

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 21. September 2016

- 2 BvL 1/15 -

Zur Unvereinbarkeit einer Blankettstrafnorm mit den Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 103 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG sowie nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 10 Absatz 1 und 3 des Rindfleischetikettierungsgesetzes mit Artikel 103 Absatz 2, Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landgerichts Berlin vom 16. April 2015
- (572) 242 AR 27/12 Ns (82/12) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski

am 21. September 2016 beschlossen:

§ 10 Absatz 1 und 3 des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die besondere Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern (Rindfleischetikettierungsgesetz) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes vom 17. November 2000 (Bundesgesetzblatt I Seite 1510) ist mit Artikel 103 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 sowie mit Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob § 10 Abs. 1 und 3 des Rindfleischetikettierungsgesetzes (RiFIEtikettG) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. 1

I.

1. Nach § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes vom 17. November 2000 (BGBl I S. 1510) wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 zuwiderhandelt, soweit eine Rechtsverordnung nach Absatz 3, in der das zuständige Bundesministerium die als Straftat nach Absatz 1 zu ahndenden Tatbestände bezeichnet, für einen bestimmten Tatbestand auf die Strafvorschrift des Absatzes 1 verweist. 2

2. Die vom vorlegenden Landgericht für verfassungswidrig gehaltene Vorschrift war zunächst als § 10 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 RiFIEtikettG im Rindfleischetikettierungsgesetz vom 26. Februar 1998 (BGBl I S. 380) enthalten, mit dem die Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl EG Nr. L 117 vom 7. Mai 1997, S. 1) in Deutschland umgesetzt worden war. Die für das Ausgangsverfahren relevante Fassung erhielt § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes vom 17. November 2000 (BGBl I S. 1510), das der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl EG Nr. L 204 vom 11. August 2000, S. 1) diente. 3

3. Die allgemeinen Vorschriften des Systems zur obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch, dessen Herkunft seit dem 1. Januar 2002 vollständig anzugeben ist, enthält Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000. Dieser lautet: 4

(1) Marktteilnehmer und Organisationen, die Rindfleisch in der Gemeinschaft vermarkten, müssen dies gemäß den Vorschriften dieses Artikels etikettieren.

Mit dem obligatorischen Etikettierungssystem wird gewährleistet, dass zwischen der Kennzeichnung des Schlachtkörpers, der Schlachtkörperviertel oder der Fleischstücke einerseits und dem Einzeltier bzw. - wenn dies zur Kontrolle der Richtigkeit der Angaben auf dem Etikett ausreicht - der betreffenden Gruppe von Tieren andererseits eine Verbindung besteht.

(2) Auf dem Etikett sind folgende Angaben zu machen:

a) eine Referenznummer oder ein Referenzcode, mit dem die Verbindung zwischen dem Fleisch und dem Tier bzw. den Tieren gewährleistet wird. Diese Nummer kann die Kennnummer des Tieres, von dem das Fleisch stammt, oder die Kennnummer einer Gruppe von Tieren sein;

b) die Zulassungsnummer des Schlachthofs, in dem das Tier oder die Tiergruppe geschlachtet wurde, und der Mitgliedstaat oder das Drittland, in dem der Schlachthof liegt. Die Angabe muss lauten: „Geschlachtet in: (Name des Mitgliedstaats oder des Drittlands) (Zulassungsnummer)“;

c) die Zulassungsnummer des Zerlegungsbetriebs, in dem der Schlachtkörper oder die Gruppe von Schlachtkörpern zerlegt wurden, und der Mitgliedstaat oder das Drittland, in dem der Zerlegungsbetrieb liegt. Die Angabe muss lauten: „Zerlegt in: (Name des Mitgliedstaats oder des Drittlands) (Zulassungsnummer)“.

(3) Mitgliedstaaten, in denen über das Kennzeichnungs- und Registrierungssystem für Rinder gemäß Titel I ausreichende Angaben vorliegen, können jedoch bis zum 31. Dezember 2001 für Fleisch von Rindern, die in ihrem Hoheitsgebiet geboren, gemästet und geschlachtet wurden, vorschreiben, dass auf dem Etikett zusätzliche Angaben gemacht werden müssen.

(4) Ein obligatorisches System im Sinne des Absatzes 3 darf nicht zu Störungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Die Durchführungsbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten gelten, die Absatz 3 anwenden wollen, bedürfen der vorherigen Zustimmung der Kommission.

(5) a) Ab 1. Januar 2002 sind von den Marktteilnehmern und Organisationen zusätzlich folgende Angaben auf den Etiketten zu machen:

i) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem das Tier geboren wurde,

ii) Mitgliedstaaten oder Drittländer, in denen die Mast durchgeführt wurde,

iii) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem die Schlachtung erfolgt ist,

b) Erfolgte Geburt, Aufzucht und Schlachtung der Tiere, von denen das Fleisch stammt,

i) in ein und demselben Mitgliedstaat, so kann die Angabe wie folgt lauten: „Herkunft: (Name des Mitgliedstaats)“;

ii) in ein und demselben Drittland, so kann die Angabe wie folgt lauten: „Herkunft: (Name des Drittlandes)“.

