

Das Strafrecht ist ein unverzichtbarer Teil des aufgefächerten Reaktionsinstrumentariums des demokratischen Rechtsstaats auf Rechtsverletzungen. Nach einer langen Phase gegenseitiger Vernachlässigung ist gerade in jüngerer Zeit ein erfreuliches Interesse daran festzustellen, geteilte staatsrechtliche Fragestellung in Straf- und Staatsrechtslehre auch gemeinsam zu diskutieren und zu untersuchen.¹ Das ist verdienstvoll. Allerdings hatte die Annäherung und das Bemühen um mehr gegenseitige Verständigung zwischen den beiden Fachschwestern bislang einen starken verfassungsrechtlichen Fokus. Der erklärt sich einerseits aus der Normenhierarchie (die verfassungsrechtliche Bindung der Strafgewalt ist natürlich ein zentrales Thema der Strafrechtswissenschaft), aber auch aus der Eingriffsintensität und aus den zahlreichen verdichteten Freiheitskonflikten, durch die das Strafrecht in der Dogmatik des Verfassungsrechts ebenso Spuren hinterlassen hat wie vice versa.² Im langen Schatten

* Der Verf. lehrt Öffentliches Recht an der Universität Bonn und ist Mitglied der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaft und der Künste.

¹ Stellvertretend für diesen Trend Bäcker/Burchard (Hrsg.), *Strafverfassungsrecht*, 2022; Becker, GA 2024, 241 ff.; Burchard, in: Tiedemann/Satzger/Brodowski/Sieber/Burchard (Hrsg.), *Die Verfassung moderner Strafrechtspflege*, 2016, S. 27 ff.; Brunhöber/Höffler/Kaspar/Reinbacher/Vormbaum (Hrsg.), *Strafrecht und Verfassung*, 2013; Dannecker, ZIS 2016, 723 ff.; Jahn, in: Tiedemann/Satzger/Brodowski/Sieber/Burchard (a.a.O.), S. 63 ff.; ders., in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius (Hrsg.), *Handbuch des Strafrechts*, Bd.9, 2023, § 62 Rn. 6 ff.; Jahn/Brodowski, ZStW 129 (2017), 363 ff.; Jahn/Wenglarczyk, JZ 2023, 885 ff.; Möllinger/Roderburg/Schlosser/Mayer/Lorenz, NStZ 2024, 193 ff.; Slognsat, *Rechtfertigender Notstand im demokratischen Rechtsstaat*, 2024.

² Siehe hierzu nur die seit Gründung unserer Jubiläumszeitschrift im Jahr 2005 ergangenen Senatsentscheidungen: BVerfGE 112, 185 (Zulässigkeitsanforderungen beim Revisionsgericht [§ 344 Abs. 2 StPO]); BVerfGE 112, 304 (GPS-Observation); BVerfGE 113, 29 (Beschlagnahme von Datenträgern); BVerfGE 113, 273 (Europäischer Haftbefehl); BVerfGE 115, 166 (Beschlagnahmemaßnahmen und Kommunikationsverbindungsdaten [§§ 102 ff. StPO]); BVerfGE 117, 71 (Strafaussetzung bei lebenslanger Freiheitsstrafe); BVerfGE 120, 224 (Geschwisterinzeß [§ 173 Abs. 2 S. 2 StGB]); BVerfGE 121, 233 (Postkontrolle von Untersuchungsgefangenen); BVerfGE 122, 248 (Rügeverkümmung); BVerfGE 124, 43 (E-Mail-Beschlagnahme [§§ 94 ff. StPO]); BVerfGE 124, 300 (Verherrlichung der NS-Herrschaft [§ 130 Abs. 4 StGB]); BVerfGE 126, 170 (Bestimmtheit des Untreuestraftatbestandes [§ 266 StGB]); BVerfGE 129, 208 (Neuregelung der Telefonüberwachung); BVerfGE 130, 1 (Verwertung rechtswidrig erhobener Präventivdaten im Strafprozess); BVerfGE 130, 372 (Maßregelvollzugszeiten [§ 67 Abs. 4 StGB]); BVerfGE 133, 168 (Verständigungen im Strafverfahren); BVerfGE 139, 245 (Eil-

