

## GRUNDRECHTSAMBIVALENT BEDINGTE EINSCHRÄNKUNGEN DER NATIONALEN STRAFRECHTSKOMPETENZ IM ZUGE DER „DURCHFÜHRUNG“ LEBENSMITTELRECHTLICHER EU-VERORDNUNGEN

DIE EU VERFÜGT ZWAR ÜBER EINE ZUSTÄNDIGKEIT ZUR REGELUNG DES LEBENSMITTELRECHTS (SOG. „HARMONISIRTER BEREICH“), DOCH DIE BEFUGNIS ZUR ERLASSUNG DER ZUR EFFEKTUIERUNG SOLCHER VORSCHRIFTEN ERFORDERLICHEN STRAFRECHTLICHEN BESTIMMUNGEN FÄLLT IN DEN KOMPETENZBEREICH DER MITGLIEDSTAATEN. INSOWEIT VERFÜGEN DIESE ALLERDINGS NICHT ÜBER EINEN SCHRANKENLOSEN GESTALTUNGSSPIELRAUM, SONDERN SOLCHE STRAFNORMEN MÜSSEN STETS AUCH EINEN, DEM PRINZIP DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT GERECHT WERDENDEN AUSGLEICH ZWISCHEN DEN KONTRÄREN GRUNDRECHTSANSPRÜCHEN DER LEBENSMITTELUNTERNEHMER EINERSEITS UND DER KONSUMENTEN ANDERERSEITS SICHERSTELLEN.

ALFRED GROF

**D**as „Bundesgesetz zur Durchführung des Unionsrechts auf dem Gebiet der biologischen Produktion, geschützten Herkunftsangaben und traditionellen Spezialitäten“ (BGBl I 130/2015 i.d.g.F. BGBl I 78/2017, im Folgenden kurz: EU-QualDG) legt in seinem § 1 fest, dass es der „Durchführung der ... Verordnung 834/2007/EG, ... 110/2008/EG und ... des Titels III der Verordnung 1151/2012/EU“ dient. Neben zahlreichen insoweit vergleichbaren Rechtsvorschriften setzt sich etwa auch § 2 Abs. 2 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG) die „Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, die den Geltungsbereich dieses Gesetzes betreffen“ zum Ziel, wobei in der Anlage insgesamt 44 Verordnungen der

Europäischen Union (im Folgenden: EU-VO) aufgelistet sind, die nach § 4 Abs. 1 LMSVG „im Rahmen dieses Bundesgesetzes zu vollziehen“ sind.

Grundsätzlich müssen solche innerstaatliche Regelungen bei Normanwendern ein gewisses Erstaunen hervorrufen. Denn EU-VO sind als im Wege der sogenannten generellen Transformation unmittelbar in die österreichische Rechtsordnung inkorporiert anzusehen (vgl. Art. 50 Abs. 1 Z. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 4 B-VG bzw. allgemein formuliert: Mit dem Beitritt zur EU wird die nationale Verfassung eines Mitgliedstaats derart modifiziert, dass in diesem das Unionsrecht im Wege einer generellen Transformation *uno actu* gilt). Dies bedeutet, dass eine derartige völkerrechtliche Norm – im Gegensatz etwa zu einer EU-Richtlinie (im Folgenden: EU-RL) – mit dem Zeitpunkt ihrer Entstehung zugleich als

solche auch einen Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung verkörpert. Somit bedarf es aber prinzipiell auch keiner Umsetzungs- oder Ausführungsvorschriften. Werden solche Umsetzungs- oder Ausführungsvorgaben z. B. aus Gründen der rechtspolitischen Zweckmäßigkeit dennoch erlassen, treten diese dann additiv zu den unionsrechtlichen Bestimmungen hinzu. Dies bedeutet, dass die EU-VO und das nationale Gesetz formal gesehen parallel nebeneinander gelten. Aus rechtlicher Sicht erscheint das so lange unproblematisch, als sich kein inhaltlicher Widerspruch zwischen diesen beiden Normenkomplexen ergibt. Entsteht dagegen ein solcher, dann geht die EU-VO nach dem Prinzip des Vorrangs des Unionsrechts der innerstaatlichen Regelung vor. Mit anderen Worten: Letztere darf in diesem Umfang von den Vollzugsorganen nicht angewendet werden.