4. Da Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 ebenso wie die insofern gleichlautende Folgevorschrift des Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 vorsah, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Verordnung treffen und etwaige Sanktionen, die die Mitgliedstaaten verhängen, in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen müssen, wurde die Blankettstrafvorschrift des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG geschaffen (BTDrucks 13/8052, S. 7).

5

5. § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG bezog sich in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 26. Februar 1998 ausdrücklich auf die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 in der jeweils geltenden Fassung, soweit sie die besondere Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen betraf, sowie auf die „zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft“. Diese Bezugnahme wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes vom 17. November 2000 (BGBl I S. 1510) durch die Formulierung „Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen“ ersetzt. Letztere wurde durch das Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes und des Düngegesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl I S. 2539) auf „Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern“ erweitert.

6

6. Durch § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG wurde das zuständige Bundesministerium (vgl. nunmehr § 3a Abs. 3 RiFIEtikettG) ermächtigt, durch Rechtsverordnung die als Straftat zu ahndenden Tatbestände zu bezeichnen. Diese Bezeichnung erfolgte durch Erlass der Verordnung zur Durchsetzung des Rindfleischetikettierungsrechts (Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung - RiFIEtikettStrV) vom 5. März 2001 (BGBl I S. 339), zuletzt geändert durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung vom 22. Juli 2015 (BGBl I S. 1407).

7

7. Die vom vorliegenden Landgericht als verfassungswidrig erachtete Vorschrift des § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG und der ihren Anwendungsbereich regelnde § 1 RiFIEtikettG lauteten zum für das Ausgangsverfahren relevanten Tatzeitpunkt am 15. März 2010:

8

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz dient der Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern.

(2) Unberührt von den Vorschriften dieses Gesetzes und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen bleiben

die Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, des Handelsklassenrechts, des Lebensmittelspezialitätenrechts und des Markenrechts.

§ 10 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 zuwiderhandelt, soweit eine Rechtsverordnung nach Absatz 3 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Das Bundesministerium wird ermächtigt, soweit es zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach Absatz 1 zu ahnden sind.

8. § 1 RiFIEtikettStrV lautete am 15. März 2010:

9

§ 1 Durchsetzung der Angaben bei der obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch

(1) Nach § 10 Abs. 1 des Rindfleischetikettierungsgesetzes wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. EG Nr. L 204 S. 1), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates vom 20. November 2006 (ABl. EU Nr. L 363 S. 1), verstößt, indem er

1. entgegen Artikel 13 Abs. 1 Unterabs. 1 in Verbindung mit

a) Abs. 2 Buchstabe a Satz 1, Buchstabe b oder c, Artikel 14 Satz 1 oder

b) Abs. 5 Buchstabe a, dieser in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1825/2000 der Kommission vom 25. August 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlamentes und des Rates hinsichtlich der Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. EG Nr. L 216 S. 8), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 275/2007 der Kommission vom 15. März 2007 (ABl. EU Nr. L 76 S. 12),

jeweils auch in Verbindung mit Artikel 5a Abs. 1, Artikel 5b oder 5c Abs. 1 oder 2 Unterabs. 1 oder 2 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1825/2000 Rindfleisch nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig etikettiert,

2. entgegen Artikel 13 Abs. 1 Unterabs. 1 in Verbindung mit

a) Abs. 2 Buchstabe a Satz 1, Artikel 14 Satz 1 oder

b) Abs. 5 Buchstabe a Nr. iii, dieser in Verbindung mit Artikel 14 Satz 2,

Rinderhackfleisch nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig etikettiert,

3. entgegen Artikel 15 in die Gemeinschaft eingeführtes Rindfleisch nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig etikettiert.

(2) Wer eine in Absatz 1 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht, handelt nach § 11 Abs. 1 des Rindfleischetikettierungsgesetzes ordnungswidrig.

II.

1. Mit Urteil vom 31. Mai 2012 sprach das Amtsgericht Tiergarten den geständigen Angeklagten des Ausgangsverfahrens des vorsätzlichen Verstoßes gegen das Rindfleischetikettierungsgesetz schuldig und verurteilte ihn zu einer Geldstrafe von 250 Tagessätzen zu je 100 Euro. Der Angeklagte hatte es als Betriebsinhaber einer Dönerproduktion GmbH in B..., die eine Zulassung als Zerlege- und Handelsbetrieb von Geflügelfleisch und als Herstellungsbetrieb für Fleischzubereitungen („Hackfleisch-Drehspieße nach Döner-Art“ und Geflügelfleisch-Drehspieße) als Tiefkühl- und Frischwaren aus Geflügel-, Rind- und Lammfleisch (exklusive die Herstellung von Ciclik) besaß, welche aber nicht die Zerlegung von und den Handel mit rohem Rindfleisch umfasste, am 15. März 2010 unterlassen, im Warenausgangskühlraum lagernde 60 kg frischen Rindfleisches zu etikettieren und weitere, in kleineren Gebinden abgepackte 106 kg frischen Rindfleisches richtig zu etikettieren. Auf den Etiketten des abgepackten frischen Rindfleisches fehlten die Referenznummer oder der Referenzcode und zum Teil die Zulassungsnummern des Schlacht- und des Zerlegungsbetriebs. Letztere waren auch an Hand der Buchführungsbelege und der im Betrieb erforderlichen Dokumentation nicht nachvollziehbar. Zudem handelte es sich bei dem Fleisch beider Mengen um reines, nicht behandeltes, insbesondere nicht gewürztes Rindfleisch und damit auch nicht um von der Zulassung der Gesellschaft umfasste Rindfleischerzeugnisse.

