

Berufsfreiheit für Artemisia annua anamed = A-3 ist nicht aufschiebbar

Zur Ausgangslage:

Die Staatsanwaltschaft Stuttgart hat seit Mai 2015 Anklage beim Landgericht Stuttgart gegen Dr. H. und Frau I.B. erhoben, weil die Angeschuldigten entgegen Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2283 (Neuartige-Lebensmittel-Verordnung) nicht zugelassene neuartige Lebensmittel in den Verkehr brachten, weshalb die Einziehung von 251.147,00 Euro anzuordnen sei. Das sei nach § 59 Abs. 3 Nr. 2 a) LFGE i. V. m. § 3 Abs. 2 NLVO, i. V. m. Art. 6 Abs. 2 NLVO, §§ 25 Abs. 2, 73, 73c strafbar.

Die Strafverteidigerin Dr. B. hält dem entgegen, § 3 Abs. 2 NLV verstoße gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG und sei nichtig. Da eine Rechtsgrundlage dafür fehle, entfalle damit eine Verurteilung. Geltend gemacht wird, dass § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGE gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verstößt, weil es um binnenmarktregulatorische Ziele geht, wodurch der Lebensmittel-Markt geschützt werde.¹ Die Verordnung müsste nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG dem Inhalt, Zweck und Ausmaß des Gesetzes entsprechen und das Zitiergebot in der Verordnung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 angeben.

Diese und weitere vertiefende Fragen sind vom Landgericht Stuttgart zu beantworten. Weil sich aber ergeben hat, dass sich das Landgericht wegen des Vorranges der Haftsachen erst ab Sommer 2026 mit dem Thema befassen wird, entsteht daraus ein Rechtsstillstand. So wird die Berufsfreiheit hochgradig gefährdet, weil sie eine schwere Strafdrohung nach sich ziehen kann. Die materiell-rechtliche Rechtslage muss dringend untersucht werden. Im Ergebnis ist die Berufsfreiheit für Artemisia annua anamed (= A-3) zu Gunsten der Betroffenen nach den Grundrechten wie nach der Umsetzung europäischen Rechts zwingend geboten.

Zur Rechtslage:

1. Die Konfliktlage ist tiefgreifend und hochrelevant: Das Landratsamt Rems-Murr Kreis wusste und anerkannte seit 1999 bis 2019 mit Förderung des Landes Baden-Württemberg die einzigartige Heilkraft von Artemisia annua anamed (A-3), genannt „Königin der Heilpflanzen“, die in der 3. Welt große Anerkennung fand.² Das LRA kannte den stetig steigenden Umsatz in seinem Bezirk. Jahresende 2014 billigte das Regierungspräsidium Stuttgart, Ärztliche Angelegenheiten, eine Umstellung des Betriebs: ab dem 1.7.2015 lief der Einzelhandel ausschließlich über I.B., der Großhandel über Dr. H.. Dennoch erließ das LRA am 23.09.2019 gegen die betroffene Grundrechts-Trägerin eine sofort vollziehbare

1 Schneiderhahn, LMuR 2023, 23, 24

2 Im Antrag des Apothekers Dr. H. v. 22.08.2024 an das VG Stuttgart – 16 K 5538/24 – wird das Menschenrecht auf Gesundheit mit Prof. Dr. Marion Albers und Gadamer vertieft, die „Warnfunktion“ nach Art. 19 Abs. 4 GG, der Justizgewährleistungsanspruch als Verfahrensgrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG genannt. Z.B. Sozial- und Gesundheitsminister Dr. Repnik (CDU) engagierte sich am 11.2.2000 als oberste Landesbehörde mit sieben Referenten für „Arzneipflanzen-Medizin“, der Gruppe „anamed Bukavu/Congo“ wird 2002 der Exzellenzpreis der WHO gewährt und 2004 wird der „Eine-Welt-Preis Baden-Württemberg 2004“ der „Aktion Natürliche Medizin“ verliehen“. Zwei Mitarbeiter von anamed international erhalten 2009 Bundesverdienstkreuze, das Stuttgarter Staatsministerium spendet 2015 für die Arbeit mit Artemisia in Burundi 50.000 Euro, die vom Landeshaushalt Baden-Württemberg gebilligt wurde.

