

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 5/17 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 58 Absatz 3 Nummer 2 sowie § 62 Absatz 1 Nummer 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB) mit Artikel 103 Absatz 2, 104 Absatz 1 Satz 1 und 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig sind

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landgerichts Stade vom 15. März 2017
- 600 KLS 1100 Js 7647/10 (1/15) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 11. März 2020 beschlossen:

§ 58 Absatz 3 Nummer 2 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 945) sowie vom 24. Juli 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 2205) ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit die Vorschrift über § 58 Absatz 1 Nummer 18 auf § 13 Absatz 1 Nummer 1 und 2 verweist.

§ 62 Absatz 1 Nummer 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 945) sowie vom 24. Juli 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 2205) ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit die Vorschrift dazu ermächtigt, die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 58 Absatz 3 Nummer 2 in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 18 und § 13 Absatz 1 Nummer 1 und 2 zu ahnden sind.

G r ü n d e :

A.

Die Vorlage des Landgerichts Stade betrifft die Frage, ob § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB) mit dem Grundgesetz vereinbar sind. 1

I.

1. Die vom Landgericht zur Prüfung gestellten Vorschriften sind Gegenstand des 10. Abschnittes des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, das die grundlegenden Bestimmungen des deutschen Lebensmittelrechts beinhaltet. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthält eine Strafvorschrift, § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. 2

a) Auf Unionsebene formuliert die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABI EG Nr. L 31 S. 1) neben Begriffsbestimmungen (Art. 2 und 3) die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts (Art. 5 bis 8). Daneben bestimmt sie die allgemeinen Verpflichtungen für den Lebensmittelhandel (Art. 11 ff.) sowie die allgemeinen Anforderungen des Lebensmittelrechts (Art. 14 ff.), wozu insbesondere die in Art. 14 festgelegten Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit gehören. 3

Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Durchsetzung und Überwachung der Einhaltung des Lebensmittelrechts. Dazu müssen sie nicht nur ein System amtlicher Kontrollen betreiben und andere den Umständen angemessene Maßnahmen durchführen, sondern gemäß UAbs. 3 Satz 1 auch Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht festlegen. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen gemäß Art. 17 Abs. 2 UAbs. 3 Satz 2 wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. 4

b) Die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates 5

vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABI EU Nr. L 139 S. 1, ber. ABI EU Nr. L 226 S. 3 und ABI EU 2008 Nr. L 46 S. 51, ber. ABI EU 2009 Nr. L 58 S. 3) legt allgemeine Hygienevorschriften für Lebensmittel fest, die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABI EU Nr. L 139 S. 55, ber. ABI EU Nr. L 226 S. 22, ABI EU 2008 Nr. L 46 S. 50). Letztere baut auf der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 auf, soll aber darüber hinaus den besonderen Gefahren für die menschliche Gesundheit, die von Lebensmitteln tierischen Ursprungs ausgehen, Rechnung tragen (vgl. etwa die Erwägungsgründe 1, 2, 7, 12, 13, 15, 16 Verordnung <EG> Nr. 853/2004). In Art. 3 bis 6 statuiert sie eine Reihe spezifischer Verpflichtungen des Lebensmittelunternehmers. Anlage III der Verordnung enthält eine Vielzahl detaillierter, auch für das hiesige Verfahren relevanter Vorgaben insbesondere zur Herstellung von Fleischerzeugnissen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist für Lebensmittelunternehmer gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung verbindlich.

c) Die Verordnung zur Durchsetzung lebensmittelrechtlicher Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft – Lebensmittelrechtliche Straf- und Bußgeldverordnung (LMRStV) vom 19. September 2006 (BGBl I S. 2136) beruht auf der in § 62 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigung. Sie enthält eine Reihe von Bestimmungen („Scharniernormen“; vgl. Wallau, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, VBem § 1 LMRStrafVO Rn. 1 <August 2017>), die die in europäischen Verordnungen enthaltenen Verhaltensgebote oder Verbote mit den Strafvorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches verknüpfen.

6

2. § 58 LFGB hatte in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2006 (BGBl I S. 945) – soweit für die Vorlagefrage relevant – folgenden Wortlaut:

7

§ 58 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer (...)

18. einer Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b, § 13 Abs. 1 Nr. 1 oder 2, § 22, § 32 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 3, jeweils auch in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Nr. 2, oder § 34 Satz 1 Nr. 1 oder 2 oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EG Nr. L 31 S. 1), geändert durch

die Verordnung (EG) Nr. 1642/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 (ABl. EU Nr. L 245 S. 4), verstößt, indem er (...).

(3) Ebenso wird bestraft, wer (...)

2. einer anderen als in Absatz 2 genannten unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Absatz 1 Nr. 18 genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 für einen bestimmten Straftatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

Durch Art. 1 Nr. 33 des Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 29. Juni 2009 (BGBl I S. 1659) wurde Absatz 2 der Vorschrift dahingehend angepasst, dass die Wörter „geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1642/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 (ABl. EU Nr. L 245 S. 4)“ durch die Wörter „zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 575/2006 der Kommission vom 7. April 2006 (ABl. EU Nr. L 100 S. 3)“ ersetzt wurden.

8

In der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2009 (BGBl I S. 2205) hatte die Vorschrift folgenden Wortlaut:

9

§ 58 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer (...)

18. einer Rechtsverordnung nach § 10 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe b, § 13 Absatz 1 Nummer 1 oder 2, § 22, § 32 Absatz 1 Nummer 1, 2 oder 3, jeweils auch in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Nummer 2, oder § 34 Satz 1 Nummer 1 oder 2 oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EG Nr. L 31 S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 575/2006 der Kommission vom 7. April 2006 (ABl. EU Nr. L 100 S. 3), verstößt, indem er (...)

(3) Ebenso wird bestraft, wer (...)

2. einer anderen als in Absatz 2 genannten unmittelbar geltenden

Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Absatz 1 Nummer 18 genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach § 62 Absatz 1 Nummer 1 für einen bestimmten Straftatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

Durch Art. 1 Nr. 1 der Ersten Verordnung zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches vom 3. August 2009 (BGBl I S. 2630) wurden in Absatz 2 die Wörter „(ABl. EG Nr. L 31 S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 575/2006 der Kommission vom 7. April 2006 (ABl. EU Nr. L 100 S. 3)“ durch die Wörter „(ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 202/2008 (ABl. L 60 vom 5.3.2008, S. 17) geändert worden ist“ ersetzt. 10

3. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB hatte in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2006 (BGBl I S. 945) folgenden Wortlaut: 11

§ 62 Ermächtigungen

(1) Das Bundesministerium wird ermächtigt, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die

1. als Straftat nach § 58 Abs. 3 oder § 59 Abs. 3 Nr. 1 oder 2 Buchstabe a zu ahnden sind oder (...).

In der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2009 (BGBl I S. 2205) sind die für die Begriffe „Absatz“ und „Nummer“ verwendeten Abkürzungen durch Ausschreibungen ersetzt worden. § 4 Abs. 3 LFGB enthält eine Legaldefinition des Begriffs Bundesministerium; danach ist das (heutige) Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft das Bundesministerium in diesem Sinne. 12

4. a) Die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 verpflichtet Lebensmittelunternehmer unter anderem, sicherzustellen, dass für die Herstellung von Fleischerzeugnissen keine Knorpel des Kehlkopfs, der Luftröhre und der extralobulären Bronchien verwendet werden. Die maßgeblichen Vorschriften lauten: 13

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. die Begriffsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, (...).

Artikel 3 Allgemeine Verpflichtungen

(1) Lebensmittelunternehmer müssen die einschlägigen Vorschriften der Anhänge II und III erfüllen. (...)

ANHANG III BESONDERE ANFORDERUNGEN

ABSCHNITT VI: FLEISCHERZEUGNISSE

1. Lebensmittelunternehmer müssen sicherstellen, dass folgende Teile nicht für die Herstellung von Fleischerzeugnissen verwendet werden:

c) Knorpel des Kehlkopfs, der Luftröhre und der extralobulären Bronchien; (...).

b) Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bestimmt auszugsweise:

14

Artikel 2 Definition von „Lebensmittel“

Im Sinne dieser Verordnung sind „Lebensmittel“ 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. (...)

Artikel 3 Sonstige Definitionen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

2. „Lebensmittelunternehmen“ alle Unternehmen, gleichgültig, ob sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind oder nicht und ob sie öffentlich oder privat sind, die eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführen;

3. „Lebensmittelunternehmer“ die natürlichen oder juristischen Personen, die dafür verantwortlich sind, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden; (...).

c) Die in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB genannte Verordnungsermächtigung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB lautete in der bekanntgemachten Neufassung vom 26. April 2006 (BGBl I S. 945):

15

§ 13 Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit und vor Täuschung

(1) Das Bundesministerium wird ermächtigt, in den Fällen der Nummern 1 und 2 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 Nr. 1, auch in Verbindung mit Abs. 2, genannten Zwecke erforderlich ist,

1. bei dem Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln

a) die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren zu verbieten oder zu beschränken,

b) die Anwendung bestimmter Verfahren vorzuschreiben,

2. für bestimmte Lebensmittel Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen zu stellen, (...).

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB bestimmte als Zwecksetzung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches die Sicherstellung des Schutzes der Verbraucher durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit, § 1 Abs. 2 LFGB die Umsetzung und Durchführung von Unionsrecht. 16

Die redaktionell umgestaltete Folgefassung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB (Fassung der Neubekanntmachung vom 24. Juli 2009, BGBl I S. 2205) nahm für die maßgeblichen Zwecke – insoweit unverändert – auf § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB Bezug sowie auf § 1 Abs. 3 LFGB, der dem früheren § 1 Abs. 2 LFGB entsprach. 17

d) Die auf Grundlage von § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB erlassene Lebensmittelrechtliche Straf- und Bußgeldverordnung bestimmte in ihrer Ursprungsfassung (BGBl I 2006 S. 2136): 18

§ 3 Durchsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 853/2004

(1) Nach § 58 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 bis 6 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Artikel 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III

2. Abschnitt VI Nr. 1 nicht sicherstellt, dass ein dort genanntes Teil für die Herstellung von Fleischerzeugnissen nicht verwendet wird, (...).

§ 7 LMRStV enthielt in der Ursprungsfassung eine Regelung, wonach sich Verweisungen in der Verordnung auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf die in der Anlage der Verordnung angegebene Fassung beziehen. Durch Art. 1 Nr. 4 der Ersten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung vom 9. Januar 2008 (BGBl I S. 22) wurde die bis dato in § 7 LMRStV enthaltene Regelung mit Wirkung vom 22. Januar 2008 bis zum 25. Juni 2010 in § 8 LMRStV überführt. 19

Im Zeitraum vom 31. Mai 2008 bis zum 27. Februar 2009 (vgl. die durch Art. 1 Nr. 3 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung vom 20. Mai 2008, BGBl I S. 907, bewirkte Änderung der Anlage) verwies die Anlage zu § 8 LMRStV unter Nr. 3 auf die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl EU Nr. L 139 S. 55, ber. ABl EU Nr. L 226 S. 22, ABl EU 2008 Nr. L 46 S. 50), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1243/2007 der Kommission vom 24. Oktober 2007 (ABl EU Nr. 20

L 281 S. 8). Im Zeitraum vom 28. Februar 2009 bis zum 25. Juni 2010 (vgl. die durch Art. 1 Nr. 2 der Dritten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung vom 17. Februar 2009, BGBl I S. 394, bewirkten Änderungen der Anlage) verwies die Anlage unter Nr. 3 auf diese Verordnung in der zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1020/2008 der Kommission vom 17. Oktober 2008 (ABl EU 2008 Nr. L 277 S. 8) geänderten Fassung.