10

2. Das Landgericht Berlin hat gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Berufungshauptverhandlung ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig ist. Seine Entscheidung hänge da-

11

von ab, ob § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG verfassungsgemäß sei oder nicht. Wäre § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, müsste der Angeklagte aufgrund seines wissentlichen und willentlichen zum Teil partiellen, zum Teil vollständigen Unterlassens der Etikettierung der festgestellten Rindfleischmengen gemäß §§ 1, 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikettStrV und Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 schuldig gesprochen werden. Im Falle der Verfassungswidrigkeit wäre der Angeklagte hingegen aus Rechtsgründen unter Aufhebung des angefochtenen Urteils von den gegen ihn erhobenen Vorwürfen freizusprechen.

Das vorliegende Gericht ist von der Verfassungswidrigkeit des § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG überzeugt. Seine Auffassung stützt es im Wesentlichen auf folgende Erwägungen: 12

a) Bei § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG handele es sich um ein Blankettstrafgesetz, das gegen Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG verstoße, weil es das strafbare Verhalten nicht nachvollziehbar umschreibe und auch keine durch Auslegung ermittelbare Maxime erkennen lasse, anhand derer die Adressaten der Norm ihr Verhalten ausrichten könnten. 13

Der Gesetzgeber habe sich zur Beschreibung des unter Strafe gestellten Gesetzesverstoßes einer doppelten Verweisung bedient. Zum einen verweise er in § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG auf „Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern“, zum anderen auf die Bestimmungen der nach § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG durch das zuständige Bundesministerium zu erlassenden Rechtsverordnung. Zwar sei Blankettstrafgesetzgebung, insbesondere bei Bezugnahme auf Inhalte von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union, im Grundsatz zulässig, doch lasse die dynamische Verweisung auf das in § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG nur formelhaft umschriebene Gemeinschaftsrecht nicht erkennen, welche Rechtsakte konkret davon erfasst sein sollten und was diese regelten. Auch der Inhalt der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 könne zur Ermittlung des Normbefehls des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG nicht herangezogen werden, da der Gesetzgeber durch die Übertragung der Auswahl der als strafwürdig anzusehenden Tatbestände auf den nationalen Verordnungsgeber in § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG deutlich gemacht habe, dass nicht unterschiedslos der komplette Regelungsgehalt jeglicher Verordnung in diesem Rechtsgebiet erfasst sein solle. Auf Fachwissen der dem Regelungsbereich unterworfenen Fachkreise könne nicht abgestellt werden, weil es nicht um die Interpretation normativer gewerbespezifischer Begriffe gehe, sondern um die dieser Interpretation vorgelagerte Bestimmung, welche Normen überhaupt gelten sollten. 14

b) Die Verordnungsermächtigung des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG verstoße gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. 15

Der Gesetzgeber habe sich in unzulässiger Weise seiner Rechtsetzungskompetenz 16

und -pflicht aus Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 GG begeben, Raum für exekutive Strafrechtssetzung geschaffen und dadurch den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt. Statt die Voraussetzungen der Strafbarkeit in einem förmlichen Gesetz hinreichend deutlich zu umschreiben und lediglich deren nähere Beschreibung über eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmte Verordnungsermächtigung der Exekutive zu überlassen, habe der Gesetzgeber sich durch die auf der ersten Verweisungsebene des § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG erfolgte Bezugnahme auf die auf der Gemeinschaftsebene erlassenen Rechtsakte über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen auf einen hinsichtlich des Strafrechts nicht hinreichend demokratisch legitimierten Rechtsetzungsakt bezogen und auf der zweiten Verweisungsebene über § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG dem nationalen Verordnungsgeber als ebenfalls demokratisch nicht unmittelbar legitimiertem Akteur Strafrechtssetzungskompetenz zugesprochen. Der Gesetzgeber habe nicht über das „Ob“ der Strafbarkeit entschieden, sondern es ohne jede Beschränkung dem nationalen Verordnungsgeber übertragen, unter Verwendung einer Rückverweisungsklausel gemeinschaftsrechtliche Normen zu benennen, deren Verletzung strafbewehrt sein solle. Damit könne dieser aufgrund der dynamischen Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht zeitlich unbeschränkt und ohne Einbindung des Gesetzgebers strafrechtsetzend tätig werden.

III.

