



**Stellungnahme Nr. 03/2016**  
**Februar 2016**

**Stellungnahme zum Vorlagebeschluss des LG Berlin vom 16. April 2015 –  
(572) 242 AR 27/12 Ns (82/12) – (Rindfleischetikettierungsgesetz)  
– 2 BvL 1/15**

**Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses**

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Vorsitzender  
RA Dr. Christian-Dietrich Bracher  
RA und Notar Prof. Dr. Wolfgang Kuhla (Berichterstatter)  
RA Prof. Dr. Christofer Lenz  
RA Dr. Michael Moeskes  
RA Prof. Dr. Michael Quaas  
RA Dr. iur. h.c. Gerhard Strate  
RA und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer  
RA Prof. Dr. Michael Uechtritz  
RA Frank Johnnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

**Mitglieder des Strafrechtsausschusses**

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Vorsitzender (Berichterstatter)  
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl  
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm  
RA Thomas C. Knierim  
RA Dr. Daniel M. Krause  
RA Prof. Dr. Holger Matt  
RAin Anke Müller-Jacobsen  
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus  
RA Prof. Dr. Tido Park  
RA Dr. Jens Schmidt  
RAin Dr. Annette von Stetten  
RAin Dr. Anne Wehnert

RiOLG Prof. Dr. Matthias Jahn (Berichterstatter)  
RA Frank Johnnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

## **A.**

### **Ausgangslage**

#### **I.**

#### **Ausgangsverfahren und Vorlagebeschluss**

Der Angeklagte im Ausgangsverfahren ist vom Amtsgericht Tiergarten in Berlin zu einer Geldstrafe in Höhe von 250 Tagessätzen zu je 100 Euro verurteilt worden. Grundlage dieser Verurteilung war ein Verstoß gegen § 10 Abs. 1 Rindfleischetikettierungsgesetz (RiFIEtikettG) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung (RiFIEtikettStrV) i.V.m. Art. 13 VO (EG) 1760/2000.

Im Berufungsverfahren hat das Landgericht Berlin die Hauptverhandlung ausgesetzt und die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung darüber vorgelegt, ob § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG mit Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig ist.

#### **II.**

#### **Verfahrensgegenständliche Normen**

Der Gegenstand der Vorlage ist die Vereinbarkeit von § 10 Abs. 1 und 3 RiFIEtikettG mit dem GG. Die vollständige Norm hat den folgenden Wortlaut:

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

(2) Der Versuch ist strafbar.

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

§ 1 Abs. 1 RiFIEtikettG, auf den in dieser Norm verwiesen wird, lautet:

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

Die Stellungnahme zu B. I. verantwortet der Verfassungsrechtsausschuss, die zu B. II. der Strafrechtsausschuss.

## B.

### Rechtliche Stellungnahme

Die rechtliche Stellungnahme erörtert die Begründetheit des Vorlagebeschlusses im Lichte seiner tragenden Erwägungen (dazu I.) und widmet sich der vom Senat aufgeworfenen Frage, ob das streitige Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts als „ultima ratio“ des Gesetzgebers mit der Verfassung im Einklang steht (dazu II.)

## I.

### Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2, Art. 104 Abs. 1 und Art 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt im Ergebnis und in der Begründung die Rechtsauffassung des vorliegenden Landgerichts, nach der § 10 RiFIEtikettG verfassungswidrig ist:

#### 1. Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG

Gem. Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit *gesetzlich bestimmt* war, bevor die Tat begangen wurde.

§ 10 Abs. 1 RiFIEtikettG erlaubt aus sich heraus keinen Aufschluss über das Unrecht der strafbaren Handlung. Der Straftatbestand ist vielmehr an Hand der Normen zu vervollständigen, auf die verwiesen wird. Bei dem Tatbestand handelt es sich um ein *Blankett* in der Form des *echten Blanketts* bzw. der *Außenverweisung*, denn der Gesetzgeber verweist auf Normen, die von anderen Normgebern stammen.<sup>1</sup> Im Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, also Rechtsmaterien, die stark

---

<sup>1</sup> Zur Terminologie s. jüngst *Bülte*, JuS 2015, 769, 770.; s. a. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 3. Auflage, 2010, S. 252 ff.; *Dannecker* in: Leipziger Kommentar zum StGB, Band 1, 12. Auflage 2011, § 1 Rn. 148 (S. 127 ff.).

unionsrechtlich geprägt sind, ist das eine häufig verwendete Regelungstechnik, die keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.<sup>2</sup>

Die Besonderheit liegt hier darin, dass der parlamentarische Bundesgesetzgeber auf Normen *zweier unterschiedlicher rechtssetzender Organe* verweist. § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG lässt dabei sprachlich offen, ob die „Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union“ zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Bundesgesetzes bereits vorlagen oder – möglicherweise nach Änderungen der existierenden Rechtsakte – erst noch erlassen werden.<sup>3</sup> § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG enthält eine Verordnungsermächtigung für das „Bundesministerium“<sup>4</sup> und verweist damit auf Normen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers noch nicht existierten.