Untersagungsverfügung zum Inverkehrbringen von „Artemisia annua anamed“ (A-3).³ Ihr wurde am 11.05.2022 eine Pfändung mit 30.000 Euro angekündigt und mit weiteren 50.000 Euro die Zahlung angedroht. In einem Vergleich vor dem VG Stuttgart vom 11.08.2022⁴ kam es zu einer Teileinigung, die das Regierungspräsidium nicht gelten ließ. Der VGH Mannheim wies trotz dreimaliger Versuche, das Verfassungsrecht für das Heilkraut A-3 zur Geltung zu bringen, von sich, als wenn damit bereits das Hauptverfahren entschieden sei.⁵ In diesem Hauptverfahren wies das VG Stuttgart am 15.02.2022 unter Abweisung jeglicher Beweisanträge die Klage zurück. Auch der VGH Mannheim lehnte die umfassend eingelegte Berufung dagegen ab. Das Verfassungsrecht blieb damals unbeachtet. Es folgten daraus über mehr als sechs Jahre hindurch hoch problematische Entscheidungen der Justiz mit voller Kostenlast der Betroffenen. Darauf ist nachstehend einzugehen.

2. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ist eine wertentscheidende Grundsatznorm⁶. Sie schützt zugleich EU-Grundrechte, so dass sich nationales Recht als Durchführung von Unionsrecht darstellt.⁷ Die Freiheit der Berufswahl muss innerlich selbständig und unbeeinflusst sein. Sie **schützt „jede Tätigkeit, die mit der Berufsausübung zusammenhängt und dieser dient“**⁸. Der Abwehranspruch auf Freisein verfassungswidriger staatlicher Beeinträchtigungen umfasst das Recht, den Beruf selbstbestimmt zu erlernen.⁹ Verkürzt ein Gericht oder eine Behörde die beruflichen Handlungsmöglichkeiten eines Grundrechtsinhabers durch einen an diesen gerichteten normativen **imperativen Akt**,¹⁰ also durch Einzelfallregelung, dann gilt: diese beeinträchtigt unproblematisch die Berufsfreiheit. Dazu gehört eine Gewerbeuntersagung, eine Betriebsschließung, „eine lebensmittelrechtliche Anordnung über das Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen uvm. Ein Beispiel für eine gerichtliche Beeinträchtigung dieser Art ist die Verhängung eines Berufsverbotes“¹¹ Die Beschlagnahme und zwangsweise Durchsetzung¹² gipfelte vorliegend sogar in **massiver Polizeirazzia**, die erst durch gerichtlichen Vergleich v. 11.08.2022 zeitweise aufgehoben wurde. Erst das jetzige Verfahren kann die strafrechtliche Verfolgung beenden.

3. Das grundrechtskonforme Privatrecht schützt die grundrechtliche Freiheit.¹³ Das bedeutet Selbstbestimmung, die Gleichheit und damit auch die faktische Freiheit der

3 So entschied der VGH Baden-Württemberg erstmals durch Beschl. v. 8.2.2021, juris – 9 S 3951/20 –, gestützt auf OVG NRW, Beschl. v. 31.01.2020 – 13 B 1423/20 – und VGH BW v. 23.10.2017 – 9 S 1887/17.

4 Im Vergleich vom 11.8.2022 wurde die am 11.05.2022 erfolgte Versiegelung der Ware aufgehoben, das Inverkehrbringen von A-3 als Lebensmittel vorbehaltlich einer Entscheidung der Hauptsache unterlassen, aber „unberührt bleibt die Einschätzung des RPS als Pflanzenrohstoff“, insbes. „RPS-Dokumente vom 22.12.2014 und 10.06.2015“. Entgegen diesem Vergleich hat das RPS dies in der Folgezeit nicht gelten lassen.

