



Rechtshistorische Reihe

447

Sandy Schenker

Gegen Täuschungen und Gesundheitsgefährdungen durch schlechte Nahrung

Zur Entwicklung des Nahrungsmittelrechts
durch Rechtsprechung und Gesetzgebung
zwischen 1871 und 1927

Kapitel 1: Einleitung

„Sicherheit ist die wichtigste Zutat unserer Lebensmittel. Europa muss in der Lage sein, dafür zu sorgen, dass wir unseren Verbrauchern diese Zutat liefern können.“¹

Lebensmittel, deren Inhaltsstoffe, Herstellung und Fertigung, nehmen in der modernen Gesellschaft einen hohen Stellenwert ein. Der festzustellende Trend hin zu einer gesunden Lebensführung mit unbehandelten Lebensmitteln ist als natürliche Reaktion unserer modernen Zeit auf die Masse der industriell gefertigten Nahrungsmittel einzuordnen.² Lebensmittelskandale erhöhen die Wahrnehmung der Öffentlichkeit und weisen auf die überwiegend künstliche, immer wieder gesundheitsgefährdende Beschaffenheit der Nahrung hin. Dies lässt nicht nur den Ruf nach unbehandelten Lebensmitteln, sondern auch nach einer strengeren Reglementierung laut werden. Die aktuell bestehenden, hohen Sicherheitsanforderungen an die Produktion und den Handel mit Lebensmitteln sind ein Ergebnis einer langen Entwicklung.³ Die ersten deutschen Vorschriften zur Regulierung des Nahrungsmittelverkehrs in Stadt- und Landrechten sollten die damals bestehenden Missstände, wie Verfälschungen der Grundnahrungsmittel mit oftmals gesundheitsschädigender Wirkung und Betrug, beheben und prägten sich seit dem Spätmittelalter zunehmend aus. Trotz der Aufnahme eines Verbotes schlechter Nahrung im Reichsstrafgesetzbuch von 1871 traten Ende der 1870er Jahre vermehrt Klagen über die Zunahme von Lebensmittelverfälschungen auf. Der Anstieg an Täuschungen im Lebensmittelverkehr und der verbreitete Handel mit gesundheitsgefährdender Nahrung bedingte die dringende Notwendigkeit eines funktionierenden Nahrungsmittelgesetzes. Die Untersuchung der damit verbundenen Anforderungen sowohl an den Gesetzgeber als auch – in Auslegung und Anwendung der Gesetze – an die Richter, sind ein Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

1 Byrne, Lebensmittelrecht vom Erzeuger zum Verbraucher. In: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/press/press82_de.html, (vom 8. Juni 2010); Auch zitiert in: Karrenbauer, Gesetzgebung und Rechtsprechung zum nationalen Lebensmittelrecht, Diss. Trier, S. 30.

2 Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Loseblatt – Kommentar, Einführung B, Rn. 3.

3 Weck, Lebensmittelrecht, S. 1.

A. Begrenzung, Ziele und Aufbau

Ausgehend von der Vorschrift des § 367 Nr. 7 RStGB als der ersten reichseinheitlichen, nahrungsmittelrechtlichen Norm im RStGB von 1871 stellt das Jahr 1871 den zeitlichen Beginn der Untersuchung dar.

Um den Einfluss der Rechtsprechung auf die Reform des NMG von 1879 aufzeigen zu können, schließt die Betrachtung mit dem Erlass des LMG im Jahr 1927.

Sachlich wurde die Untersuchung auf die Entwicklung des Verbraucherschutzes im Nahrungsmittelrecht, insbesondere auf die Vorschriften zu Täuschungen (§ 10 NMG) und Gesundheitsgefährdungen (§ 12 NMG), beschränkt. Um die Arbeit nicht zu weit zu fassen, wurde die Betrachtung auf das NMG begrenzt und untersucht weitere nahrungsmittelrechtliche Gesetze des benannten Zeitraumes – wie das Weingesetz, Schlachtviehgesetz usw. – allenthalben vervollständigend.