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 103 Abs. 2 GG dient zwei Zwecken:<sup>5</sup> Er schützt den Normadressaten, der erkennen können muss, welches Verhalten verboten und strafbar ist. Der Verfassungsgesetzgeber monopolisiert zudem die Entscheidung über die Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens beim parlamentarischen Gesetzgeber und verwehrt es damit sowohl der Verwaltung als auch der Rechtsprechung, diese Entscheidung zu treffen.<sup>6</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat frühzeitig entschieden, dass grundsätzlich auch Rechtsverordnungen „gesetzliche Bestimmungen“ i. S. d. Art 103 Abs. 2 GG enthalten können; dies gilt allerdings nur unter besonderen Voraussetzungen:

„Gesetze im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG sind nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern auch Rechtsverordnungen, die im Rahmen von Ermächtigungen ergangen sind, die den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügen. Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt ausgesprochen und wie die Bundesregierung auch in diesem Verfahren betont hat, müssen an die inhaltliche Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm für Eingriffs- und zumal für Strafgesetze strenge Anforderungen gestellt werden. Der Gesetzgeber muss die Ermächtigung zur Strafandrohung unzweideutig aussprechen und dabei Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung so genau umreißen, dass die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aus der Ermächtigung und nicht erst aus der auf sie gestützten Verordnung voraussehbar sind (...).“<sup>7</sup>

Für diese Konkretisierung des strafbaren Verhaltens durch den Ordnungsgeber aufgrund einer entsprechenden gesetzgeberischen Ermächtigung sprechen gewichtige pragmatische Gründe:

---

<sup>2</sup> Dannecker in: Leipziger Kommentar zum StGB, Band 1, 12 Auflage 2011, § 1 Rn. 157 ff. (S. 132 ff.).

<sup>3</sup> S. dazu auch den Vorlagebeschluss, BA S. 8 unten.

<sup>4</sup> S. dazu den Vorlagebeschluss, BA S. 5.

<sup>5</sup> Ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 15. September 2011 – 1 BvR 519/10 – NVwZ 2012, 504, 505, Rn. 35 = juris; s. a. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 1987 - 2 BvL 11/85 – BVerfGE 75, 329 = juris Rn. 35.

<sup>6</sup> Vgl. auch Radtke/Hagemeyer in: Beck'scher Online-Kommentar GG (Hrsg: Epping/Hillgruber), Stand: 01.03.2015, Art. 103 GG, Rn. 23 m.w.N.

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 10. April 1962 – 2 BvR 15/62 – BVerfGE 14, 174, 185 = juris Rn. 34 ff.; ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 15. September 2011 – 1 BvR 519/10 – NVwZ 2012, 504, 505, Rn. 35 = juris.

„... im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht steht der Gesetzgeber vor der Notwendigkeit, der Vielgestaltigkeit des Lebens Rechnung zu tragen. Ferner ist es wegen der Allgemeinheit und Abstraktheit von Straf- und Bußgeldnormen unvermeidlich, dass in Einzelfällen zweifelhaft sein kann, ob ein Verhalten noch unter den gesetzlichen Tatbestand fällt oder nicht. Jedenfalls im Regelfall muss der Normadressat aber anhand der gesetzlichen Vorschrift voraussehen können, ob ein Verhalten strafbar oder bußgeldbewehrt ist. In Grenzfällen ist auf diese Weise wenigstens das Risiko einer Ahndung erkennbar (...).

Der Gesetzgeber darf auch verwaltungsrechtliche Pflichten und verwaltungsbehördliche Anordnungen mit Strafen oder Geldbußen bewehren, um auf diese Weise der Gehorsamspflicht Nachdruck zu verleihen. Selbst Blanketttatbestände, die erst durch verwaltungsrechtliche Vorschriften ausgefüllt werden, können mit dem Grundgesetz vereinbar sein (...).“<sup>8</sup>

Pragmatische Erwägungen reduzieren aber nicht die aus Art. 103 Abs. 2 GG resultierendem Anforderungen an das materielle Gesetz:

„Es ist jedoch erforderlich, dass sich die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Sanktion bereits aus dem Blankettgesetz selbst mit hinreichender Deutlichkeit ablesen lassen.“<sup>9</sup>

Im konkreten Fall ist zu prüfen, ob der Verweis und die Ermächtigung in § 10 RiFIEtikettG in ihrer Verschränkung diesen Anforderungen entsprechen. Diese Prüfung hat in zwei Schritten zu erfolgen: Zunächst ist zu klären, ob aus § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG „hinreichend klar“<sup>10</sup> wird, auf welchen unionsrechtlichen Normenbestand verwiesen wird, wenn dort von „unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich des § 1 Abs.1“ gesprochen wird. Sodann ist zu klären, ob bereits die Ermächtigung in § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG hinreichend klar deutlich macht, für welche Verstöße gegen die im ersten Schritt identifizierten unionsrechtlichen Normen der Verordnungsgeber die Strafbarkeit bestimmen darf.

**a) Verweis auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union in § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG**

**aa) Wahrung des Gesetzesvorbehalts**

Die Normen, deren Verletzung gem. § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG eine Strafbarkeit zur Folge haben kann, beschreibt das Gesetz in § 1 Abs. 1 RiFIEtikettG wie folgt:

„Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von weniger als zwölf Monate alten Rindern.“

---

<sup>8</sup> BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 15. September 2011 – 1 BvR 519/10 – NVwZ 2012, 504, 505, Rn. 36 f. = juris.

<sup>9</sup> BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 15. September 2011 – 1 BvR 519/10 – NVwZ 2012, 504, 505, Rn. 37 = juris.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 – 2 BvR 564/95 – juris Rn 111 = BVerfGE 110, 33, 62 ff.