5 Zuletzt Beschl. VGH Mannheim v. 22.11.2021 – 9 S 3106/21 – Streitwert 950.000 EUR, von Halbierung der Kosten sah der Senat ab „wegen teilweiser Vorwegnahme der Hauptsache“, der Beschl. ist nicht publiziert.

6 BVerfGE 7, 377 (404); 81, 242 (255).

7 Kämmerer in v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 12 Rn. 12, siehe auch Art. 51 Abs. 1 GRCh.

8 BVerfG Beschl. v. 11.2.1992 – 1 BvR 1532/90, BVerfGE 85, 2458 (256) sowie zB Jarass in Jarass/Pieroth.

9 Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, Grundgesetz, Art. 12 Rn. 114 f., Werkstand: 106 EL Oktober 2024.

10 Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, Grundgesetz, Art. 12 Abs. 1 Rn. 130

11 Dieser „imperative Akt“ wird von Dürig/Herzog/Scholz/Remmert Grundgesetz Art. 12 Abs. 1 Rn. 21 mit anderem Hintergrund genannt, der dort die missbräuchliche Ausübung eines Berufs nach § 70 StGB betrifft.

12 Explizit benennt es Dürig/Herzog/Scholz/Remmert Grundgesetz Art. 12 Abs. 1 Rn. 130 Fn. 2.

13 BVerfG Beschl. v. 7.2.1990 – 1 BvR 26/84, BVerfGE 81, 242 (254); BVerfG Beschl. v. 19.10.1993 – 1 BvR 567/89 ua, BVerfGE 89, 214 (232) und zB Dürig/Herzog/Scholz/Remmert Grundgesetz Art. 12 Abs. 1 Rn. 240.

Schwächeren. **Art. 12 Abs.1 GG steht in einem engen Bezug zu Art. 1 Abs. 1 GG**, der die Grundrechte für den Bereich individueller Leistung und Existenzerhaltung schützt.¹⁴ Die freie Berufsausübung lässt es nicht zu, ihre Zulassung in das Ermessen der Behörde zu stellen.¹⁵ Hinzu kommt: **EU-Grundfreiheiten bedeuten Beschränkungsverbote** mit abwehrrechtlicher Dimension.¹⁶ Sie binden die Mitgliedstaaten, die Union und ihre Organe durch die **Verhältnismäßigkeits-richtlinie** = VHM RL zu großer Umsetzung. Es wird ein Rechtssetzungsverfahrensrecht erzeugt,¹⁷ da die erfassten Normen, bezogen auf die Verhältnismäßigkeit, nach Art. 7 Abs. 2 und 3 VHM-RL zu begründen sind. Die Elemente sind zu substantiieren, qualitativ und, soweit möglich, quantitativ, und vor ihrem Erlass einer Sachaufklärungspflicht zu unterziehen.¹⁸ Das erfüllt eine entscheidende Vorwirkung, weil der Normgeber die Verhältnismäßigkeit bis zum praktischen Vollzug umsetzen muss, ja sogar nach Erlass der Norm zur Nachbesserung verpflichtet ist.¹⁹ Der **gleichmäßige Vollzug des Rechts ist auch durch Art. 3 Abs. 1 GG geboten**, da der Staat nicht Regelungsadressaten ohne zureichenden Grund stärker belasten darf als andere.²⁰ Das Gesetz darf nicht länger „vorausseilend“ so tun, als seien mit dem Arzneimittelgesetz alle Arzneistoffe geregelt, da sie vom AMG nicht erfasst werden: Es gibt Arzneistoffe, die als „Beifuß“ und als „Artemisia annua“ als „Königin der Heilpflanzen“ gelten und für die in Zeiten des Klimaschutzes ein hochgradiger Bedarf besteht. Ferner greift die VHM RL der EU ein. Das Verfahren muss vorwirkend bis zum praktischen Vollzug gerecht und verhältnismäßig sein. Ein Verbot von A-3 müsste geeignet sein, einen legitimen Zweck zu erfüllen, erforderlich und angemessen sein.²¹ An einer Eignung solchen Verbots fehlt es grundlegend und wegen des nachweislich weltweit überaus hohen Bedarfs an antiviralen, entzündungshemmenden und immunstärkenden Arzneistoffen.²²

