

# Juristische Schulung

*Zeitschrift für Studium und Ausbildung*

34. Jahrgang 1994



Verlag C.H. Beck München und Frankfurt

ISBN 3 406 38625 3  
ISSN 0022-6939

Der 34. Jahrgang umfaßt die Hefte 1-12 mit den Seiten 1-1088 und den Lernbogen mit den S. L 1-96

Registerbearbeitung: Privatdozent Dr. Klaus-Peter Schroeder, Frankfurt a. M./Heidelberg, und Elvira Zarneckow, Frankfurt a. M.

#### JuS Juristische Schulung

**Schriftleitung:** Verantwortliche Redakteure: Privatdozent Dr. Klaus-Peter Schroeder (Bürgerliches Recht, Europarecht, Rechtsgeschichte) und Rechtsanwalt Thomas Schmidt (Strafrecht, Öffentliches Recht), Palmengartenstr. 6, 60325 Frankfurt/M., Postanschrift: Postfach 110241, 60037 Frankfurt/M., Tel. 069/756091-0, Telefax 069/756091-49.

**Manuskripte:** Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege des photomechanischen oder eines anderen

Verfahrens. Dem Autor verbleibt die Befugnis, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen; ein Honorar hieraus steht dem Autor zu.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, denn diese sind geschützt, soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung erarbeitet oder redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen verwendbare Sprache, übertragen werden.

**Anzeigenabteilung:** Verlag C. H. Beck, Anzeigenabteilung, Bockenheimer Landstr. 92, 60323 Frankfurt am

Main, Postanschrift: Postfach 110241, 60037 Frankfurt am Main, Tel.: 069/756091-72 und -70, Telefax: 069/748683. Verantwortlich für den Anzeigenteil: Fritz Lebherz.

**Verlag:** C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (Oscar Beck), Wilhelmstraße 9, 80801 München, Postanschrift: Postfach 400340, 80703 München, Tel.: 089/38189-0, Telex: 5215085 beck d, Telefax: 089/38189398, Postgirokonto: München Nr. 6229-802.

**Bestellungen** nehmen jede Buchhandlung und der Verlag entgegen.

**Bezugspreise 1994:** Halbj. DM 67,60 (darin DM 4,42 MwSt.), **Vorzugspreis** für Studenten, Referendare (gegen Nachweis) und Bezieher der NJW DM 56,80 (darin DM 3,72 MwSt.), **Einzelheft:** DM 11,30 (darin DM 0,74 MwSt.). **Versandkosten** jeweils zuzüglich. Die Rechnungsstellung erfolgt zu Beginn eines Bezugszeitraumes. Nicht eingegangene Exemplare können nur innerhalb von 6 Wochen nach dem Erscheinungstermin reklamiert werden.



**Erscheinungsweise:** Monatlich zu Monatsbeginn.

**Abbestellungen** müssen 6 Wochen vor Halbjahresschluß erfolgen.

**Adressenänderungen:** Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an. Hinweis gemäß § 4 Abs. 3 der Postdienst-Datenschutzverordnung: Bei Anschriftenänderung des Beziehers kann die Deutsche Bundespost dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeantrag gestellt ist. Hiergegen kann der Bezieher innerhalb von 14 Tagen nach Erscheinen dieses Heftes beim Verlag widersprechen.

**Druck:** C. H. Beck'sche Buchdruckerei, Bergerstr. 3, 86720 Nördlingen.

die Entscheidung des AG gerichtete Rechtsbeschwerde wurde vom OLG als unbegründet verworfen. Daraufhin legte der Vorstand der X-AG gegen das Urteil des OLG form- und fristgemäß Verfassungsbeschwerde ein und begründete sie folgendermaßen: Das Urteil beruhe auf Vorschriften, die den Anforderungen des Art. 103 II GG nicht genügten. Die Verordnungsmächtigung der §§ 2 I, 7 I AWG sei schon deshalb unwirksam, weil sie der Regierung Maßnahmen erlaube, die einer ökonomischen Kriegserklärung gleichkämen. Auch sei der Entwurf des Außenwirtschaftsgesetzes zwar von der Bundesregierung ausgearbeitet, im Interesse der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens aber von einer der Regierungsfractionen beim Bundestag eingebracht worden. Hinzu komme, daß es sich bei § 33 I AWG um einen unzulässigen Blankettatbestand handle. Der Tatbestand der der X-AG zur Last gelegten Ordnungswidrigkeit ergebe sich zudem aus einer Rechtsverordnung, die in den §§ 2 I, 7 I AWG keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage finde. Im übrigen sei auch die Außenwirtschaftsverordnung verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Denn der Entwurf der Außenwirtschaftsverordnung sei vom federführenden Minister über das Bundeskanzleramt informativ dem Bundespräsidialamt sowie den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung mit dem Vermerk zugeleitet worden, daß deren Zustimmung als erteilt gelte, wenn binnen dreier Tage kein Widerspruch erfolge. Dieses Einwendungsausschlußverfahren verstoße sowohl gegen § 20 II 1 GeschOBRG als auch gegen das Demokratieprinzip.

Hat die Verfassungsbeschwerde der X-AG Aussicht auf Erfolg?

*Bearbeitungsvermerk:* Zu prüfen ist nur ein Verstoß gegen Art. 103 II GG.

#### Anhang: Auszug aus dem Außenwirtschaftsgesetz

§ 2. (1) Soweit in diesem Gesetz Beschränkungen zugelassen sind, kann durch Rechtsverordnung vorgeschrieben werden, daß Rechtsgeschäfte allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen einer Genehmigung bedürfen.

§ 7. (1) Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden.

(2) Nach Abs. 1 können insbesondere beschränkt werden

1. die Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition oder Kriegsggerät sowie von Gegenständen, die zu deren Entwicklung oder Erzeugung erforderlich sind,

2. die Ausfuhr von Gegenständen, die zur Durchführung militärischer Aktionen bestimmt sind.

§ 27. (1) Die in diesem Gesetz vorgesehenen Rechtsverordnungen erläßt die Bundesregierung. Die Rechtsverordnungen bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

§ 33. (1) Ordnungswidrig handelt, wer fahrlässig oder vorsätzlich einer nach § 7 in Verbindung mit § 2 erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu einer Million Deutsche Mark geahndet werden.

#### Lösung

Die Verfassungsbeschwerde der X-AG hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

#### I. Zulässigkeit

##### 1. Beteiligtenfähigkeit

a) Nach Art. 93 I Nr. 4 a GG kann „jedermann“ Verfassungsbeschwerde erheben, wenn er behaupten kann, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte beeinträchtigt worden zu sein. Der Beschwerdeführer muß also Träger dieser Rechte sein können. Zu den grundrechtsgleichen Rechten i. S. von Art. 93 I Nr. 4 a GG gehört, wie § 90 I BVerfGG bestätigt, auch Art. 103 GG. Demzufolge ist hier zu klären, ob der

\* Der Verfasser gab diesen Fall im Sommersemester 1993 im Klausurenkurs zur Examensvorbereitung II (Wiss. Mitarbeiter) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg zur Bearbeitung aus.

