

RECHTSPRECHUNG

Rindfleischetikettierung-Judikatur jetzt auch für Schweine?
– Anmerkung zum Beschluss des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit von
§ 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB v. 11.3.2020, Az. 2 BvL 5/17

Von Martin Heger und Veronika Widmann**, Berlin*

Mit Beschluss vom 11. März 2020 hat das BVerfG § 58 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB für mit Art. 103 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar erklärt. Dies mag nach der viel diskutierten Entscheidung zu § 10 RiFLEtikettG prima facie überraschen, wurde diese doch in der Literatur verbreitet als generelle Absage an Blankettstrafnormen mit Rückverweisklauseln gewertet.¹ Sollte das, was für Rindfleisch vor vier Jahren judiziert wurde, für das nunmehr streitgegenständliche Schweinefleisch nicht gelten? Die unterschiedliche Bewertung der beiden Normen ist – wie im Folgenden aufgezeigt wird – jedoch durchaus stringent, da sie sich in einem wesentlichen Punkt unterscheiden. Mit der vorliegenden Entscheidung bestätigt das BVerfG mithin implizit die vorausgegangene Entscheidung, zieht dieser aber zugleich klare Grenzen; das erleichtert dem Gesetzgeber in Zukunft die Entscheidung sowohl über das Ob als auch das Wie solcher Strafbewehrung mittels Rückverweisklauseln. Zu begrüßen ist der Beschluss vom 11.3.2020 im Interesse des Bestimmtheitsgebots freilich dennoch nicht, da sowohl dessen kompetenzsichernde als auch freiheitsgewährleistende Funktion abgeschwächt werden.

I. Inhalt der Entscheidung

Der vorliegend zu besprechende Beschluss des BVerfG beruht auf einer Vorlage durch das LG Stade. Dieses hatte über die Verurteilung eines Lebensmittelunternehmers zu entscheiden, welcher für den menschlichen Verzehr bestimmte, mit Teilen von Knorpeln des Kehlkopfes und der Luftröhre von Schweinen versetzte Fleischerzeugnisse vorsätzlich in den Verkehr gebracht hatte.

Gegenstand des Verfahrens war daher eine Strafnorm bzw. ein Normengefüge aus dem Lebensmittelrecht, deren Inhalt und Systematik zum besseren Verständnis des Urteils vorangestellt seien: Gemäß § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer einer anderen als in Abs. 2 genannten unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, die inhaltlich

* Prof. Dr. Martin Heger ist Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, europäisches Strafrecht und neuere Rechtsgeschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin.

** Veronika Widmann ist Rechtsanwältin in der Berliner Kanzlei von Bredow Valentin Herz.

1 Vgl. nur B. Hecker, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, § 1 Rn. 18; E. Pohlreich, in: BK-GG, 191. Aktualisierung 2018, Art. 103 Abs. 2 Rn. 88.

einer Regelung entspricht, zu der die in Abs. 1 Nr. 18 genannten Vorschriften ermächtigen (sog. Entsprechungsklausel), soweit eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 für einen bestimmten Straftatbestand auf diese Strafvorschrift verweist (sog. Rückverweisungsklausel). Nach § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB wird bestraft, wer (u.a.) einer Rechtsverordnung nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 LFGB zuwiderhandelt, soweit die Strafvorschrift für einen bestimmten Tatbestand auf diese Vorschrift verweist. § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB wiederum ermächtigen den Verordnungsgeber, soweit er zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 LFGB genannten Zwecke erforderlich ist, die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren beim Herstellen und Behandeln von Lebensmitteln zu verbieten oder zu beschränken, die Anwendung bestimmter Verfahren vorzuschreiben und für bestimmte Lebensmittel Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen zu stellen. § 1 Abs. 1 und 3 LFGB normiert als Gesetzeszweck u. a. den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern² vor Gefahren für die menschliche Gesundheit, die von Lebensmitteln ausgehen, sowie die Umsetzung von Rechtsakten der EU im Sachbereich dieses Gesetzes. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB wiederum ermächtigt den Verordnungsgeber, soweit dies zur Durchsetzung von Rechtsakten der EU erforderlich ist, die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 58 Abs. 3 LFGB zu ahnden sind.

Im Ergebnis ist die konkret strafbare Handlung also der Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB zu entnehmen. Der Verordnungsgeber kann in diese aufgrund der Entsprechungsklausel nur solche Ge- und Verbote aus dem Unionsrecht übernehmen, die er selbst aufgrund einer Verordnung nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB zum Schutz vor Gesundheitsgefahren durch Lebensmittel, etwa durch das Verbot der Verwendung bestimmter Bestandteile, erlassen könnte, wenn er insofern nicht durch das Unionsrecht „gesperrt“ wäre.

Für den Fall vor dem LG Stade war insofern § 3 Abs. 1 Nr. 2 der aufgrund von § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB erlassenen Lebensmittelrechtlichen Straf- und Bußgeldverordnung (LMRStV) relevant, wonach nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 bestraft wird, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III Abschnitt VI Nr. 1 nicht sicherstellt, dass ein dort genanntes Teil für die Herstellung von Fleischerzeugnissen nicht verwendet wird. Zu nach der dortigen lit. c) nicht zu verwendenden Teilen zählen Knorpel des Kehlkopfes und der Luftröhre.