II.

1. Dem Angeklagten des Ausgangsverfahrens wird unter anderem ein Verstoß gegen § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB zur Last gelegt. Aufgrund der am 19. Dezember 2016 sowie am 9. und 16. Januar 2017 durchgeführten Hauptverhandlung gelangte das Landgericht zu folgenden Feststellungen und Würdigungen: 21

Der Angeklagte war alleiniger Geschäftsführer der V. GmbH. Diese besaß für ihre Betriebsstätte in C. eine Zulassung als Zerlege- und Verarbeitungsbetrieb nach dem Fleischhygienegesetz und der Fleischhygiene-Verordnung. Im Zeitraum zwischen dem 23. Dezember 2008 und dem 2. Februar 2010 lieferte die V. GmbH eine aus Schweinefleisch bestehende Fleischmasse an die P. GmbH. Bei den Lieferungen im Jahr 2008 war die Fleischmasse als „Baaderfleisch“, bei den späteren Lieferungen als „Verarbeitungsfleisch gewolft“ bezeichnet. Das für die Fleischmasse verwendete Fleisch stammte jeweils von Schweinekehlköpfen. Das den Schweinekehlköpfen anhaftende Fleisch wurde bei der V. GmbH mit einem Hochdruckseparator maschinell abgetrennt. Bei diesem Vorgang entstand zwar eine Fleischmasse, die in ihrem äußeren Erscheinungsbild einer solchen glich, die zulässigerweise für die Herstellung von Fleischerzeugnissen Verwendung findet. Sie enthielt jedoch Knorpelpartikel vom Kehlkopf und der Luftröhre. Eine knorpelfreie Fleischmasse konnte mit der gewählten Druckeinstellung nicht hergestellt werden. Das Produktionsverfahren für die Fleischmasse lief während des gesamten Tatzeitraums stets gleichförmig ab. 22

Der Angeklagte wusste aufgrund seiner Einbindung in die Testläufe für das Fertigungsverfahren der Fleischmasse und anhand der ihm verfügbaren Informationen über das Zustandekommen des internen Regelwerkes, dass mit dem vorgesehenen Produktionsverfahren ein knorpel-, drüsen- und schleimhautfreies Produkt nicht zu erzielen war. Gleichwohl ließ er die Produktion aufnehmen und nahm dabei billigend in Kauf, dass der Tatbestand des Nichtsicherstellens des Nichtverwendens von Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre eintrat. In der Zeit zwischen dem 19. Dezember 2008 und dem 3. Februar 2010 kam es im Einzelnen sodann zu mindestens 266 Lieferungen des von den Kehlköpfen abgetrennten Fleisches unter der Bezeichnung „S. Baaderfleisch“ beziehungsweise „Verarbeitungsfleisch gewolft“ durch die V. GmbH an die P. GmbH. 23

Der Angeklagte sei als Geschäftsführer der V. GmbH Lebensmittelunternehmer im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 853/2004. Dies ergebe sich aus dem in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 enthaltenen Verweis auf die Begriffsbestimmungen des Art. 3 Nr. 3 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der dort in Art. 2 24

enthaltenen Definition des Begriffs der Lebensmittel. Die Fleischmasse sei als Verarbeitungsprodukt aus dem Rohmaterial Schweinefleisch dazu bestimmt gewesen, in der Lebensmittelindustrie zu von Menschen zu verzehrenden Speisen weiterverarbeitet zu werden. Dies ergebe sich aus der Bezeichnung „Verarbeitungsfleisch“ beziehungsweise „Baderfleisch“. Da die Fleischmasse im Geschäftsbetrieb der V. GmbH verarbeitet und unter ihrer Firma verkauft worden sei, sei diese verantwortliches Lebensmittelunternehmen. Da die V. GmbH als juristische Person nach § 13 GmbHG für die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen verantwortlich gewesen sei, sei sie Lebensmittelunternehmerin. Dieses besondere persönliche Merkmal sei dem Angeklagten als alleinigem Geschäftsführer und damit als nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GmbHG vertretungsberechtigtem Organ gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 StGB zuzurechnen. Der Angeklagte habe entgegen § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in Verbindung mit Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV nicht sichergestellt, dass Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre bei der Herstellung der Fleischmasse nicht verwendet wurden, obwohl dies in seinen Verantwortungsbereich gefallen sei.

2. a) Mit im Fortsetzungstermin vom 16. Januar 2017 verkündetem und als Anlage zu Protokoll genommenem Beschluss hat das Landgericht in der Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei Schöffen die Hauptverhandlung ausgesetzt und beschlossen, dass dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt werde, 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 daher nichtig sind.

25

Die Kammer sei davon überzeugt, dass der Angeklagte als Geschäftsführer der V. GmbH dafür verantwortlich sei, dass im verfahrensgegenständlichen Zeitraum eine aus Schweinekehlköpfen gewonnene Fleischmasse unter der Bezeichnung „Baderfleisch“ beziehungsweise „Verarbeitungsfleisch gewolft“ an die P. GmbH verkauft und geliefert worden sei, obwohl die Fleischmasse Luftröhrenknorpel sowie Drüsen und Schleimhaut enthalten habe. Dies habe der Angeklagte für möglich gehalten und dabei billigend in Kauf genommen, dass mit dem Produktionsverfahren eine knorpelfreie Fleischmasse nicht hergestellt werden können. Daher habe sich der Angeklagte gemäß § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in Verbindung mit Abschnitt VI Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV strafbar gemacht. Zur Überzeugung der Kammer stünden § 58 Abs. 3 Nr. 2 sowie § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB allerdings mit dem Grundgesetz nicht im Einklang und seien daher nichtig. Die Kammer werde ihre rechtliche Bewertung im Einzelnen in einem weiteren Beschluss darlegen.

26

b) Mit Beschluss vom 15. März 2017 hat das Landgericht außerhalb der Hauptverhandlung in der Besetzung mit drei Berufsrichtern entschieden, dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG die Frage zur Entscheidung vorzulegen, 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 daher nichtig sind.

27

Zur Begründung führt es aus, die Frage, ob § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB verfassungswidrig und damit nichtig sei, sei entscheidungserheblich. Nach den getroffenen Feststellungen müsse das Landgericht im Falle der Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm den Angeklagten des Nichtsicherstellens des Nichtverwendens von Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in Verbindung mit Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV schuldig sprechen und die Tat entsprechend § 260 Abs. 4 Satz 1 StPO in der Urteilsformel bezeichnen. Im Falle der Verfassungswidrigkeit komme ein auf § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB gestützter Schuldspruch hingegen nicht in Betracht, so dass die Urteilsformel – ungeachtet der Frage, ob der Angeklagte noch weitere Straftatbestände verwirklicht habe – einen anderen Inhalt aufweise.

§ 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB genüge den Vorgaben des Art. 103 Abs. 2 GG nicht. Strafbegründendes Merkmal nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB sei allein die Zuwiderhandlung gegen eine unmittelbar geltende Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Union, woraus sich der Charakter als Blankettstrafgesetz ergebe. Näher eingegrenzt werde dies ausschließlich dahingehend, dass die Vorschrift, gegen welche zuwidergehandelt werde, inhaltlich einer Regelung entsprechen müsse, zu der die in Absatz 1 Nummer 18 genannten Vorschriften ermächtigt seien, soweit die Zuwiderhandlung durch eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB für strafbar erklärt werde. Die Konkretisierung durch die Entsprechungsklausel genüge nicht, um den Normadressaten in die Lage zu versetzen, anhand des Gesetzes selbst zu ersehen, welche Zuwiderhandlungen im Einzelnen strafbewehrt seien. Die Entsprechungsklausel bleibe unklar, da das Gesetz keinerlei Anhaltspunkt benenne, anhand welcher Kriterien zu beurteilen sei, ob die fragliche Vorschrift inhaltlich einer Regelung gleiche, zu der die in Absatz 1 Nummer 18 genannten Vorschriften ermächtigt seien. Der wesentliche Akt der Bewertung bleibe allein dem Ordnungsgeber überlassen. Dabei falle noch besonders ins Gewicht, dass sich die Entsprechung nicht auf ein förmliches Gesetz, sondern auf Normen beziehe, die im Wege der Verordnungsermächtigung zustande gekommen seien, womit sich die inhaltliche Vorgabe der Strafdrohung noch weiter von der eigenen gesetzgeberischen Entscheidung entferne. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB überlasse es damit allein der Exekutive, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich sei, durch Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB diejenigen Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB zu ahnden seien. Diese Regelung gleiche trotz der Entsprechungsklausel im Ergebnis derjenigen in § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG, die das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 - als unzulässige Blankoermächtigung zur Umsetzung von Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 durch eine nationale Rechtsverordnung angesehen habe. Auch im vorliegenden Verfahren entscheide letztlich allein der nationale Ordnungsgeber über die Strafbarkeit. Ein ausreichend inhaltlich bestimmter Straftatbestand liege im Falle des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB im Ergebnis nicht vor.

§ 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB genüge den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an eine hinreichende gesetzliche Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nicht. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB regelt, dass im Wege der Rechtsverordnung die Tatbestände bezeichnet werden könnten, die als Straftat nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 oder § 59 Abs. 3 Nr. 1 oder 2 Buchstabe a LFGB zu ahnden seien. Näher eingegrenzt werde dies lediglich dahingehend, dass diese Bezeichnung zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union erforderlich sein müsse. Eine nähere Umgrenzung, um welche Rechtsakte es sich hierbei handeln solle oder welchem Normbestand diese entnommen werden könnten, finde sich nicht. Auch aus der Zusammenschau mit § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ergebe sich nicht, welche Tatbestände letztlich unter Strafe gestellt werden sollen. § 58 Abs. 3 LFGB enthalte allein Art und Ausmaß einer Strafe, indem der von § 58 Abs. 1 LFGB benannte Strafraum – Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe – auf die von § 58 Abs. 3 LFGB erfassten Tatbestände erstreckt werde, soweit in einer Verordnung mit Verweis auf diese Vorschrift die Verletzung eines bestimmten Tatbestandes unter Strafe gestellt sei. Eine eigene gesetzgeberische Entscheidung dazu, welche Tatbestände strafbewehrt sein sollten, lasse § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB damit nicht erkennen. Es handele sich letztlich – wie das Bundesverfassungsgericht dies mit Beschluss vom 21. September 2016 im Verfahren 2 BvL 1/15 im Falle von § 10 Abs. 1 und 3 RiFiEtikettG entschieden habe – um eine unzulässige pauschale Blankoermächtigung zur Schaffung von Straftatbeständen bei Verstößen gegen gemeinschaftsrechtliche Regelungen im Bereich der Hygiene bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs durch den Verordnungsgeber. Auch anhand des Gesamtzusammenhanges der gesetzlichen Regelung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches lasse sich nicht ersehen, auf welche lebensmittelrechtlichen Regelungen sich die Verordnungsermächtigung für die Strafbarkeitserklärung beziehen solle. Der in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltenen Entsprechungsklausel komme eine eingrenzende Wirkung aus den vorstehend genannten Gründen nicht zu. Alleinige Bedingung für die Strafbarkeit bleibe letztlich die Entscheidung des Verordnungsgebers über die Strafbarkeitsbestimmung. Diesem bleibe es gänzlich freigestellt, welche Verstöße gegen das in Bezug genommene Gemeinschaftsrecht er als strafwürdig ansehe. Dem Normadressaten sei es nicht möglich, anhand der genannten Bestimmungen zu ersehen, welche Rechtsakte der Europäischen Union strafbewehrt seien. Den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung des Verordnungsgebers werde daher nicht genügt.