des Verfassungsrechts verblieben ist hingegen das Verwaltungsrecht. Vielleicht spiegeln sich hier sogar Aufmerksamkeitstrends³ in der Staatsrechtslehre. Diese scheint in jüngerer Zeit – nach einem Feuerwerk der Theoretisierung des Verwaltungsrechts durch zwei Dekaden Reformdebatten – erschöpft eher den Fokus auf Fragen des Verfassungsrechts, der Verfassungstheorie und der supra- sowie internationalen Einbindung der Rechtsordnung zu legen. In den für akademisches Trendspotting aufschlussreichen Qualifikationsschriften waren klassische Themen des Verwaltungsrechts zuletzt auf dem Rückzug. Jedenfalls weist auch das Verwaltungsrecht zahlreiche Bezüge zum Strafrecht auf,⁴ die für beide Subdisziplinen des Öffentlichen Rechts wissenschaftliche Erkenntnisinteressen generieren können.

Das mögliche Themenspektrum ist breit und vielfältig, die verwaltungsrechtlichen Fachgesetze, die materielles Verwaltungsrecht oder Verwaltungsverfahren durch Strafrecht flankierend schützen, sind auf den ersten Blick heterogen. Exemplarisch (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zum Zwecke der Illustration einer atemberaubenden Buntscheckigkeit der regulativen Herausforderungen eines instrumentell ausdifferenzierten Verwaltungsstaats zu nennen wären etwa: §§ 18a f. AbfVerbrG; § 14 AbwAG; §§ 95 f. AMG; § 37 AntarkUmwSchProtAG; § 23 ApoG; § 26 Abs. 2 ArbGG; § 26 ArbSchG; §§ 84 ff. AsylG; §§ 95 ff. AufenthG; § 13 AusgStG; §§ 17 f. AWG; § 42 AZRG; § 13 Abs. 7 BÄO; § 13 BApO; § 9 BauPG; § 35 BBankG; § 146 BBergG; §§ 38 f. BJagdG; § 84 BDSG i.V.m. § 42 BDSG; § 87 BKAG; § 13 BKRG; §§ 71 f. BNatSchG; § 66 BNDG; § 49 BörsG; § 22 BStatG; § 14 BTÄO; §§ 29 ff. BtMG; §§ 98 f. BtVFG; § 27 ChemG; §§ 16 f. CWÜAG; § 6 EGGentDurchfG; §§ 95a f. EnWG; § 20 ESVG; § 24 EUGewSchVG; § 22 FoVG; § 9 FreizügG/EU; § 18 G 10; § 9 GDNG; § 39 GenTG; §§ 148 ff. GewO; § 4 GewSchG; § 11 GGBefG; § 19 GÜG; § 5 HeilpG; § 8 HolzSiG; §§ 74 ff. IfSG; § 22 IGV-DG; § 27 JuSchG; § 34 KaCanG; § 339 KAGB; § 83 KGSG; §§ 19 ff. KrWaffKontrG; § 57 KVLG; § 54 KWG; § 25 LadSchlG; §§ 58 f.

kompetenz der Ermittlungsbehörde); BVerfGE 151, 67 (Ermittlungsrichterlicher Bereitschaftsdienst); BVerfGE 153, 182 (Suizidhilfe [§ 217 StGB]); BVerfGE 153, 310 (Knorpelfleisch [§ 58 Abs. 2 LFGB]); BVerfGE 156, 354 (Neuregelung zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung [Art. 316h EGStGB]); BVerfGE 160, 284 (Einzelrennen im Straßenverkehr [§ 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB]); BVerfGE 166, 359 (Wiederaufnahme zuungunsten des Freigesprochenen [§ 362 Nr. 5 StPO]). Die Kammerrechtsprechung zum Straf- und Strafprozessrecht daneben ist Legion. Juris weist über 800 Kammerbeschlüsse, die die StPO jedenfalls zitieren, und über 500 Kammerbeschlüsse zum StGB seit 2005 aus.

³ Zu diesen Zyklen historisierend und eindrucklich Daston, Eine kurze Geschichte der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit, 2000.

⁴ Zusammenfassend Gärditz, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2021, § 16 Rn. 1 ff.