Die Nichtbeachtung dieser Vorschrift durch den Angeklagten unterfiel daher der Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB i.V.m. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB. Deren Vereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 sowie Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG war daher entscheidungserheblich. Das LG Stade hielt sie für nicht gegeben. Die Norm folge im Wesentlichen derselben Regelungstechnik wie der 2016 für verfassungswidrig erklärte § 10 Abs. 1 und Abs. 3 RiFLEtikettG.³ Als Blankettstraf-

2 Im Interesse der Länge des Beitrags wird im Folgenden nur die maskuline Form verwendet.

3 BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016, 2 BvL 1/15.

norm verweise § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB lediglich auf Zuwiderhandlungen gegen europäische Rechtsakte, ohne diese hinreichend zu konkretisieren. Daran ändere auch die Entsprechungsklausel nichts. Der Gesetzesanwender sei nicht in der Lage, aus dem Gesetz selbst zu ersehen, welche Handlungen strafbewehrt seien. Der wesentliche Akt der Bewertung eines Verhaltens als strafwürdig bliebe zudem allein dem Verordnungsgeber überlassen. Aus diesem Grund sei § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB auch keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsklausel i. S. v. Art. 80 Abs. 2 S. 1 GG.

In seiner Entscheidung vom 11. März 2020 präzisiert das BVerfG zunächst die Vorlagefrage. Das LG hatte § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB sowie § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB in Gänze zur Disposition gestellt. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB verweist jedoch über Abs. 1 Nr. 18 auf diverse dort in Bezug genommene Verordnungsermächtigungen, § 62 Abs. 1 Nr. 1 neben § 58 Abs. 3 auch auf weitere Normen des LFGB. Im Ausgangsrechtsstreit seien beide Normen jedoch lediglich in dem Umfang entscheidungsrelevant, indem sie die Verordnungsermächtigung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB in Bezug nähmen. Nur diese habe den speziell zu beurteilenden Umgang mit Lebensmitteln zum Gegenstand. Das BVerfG beschränkt seine Prüfung daher auf die Verfassungsmäßigkeit von § 58 Abs. 3 Nr. 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB, soweit die Entsprechungsklausel des § 58 Abs. 3 Nr. 2 die Verordnungsermächtigung nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB in Bezug nimmt.⁴

In der Begründetheitsprüfung stellt das Gericht kurz fest, dass die Normen – obwohl unionsrechtlich determiniert – einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes zugänglich sind: Der Unionsgesetzgeber verpflichte die Mitgliedstaaten in der lebensmittelrechtlichen Grundverordnung (EG) Nr. 178/2002 zwar dazu, Vorschriften zur Sanktionierung von Verstößen festzulegen. Diese müssten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Damit sei den Mitgliedstaaten aber ein Gestaltungsspielraum dahingehend eingeräumt, welche Verstöße wie sanktioniert werden. Innerhalb dieses Spielraums ergangene nationale Rechtsakte unterziehe das Bundesverfassungsgericht einer Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes.⁵

Im Weiteren prüft das Gericht zunächst die Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB im oben genannten Umfang am Maßstab der Art. 103 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 1 GG.

Ausführlich referiert das Gericht dabei unter Verweis auf die eigene Rechtsprechung die Funktionen des Bestimmtheitsgebots in Art. 103 Abs. 2 GG sowie die sich daraus für Blankettstrafnormen⁶ ergebenden Anforderungen. Art. 103 Abs. 2 GG enthält in seiner kompetenzsichernden Funktion einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es allein dem Gesetzgeber erlaubt – und ihn damit aber auch verpflicht-

4 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 46 ff.

5 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 64 ff.

6 Dazu grundlegend B. Enderle, Blankettstrafgesetze, 2000; zu europarechtlichen Implikationen M. Heger, in: Böse (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts, 2. Aufl. 2020, Bd. XI, § 5 Rn. 55 ff.

tet –, über strafwürdiges Verhalten durch förmliches Gesetz zu entscheiden.⁷ In seiner freiheitssichernden Funktion gewährleistet Art. 103 Abs. 2 GG, dass Teilnehmer am Rechtsverkehr vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist.⁸ Daraus folgt, dass „die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und Rechtsvorschriften so genau fassen muss, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist [...] für den grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts besonders strikt [gelten]“.⁹

Dies gilt auch, wenn der Straftatbestand erst in einer Verordnung enthalten ist. Schon aufgrund des Gesetzes muss der Bürger dann erkennen können, welches Verhalten mit welcher Art von Strafe bedroht ist; der Gesetzgeber darf diese Entscheidung nicht auf die Exekutive auslagern.¹⁰ Die – praxisgerechte – Relativierung dieser strengen Maßgaben folgt sogleich: Um auch im Strafrecht der Vieltätigkeit des Lebens Herr zu werden, muss der Gesetzgeber nicht jeden Tatbestand bis ins Detail ausführen, sondern darf sich auf wesentliche Bestimmungen über Voraussetzung, Art und Maß der Strafe beschränken. Dabei darf er auf andere Vorschriften verweisen, auch auf solche des Rechts der EU: „Unionsrecht und nationales Recht 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“.¹¹ Selbst dynamische Verweisungen auf Vorschriften eines anderen Gesetzgebers in ihrer jeweils geltenden Fassung sind nicht schlechthin ausgeschlossen, „sondern nur soweit Rechtsstaatlichkeit, Demokratiegebot und Bundesstaatlichkeit dies erfordern“.¹²

Entscheidend für die Vereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2 und – soweit (wie hier) Freiheitsstrafe angedroht wird – mit Art. 104 Abs. 1 GG ist, dass 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 [sic] sind.“¹³ Verweist die Blankettstrafnorm auf eine nationale Rechtsverordnung müssen „die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aufgrund des Gesetzes und nicht erst aufgrund der hierauf gestützten Rechtsverordnung vorhersehbar sein [...]“. Um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, darf dem Ordnungsgeber ledig-

7 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 72, 74.

