



# Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
den Ausschuss Strafrecht

zum Entwurf einer Verordnung zur Neuordnung  
der Straf- und Bußgeldvorschriften bei  
Zuwiderhandlungen gegen EG- oder EU-  
Verordnungen auf dem Gebiet der  
Chemikaliensicherheit

Stellungnahme Nr.: 23/2013

Berlin, im März 2013

## **Mitglieder des Ausschusses**

- RA Dr. Stefan König, Berlin (Vorsitzender)
- RA Dr. h. c. Rüdiger Deckers, Düsseldorf
- RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen, Berlin
- RAin Dr. Gina Greeve, Frankfurt am Main
- RA Prof. Dr. Rainer Hamm, Frankfurt am Main
- RA Eberhard Kempf, Frankfurt am Main (Berichterstatter)
- RAin Gül Pinar, Hamburg
- RA Michael Rosenthal, Karlsruhe
- RA Martin Rubbert, Berlin
- RAin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam (Berichterstatterin)
- RA Dr. Rainer Spatscheck, München
- RA Dr. Gerson Trüg, Freiburg im Breisgau

## **Zuständig in der DAV-Geschäftsführung**

- RAin Tanja Brexl, DAV-Berlin

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 726152-0  
Fax: +49 (0)30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Avenue de la Joyeuse Entrée 1  
1040 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 (0)2 28028-12  
Fax: +32 (0)2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Registernummer: 87980341522-66

## Verteiler

---

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
- Rechtsausschuss, Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Siegfried Kauder
- Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Wolfgang Bosbach
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft
  
- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vorsitzende des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
- Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV
  
- Deutscher Strafverteidiger e. V., Herr Mirko Roßkamp
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen
  
- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
  
- Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ
- Strafverteidiger
  
- Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik
- Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)
- Prof. Dr. Schöch, LMU München

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## **Präambel**

Auf den ersten Blick scheint eine Befassung des Strafrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins mit Fragen einer EG- oder EU-Verordnung auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit eher fernzuliegen. Jedenfalls ist nicht gleich ersichtlich, wieso sich der vornehmlich mit Fragen materiell- wie verfahrensbezogenen Strafrechtes befasste Gesetzgebungsausschuss des DAV mit derartigen Themen befasst. Fest steht allerdings, dass es mit der vom Normgeber verwandten Regelungstechnik um einen Anwendungsfall der sog. „Blankettgesetzgebung“ und damit um eine Regelungstechnik geht, die nicht nur – wie hier – auf das Gebiet des Umwelt(straf-)rechtes beschränkt ist, sondern ihren weitreichenden Anwendungsfall etwa auch in Bereichen des Steuer(straf)-, Lebensmittel(straf)- und Arbeits(straf-)rechts findet. Mit der sog. „Blankettgesetzgebung“ aber steht ein Regelungsmechanismus in Rede, der auch und vor allem unter rechtstaatlichen Gesichtspunkten erhebliche Probleme – und damit erheblichen Diskussionsbedarf – gerade im Bereich des Strafrechtes auslöst. Da die Union auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nicht strafrechtssetzend tätig werden darf (*Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2011 § 8 Rn. 18 ff.), werden unionsrechtliche Rechtsakte in das deutsche Strafrecht mittels einer nationalen Blankettstrafnorm einbezogen. Welche Schwierigkeiten das bereitet, hat nicht zuletzt die Auslegung des § 34 Abs. 4 AWG gezeigt, der Verstöße gegen Unionsrecht ahndet und mit seiner Verweisungstechnik die Hintertür für eine europäische Strafrechtssetzung öffnet (vgl. hierzu *Nestler* NStZ 2012, 672 ff.).