3. a) Von der gemäß § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 77 Nr. 1 BVerfGG gewährten Möglichkeit zur Stellungnahme hat namens der Bundesregierung das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Gebrauch gemacht. Die Vorlage habe keine Aussicht auf Erfolg. Sie sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

Es sei fraglich, ob das vorliegende Gericht sich hinreichend mit den zur Prüfung gestellten Normen und insbesondere mit Inhalt, Funktion und den Auswirkungen der

Entsprechungsklausel befasst habe. Insgesamt erkenne und erörtere das Landgericht die keineswegs unerheblichen inhaltlichen Unterschiede zwischen der Bestimmung des § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG und der der § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB nicht.

Die vorgelegten Regelungen seien mit der Verfassung, insbesondere mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG sowie mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG sei lediglich klargestellt, dass eine Rückverweisungsklausel als alleiniger Bestimmtheitsfaktor unzureichend sei und Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Bestimmtheit der gesetzlichen Regelungen nicht kompensieren könne. Wegen der in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltenen Entsprechungsklausel sei diese Vorschrift anders als § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG hinreichend bestimmt. Die Entsprechungsklausel diene als Instrument für den Ordnungsgeber, um die einschlägigen Unionsvorschriften zu finden. Der vom Landgericht problematisierte, dem Ordnungsgeber überlassene wesentliche Akt der Bewertung erschöpfe sich darin, dass der Ordnungsgeber schlicht nur diejenigen Unionsvorschriften als Straftatbestand aufnehmen dürfe, die nach den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB genannten Ermächtigungen im nationalen Recht hätten erlassen werden dürfen. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB sei das Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu verbieten, dass bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen bestimmte Stoffe verwendet werden, soweit dies zum Schutz vor einer Gefahr für die menschliche Gesundheit erforderlich sei. In § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a LFGB werde das zu sanktionierende Verhalten beschrieben, in § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB der mit der Sanktionierung zu verfolgende Zweck. An der hinreichenden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a LFGB und somit der Vereinbarkeit dieser Norm mit Art. 103 Abs. 2 GG bestünden keine Zweifel. § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV sei rechtmäßig aufgrund von § 62 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 58 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 1 Nr. 18 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a LFGB erlassen worden. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 hätte nach der deutschen Verordnungsermächtigung in § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a LFGB erlassen werden dürfen. Die Normadressaten seien aufgrund ihres Fachwissens ebenfalls in der Lage zu erkennen, welche Unionsrechtsakte von der Verordnungsermächtigung erfasst seien.

§ 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB sei mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Ähnlich wie im Falle von § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG seien die einschlägigen Normen grundsätzlich Rechtsakten des Unionsrechts zu entnehmen. Anders als in § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG seien jedoch die Grenzen der Ermächtigung genau bestimmt. Denn in Zusammenschau mit der Entsprechungsklausel in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB und der in Bezug genommenen Ermächtigungen aus § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB ergäben sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung unmittelbar aus dem Gesetz.

33

34

b) Die Präsidentin des Bundesgerichtshofes hat gemäß § 82 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG ebenfalls Gelegenheit zur Äußerung gehabt und Stellungnahmen der Vorsitzenden des 2. und 3. Strafsenats übersandt. Der Vorsitzende des 2. Strafsenats hat zur Frage der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage auf den Beschluss des 3. Strafsenats vom 30. Juni 2015 - 3 StR 9/15 -, zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Blankettstrafgesetzen auf die Urteile des 2. Strafsenats vom 18. September 2013 - 2 StR 365/12 - sowie vom 23. Dezember 2015 - 2 StR 525/13 - verwiesen. Der Vorsitzende des 3. Strafsenats hat ebenfalls auf den Beschluss des 3. Strafsenats vom 30. Juni 2015 - 3 StR 9/15 - verwiesen.

c) Von der gemäß § 27a BVerfGG gewährten Möglichkeit zur Stellungnahme haben der Generalbundesanwalt, die Bundesrechtsanwaltskammer sowie der Deutsche Anwaltverein Gebrauch gemacht.

aa) Der Generalbundesanwalt hält die Vorlage bereits für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

Das Landgericht habe sich für die Entscheidungserheblichkeit nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV ihrerseits wirksam erlassen worden sei. Es sei nicht klar, dass das Verbot der Verwendung von Knorpel einen Bezug zum in § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB als Zweckvorgabe enthaltenen Gesundheitsschutz habe. Auch habe das Landgericht Wortlaut und Struktur des konkreten Tatbestandes des § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV und erforderlichenfalls die Möglichkeit einer geltungserhaltenden Reduktion nicht hinreichend in den Blick genommen.

Die Vorschriften der § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB seien mit den Vorgaben der Art. 103 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Die hier zur Prüfung gestellten Normen unterschieden sich von den für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen des Rindfleischetikettierungsgesetzes in einem wesentlichen Punkt, nämlich der Entsprechungsklausel. Zwar vermöge die Bezugnahme auf den Regelungsbereich der in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen die von der Strafdrohung erfassten Verhaltensweisen nicht entscheidend einzugrenzen, weil sich die dem Ordnungsgeber eingeräumte Regelungsermächtigung auf eine unübersehbare Vielfalt möglichen Verhaltens im Umgang mit den vom Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch erfassten Erzeugnissen erstrecke. Jedoch lasse sich die erforderliche Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden solle, dem Rückbezug auf den Zweck der Verordnungsermächtigung entnehmen; dieser sei gerichtet auf die Sicherstellung des Schutzes der Verbraucher durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit. Dem Ordnungsgeber werde lediglich eine Filterfunktion dahingehend übertragen, die vom Schutzzweckzusammenhang erfassten Pflichten des europäischen Sekundärrechts zu identifizieren und sich dessen eher technisch ausgerichtete Regelungen zur Ausfüllung des grundsätzlichen Normverbotes – nämlich bei der Herstellung, der Behandlung und dem Inverkehrbringen von Erzeugnis-

sen die Gesundheit der Verbraucher nicht zu gefährden – zu eigen zu machen. Die Aufgabe des Ordnungsgebers beschränke sich auf eine Spezifizierung dessen, was im Gesetz im Wesentlichen entschieden sei. Für den Normadressaten ergebe sich eine Präzisierung, weil aus der unübersehbaren Menge an möglicherweise gesundheitsrelevanten Regelungen diejenigen, die nicht in einer entsprechenden Rechtsverordnung bezeichnet seien, als Anknüpfungspunkt für eine Strafbarkeit von vornherein ausschieden. Die Wertung, der Exekutive werde ein derart großer Gestaltungsspielraum eingeräumt, dass es ihr vorbehalten bleibe, eigenmächtig zu beurteilen, welche unionsrechtlichen Vorschriften einem nationalen Ge- oder Verbot entsprechen, und somit über das Ob der Strafbarkeit zu entscheiden, könne weder im Ausgangspunkt noch im Ergebnis überzeugen. Auch im Übrigen bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Für die in Betracht kommenden Adressaten der Norm, nämlich Lebensmittelunternehmer, sei die Strafbarkeit in hinreichender Weise erkennbar. Von einem Lebensmittelunternehmer könne erwartet werden, dass ihm nicht nur die relevanten Lebensmittelhygienevorschriften bekannt seien, sondern auch der Umstand, dass diese überwiegend im europäischen Sekundärrecht geregelt seien. Von ihm könne weiter erwartet werden, den in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltenen Verweisungsketten – erforderlichenfalls nach Beratung – zu folgen und deren Sinngehalt zu erfassen.

Auch die Verordnungsermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB sehe sich keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, da durch die über die Verweisung sichergestellte Anbindung an die Erforderlichkeit zum Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefahren die gesetzgeberische Entscheidung zu Inhalt und Programm der Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ausreichend erkennbar sei und daher den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge.

40

bb) Die Bundesrechtsanwaltskammer hält die zur Prüfung gestellten Vorschriften für verfassungswidrig. Die in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen hätten höchst unterschiedliche Regelungszwecke und Schutzziele und beträfen teilweise völlig unterschiedliche Regelungsmaterien. Teilweise spiegelten die genannten Vorschriften „in sich eigenständig“ das Erfordernis einer weiteren Entsprechung. Dies führe zu einer nicht überschaubaren Zahl sich angeblich entsprechender Sachverhalte, die jedoch nicht identifizierbar seien. Im Hinblick auf Vorschriften, die ihrerseits eine Entsprechung voraussetzten, sei der Tatbestand des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB kontur- und inhaltslos. Auch im Übrigen sei der Inhalt des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB nicht klar. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB gewährleiste auch nicht die abstrakte Erkennbarkeit der Strafbarkeit, weil die Entsprechungsformeln nicht nur nicht geeignet seien, das Bestimmtheitsgebot zu beachten, sondern diesem sogar entgegenstünden.

41

Der Anwendungszusammenhang des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB potenziere die verfassungsrechtlichen Probleme. Die Vorschriften verstießen auch gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Anwendbarkeit des Gesetzes hänge davon ab, ob der Ordnungsgeber von seiner Ermächtigung Gebrauch gemacht habe. Auch im Hinblick auf

42

Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung genügten die Vorschriften den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht.

cc) Der Deutsche Anwaltverein hält § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ebenfalls für mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig. Weder dem Laien noch dem Rechtsanwender sei es aufgrund der kaskadenartigen Ausgestaltung der Norm und ihrer Verweise möglich, die normativen Voraussetzungen der Strafbarkeit hinreichend klar und verständlich zu erfassen. Die möglichen Fälle der Strafbarkeit ließen sich nicht schon aufgrund des Parlamentsgesetzes, sondern erst aufgrund eines Vergleichs zwischen der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 und den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB genannten Ermächtigungsgrundlagen sowie aufgrund der lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung erkennen. Es fehle an einem gesetzlich geregelten Straftatbestand. Die Entsprechungsklausel möge zwar eine gewisse Richtung, vielleicht auch Orientierung und Bindung sowie eine gewisse inhaltliche Umgrenzung vorgeben, lasse aber nicht hinreichend klar erkennen, welche Verstöße gegen unionsrechtliche Vorgaben sanktioniert werden sollten. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB lege lediglich die Strafdrohung nach Art und Maß der Strafe fest, nicht aber das strafbewehrte Verhalten. Auch die Entsprechungsklausel ändere – trotz eines etwaigen praktischen Bedürfnisses an einer zügigen Bewehrung des Unionsrechts – nichts daran, dass es abermals zu einer klandestinen Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen komme. Aufgrund der Regelungstechnik verfüge der Verordnungsgeber über eine Vielzahl von Entscheidungsmöglichkeiten, er könne frei wählen, ob er ein Verhalten strafbewehe oder nicht. Auch Normadressaten mit besonderem Fachwissen seien nicht in der Lage, den Regelungsgehalt hier einschlägiger unbestimmter Rechtsbegriffe und der zahlreichen Verweisungen des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB zu verstehen und diesen konkrete Handlungsanforderungen zu entnehmen.