Zu der Vorlage hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft namens der Bundesregierung Stellung genommen. Der Bundestag, der Bundesrat und die Länderregierungen haben von einer Stellungnahme abgesehen.

17

Die Bundesregierung hält die vorgelegte Vorschrift für verfassungskonform. Soweit das vorlegende Gericht den Straftatbestand für nicht hinreichend bestimmt halte, weil der Verweis auf das Gemeinschaftsrecht dynamisch sei, verkenne es, dass die insoweit maßgebliche nationale Ordnungsregelung statisch auf EU-Verordnungen Bezug nehme. Das Gericht verkenne zudem, dass dem Verordnungsgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Spezifizierungsbefugnis eingeräumt werden könne, wovon § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG in zulässiger Weise Gebrauch mache. Dem Verordnungsgeber werde durch den begrenzten Anwendungsbereich des Gesetzes und die Maßgabe, die Sanktionierung müsse zur Durchsetzung der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich sein, nur ein geringer Entscheidungsspielraum eingeräumt, zumal die Strafandrohung im unteren Bereich zu verorten sei, so dass keine erhöhten Bestimmtheitsanforderungen bestünden. Auch dürfe für die Prüfung der Bestimmtheit einer Strafnorm auf das Fachwissen der betroffenen Kreise abgestellt werden, für die es auf der Hand liege, dass es sich bei dem Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen um die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 handele. Hinzu komme, dass dem Normadressaten durch die im Nebenstrafrecht verbreitete Verwendung einer so genannten Rückverweisungsklausel das Auffinden der strafbewehrten Tatbestände deutlich erleichtert

18

werde. Der weitere Einwand, dass dem Verordnungsgeber durch solche Rückverweisklauseln die Entscheidung über das „Ob“ der Strafbarkeit übertragen werde, gehe fehl, da der Gesetzgeber durch die Ermächtigungsklausel zu erkennen gebe, dass das Gemeinschaftsrecht aus seiner Sicht eine strafrechtliche Bewehrung gebiete, und auch der Verordnungsgeber an europäisches Recht gebunden und ihm folglich keine Wahlfreiheit über die Strafbewehrung eingeräumt sei.

IV.

Die Präsidentin des Bundesgerichtshofs hat mitgeteilt, dass die Strafsenate mit den streitigen Rechtsvorschriften noch nicht befasst gewesen sind und von einer weitergehenden Stellungnahme abgesehen haben. Der Generalbundesanwalt, der Deutsche Richterbund, die Neue Richtervereinigung, der Deutsche Anwaltverein und die Bundesrechtsanwaltskammer haben sich wie folgt geäußert: 19

1. Der Generalbundesanwalt hält die Vorschrift des § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG für verfassungsgemäß. 20

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 GG an die Bestimmtheit des Strafgesetzes seien noch gewahrt. Es sei unschädlich, dass § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG keine explizite Verweisung auf einen bestimmten Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union enthalte, da eine hinreichende Eingrenzung durch den erforderlichen Bezug zum Regelungsgegenstand der Verweisungsnormen gegeben und für den Normadressaten bei verständiger Würdigung und unter zulässiger Heranziehung des gesteigerten Wissens der betroffenen Fachkreise der Bereich der Strafbarkeit noch hinreichend erkennbar und vorhersehbar sei. Zudem enthielten die primär in Bezug genommenen Gebote des Art. 13 Abs. 1 und Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 jeweils klare und präzise Vorgaben zu Art und Umfang der Etikettierungspflichten, die dem Normadressaten kaum Interpretationsspielräume über den Umfang seiner Pflichten ließen. 21

Ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG sei nicht erkennbar. Verweisungen auf Unionsrecht seien nicht anders zu beurteilen als solche auf nationales Recht, da die Kompetenz des nationalen parlamentarischen Gesetzgebers weitgehend unangetastet bleibe, wenn er selbst die Reichweite der Strafandrohung festlege und dem Unionsgesetzgeber lediglich die Konkretisierung des tatbestandlichen Verbotes überlasse. Eine unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips unzulässige pauschale Blankoermächtigung liege nicht vor. Auch die Gestaltungsmacht des nationalen Verordnungsgebers sei in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise hinreichend begrenzt, zum einen aufgrund der in § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG statuierten Bedingung der Erforderlichkeit, zum anderen deshalb, weil der dem europarechtlichen Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtete Gesetzgeber durch die Rückverweisklausel nur die tatsächliche Ausgestaltung seiner Grundsatzentscheidung, eine Strafbewehrung vorzusehen, von dem hinzutretenden Rechtsakt des Verordnungsgebers abhängig gemacht habe. 22

2. Der Deutsche Richterbund sieht das Bestimmtheitsgebot für Strafnormen durch § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG nicht verletzt, äußert aber zu § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG Bedenken, ob es noch verfassungsgemäß sei, dem Verordnungsgeber die Entscheidung zu überlassen, welche Tatbestände des europäischen Rechts im nationalen Recht strafbar sein sollten. 23

