

4. Teil: Schutz von kumulierten Individualrechtsgütern

§ 7: Schutzstrukturen am Beispiel des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

I. Rechtsgut

- **Schutz der Volksgesundheit**

Insbesondere das Verbot des Inverkehrbringens gesundheitsschädlicher Lebensmittel weist auf die Intention hin, eine Vielzahl von Verkehrsteilnehmern zu schützen. Dies stellt sich aber richtigerweise als Individualrechtsgutsschutz dar.

- **Vertrauen in die Volksgesundheit**

Vertrauen ist hier jedoch nicht rechtsgutskonstituierend.

- **Vorverlagerter Individualrechtsgutsschutz**

Neben dem Schutz des Lebens und der Gesundheit des Einzelnen durch das Verbot gefährdender Handlungen soll auch der Verbraucher bzw. dessen Vermögen vor vermögensschädigenden oder zweckverfehlten Vermögensverfügungen geschützt werden.

II. LFGB und Verbotsnormen

1. Begriff der Lebensmittel nach dem LFGB

„Lebensmittel“ sind alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden. Zu Lebensmitteln zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe – einschließlich Wasser –, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden. Zu beachten ist, dass Lebensmittel keine Arzneimittel sind gem. § 2 III Nr. 1 AMG, demzufolge ein Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht.

2. Zentrale Verbotsnorm im Lebensmittelrecht ist § 5 LFGB

Das zentrale, dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dienende Verbot ergab sich früher aus § 8 LBMG und nun aus § 5 LFGB, wobei dieser exklusiv nur Lebensmittel erfasst. Bedarfsgegenstände und Futtermittel haben eigene Verbotskataloge im LFGB erhalten.

Bei Lebensmitteln ist es demnach insbesondere verboten, sie derart herzustellen oder zu behandeln, dass ihr Verzehr gesundheitsschädlich ist. In Verbindung mit Art. 14 I EG-Lebensmittel-Rahmenverordnung ergibt sich das Verbot, unsichere Lebensmittel, z.B. salmonellenverseuchtes oder gammeldes Fleisch, in den Verkehr zu bringen. Bei der Beurteilung, ob ein Lebensmittel eine solche Eignung zur Gesundheitsschädigung aufweist, ist auf den durchschnittlichen gesunden, nicht aber auf den überempfindlichen Verbraucher abzustellen.

3. Täuschungs- und vorgelagerter Gesundheitsschutz durch die weitere zentrale Verbotsnorm des § 11 LFGB

Nach § 11 LFGB soll verhindert werden, dass durch Irreführung (Täuschung) eine Gefährdungslage eintritt. Ferner soll gewährleistet werden, dass sich der Verbraucher beim Kauf auf die Vollwertigkeit des Lebensmittels verlassen kann. Hier zeigt sich eine Auswirkung der EU-Richtlinien, die ausgehend vom Verbraucherschutz den Markt stets aus der Verbraucherperspektive betrachten. Während die bisher genannten Vorschriften ausschließlich dem Gesundheitswesen dienen, verfolgt die in der Praxis des Strafrechts am häufigsten angewandte Norm des § 11 LFGB das alleinige Ziel, den Verbraucher vor Irreführung zu bewahren.

III. Einzelne Zuwiderhandlungen

Die Rechtsfolgen bei einzelnen Zuwiderhandlungen sind in Blankett-Tatbeständen geregelt.

1. § 58 LFGB – Zuwiderhandlungen gegen Verbote zum Schutz der Gesundheit

Von besonderer praktischer Bedeutung sind § 58 I Nr. 1-3 LFGB, die Verstöße gegen § 5 LFGB erfassen.

2. § 59 LFGB – Pönalisierung von leichteren Verstößen

§ 59 I LFGB stellt in den Nummern 7-9 Verstöße gegen das Verbot der irreführenden Werbung des § 11 LFGB unter Strafe. Diese Verstöße wirken ähnlich wie die irreführende Werbung aus § 16 I UWG.