Wiss. Mitarbeiter Ulrich M. Gassner, Heidelberg

## Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Außenpolitik versus Außenwirtschaft\*

Die Klausur behandelt im prozessualen Teil die Verfassungsbeschwerde eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens gegen ein Gerichtsurteil. Der materielle Teil befaßt sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 76 II GG), des Bestimmtheitsgebotes im Rahmen von Art. 103 II und 80 I 2 GG sowie der Willensbildung der Bundesregierung beim Erlaß von Rechtsverordnungen im Umlaufverfahren.

#### Sachverhalt

Die X-AG, die zu 74% im Eigentum der öffentlichen Hand steht, stellt hauptsächlich Spezialapparate für den Export her. Im Jahre 1991 führte sie ein Gerät aus, das in der Anlage zur Außenwirtschaftsverordnung (AWVO) – Ausfuhrliste Teil I Abschnitt C – als strategisch bedeutende Ware aufgeführt war. Die Ausfuhr der in dieser Liste genannten Waren ist nach § 5 AWVO i. V. mit § 7 I des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) genehmigungsbedürftig. Eine entsprechende Genehmigung hatte die X-AG nicht eingeholt. Die Ausfuhr ohne Genehmigung ist nach § 70 AWVO eine Ordnungswidrigkeit i. S. von § 33 I AWG. In Anwendung dieser Vorschriften erging gegen die X-AG ein Bußgeldbescheid in Höhe von 50000 DM, den das AG bestätigte. Die gegen

X-AG das sog. Justizgrundrecht aus Art. 103 II GG zustehen kann, dessen Verletzung sie behauptet.

Dies beurteilt sich bei inländischen juristischen Personen, wie der X-AG, nach Art. 19 III GG.

aa) Allerdings könnte diese Vorschrift entsprechend ihrem Wortlaut nur für den Grundrechtskatalog der Art. 1 bis 17 GG gelten. Dafür spricht auch die Überschrift des 1. Abschnitts des Grundgesetzes („Die Grundrechte“) und die Stellung von Art. 19 III GG an dessen Schluß. Diese eher vordergründigen und formalen Anhaltspunkte sind aber nach h. M.<sup>1</sup> nicht ausschlaggebend. Denn das Grundgesetz verbürgt auch außerhalb des 1. Abschnitts subjektive, statusbegründende Rechte, wie etwa Art. 101 I, 103 und 104 GG, die sich in ihrer Eigenart nicht von den ausdrücklich als Grundrechte bezeichneten Rechten unterscheiden.

bb) Zu prüfen ist demnach, ob Art. 103 II GG seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar ist. Dies setzt zunächst voraus, daß der Schutzbereich dieser Vorschrift das Verhalten einer juristischen Person überhaupt erfassen kann<sup>2</sup>. Soweit Sanktionen i. S. des Art. 103 II GG bei juristischen Personen in Betracht kommen, wird man dies kaum verneinen können. Auch unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich grundsätzlich keine Bedenken. Dementsprechend wird die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 103 II GG auf juristische Personen allgemahen bejaht<sup>3</sup>.

cc) Fraglich ist aber, wie sich der Umstand auswirkt, daß die X-AG zu 74% im Eigentum der öffentlichen Hand steht. Denn nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG<sup>4</sup> sind Grundrechte ihrem Wesen nach auf juristische Personen nur dann anwendbar, wenn sie ein personales Substrat erkennen lassen.

(1) Hinter diesem Interpretationsansatz, dem das Schrifttum überwiegend folgt<sup>5</sup>, steht die anthropozentrische Vorstellung, Art. 19 III GG sei „um des Menschen willen“ da<sup>6</sup>. Bedeutung gewinnt dies vor allem bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Gerade in bezug auf sie hält das BVerfG in ständiger Rechtsprechung am Erfordernis des personalen Substrats fest und konstatiert, daß Grundrechte für sie grundsätzlich nicht gelten<sup>7</sup>. Denn hinter diesen stünden keine natürlichen Personen, sondern stets der Staat. Die verschiedenen Erscheinungsformen der einheitlichen Staatsgewalt könnten nicht gleichzeitig Berechtigte und Verpflichtete sein<sup>8</sup>. Auch lägen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundrechtstypische Gefährdungslagen wie bei einem privaten Eigentümer regelmäßig nicht vor<sup>9</sup>. Eine Ausnahme sei allenfalls in besonderen Fällen gerechtfertigt, so z. B. aus dem Gesichtspunkt der Waffengleichheit für die sog. Verfahrensgrundrechte der Art. 101 I 2, 103 I GG<sup>10</sup>. Vorliegend ist indes nur der spezialgesetzliche Gesetzesvorbehalt des Art. 103 II GG einschlägig, bei dem der Gedanke prozeduraler Waffengleichheit keine Rolle spielt. Stellte man in Rechnung, daß sich das BVerfG zur Grundrechtsberechtigung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen, die – wie hier – nicht der Daseinsvorsorge dienen, bislang nicht geäußert hat<sup>11</sup> und höbe man vor allem auf den Anteil der öffentlichen Hand an der Gesellschaft ab, so spräche viel dafür, die Grundrechtsfähigkeit der X-AG zu verneinen.

(2) Eine Mindermeinung in der Literatur beruft sich denn auch auf die oben dargestellte Rechtsprechung des BVerfG, betrachtet das Ausmaß der öffentlichen Beteiligung am betreffenden Unternehmen als entscheidungserhebliches Kriterium und spricht sich dafür aus, die Grundrechtsfähigkeit gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen einzuschränken<sup>12</sup>. Die h. L. geht hingegen zutreffend davon aus, daß gemischt-wirtschaftliche Unternehmen grundsätzlich denselben Grundrechtsschutz beanspruchen können wie Privatunternehmen. Zur Begründung ihrer Ansicht berufen sich diese Autoren zum einen auf formale Argumente. Sie gehen hierbei von dem bundesverfassungsgerichtlichen „Dogma von der unterschiedlichen Wertigkeit der Organisationsrechtsformen“<sup>13</sup> aus: Schon wegen

seiner privaten Rechtsform sei das gemischt-wirtschaftliche Unternehmen im Regelfall grundrechtsfähig<sup>14</sup>. Für unpraktikable Differenzierungen nach Beteiligungsverhältnissen bestünde kein zwingender verfassungsrechtlicher Grund<sup>15</sup>. Zudem ließe hierunter die Rechtssicherheit<sup>16</sup>. Auch seien leicht identifizierbare Unterscheidungsmerkmale ein wichtiges Anliegen des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs<sup>17</sup>. Zum anderen führen die Vertreter der h. L. materielle Schutzargumente ins Feld: Die privaten Anteilseigner bedürften auch bei geringer Beteiligung des mittelbaren Schutzes ihrer Grundrechte durch Art. 19 III GG<sup>18</sup>. Wenn der Grundrechtsschutz juristischer Personen nach der Rechtsprechung des BVerfG von den Interessen der dahinter stehenden Menschen abhängig sei, könne er gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen nicht versagt werden. Ansonsten blieben die Interessen der privaten Anteilseigner normzweckwidrig auf der Strecke<sup>19</sup>. Zudem würde die Bedeutung des gesellschaftsrechtlichen Schutzstandards von Min-

### Erläuterungen

1. Vgl. nur Krebs, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 4. Aufl. (1992), Art. 19 Rdnr. 30; v. Mutius, in: BK, Art. 19 III (Zweitbearb. 1975) Rdnrn. 21f.; Stern, StaatsR III/1, 1988, S. 1110; jeweils m. w. Nachw., auch zur Gegenansicht.