8 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 73.

9 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 74.

10 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 75.

11 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 78.

12 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 79.

13 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 82.

lich die Konkretisierung des Straftatbestandes eingeräumt werden, nicht aber die Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden soll.“¹⁴

So weit, so aus dem Urteil zum Rindfleischetikettierungsgesetz bekannt. In Hinblick auf Entsprechungsklauseln führt das BVerfG weiter aus: „Es macht dabei im Grundsatz keinen Unterschied, ob der Ordnungsgeber den Straftatbestand selbst konkretisiert oder aber ob er sich auf eine von einem anderen Normgeber erlassene Vorschrift bezieht, die er daraufhin überprüft hat, ob er diese Norm als Konkretisierung selbst hätte erlassen dürfen.“¹⁵

Diesen Anforderungen genüge die Blankettstrafnorm des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in der Gesamtschau mit den sie ausfüllenden formell-gesetzlichen Regelungen des § 58 Abs. 1 Nr. 18 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB. Denn durch den Verweis auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB und die darin dem Ordnungsgeber überlassene – hypothetische – Rechtsetzungskompetenz seien sowohl das geschützte Rechtsgut (die menschliche Gesundheit) als auch die Tathandlung (die unzulässige Verwendung bestimmter Stoffe etc.) auf formell-gesetzlicher Ebene hinreichend deutlich umschrieben. Dem Ordnungsgeber obliege nur die Konkretisierung des Tatbestands, wofür bei den hochtechnisierten Prozessen in der industriellen Lebensmittelproduktion technischer Sachverstand nötig sei. Zudem könnten auf diese Weise neu gewonnene Erkenntnisse kurzfristig umgesetzt werden.¹⁶

An der Zulässigkeit der Kompetenzverlagerung ändere sich nichts, wenn – wie hier – der Ordnungsgeber wegen einer Überlagerung durch Unionsrecht nicht mehr befugt ist, die zu bestrafenden Handlungen selbst zu konkretisieren, sondern gemäß der Entsprechungsklausel nur noch dazu, unter denselben Prämissen diejenigen Ge- und Verbote aus dem Unionsrecht im Regelungsbereich des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB auszuwählen, die strafbewehrt sein sollen: „Das dem Ordnungsgeber obliegende Prüfungsprogramm ändert sich dabei jedoch nicht wesentlich. Erlässt der Ordnungsgeber selbst eine Bestimmung des materiellen Lebensmittelrechts, muss er jeweils prüfen, ob die Vorschrift den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage genügt. Eine solche Prüfung muss der nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ermächtigte Ordnungsgeber nach Maßgabe der Entsprechungsklausel gleichfalls vornehmen, allerdings nicht auf eine eigene Norm bezogen, sondern auf die eines anderen Normgebers.“¹⁷ Die Entsprechungsklausel führe daher nicht zu einem zusätzlichen Defizit bei der Bestimmtheit des Tatbestands, da der Ordnungsgeber in jedem Fall auf das Prüfprogramm des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB rekurren müsse.¹⁸

Darin aber treffe der Gesetzgeber die Grundentscheidung über die Strafbarkeit unverändert selbst. „Er legt durch die über § 58 Abs. 1 Nr. 18 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1

14 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 83.

15 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 83.

16 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 90.

17 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 92.

18 Vgl. BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 92.

und 2 LFGB verweisende Entsprechungsklausel hinreichend fest, dass Verstöße gegen unionsrechtliche Verhaltensgebote und Verbote im Zusammenhang mit der Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände oder Verfahren bei der Herstellung oder Behandlung von Lebensmitteln oder den Anforderungen an das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel zu sanktionieren sind.“¹⁹ Hierin sieht das BVerfG auch den Unterschied zur Entscheidung zum RiFLEtikettG: das Bezeichnungsrecht sei hier – anders als bei § 10 Abs. 1 und Abs. 3 RiFLEtikettG a.F. – nicht „vorbehaltlos“, dem Ordnungsgeber bleibe kein „substantieller Ausgestaltungsspielraum“.²⁰