3. § 60 LFGB – Fahrlässigkeitstaten sind Ordnungswidrigkeiten.

4. Blankette und Verweisungen – Problem des Allgemeinen Teils des Wirtschaftsstrafrechts

a) Allgemeines

Definition für Blankettstrafgesetze: Strafandrohungen, die hinsichtlich der Strafbarkeitsvoraussetzungen auf andere Vorschriften verweisen. Man unterscheidet Sanktions- und Ausfüllungsnorm.

Beispiel bei der Insolvenzverschleppung:

- § 15a IV InsO = Sanktionsnorm
- § 15a I InsO = Ausfüllungsnorm

Im Lebensmittelstrafrecht:

- § 58 LFGB = Sanktionsnorm
- § 5 LFGB = Ausfüllungsnorm

Blankettstrafrecht ist typisch für das Wirtschaftsstrafrecht, um den sich wandelnden Umständen Rechnung zu tragen.

b) Typologie

aa) Teilblankettgesetze

Hierbei handelt es sich um Straftatbestände, die das strafwürdige Verhalten zum Teil selbst regeln und im Übrigen auf eine andere Norm verweisen.

Beispiel: § 329 StGB

(1) „Wer **entgegen einer auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnung über ein Gebiet, das eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche bedarf** oder in dem während austauscharmer Wetterlagen ein starkes Anwachsen schädlicher Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu befürchten ist, **Anlagen innerhalb des Gebiets betreibt**, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

§ 329 I regelt selbst, dass das Betreiben von Anlagen innerhalb bestimmter Gebiete strafbar ist. Die nähere Bestimmung der Gebiete erfolgt aber durch Rechtsverordnungen.

Gegenbeispiel: § 28 VersG

„Wer der Vorschrift des § 3 zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

Hier wird pauschal der Verstoß gegen eine andere Vorschrift unter Strafe gestellt.

bb) Dynamische oder statische Verweisung

Unter dynamischer Verweisung versteht man Normen, die auch in die Zukunft verweisen – also auch auf zukünftige und in ihrem Inhalt noch unbekannte Normen.

Beispiel: § 370 Abs. 1 AO in Verbindung mit § 12 Abs. 1 MOG (dazu: BVerfG BeckRS 2010, 51332). § 12 MOG verweist seinerseits auf § 1 MOG, welcher allgemein auf Rechtsakte der EU Bezug nimmt.

Die Verwendung dynamischer Verweisungen ist insbesondere im Hinblick auf Art. 103 II GG bedenklich: Das Bestimmtheitsgebot soll nämlich auch gewährleisten, dass für den Einzelnen voraussehbar ist, welches Verhalten strafbar ist. Da die Ausfüllungsnorm bei dynamischen Verweisungen theoretisch ständig wechseln kann, ist dies zumindest zweifelhaft. Allerdings sind dynamische Verweisungen nicht grundsätzlich unzulässig. Sofern bereits die Sanktionsnorm das pönalisierte Verhalten hinreichend konkret bestimmt und die Ausfüllungsnorm lediglich noch eine Präzisierung im Detail vornimmt, ist die Verwendung dieser Verweisungstechnik keinen Bedenken ausgesetzt. Allerdings verlangt Art. 103 II GG selbstverständlich immer, dass hinreichend bestimmt ist, auf welche (zukünftigen) Normen verwiesen wird.

Teilweise wurde eine nichtstrafrechtliche dynamische Verweisung verfassungskonform als statische Verweisung ausgelegt (so § 144 II KostO a.F. des Bundesgesetzgebers: „Ist am Ort der Amtshandlung durch Bundes- oder Landesrecht sachliche Gebührenbefreiung gewährt, ...“, vgl. BVerfGE 48, 240 ff.).

Statische Verweisungen sind hingegen grundsätzlich zulässig und beziehen sich nur auf existente Vorschriften (z.B. §§ 58 II LFGB mit Verweis auf EG-Verordnung).