2. Vgl. nur Piroth/Schlink, Grundrechte – StaatsR II, 9. Aufl. (1993), Rdnr. 179.

3. Maser, Die Geltung der Grundrechte für juristische Personen und teilrechtsfähige Verbände, 1964, S. 86; Schütze, Die Geltung der Grundrechte für juristische Personen, 1957, S. 113; Stern, in: BK, Art. 93 (Zweitbearb. 1982) Rdnr. 438 a. E.; Wittkämper, GG und Interessenverbände, 1963, S. 90.

4. BVerfGE 21, 362 (369); 61, 82, 101; 68, 193 (205f.); 75, 192 (195f.); BVerfG, NJW 1990, 1783.

5. Vgl. etwa Bethge, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 III GG, 1985, S. 26; Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl. (1985), S. 120f.; Stern (o. Erl. 1), S. 1119; Piroth/Schlink (o. Erl. 2), Rdnr. 183.

6. Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, 7. Aufl. (1991), Art. 19 III Rdnr. 1; Koppensteiner, NJW 1990, 3105 (3106).

7. BVerfGE 21, 362 (369); 68, 193 (205ff.); BVerfG, NJW 1990, 1783; vgl. zur Kritik dieses Ansatzes etwa Piroth/Schlink (o. Erl. 2), Rdnr. 191 m. w. Nachw.

8. Sog. Konfundierungs- oder Konfusionsargument: Grundrechtsberechtigung und -bindung dürfen nicht konfundiert, d. h. vermengt werden; nach Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, S. 107ff.; vgl. zur Kritik hieran v. Mutius, in: BK, Art. 19 III Rdnrn. 93f.; Piroth/Schlink (o. Erl. 2), Rdnrn. 191f.; jeweils m. w. Nachw.

9. Ebenso z. B. Benda/Klein, VerfProzR, 1991, Rdnrn. 381, 386.

10. BVerfGE 6, 45 (49f.); 21, 362 (373); 45, 63 (79); 61, 82 (104); Benda/Klein (o. Erl. 9), Rdnr. 390; Dürig, in: Maunz/Dürig, Art. 19 III Rdnr. 54; v. Mutius, in: BK, Art. 19 III Rdnr. 92 Fußn. 55; Piroth/Schlink (o. Erl. 2), Rdnr. 187; jeweils m. w. Nachw.

11. Vgl. für den gegenteiligen Fall den Nichtannahmebeschluß der 3. Kammer des Ersten Senates des BVerfG vom 16. 5. 1989, NJW 1990, 1883, der die Funktion der Daseinsvorsorge als maßgebliches Kriterium betont.

12. Vgl. etwa Hofmann, Privatwirtschaft und Staatskontrolle bei der Energieversorgung durch Atomkraft, 1989, S. 32 m. w. Nachw.; wohl auch Krebs, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR III, 1988, § 69 Rdnr. 65 i. V. mit Rdnr. 38.

13. Schmidt-Aßmann, BB 1990, Beil. 34, S. 7.

14. So etwa BVerfGE 39, 302 (312); 75, 192 (196).

15. v. Mutius, in: BK, Art. 19 III Rdnr. 147.

16. Man denke nur an die Manipulierbarkeit des – grundsätzlich nicht ausgeschlossenen – An- und Verkaufs von Aktien, vgl. Zimmermann, JuS 1991, 294 (300); vgl. zum Aspekt der Rechtssicherheit auch H. H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 234f.

17. Schmidt-Aßmann, BB 1990, Beil. 34, S. 10f.

18. Bleckmann, StaatsR II – Die Grundrechte, 3. Aufl. (1989), S. 234f.; Jarass, WirtschaftsverwaltungsR, 2. Aufl. (1984), S. 100f.

19. Koppensteiner, NJW 1990, 3105 (3109).

derheitsinteressen geschmälert<sup>20</sup>. Eine Ausnahme sei allenfalls denkbar, wenn eine geringe Beteiligung nur Alibifunktion habe<sup>21</sup>.

(3) Der Sachverhalt enthält keinen Hinweis auf einen manipulativen Charakter des privaten Anteilserwerbs. Zudem besteht bei den vorliegenden Beteiligungsverhältnissen eine Sperrminorität zugunsten der privaten Anteilseigner für Satzungsänderungen und andere Grundlagenbeschlüsse (§§ 179 II, 262 I Nr. 2, 293 f., 319, 340, 353 ff. AktG). Deshalb kann von einer Alibifunktion dieser Beteiligung kaum die Rede sein. Sonach ist Art. 103 II GG auf die X-AG anzuwenden. Damit ist sie zugleich beteiligtenfähig.

## 2. Prozeßfähigkeit

Juristische Personen wie die X-AG sind entsprechend allgemeinen prozeßrechtlichen Grundsätzen nicht selbst prozeßfähig, weshalb die Vertretung durch die gesetzlichen Vertreter geboten ist<sup>22</sup>. Aktiengesellschaften werden gem. § 78 AktG durch den Vorstand gesetzlich vertreten. Hier hat der Vorstand der X-AG in deren Namen Verfassungsbeschwerde eingelegt.

## 3. Beschwerdegegenstand

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde kann jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein, also auch Gerichtsentscheidungen (vgl. §§ 94 III, 95 II BVerfGG). Dies ergibt sich aus der Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte (Art. 1 III GG). Die Entscheidung des OLG ist also zulässiger Beschwerdegegenstand<sup>23</sup>.

## 4. Beschwerdebefugnis

a) *Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung.* Nach § 90 I BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer behauptet, in einem der dort genannten Rechte verletzt zu sein. Diese Vorschrift erfordert einen Vortrag, aus dem die Möglichkeit einer solchen Verletzung hervorgeht. Sie darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein<sup>24</sup>. Hier behauptet die X-AG, in dem in Art. 103 II GG enthaltenen grundrechtsgleichen Recht verletzt zu sein. Daß die gerügten Bestimmungen des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung hiergegen verstoßen, kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Denn Art. 103 II GG gilt auch für Bußgeldtatbestände<sup>25</sup>.

b) *Betroffenheit.* Zwar ist die Zulässigkeitsvoraussetzung der eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit grundsätzlich auch bei Urteilsverfassungsbeschwerden zu beachten, dort aber regelmäßig unerheblich<sup>26</sup>. Ein Ausnahmefall liegt hier ersichtlich nicht vor.