Sieht man von der machtpolitisch gesehen äußerst seltenen Konstellation ab, dass eine EU-VO den Mitgliedstaaten eine Gestaltungsbefugnis überträgt (und damit ausnahmsweise Kompetenzen abgibt), verbleibt dem nationalen Gesetzgeber i.d.R. nur die Erlassung deklaratorischer bzw. näher detaillierender Regelungen ohne substantiell eigenständigen materiellen Input. Von diesem Prinzip ausgehend erweisen sich innerstaatliche Parallelnormierungen v.a. in jenen (Teil-)Gebieten bzw. Annexbereichen zu einer Sachmaterie als sinnvoll bzw. sogar unabdingbar, in denen der EU keine autonome Regelungskompetenz (mehr) zukommt. Dies betrifft vornehmlich das Strafrecht in seiner Funktion als Appendix zu einer konkreten Sachmaterie wie eben dem Lebensmittelrecht. Aufgrund europarechtlicher Vorgaben gem. Art. 7 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 49 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EGRC) werden davon gerade im Hinblick auf das Legalitätsprinzip vergleichsweise noch striktere Anforderungen als nach allgemein nationalem Verfassungsrecht (Art. 18 Abs. 1 B VG) gestellt. Würde daher der innerstaatliche Gesetzgeber vor diesem Hintergrund keine Sanktionen für Fälle einer Nichteinhaltung bzw. Übertretung von in EU-VO festgelegten Geboten statuieren, dann bliebe das Unionsrecht weitgehend ineffektiv.

Andererseits bedeutet das auch, dass Materien, die durch Unionsrecht – speziell in Form einer EU-VO – geregelt werden, im Sinne des unter Pkt. 3 angesprochenen Ausnahmefalls einer spezifischen, expliziten oder zumindest impliziten Ermächtigung an den nationalen Gesetzgeber bedürfen, eine entsprechende strafrechtliche Sanktion festzulegen.

Dies deshalb, weil die innerstaatliche Regelung eine sachgerechte und verhältnismäßige (vgl. Art. 52 EGRC) Abwägung zwischen antagonistischen Grundrechtsgewährleistungen vorzunehmen hat, nämlich den Interessen der Unternehmer einerseits (insbesondere Art. 15 und 16 EGRC) und jenen der Verbraucher andererseits (vgl. Art. 38 EGRC), die sich

regelmäßig konträr gegenüberstehen. Wird die Strafbestimmung entweder auf Unternehmer- oder auf Verbraucherseite diesem Ziel nicht gerecht, dann liegt ein rechtswidriger Grundrechtseingriff bzw. eine Verletzung der EGRC vor. Folglich muss eine nationale Strafnorm, die speziell eine Pönalisierung der Übertretung einer EU-VO intendiert, etwa § 90 Abs. 3 Z. 1 LMSVG, in solcherart modifizierter Weise wie folgt gelesen werden:

„(3) Wer

1. den in der Anlage genannten unmittelbar anwendbaren Rechtsakten der Europäischen Union samt Änderungsrechtsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, soweit solche zur Erlassung verwaltungsstrafrechtlicher Sanktionen ermächtigen, oder den näheren Vorschriften zur Durchführung dieser Rechtsakte gemäß § 4 Abs. 3 oder § 15 zuwiderhandelt,

2. ...

begeht ... eine Verwaltungsübertretung und ist ... zu bestrafen.“

Es ist somit stets zu bedenken, dass eine EU-VO, die von ihrer Zielsetzung her dem Schutz von Verbraucherinteressen dient, auf der anderen Seite zugleich die unternehmerische Freiheit entsprechend einschränkt. Die Abwägung dieser ambivalenten Interessen resultiert darin, dass eine strafbewehrte Einschränkung der unternehmerischen Freiheit stets nur so weit reichen darf, als diese zum Schutz der Verbraucherinteressen objektiv geeignet und erforderlich erscheint (Verhältnismäßigkeitsprinzip). So gesehen erweist sich eine auf das Unionsrecht gründende Sanktionsbefugnis des nationalen Gesetzgebers nicht als unbeschränkt. Im Grunde gilt dies analog auch hinsichtlich solcher Rechtsmaterien, die in Form einer EU-RL geregelt sind: Zwar kann der nationale Gesetzgeber hier prinzipiell autonom strafrechtliche Sanktionen vorsehen. Soweit solche Sanktionen aus grundrechtlichem Blickwinkel aber mit der Umsetzung von EU-Recht sachlich gerechtfertigt werden, bedürfen diese in gleicher Weise einer entsprechenden explizit oder zumindest implizit aus der RL ableitbaren Ermächtigung.