4. Menschenwürde und abwägungsfeste Rechte: Ein wesentlicher Faktor zur Neubewertung der Rechtslage ist: Sämtliche Grundrechte erfassen einen Menschenwürdegehalt, weil „jeder Artikel für sich“ sollte „ein Stück Freiheit sichern, das

14 BVerfGE 30, 292 (334); 54, 301 (313); 71, 183 (201), 82, 209 (223); 101, 331 (347); *Mannsen* in v. Mangoldt/Klein/Starck Grundrechte Rn. 4; *Burgi* in Bonner Kommentar Grundrechte Art.12 Abs. 1 Rn. 58 f.

15 Treffend *Kämmerer* in v. Münch/Kunig Grundgesetz Art. 12 Abs. 1 Rn. 4 mwN.

16 Vgl. *Ehlers* in ders. Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 Rn. 32: Sie sind „zugleich Freiheitsrechte“; vgl. zur Entstehungsgeschichte der EU-Grundrechte Dürig/Herzog/Scholz/Remmert Art. 12 Rn. 44, August 2023, Lfg.102

17 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz, 23; *Stephan* DVBl. 2022, 820n(827), Dürig/Herzog/Scholz/Remmert Art. 12 Rn. 48, August 2023, Lfg. 102.

18 Näheres Art. 4 Abs. 2 VHM-RL sowie Ergänzungsgrund 14, der die Sicherstellung objektiver Prüfung durch externe Stellen verlangt.

19 BVerfG Beschl. v. 23.5.2018 – 1 BvR 97, 2392/14, BVerfGE 149, 86 (116).

20 Der gleichmäßige Vollzug des Rechts darf nicht unterbleiben: BVerfGE 84, 239 (272); 110, 94 (112 ff.). Im Gegensatz dazu hat der VGH Mannheim die VHM RL (EU) nicht beachtet, ferner bei A-3 die Grundrechtsinhaber gleichheitswidrig aus Winnenden im Regierungsbezirk Stuttgart bis zum Berufsverbot unverhältnismäßig stärker belastet als andere (Firma Kräuterschulte) vom RP Freiburg, ohne sich damit zu befassen.

21 Kotzur in v. Münch/Kunig Grundgesetz Art. 20 Rn. 163, *Hufen* Staatsrecht II, 2018, § 9 zur Verhältnismäßigkeit.

22 Siehe zB v. Loeper Dokumente v. 13.01.2022, dokumentiert auf der Homepage <http://eisenhartvonloeper.de> .

notwendig ist, um die Menschenwürde zu gewährleisten“. ²³ Dem liegt die Dürig'sche Formal zugrunde: **Die Würde des Menschen wird verletzt, wenn sie zum bloßen Objekt hoheitlichen Handelns herabgewürdigt werden, die ihre Subjektqualität grundsätzlich infrage stellt.** ²⁴ Die Verknüpfung von Freiheitsgarantien und Diskriminierungsverboten missachtet den freiheitlichen „minimum standard“. ²⁵ Den jüdisch eingestellten Menschen darf daher die Privatschulfreiheit nicht genommen werden. ²⁶

Die Grundgedanken des Verfassungsausschusses vor dem Zustandekommen des Grundgesetzes, die v. Mangoldt erarbeitete, ²⁷ erhalten durch das **subjektiv-historische Auslegungsziel eine herausragende Bedeutung.** ²⁸ Für die schöpferische Rechtsfortbildung sind alle Norminhalte mit jedem juristischen Argument heranzuziehen, auszuhärten ²⁹ und dann unausweichlich als abwägungsfestes Recht anzuerkennen. Abwägungsfeste Rechte konkretisieren sich auch im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. ³⁰

