet, sodass es materiell eine Verhaltensvorschrift des EU-Rechts bleibt. Für das Verständnis der gesamten Blankettnorm bedeutet dies, dass sie inhaltlich europarechtlichen Vorgaben zu folgen hat, die auch vom nationalen Strafgesetzgeber zu beachten sind. D.h. dieser darf grundsätzlich nicht weniger schützen, als der europäische Gesetzgeber vorschreibt. Dennoch darf der Strafrechtsschutz nicht uferlos sein. Unter Beachtung des nationalen/unionsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes kann ggf. eine restriktive Interpretation der in Bezug genommenen Tatbestandsmerkmale vonnöten sein.

In diesem Zusammenhang wird in einem Exkurs auf die Auswirkungen der Lissabon-Entscheidung des BVerfG vom 30. Juni 2006 auf die Europäisierung des nationalen Strafrechts eingegangen. Der zweite Teil der Arbeit endet mit einer Bestandausnahme darüber, dass im Falle rechtsordnungsübergreifender Blankettstrafnormen die unionsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Bestimmung von Inhalt und Weite der Schutzgüter vorrangig zu berücksichtigen sind. Somit nimmt der europäische Gesetzgeber in solch besonderen Konstellationen maßgeblichen Einfluss auf die Festlegung des strafrechtlich „Schützenswerten“.

Im **dritten Teil** beschäftigt sich die Arbeit zunächst mit der konkreten außerstrafrechtlichen Ausgestaltung des Gesundheitsschutzes durch den europäischen Gesetzgeber. Das europäisch geprägte Gesundheitsschutzverständnis der BasisVO, vor allem in Art. 14 und Art. 15 BasisVO, wirkt sich dabei maßgeblich auf die Auslegung der lebensmittelrechtlichen Straftatbestände aus. Mit der Bestimmung, dass Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen (Art. 14 Abs. 1 BasisVO), gibt der europäische Verordnungsgeber das entscheidende Leitmotiv bzw. Leitziel vor, an dem sich alle am Lebensmittelmarkt Beteiligten orientieren sollen. Deren gesamtes Handeln muss darauf gerichtet sein, dem Verbraucher ein

sicheres Produkt zu liefern. Vordergründiges Anliegen des Art. 14 BasisVO ist daher der Schutz der Individual- und der öffentlichen Gesundheit, wobei auch der Schutz der Verbraucher vor Täuschung miteinbezogen wird. Die weitere Auseinandersetzung mit den einzelnen Tatbestandsvarianten des Art. 14 Abs. 4 lit. a bis c BasisVO verdeutlicht dabei, wie weit der Gesundheitsschutz im Lebensmittelrecht – den Idealvorstellungen des Ordnungsgebers entsprechend – gehen soll. Es reicht heutzutage gerade nicht mehr aus, nur den tatsächlichen Konsumenten zu berücksichtigen. Vielmehr müssen auch darüber hinausgehende etwaige Leidtragende, wie die nachfolgenden Generationen, in den Anwendungsbereich der Lebensmittelsicherheit einbezogen werden. Gleiches gilt für die Erfassung bereits potenziell gesundheitlicher Auswirkungen auf den Verbraucher infolge des Konsums unsicherer Lebensmittel oder sonstiger Stoffe. Die Kriterien des Art. 14 BasisVO, speziell die des Absatzes 4, eröffnen insofern einen außerordentlich weiten Anwendungsspielraum. Sie weisen über ihren formulierten Inhalt hinaus darauf hin, dass der Begriff gesundheitsschädlich und der Gesundheitsschutz als solches im Zusammenhang mit der BasisVO extensiv zu verstehen sind.