Am Beispiel des Entwurfes der Verordnung zur Neuordnung der Straf- und Bußgeldvorschriften bei Zuwiderhandlungen gegen EG- oder EU-Verordnungen auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit wollen wir zeigen, dass dynamische und Verweisungsketten über mehrere Stufen für den Normadressaten nicht mehr

überschaubar und daher nicht geeignet sind, eine nach nationalem Recht ausreichend „bestimmte“ Strafbarkeit zu begründen. Soll der verfassungsrechtlich verankerte Bestimmtheitsgrundsatz nicht im (Spannungs-) Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht *zermahlen* werden, ist es die vornehmste Pflicht des nationalen Gesetzgebers, ihn gerade bei Verweisungsketten zu beachten und einzuhalten.

## A. Einleitung

Mit dem Entwurf sollen die Chemikalienstraf- und Bußgeldverordnung abgelöst und u.a. „neue“ Straf- und Bußgeldtatbestände für „bisher noch nicht unmittelbar straf- und bußgeldbewehrte Zuwiderhandlungen“ gegen drei EG-Verordnungen (EG Nr. 1907/2006, EG Nr. 1102/2008, EG Nr. 1272/2008) auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit geschaffen und die Blankettnormen des § 26 Abs. 1 Nr. 11 S. 1 und des § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz ausgefüllt werden.

Der Entwurf besteht aus drei Artikeln. Artikel eins ist in sieben Abschnitte unterteilt, in denen jeweils Straf- und Bußgeldtatbestände bei Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung (EG) Nr. 850/2004 (**Abschnitt 1**), Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (**Abschnitt 2**), Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (**Abschnitt 3**), Verordnung (EG) Nr. 689/2008 (**Abschnitt 4**), Verordnung (EG) Nr. 689/2008 (**Abschnitt 4**), Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 (**Abschnitt 5**), Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 (**Abschnitt 6**) und Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 (**Abschnitt 7**) geregelt sind. Diese Systematisierung will der Verordnungsgeber als „anwenderfreundlich“ verstanden wissen, da die Abschnitte Straf- und Bußgeldbewehrungen zu jeweils (nur) einer EG-Verordnung enthielten und die jeweils folgenden Unterabschnitte (erstmal) nach der Unterscheidung zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten strukturiert worden seien.

Der Deutsche Anwaltverein ist der Auffassung, dass bereits der Blanketttatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz insbesondere dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG nicht genügt, da die Blankettstrafnorm eine dynamische Verweisung anordnet, die – geht man nach der Literatur und den Fachgerichten – unzulässig ist und im Übrigen auch nicht dem strengen

Prüfungsmaßstab standhält, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für dynamische Verweisungen – wie hier – geboten sein kann.

Auch die Verordnung selbst verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG, da insbesondere der Normadressat nicht hinreichend vorhersehen kann, welches Verhalten verboten und mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist. Denn die Regelungstechnik des Ordnungsgebers erschöpft sich in Bezugnahmen auf EG-Verordnungen, die alles andere als „anwenderfreundlich“ sind und den Normadressaten zum Teil auf Richtlinien verweisen, ohne deren Zuhilfenahme die EG-Verordnung für ihn nicht verständlich ist. Er wird mit einem „Kaskadenstraf- und Ordnungswidrigkeitenrecht“ konfrontiert, das nur ein im Recht Bewandelter nach eingehender Prüfung der Verordnung und der in Bezug genommenen EG-Verordnungen und Richtlinien zu verstehen vermag. Wer indes diese Voraussetzungen nicht mitbringt, wird nicht erkennen, in welchen Fällen der Straf- oder Bußgeldtatbestand erfüllt ist. Das aber genügt dem Bestimmungsgrundsatz nicht.

## **B. Blanketttatbestand, § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz**

Mit der Frage der Bestimmtheit der Verordnung hängt die Frage nach der Bestimmtheit des Blanketttatbestandes selbst zusammen. Auch für ihn gilt das Bestimmtheitsgebot.

### **I. Wortlaut des § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz**

§ 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz regelt:

*„Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Nummer 1 genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach Satz 2 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.“ (Hervorhebung durch die Verf.)*

Satz 2 der Vorschrift ermächtigt die Bundesregierung, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union erforderlich ist, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach Satz 1 zu ahnden sind.