Zu beachten ist in diesem Fall jedoch der in § 2 III StGB statuierte Lex-mitior-Grundsatz, wonach im Fall einer Gesetzesänderung zwischen Tatbegehung und Aburteilung das mildeste Gesetz anzuwenden ist. Wird nun bei einer statischen Verweisung die Zielnorm geändert, kann die Verweisung vorübergehend leerlaufen, so zum Beispiel wenn der deutsche Gesetzgeber eine Rechtsänderung auf EU-Ebene nicht direkt mit deren Inkrafttreten in das Blankettstrafgesetz übernimmt. Während dieses Zeitraums tritt ein Zustand der Straflosigkeit ein, der ebenfalls ein ‚milderes Gesetz‘ i.S.d. § 2 III StGB darstellt und eine Bestrafung somit verhindert.

cc) Blankettstrafgesetze i.e.S. = sog. Außenverweisung

Die Sanktionsnorm verweist auf Akte einer anderen Normsetzungsinstanz als Ausfüllungsnormen; z.B. § 17 AWG (Ausfüllungsnorm ist hier eine Verordnung der Verwaltung, vgl. § 4 AWG) oder § 329 I 1 StGB („Wer entgegen einer auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnung über ein Gebiet [...]).

P: Andere Normsetzungsinstanz ist teilweise auch die Verwaltung: Z.B. § 329 I 2 StGB (hier in Form eines Verwaltungsaktes). Erforderlich ist in einem solchen Fall, dass der Gesetzgeber selbst die Entscheidung über die Strafbarkeit trifft, er darf dies nicht der Verwaltung überlassen. Im Übrigen genügt ein solches Blankett nur dann Art. 103 II GG, wenn schon die Sanktionsnorm selbst hinreichend bestimmt ist.

dd) Blankettstrafgesetze i.w.S. = (Binnen-)Verweisung

Eine Norm verweist auf Akte derselben Normsetzungsinanz, z.B. § 58 I Nr. 2 LFGB mit Verweis auf § 5 LFGB.

c) Abgrenzung zu normativen Tatbestandsmerkmalen

aa) Abgrenzungsnotwendigkeit

Die h.M. betrachtet den Begriff Blankett-Gesetz als verfassungsrechtliche Kategorie. Mit der Bezeichnung als Blankett wird automatisch die Kontrollfunktion des Art. 103 II GG angesprochen, also die Garantiefunktion des strafgesetzlichen Tatbestandes. Da der Tatbestand der Sanktionsnorm durch die Ausfüllungsnorm vervollständigt wird, ist auch die Ausfüllungsnorm am Maßstab des Art. 103 II GG zu messen.

Beim normativen Tatbestandsmerkmal hingegen gelten andere Maßstäbe: Die Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG richten sich hier ausschließlich an die Strafrechtsnorm. Diese muss das erforderliche Maß an Voraussehbarkeit gewährleisten. Die begrifflich einbezogenen außerstrafrechtlichen Normen und Rechtsinstitute sind dagegen nicht am Maßstab des Art. 103 II GG zu messen. Zur Verdeutlichung: Bei dem Merkmal der Fremdheit i.S.v. § 242 StGB handelt es sich um ein normatives Tatbestandsmerkmal. Am Maßstab des Art. 103 II GG ist aber allein der Tatbestand des § 242 StGB zu messen, nicht hingegen die Eigentumsregelungen des BGB.