Entsprechend dieser Begrenzung ist es ein wesentliches Ziel der Arbeit den Weg zu einem Nahrungsmittelgesetz und damit die Entwicklung des Schutzes der Konsumenten vor schlechten Nahrungsmitteln zu untersuchen. Ein weiteres Ziel ist es, den Sinn und Zweck einzelner Normierungskonzepte und -versuche des Gesetzgebers aufzuzeigen. Mit dem Schwerpunkt auf den Fälschungs- und Gesundheitsschutz wird der Versuch unternommen, den Gang des Gesetzgebungsverfahrens über das Nahrungsmittelgesetz von 1879 bis zum Lebensmittelgesetz von 1927 darzustellen. Im Anschluss daran steht die Untersuchung der Rechtsprechung des RG zunächst zu § 367 Nr. 7 RStGB, danach zu den §§ 1, 10, 12 NMG im Mittelpunkt der Betrachtung. Schließlich soll durch einen Vergleich zu den Normen des Lebensmittelgesetzes von 1927 die Entwicklung des Nahrungsmittelrechts durch die Gesetzgebung und Rechtsprechung aufgezeigt werden.

Die Arbeit beginnt mit einem Überblick zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung eines deutschen Nahrungsmittelrechts bis 1871. Bereits die Strafgesetzbücher und Polizeiordnungen der Partikularstaaten des 19. Jahrhunderts sahen strafrechtliche Sanktionen für die Verfälschung von Esswaren und Getränken vor, wenn auch noch unterschiedlich ausgestaltet. Im Reichsstrafgesetzbuch wurde mit § 367 Nr. 7 RStGB eine knappe nahrungsmittelrechtliche Normierung nach preußischem Vorbild aufgenommen. Mittels einer angestellten Untersuchung von Entscheidungen der Obergerichte Bayern und Preußen zum § 367 Nr. 7 RStGB wird versucht, den nur ungenügend gewährleisteten Schutz vor schlechten Esswaren aufzuzeigen. Erst im Zuge der sich verschlechternden Situation im Nahrungsmittelverkehr und dem Ruf der Bevölkerung nach strenge-

ren Reglementierungen erkannte der Gesetzgeber die Notwendigkeit einer Nahrungsmittelregulierung.

Vor diesem Hintergrund sollen die Arbeiten des Gesetzgebers an einem Nahrungsmittelgesetz bis zu dessen Erlass im Jahr 1879 den Ausgangspunkt der Untersuchung eines reichseinheitlichen Nahrungsmittelrechts bilden.

Untersucht wird dabei vor allem, inwieweit der Gesetzgeber die in der vorangegangenen Rechtsprechungsanalyse zum § 367 Nr. 7 RStGB festgestellten Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung des NMG berücksichtigte. Obwohl im Gesetzgebungsverfahren heftig diskutiert, entschied sich der Gesetzgeber letztlich gegen die Aufnahme von Begriffsdefinitionen ins Gesetz und damit gegen eine Transparenz der Begriffe wie „*verfälschen*“, „*nachmachen*“ oder „*verderben*“. Der Gesetzgeber gab den gesetzlichen Rahmen vor, die nähere Ausgestaltung wurde mit der Begründung einer Einzelfällgerechtigkeit den Richtern überlassen. Sowohl die Schwierigkeiten, denen sich die Richter bei der Anwendung und Auslegung der §§ 10 und 12 NMG gegenüber sahen, als auch die dazu entwickelten Grundsätze zu beleuchten, bilden den wesentlichen Teil der Arbeit. Um dies aufzeigen zu können, wurden Untersuchungen dazu angestellt, inwiefern es den Richtern gelang, die Konsumenten vor schlechten Nahrungsmitteln zu schützen, welche Lücken das NMG aufwies und wie die Rechtsprechung des Reichsgerichts diese auszufüllen oder zu umgehen wusste. Sachverständigengutachten bildeten die Brücke zwischen dem Fortschritt der Nahrungsmittelherstellung im Zuge der Industrialisierung und der richterlichen Urteilsfindung zu neuen Produkten und Stoffen.

Im Ergebnis wird der Versuch unternommen die wichtige Rolle der Rechtsprechung für die Anwendbarkeit des NMG auf die normsetzende Funktion der Richter im Nahrungsmittelrecht zurückzuführen. Um die bestehende Rechtsunsicherheit beispielsweise bei der Auslegung des Begriffs „*verfälschen*“ zu beseitigen, entwickelte das Reichsgericht Anwendungsgrundsätze. Diese wirkten zwar nicht präjudiziell, setzten sich aber als feste Auslegungsrichtlinien durch. Einerseits führte das RG damit eine gewisse Rechtssicherheit herbei, andererseits verschwamm jedoch die Grenze zwischen Normsetzung und Normauslegung. Unter diesem Gesichtspunkt findet die Zusammenarbeit von Legislative und Judikative eine theoretische Reflexion. Im letzten Kapitel soll herausgestellt werden, inwieweit die Entscheidungen und gefassten Grundsätze der Rechtsprechung von dem Gesetzgeber im neuen LMG von 1927 Berücksichtigung fanden.