Da § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz auf § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz verweist, soll es offenbar nur um solche Tatbestände gehen, die von einer Verordnung über das Herstellen, das Inverkehrbringen oder das Verwenden dort bezeichneter Stoffe, Gemische, Erzeugnisse, Biozid-Wirkstoffe oder Biozid-Produkte nach § 17 Abs. 1 Nr. 1a, Nr. 2b oder Nr. 3 Chemikaliengesetz erfasst sind.

## **II. Stellungnahme**

Der Blanketttatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Dies ergibt sich aus Folgendem:

### **1.**

Bei § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz handelt es sich um eine sogenannte Blankettstrafnorm. Ein Blankettstrafgesetz ist ein förmliches Gesetz, in dem (nur) Art und Maß der Strafe bestimmt und im Übrigen angeordnet ist, dass diese Strafe denjenigen trifft, der eine durch ausfüllende Vorschriften festgesetzte Unterlassungs- oder Handlungspflicht verletzt (*Fischer* Strafgesetzbuch 60. Auflage § 1 Rn. 9). Diese Qualität erreicht § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz, weil sich die Strafbarkeit des Herstellens, Inverkehrbringens oder des Verwendens dort bezeichneter Stoffe, Gemische, Erzeugnisse, Biozid-Wirkstoffe oder Biozid-Produkte nicht unmittelbar aus dem nationalen Recht, sondern erst in Verbindung mit Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union ergibt.

### **2.**

Die Beurteilung der Frage, ob die „Verweisungstechnik“ insbesondere den Bestimmtheitsanforderungen gerecht wird, hängt maßgeblich davon ab, ob es sich um eine sogenannte statische oder dynamische Verweisung handelt. Während

sich die *statische Verweisung* auf ein Verweisungsobjekt in einer konkreten Fassung bezieht, verweist die *dynamische Verweisung* auf die jeweils gültige Fassung des Verweisungsobjektes (hier: Rechtsakt des Unionsrechts), vgl. *Satzger/Langheld HRRS 2011 S. 460, 461 f.*

Ob eine statische oder dynamische Verweisung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (*OLG Köln NJW 1988, 657, 658*). Bereits der Wortlaut des § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz gibt zu erkennen, dass die Norm eine dynamische Verweisung anordnet. Denn sie verweist nicht auf bestimmte, konkret bezeichnete, sondern auf *jeweils unmittelbar geltende Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union*. Dass der Entwurf einer *Verordnung zur Neuordnung der Straf- und Bußgeldvorschriften bei Zuwiderhandlung gegen EG- oder EU-Verordnungen auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit* (im folgenden VO-Entwurf genannt) auf eine bestimmte EG-Verordnungen in einer bestimmten Fassung verweist, ändert hieran nichts; beispielsweise ist Gegenstand von § 5 VO-Entwurf die

*„Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1, L 136 vom 29.5.2007, S. 3, L 141 vom 31.5.2008, S. 22, L 36 vom 5.2.2009, S. 84, L 260 vom 2.10.2010, S. 22, L 49 vom 24.2.2011, S. 52, L 136 vom 24.5.2011, S.105), **die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 412/2012 (ABl. L 128 vom 16.5.2012, S. 1) geändert worden ist.**“*

Denn schon die Verweisung von § 27 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz auf die Rechtsverordnung, die dann ihrerseits die maßgebliche EG-Verordnung bezeichnen soll, ist dynamisch. Werden nämlich die Rechtsakte der Gemeinschaft geändert, muss nach der „Verweisungstechnik“ des § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz nicht der Parlamentsgesetzgeber, sondern nur der Verordnungsgeber die nationale Norm anpassen. Dies aber bedeutet, dass der

Gesetzgeber die Umsetzung von Änderungen des Unionsrechts nicht kontrollieren kann und daher eine „Dynamik“ wie bei einem Verweis auf die „jeweils in Kraft befindliche EG-Verordnung“ geschaffen hat.