Der Gesetzgeber hatte bei Erlass des Gesetzes eine bestimmte EU-VO im Blick,<sup>11</sup> mit der ein bestimmtes Ziel verfolgt wurde und wird:

„Angesichts der Destabilisierung des Marktes für Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse aufgrund der Krise im Zusammenhang mit der spongiformen Rinderenzephalopathie wurden die Produktions- und Vermarktungsbedingungen der betreffenden Erzeugnisse, insbesondere hinsichtlich der Herkunftssicherung, transparenter gestaltet, was sich auf den Verbrauch von Rindfleisch positiv ausgewirkt hat. Um das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität von Rindfleisch zu erhalten und zu stärken und um Irreführungen der Verbraucher zu vermeiden, muss der Rahmen entwickelt werden, in dem die Verbraucher durch eine angemessene und klare Etikettierung des Erzeugnisses informiert werden.“ (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1760/2000, Erwägung 4)

§ 1 RiFIEtikettG verweist jedoch nicht ausdrücklich auf diese unionsrechtliche Norm.<sup>12</sup> Mangels Bezeichnung einer Bezugsnorm erfasst die gesetzliche Beschreibung in § 1 Abs.1 RiFIEtikettG potentiell daher auch *jede andere unionsrechtliche* Norm, die anderen Zwecken dient und zu diesem Zweck *Kennzeichnungspflichten für Rindfleisch* begründet hat oder noch begründen wird.<sup>13</sup> Eine *dynamische Verweisung* auf den Inhalt einer konkret in Bezug genommenen *Norm* wird zwar grundsätzlich als mit Art. 103 Abs. 2 GG vereinbar angesehen.<sup>14</sup> Man mag auch erwägen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Blankettverweisung auf eine noch nicht geltende Norm in Betracht kommt, wenn die verweisende Norm das zu schützende *Rechtsgut* und das *Regelungsziel* konkret beschreibt – wie dies beispielsweise in der Verordnung EG Nr. 1760/2000, dort in der zitierten Erwägung zu (4), geschehen ist. Die Verweisung in § 1 RiFIEtikettG stellt aber lediglich auf das *Regelungsinstrument* ab (Kennzeichnung). Sie lässt damit nicht erkennen, um welches Rechtsgut es dem Gesetzgeber geht, das durch eine Regelung über die Strafbarkeit bestimmter Verhaltensweisen einen besonderen Schutz erfahren soll.

Die Verweisung lässt also nicht *hinreichend klar*<sup>15</sup> erkennen, auf welche Normen verwiesen wird.<sup>16</sup> Die Blankettverweisung in § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG missachtet den speziellen Gesetzesvorbehalt in Art. 103 Abs. 2 GG, der die Grundentscheidung über die Strafbarwürdigkeit und Strafbarkeit dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält. Die Norm enthält mithin keine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen der Strafbarkeit i. S. d. Art. 103 Abs. 2 GG.

---

<sup>11</sup> Vorlagebeschluss, BA S. 8 unten.

<sup>12</sup> Allgemein zu Verweisungen auf das Unionsrecht im Hinblick auf Art. 102 Abs. 2 GG s. Böse, Festschrift für Volker Krey, 2010, S. 7 ff. sowie Harms/Heine in Festschrift für Knut Amelung, 2009, S. 393.

<sup>13</sup> Zur Zulässigkeit der Verweisung auf erst künftig in Kraft tretende Normen BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 29. April 2010 – 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 – juris Rn. 56 = wistra 2010, 396, 402.

<sup>14</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 18. September 2013 – 2 StR 365/12 – NJW 2014, 325 mit Anm. Freund, JZ 2014, 362; zum Blankett-Verweis auf eine außer Kraft getretene unionsrechtliche Norm s. BGH, Beschluss vom 20.11.2013 – 1 StR 544/13 – NJW 2014, 1029 m. Bespr. Hecker, JuS 2014, 458.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 – 2 BvR 564/95 – juris Rn 111 = BVerfGE 110, 33, 62 ff.

<sup>16</sup> Zu dieser Anforderung BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 29. April 2010 – 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 – juris Rn. 56 = wistra 2010, 396, 402.

**bb) Erkennbarkeit des gesetzlich sanktionierten Verhaltens**

Bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip i. S. d. Art. 20 Abs. 3 GG folgt:

„Wenn ein Gesetz nicht selbst den gesetzlichen Tatbestand festlegt, sondern auf andere Normen verweist, so muss es, um den Anforderungen der Rechtssicherheit zu genügen, für den Rechtsunterworfenen klar erkennen lassen, was Rechtens sein soll (...).<sup>17</sup>

Die Anforderungen im Geltungsbereich des Art. 103 Abs. 2 GG entsprechen dem.

Art. 103 Abs. 2 GG dient auch dem (weiteren) Zweck, dem Normadressaten zu verdeutlichen, welches Verhalten verboten und strafbar ist. Im Hinblick auf diesen Zweck wird erörtert, ob die Anforderungen an die Verständlichkeit der Norm für den „normalen Bürger“ abzusenken sind, wenn im Hinblick auf die Regelungsmaterie es ohnehin nur um die Steuerung des Verhaltens einer kleineren mit der Materie vertrauten Gruppe geht, deren Angehörige unschwer erkennen können, um welche Verhaltensnormen es geht.<sup>18</sup> Zutreffend weist der Vorlagebeschluss allerdings darauf hin, dass ein Absenken des Bestimmtheiterfordernisses allein bei der Auslegung von unbestimmten gewerbespezifischen Rechtsbegriffen in Betracht kommt, nicht aber bei der Bestimmung, welche das Verhalten der Gewerbetreibenden regelnden Normen überhaupt gelten.<sup>19</sup> Auch § 10 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 RiFIEtikettG verweisen die Normadressaten nicht darauf, sich selbst auf die Normsuche zu begeben, sondern sehen vor, dass die Bezugsnormen durch den Ordnungsgeber benannt werden sollen.

Letztlich kann dies jedoch dahinstehen, denn Art. 103 Abs. 2 GG verfolgt unabhängig voneinander zwei Zwecke: die Wahrung eines speziellen Gesetzesvorbehalts und den Schutz des Normadressaten. Wenn die Gestaltung einer Strafnorm unter einem dieser Aspekte mit Art. 103 Abs. 2 GG nicht vereinbar ist, so wird der daraus resultierende Verfassungsverstoß nicht dadurch geheilt, dass der andere Zweck (möglicherweise) durch die fragliche Norm erreicht wird.