## 5. Erschöpfung des Rechtswegs

Nach § 90 II 1 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden. Der Rechtsweg gegen den Bußgeldbescheid ist mit der Entscheidung des OLG erschöpft (vgl. §§ 79 f. OWiG).

## 6. Form und Frist

Die Form- und Fristerefordernisse der §§ 23 I, 92, 93 I BVerfGG sind laut Sachverhalt erfüllt.

## 7. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde der X-AG ist zulässig.

## II. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet<sup>27</sup>, wenn das Urteil des OLG auf Bestimmungen beruht, die gegen Art. 103 II GG verstoßen.

### 1. Beeinträchtigung des Schutzbereichs

Strafbarkeit i. S. des Art. 103 II GG bezieht sich auf jede staatliche Maßnahme, die „eine mißbilligende hoheitliche Reak-

tion auf ein schuldhaftes Verhalten“ enthält. Dies ergibt sich schon daraus, daß in Art. 103 II GG, anders als in Art. 103 III GG, schlechthin von Bestrafung und Strafbarkeit die Rede ist. Hätte der Grundgesetzgeber den Anwendungsbereich des Art. 103 II GG auf Kriminalstrafen beschränken wollen, hätte es für ihn nahegelegen, eine Formulierung wie in Art. 103 III GG („auf Grund der allgemeinen Strafgesetze“) zu verwenden<sup>28</sup>. Neben dem Kriminalstrafrecht fällt daher auch das Ordnungswidrigkeitenrecht unter Art. 103 II GG<sup>29</sup>. Der Bußgeldtatbestand des § 33 I, II AWG i. V. mit § 70 AWVO greift deshalb in den Schutzbereich des Art. 103 II GG ein.

### 2. Rechtfertigung

Art. 103 II GG enthält einen spezialgesetzlichen Gesetzesvorbehalt. Danach kann eine strafgerichtliche Verurteilung nur aufgrund eines gültigen Strafgesetzes erfolgen<sup>30</sup>. Entsprechendes gilt für Ordnungswidrigkeitentatbestände und darauf beruhende Verurteilungen. Gesetz i. S. von Art. 103 II GG ist nicht nur das förmliche Gesetz. Auch Rechtsverordnungen können daher – wie hier – grundsätzlich Bestimmungen über Ordnungswidrigkeiten enthalten<sup>31</sup>. Die Gültigkeit der Rechtsverordnungen hängt zum einen davon ab, ob die Ermächtigungsnorm verfassungsgemäß ist, zum anderen davon, ob diese selbst mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Als Prüfungsmaßstab kommt vor allem Art. 80 GG in Betracht.

a) *Wirksamkeit der Ermächtigungsnormen (§§ 2 I, 7, 33 AWG).*  
aa) Die X-AG behauptet, die Verordnungsermächtigung der §§ 2 I, 7 I AWG erlaube der Regierung Maßnahmen, die einer ökonomischen Kriegserklärung gleichkämen. Sie zieht also in Zweifel, ob es dem Bundestag überhaupt möglich war, die Detailregelung der außenwirtschaftlichen Genehmigungsvorbehalte und damit die Spezifizierung der Bußgeldandrohung an die Bundesregierung zu delegieren. Dies könnte unter dem Blickwinkel der sog. Wesentlichkeitslehre fraglich sein. Denn nach dieser „Theorie“, die das BVerfG aus der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes und dem Rechtsstaatsprinzip herleitet, muß der Gesetzgeber „in grundlegenden normativen Bereichen . . . alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen“<sup>32</sup>. „Wesentlich“ bedeutet hierbei „in der Regel ‚wesentlich‘ für

### Erläuterungen

20. *Koppensteiner*, NJW 1990, 3105 (3113).
21. *Schmidt-Aßmann*, BB 1990, Beil. 34, S. 10; *Stern* (o. Erl. 1), S. 1170; enger *Koppensteiner*, NJW 1990, 3105 (3113).
22. Allg. Ansicht, vgl. nur *Stern*, in: BK, Art. 93 Rdnr. 491 m. w. Nachw.
23. Die X-AG ist nicht gezwungen, auch das erstinstanzliche Urteil und den Bußgeldbescheid anzugreifen. Denn bei mehreren Akten der öffentlichen Gewalt in derselben Sache überläßt das BVerfG dem Beschwerdeführer insoweit die Wahl, vgl. etwa *BVerfGE* 19, 377 (389); 54, 53 (64 ff.); *Pieroth/Schlink* (o. Erl. 2), Rdnr. 1235.
24. Vgl. etwa *BVerfGE* 6, 445 (447); 28, 17 (19); 52, 303 (327).
25. St. Rspr. seit *BVerfGE* 38, 348 (371); zuletzt etwa *BVerfGE* 81, 132 (135); vgl. auch *Pieroth/Schlink* (o. Erl. 2), Rdnr. 1192; zur Begründung vgl. unten II 1.
26. *Benda/Klein* (o. Erl. 9), Rdnr. 482; *Pieroth/Schlink* (o. Erl. 2), Rdnr. 1243; *Schlaich*, Das BVerfG, 2. Aufl. (1991), Rdnr. 223.
27. Vgl. zur (mittelbaren) Kontrolle des der Entscheidung zugrundeliegenden Gesetzes durch Urteilsverfassungsbeschwerde und dem damit verbundenen Prüfungsmaßstab der Verletzung „spezifischen Verfassungsrechts“ *Schlaich* (o. Erl. 26), Rdnr. 315; exemplarisch *BVerfGE* 44, 308.
28. *BVerfGE* 26, 186 (203 f.).
29. S. die Nachw. bei Erl. 25.
30. *BVerfGE* 14, 174 (185); 25, 269 (285); 44, 308 (313).
31. So zuletzt etwa *BVerfG*, NJW 1992, 2624.
32. *BVerfGE* 61, 260 (275); vgl. zur Entwicklung der Wesentlichkeitsrechtsprechung den Überblick bei *Pietzcker*, JuS 1979, 710 (714 f.); v. *Damwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 80 ff.