B. Forschungsstand und Quellenmaterial

Auf Arbeiten zur Untersuchung der strafrechtlichen Rechtsprechung zum Nahrungsmittelrecht im Zeitraum von 1871 bis 1927 und dem Gesetzgebungsverfahren zum NMG von 1879 konnte nur begrenzt zurückgegriffen werden. Auch in der jüngeren Arbeit von Hierholzer⁴, welche die Regulierung der Nahrungsmittelqualität bearbeitet, findet die Entwicklung durch die Rechtsprechung nachvollziehbar nur am Rande Betrachtung.

§ 10 NMG wie auch § 12 NMG waren strafrechtlicher Natur. Aufgrund dessen wurde die Arbeit auf eine Untersuchung strafrechtlicher Urteile begrenzt. Die Gesetzgebungsmaterialien zum NMG von 1879 sowie Urteile aus der Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Strafsachen und aus der „Beilage zu den Veröffentlichungen des Kaiserlichen Gesundheitsamtes“ liegen der Arbeit als wesentliches Quellenmaterial zugrunde. Um die Entwicklung des Fälschungs- und Gesundheitsschutzes verdeutlichen zu können, wurde die Vielzahl an Entscheidungen zum Nahrungsmittelrecht auf die Auslegung des Anwendungsbereiches und den Umgang mit den unbestimmten Rechtsbegriffen der Vorschriften §§ 10, 12 NMG beschränkt.

Daneben wurden wesentliche Faktoren zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Situation im Reich – gewonnen aus den Materialien des Bundesarchives Berlin-Lichterfelde – einbezogen. Dadurch soll insgesamt der Zusammenhang zwischen der gerade im Zuge der Industrialisierung vorangeschrittenen technischen, wie chemischen Entwicklung der Nahrungsmittelherstellung und der daraus resultierenden Notwendigkeit einer wirksamen Nahrungsmittelgesetzgebung hergestellt werden.

4 Hierholzer, Nahrung nach Norm, S. 79 ff.

Kapitel 2: Zur Entwicklung eines deutschen Nahrungsmittelrechts bis 1871

Tragweite und Bedeutung einer nahrungsmittelrechtlichen Gesetzgebung sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Entwicklung vorheriger Normierungskonzepte und -versuche leichter nachvollziehbar. Mit einer übersichtsartigen Darstellung sollen daher die geschichtlichen Hintergründe der Entwicklung eines Nahrungsmittelrechts bis zum Jahr 1871 aufgezeigt werden. Dabei konzentriert sich die rechtsgeschichtliche Betrachtung auf die wesentlichen Entwicklungsstufen eines deutschen Nahrungsmittelrechts⁵.

A. Frühe Formen eines Nahrungsmittelrechts

Die wohl ältesten Vorschriften zur Regulierung des Nahrungsmittelverkehrs stammen aus der altbabylonischen Zeit.⁶ Schon damals unterlag die Herstellung von Nahrung strengen Kontrollen. Indem nur beste Zutaten verwendet werden durften, waren die Hersteller gezwungen, in den Lieferscheinen sowohl die Produktqualitäten, als auch die Rezepturen anzugeben.⁷ Diese strengen Anforderungen fanden sich durch eine Verbindung von Schriftlichkeit und Vorratswirtschaft⁸ in der ägyptischen Zeit wieder.

Auch aus der griechischen Antike sind die oftmals katastrophalen Zustände, wie Betrug, Verfälschungen und das Anpreisen von Nahrungsmitteln in häufig

5 Bis zum Erlass des Nahrungsmittelgesetzes ist wohl nicht von einem „Lebensmittelrecht“ in Deutschland zu sprechen. Die angegebenen Normierungen sind daher eher frühe Formen eines deutschen Nahrungsmittelrechts oder haben lediglich nahrungsmittelrechtlichen Charakter.