**b) Ermächtigung für das „Bundesministerium“**

§ 10 Abs. 3 RiFIEtikettG ermächtigt das „Bundesministerium“, soweit es zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union erforderlich ist, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG zu ahnden sind.

Die Wirksamkeit dieser Ermächtigung begegnet aus drei Gründen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich aus Art. 103 Abs. 2 GG ergeben.

Die Norm leidet an demselben Mangel, der § 10 Abs. 1 RiFIEtikettG anhaftet: Die Menge der Normen, deren Einhaltung der Ordnungsgeber im Rahmen der Ermächtigung durch

<sup>17</sup> BVerfG, Entscheidung vom 30. Mai 1956 – 1 BvF 3/53 – BVerfGE 5, 25, 31 f. = juris Rn. 16.

<sup>18</sup> Vorlagebeschluss, BA S. 11 m.w.N. (sog. „Expertenstrafrecht“)

<sup>19</sup> Vorlagebeschluss, BA S. 11 unter Hinweis auf BVerfG, 2. Kammer des 2. Senats, Beschluss vom 29.04.2010 – 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 – juris Rn. 56 – 58 = wistra 2010, 396, 402.

Strafbarkeitsregelungen in besonderer Weise schützen können soll, ist nicht zweifelsfrei umgrenzt. Die gegenständliche Reichweite der Ermächtigung ist offen.

Selbst wenn man – aus geschichtshistorischen Gründen – annehmen wollte, dass das RiFIEtikettG sich ausschließlich auf die VO (EG) 1760/2000 beziehe, ändert sich dieser Befund im Ergebnis nicht. Die EU hat zwar in der VO (EG) 1760/2000 gegenüber den nationalen Gesetzgebern die Erwartung geäußert, dass Verstöße gegen die unionsrechtlichen Bestimmungen geahndet werden:

„Für Verstöße gegen diese Verordnung sollten angemessene Sanktionen vorgesehen werden.“ (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1760/2000, Erwägung 36)

Aus dieser Erwägung resultiert jedoch keine unionsrechtliche Verpflichtung zu einer bestimmten Strafgesetzgebung,<sup>20</sup> die den Regelungsspielraum des nationalen Gesetzgebers einschränken würde. Dieser ist lediglich Adressat eines Appells, nach dem er angemessene Sanktionen regeln *sollte*. Der Bundesgesetzgeber war also frei in seiner Entscheidung, *ob* er Verstöße gegen die unionsrechtlichen Bestimmungen sanktioniert, *welchen* unionsrechtlichen Normen so ein besonderer Geltungsanspruch verschafft wird und *wie* die Sanktionstatbestände gestaltet werden (Ordnungswidrigkeit – Straftat?).

Der Gesetzgeber hat dem Ordnungsgeber mit der Ermächtigung in § 10 Abs. 3 RiFIEtikettG die Entscheidung überlassen, Strafbarkeitsanordnungen zu treffen, „soweit ... es erforderlich ist“. Er hat damit die wesentliche, allein ihm gem. Art. 103 Abs. 2 GG vorbehaltene Aufgabe nicht wahrgenommen, die *Voraussetzungen* der Strafbarkeit eines Verhaltens zu bestimmen.

Schließlich hat der parlamentarische Gesetzgeber zwar den *Strafrahmen* bestimmt, innerhalb dessen auf der Grundlage der Ermächtigung im Ordnungswege Strafbarkeitsanordnungen getroffen werden können. Kriterien für eine objektive Gewichtung des Unrechts und damit für die *Bemessung* der Strafe innerhalb des vorgegeben Rahmens fehlen dagegen.

Fazit: Die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Sanktion lassen sich aus dem Blankettgesetz selbst nicht mit hinreichender Deutlichkeit ablesen. § 10 RiFIEtikettG verstößt daher gegen Art. 103 Abs. 2 GG.

## 2. Verstoß gegen Art. 104 Abs. 1 GG

Eine Strafnorm in einer Rechtsverordnung, deren Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG nicht entspricht, ist nicht geeignet, eine Freiheitsbeschränkung i. S. v. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG zu rechtfertigen:

„Erfolgt die Ergänzung eines Blankettstrafgesetzes ... durch eine Rechtsverordnung, so genügt eine derartige Verweisung nicht; vielmehr müssen zugleich die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Strafe entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einer anderen gesetzlichen Vorschrift, auf die das Blankettstrafgesetz Bezug nimmt, hinreichend deutlich umschrieben werden. Dem Ordnungsgeber dürfen lediglich

---

<sup>20</sup> S. dazu Vorlagebeschluss, BA S. 14; allgemein zur fehlenden Befugnis unionsrechtlicher Organe (Kommission und Parlament) Strafgesetze zu erlassen s. *Joecks* in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage, 2011, Einleitung Rn. 120 ff.

gewisse Spezifizierungen des Straftatbestandes überlassen werden. Dies ist vor allem gerechtfertigt, wenn wechselnde und mannigfaltige Einzelregelungen erforderlich werden können.“<sup>21</sup>

Positiv formuliert:

„Dem Vorbehalt nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG genügen nur förmliche Gesetze, also nur Rechtsnormen, die im vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren beschlossen worden sind. Eine Verordnung ist auch dann kein förmliches Gesetz im Sinn des Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG, wenn sie auf Grund einer in einem förmlichen Gesetz enthaltenen Ermächtigung erlassen worden ist; daher müssen "die Voraussetzungen selbst, unter denen der Eingriff als solcher überhaupt zulässig ist, und die Natur des Eingriffs ... in dem förmlichen Gesetz selbst bestimmt sein" (BGHZ 15, 61 (64)). Bestimmt der Gesetzgeber hinreichend deutlich, was strafbar sein soll, und legt er weiterhin Art und Maß der Strafe im förmlichen Gesetz fest, überlässt er hingegen dem Ordnungsgeber nur die Spezifizierung des Straftatbestandes, so wird die Rechtssicherheit und die Freiheit des einzelnen nach Sinn und Zweck des Art. 104 GG gewahrt und dem Gesetzgeber die ihm vom Grundgesetz auferlegte Verantwortung nicht abgenommen.“<sup>22</sup>

### 3. Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Eine Verordnungsermächtigung, die Strafbarkeitsregelungen zum Gegenstand hat und gegen Art. 103 Abs. 2 GG verstößt, verletzt zwingend auch Art. 80 Abs.1 Satz 2 GG, weil sie den Inhalt der Ermächtigung unzureichend beschreibt.<sup>23</sup>

## II.

### Zur Frage, ob das streitige Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts als „ultima ratio“ des Gesetzgebers verfassungsgemäß ist

1. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die – durch das Vorlageverfahren veranlasste<sup>24</sup> – weitere Frage des Bundesverfassungsgerichts, ob das streitige Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts als „ultima ratio“ des Gesetzgebers verfassungsgemäß ist.

Schon seit vielen Jahren wirkt sich die beständig zunehmende *Ausweitung des materiellen Strafrechts* nachteilig auf die Strafrechtspflege insgesamt aus, weil damit keine entsprechende Aufstockung der Ressourcen der Justiz einhergeht.<sup>25</sup> Langfristig führt dies zu einer *Bedrohung der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege*, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als ein Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips Verfassungsrang hat,<sup>26</sup>

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 1987 – 2 BvL 11/85 – BVerfGE 75, 329, 342 = juris Rn. 38.

<sup>22</sup> BVerfG, Urteil vom 10. April 1962 – 2 BvR 15/62 – BVerfGE 14, 174, 186 = juris Rn. 37 ff.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 1987 – 2 BvL 11/85 – BVerfGE 75, 329, 342 = juris Rn. 38.

<sup>24</sup> vgl. BVerfGE 132, 72, 81 Tz. 18; 121, 241, 253

<sup>25</sup> umfassende Bestandsaufnahme für das Wirtschaftsstrafrecht bei *Trendelenburg*, *Ultima ratio?*, 2011, S. 368 ff.

<sup>26</sup> statt Vieler BVerfGE 133, 168, 299 f. Tz. 57 m.w.N.

in doppelter Weise: Zum einen werden viele Straftaten nicht mehr oder nur halbherzig verfolgt und sanktioniert, zum anderen geraten die „schützenden Formen“ des traditionellen Strafprozesses in Mitleidenschaft. Insbesondere drei Phänomene sind zu beobachten, die sich schlagwortartig mit den Begriffen Entformalisierung, Ökonomisierung und Privatisierung der Strafverfolgung bezeichnen lassen.

- a) „Entformalisierung“ meint die prozessuale Wirklichkeit, die der gesetzlichen Regelung der Verständigung im Strafverfahren vorausgegangen ist, also die mehr oder weniger weitgehende Ersetzung rechtsförmiger Entscheidungsfindungen durch kommunikative Aushandlungsprozesse zwischen den Verfahrensbeteiligten und dem Gericht. Die Ambivalenzen dieser Entwicklung wurden in den Verfassungsbeschwerdeverfahren deutlich, in denen das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Verständigungsgesetzes geprüft hat.<sup>27</sup> Die Bundesrechtsanwaltskammer hatte sich nachdrücklich für eine gesetzliche Regelung der Verständigung aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt.<sup>28</sup> Ob vom Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts und daran anknüpfenden Entscheidungen eine „Bändigung der Praxis“ ausgehen wird, bleibt abzuwarten und bedarf wissenschaftlicher Evaluierung.<sup>29</sup>

Die Bundesrechtsanwaltskammer beobachtet zudem Anzeichen dafür, dass die Praxis zum Teil dazu übergegangen ist, die Aushandlungen über Verfahrensbeendigungen in das Ermittlungsverfahren vorzuverlagern, also in eine Phase, in der das Gericht mit der Sache noch nicht befasst ist und Verständigungen im engeren Sinne (§ 257c StPO) nicht möglich sind.

- b) Im Zusammenhang damit steht eine Entwicklung, die man als „Ökonomisierung“ der Strafverfolgung bezeichnen kann. Dieser Begriff meint allgemein das Ausgreifen wirtschaftlicher Kosten–Nutzen–Kalküle über das eigentliche Wirtschaftsleben hinaus in andere Bereiche politischen und gesellschaftlichen Lebens, wie zum Beispiel die Kultur, das Gesundheitswesen oder die staatliche Rechtspflege, bis hin zur Überlagerung ihrer originären Zwecke durch das Streben nach Gewinnerzielung.<sup>30</sup>

Ein solches Ausgreifen ist seit einiger Zeit insbesondere in den angesprochenen Wirtschaftsstrafverfahren zu beobachten, in denen Verfahrensergebnisse im Wege der „Kooperation“ mit den Strafverfolgungsbehörden auf den Weg gebracht werden. Hier drängt sich der Eindruck auf, dass nicht selten die Höhe eventueller finanzieller Sanktionen in Form von Geldauflagen, Geldbußen und/oder Verfall und das Interesse an einer raschen, ressourcenschonenden Erledigung der Verfahren auf Seiten der Strafjustiz die Art und Weise der Verfahrensbeendigung mitbestimmen. Es liegt nahe, dass diese Interessen die für eine gerechte Strafverfolgung notwendige Neutralität und Distanz beeinträchtigen können. Diese Entwicklung wird beständig befeuert durch die beständige Ausweitung des Strafrechts in immer neue gesellschaftliche Lebensbereiche hinein, die Technik der Vorverlagerung der