3. Nach Auffassung der Neuen Richtervereinigung verstößt § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG durch die doppelte Verweisung auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft und auf eine zu erlassende nationale Rechtsverordnung gegen die Gewährleistungsinhalte der Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG. Das Bestimmtheitsgebot sei verletzt, weil das mit Strafe bedrohte Verhalten durch § 10 RiFIEtikettG aufgrund der Globalverweisung auf das gesamte unmittelbar geltende Gemeinschaftsrecht nicht hinreichend präzise gesetzlich bestimmt werde. Zudem sei das Delegationsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG verletzt. Da die durch § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG erlaubte Rückverweisung nicht nur deklaratorisch sei, ergebe sich die eigentliche Strafbarkeit vorliegend erst aus der Rechtsverordnung, so dass letztlich die Exekutive über die Strafbarkeit entscheide. 24

4. Der Deutsche Anwaltverein hält § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG für verfassungswidrig, weil die Voraussetzungen der Strafbarkeit angesichts des zugunsten des Verordnungsgebers eröffneten Spielraums nicht aus der gesetzlichen Ermächtigung, sondern erst aus der auf sie gestützten Verordnung voraussehbar seien. Es könne nicht von einer bloßen Spezifizierung des Tatbestandes gesprochen werden, wenn das Gesetz wie vorliegend einen Tatbestand nicht oder nur in höchst abstraktem Sinn definiere und Kern dieses ohnehin nur rudimentär beschriebenen Tatbestandes eine dynamische Verweisung auf das Unionsrecht sei. Denn dadurch komme es zu einer aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht hinnehmbaren versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen. Zudem ahnde § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG bloßen Verwaltungsungehorsam gegebenenfalls mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, so dass strenge Anforderungen an die erforderliche Bestimmtheit zu stellen seien, die vorliegend aber nicht erfüllt seien. 25

5. Auch nach Ansicht der Bundesrechtsanwaltskammer ist § 10 RiFIEtikettG verfassungswidrig. Die Blankettverweisung in § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG lasse nicht hinreichend klar erkennen, auf welche Normen verwiesen werde, da die Vorschrift weder eine Bezugsnorm bezeichne, noch das zu schützende Rechtsgut und das Regelungsziel konkret beschreibe, während die Verweisung in § 1 RiFIEtikettG lediglich auf das Regelungsinstrument der Kennzeichnung abstelle. Somit fehle es an der von Art. 103 Abs. 2 GG geforderten gesetzlichen Regelung der Voraussetzungen der Strafbarkeit, zumal der Gesetzgeber durch die Ermächtigung des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG dem Verordnungsgeber die Entscheidung überlassen habe, Strafbarkeitsanordnungen zu treffen. Eine Strafrechtsnorm in einer Rechtsverordnung, deren Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG nicht entspreche und somit aufgrund unzureichender Beschreibung des Inhalts der Ermächtigung zwingend auch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verletze, könne jedoch eine Freiheitsbe- 26

schränkung im Sinne von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG nicht rechtfertigen.

B.

Die Vorlage ist zulässig. 27

Die vorgelegte Frage, ob § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig ist, ist entscheidungserheblich. Das Landgericht hat in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, dass der Angeklagte - die Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG unterstellt - aufgrund seines wissentlichen und willentlichen zum Teil partiellen, zum Teil vollständigen Unterlassens der Etikettierung der festgestellten Rindfleischmengen gemäß §§ 1, 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikett-StrV und Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 schuldig zu sprechen ist, anderenfalls - bei Verfassungswidrigkeit der Vorschrift - aber aus Rechtsgründen unter Aufhebung des angefochtenen Urteils von den gegen ihn erhobenen Vorwürfen freigesprochen werden muss. Diese Auffassung des vorliegenden Gerichts ist nicht offensichtlich unhaltbar (vgl. BVerfGE 7, 171 <175>; 71, 255 <267>; 75, 329 <340>; 105, 61 <67>; 124, 251 <260>).

28

Das Landgericht hält § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG für eine wegen Verstoßes gegen die an Strafbestimmungen zu stellenden Bestimmtheitsanforderungen unzulässige Blankettstrafnorm und bringt in hinreichender Weise seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift zum Ausdruck. 29

C.

§ 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG genügt den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen der Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG nicht (II.) und verstößt zugleich gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (III.). Unionsrechtliche Vorgaben stehen der Überprüfung anhand nationaler verfassungsrechtlicher Maßstäbe vorliegend nicht entgegen (I.). 30

I.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht ist nicht deshalb von vornherein ausgeschlossen oder eingeschränkt, weil die bezeichnete Norm in wesentlichen Teilen unionsrechtlich determiniert ist. 31

Die im Grundsatz umfassende Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht kann zwar eingeschränkt sein, wenn eine Vorschrift einen Bezug zum europäischen Gemeinschaftsrecht, heute zum Recht der Europäischen Union, aufweist. So sind innerstaatliche Rechtsvorschriften, die eine Richtlinie oder eine Verordnung der Europäischen Union in deutsches Recht umsetzen, grundsätzlich nicht am Maßstab des Grundgesetzes, sondern am Unionsrecht zu messen, soweit die Richtlinie oder die Verordnung den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwin- 32

gende Vorgaben macht (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>; 118, 79 <95>; 121, 1 <15>; 122, 1 <20>; zur dabei fortbestehenden Identitätskontrolle zuletzt BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, juris, Rn. 43 ff.). Demgegenüber sind Rechtsvorschriften des nationalen Gesetzgebers, die im Rahmen eines den Mitgliedstaaten verbliebenen Umsetzungsspielraums ergangen sind, der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich (vgl. BVerfGE 122, 1 <20 f.>; 129, 78 <90 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, juris, Rn. 39).