43

§ 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB genüge den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht. Nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB übertrage der Gesetzgeber die Entscheidung, welche Rechtsverletzung über § 58 Abs. 3 LFGB strafbewehrt werden solle, an die Exekutive. Einzige inhaltliche Vorgabe sei insoweit, dass die Sanktion durch Strafe zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Union erforderlich sein solle. Weder werde bezeichnet, für welche Vorschriften des Unionsrechts dies gelten solle, noch, welcher Maßstab für die „Erforderlichkeit zur Durchsetzung“ anzuwenden sei. Materiell bleibe die Ermächtigung – auch in der Zusammenschau mit § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB und dem Gesamtzusammenhang des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches – konturenlos, da sich für die Exekutive nicht erkennen lasse, welche Tatbestände unter Strafe gestellt werden sollen.

44

B.

Die Vorlage ist zulässig.

45

I.

Die Vorlagefrage bedarf allerdings der Präzisierung. 46

1. Da das Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG einen – wenn auch dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung zugewiesenen – Teil des einheitlichen Ausgangstreits darstellt, können grundsätzlich nur solche Rechtsvorschriften zur verfassungsgerichtlichen Prüfung und Entscheidung gestellt werden, denen im Ausgangsverfahren rechtliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 8, 274 <291 ff.>; 117, 272 <291>; stRspr). Das Bundesverfassungsgericht kann daher eine (zu) weit gefasste Rechtsfrage auf ihren entscheidungserheblichen Teil begrenzen (vgl. BVerfGE 132, 302 <316 Rn. 37>). 47

2. a) Die verfassungsrechtliche Prüfung ist danach darauf zu beschränken, ob § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit die Entsprechungsklausel von den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen diejenige nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB in Bezug nimmt. Das Landgericht ist der Auffassung, dass der Angeklagte des Nichtsicherstellens des Nichtverwendens von Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in Verbindung mit Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV schuldig zu sprechen wäre. Damit stellt es auf eine Zuwiderhandlung gegen besondere Ge- oder Verbote bei dem Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Lebensmitteln ab. Von den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen, auf die sich die Entsprechungsklausel des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB bezieht, hat lediglich diejenige des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB diesen speziellen Umgang mit Lebensmitteln zum Gegenstand. 48

b) Soweit das Landgericht fragt, ob § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB mit dem Grundgesetz vereinbar sei, ist ebenfalls eine Beschränkung der Vorlagefrage vorzunehmen. Denn die Vorschrift ermächtigt zur Bezeichnung sowohl der Tatbestände, die nach § 58 Abs. 3 LFGB, als auch der Tatbestände, die nach § 59 Abs. 3 Nr. 1 und 2 LFGB zu ahnden sind. Davon zur Prüfung gestellt hat das Landgericht indes nur die Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB, soweit die Entsprechungsklausel von den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen diejenige nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB in Bezug nimmt. Auf die Frage, ob die Verordnungsermächtigung auch insoweit verfassungsmäßig ist, als sie den Ordnungsgeber zur Ausfüllung der übrigen Vorschriften ermächtigt, kommt es somit nicht an. 49

II.

Jedenfalls zusammen genommen genügen der Beschluss des Landgerichts vom 16. Januar 2017 und sein nachfolgender Beschluss vom 15. März 2017 den Vorgaben des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 1 BVerfGG, soweit es um die richtige Besetzung des vorliegenden Gerichts geht. 50

1. Das vorlagebefugte Gericht ist der Spruchkörper, der für die Entscheidung zu- 51

ständig ist, bei der es auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ankommt (vgl. BVerfGE 1, 80 <81>; 16, 305 <305>; 19, 71 <72>; 21, 148 <149>; 29, 178 <179>; 34, 52 <57>; 114, 303 <315>; stRspr). Der Vorlagebeschluss ist in der Besetzung zu fassen, die für diese Entscheidung vorgeschrieben ist (vgl. BVerfGE 1, 80 <81>; 16, 305 <305>; 19, 71 <72>; 21, 148 <149>; 29, 178 <179>; 34, 52 <57>; 54, 159 <164>; 114, 303 <315>; stRspr). Gehören dem Spruchkörper Laienrichter an, müssen sie die Vorlage mit beschließen (vgl. BVerfGE 1, 80 <81 f.>; 16, 305 <305>; 19, 71 <72>; 29, 178 <179>; 34, 52 <57>; 114, 303 <315 f.>). Gemäß § 76 Abs. 1 Satz 1 GVG sind die (großen) Strafkammern der Landgerichte mit drei Richtern einschließlich des Vorsitzenden und zwei Schöffen besetzt. In dieser Besetzung entscheidet die Kammer – vorbehaltlich einer etwaigen Besetzungsreduktion nach § 76 Abs. 2 Satz 4 StPO – in der Hauptverhandlung (vgl. Gittermann, in: Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2014, § 76 GVG Rn. 4). Zu den Entscheidungen in oder aufgrund der Hauptverhandlung gehört insbesondere das Urteil und damit auch der Schuldspruch (vgl. Gittermann, in: Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2014, § 76 GVG Rn. 4). Entscheidungen außerhalb der Hauptverhandlung trifft die (große) Strafkammer gemäß § 76 Abs. 1 Satz 2 GVG hingegen ohne Mitwirkung der Schöffen.

2. Der Beschluss vom 16. Januar 2017 ist durch die Kammer des Landgerichts in der Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei Schöffen nach Beratung verkündet und damit in der für den urteilsgegenständlichen Schuldspruch erforderlichen Besetzung gefasst worden, wenn er auch für sich betrachtet den Begründungsanforderungen hinsichtlich der Entscheidungserheblichkeit und Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit nicht genügt. Der unter dem 15. März 2017 außerhalb der Hauptverhandlung ergangene, ausführlich begründete Beschluss ist demgegenüber lediglich von den Berufsrichtern unterzeichnet und ausweislich des Überleitungssatzes vom Rubrum zum Tenor nur von diesen gefasst. Diesen Beschluss hat das Landgericht somit in der für Entscheidungen außerhalb der Hauptverhandlung gemäß § 76 Abs. 1 Satz 2 GVG ausreichenden, nicht aber in der für die Verurteilung im Sinne eines Schuldspruches erforderlichen Besetzung gefasst.

52

Die beiden Beschlüsse sind jedoch in ihrer Gesamtheit zu betrachten (vgl. BVerfGE 9, 20 <27>). Der unter dem 16. Januar 2017 ergangene Beschluss ist als für die Aussetzungs- und Vorlageentscheidung konstitutiv anzusehen; der nachfolgende Beschluss vom 15. März 2017 hat allein die Bedeutung einer – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässigen (vgl. BVerfGE 75, 329 <339>; 120, 1 <24>; 132, 302 <310>; 136, 127 <142 f.>) – Nachholung oder Ergänzung der Begründung. Er lässt sich als ausführliche Darstellung der – auch mit den Schöffen – beratenen und bereits im Beschluss vom 16. Januar 2017 bekundeten Auffassung verstehen, dass die vorgelegten Normen verfassungswidrig seien.

53

III.

Das Landgericht hat in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG noch genügenden Weise dargelegt, dass die Frage der

54

Verfassungsmäßigkeit von § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB entscheidungserheblich ist.

1. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm die Vorschrift unvereinbar ist. Die Begründung, die das Bundesverfassungsgericht entlasten soll (vgl. BVerfGE 37, 328 <333 f.>; 65, 265 <277>), muss daher mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 7, 171 <173 f.>; 79, 240 <243>; 105, 61 <67>; 121, 108 <117>; 133, 1 <11 Rn. 35>; 135, 1 <10 f. Rn. 28>; 136, 127 <142 Rn. 44>; 138, 1 <13 Rn. 37>).

55

2. a) Das Landgericht hat im Beschluss vom 15. März 2017 ausgeführt, dass es im Falle der Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB den Angeklagten aufgrund der getroffenen Feststellungen des Nichtsicherstellens des Nichtverwendens von Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen schuldig zu sprechen hätte. Zur Begründung hat es unter ausführlicher Darstellung des Sachverhalts die Vorschriften des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB, des § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV sowie die Verhaltensnormen des Abschnitts VI Nr. 1 Buchstabe c des Anhangs III der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 und die Begriffsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 herangezogen und in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 22>) angewandt. Für den Fall der Verfassungswidrigkeit der in der Vorlage bezeichneten Vorschriften hat das Landgericht demgegenüber dargelegt, dass ein Schuldspruch im Hinblick auf § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB nicht in Betracht komme. Damit ist klargestellt, dass und weshalb die Entscheidung von der Frage der Verfassungswidrigkeit des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB abhängig ist.

56

b) Ausdrückliche Ausführungen zur Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB enthält der Beschluss des Landgerichts vom 15. März 2017 zwar ebenso wenig wie der Beschluss vom 16. Januar 2017. Die Entscheidungserheblichkeit ergibt sich allerdings zumindest mittelbar aus dem Beschluss vom 15. März 2017. Das Landgericht begründet die Entscheidungserheblichkeit darin maßgeblich mit einem im Falle der Verfassungswidrigkeit von § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB abweichenden Schuldspruch, der sich erst aus einer möglichst genauen, anschaulichen und verständlichen Umschreibung des Inhalts der Tat (vgl. Maier, in: Münchener Kommentar zur StPO, 1. Aufl. 2016, § 260 Rn. 248), die ihrerseits aus dem bei einer Blankettvorschrift notwendigen Zusammenführen von Blankett (hier: § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB) und den blankettausfüllenden Normen (hier: § 58 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 1 Nr. 18, § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB i.V.m. Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV) folgt. Dabei fungiert die Vorschrift des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB als für die „Scharniernorm“ des § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV notwendige Ermächtigungsgrundlage. Entfällt

57

sie, ist ein Rückgriff auf die den Schuldspruch (hier: Nichtsicherstellen des Nichtverwendens von Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen) konstituierenden Normen des Unionsrechts nicht möglich. Damit ergibt sich die Entscheidungserheblichkeit zwar nicht ausdrücklich, aber noch hinreichend deutlich aus den landgerichtlichen Ausführungen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, ob insbesondere die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV als Teilelement der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB erlassenen Rechtsverordnung den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage entspricht, war nicht erforderlich. Die Rechtsauffassung des Landgerichts hierzu lässt sich dem Vorlagebeschluss ebenfalls noch mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen. Ob § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMRStV wirksam erlassen wurde, ist eine innerhalb der Prüfungskompetenz des Landgerichts liegende Frage, die es in vertretbarer Weise (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 22>) konkludent bejaht hat. Insbesondere lässt sich das Verbot der Verwendung von Knorpel des Kehlkopfes, der Luftröhre und der extralobulären Bronchien auf den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB normierten Zweck des Schutzes der Verbraucher durch Vorbeugung oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit zurückführen.