LFGB; §§ 19 f. LuftSiG; §§ 59 f. LufVG; § 12 MBergG; § 25 MedCanG; § 8 MilchMargG; § 35 MOG; §§ 29 f. MPDG; § 22 MüG; § 8 ÖISG; § 3 ÖkoKennzG; § 24 PassG; § 69 PflSchG; § 29 ProdSG; § 16 SanktDG; § 29 SatDSiG; § 19 SeeFischG; §§ 398 f. SGB V; § 105 SGB VIII; §§ 237a f. SGB IX; § 20 Abs. 2 SGG; § 5 SeilbDG; § 40 SprengG; § 42 StAG; § 44 StromPBG; § 44 StUG; § 13 StZG; § 37 StÜG; § 34 TabakerzG; §§ 87 f. TAMG; § 27 TDDDG; § 31 TFG; § 31 TierGesG; §§ 18 f. TPG; § 33 ÜAnlG; § 26c UStG; § 331 VAG; §§ 21 ff. VersG; § 19 VkBkmG; §§ 51 f. WaffG; § 28 WaSiG; §§ 48 f. WeinG; § 63 ZAG; §§ 52 ff. ZDG; § 105 ZfDG; § 18 ZHG. Have fun!

Hier soll es nicht um eine nähere Analyse oder gar eine Theoretisierung des „Verwaltungsstrafrechts“ gehen, was grundlegenden Untersuchungen vorbehalten bleiben muss, die dann sinnvollerweise Strafrecht, Verfassungstheorie und theoretische Zugänge zum Verwaltungsrecht miteinander in geeigneter Weise verschränken müssten. Der vorliegende Beitrag möchte nur einen kleinen Impuls geben, mögliche Forschungsthemen eines Verwaltungsstrafrechts zu identifizieren, um dessen Systembildung sich Straf- und Verwaltungsrechtswissenschaft als gemeinsame Aufgabe bemühen könnten.

I. Ein traditionelles Problem

Die Abgrenzung von Kriminalstrafe und Verwaltungsstrafe ist ein traditionsreiches Problem, das immer auch mit der ihrerseits bis heute kontrovers beurteilten Frage zusammenhängt, welchen gesellschaftlichen Zweck Strafe abstrakt erfüllen soll. Der innere Sinn einer Maßnahme ergibt sich grundsätzlich nicht allein aus ihrer äußeren Form. Ein erzwingender Vermögensverlust aus Geldstrafe, Zwangsgeld, Schadensersatz oder Abgabe sein; Haft kann der Pönalisierung, der Verfahrenssicherung, der Erzwingung von Verhalten oder der Eindämmung einer personenbezogenen Gefahr dienen.⁵ Ein möglicher Begriff des Verwaltungsstrafrechts muss daher die innere Funktion der hoheitlichen Reaktion auf eine Rechtsverletzung und die dahinterstehende Ordnungsidee in den Blick nehmen.⁶ Noch Franz von Liszt hatte 1891 der Abgrenzung zwischen „dem peinlichen Unrecht“ (meint: Kriminalunrecht) und dem „polizeilichen Unrecht“ für das geltende Recht jedwede Bedeutung abgesprochen.⁷ Das geltende Recht hatte freilich selbst dafür gesorgt, dass Abgrenzungsbedarf entstand, weil neben die durch das RStGB 1871 reichseinheitlich eingeführten Übertretungen immer mehr – und überwiegend im gliedstaatlichen Recht lokalisierte –

administrative Zwangsinstrumente sowie akzessorische Konflikte um die Regelungsbefugnisse der Gliedstaaten im Reich traten.