In dieses Schutzkonzept fügt sich Art. 15 BasisVO ein, der auf vorgelagerter Stufe Anforderungen an die Futtermittelsicherheit stellt. Insofern spiegelt sich der bereits im Weißbuch verankerte Kerngedanke eines ganzheitlichen Verbraucherschutzes wieder, wonach das Lebensmittelrecht, will es seiner Schutzfunktion gerecht werden, konsequenterweise den gesamten Entstehungszyklus eines Lebensmittels umfassen muss. Mit der Einbeziehung der Futter- in die Lebensmittelsicherheit hat der europäische Ordnungsgeber verdeutlicht, dass der Gesundheitsschutz im Lebensmittelrecht so früh wie möglich ansetzen soll. Nicht erst, wenn der Verbraucher das Lebensmittel auf dem Tisch hat, sondern bereits zu einem Zeitpunkt, in dem es um die Ernährung des potenziellen Lebensmittellieferanten geht, müssen Sicherheitsstandards zwingend eingehalten werden.

Nachdem Inhalt und Weite des im Rahmen der BasisVO vorherrschenden Gesundheitsschutzverständnisses einer dezidierten Aufarbeitung unterzogen wurden, wird dieses Verständnis – eingebettet in die einzelnen Tatbestände des § 58 LFGB – auf seine Bedeutung für das strafrechtliche Schutzkonzept untersucht und die Grenzen der Strafnormen festgelegt. Einen zentralen Aspekt des dritten Teils stellt dabei der Vergleich des lebensmittelstrafrechtlichen Gesundheitsschutzes mit dem kernstrafrechtlichen Gesundheitsschutz (§§ 223 ff. StGB) dar. Die Gegenüberstellung des klassischen Gesundheitsschutzes im Rahmen des Strafgesetzbuchs und des lebensmittelstrafrechtlichen Gesundheitsschutzes zeigt, dass ein differenziertes Rechtsgutsverständnis vonnöten ist. Das Bestreben des europäischen Gesetzgebers nach einem hohen und ausgeprägten Niveau an Gesundheitsschutz führt zu einer Ausweitung der Strafbarkeit im Lebensmittelrecht. Wesentliche Unterschiede zu den Körperverletzungsdelikten des Kernstrafrechts ergeben sich aus der Anknüpfung an den vorbeugenden Gesundheitsschutz mithilfe von abstrakten Gefährdungsdelikten und den geringeren Anforderungen an die Erheblichkeit der Beeinträchtigung. In Anlehnung an den Gesundheitsbegriff der WHO werden zudem (rein) psychische Verletzungen in den lebensmittelstrafrechtlichen Gesundheitsschutz miteinbezogen, der von der h.M. im Zusammenhang mit den Körperverletzungsdelikten des Kernstrafrechts gerade verneint wird. Darüber hinaus sucht die unionsrechtlich vorgegebene Reichweite des Gesundheitsschutzes aufgrund der Anknüpfung an zukünftige Generationen in Art. 14 BasisVO im nationalen Recht ihresgleichen. Die Einbeziehung des Vorsorgeprinzips in die Normierung von Strafnormen kann allerdings infolge erheblicher „Bewertungs- und Feststellungsunsicherheiten“ gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen. Die in Bezug genommenen außerstrafrechtlichen Tatbestandsmerkmale müssen daher in ihrer Funktion als

Bestandteil einer Strafvorschrift in verfassungskonformer Weise restriktiv ausgelegt werden.

Neben der maßgeblichen Inbezugnahme von Vorschriften der BasisVO (§ 58 Abs. 2 LFGB) verweist § 58 Abs. 2a LFGB auf weitere gesundheitsschützende Vorschriften in europäischen Verordnungen. Die nähere Untersuchung der einzelnen unionsrechtlichen Ge- und Verbote hat dabei ergeben, dass der europäische Gesetzgeber von einem einheitlich weiten Gesundheitsschutzverständnis im Lebensmittelrecht ausgeht. Dieses spiegelt sich in den einzelnen Straftatbeständen wider und führt wiederholt zu einer Ausdehnung der Strafbarkeit. Allerdings muss sich auch diese im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bewegen.