58

IV.

Das Landgericht hat ferner seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt.

59

1. Das vorlegende Gericht muss die für seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Norm maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 78, 165 <171 f.>; 86, 71 <77 f.>; 88, 70 <74>; 88, 198 <201>; 93, 121 <132>; 138, 1 <13 f. Rn. 37>). Der Vorlagebeschluss muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage, insbesondere der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 136, 127 <142 Rn. 45; 145 ff. Rn. 53 ff.>; 138, 1 <15 f. Rn. 42>; 141, 1 <11 Rn. 23>).

60

2. a) Das Landgericht stellt in Bezug auf § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar. Ausgehend von diesen Maßstäben begründet es seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit. Dabei stützt es sich auf die Parallelen der Regelung des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB zu der Bestimmung des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG a.F. Dass sich die Vorschriften im Hinblick auf die in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltene Entsprechungsklausel unterscheiden, hat das Landgericht thematisiert, sich aber maßgeblich auf den Gedanken gestützt, auch die Entsprechungsklausel ändere nichts daran, dass der wesentliche Bewertungsakt letztlich dem Ordnungsgeber obliege. Zudem beziehe sich die Entsprechungsklausel auf Verordnungsrecht, so dass insgesamt eine Entfernung von einer in einem Gesetz im formellen Sinne zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Entscheidung zur Vorgabe der Strafbar-

61

keit zu konstatieren sei. Mit diesen Ausführungen hat das Landgericht zwar nicht alle Einzelheiten der auch in der Literatur geführten Diskussion zur Zulässigkeit der Verwendung von Blankettstrafnormen mit Rückverweisungs- und Entsprechungsklauseln (vgl. exemplarisch Bülte, BB 2016, S. 3075 <3078 f.>; Dannecker, in: Kert/Lehner, Festschrift für Frank Höpfel zum 65. Geburtstag, 2018, S. 577 <599 f.>; Dannecker/Bülte, in: Dannecker/Gorny, Kommentar zum Lebensmittelrecht, § 58 LFGB Rn. 272, 277 <Dezember 2016>; Dannecker/Bülte, in: Achenbach/Ransiek/Rönnau, Handbuch Wirtschaftsstrafrecht, 5. Aufl. 2019, 5. Verstöße gegen Ge- und Verbotsnormen des Gemeinschafts-/Unionsrechts, die nationalen Ge- und Verbotsnormen entsprechen <§ 58 Abs. 3 LFGB>, Rn. 252; Dorneck, in: Stam/Werkmeister, Der Allgemeine Teil des Strafrechts in der aktuellen Rechtsprechung, 2019, S. 9 <29 f.>; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, Kap. 7 Rn. 100 f.; Honstetter, NZWiSt 2017, S. 325 <327 f.>; Pauly, StoffR 2017, S. 265 <267 f.>; Rohnfelder/Freytag, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 58 LFGB Rn. 10a <Januar 2018>; Pfohl, in: Müller-Gugenberger, Wirtschaftsstrafrecht, 6. Aufl. 2015, § 72 Rn. 55 f.; Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Aufl. 2018, § 9 Rn. 72 f.; Schmitz, wistra 2017, S. 455 f.; Wallau, LMuR 2016, S. 229 <231 f.> einerseits sowie Boch, ZLR 2017, S. 317 <321 ff.>; Bosch, in: Meyer/Streinz, LFGB, 2. Aufl. 2012, § 58 Rn. 1, 6 f.; Brand/Kratzer, JR 2018, S. 422 <431 f.>; Knierim, in: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis, Wirtschaftsstrafrecht, 2017, Vor §§ 58 - 61 LFGB Rn. 7; Sackreuther, in: Graf/Jäger/Wittig, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 2. Aufl. 2017, Vor §§ 58 - 61 LFGB Rn. 26, § 58 LFGB Rn. 41 ff.; Schützendübel, Die Bezugnahme auf EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen, 2012, S. 334 ff. andererseits) argumentativ aufgegriffen. Es hat jedoch eine maßstabsbezogene Subsumtion mit den nach seiner Auffassung tragenden Gesichtspunkten vorgenommen.

b) Das Landgericht stellt auch in Bezug auf § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar und begründet ausgehend von diesen Maßstäben seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit. Dabei stellt es die Parallelität der Verordnungsermächtigung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB zu derjenigen des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG a.F. in den Vordergrund, unternimmt aber auch den Versuch, anhand des Gesetzeszusammenhangs und der – in § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG a.F. nicht enthaltenen – Entsprechungsklausel diejenigen lebensmittelrechtlichen Vorschriften einzugrenzen, auf deren Strafbarkeitserklärung sich der Ordnungsgeber beziehen dürfe. Es kommt zu dem Ergebnis, dass der Ordnungsgeber in verfassungsrechtlich nicht hinnehmbarer Weise freie Hand habe.

62

C.

Die Vorlage ist unbegründet. Die vorgelegten Normen sind vollumfänglich am Maßstab des Grundgesetzes zu prüfen (I.). Die Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ist – soweit zur Prüfung gestellt – mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar (II.); die Verordnungsermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ist – soweit zur Prüfung gestellt – mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (III.).

63

I.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes ist nicht deshalb von vornherein ausgeschlossen oder eingeschränkt, weil die zur Prüfung gestellten Vorschriften unionsrechtlich determiniert sind. 64

1. Bei Bestehen eines Gestaltungsspielraums sind die zur Ausfüllung von Unionsrecht erlassenen nationalen Rechtsakte einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes zugänglich (vgl. BVerfGE 122, 1 <20 f.>; 129, 78 <90 f.>; 140, 317 <335 f. Rn. 39>; ferner BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, Rn. 42). Gleiches gilt, wenn eine innerstaatliche Rechtsvorschrift nicht der Umsetzung, sondern der Ergänzung und Durchführung zwingenden Unionsrechts dient (vgl. BVerfGE 143, 38 <51 ff. Rn. 31 ff.>). 65

2. Danach sind die vorgelegten Vorschriften vollumfänglich – und ausschließlich – am Maßstab des Grundgesetzes überprüfbar. 66

a) Zwar ist die in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltene Strafvorschrift insoweit unionsrechtlich determiniert, als Art. 17 Abs. 2 UAbs. 3 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht festzulegen. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen gemäß Art. 17 Abs. 2 UAbs. 3 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Damit ist aber weder vorgegeben, welcher Art die festzulegende Sanktion sein soll, noch, dass jeder Verstoß mit einer Sanktion zu ahnden ist. Auch die Vorgabe, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen, konkretisiert nicht die Art der festzulegenden Sanktion. Vielmehr verbleibt dem nationalen Gesetzgeber die Wahl der Sanktion und ihrer näheren Ausgestaltung. Insoweit hat er die Möglichkeit, die Vorgabe unter Einpassung in das nationale Sanktionssystem umzusetzen und kann sich dabei des Haftungsrechts ebenso bedienen wie der Lebensmittelüberwachung, des Ordnungswidrigkeitenrechts oder auch des Strafrechts. Den dabei verbleibenden Gestaltungsspielraum muss er in grundrechtsschonender Weise ausfüllen. 67

b) Dies gilt umso mehr für die Vorschrift des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB. Denn welcher Regelungstechnik – etwa einer in einer Rechtsverordnung enthaltenen Rückverweisung – sich der Gesetzgeber zu bedienen hat, gibt das Unionsrecht nicht vor. Das Erfordernis einer Verordnungsermächtigung – wie hier in Form der Vorschrift des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB – ist vielmehr die Folge der vom nationalen Gesetzgeber im Rahmen seiner institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie gewählten Regelungstechnik. Will der Gesetzgeber Teilelemente seiner Rechtssetzungsbefugnisse delegieren, muss er nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG eine gesetzliche Verordnungsermächtigung schaffen (vgl. BVerfGE 150, 1 <115 Rn. 239>). Die nähere gesetzliche Ausgestaltung dieser Ermächtigung bestimmt der Gesetzgeber autonom. 68

II.

§ 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ist – soweit Prüfungsgegenstand – mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes aus Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG (noch) vereinbar. 69

1. a) Art. 103 Abs. 2 GG gewährleistet, dass eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Als Gesetz im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG sind nicht nur Gesetze im formellen Sinn zu verstehen, sondern auch Rechtsverordnungen, die im Rahmen von Ermächtigungen ergangen sind, die den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügen (vgl. BVerfGE 14, 174 <185>; 14, 245 <251>; 22, 21 <25>; 32, 346 <362>; 38, 348 <371>; 143, 38 <52 Rn. 34>; stRspr). 70

Die Bedeutung des Art. 103 Abs. 2 GG erschöpft sich nicht im Verbot der gewohnheitsrechtlichen oder rückwirkenden Strafbegründung. Art. 103 Abs. 2 GG enthält für die Gesetzgebung ein striktes Bestimmtheitsgebot sowie ein damit korrespondierendes, an die Rechtsprechung gerichtetes Verbot strafbegründender Analogie (vgl. BVerfGE 14, 174 <185>; 73, 206 <234>; 75, 329 <340>; 126, 170 <194>; 130, 1 <43>; 143, 38 <52 f. Rn. 35>; stRspr). 71

Durch diese Garantien soll zum einen sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheidet. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt verwehrt, die normativen Voraussetzungen einer Bestrafung festzulegen (vgl. BVerfGE 47, 109 <120>; 57, 250 <262>; 73, 206 <234 f.>; 75, 329 <341>; 78, 374 <382>; 92, 1 <12>; 126, 170 <194 f.>; 130, 1 <43>; 143, 38 <53 Rn. 36>; stRspr). Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber übernimmt mit der Entscheidung über strafwürdiges Verhalten die Verantwortung für eine Form hoheitlichen Handelns, die zu den intensivsten Eingriffen in die individuelle Freiheit zählt; es ist eine ihm vorbehaltene grundlegende Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen der Staat gerade das Mittel des Strafrechts als Instrument sozialer Kontrolle einsetzt (vgl. BVerfGE 123, 267 <408>; 126, 170 <194>; 143, 38 <53 Rn. 36>). 72

Zum anderen hat Art. 103 Abs. 2 GG auch eine freiheitsgewährleistende Funktion (vgl. BVerfGE 75, 329 <341> m.w.N.; 126, 170 <194 f.>), weil jeder Teilnehmer am Rechtsverkehr vorhersehen können soll, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist (vgl. BVerfGE 143, 38 <53 Rn. 37>). 73

b) In seiner Funktion als Bestimmtheitsgebot enthält Art. 103 Abs. 2 GG dementsprechend die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (stRspr seit BVerfGE 25, 269 <285>). Die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechts- 74

ausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (vgl. BVerfGE 101, 1 <34>; 108, 282 <312>; 150, 1 <96 ff. Rn. 190 ff.>) und Rechtsvorschriften so genau fassen muss, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 93, 213 <238>), gelten danach für den grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts besonders strikt (vgl. BVerfGE 143, 38 <53 f. Rn. 38>). Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG verlangt daher, den Wortlaut von Strafnormen so zu fassen, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht (vgl. BVerfGE 126, 170 <195> m.w.N.).

