

Lebensmittelstrafrecht und Rechtssicherheit – Gerichtliche Strafbarkeit und Verwaltungsstrafbarkeit*

W. SCHROEDER

I. Einführung

Wird das LMSVG den Anforderungen an die Rechtssicherheit im Lebensmittelstrafrecht gerecht?

1. Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts

Befasst man sich mit dem Lebensmittelstrafrecht, so stößt man auf die Diskussion über die Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts. Die Zahl der gerichtlichen Verurteilungen von Verstößen gegen das Lebensmittelrecht ist in den letzten Jahren rapide gesunken (von 2554 im Jahr 1980 auf 1414 im Jahre 1990, dann auf 288 im Jahre 2000 und auf 85 im Jahre 2005). Allerdings sagt nicht nur die Zahl der verurteilten Personen etwas über die Relevanz eines Rechtsgebiets aus. Es erscheint bemerkenswert, dass nur ein Viertel aller Anzeigen in Lebensmittelsachen zu einer gerichtlichen Verurteilung führen. Diese Quote ist außerordentlich niedrig. Hinzu kommt ein beachtliches Dunkelfeld. Dennoch weist der Trend eindeutig auf eine Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts hin, zu der das LMSVG beiträgt, denn die Zahl der gerichtlichen Straftatbestände wurde im Vergleich zum LMG 1975 deutlich reduziert. Ob deshalb wirklich eine Entkriminalisierung vorliegt, muss man genau prüfen. Untersuchungen haben ergeben, dass in der Praxis Verstöße gegen Lebensmittelrecht häufig als Verwaltungsübertretungen geahndet werden, wo auch eine Verbotsentscheidung der Verwaltung ausreichen würde.

2. Lebensmittelstrafrecht als Maßnahme zur Durchführung der BasisVO

Das LMSVG dient der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (BasisVO). Die BasisVO enthält keine strafrechtlichen Sanktionen. Sie fordert in Art 17 Abs 2 UAbs 3 jedoch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen durch die Mitgliedstaaten, allerdings keineswegs zwingend Strafsanktionen. Denkbar sind alle Maßnahmen, die die Einhaltung des Lebensmittelrechts garantieren.

II. Grundprobleme der Bestimmtheit des Lebensmittelstrafrechts

Kern des Legalitätsprinzips in Art 18 Abs 1 B-VG ist das Bestimmtheitsprinzip. Das Handeln der Verwaltung und der Gerichte muss für den Bürger vorhersehbar und berechenbar sein. Allerdings muss das Gesetz dieses Handeln nicht bis ins letzte Detail bestimmen. Ermessenstatbestände und unbestimmte Rechtsbegriffe sind zulässig. Im Strafrecht gelten besonders strenge Anforderungen (Art 7 EMRK und Verbot rückwirkender Strafgesetze). Für den Einzelnen muss aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung erkennbar sein, welche Handlungen strafbar sind und welche nicht. Das Lebensmittelstrafrecht ist noch stärker als andere Bereiche des Strafrechts ein Testfall für den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Ein Lebensmittelunternehmer, der eine Straftat begeht, hat oftmals vorher keine Möglichkeit, sein Tun als rechtswidrig zu erkennen, denn die Lebensmittelgesetze stellen sehr komplexe Anforderungen. Bezüglich der Strafbarkeit für das Inverkehrbringen von wertgeminderten oder verfälschten Lebensmitteln (§ 90 Abs 1 Ziff 2 LMSVG) kommt es für die Frage, ob dieser Umstand nicht deutlich und allgemeinverständlich kenntlich gemacht ist, letztlich auf die Verkehrsauffassung und die Erwartungen der Verbraucher an. Ein Verstoß steht nicht vorher fest, sondern wird häufig erst *ex post* nach Auslegung durch die Rechtsprechung zu bejahen sein. Ähnliches gilt im Hinblick auf die Strafbarkeit wegen irreführender Angaben auf Lebensmitteln nach § 90 Abs 1 Ziff 1 LMSVG. Sind Tatbestände des Lebensmittelrechts derartig offen formuliert, so sollte von Strafsanktionen abgesehen werden, bis der Inhalt der Verpflichtungen feststeht.

III. Gerichtliche Strafen nach §§ 81, 82 LMSVG

1. Mögliche Strafen

Die Bedeutung von Vorsatzdelikten ist im gerichtlichen Lebensmittelstrafrecht schwindend gering.

* Vortrag beim Symposium „Ein Jahr LMSVG – Bilanz und Ausblick“ des Fachverbandes der Nahrungs- und Genussmittelindustrie am 27. März 2007 im Hotel InterContinental, Wien.