In diesem Sinne enthalten der zuvor angeführte § 90 Abs. 3 Z. 1 LMSVG oder § 18 Abs. 1 EU-QualDG jeweils entsprechende substituierend verwaltungsstrafrechtliche Regelungen, wobei die letztgenannte Bestimmung derzeit lautet:

„§ 18. (1) Es begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde zu bestrafen

1. mit Geldstrafe bis zu 50.000 Euro ..., wer vorsätzlich den Anforderungen

a) der Art. 23 bis 26 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 in Bezug auf die Verwendung von Bezeichnungen oder verbindlichen Angaben in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren oder

b) der Art. 12 Abs. 1 und 3, Art. 13 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 lit. a) und b) der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 oder

c) des Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 110/2008

zuwiderhandelt;

2. ...“.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund – gleichsam stellvertretend für zahlreiche analoge innerstaatliche Bestimmungen – zunächst die VO 834/2007/EG über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (im Folgenden EU-BioVO<sup>1</sup>), so lässt sich die Frage, ob diese eine Ermächtigung an den nationalen Gesetzgeber zur Schaffung von Strafbestimmungen für den Fall ihrer Übertretung enthält, dahin beantworten, dass Art. 30 EU-BioVO hierfür keine ausreichend explizite Grundlage bildet.

Ob bzw. inwieweit die konkrete Strafbestimmung des § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. a EU-QualDG, nämlich über den vorschriftswidrigen Gebrauch von Bezeichnungen oder verbindlichen Angaben im Zuge der Etikettierung, Werbung oder Verwendung von Geschäftspapieren, als unionsrechtswidrig anzusehen ist, muss somit unter Berücksichtigung eines konträren (unionsrechtlich fundierten) Anspruchs des Unternehmers auf prinzipielle Nichtbestrafung danach entschieden werden, ob den mit dem EU-QualDG „durchgeführten“ EU-VOen – das sind die EU-BioVO, die VO 110/2008/EG

zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben für Spirituosen (im Folgenden: EU-SpirituosenVO<sup>2)</sup>) und Titel III der VO 1151/2012/EU über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (im Folgenden: EU-SpezialitätenVO<sup>3)</sup>) – zumindest eine implizite Ermächtigung zur Bestrafung von deren Übertretungen entnommen werden kann.

Eine solche könnte etwa in Art. 23 Abs. 5 EU-BioVO gesehen werden, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um die Einhaltung – allerdings nur – „dieses Artikels“, nämlich des Art. 23 EU-BioVO selbst, sicherzustellen. Davon ausgehend, dass sich auch aus den anderen Sprachfassungen des Art. 23 Abs. 5 EU-BioVO unmissverständlich ergibt, dass diese Bestimmung keine Ermächtigung zu einer strafrechtlichen, sondern allenfalls bloß zu einer im Wege der in Art. 30 EU-BioVO vorgesehenen administrativrechtlichen Ahndung von sonstigen mit dieser VO normierten Ordnungsvorschriften enthält, ist § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. a EU-QualDG insoweit unionsrechtswidrig. Somit ist gegenständliche Vorschrift nicht anzuwenden, wenn bzw. als auch über Art. 23 EU-BioVO hinausreichende Zuwiderhandlungen – wie etwa die Nichtkennzeichnung einer Ware mit der Codenummer einer österreichischen Kontrollbehörde<sup>4</sup> oder der Verkauf eines Schlachttiers als „Bio-Rind“, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Umstellungsfrist nach Art. 38 Abs. 1 lit. a der VO 889/2008/EG<sup>5</sup> noch nicht abgelaufen war<sup>6</sup> – zu Verwaltungsübertretungen erklärt und mit Geldstrafen sanktioniert werden.

Im Vergleich zu Art. 23 Abs. 5 EU-BioVO enthält demgegenüber Art. 24 Abs. 1 der EU-SpirituosenVO eine relativ weitreichende Ermächtigungsnorm, wenn in dessen zweitem Satz festgelegt ist, dass die Mitgliedstaaten „die notwendigen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass die Vorschriften dieser Verordnung eingehalten werden.“

Vor diesem Hintergrund dürfte daher die Strafbestimmung des § 18 Abs. 1

Z. 1 lit. c EU-QualDG, welche die Sanktionierung der vorschriftswidrigen Verwendung von Bezeichnungen oder verbindlichen Angaben im Zuge der Etikettierung, Werbung oder des Gebrauchs von Geschäftspapieren im Zusammenhang mit Spirituosen betrifft, keinen unionsrechtlichen Bedenken begegnen.