die Verwirklichung der Grundrechte<sup>33</sup>. Der Gesetzesvorbehalt erstarkt auf diese Weise zum Parlamentsvorbehalt. Mit diesem Begriff werden Regelungen erfaßt, die ausschließlich dem Parlament vorbehalten sind und in Gestalt eines förmlichen Gesetzes getroffen werden müssen. Beim Parlamentsvorbehalt handelt es sich mithin um einen zum Delegationsverbot verdichteten Gesetzesvorbehalt<sup>34</sup>. Da auch Art. 80 I 2 GG die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive regelt und damit die Delegationsbefugnis des Gesetzgebers inhaltlich begrenzt<sup>35</sup>, stellt sich indes die Frage, ob dem Parlamentsvorbehalt neben dieser Vorschrift überhaupt Bedeutung zukommt. So wird die Auffassung vertreten, daß „auch in Fällen eines Gesetzesvorbehalts die Grenzen der Verordnungsgewalt (allein) aus Art. 80 GG zu gewinnen“ sind<sup>36</sup>. Des Parlamentsvorbehalts bedürfte es nicht, da alle Fälle mit Hilfe des herkömmlichen Vorbehalts des Gesetzes im Zusammenspiel mit Art. 80 I 2 GG lösbar seien, z. B. mit Hilfe schärferer Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung<sup>37</sup>. Gegen diese „Identitätsthese“<sup>38</sup> wird eingewandt, Art. 80 I 2 GG stelle nur für den Fall einer gesetzgeberischen Delegation an den Verordnungsgeber Bestimmtheitsanforderungen an die gesetzliche Regelung. Die aus dem Parlamentsvorbehalt abgeleitete Selbstentscheidungspflicht des parlamentarischen Gesetzgebers enthalte hingegen ein Delegationsverbot für einzelne Regelungsgegenstände. Art. 80 I 2 GG regle also nur das „Wie“ einer eventuellen Delegation von Rechtssetzungskompetenzen an den Verordnungsgeber. Über das „Ob“ einer solchen Delegation treffe diese Verfassungsnorm dagegen keine Aussage, sondern setze vielmehr deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit voraus<sup>39</sup>. Mißt man deshalb dem Parlamentsvorbehalt mit der (noch) h. M.<sup>40</sup> neben Art. 80 I 2 GG eine selbständige Bedeutung zu, so gilt hier folgendes:

Neben dem Grad der Grundrechtsbeeinträchtigung kann auch die politische Bedeutung des Regelungsgegenstandes ein Indiz für die Geltung des Parlamentsvorbehalts sein<sup>41</sup>, sofern nicht von der Verfassung zugeordnete Entscheidungskompetenzen verschoben werden<sup>42</sup>. Das Kriterium politischer Relevanz könnte auf den ersten Blick dagegen sprechen, „ökonomische Kriegserklärungen“ der Regierung zu überlassen<sup>43</sup>. Indessen gehören die auswärtigen Beziehungen zu einem Bereich, in dem der Bundesregierung von Verfassungs wegen allgemein ein breiter Raum politischen Ermessens eingeräumt ist<sup>44</sup>, so daß die politische Bedeutung einer Frage dort nur in gravierenden Fällen indizielle Bedeutung für die Annahme eines Parlamentsvorbehalts entfalten kann. Zudem könnte eine „ökonomische Kriegserklärung“ allenfalls in einem vollständigen Wirtschaftsembargo gegen ein bestimmtes Land gesehen werden. Bei einer bloßen Genehmigungspflicht für die Ein- und Ausfuhr bestimmter Waren kann hiervon aber nicht die Rede sein<sup>45</sup>. Auch aus dem kompetenzzuweisenden Maßstab der Grundrechtsintensität ergibt sich nicht anderes: Maßnahmen nach §§ 2 I, 7 I AWG i. V. mit §§ 5, 70 AWVO greifen zwar in die durch Art. 12 I GG geschützte unternehmerische Betätigungsfreiheit ein. Sie umfassen aber nur den Bereich der Berufsausübung, während sie den Bereich der Berufswahl unberührt lassen. Die von solchen Maßnahmen Betroffenen werden also regelmäßig nicht erheblich beeinträchtigt<sup>46</sup>. Das Delegationsverbot des Parlamentsvorbehalts steht daher der Verordnungsermächtigung nicht entgegen.

bb) Des weiteren ist zu prüfen, ob das Außenwirtschaftsgesetz formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist.

(1) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist gegeben (Art. 73 Nr. 5 GG [Warenverkehr mit dem Ausland] sowie Art. 74 Nr. 1 [Strafrecht] i. V. mit Art. 72 II GG).

(2) Fraglich ist aber, ob eine unzulässige Umgehung des Art. 76 II GG vorliegt. Denn hier wurde der nach Art. 76 II 1 GG bei Regierungsvorlagen an sich erforderliche erste Durchgang beim Bundesrat dadurch vermieden, daß die Bundesregierung

den Entwurf des Außenwirtschaftsgesetzes durch eine Regierungsfraktion beim Bundestag einbringen ließ. Gegen die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens spricht der Zweck des Art. 76 II 1 GG, bei Gesetzesentwürfen der Bundesregierung schon im Vorfeld der Gesetzesberatungen eine sachverständige Kontrolle durch die im Bundesrat vertretenen Länderregierungen zu ermöglichen. Die mit Hilfe jenes Kunstgriffs vorgenommene Ausschaltung des ersten Durchgangs beim Bundesrat erscheint auch unter dem Aspekt des Grundsatzes der Verfassungsorganantreue bedenklich. Denn nach diesem Grundsatz sind die obersten Staatsorgane (wie auch ihre Teile) verpflichtet, fair miteinander umzugehen. Da Art. 76 II 3 GG gerade auch für den Fall der Eilbedürftigkeit eines Gesetzes Vorsorge trifft, spricht dies ebenfalls gegen die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens<sup>47</sup>. Gleichwohl vermag diese Ansicht im Ergebnis nicht zu überzeugen. Richtigerweise kann es für Art. 76 GG nämlich nicht darauf ankommen, wer den Gesetzentwurf inhaltlich ausgearbeitet hat. Schon der Wortlaut „Vorlage“ bzw. „vorlegen“ knüpft an ein bloßes Tätigwerden an. Dies legt nahe, daß sich der Initiator zwar mit der Vorlage identifizieren lassen muß, nicht aber notwendig ihr Autor zu sein braucht. Für diese formale Betrachtungsweise spricht im übrigen die verfahrensrechtliche Natur des Art. 76 GG, die wie alle Verfahrensregelungen eine streng am Wortlaut orientierte Auslegung erfordert: Je formalisierter die Regeln sind, desto mehr rückt die Einhaltung der Formmerkmale in den Vordergrund<sup>48</sup>. Berücksichtigt man die zahlreichen formellen (z. B. § 36 GGO II, Art. 43 II GG) und informellen Einflußmöglichkeiten des Bundesrates vor Einleitung des Beschlußverfahrens, kann sich aus Sinn und Zweck von Art. 76 II GG nichts anderes ergeben<sup>49</sup>. Die Rechte des Bundesrates werden außerdem im zweiten Durch-

#### Erläuterungen

33. BVerfGE 47, 46 (79).

34. Erichsen, DVBl 1985, 22 (27); ebenso Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR III, 1988, § 62 Rdnr. 9; Busch, Das Verhältnis des Art. 80 I 2 GG zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, 1992, S. 73 f.