Daneben wirkt sich die Unterscheidung auch auf **Irrtumsfragen** aus, da bei Blanketttatbeständen der Anwendungsbereich von § 16 StGB umstritten ist (vgl. unten).

bb) Faustformel

Faustformel: Bei normativen Tatbestandsmerkmalen verweist das Strafgesetz nicht auf andere Normen, sondern es sind bei der Wertung seiner Tatbestandsmerkmale andere Normen heranzuziehen. Die Abgrenzung im Einzelfall ist jedoch schwierig.

cc) Abgrenzungstheorien

formale Kriterien:

Unterscheidung danach, ob ausdrücklich auf eine andere Norm verwiesen wird. Wird nur indirekt – also mittelbar – auf eine andere Norm verwiesen, dann liegt ein normatives Merkmal vor. So beispielsweise bei dem Merkmal „fremd“, das nur mittelbar auf die Eigentumsregelungen des BGB verweist. Eine ausdrückliche Verweisung auf das JagdG und der Jagdverordnung liegt nach h.M. hingegen bei § 292 StGB vor. „Wer unter Verletzung fremden Jagdrechts oder Jagdausübungsrechts ...“

Problematisch daran ist aber, dass die gesetzgeberische Formulierung oft zufällig ist und keine bewusste Entscheidung für oder gegen die Annahme eines Blanketttatbestandes darstellt (*Tiedemann* Wirtschaftsstrafrecht AT Rn. 198).

inhaltliche Kriterien:

Nimmt ein Tatbestandsmerkmal auf eine Rechtsfolge anderer Gesetze Bezug, so ergibt der Tatbestand für sich allein eine sinnvolle Bestimmungsnorm und enthält deshalb nur ein normatives Tatbestandsmerkmal (die Unrechtsvertypung im Tatbestand ist also inhaltlich „geschlossen“). Als Beispiel sei wieder auf das Merkmal „fremd“ verwiesen, das nur auf die Rechtsfolge, also das Ergebnis einer Eigentumsbegründung oder eines -überganges abstellt. Der Dieb muss nicht wissen, auf welche Weise der Geschädigte das Eigentum erlangt hat. Das Gleiche gilt für das Jagdrecht (§ 292 StGB); der Wilderer muss nicht wissen, ob das fremde Jagdrecht ererbt oder erworben worden ist.

Blankettstrafgesetze nehmen hingegen auch auf den Tatbestand anderer Normen Bezug, die Sanktionsnorm ist also inhaltlich „offen“.

Verzicht auf Abgrenzung:

Teilweise wird die Abgrenzung schlicht abgelehnt und man behandelt Blankett-Tatbestände wie normative Tatbestandsmerkmale.

Ein solcher Schritt wird vor allem mit den Schwierigkeiten bei der Abgrenzung begründet, die damit zusammenhängen sollen, dass ein wirklich greifbarer Wertungsunterschied eben nicht besteht. Im Übrigen sind die Gesetzesformulierungen oftmals auch durch Zufall so entstanden – doch sollte der Zufall nicht über solche beachtlichen Fragen wie die des Irrtums (§ 16 oder § 17 StGB) entscheiden.

d) Rechtsstaatliche Anforderungen an Blankettgesetze

Grundentscheidung, was strafbar ist und was nicht, muss durch den Gesetzgeber erfolgen. Keine Delegationsmöglichkeit in wesentlichen Fragen.

Art. 103 II GG gilt auch für die Verweisungen auf außerstrafrechtliche Normen (vgl. oben).

e) Irrtum und Blankettvorschriften

Relevante Normen sind §§ 16, 17 StGB und § 11 OWiG. Grundsätzlich führt ein Irrtum über den Inhalt dessen, was in der Norm steht, zum Tatbestandsirrtum nach § 16 StGB.

Wenn das Blankett eine Einzelanordnung voraussetzt, führt der Irrtum über die Existenz und den Inhalt dieser Art zum Tatbestandsirrtum (§ 16 StGB).

Beispiel: Wehrstrafrecht § 19 WStG „Wer einen Befehl nicht befolgt und dadurch wenigstens fahrlässig eine schwerwiegende Folge (§ 2 Nr. 3) verursacht, ...“ Ist der Befehl nicht bekannt, so entfällt der Vorsatz gem. § 16 StGB.