Eine ähnlich extensive Ermächtigung findet sich im Übrigen auch in Art. 17 Abs. 2 der VO 178/2002 (EG) zum allgemeinen Lebensmittelrecht (sog. EG-BasisVO<sup>7)</sup>, wenn es dort heißt:

*„(2) Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und überwachen und überprüfen, dass die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.“*

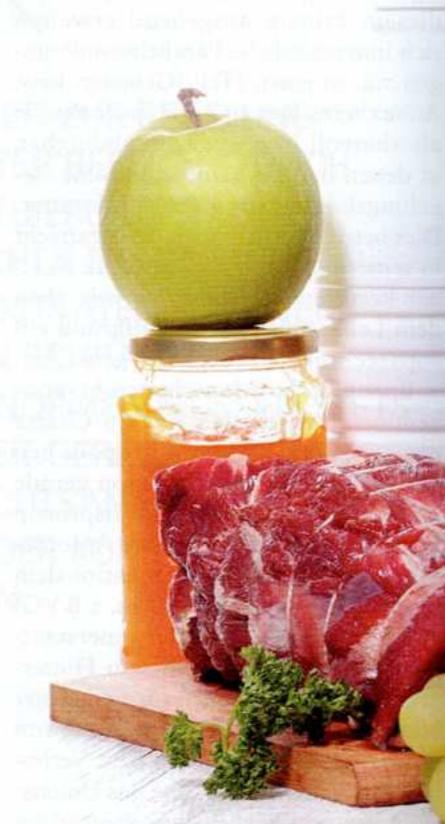
Davon ausgehend dürfte auch § 90 Abs. 3 Z. 1 LMSVG, sofern diese Strafbestimmung jeweils mit der oben dargestellten Modifikation herangezogen wird, keinen unionsrechtlichen Bedenken begegnen.

Demgegenüber lässt sich in der EU-SpezialitätenVO keine – nicht einmal eine der spezifisch beschränkenden Befugnis des Art. 23 Abs. 5 EU-BioVO vergleichbare Ermächtigungsnorm – finden. Folglich ist § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. b EU-QualDG in seiner Gesamtheit – weil durch die EU-SpezialitätenVO nicht fundiert – als unionsrechtswidrig anzusehen.

Diese Beispiele sollen das Bewusstsein dafür schärfen, dass in erster Linie seitens der Behörden eine generelle Behutsamkeit im Umgang mit lebensmittelrechtlichen Strafbestimmungen, die einen EU-Bezug aufweisen, geboten ist.