35. Busch (o. Erl. 34), S. 132 und passim.

36. Wilke, JZ 1982, 758 (759); vgl. ferner Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. (1981), S. 393 f.; v. Danwitz (o. Erl. 32), S. 93, 95; Kloepfer, JZ 1984, 685 (692 f., 695 Anm. 107); Ossenbühl, in: Festschr. f. Bosch, 1976, S. 751 (756); Pietzcker, JuS 1979, 710 (712 Fußn. 27).

37. Vgl. Pietzcker, JuS 1979, 710 (712 Fußn. 27); v. Danwitz (o. Erl. 32), S. 92.

38. Ausdruck von Staupe, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1985, S. 142 ff.

39. Zuerst Lerche, DVBl 1958, 524 (530); Eberle, DÖV 1984, 485 (487); Geitmann, BVerfG und „offene“ Normen, 1971, S. 87; Staupe (o. Erl. 38), S. 144.

40. Deutlich etwa BVerfGE 58, 257 (274 ff., 276 ff.); BVerwGE 89, 121 (130 ff., 133 ff.); vgl. aus dem jüngeren Schrifttum vor allem Börger, Genehmigungs- und Planungsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts, 1987, S. 19 ff.; Hermes, Der Bereich des Parlamentsgesetzes, 1988, S. 126 ff.; Papier, in: Götz/Klein/Starck (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, 1985, S. 36 (56 f.); Staupe (o. Erl. 38), S. 142 ff.

41. BVerfGE 40, 237 (249); Staupe (o. Erl. 38), S. 248.

42. BVerfGE 49, 89 (126).

43. So Bryde, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Bes. VerwR I, 1990, Rdnr. 1/747.

44. BVerfGE 40, 141 (178); 68, 1 (97).

45. Ähnlich BVerwGE 89, 121 (133 f.).

46. BVerwGE 89, 121 (132 f.).

47. Vgl. z. B. Schenke, Die Verfassungsorganantreue, 1984, S. 94 ff.; ders., JuS 1991, L 61 (62); w. Nachw. bei Schürmann, AöR 115 (1990), 45 (51 Fußn. 38).

48. Schürmann, AöR 115 (1990), 45 (57), unter Berufung auf Pestalozza, Formenmißbrauch, 1973, S. 159.

49. Schürmann, AöR 115 (1990), 45 (60).

gang ausreichend gewahrt<sup>50</sup>. Was durch die Vorschriften der Verfassung gedeckt ist, kann im übrigen nicht durch den ungeschriebenen Grundsatz der Verfassungsorgantreue für verfassungswidrig erklärt werden<sup>51</sup>. Entscheidend ist vielmehr der formale Gesichtspunkt, welcher der verfassungsrechtlich Befugten als Initiator des Gesetzgebungsverfahrens auftritt. Eine unzulässige Umgehung des Art. 76 II GG liegt daher nicht vor<sup>52</sup>. Der AWG-Entwurf ist damit ordnungsgemäß nach Art. 76 I Alt. 2 GG („aus der Mitte des Bundestages“) eingebracht worden. Selbst wenn man der Gegenansicht folgen wollte, begründete ein so geringfügiger Verfahrensmangel im übrigen nach ganz überwiegender Meinung<sup>53</sup> nicht die Annahme der Unwirksamkeit des Gesetzes. Mithin ist das Außenwirtschaftsgesetz ordnungsgemäß zustande gekommen.

cc) Nach Art. 80 I 1 GG ist es erforderlich, den Adressaten der Verordnungsermächtigung zu bestimmen. Das ist hier geschehen. § 27 I AWG ermächtigt die Bundesregierung, die Außenwirtschaftsverordnung zu erlassen.

dd) Wenn Rechtsverordnungen – wie hier – Bestimmungen über Ordnungswidrigkeiten enthalten, müssen sie im Rahmen von Ermächtigungen ergangen sein, die Art. 80 I 2 GG genügen<sup>54</sup>. Ist das der Fall, kann wegen der dort niedergelegten Bestimmtheitsanforderungen Art. 103 II GG nicht allein dadurch verletzt sein, daß es sich – wie hier – um ein Blankettbußgeldgesetz handelt und der zu ahndende Bußgeldtatbestand sich im einzelnen erst in Verbindung mit Bestimmungen der Rechtsverordnung ergibt<sup>55</sup>. Daher bedarf es der Prüfung, ob die Voraussetzungen der Inhalt-Zweck-Ausmaß-Klausel des Art. 80 I 2 GG erfüllt sind. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit ist abhängig von den Besonderheiten des Regelungsgegenstandes und der Intensität des Eingriffs. Geringere Bestimmtheitsanforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen oder wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse alsbald ändern werden. Andererseits muß die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift also die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, müssen höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden<sup>56</sup>. Letzterer Gesichtspunkt mag auch der Grund dafür sein, warum das BVerfG das spezielle Bestimmtheitsgebot des Art. 103 II GG<sup>57</sup> für straf- und ordnungsrechtliche Sanktionen zumindest im Ausgangspunkt eng auslegt: Der Bürger soll bereits aus der gesetzlichen Ermächtigung entnehmen können, welches Verhalten verboten ist und welche Sanktion ihm für den Fall des Verstoßes gegen das Verbot droht<sup>58</sup>.

Im folgenden ist zu prüfen, ob § 33 I AWG i. V. mit §§ 2 und 7 AWG diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

(1) *Verbotenes Verhalten.* § 2 I AWG ermächtigt den Verordnungsgeber, den Außenwirtschaftsverkehr mit der in § 7 AWG bestimmten Zwecksetzung zu begrenzen. Zweifelhaft könnte sein, ob § 7 I AWG hinreichend bestimmt ist. So ließe sich argumentieren, diese Zweckbestimmung verweise letztlich nur auf politische Zweckmäßigkeitserwägungen der jeweiligen Bundesregierung, so daß der konkrete Gehalt einer künftigen Beschränkung nicht konkretisierbar sei. Damit werde freies Ermessen der Gubernative an die Stelle objektiv nachprüfbarer Eingriffsvoraussetzungen gesetzt<sup>59</sup>. Dem ist entgegenzuhalten, daß schon der allgemeine Sprachgebrauch deutliche Anhaltspunkte dafür liefert, was unter einer „erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland“ zu verstehen ist<sup>60</sup>. Eine präzisere Umschreibung des Ermächtigungstatbestandes dürfte mit Rücksicht auf die Komplexität außenpolitischer Sachverhalte auch kaum möglich sein. In der Außenpolitik geht es um notwendige Reaktionen auf Gegebenheiten, die sich häufig schnell wandeln. Wollte man in diesem Bereich eine größere Bestimmtheit des gesetzgeberischen Programms verlangen, hieße dies letztlich, außenpoliti-

sche Gründe bei der Regelung des Außenwirtschaftsverkehrs gänzlich auszuschließen und damit zugleich die zumindest partielle Handlungsunfähigkeit der Regierung in Kauf zu nehmen<sup>61</sup>. Im übrigen ist die Außenpolitik ein Politikfeld, in dem der Bundesregierung von Verfassungs wegen die Einschätzungsprärogative zusteht<sup>62</sup>. Hinzu kommt, daß die Grundrechtsrelevanz der durch die Ermächtigungsnormen ermöglichten Eingriffe nicht allzu hoch ist<sup>63</sup>.

