

Hanspeter Schmidt Rechtsanwalt

Hanspeter Schmidt - Rechtsanwalt am OLG Karlsruhe und LG Freiburg
Fachanwalt für Verwaltungsrecht - Sternwaldstraße 6a - D-79102 Freiburg im Breisgau
tel xx49 (0)761 702542 - fax 702520 - e-mail hps@prolink.de

RA SCHMIDT STERNWALDSTR. 6A D-79102 FREIBURG

Konferenz der Kontrollstellen e.V.

Vorstand

c/o GfRS mbH

Prinzenstraße 4

D 37073 Göttingen

0551/58774

Freiburg im Breisgau,

den 13.02.03

schm/go

NZ

dd 1155

Strafrecht und Ökolandbau

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben die Frage aufgeworfen, ob zutrifft, daß jede Nichteinhaltung einer der Vorgaben der EU-Ökolandbau-Verordnung in einem kontrollunterworfenen Betrieb dazu führt, daß die Betriebsleitung, die von dieser Nichteinhaltung weiß oder davon wissen mußte, sich nach § 11 des deutschen Ökolandbaugesetzes (ÖLG) vom Juli 2002 strafbar macht. Daraus leiten Sie die weitere Frage ab, ob zutrifft, daß jeder Amtsträger den entsprechenden Sachverhalt der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft zur Entscheidung über die Strafverfolgung nach dem Legalitätsprinzip mitteilen muß.

Rechtliche Würdigung

(1)

Schon in den Vorberatungen zum Deutschen Ökolandbaugesetz wurde erörtert, wie mit der Tatsache umzugehen ist, daß die EU-Ökolandbau-Verordnung eine große Zahl von Verhaltenspflichten normiert, die aber, wenn man sie in Vergleich zueinander setzt und daran mißt, wie wichtig sie für die Schlüssigkeit der Ökolandbaukontrolle sind, ganz unterschiedliches Gewicht aufweisen. Daher wurde erörtert, ob es richtig sei, einen Katalog der besonders schweren Verstöße aufzustellen, die dann nicht als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat verfolgt werden sollen. Es wurde als äußerst schwierig angesehen, eine hinreichend präzise und fachlich befriedigende Abgrenzung, z. B. durch einen Regelbeispielskatalog, zu entwickeln und daher wurde entschieden, einen sehr breiten, umfassenden Straftatbestand zu formulieren. Dies aber nicht um zu bewirken, daß nun jeder Regelverstoß, etwa die Nichteintragung eines tierärztlich verordneten und zugelassenen Medikaments für ein Tier, dessen Milch als Bio-Milch vermarktet wird, zwingend dazu führen soll, daß der Vorgang der Staatsanwaltschaft vorgelegt wird.

(2)

Man könnte nun die Ansicht vertreten, der sehr weite gesetzliche Straftatbestand, der eine Fülle von Bagatellverstößen miterfaßt, nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch das Verfahren der Einstellung wegen Geringfügigkeit gemäß § 153 Absatz 1 StPO hinreichend eingegrenzt werde. Danach gilt: „Hat das Verfahren ein Vergehen zum Gegenstand, so kann die Staatsanwaltschaft die Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts von der Verfolgung absehen, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht. Der Zustimmung des Gerichts bedarf es nicht bei einem Vergehen, das nicht mit einer im Mindestmaß erhöhten Strafe bedroht und bei dem die durch die Tat verursachten Folgen gering sind“. Die Überlegung, daß es sich bei dieser prozessualen Norm um ein Instrument handelt, mit dem bei der strafrechtlichen Verfolgung ein zu weit gefaßter Straftatbestand korrigiert und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen werden kann, ist dem Grunde nach nicht falsch. Unrichtig wäre aber der Umkehrschluß, daß die ordnungswidrigkeitenrechtliche Verfolgungsbehörde erst einmal jeden Sachverhalt der Staatsanwaltschaft zur Entscheidung über die Einstellung nach § 153 StPO im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen vorlegen müsse, bei dem einerseits von einem Verstoß gegen die EU-Ökolandbau-Verordnung, wie unerheblich er auch immer sein mag, andererseits aber von fahrlässigem nicht vermeidendem Verstoß oder vorsätzlicher Auslieferung eines Ökoproduktes nach aufgetretenem Verstoß auszugehen ist. Dieser Gegenschluß würde zu praktischen Disfunktionalität des Wirtschaftsstrafrechts führen. Richtig ist, daß schon bei der Auslegung des gesetzlichen Straftatbestands durch die ordnungswidrigkeitenrechtliche Verfolgungsbehörde und andere Verwaltungsbehörden Bagatellen ausgeschieden und nicht den Staatsanwaltschaften vorgelegt werden dürfen.