### 3.

Dynamische Verweisungen auf Rechtsnormen des Unionsrechts sind grundsätzlich unzulässig (*Satzger/Langheld* HRRS 2011 S. 460, 463; *OLG Koblenz* NStZ 1989, 188, 189). Wir verkennen nicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auch dynamische Verweisungen nicht schlechterdings ausgeschlossen sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber entschieden, dass insoweit ein besonders strenger Prüfungsmaßstab im Einzelfall geboten sein kann. Immerhin bedeutet eine dynamische Verweisung, dass zwei im Regelfall nicht identische Normgeber über die Strafbarkeit bestimmen. Mit der dynamischen Verweisung geht es um mehr als um eine bloß gesetzestechnische Vereinfachung. Im Regelfall führt der Verweis des einen auf den anderen Normgeber dazu, dass „unter Umgehung“ an sich gebotener Kompetenzen eine versteckte Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen stattfindet und daher Bedenken unter letztendlich demokratischen Gesichtspunkten entstehen (*BVerfG* B. v. 29.04.2010, Az: 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/018-juris Rn. 40). Der Anwendungsfall liegt vor allen Dingen bei jenen Konstellationen nahe, in denen der nationale (deutsche) Gesetzgeber europarechtliche Vorgaben insofern berücksichtigt, als er auf sie verweist.

#### a.

Durchgreifende Bedenken bestehen bereits unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips, das einer versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen Grenzen setzt. Unzulässig ist danach insbesondere eine pauschale Blankoermächtigung zur Umsetzung von Unionsrecht durch nationale Rechtsverordnung (*BVerfG* B. v. 29.04.2010, 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 – juris Rn. 44). § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz regelt aber nichts Anderes als eine (unzulässige) pauschale Blankoermächtigung. Denn der mögliche Inhalt der von der Verweisung erfassten „unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union“ steht nicht von vorneherein fest. Soweit dieser Inhalt durch die Verweisung des § 27 Abs. 1 Nr. 3

Chemikaliengesetz eingegrenzt werden soll auf Rechtsakte des Unionsrechts, die inhaltlich einer Regelung entsprechen, zu der die in § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz genannten Vorschriften ermächtigen, genügt dies nicht. Denn § 17 Abs. 1 Nr. 1 - 3 Chemikaliengesetz, auf den wiederum § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz verweist, enthält seinerseits eine dynamische Verweisung und ist daher ebenfalls zu unbestimmt gefasst. Der parlamentarische Gesetzgeber hat mit der dynamischen Verweisung jede Kontrolle über die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht vollständig aus der Hand gegeben. Bei einer Änderung des Gemeinschaftsrechts kann der Ordnungsgeber – ohne förmliches Gesetzgebungsverfahren – allein die Änderung des Straftatbestandes beschließen. Dies verletzt neben dem Demokratieprinzip auch das durch Art. 103 Abs. 2 GG geschützte Gewaltenteilungsprinzip.

**b.**

Das Gesetzlichkeitsprinzip verlangt, dass dem Ordnungsgeber und dem Unionsrecht nur gewisse Spezifizierungen des Straftatbestands überlassen werden dürfen (*BVerfG NStZ-RR 2002, 22*). Was strafbar sein soll, muss in der Blankettnorm eines förmlichen Gesetzes so deutlich bestimmt sein, dass die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon auf Grund des Gesetzes und nicht erst auf Grund der Rechtsverordnung vorausgesehen werden können (*BVerfGE 14, 245 ff.*). Die Blankettnormen müssen die vorrangige Bestimmungsgewalt innehaben (*BVerfG B. v. 29.04.2010, Az. 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 – juris, Rn. 57*).

Wir verkennen nicht, dass in gewissen Bereichen aufgrund des Einflusses des europäischen Gemeinschaftsrechts wechselnde und vielfältige Einzelregelungen erforderlich werden können, und dass in diesen Bereichen möglicherweise besonderes Fachwissen der Normadressaten besteht und bestehen muss (*BVerfG NStZ-RR 2002, 22*). Daher ist auch eine statische Verweisung auf Unionsrecht, das den Straftatbestand im förmlichen Gesetz seinem Inhalt nach spezifiziert, grundsätzlich zulässig.