Eine Strafe kann nach Art. 103 Abs. 2 GG nur auf der Grundlage eines förmlichen Gesetzes verhängt werden. Ist der Straftatbestand in einer Verordnung enthalten, müssen somit die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aufgrund des Gesetzes, nicht erst aufgrund der hierauf gestützten Verordnung erkennbar sein (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG; vgl. BVerfGE 14, 174 <185 f.>; 75, 329 <342>; 78, 374 <382>; 143, 38 <54 Rn. 39>; stRspr). Der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen der Strafbarkeit selbst zu bestimmen und darf diese Entscheidung nicht den Organen der vollziehenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfGE 47, 109 <120>; 78, 374 <382>; 143, 38 <54 Rn. 39>). Erlässt er eine Strafvorschrift, die Freiheitsstrafe androht, muss er – auch in Anbetracht von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG – mit hinreichender Deutlichkeit selbst bestimmen, was strafbar sein soll, und Art und Maß der Freiheitsstrafe im förmlichen Gesetz festlegen (vgl. BVerfGE 14, 245 <251>; 78, 374 <383>; 143, 38 <54 Rn. 39>), und zwar umso präziser, je schwerer die angedrohte Strafe ist (vgl. BVerfGE 14, 245 <251>; 75, 329 <342>; 143, 38 <54 Rn. 39>).

75

c) Allerdings muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden (vgl. BVerfGE 28, 175 <183>; 47, 109 <120 f.>; 126, 170 <195>; 131, 268 <307>; 143, 38 <54 Rn. 40>). Müsste er jeden Straftatbestand stets bis ins Letzte ausführen, anstatt sich auf die wesentlichen Bestimmungen über Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe zu beschränken, bestünde die Gefahr, dass die Gesetze zu starr und kasuistisch würden und dem Wandel der Verhältnisse oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten (vgl. BVerfGE 14, 245 <251>; 143, 38 <54 f. Rn. 40>).

76

Daher schließt das Bestimmtheitsgebot die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus (vgl. BVerfGE 11, 234 <237>; 28, 175 <183>; 48, 48 <56>; 92, 1 <12>; 126, 170 <196>; 131, 268 <306 f.>; 143, 38 <55 Rn. 41>). Gegen ihre Verwendung bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (vgl. BVerfGE 45, 363 <371 f.>; 86, 288 <311>; 131, 268 <307>; 143, 38 <55 Rn.

77

41>). Dabei kann der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festgelegt werden, sondern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestandes einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben (vgl. BVerfGE 28, 175 <183>; 86, 288 <311>; 126, 170 <196>; 131, 268 <307>; 134, 33 <81 f. Rn. 112>; 143, 38 <55 Rn. 41>), wobei der Gesetzgeber die Strafbarkeitsvoraussetzungen umso genauer festlegen und präziser bestimmen muss, je schwerer die von ihm angedrohte Strafe ist (vgl. BVerfGE 75, 329 <342>; 126, 170 <196>). Auch der Kreis der Normadressaten ist von Bedeutung (vgl. BVerfGE 48, 48 <57>; 126, 170 <196>).

d) Der Gesetzgeber muss den Tatbestand nicht stets vollständig im förmlichen Gesetz umschreiben, sondern darf auf andere Vorschriften verweisen. Solche Verweisungen sind als vielfach übliche und notwendige gesetzestechnische Methode anerkannt, sofern die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und wenn diese Vorschriften dem Normadressaten durch eine frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind (vgl. BVerfGE 5, 25 <31>; 22, 330 <346>; 26, 338 <365 f.>; 47, 285 <311>; 143, 38 <55 Rn. 42>). Dabei kann der Gesetzgeber auch auf Vorschriften eines anderen Normgebers verweisen, denn eine solche Verweisung bedeutet rechtlich nur den Verzicht, den Text der in Bezug genommenen Vorschriften in vollem Wortlaut in die Verweisungsnorm aufzunehmen (vgl. BVerfGE 47, 285 <311 f.>; 143, 38 <55 Rn. 42>). Das gilt auch für Verweisungen auf Normen und Begriffe des Rechts der Europäischen Union. Unionsrecht und nationales Recht sind zwar zwei verschiedene Teilrechtsordnungen. Beide stehen jedoch nicht unverbunden nebeneinander, sondern greifen auf mannigfache Weise ineinander. Diese vielfältige Verschränkung von Unionsrecht und nationalem Recht verbietet es, Verweisungen auf Unionsrecht anders zu beurteilen als Verweisungen auf nationales Recht (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 143, 38 <55 f. Rn. 42>).

Die mit einer Verweisung in aller Regel verbundene gesetzestechnische Vereinfachung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der verweisende Gesetzgeber sich den Inhalt von Rechtsvorschriften des anderen Normgebers in der Fassung zu eigen macht, wie sie bei Erlass seines Gesetzesbeschlusses galt (statische Verweisung; vgl. BVerfGE 26, 338 <366>; 47, 285 <312>; 60, 135 <155>; 67, 348 <362 f.>; 78, 32 <35 f.>; 143, 38 <56 Rn. 43>). Verweist ein Gesetzgeber hingegen auf andere Vorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung (dynamische Verweisung), kann dies dazu führen, dass er den Inhalt seiner Vorschriften nicht mehr in eigener Verantwortung bestimmt und damit der Entscheidung Dritter überlässt. Allerdings sind dynamische Verweisungen nicht schlechthin ausgeschlossen, sondern nur soweit Rechtsstaatlichkeit, Demokratiegebot und Bundesstaatlichkeit dies erfordern; grundrechtliche Gesetzesvorbehalte können diesen Rahmen zusätzlich einengen (vgl. BVerfGE 47, 285 <312 ff.>; 78, 32 <36>; 141, 143 <176 f. Rn. 75>; 143, 38 <56 Rn. 43>).

78

79

e) Bei einem Blankettstrafgesetz ersetzt der Gesetzgeber die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung in demselben Gesetz oder in anderen – auch künftigen – Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die nicht notwendig von derselben rechtsetzenden Instanz erlassen werden müssen (vgl. BVerfGE 14, 245 <252>; 87, 399 <407>; 143, 38 <56 Rn. 44>). Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht (vgl. BVerfGE 14, 245 <252 f.>; 48, 48 <55>; 51, 60 <74>; 75, 329 <342>; 143, 38 <56 Rn. 44>). Dazu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt (vgl. BVerfGE 23, 265 <269>; 143, 38 <56 Rn. 44>).

80

Das gilt auch für Blankettstrafgesetze, die Zuwiderhandlungen gegen bestimmte Ver- oder Gebote eines unmittelbar anwendbaren Rechtsakts der Europäischen Union bewehren und zu diesem Zweck auf das Unionsrecht verweisen. An Verweisungen auf das Unionsrecht sind aus den dargelegten Gründen keine strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen zu stellen als an solche auf das innerstaatliche Recht (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 143, 38 <57 Rn. 45>). Inwieweit es dem nationalen Gesetzgeber auch verwehrt ist, unmittelbar anwendbares Unionsrecht im nationalen Recht durch gleichlautende Strafnormen zu wiederholen, weil die Normadressaten nach einer älteren, zum Binnenmarkt ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union über den Unionscharakter einer Rechtsnorm nicht im Unklaren gelassen werden dürfen (vgl. EuGH, Urteil vom 10. Oktober 1973, Variola, C-34/73, Slg. 1973, S. 981 <990>; Urteil vom 2. Februar 1977, Amsterdam Bulb, C-50/76, Slg. 1977, S. 137 <146 f.>; Urteil vom 28. März 1985, Kommission/Italienische Republik, C-272/83, Slg. 1985, S. 1057 <1074>; BVerfGE 143, 38 <57 Rn. 45>), bedarf keiner Entscheidung.

81

Dem in Art. 103 Abs. 2 GG verankerten Bestimmtheitsgebot genügen Blankettstrafgesetze jedoch nur dann, wenn sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe also bereits entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind (vgl. BVerfGE 14, 174 <185 f.>; 23, 265 <269>; 37, 201 <208 f.>; 75, 329 <342>; 78, 374 <382 f.>; 143, 38 <57 Rn. 46>). Zudem müssen neben der Blankettstrafnorm auch die sie ausfüllenden Vorschriften die sich aus Art. 103 Abs. 2 GG ergebenden Anforderungen erfüllen (vgl. BVerfGE 23, 265 <270>; 37, 201 <209>; 75, 329 <342, 344 ff.>; 87, 399 <407>; 143, 38 <57 Rn. 46>).

82

Legt die Blankettstrafnorm nicht vollständig selbst oder durch Verweis auf ein anderes Gesetz fest, welches Verhalten durch sie bewehrt werden soll, sondern erfolgt dies erst durch eine nationale Rechtsverordnung, auf die verwiesen wird, müssen daher nach Art. 103 Abs. 2 GG und – soweit Freiheitsstrafe angedroht wird – in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die

83

Art der Strafe für den Bürger schon aufgrund des Gesetzes und nicht erst aufgrund der hierauf gestützten Rechtsverordnung vorhersehbar sein (vgl. BVerfGE 14, 174 <185 f.>; 14, 245 <251>; 75, 329 <342>; 78, 374 <382 f.>; 143, 38 <57 f. Rn. 47>; stRspr). 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 (vgl. BVerfGE 14, 174 <187>; 14, 245 <251>; 22, 21 <25>; 23, 265 <269 f.>; 75, 329 <342>; 78, 374 <383>; 143, 38 <58 Rn. 47>). Es macht dabei im Grundsatz keinen Unterschied, ob der Verordnungsgeber den Straftatbestand selbst konkretisiert oder aber ob er sich auf eine von einem anderen Normgeber erlassene Vorschrift bezieht, die er daraufhin überprüft hat, ob er diese Norm als Konkretisierung selbst hätte erlassen dürfen (vgl. Schützendübel, Die Bezugnahme auf EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen, 2012, S. 336 ff.). Diese Anforderungen betreffen auch den Fall, dass Blankettstrafgesetze auf das Unionsrecht verweisen (vgl. BVerfGE 143, 38 <58 Rn. 47>).