(3)

Der Gegenschluß würde für den Fall Nordrhein-Westfalen beispielsweise dazu führen, daß alle 2000 Fälle jährlich, in denen die Kontrollstellen kontrollunterworfenen Betriebe darauf aufmerksam machen, daß die eine oder andere Anforderung der EU-Ökolandbau-Verordnung in ihrem Betrieb nicht eingehalten ist, der Staatsanwaltschaft übermittelt werden müßten. Es ist ja nicht erst, wenn eine Abmahnung schon einmal in gleicher Sache erfolgt ist, sondern schon dann, wenn ein Betrieb die gesetzlichen Vorgaben nicht einhält und die Betriebsleitung davon weiß, von vorsätzlichem Handeln auszugehen, so daß zwar gefragt werden kann, ob die verantwortliche Betriebsleitung von den Vorschriften wissen mußte, was aber nach der Lehre vom vermeidbaren Verbotsirrtum regelmäßig der Fall ist, die verlangt, daß Wirtschaftsteilnehmer die gesetzlichen Normen kennen und verstehen, die für die Wirtschaftstätigkeit Anwendung finden, die von ihnen ausgeübt wird.

(4)

§ 11 ÖLG sieht vor, daß mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft wird, „wer entgegen Artikel 5 ... der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in der Kennzeichnung oder Werbung für ein Ökoprodukt auf dem ökologischen Landbau Bezug nimmt, oder ein gekennzeichnetes oder beworbenes Erzeugnis mit einem Hinweis auf die Umstellung auf den ökologischen Landbau versieht“. Dieser deutsche Straftatbestand ist so formuliert, daß nicht etwa das Nichtbeachten einer bestimmten Vorgabe der EU-Ökolandbau-Verordnung in einem kontrollunterworfenen Unternehmen Gegenstand der Strafdrohung ist, sondern mit Strafe wird das Inverkehrbringen eines Produktes bedroht, bezüglich dessen Herstellung eine der Vorgaben des Artikel 5 nicht eingehalten sind. Artikel 5 ist aber so aufgebaut, daß er praktisch als zentrale Steuerungsnorm der Ökolandbau-Verordnung alle Regeln, die sich dort finden, sei es im Kerntext der Verordnung selbst oder in den Anhängen, in den Pflichtenkreis des Inverkehrbringers

einbezieht. Dem zufolge erfaßt die deutsche Strafnorm auch alle Aspekte des Handels im kontrollunterworfenen Betrieb, die kausal zur Herstellung eines dann als Ökoprodukt in Verkehr gebrachten Erzeugnisses beitragen. Dies bewirkt, daß einerseits schon irgendeine Nichteinhaltung einer der vielen formalen Regeln über die Aufzeichnung oder Prüfung von Dokumenten in Anhang III dazu führen würde, daß das Inverkehrbringen des davon betroffenen Produkts als Ökoprodukt nach § 11, wenn man nur dem Wortlaut folgt, strafbar wäre. Dies war, wie der Blick auf die Gesetzgebungsgeschichte zeigt, aber nicht beabsichtigt. Die Formulierung des § 11 beruht vielmehr auf der Überlegung, daß schon in der Stufe der Prüfung des Sachverhalts durch Kontrollstellen und Aufsichtsbehörden eine Bewertung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns dahin zu erfolgen hat, daß offensichtliche Bagatellfälle nicht den Staatsanwaltschaften mit Vorsatztaten übermittelt werden, auch wenn der Pflichtenverstoß mit dem Wissen der entsprechend verantwortlichen Betriebsleitung oder anderer Mitarbeiter erfolgte.

(5)

Die praktische Anwendung des gesetzlichen Straftatbestandes wirft einige Schwierigkeiten auf: Es fällt auf, daß keineswegs der Verstoß gegen eine Handlungspflicht, wie sie sich aus der Kontrollunterwerfung des Unternehmens und aus dem gesetzlichen Tatbestand der EU-Ökolandbau-Verordnung ergibt, tatbestandlich ist, sondern erst das Inverkehrbringen eines Produktes als Ökoprodukt, dessen Herstellung vom Regelverstoß berührt wurde, bewirkt die Strafbarkeit. Hier muß also die Kausalkette bewiesen werden. Innerhalb der Betriebe wird sich dann jeweils die Frage stellen, wer denn als natürliche Person die Verantwortung für gerade die Einhaltung der spezifischen Regel verantwortlich war, gegen die bei der Herstellung des Ökoprodukts verstoßen wurde. Wenn also beispielsweise Aufzeichnungspflichten bei der Annahme einer Lieferung nicht beachtet wurden, wird es nicht der Geschäftsführer sein, gegen den vorzugehen ist, wenn dieser die Warenannahme und Prüfung der Papiere an einen hinreichend ausgebildeten und persönlich geeigneten Mitarbeiter delegiert hat. Wird in einem solchen Fall gegen die Geschäftsführung vorgegangen, geht das strafrechtliche Vorgehen fehl. Insgesamt wirft derartige strafrechtliches Vorgehen jedenfalls bei Betrieben, in denen Abläufe arbeitsteilig organisiert sind, die Problematik auf, daß letztlich nicht die wirtschaftlich verantwortlichen und entscheidenden Personen, sondern andere am Ende der Verantwortungskette in die strafrechtliche Verantwortung gezogen werden.