Hier geht es jedoch nicht um eine bloße Spezifizierung des Tatbestandes. Vielmehr hat der Gesetzgeber gerade darauf verzichtet, § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz mit Merkmalen auszugestalten, die den Tatbestand einer

Straftat beschreiben. Welche Handlungen strafbar sein sollen, regelt ausschließlich der VO-Entwurf in Verbindung mit EG-Verordnungen. Dies aber bedeutet, dass der Gesetzgeber die Bestimmung des Tatbestandes vollständig „aus der Hand“ gegeben und dem Ordnungsgeber überlassen hat. Zwar kann die Spezifizierung eines Straftatbestandes in einer Rechtsverordnung zulässig sein, auch wenn die Zuwiderhandlung nicht in ihren Einzelheiten in dem förmlichen Gesetz umschrieben ist (*BVerfG NStZ-RR 2002, 22*). Genauso kann die Spezifizierung durch Unionsrecht zulässig sein (*BVerfG NStZ-RR 2002, 22*). Die Spezifizierung in einer Verordnung setzt aber gemäß Art. 80 Abs. 1 GG zusätzlich voraus, dass „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt“ worden sind. Gerade dies ist aber in § 27 Abs. 1 Nr. 3 Chemikaliengesetz nicht erfolgt; darüber hinaus schafft die Vorschrift eine über mehrere Ebenen gestaffelte Verweisungskette, die das Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip aufweicht.

**c.**

Die Blankettnorm des § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz ist zudem so unverständlich gefasst, dass der Normadressat nur erahnen kann, welches Verhalten wohl unter Strafe steht. Die Norm stellt lediglich auf eine Zuwiderhandlung gegen unmittelbar geltende Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft ab sowie auf eine Verweisung auf § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz – ohne dass freilich erkennbar wird, welche Vorschriften im fraglichen Zeitpunkt im Einzelnen gelten sollen. Unter diesen Voraussetzungen aber ist für den Normadressaten das Risiko einer Bestrafung nicht erkennbar, die Grenze der noch zumutbaren Rechtsfindung durch den Normadressaten wird überschritten.

**4.**

Soweit § 27 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Chemikaliengesetz eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren androht, genügt die Vorschrift nicht den Anforderungen des Art. 104 Abs. 1 GG. Hiernach müssen Art und Maß der Strafe sowie deren Voraussetzungen im förmlichen Gesetz festgelegt sein, den ausfüllenden Tatbeständen darf nur eine „gewisse Spezifizierung des Straftatbestandes“ überlassen werden (*BVerfG B. v.*

21.07.1992, Az: BvR 858/92-juris, Rn. 3; NStZ-RR 2002, 22). Allgemein gilt: Je schwerer die angedrohte Strafe ist, desto genauer bestimmt muss die Norm sein (Schönke/Schröder-Eser/Hecker Strafgesetzbuch 28. Auflage § 1 Rn. 20). Hier aber beschreibt nicht der Blanketttatbestand, sondern erst die blankettausfüllende Norm die tatbestandliche Handlung, die Festlegung des Norminhaltes erreicht der Gesetzgeber nur mit Hilfe langer, mehrfach gestaffelter, unterschiedlich variabler Verweisungsketten.

### **C. Regelungsvorschläge des VO-Entwurfs im Einzelnen**

Die Verordnung regelt ca. 96 Ordnungswidrigkeiten- und ca. 57 Straftatbestände. Diese im Einzelnen zu analysieren, ist in dem vorgegebenen Rahmen nicht möglich. Wir beschränken uns daher im Folgenden darauf, am Beispiel von jeweils einem Ordnungswidrigkeiten- und einem Straftatbestand den „Kaskadencharakter“ aufzuzeigen, der der entworfenen Verordnung innewohnt. Bereits diese „labyrinthischen“ Beispiele zeigen, welche Klippen der Normadressat zu überwinden hat, will er vorhersehen, welches Verhalten verboten ist.