Auch die freiheitssichernde Komponente des Bestimmtheitsgebots werde von § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB in seinem zu prüfenden Umfang gewahrt. Dem sach- und fachkundigen Lebensmittelunternehmer als Adressat der Norm sei es zuzumuten, die für sich genommen klaren Vorschriften der §§ 58 Abs. 3 Nr. 2 und Abs. 1 Nr. 18 sowie § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB zusammenzulesen und der Gesamtschau zu entnehmen, dass gewisse verbotene Handlungen bei Herstellung und Vertrieb von Lebensmitteln, welche zu einer Gesundheitsgefahr führen, strafbewehrt sind. Wer im Bereich der Lebensmittelproduktion tätig werden wolle, habe sich ohnehin – notfalls unter Einholung von fachkundigem Rat – über das verwaltungsrechtliche Pflichtenprogramm zu informieren. Von den Normadressaten seien zudem besondere Kenntnis über die Gefährlichkeit bestimmter Stoffe, Verfahren und Gegenstände zu erwarten. Die konkreten Verbote seien schließlich „bestimmtheitssichernd“ abschließend in der LMRStV aufgelistet.²¹

Abschließend stellt das BVerfG fest, dass auch § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB im zu prüfenden Umfang mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar ist. Dabei stützt es sich im Wesentlichen auf die oben dargestellte Argumentation zur kompetenzsichernden Funktion des Bestimmtheitsgebots. Der Zweck der Ermächtigung werde durch die Bezugnahme des § 13 Abs. 1 auf § 1 Abs. 1 und 3 LFGB begrenzt, woraus hervorgehe „dass die Bezeichnung der Tatbestände – anders als im Falle des § 10 Abs. 3 RiFLEtikettG a.F. [...] – nicht bloß der erforderlichen Durchsetzung (irgendwelcher) Rechtsakte der Europäischen Union dient, sondern nur solcher in unionalen Rechtsakten enthaltener Tatbestände, die ein abstrakt oder konkret für die menschliche Gesundheit gefährliches Verhalten zum Gegenstand haben.“²² Es stehe daher – anders als bei § 10 Abs. 3 RiFLEtikettG – nicht im Belieben des Ordnungsgebers, die strafbewehrten Ge- oder Verbote auszuwählen.²³

19 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 93.

20 Vgl. BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 91.

21 Vgl. BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 95 ff.

22 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 109.

23 Vgl. BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 109.

II. Die kompetenzsichernde Funktion des Bestimmtheitsgebot: Abgrenzung zu 2 BvL 1/17 (§ 10 RiFLEtikettG)

Die Entscheidung des BVerfG dürfte viele Beobachter überrascht haben, war doch seine Entscheidung zu § 10 RiFLEtikettG aus dem Jahr 2016 überwiegend als generelle Absage an eine Blankettstrafgesetzgebung gelesen worden, welche die Auswahl der konkret strafbewehrten Tatbestände aus dem Unionsrecht über eine Rückverweisungsklausel am Ende dem Ordnungsgeber überlässt.²⁴ Das Verfassungswidrigkeitsverdikt wurde in der Literatur gerade auch auf den nunmehr streitgegenständlichen § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB ausgedehnt.²⁵ Das BVerfG hingegen sieht zwischen § 10 Abs. 1 und 3 RiFLEtikettG a.F. und § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB relevante Unterschiede, die es dazu veranlassen, den einen als verfassungswidrig, den anderen als verfassungsgemäß einzustufen.

Es ist nicht abzustreiten, dass sich beide Regelungen sich in der Tat in einem wichtigen Punkt unterscheiden. Nach § 10 Abs. 1 RiFLEtikettG a. F. wurde mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder 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 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.“ Absatz 3 ermächtigte das zuständige Ministerium, die nach Absatz 1 zu ahndenden Tatbestände zu bezeichnen, „soweit es zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist.“ Der in Bezug genommene § 1 Abs. 1 RiFLEtikettG skizziert den Anwendungsbereich des Gesetzes als „der Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch [...]“ dienend.

Es wird schnell deutlich, dass § 10 Abs. 1 und 3 RiFLEtikettG a.F. eine noch deutlich dürftigere gesetzliche Regelung enthielten als § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB: Der Ordnungsgeber wurde umfassend dazu ermächtigt, aus allen europäischen Rechtsakten über die Etikettierung von Rindfleisch nach eigenem Belieben jegliche unmittelbar geltende Vorschrift auszuwählen, die mit Strafe zu bewehren

24 Vgl. etwa *B. Hecker*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 21.9.2016 – 2 BvL 1/15, NJW 2016, S. 3648; *J. Bülte*, Weitreichende Sanktionslücken im Wirtschaftsstrafrecht durch die Entscheidung des BVerfG zu § 10 RiFLEtikettG?, BB 2016, S. 3075; *H. Martell/R. Wallau*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 21.09.2016, 2 BvL 1/15, ZLR 2016, S. 67; *N. Honstetter*, Anmerkung zu LG Stade, Vorlageabschluss vom 15.03.2017 zu § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB, – 600 KLS, NZWiSt 2017, S. 320; bereits vor der Entscheidung für eine Unzulässigkeit vgl. *E. Hoven*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Blankettstrafgesetzen – Eine Betrachtung der aktuellen Rechtsprechung zu § 52 Abs. 2 VTabakG und § 10 RiFLEtikettGm, NStZ 2016, S. 377 und *G. Dannecker*, Anforderungen des nationalen Strafverfassungsrechts an die Inbezugnahme EU-rechtlicher Verhaltensnormen und an Rückverweisungsklauseln in nationalen Rechtsverordnungen Begrenzung des nationalen Grundrechtsschutzes durch den unionsrechtlichen „effet utile“?, ZIS 2016, S. 723; anders aber *T. Boch*, Ist das Blankett mit Rückverweisungsklausel im LFGB verfassungswidrig?, ZLR 2017, S. 317.