Vergleichbare Schlüsse lassen sich ebenfalls aus der näheren Betrachtung der gesundheitsschützenden nationalen Verhaltensvorschriften ziehen (§ 58 Abs. 1 LFGB). Die Ge- und Verbote beruhen überwiegend auf der Umsetzung der Vorgaben der BasisVO. Die weiteren Verhaltensvorschriften des nationalen Gesetzgebers orientieren sich zumindest an den europäischen Vorgaben und gehen in manchen Bereichen (jedenfalls in Bezug auf die Tathandlungen) sogar darüber hinaus. Als Ergebnis bleibt insofern festzuhalten, dass sich das extensive Gesundheitsschutzverständnis wie ein roter Faden durch die entsprechenden lebensmittelrechtlichen Verhaltensvorschriften zieht und die einzelnen Straftatbestände des § 58 LFGB hiervon maßgeblich geprägt werden.

Dem Voranstehenden schließt sich eine systematische Darstellung der einzelnen Schutzzwecke des § 59 LFGB an. Die Strafvorschriften des § 59 LFGB dienen im Gegensatz zu § 58 LFGB verschiedenen Schutzzwecken des Lebensmittelrechts. Die dezidierte Systematisierung der einzelnen Straftatbestände zeigt jedoch, dass Aspekte des Gesundheitsschutzes fast durchgängig, entweder ausschließlich oder in Kombination mit anderen Schutzgütern, zum Tragen kommen. Die von § 59 LFGB in Bezug genommenen nationalen und unionsrechtlichen Verhaltensvorschriften, die unter anderem als Auffangtatbestände des gesundheitlichen Vorfeldschutzes fungieren und zumindest mittelbare Auswirkungen auf die Erhaltung der menschlichen Gesundheit haben, vervollständigen das weitreichende lebensmittel(straf)rechtliche Schutzgebilde. Die inhaltliche Ausgestaltung des lebensmittelrechtlichen Gesundheitsschutzes erfährt gerade auch im Zusammenspiel mit der Verbraucherinformation – unter dem Gesichtspunkt dem Konsumenten eine gesundheitsbewusste Ernährung zu ermöglichen – eine neuartige Komponente. Letztlich ist auch im Rahmen des § 59 LFGB das Ergebnis festzuhalten, dass der lebensmittelstrafrechtliche Gesundheitsschutz extrem weit und dieser daher gegenüber dem Kernstrafrecht eigenständig zu bestimmen ist.

Des Weiteren werden die §§ 60 und 61 LFGB einer näheren Betrachtung unterzogen. Im Zentrum der Kategorisierung steht wiederum die Gesundheit der Verbraucher, um so das Spektrum des lebensmittelrechtlichen Gesundheitsschutzes zu komplettieren.

In Erweiterung der klassischen Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände des Lebensmittelrechts erfolgt im Anschluss daran die Auseinandersetzung mit der hoheitlichen Verbraucherinformation, die in ihrer Wirkung einer Sanktion gleichkommen kann. In ihrer Ausprägung als Warnung gem. Art. 10 BasisVO und § 40 Abs. 1 LFGB dient sie primär dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung und zielt darauf ab, Gefahren und Risiken abzuwenden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach ihrer rechtlichen Einhegung und es folgt die Erörterung der verfassungsrechtlichen Bedenken, denen sich insbesondere die behördliche Verbraucherinformation nach § 40 Abs. 1a LFGB ausgesetzt sieht. Die behördliche

Verbraucherinformation erfolgt losgelöst von einem Gefahrenverdacht und knüpft an möglicherweise begangene Rechtsverstöße an. Obschon eine solche Öffentlichkeitsinformation tatsächlich einer Sanktion gleichkommt, ist ihre Einordnung als (präventives) verwaltungsrechtliches Transparenzinstrument nach der hier vertretenen Ansicht vorzugswürdig. Als solches ist sie auch ohne einen tatsächlichen Gefahrenbezug unter Rückgriff auf Verdachtsmomente grundsätzlich dazu geeignet, den vorbeugenden Gesundheitsschutz im Lebensmittelrecht zu fördern. Die hoheitliche Verbraucherinformation muss sich allerdings an rechtsstaatlichen Vorgaben messen lassen und verstößt in ihrer jetzigen tatbestandlichen Ausgestaltung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.