### **I. Ordnungswidrigkeiten, § 26 Abs. 1 Nr. 11 S. 1 Chemikaliengesetz**

#### **1.**

§ 26 Abs. 1 Nr. 11 S. 1 Chemikaliengesetz regelt:

*„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig [...] einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der europäischen Gemeinschaft oder der europäischen Union zuwiderhandelt, die Sachbereiche dieses Gesetzes betrifft, soweit eine Rechtsverordnung nach Satz 2 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist und die Zuwiderhandlung nicht nach § 27 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 als Straftat geahndet werden kann.“*

Satz 2 dieser Vorschrift ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die einzelnen Tatbestände der Rechtsakte, die nach Satz 1 als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbuße geahndet werden können, zu bezeichnen, soweit dies zur Durchführung der Rechtsakte erforderlich ist.

**2.**

Von dieser Ermächtigungsgrundlage will die Verordnung beispielsweise mit § 6 Abs. 2 Nr. 6-E wie folgt Gebrauch machen:

*„Ordnungswidrig im Sinne des § 26 Abs. 1 Nr. 11 Satzteil vor Satz 2 des Chemikaliengesetzes handelt, wer gegen Art. 67 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Nr. 28, 29 oder Nr. 30 der Spalte I des Anhanges XVII, jeweils in Verbindung mit Nr. 1 unter Abs. 2 der zugehörigen Spalte 2, nicht gewährleistet, dass die Verpackung mit der dort genannten Aufschrift versehen ist.“*

**a.**

Die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 regelt die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH). Mit ihr soll ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sichergestellt sowie der freie Verkehr von Stoffen als solchen, in Zubereitung oder in Erzeugnissen gewährleistet und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit und Innovation verbessert werden (Titel 1, Kap. 1, Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006

**b.**

Art. 67 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 bestimmt:

*„Ein Stoff als solcher, in einer Zubereitung oder in einem Erzeugnis, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII gilt, darf nur hergestellt, in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn die Maßnahmen dieser Beschränkung beachtet werden.“*

Anhang XVII regelt wiederum 50 Stoffe/Stoffgruppen/Zubereitungen wie Zement, Chloroform, Quecksilberverbindungen und deren „Beschränkungsbedingungen“. Gegenstand des Anhangs XVII sind wiederum sechs Anlagen, die zum Beispiel die in Rede stehenden Stoffe unter Angabe der Index-, EG- und CAS-Nummern definieren.

**c.**

Nr. 28 Spalte I des Anhanges XVII regelt:

*„Stoffe in Anhang I der Richtlinie 67/548/EWG, die als „krebserzeugend Kategorie 1 oder krebserzeugend Kategorie 2“ eingestuft und mindestens als „giftig (T)“ und mit dem Gefahrenzusatz R 45: „kann Krebs erzeugen“ oder mit dem Gefahrenzusatz R 49: „kann Krebs erzeugen beim Einatmen“ gekennzeichnet werden und wie folgt aufgeführt sind:*

*„Krebserzeugend Kategorie 1“ in Anlage 1.  
„Krebserzeugend Kategorie 2“ in Anlage 2.*

Nr. 1 unter Abs. 2 der zugehörigen Spalte 2 bestimmt:

*„Dürfen in Stoffen in Zubereitung, die in den Verkehr gebracht werden und zum Verkauf an die breite Öffentlichkeit bestimmt sind, nicht in Einzelkonzentration in Höhe der nachstehenden Konzentration oder darüber verwendet werden:*

- die jeweiligen in Anhang I der Richtlinie 67/548/EWG des Rates festgelegten Konzentration oder*
- die jeweiligen in der Richtlinie 1999/45/EG festgelegten Konzentration.“*

**d. Zwischenfazit:**

Selbst wenn der Normadressat die unübersichtliche Verweisungskette

§ 26 Abs. 1 Nr. 11 Satz 1 Chemikaliengesetz

↓

§ 6 Abs. 2 Nr. 6 Verordnung-Entwurf,

↓

Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006,

↓

Nr. 28 Spalte I des Anhanges XVII (EG) Nr. 1907/2006

tatsächlich durchschaut hat, wird er immer noch nicht erkennen, welche Verpackung mit welcher Aufschrift zu versehen ist, dies wird sich ihm ohne Rückgriff auf die Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG nicht erschließen.