25 Vgl. *B. Hecker* (Fn. 24), S. 3648, 3654; *J. Bülte* (Fn. 24), S. 3075, 3079; für die Verfassungswidrigkeit des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB auch *H. Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 9. Auflage 2020, § 9 Rn. 80 f.; *B. Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, § 7 Rn. 100 f.

nach seiner Ansicht zur Durchsetzung der Rechtsakte erforderlich war.²⁶ Damit waren in der gesetzlichen Ermächtigung lediglich Art und Ausmaß der Strafe entsprechend Art. 103 Abs. 2 GG geregelt; hinsichtlich der strafbaren Handlungen hatte der Gesetzgeber jedoch überhaupt keine eigene Auswahlentscheidung getroffen, auch das aus seiner Sicht zu schützende Rechtsgut – und damit der Sinn und Zweck einer strafrechtlichen Regelung – ging aus der Norm nicht hervor. Eine dem Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügende hinreichend konkrete Angabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung war damit ebenfalls nicht verbunden. Der pauschale Verweis auf die Zwecke des § 1 Abs. 1 RiFLEtikettG („Durchführung der EU-Rechtsakte zur Rindfleischetikettierung“) konnte dies allein nicht erreichen, weil nicht ersichtlich war, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz der Verordnungsgeber von der Ermächtigung Gebrauch machen würde und nach dem Willen des Gesetzgebers Gebrauch machen sollte.²⁷ § 10 Abs. 1 und Abs. 3 RiFLEtikettG waren demnach als „pauschale Blankoermächtigung“²⁸ unzulässig. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB hat demgegenüber, wie das BVerfG hervorhebt, mehr Substanz. Dem Verordnungsgeber wird die Auswahl der strafbaren Handlungen nicht mehr vollständig freigestellt. Durch die Verweisungstechnik wird ihm vielmehr ein inhaltlich § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 LFGB entsprechendes Prüfprogramm auferlegt. Er hat daher aus den unmittelbar geltenden Ge- und Verboten des Unionsrechts diejenigen für eine Strafbewehrung auszuwählen, die er selbst zum Schutz der Gesundheit von Verbrauchern hinsichtlich der Herstellung und Behandlung von Lebensmitteln erlassen könnte. Auf diese Weise ist sein Vorgehen stärker gesetzgeberisch und parlamentarisch determiniert: Der Zweck der Ermächtigung – der Schutz der Gesundheit von Verbrauchern – ist vom Gesetzgeber vorgegeben. Der Verordnungsgeber kann nur solche unionsrechtlichen Tatbestände für eine Rechtsverordnung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB auswählen, „die ein abstrakt oder konkret für die menschliche Gesundheit gefährliches Verhalten zum Gegenstand haben“.²⁹ Denn nur solche könnte er schließlich nach Inhalt, Zweck und Ausmaß des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB selbst erlassen.

Die Entsprechungsklausel führt also im Fall des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB – zumindest hinsichtlich der kompetenzsichernden, den Gesetzesvorbehalt wahrenenden Funktion des Bestimmtheitsgebots – tatsächlich zu einer im Vergleich zu § 10 Abs. 1 und 3 RiFLEtikettG a.F. erhöhten Bestimmtheit im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG. Denn der Gesetzgeber nimmt über § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB eine Vorauswahl der unionsrechtlichen Bezugsnormen anhand von deren Schutzzweck und Inhalt der strafbewehrten Handlungen vor.

26 Vgl. BVerfG, 2 BvL 1/15, Rn. 51.

27 Vgl. BVerfG, 2 BvL 1/15, Rn. 60 ff.

28 BVerfG, 2 BvL 1/15, Rn. 51 und 64.

29 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 109, vgl. ferner Rn. 91 f.

Es ist daher nicht widersprüchlich oder auch nur unplausibel, wenn das BVerfG für den konkreten Verweis des § 58 Abs. 3 Nr. 2 auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 LFGB zu einem anderen Urteil über die Verfassungsgemäßheit kommt als bei § 10 RiFLEtikettG a.F., stützt es doch seine Entscheidung maßgeblich auf die aus seiner Sicht hinreichende Bestimmtheit des über die Verweisungsnormen in die Blankettstrafnorm inkorporierten § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 LFGB.

Die Entscheidung steht auch im Einklang mit dem Nichtannahmebeschuss zur HühnerEiV 1994 aus dem Jahr 2001.³⁰ Darin stellte das BVerfG die Vereinbarkeit der Blankettstrafnorm des damaligen § 51 Abs. 1 Nr. 2 LMBG³¹ mit Art. 103 Abs. 2 GG fest. Danach war strafbar, wer einer nach § 9 LMBG erlassenen Rechtsverordnung zuwider handelte, soweit diese für einen bestimmten Tatbestand auf die Strafvorschrift verwies. § 9 LMBG entsprach aber im Wesentlichen dem heutigen § 13 LFGB, jedenfalls in dem für beide Entscheidungen relevanten Teil: Er ermächtigte den Ordnungsgeber dazu, beim Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln die Verwendung bestimmter Stoffe, Gegenstände und Verfahren zu verbieten oder zu beschränken bzw. bestimmte Verfahren vorzuschreiben, soweit es erforderlich ist, um eine Gefährdung der Gesundheit durch Lebensmittel zu verhüten. Wiederum war also über den Zweck der in Bezug genommenen Verordnungsermächtigung (Gesundheitsschutz) und die (abstrakte) Aufzählung von Handlungsvarianten (Einsatz verbotener Stoffe etc.) der Handlungsspielraum der Exekutive eingeschränkt und zwar in beinahe wortlautgleicher Weise wie über § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB. Vor diesem Hintergrund ist die jetzige Entscheidung nur konsequent.³² Die Entscheidung zu § 10 RiFLEtikettG muss nunmehr als Ausnahme für eine besonders „krude“ Blankettstrafnorm gelesen werden und nicht mehr als Abkehr von der zur HühnerEiV getroffenen Wertung.