Bei Kriegs- und strategischen Gütern ergibt sich zudem aus § 7 II AWG, in welchem Rahmen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung in § 2 I AWG Gebrauch gemacht werden darf. Die Zweckbestimmung des § 7 AWG schafft damit der Verordnungsermächtigung des § 2 I AWG jedenfalls insoweit einen hinreichend bestimmten Inhalt, als es sich um Kriegs- und strategische Güter handelt<sup>64</sup>. Bei einer solchen Begrenzung der Anwendbarkeit des Ermächtigungstatbestandes ist eher abzusehen, wann Beschränkungen erforderlich werden. Denn der Handel mit den in § 7 II AWG genannten Gütern ist in besonderem Maße geeignet, Störungen des Völkerfriedens zu ermöglichen, die Bundesrepublik Deutschland deshalb dem Vorwurf der Parteinahme sowie der Förderung unfriedlicher Auseinandersetzungen auszusetzen und dadurch die auswärtigen Beziehungen zu belasten. § 7 AWG ließe sich deshalb jedenfalls verfassungskonform so auslegen, daß nur die in dessen Abs. 2 aufgeführten und diesen vergleichbaren Geschäfte beschränkt werden können<sup>65</sup>. Da das ausgeführte Gerät in der Ausfuhrliste als strategisch bedeutsam eingestuft war, ist die hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage auch nach dieser restriktiven Ansicht zu bejahen.

Das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 I 2 GG ist auch nicht deshalb verletzt, weil sich die Frage, welche einzelnen Waren im Falle der Ausfuhr genehmigungspflichtig sind, nicht schon aus dem Außenwirtschaftsgesetz, sondern erst aus der Anlage zur Außenwirtschaftsverordnung beantworten läßt. Zwar hat der Gesetz-

#### Erläuterungen

50. Degenhart, StaatsR I, 9. Aufl. (1993), Rdnr. 550.

51. Schürmann, AöR 115 (1990), 45 (63).

52. Bryde (o. Erl. 43), Art. 72 Rdnr. 21; Degenhart (o. Erl. 50), Rdnr. 550; Ipsen, StaatsorganisationsR, 5. Aufl. (1993), Rdnr. 178; Schmidt-Jortzig/Schürmann, in: BK, Art. 76 (Zweitbearb. 1990) Rdnr. 265; implizit auch BVerfGE 30, 250 (261 f.).

53. Vgl. etwa Stern, StaatsR II, 1980, S. 621; w.Nachw. bei Schürmann, AöR 115 (1990), 45 (52 Fußn. 44).

54. BVerfGE 22, 21 (25); 38, 348 (371); BVerfG, NJW 1992, 2624.

55. BVerfGE 22, 21 (25); 38, 348 (371); BVerfG, NJW 1992, 2624.

56. Zusammenfassend BVerfGE 58, 257 (277 f.).

57. Mit Geitmann (o. Erl. 39), S. 68 ff., ist diese Vorschrift richtigerweise entsprechend ihrer Ratio als besonderes Bestimmtheitsgebot und nicht bloß, wie etwa Starck, AöR 98 (1973), 445 (448) meint, als Erfordernis vorheriger Bestimmung der Strafbarkeit aufzufassen.

58. BVerfGE 14, 174 (185 f.); 38, 348 (371 f.); BVerfG, NJW 1992, 2624.

59. Bryde (o. Erl. 43), Rdnr. 1/747; H. P. Ipsen, Außenwirtschaft und Außenpolitik, 1967, S. 44; Putzier, Die Ermächtigungen des AWG, 1987, S. 60 f.; Sieg/Fahning/Kölling, AWG, 1963, Vorb. § 7 Anm. b.

60. Näher BVerfG, NJW 1992, 2624; v. Schenck, ZaöRV 29 (1969), 257 (293 f.); H. F. Schulz, AußenwirtschaftsR, 1965/66, § 7 AWG Rdnr. 6.

61. BVerfGE 89, 121 (133); OLG Hamburg, NJW 1976, 1046 f.; Hoke/Bernald/Maurer, AußenwirtschaftsR, Stand Dez. 1992, § 7 AWG, S. 5; v. Schenck, ZaöRV 29 (1969), 257 (292 f.).

62. BVerfGE 40, 141 (178); 68, 1 (97); BVerfG, NJW 1992, 2624.

63. Vgl. schon o. bei Erl. 44.

64. BVerfG, NJW 1992, 2624.

65. Fuhrmann, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze I, A 217, § 7 Anm. 1; Ipsen (o. Erl. 59), S. 37, 41 f.; Langen, AWG, 1968, § 7 Rdnr. 4; Linde, AWG und zwischenstaatliche Vereinbarungen, 1970, S. 135; Putzier (o. Erl. 59), S. 60 f.; Sieg/Fahning/Kölling (o. Erl. 59), Vorb. § 7 Anm. b.

geber damit auch die Spezifizierung des Bußgeldtatbestandes dem Ordnungsgeber überlassen. Wegen der Besonderheiten des Regelungsbereiches erscheint dies gleichwohl gerechtfertigt. Wechselnde und vielfältige Einzelregelungen sind nämlich schon deshalb unumgänglich, weil die zu erfassenden Waren durch Fortschritte in Wissenschaft und Technik einem ständigen Wandel unterliegen. Im übrigen ist es den am Außenwirtschaftsverkehr teilnehmenden Personen auch zumutbar, sich über den jeweiligen Stand der Ausfuhrliste zu informieren<sup>66</sup>.

(2) *Sanktion.* Die Ermächtigung der Bundesregierung, einen Verstoß gegen den Genehmigungsvorbehalt der Bußgeldandrohung des § 33 I AWG zu unterstellen, ist im Gesetz unzweideutig ausgesprochen. Auch das Höchstmaß der möglichen Geldbuße ist für den Bürger schon aus dem Gesetz (§ 33 II AWG) ersichtlich und muß nicht erst aus der auf die Ermächtigung gestützten Verordnung entnommen werden<sup>67</sup>. Art und Höhe der Sanktion sind also entsprechend Art. 103 II GG gesetzlich festgelegt.

ee) Die angefochtenen Regelungen des Außenwirtschaftsgesetzes sind auch im übrigen verfassungsgemäß. Das Höchstmaß der Geldbuße von 1 Mio. DM beignet unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit keinen durchgreifenden Bedenken. Mit Rücksicht auf den Adressatenkreis, die Schutzinteressen der Bundesrepublik Deutschland und die erhebliche Bedrohung des friedlichen Zusammenlebens der Völker durch tatbestandsgemäßes Verhalten erscheint sie vielmehr angemessen. Die §§ 2 I, 7, 33 AWG sind also gültig.