Beim Inverkehrbringen von pflanzlichen Erzeugnissen = „Artemisia annua anamed“ (A-3) wurden Grundrechtsinhaber in ihrer Subjektqualität herabgewürdigt und nachhaltig mit einer Polizeirazzia verfolgt. Das war verfassungswidrig, zumal die Anklage nach § 3 Abs. 2 NLV nichtig sein kann, weil sie Art. 80 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG verletzen kann, worüber noch zu entscheiden ist. Da die Zulassungssperre nach Art. 6 Abs. 2 NLV (EU) 2015/2283 ein Verfahren mit Tierversuchen ausgelöst hätte, das bis zu einer Milliarde Euro Kosten und ein Jahrzehnt Wartezeit geschaffen hätte, entfällt damit zugleich diese den Verfassungsrang für Wirbeltiere missachtende Regelung. ³¹

5. Ergebnis: Der Berufsfreiheit für A-3 unerlässlich dienliche Maßstäbe

(1) Die Zulassung von Artemisia annua anamed = A-3 fordert der **imperative Akt** durch die Privatautonomie der Berufsfreiheit. Hier hätte der Vorrang der Verfassung zwingend zur Geltung kommen müssen.

23 V. Mangoldt Deutscher Bundestag Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, V, 1993, S. 591; siehe dazu Hong, Menschenwürdegehalt und abwägungsfeste Rechte, NJW 2024, 2815, Rn. 5. Vgl. in dieser Richtung auch BVerfGE 93, 173 (194); BVerfGE 35, 202 (235); BVerfGE 66, 337 (360); BVerfGE 93, 266 (293); BVerfGE 107, 275 (284). Etwas modifizierend BVerfGE 123, 267 (343) („Substanz elementarer Grundrechte“), sowie zum Asylgrundrecht BVerfGE 94, 49 (102-104).

24 StRspr., vgl. BVerfGE 144, 20 Rn. 539f. = NJW 2017, 611; Dürig AöR 81 (1956), 1127 (127).

25 S. v. Mangoldt in Dt. BTag/Bundesarchiv, V 1993, S. 644, 740, 743-745; Hong, Menschenwürdegehalt, 2019, S. 307 ff. Der „minimum standard“ ähnelt dem „standard maxim for free society“ nach Abraham Lincoln.

26 Treffend Hong, Menschenwürdegehalt und abwägungsfreie Rechte, NJW 2024, 2815, der (Rn. 14) die Pflicht, auf der Kleidung den „Judenstern“ zu benennen, als stigmatisierend und menschenwürdevidrig feststellt.

27 Siehe v. Mangoldt, Dt. Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, V 1993, S. 591.

28 Hong, Menschenwürde und abwägungsfeste Rechte, NJW 2024, 2815, Rn. 19 ff.

29 Hong, NJW 2024, 2815, Fn. 110, greift die Einwände von Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, auf, weist sie aber zurück und erläutert speziell am Soldatenurteil, warum das BVerfGE 93, 266 = NJW 1995, 3303, Rn. 72 ff. ihm folgt und der Vorrang der Menschenwürde gegenüber der Meinungsfreiheit zum Zuge kommt.

30 Hong, NJW 2024, 2815, Fn. 105

31 Vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde, 4. Aufl. 2023, Art. 20a GG Rn. 1-52; v. Loeper, NuR 2023, 163, ders. NuR 2023, 377.

(2) Der Rechtsbruch der Berufsfreiheit verletzt die **Gleichbehandlung**,³² die als **Vorwirkung** zu unterschiedlichen Grundrechtsinhabern aus verschiedenen Regierungsbezirken³³ gelten muss. Zugleich verletzt es die **EU-Verhältnismäßigkeitsrichtlinie** im Rechtsvollzug, weil sie die Subjektqualität des Menschenwürdegehalts im Vollzug erfüllen muss.

(3) Der Abwehranspruch für die Berufsfreiheit muss nach „der Intensität des jeweiligen Eingriffs **Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt**“ sein und „**dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**“ entsprechen. Daran fehlte es bei dem Eingriff eindeutig.