Daraus lässt sich aber zum einen nicht der Rückschluss ziehen, dass alle derzeit im Nebenstrafrecht existierenden Entsprechungsklauseln bei Rückverweisen auf EU-Recht in Blankettstrafnormen ebenfalls verfassungsmäßig sind. Mit der Entscheidung ist nun zwar klar, dass diese grundsätzlich mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar sein können. Damit wird die Prüfung der notwendigen parlamentsgesetzlichen Bestimmtheit aber lediglich von der Blankettstrafnorm selbst auf den jeweils in Bezug genommenen Ermächtigungstatbestand verlagert. Dieser muss in jedem Einzelfall einer Entsprechungsklausel auf die Vereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2 sowie Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG überprüft werden, welche in Hinblick auf den besonders sensiblen Regelungsbereich des Strafrechts einen einheitlichen Prü-

30 BVerfG, 2 BvR 1941/00.

31 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, welches hinsichtlich der lebensmittelrechtlichen Regelungen im Jahr 2005 durch das LFGB abgelöst wurde.

32 Vgl. hierzu auch T. Boch (Fn. 24), S. 317, 322.

fungsmaßstab dafür bilden, ob der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen zur Strafbarkeit selbst getroffen hat.³³

Die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG werden daher durch Art. 103 Abs. 2 GG für Blankettstrafnormen im Verhältnis zu sonstigen Ermächtigungsnormen nach oben korrigiert. Es ist nicht davon auszugehen, dass im Gesetzgebungsprozess Art. 103 Abs. 2 GG bei jeder Ermächtigungsnorm, die über eine Entsprechungsklausel auch Teil einer Strafnorm geworden ist, mitgedacht worden ist, so dass nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass jede in einer Entsprechungsklausel in Bezug genommene Norm den Anforderungen an das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot entspricht.³⁴

Zum anderen beschränkt sich die Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit von Entsprechungsklauseln in dem Beschluss auf wenige Sätze. Zwar überzeugt die Schlussfolgerung, dass sich das dem Ordnungsgeber obliegende Prüfungsprogramm nicht wesentlich ändere, wenn er die Vorschriften eines anderen Normgebers daraufhin überprüfe, ob er sie selbst hätte erlassen dürfen. Ob er sich die Frage stellt „Darf ich dieses Ge- oder Verbot in Hinblick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung erlassen?“ oder vielmehr „Hätte ich dieses Ge- oder Verbot erlassen dürfen, wenn es nicht schon unionsrechtlich geregelt wäre?“ macht in der Tat keinen Unterschied. Allerdings ist diese Frage nicht Kern der Ermächtigung nach § 58 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB, sondern vielmehr diejenige, ob ein Verstoß gegen solche „erlassbaren“ Ge- oder Verbote strafbewehrt sein soll.

Daher wäre eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Frage wünschenswert gewesen, ob die Kompetenzverlagerung auf den Ordnungsgeber im Falle der Strafbewehrung von EU-Normen überhaupt notwendig und damit zulässig ist. Wird der Ordnungsgeber ermächtigt, in originärem nationalem Ordnungsrecht eine Blankettstrafnorm zu konkretisieren, so liegt dem der Gedanke zu Grunde, dass der Gesetzgeber von Detailregelungen entlastet werden soll und die täglich mit der hochspezialisierten Materie befasste Ministerialbürokratie im Zweifel die höhere Sachkompetenz hat. Darum geht es aber nicht, wenn lediglich die Entscheidung getroffen werden muss, welche der unmittelbar anwendbaren EU-Vorschriften in Deutschland mit Hilfe des Strafrechts pönalisiert werden sollen. Denn eben jene Detailarbeit ist zu diesem Zeitpunkt schon erledigt worden und zwar auf Ebene des europäischen Rechts. Es geht nun – um den zugrundeliegenden Fall aufzugreifen – nicht mehr darum, einzuordnen, ob Knorpel des Kehlkopfs nicht zur Fleischproduktion verwendet werden sollten, weil von ihnen Gefahren ausgehen. Es geht vielmehr darum zu entscheiden, ob ein Verstoß hiergegen so schwerwiegend ist, dass er mit der schärfsten „Waffe“ des Staates, der Kri-

33 So auch K. Cornelius, Anforderungen des Parlamentsvorbehalts an unionsrechtsakzessorische Strafbankette – gleichzeitig eine Besprechung von BVerfG, Beschluss vom 21.09.2016 – 2 BvL 1/15, NSiZ 2017, S. 682, 686.