Ist die blankettausfüllende Norm ein allgemeines Gesetz, geht die h.M. von einem engen Anwendungsbereich des § 16 I 1 StGB aus. Nur der Inhalt der Ausführungsnorm, nicht das Wissen um ihre Existenz gehört zum Tatbestand des Blankettgesetzes. Dies ergebe sich aus der Schuldtheorie, nach der grundsätzlich nur tatsächliche Irrtümer zum Ausschluss des Vorsatzes führen können. Kenntnis von den Wertungen des Gesetzgebers muss hingegen nicht gegeben sein. Das fehlende Wissen um die Existenz der Norm als solche ist somit ein Verbotsirrtum und nach den Regeln des § 17 StGB zu beurteilen.

Beispiel: Der Vorsatz ist auch bei Unkenntnis der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 nicht ausgeschlossen, wenn wissentlich ein gesundheitsschädliches Lebensmittel in den Verkehr gebracht wird (§ 58 II Nr.1 LFGB).

Eine a.A. tritt für einen weiten Anwendungsbereich von § 16 I 1 StGB ein. Danach gehören auch die Existenz und Wirksamkeit der blankettausfüllenden Norm zum Tatbestand des Blankettgesetzes (Arg.: Wortlaut des Blankettgesetzes, wodurch Verbotsnorm Tatbestandscharakter bekommt; die blankettausfüllende Norm kann der Normalbürger nicht ohne Weiteres wissen, sondern nur mittels empirischer Mittel erfassen). Im Ergebnis stellt diese Ansicht eine Rückkehr zur Vorsatztheorie dar, da auch Wertungen des Gesetzgebers, die dem Handelnden nicht bekannt sind, zu einem Abschluss des Vorsatzes führen.

Beispiel: A kauft von B das Recht, für den Fall, dass B seinen Betrieb eines Tages nicht weiterführen möchte (um in den vorzeitigen Ruhestand zu gehen), vorzugsweise zum Kauf berechtigt zu sein (Ankaufsrecht). Sieben Monate später verkauft A dieses Ankaufsrecht unter Vorlage einer notariellen Urkunde an C. In seiner Einkommensteuererklärung gibt er den Gewinn aus diesem Geschäft nicht an, wozu er, da der Verkauf innerhalb eines Jahres nach dem Erwerb stattfand, gem. § 23 I Nr. 2 EStG verpflichtet gewesen wäre. Dabei ging die Person davon aus, dass eine solche Einkommensteuerpflicht nur bei einer Veräußerung innerhalb von sechs Monaten besteht.

Nach der letztgenannten Ansicht entfällt in solchen Fällen der Vorsatz gem. § 16 I StGB auf die Begehung einer Steuerhinterziehung gem. § 370 AO. Nach ersterer Ansicht käme erneut nur ein Verbotssirrtum gem. § 17 StGB in Betracht.

Der eindeutige Wortlaut von § 17 StGB spricht eher für die herrschende Meinung. Dem gerade im Wirtschaftsstrafrecht häufig auftretenden Mangel an Appellwirkung der Tatbestände kann auch dadurch entgegengewirkt werden, dass das Merkmal der „Unvermeidbarkeit“ des Irrtums großzügig ausgelegt wird. Auf diese Weise können Unbilligkeiten, die dadurch entstehen, dass das sich aus dem Tatbestand ergebende Unrecht nicht unmittelbar für jedermann erkennbar ist, abgeschwächt werden. So wäre es denkbar, die Unkenntnis von der Einjahresfrist zumindest dann als unvermeidbar anzusehen, wenn diese Frist kurz vor der tatbestandlichen Handlung verändert wurde.

Literaturhinweise:

Zum Lebensmittelstrafrecht:

Hellmann/Beckemper Wirtschaftsstrafrecht, § 9

Zu Blankettgesetzen:

Tiedemann Wirtschaftsstrafrecht AT Rn. 197-208 und 337-352

Bülte NStZ 2013, 65-72

Jescheck/Weigend Strafrecht Allgemeiner Teil 5. Aufl. (1996) § 12 III 2