Vorliegend hindert Unionsrecht die verfassungsrechtliche Prüfung der vorgelegten Vorschrift nicht, da der deutsche Gesetzgeber mit § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG von seinem Spielraum zur Umsetzung der an die Mitgliedstaaten gerichteten Vorgabe des Art. 21 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 sowie des diesen ablösenden, aber insofern gleich lautenden Art. 22 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000, alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Verordnung zu treffen, Gebrauch gemacht hat.

33

II.

1. 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 (stRspr; vgl. BVerfGE 14, 174 <185>; 14, 245 <251>; 22, 21 <25>; 32, 346 <362>; 38, 348 <371>), sowie aufgrund einer entsprechenden landesgesetzlichen Ermächtigung ergangene Satzungen von Gemeinden (vgl. BVerfGE 32, 346 <362>).

34

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 (stRspr; vgl. BVerfGE 14, 174 <185>; 73, 206 <234>; 75, 329 <340>; 126, 170 <194>; 130, 1 <43>).

35

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>; stRspr). Der Gesetzgeber übernimmt mit der Entscheidung über strafwürdiges Verhalten die demokratisch legitimierte Verantwortung für eine Form hoheitlichen Handelns, die zu den intensivsten Eingriffen in die individuelle Freiheit zählt; es ist eine ihm vorbehaltenen grundlegende Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen ein politisches Gemeinwesen gerade das Mittel des Strafrechts als Instrument sozialer Kon-

36

trolle einsetzt (vgl. BVerfGE 123, 267 <408>; 126, 170 <194>).

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

2. a) 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 Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (vgl. BVerfGE 101, 1 <34>; 108, 282 <312>) und Rechtsvorschriften so genau fassen muss, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (Grundsatz der Normenklarheit, vgl. BVerfGE 93, 213 <238>), gelten danach für den grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts besonders strikt. 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.). 38

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; BVerfGE 14, 174 <185 f.>; 75, 329 <342>; 78, 374 <382>; stRspr). Der Gesetzgeber hat selbst die Voraussetzungen der Strafbarkeit zu bestimmen und darf diese Entscheidung nicht den Organen der vollziehenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfGE 47, 109 <120>; 78, 374 <382>). 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>) und zwar umso präziser, je schwerer die angedrohte Strafe ist (vgl. BVerfGE 14, 245 <251>; 75, 329 <342>). 39

b) Allerdings muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zur werden (vgl. BVerfGE 28, 175 <183>; 47, 109 <120 f.>; 126, 170 <195>; 131, 268 <307>). 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, 40

245 <251>).

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.>). 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 (BVerfGE 45, 363 <371 f.>; 86, 288 <311>; 131, 268 <307>). Dabei lässt sich der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen, sondern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestandes einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben (BVerfGE 28, 175 <183>; 86, 288 <311>; 126, 170 <196>; 131, 268 <307>; 134, 33 <81 f. Rn. 112>).

41

c) 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>). 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.> für bundesrechtliche Verweisungen auf Landesrecht). Das gilt auch für Verweisungen auf Normen und Begriffe des Rechts der Europäischen Union. Unionsrecht und nationales Recht der Mitgliedstaaten 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>).

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.>). 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. Damit sind dynamische Verweisungen zwar nicht schlechthin ausgeschlossen, aber nur in dem Rahmen zulässig, den die Prinzi-

43

pien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit ziehen; grundrechtliche Gesetzesvorbehalte können diesen Rahmen zusätzlich einengen (vgl. BVerfGE 47, 285 <312 ff.>; 78, 32 <36>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10 -, juris, Rn. 75).

d) Bei einem Blankettstrafgesetz ersetzt der Gesetzgeber die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung im selben 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>). Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich unbedenklich, 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>). 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>).

44

Das gilt auch für Blankettstrafgesetze, die Zuwiderhandlungen gegen bestimmte Verbote oder Gebote eines unmittelbar anwendbaren Rechtsakts der Europäischen Union bewehren und zu diesem Zweck auf das Unionsrecht verweisen. Zum einen sind an Verweisungen auf das Unionsrecht keine strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen zu stellen als an solche auf das innerstaatliche Recht (vgl. BVerfGE 29, 198 <210>). Zum anderen ist es dem nationalen Gesetzgeber im Grundsatz verwehrt, unmittelbar anwendbares Unionsrecht im nationalen Recht durch gleichlautende Vorschriften zu wiederholen, da die Normadressaten 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>).