## II. Straftaten, § 27 Chemikaliengesetz

### 1.

Nach § 27 Abs. 1 **Nr. 3** Satz 1 Chemikaliengesetz wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Nummer 1 genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach Satz 2 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist. Bereits das ist kaum verständlich. Ob die „unmittelbar geltende Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz genannten Vorschriften ermächtigen“, kann der Normadressat nicht unmittelbar erkennen. Denn § 27 Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz wiederum regelt, dass mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer

*„einer Rechtsverordnung nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a, Nr. 2 Buchstabe b oder Nr. 3, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 2, 3 Satz 1, Abs. 4 oder Abs. 6 über das Herstellen, das Inverkehrbringen oder das Verwenden dort bezeichneter Stoffe, Gemische, Erzeugnisse, Biozidwirkstoffe oder Biozid-Produkte zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Vorschrift verweist.“*

§ 27 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Chemikaliengesetz wiederum ermächtigt die Bundesregierung, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union erforderlich ist, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach Satz 1 zu ahnden sind.

### 2.

Von dieser Ermächtigungsgrundlage will die Verordnung etwa mit § 3 Nr. 2-E Gebrauch machen wie folgt:

*„Nach § 27 Abs. 1 Nummer 3 Satzteil vor Satz 2, Absatz 2 bis 4 des Chemikaliengesetzes wird bestraft, wer gegen die Verordnung (EG) Nr. 842/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates*

*vom 17. Mai 2006 über bestimmte fluorierte Treibhausgase (ABl L 161 vom 14.06.2006, S. 1), die durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl L 311 vom 21.11.2008, S. 1) geändert worden ist, verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Artikel neun Absatz 1 ein dort genanntes Erzeugnis oder eine dort genannte Einrichtung, die ein dort genanntes Treibhausgas enthalten oder benötigen, in den Verkehr bringt.“*

**a.**

Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 842/2006 bestimmt:

*„Das Inverkehrbringen der in Anhang II aufgeführten Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen, ist nach Maßgabe dieses Anhangs untersagt.“*

**b.**

Anhang II regelt die „Verbote des Inverkehrbringens“ gemäß Art. 9. Als „Erzeugnisse und Einrichtungen“ in Verbindung mit „fluorierte Treibhausgase“ führt Anhang II auf: „nicht wiederauffüllbare Behälter, Fenster für Wohnhäuser, sonstige Fenster, Fußbekleidung, Reifen und alle Komponentenschäume, außer wenn zur Einhaltung nationaler Sicherheitsnorm erforderlich.“

### **III. Stellungnahme**

**1.**

§ 26 Abs. 1 Nr. 11 S. 1 Chemikaliengesetz genügt als Ermächtigungsgrundlagen für die Verordnung nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. Diese Norm verlangt, dass der Gesetzgeber selbst die Entscheidungen über Regelungen trifft; er selbst muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG ist verletzt, wenn eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen so unbestimmt ist, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfG B. v. 29.04.2010, Az: 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08).

Dies dürfte jedenfalls bei der Ermächtigungsgrundlage des § 26 Abs. 1 Nr. 11 S. 1 Chemikaliengesetz nicht der Fall sein. Denn diese Norm verweist auf „unmittelbar geltende Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union“. Dies aber bedeutet, dass die Verweisungsnorm nicht hinreichend klar erkennen lässt, um was für einen Inhalt es geht.