---

<sup>27</sup> 2 BvR 2628/10 u.a., BVerfGE 133, 168

<sup>28</sup> s. Stellungnahme der BRAK Nr. 41/2012

<sup>29</sup> BVerfGE 133, 168, 235 f. Tz. 121

<sup>30</sup> hierzu und zum Folgenden vgl. *Ignor, Wahrheit und Gerechtigkeit im Strafverfahren in Geschichte und Gegenwart*, in: U. Müßig [Hrsg.], *Ungerechtes Recht*, 2013, S. 1, 16 ff.

Strafbarkeit und den ungebrochenen Trend zur Schaffung immer abstrakterer Gefährdungsdelikte.<sup>31</sup>

- c) Einhergehend mit diesen Tendenzen zeichnet sich eine „Privatisierung“ der Strafverfolgung ab. Signifikant hierfür sind die aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis stammenden unternehmensinternen Erhebungen, die häufig kumulativ oder teilweise möglicherweise sogar alternativ zu staatlichen Strafverfolgungsmaßnahmen erfolgen. Insoweit besteht eine Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung, weil private Ermittler keine den staatlichen Strafverfolgungsbehörden vergleichbare Pflicht zur Erforschung der Wahrheit haben. Außerdem sind sie nicht an die strafprozessualen Formen gebunden. Die Bundesrechtsanwaltskammer hat zwar die Beachtung rechtsstaatlicher Mindeststandards eingefordert und hierfür einen Vorschlag erarbeitet.<sup>32</sup> Dieser findet zwar in der Praxis gewisse Beachtung, ist jedoch im wissenschaftlichen Schrifttum Gegenstand andauernder Diskussion und kann keine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen.<sup>33</sup>
2. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist eine verfassungsrechtliche Neubewertung des Ultima-ratio-Grundsatzes geboten.
- a) Das Ultima-ratio-Prinzip ist zwar verfassungsrechtlich anerkannt. Den geeigneten Anknüpfungspunkt dürfte das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG – mit der besonderen Betonung der Wurzel im Menschenwürdesatz – liefern. Seine praktische Reichweite ist jedoch angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr eingeschränkt, denn diese überlässt es in zu großzügigem Maße der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, über die Notwendigkeit straf- und bußgeldrechtlicher Gesetze zu befinden.<sup>34</sup> Das Postulat des Gerichts, dass das Strafrecht vor einem Verhalten schützen müsse, das über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben unter Menschen unerträglich ist,<sup>35</sup> ist eine weithin rhetorische, für die konkrete Gesetzgebungsarbeit aber folgenlose Beschwörung. Im gesamten Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialleben wird der Bereich, der von Strafen und Bußgeldern noch frei ist, immer kleiner.

Praktische Bedeutung kann der Ultima-ratio-Grundsatz nur dann gewinnen, wenn er nicht lediglich als weitgehend unverbindliches „kriminalpolitisches Postulat“ verstanden wird.<sup>36</sup> Vielmehr ist anzuerkennen, dass es sich bei diesem Grundsatz um eine *Funktionsbedingung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege* handelt und damit selbst um ein Element des Rechtsstaatsprinzips, das vom Strafgesetzgeber zu befolgen ist.

---

<sup>31</sup> zutr. Landau NStZ 2015, 665, 668

<sup>32</sup> s. Thesen zum Unternehmensanwalt im Strafrecht = BRAK-Stellungnahme 35/2010; ferner Thesen zur Strafverteidigung, 2. Aufl. 2015, Thesen 74 und 75 [S. 89 ff.]

<sup>33</sup> Jahn/Kirsch, Fragen der Criminal Compliance im Schnittfeld von materiellem Recht, Strafverfahrens- und Verfassungsrecht, in: Handbuch Criminal Compliance, [Hrsg.] Rotsch, 2015, § 33 Rn. 22 f.

<sup>34</sup> s. Appel, Verfassung und Strafe, 2001, S. 182 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 88, 208, 257 f.

<sup>36</sup> so aber Appel a.a.O., S. 546

- b) Dementsprechend sind aus dem Ultima-ratio-Grundsatz *konkrete verfassungsrechtliche Anforderungen* an den Gesetzgeber zu entwickeln, deren Beachtung einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht zugänglich ist.

Versteht man den Ultima-ratio-Grundsatz dergestalt, dass das Strafrecht als schärfste staatliche Sanktion nur dort Anwendung finden darf, wo mildere staatliche Mittel wie zivil-, verwaltungs-, berufs-, wettbewerbs- oder polizeirechtliche Sanktionen zur Durchsetzung von gesetzlichen Verhaltensnormen nicht ausreichen, dann muss man vom Gesetzgeber zumindest verlangen, dass er in der Begründung von Strafgesetzen den Bedarf für eine spezifisch strafrechtliche Sanktion nachvollziehbar darlegt. Ein Strafgesetz wäre danach schon dann verfassungswidrig, wenn der Gesetzgeber dies nicht oder nicht in nachvollziehbarer Weise tut. Im Prinzip ist deshalb von Verfassungen wegen vom Gesetzgeber selbst der Beweis dafür zu führen, dass ein bestimmtes Verhalten die Qualifikation gerade als Straftat überhaupt verdient. Schließlich muss – zumal unter dem vom Gericht in ständiger Praxis betonten Aspekt der Funktionstüchtigkeit des Strafrechtssystems – dem Normunterworfenen einleuchten und insbesondere von dem mit Strafe Belegten akzeptiert werden können, dass und warum ein bestimmtes Verhalten als Straftat angesehen wird.<sup>37</sup>