6 Der Codex des Ur-Namma, Codex Eschnunna, Codex Hammurabi. Siehe dazu: Römer, Sumerische Rechtsbücher. Aus den Gesetzen des Königs Urnammu von Ur. In: TUAT 1982, S. 17 (17 ff.); Meissner, Könige Babyloniens und Assyriens, S. 58; Mieroop, King Hammurabi of Babylon, p. 99; Yaron, The Laws of Eshnunna, S. 21; Neumann, Recht im antiken Mesopotamien. In: Die Rechtskulturen der Antike, S. 84; Ulmer, Hammurabi: sein Land & seine Zeit. In: Der alte Orient. S. 6.

7 Ungnad, Babylonische Briefe aus der Zeit der Hammurapi-Dynastie, S. 18 – 21, (Königsbriefe 19, 20, 21); Klengel, Hammurapi von Babylon und seine Zeit, S. 67; Nagel, Die Briefe Hammurabi's an Sin-Idinnam, S. 6, (Vorbemerkung); Salonen, Die Fischerei im alten Mesopotamien, S. 256; Schmauderer, Studien zur Geschichte der Lebensmittelwissenschaft, S. 15.

8 Mettke, Die Entwicklung des Lebensmittelrechts. In: GRUR 1979, S. 817 (817 f.); Schmauderer, Studien zur Geschichte der Lebensmittelwissenschaft, S. 17.

gesundheitsschädlicher Qualität, auf den Lebensmittelmärkten der polis bekannt.⁹

Um den ähnlich widrigen Bedingungen Einhalt zu gebieten, wurde die Durchführung der Märkte des römischen Reichs amtlich von den Ädilen¹⁰ beaufsichtigt. Diese hatten im Rahmen ihrer Befugnisse unter anderem die polizeiliche Aufsicht des Vieh- und Getreidemarktes zu führen. Dabei sollten sie verdorbene oder verfälschte Nahrung beschlagnahmen oder vernichten und schließlich die Reinheit des Trinkwassers aus öffentlichen Kanälen prüfen.¹¹ Diese strikte Lebensmittelüberwachung deutete einen Schutzgedanken des Staates an. Jedoch diente sie weniger einem Gesundheitsschutz der Bevölkerung, sondern wohl eher einer gesteigerten Gewinnerzielung aufgrund des guten Zustandes der Ware. Denn:

„[...] wenn ein Vorrat wegen zu langer Lagerzeit so verdorben ist, dass er nicht verteilt werden kann, ohne Beschwerden hervorzurufen, dann soll er mit einer neuen Portion vermischt werden, durch deren Beimengung das Verderben versteckt wird und dem Fiskus nicht schadet.“¹²

B. Entwicklung einer deutschen Nahrungsmittelregulierung

Sowohl Täuschungsverbote als auch Verkehrsverbote für schlechte und gefährliche Esswaren sind bereits vor dem Inkrafttreten der ersten, reichseinheitlichen Strafnorm (§ 367 Nr. 7 RStGB) zur Lebensmittelsicherung in Deutschland zu finden. Das deutsche Nahrungsmittelrecht ist bis zum Erlass des RStGB im Jahre 1871 durch vereinzelte Normierungen zunächst in Stadt- und Landrechtsbüchern und später durch strafrechtliche sowie polizeistrafrechtliche Regelungen in Strafgesetzbüchern und Polizeistrafgesetzbüchern der Partikularstaaten verstreut und verschiedenartig geregelt.

-
- 9 Athenäus. Zitiert nach: Schmauderer, Studien zur Geschichte der Lebensmittelwissenschaft, S. 19.
 - 10 Im Zuge des Ständeausgleiches von 367 v. Chr. wurde neben den plebejischen Ädilen das Amt zweier kurulischer Ädile geschaffen. Siehe dazu: Kaser/Knütel, Römisches Privatrecht, S. 214; Wieacker, Römische Rechtsgeschichte. In: Handbuch der Altertumswissenschaft, Band 1, Teil 3, S. 478.
 - 11 Kaser/Knütel, Römisches Privatrecht, S. 214; Schmauderer, Studien zur Geschichte der Lebensmittelwissenschaft, S. 20.
 - 12 De conditis in publicis horreis, Codex Theodosianus, XI, 14, 1/Codex Justinian X, 26, 1. Zitiert in: Codex Justinianus, Reclam-Bibliothek, Band 1368, S. 221.