b) *Wirksamkeit der Rechtsverordnung als solcher.* Um den Anforderungen des Art. 103 II GG zu genügen, müßte die Außenwirtschaftsverordnung mit höherrangigem Recht vereinbar sein. Denn nur gültige Rechtsverordnungen können Verwaltungsbehörden wirksam zur Verhängung von Bußgeldern ermächtigen.

aa) Die Bundesregierung war gem. § 27 I 1 AWG zuständig für den Erlass der Außenwirtschaftsverordnung.

bb) Schon wegen § 27 I 2 AWG, einer anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung i. S. des Art. 80 II GG, bedurfte die Außenwirtschaftsverordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates.

cc) Fraglich ist indes, ob die Außenwirtschaftsverordnung von der Bundesregierung wirksam erlassen wurde. Entgegen der Ansicht der X-AG hängt die Wirksamkeit der Außenwirtschaftsverordnung allerdings nicht davon ab, ob das praktizierte Einwendungsausschlußverfahren mit § 20 II 1 GeschOBRReg vereinbar ist. Denn bei der Geschäftsordnung der Bundesregierung handelt es sich um eine intragubernative Norm. Sie entbehrt der Außenrechtswirkung. Ihre Verletzung kann deshalb nur dann rechtliche Bedeutung haben, wenn hierin zugleich ein Verfassungsverstoß liegt<sup>68</sup>.

Vertritt man die Ansicht, das hier gewählte Verfahren sei nicht mit § 20 II 1 GeschOBRReg vereinbar<sup>69</sup>, so ließe sich argumentieren, dessen ständige Praktizierung stelle eine nach Art. 65 S. 4 GG durch den Bundespräsidenten genehmigungspflichtige, aber nicht genehmigte Änderung der Geschäftsordnung dar<sup>70</sup>. Ob in diesem Fall eine förmliche Genehmigung des Bundespräsidenten geboten ist<sup>71</sup>, erscheint aber zweifelhaft. Stellt man den verfassungsrechtlichen Anachronismus dieses Genehmigungserfordernisses in Rechnung<sup>72</sup>, liegt es vielmehr nahe, eine stillschweigende Genehmigung ausreichen zu lassen. Jedenfalls geht aus dem Sachverhalt nicht hervor, daß die Bundesregierung ständig Rechtsverordnungen im Einwendungsausschlußverfahren erläßt, so daß von einer Abweichung im Einzelfall ausgegangen werden kann. Da somit keine generelle Neufassung der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorliegt, handelt es sich um einen nicht genehmigungspflichtigen Vorgang. Ein Verstoß gegen Art. 65 S. 4 GG scheidet daher aus.

Zu prüfen ist deshalb, ob das Einwendungsausschlußverfahren gegen andere Verfassungsbestimmungen verstößt. Eine aus-

drückliche Bestimmung darüber, wie Entscheidungen der Bundesregierung zu fällen sind, enthält das Grundgesetz nicht. Es könnte aber der von der X-AG gerügte Verstoß gegen das Demokratieprinzip vorliegen. Art. 20 I GG schreibt vor, daß das gesamte Staatswesen demokratisch geordnet sein muß. Demnach müssen auch die Beschlüsse der Bundesregierung nach dem Mehrheitsprinzip zustande kommen. Das Einwendungsausschlußverfahren gewährleistet dies: Mehrere Mitglieder der Bundesregierung – mindestens der federführende Minister und der Bundeskanzler – müssen der Verordnung ausdrücklich zustimmen; kein Minister darf Widerspruch erheben. Diese formale Betrachtungsweise schöpft allerdings die von Verfassungen wegen an Beschlüsse der Bundesregierung zu stellenden Anforderungen nicht aus. Zwar schreibt das Grundgesetz kein bestimmtes Quorum für die Beschlußfähigkeit der Bundesregierung (z. B. die Anwesenheit der Hälfte ihrer Mitglieder) vor. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie, in das nach Art. 20 II 2 GG auch die Regierung einbezogen ist, wie auch die Bedeutung der der Bundesregierung übertragenen Aufgaben verlangen aber ein Verfahren, das es rechtfertigt, die getroffenen Entscheidungen der Gesamtheit der Regierungsmitglieder zuzurechnen. Diese Zurechnung bejaht das *BVerwG*<sup>73</sup>, wenn grundsätzlich alle Regierungsmitglieder in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden und wenn jedem einzelnen von ihnen eine sachgerechte Möglichkeit der Mitwirkung eingeräumt wird. Nach anderer Ansicht<sup>74</sup> erfordert die Zurechnung darüber hinaus eine ausdrückliche Willenskundgabe der Regierungsmitglieder. Diese Auffassung erscheint jedoch zu eng. Sie berücksichtigt zu wenig, daß im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes zentrales Repräsentationsorgan allein die unmittelbar gewählte Volksvertretung ist, während sich der repräsentative Charakter der Regierungorgane erst über das Parlament vermittelt. Zudem ist das Einwendungsausschlußverfahren in ein Geflecht von formellen und informellen Regelungen eingebettet (vgl. etwa § 20 II 1 GeschOBRReg), so daß die Mitwirkungsmöglichkeit aller Regierungsmitglieder bei der Entscheidungsfindung hinreichend gewährleistet ist<sup>75</sup>. Höhere Anforderungen stellt das Prinzip der repräsentativen Demokratie nicht. Die Außenwirtschaftsverordnung ist daher formell ordnungsgemäß ergangen.

dd) Sonstige Verstöße der Außenwirtschaftsverordnung gegen höherrangiges Recht sind nicht ersichtlich. Sie ist deshalb rechtswirksam.

### 3. Zwischenergebnis

Die angegriffenen Bestimmungen des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung genügen den Anforderungen von Art. 103 II GG.

## III. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde der X-AG hat keine Aussicht auf Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet.

### Erläuterungen

66. *BVerfG*, NJW 1992, 2624.

67. *BVerfG*, NJW 1992, 2624.

68. *Epping*, NJW 1992, 2605 (2608); *Stern* (o. Erl. 53), S. 307.

69. So *Epping*, NJW 1992, 2605 ff.; a. A. *BVerwGE* 89, 121 (125 ff.).

70. *Epping*, NJW 1992, 2605 (2607 f.).

71. *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 126; *Reifenberg*, Die Bundesverwaltungsorgane und ihre Geschäftsordnungen, 1958, S. 92 ff.

72. *Zutr. Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 65 Rdnr. 114; *Reifenberg* (o. Erl. 71), S. 52 ff.

73. *BVerwGE* 89, 121 (128).

74. *Epping*, NJW 1992, 2605 (2607), unter Hinweis auf die parallele Argumentation zur Mitwirkungsbefugnis von Abgeordneten an Entscheidungen des Bundestages in *BVerfGE* 44, 308 (319).

75. Näher *BVerwGE* 89, 121 (128 f.).