(4) Letztlich darf die explizite Regelung für Arzneistoffe nicht entgegen Dürig und dem BVerfG³⁴ die **Subjektqualität** der Grundrechtsinhaber durch die Justiz **zum bloßen Objekt hoheitlichen Handelns herabwürdigen**. Den Rechtsinhabern und den Kunden wurden durch Vorenthaltung von *Artemisia annua* anamed (A-3) antivirale, immunstärkende, entzündungshemmende Wirkstoffe vorenthalten, die gerade heute unerlässlich sind.

(5) Neuere Entscheidungen der Gerichte und der Behörden zu A-3 müssen dementsprechend die Berufsfreiheit der Grundrechtsinhaber zur Geltung bringen.³⁵

32 Kämmerer in v. Münch/Kunig, Grundgesetz Art. 12 Abs. 1 Rn. 170 f. auf Typisierung und Folgerichtigkeit. Weiter noch Boysen in v. Münch/Kunig aaO Art. 3 Rn. 96 greift die „strukturelle“ Ungleichheit auf, die durch die Vorwirkung der Rechtsanwendungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt ist.

33 So wird die Arbeit für A-3 sehr gelobt beim Kreiskrankenhaus, das dem LRA Göppingen untersteht.

34 Siehe die grundlegende Arbeit v. Mangoldt in Dt. Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische rat, V 1993, S. 591 und Hong, Menschenwürdegehalt und abwägungsfeste Rechte, NJW 2024, 2815.

35 Zur Vertiefung sei verwiesen auf Tanja Schmidt, Die Subjektivierung des Verwaltungsrechts, Schriften des öffentlichen Rechts, Bd. 1012, 2006; sie betont S. 85, dass „das einfache Recht durch die Entfaltung des Verfassungsrechts als eine >Schicht vorrangigen Rechts< begrenzt wird, so auch Wahl, Der Staat, 1999, S. 495 ff. (S. 496). Aus der Ausstrahlungswirkung des Verfassungsrechts auf das einfache Recht „entsteht ein weitaus größerer Anwendungsbereich für sich reklamieren als vorher“, so auch Scheuner, AöR (1970), S. 353 ff. (S. 362). Bachof, Verwaltungsgerichtliche Klage, 1951, so auch derselbe in VVDStRL 12 (1954), es widerspräche der individualrechtsschützenden Konzeption des Grundgesetzes, wenn die Rechtsordnung „den Einzelnen als Rechtsuntertan ... statt als Rechtssubjekt“ betrachte. Aus diesem Grund, so Bachof, Reflexwirkungen, 1955, S. 287 ff. (S. 301), müssen „alle geschützten Interessen bzw. gewollte Begünstigungen ... (als) subjektive Rechte“ anerkannt werden. T. Schmidt verweist weiter auf die sehr progressive Vorstellung von Dürig in Maunz/Dürig, GG (4. EL), Art. 2 Abs. 1 GG sei das subjektiv-rechtliche Gegenstück zur objektiv-rechtlichen Gesetzmäßigkeit des Eingriffs nach Art. 20 Abs. 3 GG zu interpretieren. In neuerer Zeit ist die Entwicklung des Menschenwürdegehalts durch Hong, NJW 2024, 2815 in Bezug auf die Rechtsprechung des BVerfG überzeugend untermauert worden (siehe oben Fn. 26, 27, 29). Der Unterzeichner hat Prof. Bachof und Prof. Dürig in seiner Studienzeit (1. Staatsexamen Dez. 1964) schätzen gelernt und sich auf die Lehre von Bachof zur Entstehung subjektiver Rechte gestützt, um „grundlegende Rechte der Tiere“ zu erkennen und umzusetzen, als er in v. Loeper/Reyer ZRP 1984, 206, 208 mit Fn. 27 darauf hinwies. Die Umsetzung erfolgte 1990-2002 durch die Verankerung des Tierschutzes mit den drei Worten „und die Tiere“ in Art. 20a GG. Vgl. dazu auch Prof. Erbel, DVBl. 1986, 1235-1251 sowie Prof. Greco, JZ 2019, 390.