

Blankettstrafvorschrift im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch verfassungsgemäß

Karlsruhe (nr) Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied, dass § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot der Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 Satz 1 und 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar sind. Die in Rede stehenden Blankettstrafnormen mit Rückverweisungs- und Entsprechungsklausel erwiesen sich als hinreichend bestimmt und lassen auch hinreichend klar erkennen, welche Verstöße gegen unionsrechtliche Vorschriften strafbewehrt sind. (Az.: 2 BvL 5/17 vom 11.03.2020)

Im Rahmen einer Hauptverhandlung vor einem Landgericht wurde einem Angeklagten unter anderem ein Verstoß gegen § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB vorgeworfen. Daraufhin setzte das zuständige Landgericht die laufende Hauptverhandlung aus und legte dem BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG die Frage zur Entscheidung vor, ob § 58 Abs. 3 Nr. 2 sowie § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und insoweit nichtig sind. Dazu äußerte sich das BVerfG wie folgt: § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ist eine Blankettstrafnorm, welche die Strafandrohung nach Art und Maß regelt und das normwidrige Verhalten als Zuwiderhandlung gegen unmittelbar geltende Vorschriften des Unionsrechts einstuft. Auf die strafbewehrten Verbotsvorschriften des Unionsrechts besteht auch eine hinreichende sowie erforderliche Bezugnahme über die Entsprechungsklausel des § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB. Durch die in dieser Vorschrift genannten Verordnungsermächtigungen, in der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB zu erlassenden Rechtsverordnung, sind die benannten Verhaltensvorschriften hinreichend konkretisiert. Diese Regelungstechnik berücksichtigt auch die kompetenzsichernde Funktion des Bestimmtheitsgebotes, indem die Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB verweist.

Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, dass der Ordnungsgeber, ohne ein zeitaufwendiges Gesetzgebungsverfahren durchführen zu müssen, eine beschleunigte, kurzfristige Anpassung des Rechts an sich ändernde Verhältnisse vornehmen kann. Dabei wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei der industriellen Herstellung oder Behandlung von Lebensmitteln in der Regel um einen hochtechnisierten Prozess handelt. Derartige Detailregelungen bedürfen eines spezifisch-technischen Sachverständnisses und der zeitnahen Berücksichtigung des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts. Das hat zur Folge, dass dem Ordnungsgeber lediglich die Konkretisierung technischer Details obliegt, etwa die gegenständlichen Stoffe, Gegenstände oder Verfahren näher zu konkretisieren, die vorgeschriebenen Verfahren zu bestimmen oder die Anforderungen zu benennen, die an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen von ihm zu bestimmender Lebensmittel gestellt werden.

Allerdings steht dem nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigten Ordnungsgeber kein vorbehaltloses Bezeichnungsrecht zu. Vielmehr wird diese Befugnis im Wege der vielfältigen Überlagerung des nationalen Lebensmittelrechts durch das Lebensmittelrecht der Europäischen Union und insoweit das nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB ergangene nationale Ordnungsrecht in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt. Konsequenz dessen ist, dass der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigte Ordnungsgeber nicht die nähere Konkretisierung der Verhaltensgebote und Verbote im Hinblick auf einzelne Tatbestandsmerkmale des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB selbst vornehmen darf. Er darf lediglich durch eine entsprechende Bezeichnung bestimmen, welche Regelungen er selbst hätte erlassen können bzw. wollen, gäbe es die entsprechenden Bestimmungen des Unionsrechts nicht. Deshalb kann man von einer „hypothetischen Konkretisierung“ sprechen.

Anders bei der Frage über die Strafbarkeit, die unverändert der Gesetzgeber trifft. Dieser legt nämlich durch § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB verweisende Entsprechungsklausel hinreichend fest, dass Verstöße gegen unionsrechtliche Verhaltensgebote und Verbote im Zusammenhang mit der Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren bei der Herstellung oder Behandlung von Lebensmitteln oder den Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel einer Sanktion zugänglich sind. Dabei ist auch nicht zu befürchten, dass ein später nicht tätig werdender Ordnungsgeber existiere. Denn die Entsprechungsklausel eröffnet einen zwingend auszufüllenden Rahmen, in welchem der Ordnungsgeber unionsrechtlich verpflichtet ist, seinem Bezeichnungsauftrag Folge zu leisten.

Der gesetzliche Regelungsgehalt erschließt sich den – im Bereich der Lebensmittelproduktion und des Lebensmittelhandels tätigen und daher typischerweise sachkundigen – Normadressaten durch das Zusammenlesen der Einzelnormen aus der Kette von § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB. Zwar stellt dies einen erhöhten Aufwand dar, dies führt jedoch nicht dazu, dass der gesetzliche Regelungsgehalt sich überhaupt nicht mehr erschließt. Inhaltlich zeigt das Zusammenspiel von § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB dem Betroffenen nämlich die wesentlichen Voraussetzungen eines strafbaren Verhaltens auf. Aus den genannten Gründen ist § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB – soweit Prüfungsgegenstand – mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes aus Art. 103 Abs. 2 GG konform.

Auch § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB – soweit Prüfungsgegenstand – ist mit den aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Die Zusammenschau von § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB und dessen Verweisung über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB ergibt, dass der Inhalt der Ermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ausreichend detailliert vorgegeben und hinreichend bestimmt ist. Indem § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB auf die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 beziehungsweise Abs. 3 LFGB vorgegebene Zwecksetzung Bezug nimmt, ist auch hinreichend ersichtlich, dass die Bezeichnung der Tatbestände – anders als im Fall des § 10 Abs. 3 RiFiEtikettG a. F. – nicht eine Durchsetzung (irgendwelcher) Rechtsakte der Europäischen Union zum Gegenstand hat, die ein abstrakt oder konkret für die menschliche Gesundheit gefährliches Verhalten beinhalten.

In aller Kürze kann man sagen, dass letztlich die Entsprechungsklausel Inhalt und Programm der Ermächtigung vorgibt.