(6)

Wer das Gesetz so liest, daß er daraus ableitet, daß jedes Nichteinhalten einer Verhaltensanordnung der EU-Ökolandbau-Verordnung zur Strafbarkeit der für diese Handlung verantwortlichen natürlichen Personen führt, ohne daß es auf eine Scheidung der peripheren Pflichten von den zentralen Pflichten im gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystem für den ökologischen Landbau ankommt, berücksichtigt den übergeordneten rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns nicht. Damit würden die Rechte der verfolgten Personen verletzt, denn alleine schon die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens belastet die Betroffenen aufs schwerste, was auch dann nicht korrigiert wird, wenn die Staatsanwaltschaft in derartigen Fällen, was regelmäßig geschieht, die Verfolgung wegen Geringfügigkeit oder wegen fehlenden öffentlichen Interesses einstellt. Diese Rechtsansicht wäre aber nicht nur unter dem Aspekt des grundrechtlichen Individualschutzes der Betroffenen unrichtig, sondern in höchstem Maße disfunktional und für die Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten schädlich, denn es würde die Staatsanwaltschaften mit Tausenden in jeder Hinsicht peripherer Verhaltenspflichtverletzungen überlastet.

(7)

Wer Aufzeichnungspflichten nicht einhält, weiß, daß er dies nicht tut. Er muß aber die Aufzeichnungspflichten kennen und wird jedenfalls so behandelt, als würde er sie kennen, wenn er entsprechend gewerblich tätig wird. Damit ist klar, daß jeder Verstoß regelmäßig eine Vorsatztat sein wird. Ein systematisches Abgeben aller Sachverhalte, in denen Vorsatz der Verantwortlichen bezüglich des Nichteinhaltens von Vorgaben der EU-Ökolandbau-Verordnung zu vermuten ist, würde das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren mißbrauchen und ihm seine praktische Wirksamkeit rauben. Verwaltungsbehörden dürfen nicht durch „Flucht in Strafrecht“ die Schwierigkeiten des praktischen Verwaltungsvollzugs in das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren abdrängen. Unter beiden Aspekten, sowohl des Individualrechtsschutzes der von Verfolgungsmaßnahmen betroffenen natürlichen Personen, wie auch unter dem Aspekt der praktischen Funktionsfähigkeit der Organe der Strafverfolgung wäre die Auffassung gesetzeswidrig. Würde eine Verwaltungsbehörde systematisch in derartigen Fällen die Vorgänge an die Staatsanwaltschaft abgeben, würde sie ihre Amtspflicht verletzen.

(8)

Die Überlegung, daß ein Dritter sich durch Nichtvorlage eines Sachverhalts an die Staatsanwaltschaft der Strafvereitelung gemäß § 258 StGB schuldig macht, wenn er den Sachverhalt eines Bagatellverstoßes nicht mitteilt, geht fehl. Der Tatbestand der Strafvereitelung stellt unter Strafe, wer absichtlich oder wissentlich ganz oder zum Teil vereitelt, daß ein anderer dem Strafgesetz gemäß wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft wird. Die Tatbegehung durch Unterlassen ist grundsätzlich möglich, setzt aber eine Garantenstellung voraus. Täter kann nur sein, wer von Rechts wegen dazu berufen ist, an der Strafverfolgung mitzuwirken, also dafür zu sorgen, daß der Straftäter seiner Bestrafung zugeführt wird (BGHSt 43, 82). Durch Unterlassen kann jemand nur ein Straftatbestand verwirklichen, wenn er rechtlich dafür einzustehen hat, daß der Erfolg nicht eintritt, und wenn das Unterlassen der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands durch ein Tun im Sinne des § 13 StGB entspricht. Die ordnungswidrigkeitenrechtliche Verfolgungsbehörde hat eine Pflicht zur Abgabe von Sachverhalten, die den gesetzlichen Straftatbestand verwirklichen, nicht aber die mit dem Vorgang einfach befaßten Verwaltungsbehörden und damit auch nicht die privaten Kontrollstellen, seien sie in die Verwaltung als Streithelfer oder hoheitlich Beliehene einbezogen oder nicht. Aber auch für die ordnungswidrigkeitenrechtliche Verfolgungsbehörde gilt, daß sie einen gesetzlichen Straftatbestand, der weit gefaßt ist, nicht praktisch *ad absurdum* dahingehend auslegen darf, daß sie eine große Zahl offensichtlicher Bagatellfälle, die vom Tatbestand nicht erfaßt sein sollen, der Staatsanwaltschaft zur Ermittlung meldet.

Mit freundlichen Grüßen

Hanspeter Schmidt
Rechtsanwalt