45

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.>). 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>).

46

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 Art

47

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.>; stRspr). Um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, darf dem Ordnungsgeber lediglich die Konkretisierung des Straftatbestandes eingeräumt werden, nicht aber die Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden soll (vgl. bereits BVerfGE 14, 174 <187>; 14, 245 <251>; 22, 21 <25>; 23, 265 <269 f.>; 75, 329 <342>; 78, 374 <383>). Diese Anforderungen lassen sich sinngemäß auf den Fall übertragen, dass Blankettstrafgesetze auf das Unionsrecht verweisen (vgl. BVerfGK 17, 273 <293>).

3. Nach diesen Maßstäben wird § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG den Anforderungen an die nach Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG erforderliche Bestimmtheit nicht gerecht. 48

a) Nach § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG in der zum Tatzeitpunkt am 15. März 2010 geltenden Fassung wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG zuwiderhandelt, soweit eine Rechtsverordnung nach Absatz 3 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist. Gemäß § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG wird das Bundesministerium ermächtigt, soweit es zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach Absatz 1 zu ahnden sind. 49

§ 10 Abs. 1 RiFIEtikettG ist damit eine Blankettstrafnorm, die die Strafandrohung nach Art und Maß der Strafe regelt, den Straftatbestand aber lediglich als Zuwiderhandlung gegen eine unmittelbar geltende Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG skizziert und dessen genaue Beschreibung letztlich durch die über § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG erfolgende Verweisung auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern und durch den Verweis auf die nach § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG ergangene Rechtsverordnung ersetzt. 50

b) § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG lässt jedoch auch in Verbindung mit § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG nicht hinreichend klar erkennen, welche Verstöße gegen unionsrechtliche Vorgaben sanktioniert werden sollen. Denn § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG benennt durch die Verweisung auf die genannten europäischen Rechtsakte lediglich einen nicht weiter konkretisierten Bezugspunkt erst noch näher zu bestimmender Verhaltensgebote und -verbote. Anstatt selbst oder durch Verweis auf ein anderes Gesetz festzulegen, welches Verhalten mit Strafe bewehrt werden soll, überlässt § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG es dem Bundesministerium, soweit es zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist, durch Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 10 Abs. 1 RiFIEti- 51

kettG zu ahnden sind. Da mithin der Verordnungsgeber darüber entscheidet, welches Verhalten strafbar sein soll, lassen sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit nicht schon aufgrund des Gesetzes, sondern erst aufgrund der auf Basis des § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG ergangenen Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung voraussehen. Somit handelt es sich um eine unzulässige pauschale Blankoermächtigung zur Umsetzung des Art. 22 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 durch eine nationale Rechtsverordnung.

c) Da § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG nicht hinreichend klar zu entnehmen ist, welche Verstöße gegen unionsrechtliche Vorgaben sanktioniert werden sollen, fehlt es bereits an einem gesetzlich geregelten, wenngleich konkretisierungsbedürftigen Straftatbestand. Damit bedarf es vorliegend keiner Entscheidung, inwieweit in die Prüfung der Frage, ob der Tatbestand einer Strafnorm im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG gesetzlich bestimmt ist, einzubeziehen ist, ob und in welchem Umfang die Normadressaten aufgrund besonderen Fachwissens imstande sind, den Regelungsinhalt unbestimmter Rechtsbegriffe und von Verweisungen zu verstehen und diesen konkrete Handlungsanforderungen zu entnehmen (vgl. BVerfGE 48, 48 <57>).

52

III.

§ 10 Abs. 3 RiFIEtikettG als Ermächtigungsgrundlage der Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung genügt darüber hinaus auch in Verbindung mit § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG und den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern nicht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

53

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.>).

54

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 (stRspr; vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 80, 1 <20 f.>; 106, 1 <19>; 113, 167 <269>).

55

Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen

56

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>). Ob hinsichtlich der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten geringere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm zu stellen sind als im Fall der Strafbewehrung, kann hier dahinstehen. Dafür spräche jedenfalls, dass die Beurteilung einer Handlung als ordnungswidrig nicht zugleich einen sozialetischen Vorwurf enthält, wie er das Wesen der Kriminalstrafe charakterisiert (vgl. BVerfGE 25, 269 <286>; 90, 145 <200 - abw. M.>; 95, 96 <140>; 96, 10 <25>; 96, 245 <249>; 109, 133 <167>; 109, 190 <217>; 120, 224 <240>; 123, 267 <408>; 133, 168 <198 Rn. 54>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, juris, Rn. 58).

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 der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfGE 56, 1 <13>). Dies kann es auch nahe legen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Verordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu 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 insbesondere auch aus der Pflicht zur Umsetzung, Durchführung und Ergänzung inter- oder supranationaler Vorgaben resultieren (vgl. dazu BVerfGE 19, 17 <28 ff.>).