Vor diesem Hintergrund ist vom Gesetzgeber unter prozeduralen Aspekten zu fordern, dass er, wenn er bestimmte Verhaltensweisen zu Straftaten heraufstuft, diese Qualifikation belastbar begründet. Insoweit werden seine Einschätzungsprärogative nicht nur formalen prozeduralen Pflichten im Gesetzgebungsverfahren unterworfen, sondern es sind auch inhaltliche Anforderungen zu formulieren. Wenn eine Strafnorm für jeden Sachkundigen ohne längere Prüfung erkennbar den Bezug zu ausreichend stark rechtfertigenden Gemeinwohlbelangen verloren hat und dieser Bezug vom Gesetzgeber auch nicht plausibel gemacht werden kann, ist es begründbar, dass sie schon allein deshalb gegen Verfassungsrecht verstößt. Überflüssig ist die Erfüllung dieser Darlegungs- und Begründungslast nur dann, wenn die soziale Unerträglichkeit und die Verletzung sozial-ethisch fundierter Minimalanforderungen des Gemeinschaftslebens für jeden Vernünftigen ihresseits evident ist, z.B. bei der Neufassung von Tatbeständen des Kernstrafrechts.<sup>38</sup> In allen anderen Fällen, in denen es an solcher Evidenz fehlt, ist vom Gesetzgeber zu verlangen, dass er seine Einstufung der Verhaltensweise als Straftat nachvollziehbar und einleuchtend darlegt. Dabei sind an die Begründung umso höhere Anforderungen zu stellen, je mehr sich die Neupönalisierung vom unangefochtenen Kernstrafrecht entfernt und den Tatbeständen des nichtkriminalrechtlichen Sanktionenrechts (Ordnungswidrigkeitenrecht) nähert.<sup>39</sup>

- c) Diese Voraussetzungen erfüllt das streitige Gesetz nicht.

3. Versteht man den Ultima-ratio-Grundsatz wie soeben ausgeführt, dann überschneidet er sich mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, insbesondere mit den Anforderungen der „Geeignetheit“ und

---

<sup>37</sup> zutr. *Frisch* NStZ 2016, 16, 24

<sup>38</sup> *Frisch* NStZ 2016, 16, 24

<sup>39</sup> siehe nochmals *Frisch* NStZ 2016, 16, 24

der „Erforderlichkeit“. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips gleichfalls Verfassungsrang und bindet jede staatliche Gewalt, also auch den Gesetzgeber (ausführlich Kaspar Verhältnismäßigkeit und Grundrechtsschutz im Präventionsstrafrecht, 2014). Auch dies ist zwar im Grundsatz anerkannt,<sup>40</sup> jedoch ohne erkennbare Folgen für die Strafgesetzgebung. Es ist bei Strafgesetzen häufig nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber Alternativen zur Strafe als Mittel des angestrebten Rechtsgüterschutzes in Erwägung gezogen und näher geprüft hätte. Vielmals erschöpft sich die Prüfung in der bloßen Behauptung: „Alternativen: keine“. Das läuft dem Sinn und Zweck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zuwider, den *Isensee* zutreffend als „Rationalitätsprobe“ staatlicher Intervention in grundrechtliche Freiheit bezeichnet hat.<sup>41</sup> Er stellt inhaltliche Anforderungen an Gesetze, deren Vernünftigkeit nicht ohne Weiteres dadurch verbürgt ist, dass sie durch Mehrheitsentscheidungen zustande kommen.

Ganz besondere Anforderungen an die Strafbewehrung einer Norm erwachsen aus dem Gebot der „Angemessenheit“ der Strafe als Sanktionsmittel. Dies führt zum nächsten Punkt.

4. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht die Frage aufgeworfen, ob sich aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 GG besondere Anforderungen an die Strafbewehrung einer Norm ergeben.
  - a) Geht man mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Strafe wegen des verfassungsrechtlich verankerten Schuldgrundsatzes (*nulla poena sine culpa*) im Gegensatz zur reinen Präventionsmaßnahme dadurch gekennzeichnet ist, dass sie – wenn auch nicht ausschließlich, so doch auch – auf „gerechte Vergeltung für ein rechtlich verbotenes Verhalten“ abzielt,<sup>42</sup> dann ergeben sich daraus zwangsläufig bestimmte Anforderungen an ein strafbares Verhalten. Es ist zu beachten, dass die Strafe sowohl wegen ihrer unmittelbaren Beeinträchtigungen des Verurteilten als Geld- oder Freiheitsstrafe als auch wegen ihrer regelmäßigen Folgewirkungen für dessen berufliches und soziales Leben den schärfsten staatlichen Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) darstellt. Zugleich beeinträchtigt sie wegen des ihr gesellschaftlich zugewiesenen Makels dessen Wert- und Achtungsanspruchs. Daher kommt als (zu vergeltende) Straftat nur ein solches Verhalten in Betracht, das seinerseits massiv in die Rechtssphäre eines Menschen eingreift und dessen Entfaltungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Die Idee der Vergeltung impliziert notwendiger Weise eine Äquivalenz zwischen Straftat und Strafe. Das Bundesverfassungsgerichts hat dazu ausgeführt: Gemessen an der Idee der Gerechtigkeit müssen Straftatbestand und Rechtsfolge sachgerecht aufeinander abgestimmt sein; die Strafe müsse in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden des Täters stehen; in diesem Sinne habe die Strafe die Bestimmung, gerechter Schuldausgleich zu sein.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> vgl. *Appel* a.a.O., S. 576 ff.