Nach §§ 81, 82 LMSVG hat dieses Vorgehen auf die Strafhöhe bei Geldstrafen keine Auswirkungen, nur die Freiheitsstrafen sind bei Fahrlässigkeit geringer. Jedoch spielen Freiheitsstrafen im justizstrafrechtlichen Bereich des Lebensmittelrechts ohnehin keine Rolle, was gegen eine solche Strafbarkeit spricht.

2. Inverkehrbringen gesundheitsschädlicher Lebensmittel nach § 81 Abs 1 iVm § 5 Abs 5 LMSVG und Art 14 Abs 4 BasisVO

Nach § 81 Abs 1 LMSVG ist gerichtlich strafbar, wer „gesundheitsschädliche“ Lebensmittel in Verkehr bringt bzw. nach § 81 Abs 3 LMSVG, wer Fleisch unter Verstoß gegen die Untersuchungspflicht in Verkehr bringt. Das Inverkehrbringen verdorbener oder verfälschter Lebensmittel stellt nur noch eine Verwaltungsübertretung dar. Nach § 5 Abs 5 Ziff 1 LMSVG ist ein Lebensmittel gesundheitsschädlich, wenn es „geeignet (ist), die Gesundheit zu gefährden oder zu schädigen“. Nach § 5 Abs 1 Ziff 1 LMSVG ist für die Frage, welche Lebensmittel nicht sicher sind, die BasisVO maßgeblich. Diese beantwortet die Frage der Gesundheitsschädlichkeit selbst nicht direkt, sondern macht lediglich Vorgaben.

So sind nach Art 14 Abs 4 BasisVO bei der Qualifikation eines Nahrungsmittels als gesundheitsschädlich sofortige, kurz- und längerfristige Auswirkungen „zu berücksichtigen“. Insoweit sind auch die „langfristigen Auswirkungen des Lebensmittels (...) auf nachfolgende Generationen“ in Rechnung zu stellen. Die Vorschrift ist an den Gesetzgeber adressiert, jedoch nicht unmittelbar in Lebensmittelstrafverfahren anwendbar. Sie kann als Auslegungshilfe bei der Konkretisierung von § 5 Abs 5 Ziff 1 LMSVG dienen, aber aus Gründen der Rechtssicherheit nicht herangezogen werden, um eine Strafbarkeit von Einzelnen zu begründen oder zu verschärfen.

IV. Verwaltungsstrafen nach §§ 90 ff LMSVG

1. Verwaltungsstrafrecht als Bagatelldelikt

Über die Zuordnung eines Tatbestandes zum Verwaltungsstrafrecht oder Justizstrafrecht entscheidet der Gesetzgeber nach pragmatischen Überlegungen (Soll die formale Verletzung der Untersuchungspflicht für Fleisch wirklich nach § 81 Abs 3 LMSVG gerichtlich oder nur verwaltungsstrafrechtlich relevant sein?). Wenn aber die Differenzierung fragwürdig ist, macht das Verwaltungsstrafrecht nur als Bagatelldelikt Sinn. Verwaltungsübertretungen wiegen wegen ihrer geringeren Sozialschädlichkeit weniger schwer, weshalb auch die Sanktionen weniger belastend ausgestaltet sein müssen.

2. Überhaupt Verwaltungsstrafen im Lebensmittelrecht?

Sind Verwaltungsstrafen überhaupt zeitgemäß, wenn präventive Sachnormen des Verwaltungsrechts eher eine Verhaltensänderung bewirken als geringe Geldstrafen? Dies gilt gerade im Lebensmittelrecht, das differenzierte Verwaltungsmaßnahmen kennt (Verbot des Inverkehrbringens, Betriebsschließung, Rücknahme vom Markt, Information der Verbraucher usw.). Diese Instrumente funktionieren, auch wenn sie nicht durch Strafe abgesichert sind, weil sie selbst erhebliche Sanktionen darstellen können.

3. Verwaltungsübertretungen

Die als Verwaltungsübertretung zu ahndenden Tatbestände sind in § 90 LMSVG geregelt. Unter den Tatbeständen befinden sich diejenigen, die schon bisher unter dem LMG zu einer Verwaltungsstrafbarkeit führten, aber auch teilweise solche, die bisher gerichtlich strafbar waren. Das betrifft vor allem den Täuschungsschutz in Bezug auf verfälschte und nachgemachte Lebensmittel und verdorbene Lebensmittel.