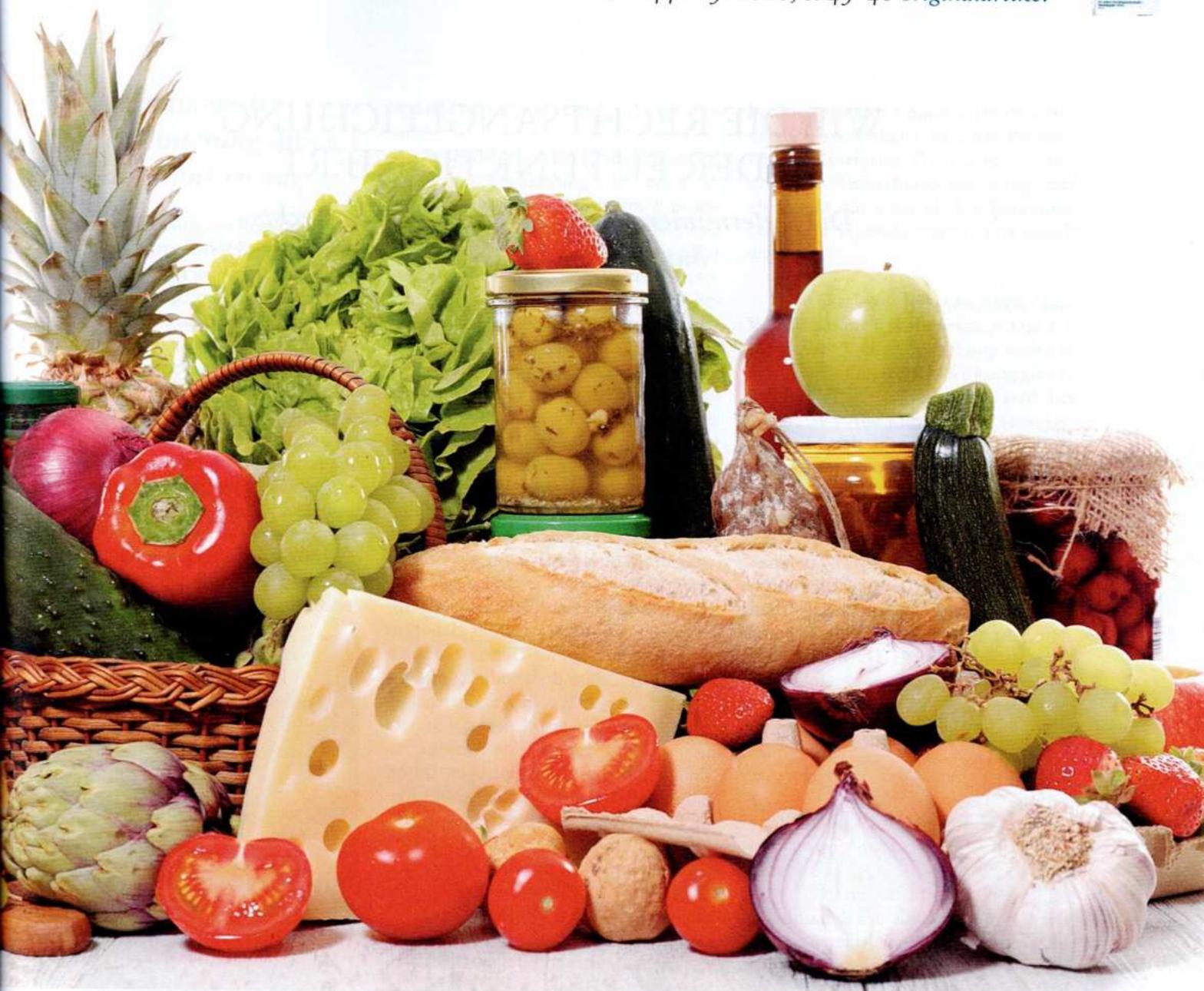
Wie gezeigt, reicht es für die Verhängung entsprechender Sanktionen nicht hin, dass in solchen Konstellationen die innerstaatliche Rechtsvorschrift ein Zuwiderhandeln gegen eine EU-VO oder eine EU-RL pauschal als strafbar erklärt. Sollte es nämlich an der entsprechenden unionsrechtlichen Ermächtigung hierfür fehlen bzw. die

grundrechtlich gebotene Interessenabwägung vom Gesetzgeber in sachlich nicht gerechtfertigter oder unverhältnismäßiger Weise vorgenommen worden sein, dann erweist sich eine solche innerstaatliche Strafnorm (jedenfalls insoweit) als unionsrechtswidrig (nämlich: der EGRC widersprechend) und darf demgemäß von den Vollzugsorganen auch nicht angewendet werden.



© ADOBE STOCK – M.STUDIO

Sollte jedoch in einem konkreten Fall die Behörde diesen Zusammenhang nicht erkennen bzw. dieses Gebot missachten, dann wird jedenfalls der von einem solcherart rechtswidrigen Straferkenntnis betroffene Unternehmer regelmäßig mit



seiner Beschwerde beim Verwaltungsgericht erfolgreich sein.

*Univ.-Lektor Dr. Alfred Grof  
Richter und Leiter der Wissenschafts-,  
Evidenz- u. Dokumentationsstelle,  
Verwaltungsgericht des Landes  
Oberösterreich, Linz*

#### Literatur

- [1] Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91.
- [2] Verordnung (EG) Nr. 110/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben für Spirituosen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1576/89.
- [3] Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.
- [4] so LVwG OÖ v 28.1.2020, LVwG-000390, <https://www.lvwg-00e.gv.at/383.htm>
- [5] Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle.
- [6] vgl. LVwG OÖ v 29.1.2020, LVwG-000395, <https://www.lvwg-00e.gv.at/383.htm>
- [7] 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.