57

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 können (vgl. BVerfGE 19, 17 <31>). So kann der Gesetzgeber in einer Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auch auf Normen und Begriffe des Rechts der Europäischen Union verweisen.

58

Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers können sich aus den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen an den Einsatz von Verweisungen ergeben. Verweisungen 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>). Auch dynamische Verweisungen sind nicht

59

schlechthin ausgeschlossen, wenngleich ein besonders strenger Prüfungsmaßstab geboten ist. Bei fehlender Identität der Gesetzgeber bedeutet eine dynamische Verweisung mehr als eine bloße gesetzestechnische Vereinfachung; sie führt zur versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen und ist daher nur in dem Rahmen zulässig, den die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit setzen; grundrechtliche Gesetzesvorbehalte können diesen Rahmen zusätzlich einengen (vgl. BVerfGE 47, 285 <312 ff.>; 78, 32 <36>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10 -, juris, Rn. 75).

2. Diesen Anforderungen an eine hinreichende gesetzliche Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen wird § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG nicht gerecht. 60

a) Der Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich zwar nicht schon daraus, dass § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG nicht erkennen lässt, welchem Bundesministerium die Verordnungsermächtigung gilt, da das zur Tatzeit geltende Rindfleischetikettierungsgesetz dazu keine nähere Festlegung enthielt. Nachdem § 2 Abs. 2 RiFIEtikettG in der Ursprungsfassung des Gesetzes vom 26. Februar 1998 (BGBl I S. 380) das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durch den Klammerzusatz „(Bundesministerium)“ als Ermächtigungsadressat bestimmt hatte, ist unter Zuhilfenahme der historischen Auslegung als anerkannter Auslegungsregel mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm davon auszugehen, dass das genannte Bundesministerium unabhängig von seiner jeweiligen Bezeichnung weiterhin Adressat der Verordnungsermächtigung war. Das wird inzwischen auch durch die neu eingefügte Vorschrift des § 3a Abs. 3 RiFIEtikettG in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2015 (BGBl I S. 1165) bestätigt. 61

§ 10 Abs. 3 RiFIEtikettG erfüllt aber mangels hinreichender Bestimmtheit nicht die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Inhalt möglicher Regelungen durch Rechtsverordnung ist danach die Bezeichnung von Tatbeständen, die als Straftat nach § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG zu ahnden sind, während § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG zu Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nur festlegt, dass die Bezeichnung der Tatbestände der „Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft“ dienen und - insofern als einzige Begrenzung - zu deren Durchsetzung „erforderlich“ sein muss. Welchem konkreten Bestand an Normen in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft diese Tatbestände zu entnehmen sind, um jene Rechtsakte durchzusetzen, lässt § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG offen. 62

b) Auch in Verbindung mit § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG erfüllt § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG die Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht. § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG regelt einzig Art und Ausmaß der Strafe, indem er eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe für eine Zuwiderhandlung gegen eine unmittelbar geltende Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG androht, soweit der nationale Ordnungsgeber unter Rückverweis auf diese Strafvorschrift die Verletzung eines bestimmten 63

Tatbestands mit Strafe bewehrt hat.

§ 10 Abs. 1 RiFIEtikettG fehlt es damit an einer gesetzgeberischen Entscheidung zu Inhalt und Programm der über § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG erteilten Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, so dass weder erkennbar noch vorhersehbar ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz der Verordnungsgeber von dieser Ermächtigung und unbegrenzt an ihn delegierten Entscheidungsbefugnis Gebrauch machen wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassene Verordnung haben kann. Bei § 10 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 RiFIEtikettG handelt es sich daher um eine unzulässige pauschale Blankoermächtigung zur Schaffung von Straftatbeständen bei Verstößen gegen gemeinschaftsrechtliche Regelungen zur Rindfleischetikettierung durch den Verordnungsgeber.

64

c) Etwas anderes ergibt sich auch nicht durch den Gesetzesinternen Verweis des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG - mithin auf Rechtsakte über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern. Zwar ist es grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, dass eine Vorschrift wie § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG über § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG für die Bestimmung von Zweck und Ausmaß und damit auch für die nähere Eingrenzung des Inhalts der dem Verordnungsgeber erteilten Ermächtigung auf bestimmte gemeinschafts-, heute unionsrechtliche Regelungen verweist.

65

Vorliegend stellt die Blankettnorm des § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG dem Verordnungsgeber indes völlig frei, zu bestimmen, welche Verstöße gegen das in Bezug genommene Gemeinschaftsrecht als strafwürdig angesehen werden. Aus der pauschalen Umschreibung „Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern“ können die Normadressaten nicht mit der notwendigen Klarheit anhand des Gesetzes erkennen, welche Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts konkret sanktioniert werden sollen. Dies genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG an eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung des Verordnungsgebers nicht.

66

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. September 2016
- 2 BvL 1/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. September 2016 -
2 BvL 1/15 - Rn. (1 - 66), [http://www.bverfg.de/e/
ls20160921_2bvl000115.html](http://www.bverfg.de/e/ls20160921_2bvl000115.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:ls20160921.2bvl000115