4. Sanktionen

Im LMSVG spielen Freiheitsstrafen als Verwaltungsstrafen praktisch keine Rolle. Sie sind nach § 90 LMSVG nur als Ersatz bei der Uneinbringlichkeit von Geldstrafen möglich. Die Standardstrafe im Lebensmittelrecht ist die Geldstrafe. Da es keine bedingte Nachsicht für Geldstrafen im Verwaltungsstrafrecht gibt, jedoch bei gerichtlichen Verurteilungen im Lebensmittelbereich Geldstrafen häufig bedingt verhängt werden, ergibt sich aus Verwaltungsgeldstrafen im Lebensmittelrecht faktisch eine Kriminalisierung. Allerdings ist fraglich, ob Geldstrafen von max. € 20.000 im Lebensmittelbereich eine Abschreckungswirkung haben.

5. Blankettverweisung auf Verordnungen der Verwaltung

Das Inverkehrbringen verbotener Zusatzstoffe wird durch das LMSVG selbst nicht strafrechtlich sanktioniert. Eine entsprechende Verwaltungsstrafbarkeit ergibt sich erst aus § 90 Abs 3 Ziff 2 LMSVG iVm einer nach § 6 LMSVG zu erlassenden Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit, die Regelungen über Zusatzstoffe enthält. Solche sog. Blankettverweisungen können mit dem Bestimmtheitsgrundsatz kollidieren. Grundsätzlich darf der Gesetzgeber die Aufgabe, einen Verbotstatbestand zu bilden, nicht an die Verwaltung delegieren. Zumindest muss er konkrete Anhaltspunkte festlegen, die der Ordnungsgeber konkretisieren kann. § 6 LMSVG überlässt aber der Verwaltung, bestimmte Verstöße gegen das Zusatzstoffrecht zu formulieren. Damit ist die Strafbarkeit nicht aufgrund des Gesetzes vorhersehbar (Verstoß gegen das Verbot der formalgesetzlichen Delegation nach Art 18 Abs 2 B-VG).

6. Blankettverweisung auf EG-Normen

In § 90 Abs 3 Ziff 1, 1. Alt LMSVG wird bezüglich der Strafbarkeit auf EG-Vorschriften verwiesen: Wer den in der Anlage zum LMSVG genannten unmittelbar anwendbaren Rechtsakten der EG oder Rechtsakten zu ihrer Durchführung zuwiderhandelt, kann mit einer Geldstrafe bis zu € 40.000 bestraft werden. Auch hierbei handelt es sich um eine Blankettverweisung, die nicht schon deshalb unzulässig ist, weil auf EG-Recht verwiesen wird, denn dieses ist aufgrund seiner unmittelbaren Geltung Bestandteil der in Österreich geltenden Rechtsordnung und daher wie nationales Recht zu behandeln. Der VfGH sieht in Blankettverweisungen auf EG-Verordnungen keine Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes, wenn die Sanktionsnorm nicht pauschal auf ein Rechtsgebiet verweist, sondern erkennen lässt, auf welche Ausfüllungsnorm Bezug genommen wird. Allerdings muss der österreichische Gesetzgeber selbst die Verweisung auf unmittelbar anwendbares EU-Recht vornehmen und darf dies nicht an die Verwaltung delegieren. Soweit die betreffenden EG-Rechtsakte in der Anlage zum LMSVG aufgeführt sind, dürfte dem Bestimmtheitsgebot Rechnung getragen sein.

V. Resümée

Das LMSVG unternimmt einen weiteren Schritt in Richtung Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts. Trotz alledem enthält es immer noch lebensmittelstrafrechtliche Bestimmungen, an deren Bedeutung man mit Blick auf die Praxis zweifeln kann. Ist eine Strafverfolgung sinnvoll, obwohl das Lebensmittelstrafrecht angesichts der zunehmenden Komplexität des Lebensmittelrechts unter erheblichen inhaltlichen Legitimationsproblemen leidet? Es ist zu überlegen, ob nicht neue Methoden des Verwaltungshandelns im Lebensmittelrecht (verbesserte Eigenkontrollsysteme, verbesserte Lebensmittelüberwachung, Vertrauensbildung zwischen Lebensmittelaufsicht und Lebensmittelunternehmen) an die Stelle problematischer lebensmittelrechtlicher Strafbestimmungen treten sollten.

Adresse des Autors:

*Univ.-Prof. Dr. Werner Schroeder, LL.M.
Institut für Europarecht und Völkerrecht
Innrain 52, 6020 Innsbruck
t +43 5 12 507 8320 / 8321, f +43 5 12 507 2651
e-mail: werner.schroeder@uibk.ac.at*