2. Die Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ist eine Blankettstrafnorm (a), die sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes sowohl hinsichtlich dessen kompetenzsichernder (b) als auch dessen freiheitsgewährender Funktion (c) im Ergebnis (noch) vereinbaren lässt. 84

a) Nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB wird mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wer einer anderen als in Absatz 2 genannten unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB für einen bestimmten Straftatbestand auf diese Strafvorschrift verweist. Die Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ist damit eine Blankettstrafnorm, die die Strafandrohung nach Art und Maß der Strafe regelt und das verbotene Verhalten in seinem Kern als Zuwiderhandlung gegen unmittelbar geltende Vorschriften des Unionsrechts beschreibt. Anders als im Falle des § 10 Abs. 1 RiFiEtikettG a.F. (vgl. BVerfGE 143, 38 <58 f. Rn. 50>) werden die strafbewehrten Verbotsvorschriften des Unionsrechts aber nicht lediglich abstrakt skizziert. Vielmehr werden sie aufgrund der Entsprechungsklausel über § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB und die in dieser Vorschrift genannten Verordnungsermächtigungen in der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB zu erlassenden Rechtsverordnung als solche zu bezeichnende Verhaltensvorschriften konkretisiert, die der Verordnungsgeber in den in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB genannten Fällen selbst regeln dürfte. 85

b) Diese Regelungstechnik trägt der kompetenzsichernden Funktion des Bestimmtheitsgebotes, soweit die Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB verweist, noch hinreichend Rechnung. 86

aa) Die Blankettstrafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB und die sie ausfüllenden formell-gesetzlichen Vorschriften der § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 87

LFGB bestimmen in ihrer Gesamtschau: Eine Zuwiderhandlung gegen eine unmittelbar geltende Vorschrift des Unionsrechts, die zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren beim Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln verbietet oder beschränkt oder die Anwendung bestimmter Verfahren vorschreibt oder für bestimmte Lebensmittel Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen stellt, steht unter Strafe, soweit eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB für einen bestimmten Straftatbestand einen entsprechenden Rückverweis enthält. Nicht gesetzlich geregelt und aufgrund der Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB der – hypothetischen – Regelungskompetenz des nationalen Verordnungsgebers überlassen ist die nähere Bestimmung der konkret verbotenen Stoffe, Gegenstände oder Verfahren oder der konkret verpflichtenden Verfahren beim Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln, ferner die Konkretisierung der auf die Herstellung, Behandlung sowie auf das Inverkehrbringen bezogenen Anforderungen bei näher zu bestimmenden Lebensmitteln.

Die Voraussetzungen der Strafbarkeit sind damit auf gesetzlicher Ebene noch hinreichend deutlich beschrieben. Der Gesetzgeber hat mit § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB eine Strafnorm konzipiert, die auf Ebene eines formellen Gesetzes – wenn auch im Wege des Verweises auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB – das geschützte Rechtsgut (die menschliche Gesundheit) und die Tathandlung (die unzulässige oder beschränkungswidrige Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren oder das Unterlassen der Anwendung bestimmter Verfahren beim Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln sowie das anforderungswidrige Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Lebensmitteln) umschreibt.

88

Die Verlagerung der Konkretisierungskompetenz in dem von § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB bestimmten Ausmaß ist nicht zu beanstanden. Die Delegation spezifizierender Regulationssetzung auf den Verordnungsgeber trägt der Funktion einer Verordnungsermächtigung Rechnung, die Flexibilität des parlamentarischen Gesetzgebers zu wahren, ihn von Detailarbeit zu entlasten und ihm dadurch die Möglichkeit zu eröffnen, sich auf die grundlegenden Vorhaben zu konzentrieren (vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 12) und lediglich die wesentlichen Fragen selbst zu regeln; es soll ohne zeitaufwendiges Gesetzgebungsverfahren eine beschleunigte, kurzfristige Anpassung des Rechts an sich ändernde Verhältnisse erfolgen können (vgl. BVerfGE 7, 267 <274>; 8, 274 <311, 321>; 42, 191 <203>; 101, 1 <35>; Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 12).

89

Die Regelung wesentlicher Fragen durch den Gesetzgeber wird auch im vorliegenden Fall nicht in Frage gestellt. Der nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB ermächtigte Verordnungsgeber darf nur zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit tätig werden. Bei der industriellen Herstellung oder Behandlung von Lebensmitteln handelt es sich in der Regel um einen hochtechnisierten Prozess. Die

90

auf die Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit zielende Detailregelung eines derartigen Prozesses erfordert spezifisch-technischen Sachverstand und die – zeitnahe – Berücksichtigung des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts. Diesen Erfordernissen wird dadurch Rechnung getragen, dass es dem Verordnungsgeber obliegt, die verbots- oder beschränkungsgegenständlichen 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. Damit hat der Verordnungsgeber zwar eine weitreichende Regelungskompetenz mit Blick auf einzelne Tatbestandsmerkmale. Inhaltlich geht es dabei jedoch um eine von technischem Sachverstand geprägte, kurzfristige Umsetzung der für die Bewertung von Gefahrenpotentialen beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln gewonnenen Erkenntnisse in konkrete Handlungsanweisungen. Dem Verordnungsgeber des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB obliegt danach lediglich – wenn auch in erheblichem Umfang – die Konkretisierung technischer Details (vgl. Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, Kap. 7 Rn. 101).

bb) Ein vorbehaltloses Bezeichnungsrecht steht dem Verordnungsgeber – anders als im Falle des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG a.F. (vgl. BVerfGE 143, 38 <59 Rn. 51>) – nicht zu. Dem Verordnungsgeber verbleibt bei der Ausübung der ihm nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB eingeräumten Befugnisse, das heißt bei der Komplettierung des in § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltenen, um § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB zu ergänzenden Strafbanketts, auch kein substantieller Ausgestaltungsspielraum. Nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB wird er ermächtigt, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 58 Abs. 3 LFGB zu ahnden sind. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Überlagerung des nationalen materiellen Lebensmittelrechts durch das Lebensmittelrecht der Europäischen Union kann das insoweit nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB ergangene nationale Verordnungsrecht in seinem Anwendungsbereich zurückgedrängt werden. Der Konzeption der Entsprechungsklausel zufolge wandelt sich damit die Aufgabe des nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigten Verordnungsgebers. Er ist nicht mehr berufen, die nähere Konkretisierung der Verhaltensgebote und Verbote im Hinblick auf einzelne Tatbestandsmerkmale des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB, namentlich die Bestimmung der verbotenen Gegenstände, Stoffe oder Verfahren, die Bestimmung der gebotenen Verfahren oder die Bestimmung der konkreten Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen von zu bestimmenden Lebensmitteln, selbst vorzunehmen, sondern allein dazu, im Sinne einer (hypothetischen) Konkretisierung durch eine entsprechende Bezeichnung zu bestimmen, welche Regelungen er selbst hätte erlassen können, gäbe es die entsprechenden Bestimmungen des Unionsrechts nicht (vgl. Boch, ZLR 2017, S. 317 <323>; Schützendübel, Die Bezugnahme auf EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen, 2012, S. 336 ff.).

91

cc) Das dem Verordnungsgeber obliegende Prüfungsprogramm ändert sich dabei jedoch nicht wesentlich. Erlässt der Verordnungsgeber selbst eine Bestimmung des materiellen Lebensmittelrechts, muss er jeweils prüfen, ob die Vorschrift den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage genügt. Eine solche Prüfung muss der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigte Verordnungsgeber nach Maßgabe der Entsprechungsklausel gleichfalls vornehmen, allerdings nicht auf eine eigene Norm bezogen, sondern auf die eines anderen Normgebers. Im Falle des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB gehören dazu die Verhaltensnormen in Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004, also das Verbot der Verwendung von Knorpel des Kehlkopfs, der Luftröhre und der extralobulären Bronchien bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen. Der Inhalt der gesetzlichen Maßstabsnorm ist für den nationalen Verordnungsgeber damit jeweils gleichlaufend. Konkretisiert der Verordnungsgeber im Falle des § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB auf nationaler Ebene die formalgesetzlichen Vorgaben der Verordnungsermächtigung, findet sich die Maßstabsnorm unmittelbar in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB. Prüft er im Falle des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB, ob er eine Norm des Unionsrechts als (nationale) Rechtsverordnung hätte erlassen dürfen, findet sich die Maßstabsnorm in der Entsprechungsklausel, die über den Verweis auf die Aufzählung in § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB inhaltlich ebenfalls auf die gesetzliche Bestimmung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB Bezug nimmt. Die gesetzliche Zweckvorgabe, die auf die Schaffung von Vorschriften abzielt, die zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit erforderlich sind, ändert sich dadurch nicht. In dieser Prüfung und in diesem Abgleich erschöpft sich der Ausgestaltungsspielraum des Verordnungsgebers. Mithin schafft das Entsprechungskriterium keine zusätzlichen Defizite bei der Bestimmtheit des Tatbestands (so aber Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Aufl. 2018, § 9 Rn. 73), weil es allein dazu dient, das im Wesentlichen unveränderte Prüfungsprogramm des Verordnungsgebers von dem einen auf den anderen Prüfungsgegenstand zu verlagern. Der Verordnungsgeber hat dabei keine freie Auswahl der Verhaltensvorschriften, sondern ihm obliegt letztlich nicht mehr als die Dokumentation seines durch die Entsprechungsklausel vorgezeichneten Prüfungsergebnisses.

dd) Die Grundentscheidung über die Frage der Strafbarkeit trifft unverändert der Gesetzgeber. Er legt durch die über § 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 zu sanktionieren sind.

Auch das einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen immanente Risiko eines später – etwa aus politischen Gründen (vgl. BVerfGE 78, 249 <272>) – nicht tätig werdenden Verordnungsgebers besteht nicht. Die Entsprechungsklausel eröffnet einen zwingend auszufüllenden Rahmen. Zwar hängt die Bewehrung eines bestimm-

ten, im Normbestand des Unionsrechts enthaltenen Verhaltensgebots oder Verbots nachfolgend davon ab, dass der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigte Verordnungsgeber seinem Bezeichnungsauftrag tatsächlich nachkommt. Dazu ist er jedoch unionsrechtlich verpflichtet, wenn der Gesetzgeber mit der Verordnungsermächtigung die Entscheidung getroffen hat, für die Umsetzung der unionsrechtlichen Regelungen gerade den Weg der Strafbewehrung von Verstößen zu wählen. Unionsrechtlich ist das nicht zu beanstanden. Aus der Sicht des Unionsrechts ist allein die materiell ordnungsgemäße Umsetzung des unionsrechtlichen Regelungsziels maßgeblich (vgl. Calliess/Kahl/Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 60; Marauhn, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 7 Rn. 36). Enthält ein nationales Umsetzungsgesetz nur eine Rahmenregelung und wird das Nähere dem nationalen Verordnungsgeber zur Regelung überlassen, so ist dieser aufgrund Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet, von seiner Ermächtigung Gebrauch zu machen und die für eine wirksame Umsetzung erforderlichen Ausführungsregelungen rechtzeitig zu erlassen (vgl. Calliess/Kahl/Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 60 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997 - C-263/96 -, Rn. 26, 33 ff.; ferner Streinz, in: ders., EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 47 für die aus einer Richtlinie folgende Umsetzungspflicht). Diese Loyalitätspflicht ist nicht auf die Richtlinienumsetzung beschränkt; sie gilt auch dann, wenn die Bewehrung und Sanktionierung von Verstößen gegen das Unionsrecht den Mitgliedstaaten überlassen ist (vgl. Calliess/Kahl/Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 59). Bedient sich der nationale Gesetzgeber bei der Implementierung eines Sanktionssystems einer den Verordnungsgeber einbeziehenden Regelungstechnik, erstarkt das Loyalitätsgebot damit auch für den Verordnungsgeber zu einer Pflicht zum rechtsetzenden Tätigwerden. Mit dieser Pflicht korrespondiert der Wortlaut der Vorschrift des § 62 Abs. 1 LFGB, die ausdrücklich eine Normsetzung durch den Verordnungsgeber zum Ausgangspunkt nimmt, die zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft „erforderlich“ ist.