34 Vgl. dazu E. Pohlreich (Fn. 1), Art. 103 Abs. 2 Rn. 83 ff.

minalstrafe, geahndet werden soll. Der Gesetzgeber wird also nicht im gleichen Umfang entlastet, wie bei der Verlagerung der Ausgestaltung des Inhalts des Tatbestands an sich. Zudem beschränkt sich die Auslagerung auf den Kern dessen, was nach Art. 103 Abs. 2 GG „gesetzlich“ bestimmt sein muss, nämlich die Frage des „Ob“ der Strafbarkeit. Die Rechtfertigung der Entlastung des Gesetzgebers greift für die Entsprechungsklausel also nicht im selben Maße, was das Gericht in seiner Entscheidung bedauerlicherweise außen vor lässt. Denn vom nationalen Gesetzgeber sollte mit *Bülte* bei der Umsetzung von Unionsrecht verlangt werden dürfen, dass er „sich darüber klar wird, welcher Umsetzungsbedarf besteht, ob er Kriminalstrafrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht oder auch gar kein Strafrecht setzen [sic] muss und dann seine Grundentscheidung im Rahmen der Umsetzungsspielräume trifft“.³⁵

Dass dem ein berechtigtes Interesse entgegensteht, für eine effektive und zeitnahe Durchsetzung von Unionsrecht zu sorgen und auf Änderungen schnell reagieren zu können, damit zum einen keine Strafbarkeitslücken nach dem *lex-mitior*-Grundsatz entstehen und zum anderen dem *effet utile* Rechnung getragen wird, ist nicht von der Hand zu weisen.³⁶ Dem darf aber nicht der nicht nur aus Art. 103 Abs. 2 GG, sondern auch aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Gesetzesvorbehalt geopfert werden.³⁷ Vielmehr muss der Gesetzgeber sich – um seiner Verantwortung nachzukommen – so organisieren, dass Änderungen im EU-Recht kurzfristig auch über Parlamentsgesetze Rechnung getragen werden kann.³⁸

III. Die freiheitsgewährleistende Funktion des Art. 103 II GG - Erkennbarkeit des strafbaren Verhaltens?

§ 10 RiFleTikettG war schon mangels gesetzgeberischer Entscheidung über die Strafbarkeit verfassungswidrig. Für eine Auseinandersetzung mit der freiheitsschützenden Komponente des Bestimmtheitsgebots gab es für das BVerfG 2016 daher keinen Anlass. Sie erfolgt im Detail³⁹ in Bezug auf Rückverweisungs- und Entsprechungsklauseln erstmals in der hiesigen Entscheidung.

Dabei ist dem Gericht darin zuzustimmen, dass im (Wirtschafts-)Nebenstrafrecht andere – weniger strenge – Maßstäbe an die Erkennbarkeit strafbaren Verhaltens angelegt werden können als etwa im Bereich des StGB. Wer in einem bestimmten Wirtschaftsbereich unternehmerisch tätig werden möchte, ist gehalten, sich über in diesem Bereich geltende besondere Verhaltensvorschriften zu informieren und sein Handeln danach auszurichten. Dies gilt insbesondere im sensiblen Bereich

35 *J. Bülte*, Anmerkung zu LG Berlin, Beschluss vom 16.04.2015 - (572) 242 AR 27/12 NS (82/12), NZWiSt 2016, S. 112, 120.

36 Vgl. etwa *T. Boch* (Fn. 24), S. 317, 324.

37 So auch *E. Hoven* (Fn. 24), S. 377, 383.

38 Vgl. hierzu *B. Hecker* (Fn. 24), S. 3648, 3653 m.w.N.

39 In BVerfG, 2 BvR 1941/00 (HühnerEiV) war die Frage der Rückverweisung zwar relevant, wird aber dem Nichtannahmebeschluss entsprechend nur kurz verhandelt.

der Lebensmittelproduktion, wo Verstöße unmittelbar die menschliche Gesundheit gefährden können. Auch können Fachkenntnisse in einem gewissen Rahmen vorausgesetzt werden. Daher steht es der Erkennbarkeit beispielsweise nicht entgegen, wenn Fachtermini aus dem jeweiligen Bereich verwendet werden, deren Kenntnis von der durchschnittlichen Bürgerin nicht erwartet werden kann.⁴⁰

Vor diesem Hintergrund hält das BVerfG das Zusammenlesen des Normgefüges aus § 58 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 1 Nr. 18, § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sowie § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB noch für zumutbar: „Der Aufwand bei der Normlektüre und der gedanklichen Umsetzung der – vom Wortlaut her klaren – Verweisungen ist damit zwar deutlich erhöht, führt vorliegend aber noch nicht dazu, dass der gesetzliche Regelungsgehalt nicht mehr erkennbar wäre.“⁴¹ Über § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB sei hinreichend klar, dass die Verwendung bestimmter Stoffe und Verfahren etc., die zu Gesundheitsgefahren führen können, unter Strafe stehe. Welche dies seien, ergebe sich eindeutig und abschließend aus der LMRStV. Letzteres ist zwar zutreffend; zieht man lediglich die LMRStV heran, so geht daraus eindeutig und abschließend hervor, was unter Strafe verboten ist. Auch dürfte davon auszugehen sein, dass in der Praxis vor allem die LMStV aufgrund ihrer konkreten Regelungen als Referenz dient, da der gesetzgeberische Hintergrund für die Wirtschaftsteilnehmer in der täglichen Arbeit uninteressant ist.