**2.**

Die Verordnung selbst ist überdies zu unbestimmt. Sie verletzt Art. 103 Abs. 2 GG. Das ergibt sich aus Folgendem:

**a.**

Art. 103 Abs. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzung der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass sich Anwendungsbereich und Tragweite der Straftatbestände aus dem Wortlaut ergeben oder jedenfalls durch Auslegung ermitteln lassen. Diese Verpflichtung dient einem doppelten Zweck. Sie soll einerseits sicherstellen, dass die Normadressaten vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist. Sie soll andererseits gewährleisten, dass die Entscheidung über strafwürdiges Verhalten im Voraus vom Gesetzgeber gefällt wird. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der die Strafgerichte und die Rechtsanwendung beschränkt (BVerfGE 92, 1, 11 ff.). Der Gesetzgeber soll selbst abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheiden. Das ist die gewaltenteilungssichernde Funktion von Art. 103 Abs. 2 GG (BVerfG, B.v. 23.06.2010, Az: 2 BvR 2559/08, Rn. 69 ff., juris). Das Bestimmtheitsgebot gilt auch im Ordnungswidrigkeitenrecht (§ 3 OWiG). Bei Blanketttatbeständen müssen sowohl die ausfüllenden als auch die hierzu ermächtigenden Normen dem Bestimmtheitsgebot genügen (BVerfGE 32, 346, 362; 81, 228, 237).

**b.**

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass die Blanketttatbestände (§ 26 Abs. 1 Nr. 11 Satz 1, § 27 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 Chemikaliengesetz) mit Art. 103 Abs. 2 GG vereinbar seien, steht fest, dass die Verordnung dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht genügt. Denn diese beschränkt sich darauf, auf EG-Verordnungen zu verweisen. Das führt zu unübersichtlichen Verweisungsketten, die mitunter in

EWG- und EG-Richtlinien enden, die in den Blanketttatbeständen selbst nicht bezeichnet werden. Diese Regelungstechnik birgt aber das Risiko, dass für die Adressaten der Verordnung ein Strafbarkeits- und Ordnungswidrigkeitenrisiko nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Deutlichkeit erkennbar wird.

Wir verkennen nicht, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit nicht übersteigert werden dürfen, da ohne allgemeine, normative und ausfüllungsbedürftige Begriffe „der Gesetzgeber nicht in der Lage wäre, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden“ (*BVerfGE* 11, 237). Wir übersehen auch nicht, dass die Literatur (*Satzger/Langheld* HRRS 2011 S. 460, 461) unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des EuGH (Rs. 34/73 (*Variola*), Slg. 1973, 981 (Rn. 9 ff.); Rs. 50/76 (*Amsterdam Bulb*), Slg. 1977, 137 (Leitsatz 2)) darauf hinweist, die Schaffung eines rein nationalen Straftatbestandes sei nicht möglich, weil hierzu die in der unionsrechtlichen Verordnung enthaltenen und damit unmittelbar wirkenden Voraussetzungen der Strafbarkeit im nationalen Recht wiederholt werden müssten und dadurch die unmittelbare Wirkung der Verordnung und somit ihre einheitliche Geltung und einheitliche Auslegung verschleiert würden, mithin unmittelbar wirkende Regelungen in Verordnungen sich nach geltendem Recht regelmäßig nur mittels einer nationalen Blankettstrafnorm unter Strafe stellen ließen. Wird dies aber zum Anlass genommen, eine Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechtspraxis zu schaffen, die „allein“ an Verweisungen anknüpft und auf den „geschriebenen“ Tatbestand vollständig verzichtet, ist dies nicht mehr vermittelbar. Selbst wenn die EG-Verordnung nur formal in den nationalen Straftatbestand einbezogen wird, befreit dies den Gesetzgeber nicht davon, die den Blanketttatbestand ausfüllende Verordnung so klar und hinreichend zu bestimmen, dass der Normadressat strafbares Verhalten vorhersehen kann und nicht auf bloße Vermutungen angewiesen ist. Vielmehr sollte er durch eine „präzisere Konturierung“ (*Nestler* NStZ 2012, 672, 679) dazu beitragen, dass der in Art. 103 Abs. 2, 80 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Bestimmtheitsgrundsatz auch und gerade bei Verweisungen auf unionsrechtliche Rechtsakte beachtet und eingehalten wird, damit insbesondere einer europäischen Strafrechtssetzung „durch die Hintertür“ enge Grenzen gesetzt werden.