<sup>41</sup> in: *Wirtschaftsethik-Wirtschaftsstrafrecht*, hrsg. v. *Heinz Müller* und *Josef Isensee*, 1991, S. 87 ff., 92

<sup>42</sup> BVerfG, 2 BvR 2628/10 u.a., Urt. v. 19. März 2013, BVerfGE 133, 168, 197 f. Rn. 54

<sup>43</sup> s. BVerfG a.a.O. Rn. 55 m.v.N.

Demgemäß scheidet die Strafbewehrung bei solchen Verhaltensweisen regelmäßig aus, die nicht oder nur unwesentlich die Rechte eines anderen verletzen und dessen Entfaltung beeinträchtigen. Das entspricht dem Gedanken des (personalen) Rechtsgüterschutzes.<sup>44</sup> Dieser schließt den Schutz allgemeiner Rechtsgüter nicht aus, verlangt aber, dass solche allgemeinen Rechtsgüter notwendige Bedingungen eines Individualrechtsschutzes sind bzw. damit einhergehen. Ausgeschlossen ist damit der Schutz allgemeiner Rechtsgüter um ihrer selbst willen.

- b) Daran gemessen erweisen sich zahlreiche Pönalisierungen unerwünschten Verhaltens, insbesondere in jüngerer Zeit, als verfassungsrechtlich fragwürdig.

Der moderne Gesetzgeber setzt die Strafe vorrangig als Mittel der Prävention ein. Er will mit der Strafbewehrung entweder bewirken, dass bestimmte Handlungen unterlassen werden (in diesem Fall bedroht er die Verletzung von Verhaltensverboten mit Strafe), oder dass bestimmte Handlungen vorgenommen werden (in diesem Fall bedroht er das Unterlassen von bestimmten Verhaltensgeboten mit Strafe). Ursprünglich bildeten Verletzungen von Verhaltensverboten fundamentaler Art („Du sollst nicht töten“) den Anwendungsbereich von Strafe. Erst mit der Herausbildung des modernen Staates und seiner Ausrichtung auf das Gemeinwohl wurden zunehmend auch Handlungsgebote für den Fall ihrer Verletzung mit Strafe belegt, insbesondere auch solche, die als „gute Policey“ jenseits der fundamentalen Regeln menschlichen Zusammenlebens einer zweckmäßigen Ordnung und der Gefahrenabwehr dienen.<sup>45</sup> Solche Handlungsgebote waren im 19. Jahrhundert Gegenstand des sog. Polizeistrafrechts<sup>46</sup> und später des Ordnungswidrigkeitenrechts, wo sie bis heute überwiegend angesiedelt sind. Zunehmend werden sie aber auch mit Kriminalstrafen sanktioniert, wofür das streitige Gesetz ein Beispiel ist.

Die darin vorgesehene Sanktion der Strafe steht schon als solche nicht „in einem gerechten Verhältnis“ zu einer bloß falschen Etikettierung von Rindfleisch. Wer Rindfleisch entgegen den Bestimmungen der Norm falsch etikettiert, greift – anders als beim Inverkehrbringen verdorbenen Fleisches – nicht in die Rechte anderer ein und berührt deren Recht auf freie Entfaltung allenfalls marginal. Auch die Verletzung eines allgemeinen Rechtsgutes, das mittelbar die Rechte der Individuen schützt, ist nicht erkennbar. Das Gebot, Rindfleisch mit bestimmten Angaben zu versehen, mag zweckmäßig sein, lässt indessen keine tiefere, sozialetische Fundierung erkennen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als Voraussetzung strafbaren Verhaltens hervorhebt (zuletzt 2 BvR 2735/14, Beschl. V. 15.12.2015, Tz. 54: „Mit der Strafe wird dem Täter ein sozialetisches Fehlverhalten vorgeworfen.“).<sup>47</sup> Es basiert nicht auf verfestigten ethischen Anschauungen in der Gesellschaft über Etikettierungspflichten, sondern ist ein temporäres Produkt staatlicher Ordnungspolitik.

---

<sup>44</sup> siehe *Hassemer/Neumann*, in: NK-StGB, 4. Aufl. 2013, Vor § 1 Rn. 131 ff.

<sup>45</sup> näher *Iseli*, Gute Policey. Öffentliche Ordnung in der frühen Neuzeit, 2009

<sup>46</sup> näher *Kesper-Biermann*, Einheit und Recht. Strafgesetzgebung und Kriminalrechtsexperten in Deutschland vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Reichsstrafgesetzbuch 1871, 2009, S. 433 ff.

<sup>47</sup> s. auch *Landau* NStZ 2015, 665, 666).

Schließlich ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen das streitige Gesetz aus dem strafrechtlichen Schuldgrundsatz, wenn man diesen als eine in Art. 1 GG verankerte Wertentscheidung versteht, die rein zweckrationale Erwägungen staatlichen Strafens wertrational begrenzt.<sup>48</sup> Dann darf der Strafgesetzgeber die „Schutztechnik“ Strafrecht<sup>49</sup> nämlich nicht beliebig einsetzen, sondern nur zum Schutz hochwertiger, stark bedrohter Rechtsgüter.<sup>50</sup> Die für die Gesundheit der Konsumenten folgenlose unterbliebene oder unvollständige Etikettierung von Rindfleisch gehört nicht zu diesen Rechtsgütern.

\*\*\*

---

<sup>48</sup> Landau a.a.O., 667.

<sup>49</sup> Hassemer, Theorie und Soziologie des Verbrechens, 1973, z.B. S. 205

<sup>50</sup> vgl. Hassemer a.a.O. S. 207 f.