Der Schlussfolgerung des Gerichts kann dennoch nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Denn es sollte auch im Wirtschaftsstrafrecht der fachkundigen Normadressatin möglich sein, durch Lektüre der eigentlichen Strafvorschrift ohne weiteren erheblichen Recherche- und Abstraktionsaufwand zu erkennen, welches Verhalten unter Strafe gestellt wird. Hier wird von ihr jedoch erwartet, über die Verweise in der eigentlichen Strafnorm des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB mit den §§ 58 Abs. 1 Nr. 18, 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 und § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB nicht nur insgesamt vier Normen aus demselben Gesetz zusammenzulesen und deren Bedeutungsgehalt zu erfassen, sondern auch noch eine nationale Rechtsverordnung (die LMStV) sowie eine EU-Verordnung, auf die wiederum die Rechtsverordnung verweist, heranzuziehen. Erst aus allen sechs (!) Rechtsvorschriften zusammen ergibt sich die konkrete Strafbarkeit, hier z.B. die der Verwendung von Knorpeln des Kehlkopfs und der Luftröhre für Fleischerzeugnisse. Dies ist auch vom sachkundigen Adressaten nicht mehr ohne Weiteres zu stemmen.

Dazu kommt, dass die Entsprechungsklausel nicht zu mehr Klarheit, sondern zu einer zusätzlichen Komplexität der Norm führt.⁴² Ob Normadressaten daher allein dem Gesetz – ohne Hinzuziehung der LMStV – tatsächlich einen Sinngehalt entnehmen können, ist mehr als fraglich. Die eigentliche Strafvorschrift des § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB dürfte viele Normadressaten vielmehr erst einmal vor ein Rätsel stellen. Strafbar soll ein Verstoß gegen eine unmittelbar geltende Vorschrift

40 Zur Voraussehbarkeit der Strafe vgl. nur *E. Pohlreich* (Fn. 1), Art. 103 Abs. 2 Rn. 76 f.

41 BVerfG, 2 BvL 5/17, Rn. 96.

42 So auch *H. Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 81.

des EU-Recht sein, „die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Abs. 1 Nr. 18 genannten Vorschriften ermächtigen“. Selbst der geübten Gesetzesanwenderin dürfte sich nicht beim ersten Lesen unmissverständlich erschließen, was genau dies bedeutet. § 58 Abs. 3 Nr. 2 ist neben § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB (der ebenfalls schon das „Mitlesen“ mehrerer anderer Normen erforderlich macht) deshalb notwendig, weil das nationale Recht im Bereich der Lebensmittelherstellung weitgehend von EU-Recht zurückgedrängt wird und damit die von § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB erfassten Verordnungsermächtigungen weitgehend leerlaufen. Dies mag dem Gesetz- und auch dem Ordnungsgeber klar sein, an letzteren richtet sich die Entsprechungsklausel mit dem Auftrag des Abgleichs der Vorschriften auch maßgeblich. Ohne dieses Hintergrundwissen ist die Entsprechungsklausel aber schlicht verwirrend. Dem Adressaten wird suggeriert, er müsse die Normen aus dem EU-Recht mit bestehenden Rechtsverordnungen nach § 58 Abs. 1 Nr. 18 LFGB abgleichen. Tatsächlich erschöpft sich der Sinn der Klausel für den Anwender jedoch darin, über den Verweis Schutzgut und Umfang des strafbaren Verhaltens (grob umrissen) erkennen zu können. Ein solch verklausulierter Hinweis erreicht dieses Ziel aber gerade nicht. Es wird zudem dadurch verschleiert, dass sich auch § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB wiederum an den Ordnungsgeber richtet und eben gerade keine an den Normadressaten gerichteten Ge- oder Verbote enthält.

Nach der Abseignung der Entsprechungsklausel durch Karlsruhe ist zwar davon auszugehen, dass sich dieses Instruments weiter bedient wird. Im Sinne der Erkennbarkeit für die rechtsunterworfenen Bürger, auch wenn sie professionell in der Fleischindustrie tätig sind, wäre aber wünschenswert, sie nicht – wie bisher – in der Strafnorm selbst anzusiedeln. Sie ist in der Verordnungsermächtigung (hier also in § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB) besser aufgehoben, denn ihr Auftrag richtet sich in erster Linie an den Ordnungsgeber. § 58 Abs. 3 Nr. 2 LFGB würde damit nicht zur pauschalen Blankoermächtigung i.S.d. § 10 RiFLEtiktG, da er mit der Ermächtigungsnorm des § 62 Abs. 1 Nr. 1 LFGB zusammen zu lesen ist. Den Normadressaten wiederum wäre mit einem klaren Verweis auf die Rechtsverordnung, der im Ergebnis die strafbaren Handlungen entnommen werden können, besser gedient als mit einem verklausulierten, mehrstufigen Verweis auf die hoch abstrakten Zweck- und Inhaltsbestimmungen für den Erlass eben jener Rechtsverordnung.