c) Jedenfalls soweit die Vorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB verweist, genügt sie auch den Anforderungen der freiheitssichernden Komponente des Bestimmtheitsgebotes. 95

aa) Der gesetzliche Regelungsgehalt erschließt sich dem Normadressaten durch das Zusammenlesen der Einzelnormen aus der Kette der § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB. Damit ist der Normadressat zunächst gefordert, den in der Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB enthaltenen Verweisungen über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB zu folgen. Dies gelingt anhand des Gesetzestextes, der insoweit keine Begriffe enthält, deren Bedeutungsgehalt sich erst durch aufwendige Auslegungsarbeit erschließen ließe. Ziele und Inhalte der Verweisungen werden jeweils mit einer konkreten Fundstelle im Gesetz verknüpft. Darüber hinaus muss der Normadressat in einem weiteren Schritt die Einzelnormen der § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB gedanklich zu einer Gesamtnorm zusammensetzen. Der Aufwand bei der 96

Normlektüre und der gedanklichen Umsetzung der – vom Wortlaut her klaren – Verweisungen ist damit zwar deutlich erhöht, führt vorliegend aber noch nicht dazu, dass der gesetzliche Regelungsgehalt nicht mehr erkennbar wäre.

bb) Bei der Frage, welche Anforderungen an die Erkennbarkeit des strafbaren Verhaltens anhand des formal-gesetzlichen Regelungsgehaltes zu stellen sind, ist hier das normative Leitbild eines sach- und fachkundigen Normadressaten zugrunde zu legen. Die Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB erfasst den Tätigkeitsbereich des Herstellens, Behandelns oder Inverkehrbringens von Lebensmitteln. Die strafbewehrte Verbotsnorm des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB adressiert im Falle des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB damit – für das Nebenstrafrecht nicht unüblich – Personen, die im Bereich der Lebensmittelproduktion und des Lebensmittelhandels tätig sind. Im verfahrensgegenständlichen Ausgangsfall kommt hinzu, dass sich das verwaltungsrechtliche Pflichtenprogramm, also das Verbot der Verwendung von Knorpel des Kehlkopfs, der Luftröhre und der extralobulären Bronchien in Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 853/2004, gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung ausdrücklich an Lebensmittelunternehmer richtet. Von diesen Normadressaten sind typischerweise besondere Sach- und Fachkenntnisse zu erwarten. Dies betrifft zunächst die Kenntnisse des verwaltungsrechtlichen Pflichtenprogramms. Wer im Bereich der Lebensmittelproduktion und des Lebensmittelhandels eine Tätigkeit aufnimmt, ist gehalten, sich – unter Umständen durch fachkundige Beratung – darüber Kenntnis zu verschaffen, welchen lebensmittelverwaltungsrechtlichen Pflichten er unterliegt. Darüber hinaus ist aufgrund seiner zu unterstellenden Kenntnisse davon auszugehen, dass er die von bestimmten Stoffen, Gegenständen oder Verfahren ausgehende Gefährlichkeit für die menschliche Gesundheit sach- und fachkundig einschätzen und bewerten sowie sein Verhalten in einer auf die Verringerung der Gefährlichkeit abzielenden Weise einrichten kann.

97

cc) Inhaltlich zeigt der Regelungsgehalt der § 58 Abs. 3 Nr. 2, § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB dem in dieser Weise spezialisierten Normadressaten die wesentlichen Voraussetzungen strafbaren Verhaltens auf. Die in das Strafbankett hineinzulesende Verordnungsermächtigung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB lässt erkennen, dass bei dem Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren, das Unterlassen der Anwendung bestimmter Verfahren oder das anforderungswidrige Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen zur Strafbarkeit führen kann. Da der Inhalt des verwaltungsrechtlichen Pflichtenprogramms sowie das Wissen um die spezifischen Gesundheitsgefahren im Bereich der Lebensmittelproduktion bei einem fachkundigen Adressaten als bekannt vorauszusetzen sind, lässt der gesetzliche Regelungsgehalt für diesen hinreichend deutlich werden, welche konkreten Verhaltenspflichten sanktionsbewehrt sind. Der Normadressat kann erkennen, dass die verbindliche Entsprechungsprüfung durch den Ordnungsgeber vorzunehmen ist. Die Vorschriften der lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung enthalten eine abschließende Aufzählung der relevanten Vorschriften. Unter dem Blickwinkel der näher konkreti-

98

sierten Verhaltensgebote oder Verbote kommt dieser Rechtsverordnung eine bestimmtheitssichernde Wirkung zu.

III.

Die Vorschrift des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ist – soweit Prüfungsgegenstand – mit den aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. 99

1. a) Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Danach soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen beachtet und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>; 58, 257 <277>; 80, 1 <20>; 113, 167 <268 f.>; 143, 38 <60 Rn. 54>; 150, 1 <99 ff. Rn. 198 ff.>). 100

b) Die Ermächtigungsnorm muss in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 80, 1 <20 f.>; 106, 1 <19>; 113, 167 <269>; 143, 38 <60 Rn. 55>; 150, 1 <102 Rn. 205>; stRspr). 101

Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. So muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (vgl. BVerfGE 58, 257 <277 f.>; 80, 1 <20 f.>; 113, 167 <269>; 143, 38 <60 f. Rn. 56>; 150, 1 <98 Rn. 196>). 102

Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfGE 56, 1 <13>; 150, 1 <102 Rn. 204>). Dies kann es auch nahelegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu 103

halten vermag als der Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 101, 1 <35>). Ein Bedürfnis, staatliche Regelungen rasch und allgemeinverbindlich und damit gerade durch Rechtsverordnung zu erlassen, kann auch aus der Pflicht zur Umsetzung, Durchführung und Ergänzung inter- oder supranationaler Vorgaben resultieren (vgl. BVerfGE 19, 17 <28 ff.>).

c) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass zur näheren Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung auch Rechtsakte außerhalb der eigentlichen Verordnungsermächtigung, insbesondere auch Rechtsakte anderer Normgeber, herangezogen werden dürfen (vgl. BVerfGE 19, 17 <31>; 143, 38 <61 Rn. 58>). So kann der Gesetzgeber in einer Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auch auf Normen und Begriffe des Rechts der Europäischen Union verweisen (vgl. BVerfGE 143, 38 <61 f. Rn. 58>). 104

Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ergeben sich aus den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen an den Einsatz von Verweisungen. Diese sind als vielfach übliche und notwendige gesetzestechnische Methode anerkannt, sofern die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch eine frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind (vgl. BVerfGE 47, 285 <311>; 143, 38 <62 Rn. 59>). Auch dynamische Verweisungen sind nicht schlechthin ausgeschlossen, wenngleich – wie dargelegt – insoweit ein besonders strenger Prüfungsmaßstab anzulegen ist, weil sie zu einer versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen führen können (vgl. oben Rn. 79). 105

2. Nach diesen Maßstäben ist die Verordnungsermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB mit den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. 106

a) Im Hinblick auf das Maß der Bestimmtheit ist zu berücksichtigen, dass die Grundrechtsrelevanz des dem Ordnungsgeber zukommenden Bezeichnungsauftrages hoch ist. Denn durch die Bezeichnung konkretisiert er einzelne Tatbestandsmerkmale einer strafrechtlichen Verbotsnorm. Andererseits zeichnet sich der durch die Regelung in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB adressierte Bereich der Lebensmittelproduktion durch hochtechnisierte Prozesse aus, deren sachgerechte Regelung spezifischen Sachverstand und die zeitnahe Berücksichtigung des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts erfordert. 107

b) Nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB wird das (heutige) Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (§ 4 Abs. 3 LFGB) unter anderem ermächtigt, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 58 Abs. 3 LFGB zu ahnden sind. Wegen des durch den Verweis auf § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB begründeten Sinnzusammenhanges sind die Vorgaben dieser Norm ebenfalls für die gesetzliche Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß heranzuziehen. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB gibt den auszufüllenden Rahmen derart vor, dass eine Zuwiderhandlung gegen eine andere als in Absatz 2 108

genannte unmittelbar geltende Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Absatz 1 Nummer 18 genannten Vorschriften ermächtigen, zu bezeichnen ist. Die in Absatz 1 Nummer 18 in Bezug genommene Vorschrift des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB ermächtigt das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem (damaligen) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 Nr. 1, auch in Verbindung mit Abs. 2 beziehungsweise Abs. 3 (vgl. oben Rn. 16 f.) LFGB genannten Zwecke, mithin zum Schutz der Verbraucher durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit, erforderlich ist, bei dem Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren zu verbieten oder zu beschränken, die Anwendung bestimmter Verfahren vorzuschreiben oder für bestimmte Lebensmittel Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen zu stellen.

c) Damit ist der Inhalt der Ermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ausreichend detailliert vorgegeben und hinreichend bestimmt. Wegen der in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB enthaltenen Bezugnahme auf die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 beziehungsweise Abs. 3 LFGB vorgegebene Zwecksetzung ist auch festgelegt, dass die Bezeichnung der Tatbestände – anders als im Falle des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG a.F. (vgl. BVerfGE 143, 38 <63 Rn. 62>) – nicht bloß der erforderlichen Durchsetzung (irgendwelcher) Rechtsakte der Europäischen Union dient, sondern nur solcher in unionalen Rechtsakten enthaltener Tatbestände, die ein abstrakt oder konkret für die menschliche Gesundheit gefährliches Verhalten zum Gegenstand haben. Das Ausmaß der Ermächtigung ist dabei aufgrund der Entsprechungsklausel darauf beschränkt, solche Bestimmungen des Unionsrechts zu bezeichnen, die der Ordnungsgeber auf Grundlage von § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB selbst hätte erlassen können. Die in der Entsprechungsklausel in Bezug genommene Ermächtigung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB stellt danach die gesetzgeberische Entscheidung zu Inhalt und Programm der Ermächtigung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB dar. Damit ist – wiederum anders als bei § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG a.F. (vgl. BVerfGE 143, 38 <63 f. Rn. 64>) – erkennbar, dass der Ordnungsgeber von seiner Ermächtigung in den Fällen Gebrauch machen muss, in denen bei dem Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Lebensmitteln Gefahren für die menschliche Gesundheit drohen. Erkennbar ist auch, dass die entsprechende Bezeichnung von Tatbeständen ein Verbot oder eine Beschränkung der Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren oder das Gebot der Anwendung bestimmter Verfahren sowie Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen zu bestimmender Lebensmittel zum Gegenstand haben kann. Zwar fehlt es insoweit an einer gesetzgeberischen namentlichen Bezeichnung der Rechtsakte, deren Verhaltensge- oder -verbote zu bewahren sind. Dieses Defizit hat der Gesetzgeber aber durch die inhaltlichen Vorgaben des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB kompensiert. Wegen dieser inhaltlichen Vorgaben, an denen es im Falle des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG a.F. fehlte (vgl. BVerfGE 143, 38 <64 Rn. 65 f.>), steht es auch nicht im

109

Belieben des Verordnungsgebers, welche Ge- oder Verbote mit Strafe zu bewehren sind. Es sind daher auch Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend bestimmt.

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. März 2020 -
2 BvL 5/17**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17
- Rn. (1 - 109), http://www.bverfg.de/e/ls20200311_2bvl000517.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:ls20200311.2bvl000517