Dieses Problem stellte sich bereits dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Die Fraktion der Deutschnationalen Volkspartei im Preußischen Landtag⁸ hatte in einem Verfassungsstreitverfahren nach der Auffangzuständigkeit des Art. 19 S. 1 WRV Bestimmungen des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931⁹ mit der (letztlich vorausgegangene wissenschaftliche Konflikte fortschreibenden¹⁰) Begründung angegriffen, dass darin enthaltene Verwaltungs-sanktionen (namentlich Zwangsgeld und Zwangshaft) mit geltendem Reichsrecht unvereinbar seien, weil diese kompetenzwidrig eine weitere Strafe eingeführt hätten, die die in § 413 RStPO¹¹ geregelten Limitierungen für die polizeiliche Sanktionierung von Übertretungen unterlaufe. Der Staatsgerichtshof hat dies in einem Urteil vom Juni 1932 im Ergebnis zurückgewiesen, sich hierbei aber differenziert und sorgfältig mit den divergenten Zwecken der Maßnahmen auseinandergesetzt. Das Gericht sah sich damit konfrontiert, dass sich administrative Sanktionen (wie Zwangsgeld und Zwangshaft) äußerlich nicht von Kriminalstrafe unterschieden. Sei früher der Vergeltungs- und Sühnegedanke prägend für den Zweck der Kriminalstrafe gewesen, seien neuerdings Präventionszwecke in den Vordergrund getreten.¹² Der Zweck der Kriminalstrafe sei „also nach heutiger Vorstellung ein zusammengesetzter“, was auch die Ausdehnung des Opportunitätsprinzips befördert habe. Hierbei anerkennt der Staatsgerichtshof die Heterogenität der Strafzwecke, die dem Korpus des seinerzeit bereits geltenden Kriminalstrafrechts zugrunde lagen.¹³ Die Ausgangslage war also durchweg vergleichbar mit dem, was heute unter § 46 StGB (zumessungsrechtlich) als Vereinigungstheorie¹⁴ praktiziert wird. Bei den so ge-

⁸ Zur Parteifähigkeit trotz fehlender Rechtsfähigkeit *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, S. 165 ff.

⁹ Polizeiverwaltungsgesetz v. 1.6.1931 (Preußische Gesetzesammlung 1931, S. 77).

¹⁰ Dazu *Naas*, Die Entstehung des Preussischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931, 2003, S. 103 ff.

¹¹ Die Bestimmung lautete in der damals geltenden Fassung v. 22.3.1924 (RGBl. I 1924, S. 299):

(1) Wo nach den Bestimmungen der Landesgesetze die Polizeibehörden befugt sind, eine in den Strafgesetzen angedrohte Strafe durch Verfügung festzusetzen, erstreckt sich diese Befugnis nur auf Übertretungen.

(2) Auch kann die Polizeibehörde keine andere Strafe als Haft bis zu vierzehn Tagen oder Geldstrafe und die Haft, welche für den Fall, daß die Geldstrafe nicht beigetrieben werden kann, an ihre Stelle tritt, sowie eine etwa verwirkte Einziehung verhängen.

¹² RGZ 137, Anlage 47 (57).

¹³ *Wolf*, (Fn. 6), S. 519, meinte gar, dass der Gedanke der Vergeltung oder Sühne auf das Verwaltungsstrafrecht von vornherein nicht übertragbar sei.

¹⁴ Dazu nur *Baronin v. König/Horsky*, in: Baumann/Weber/Mitsch/Eisele, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 13. Aufl. 2021,

⁵ Teilweise liegen divergente Zwecke und konvergente Kompetenzen quer zueinander, wie das Beispiel der (materiell polizeirechtlichen) Maßregeln zeigt, die kompetenzrechtlich im Strafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) verankert sind. Vgl. BVerfGE 109, 190 (212); 134, 33 (55 f.); 156, 63 (113 f.). Kritisch hierzu *Gärditz*, BayVBl 2006, 231 ff.

⁶ *Wolf*, in: Hegeler (Hrsg.), Festgabe für Reinhard von Frank zum 70. Geburtstag, 16. August 1930, Bd. II, 1930, S. 516 (519 f.).

⁷ v. *Liszt*, Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 4. Aufl. 1891, S. 125.

nannten „Polizeiübertretungen“ unter den Strafgesetzen solle – so der Staatsgerichtshof – hingegen „die Strafandrohung nicht sowohl eine gerechte Vergeltung oder die Sühne eines begangenen Unrechts ermöglichen, als vielmehr hauptsächlich dem Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen.“¹⁵ Anhand von Entstehungsgeschichte, Systematik und Wortlaut lasse sich eindeutig belegen, dass die polizeiverwaltungsrechtlichen Sanktionen allein der Gefahrenabwehr dienen und keinen – auch keinen camouflierten – Repressivcharakter hätten.¹⁶ Damit handelte es sich also nicht um Strafrecht, für dessen Sanktionierung das Reichsrecht insoweit abschließende Regelungen getroffen hatte, sondern um kompetenzgemäßes Landesrecht.

Im Februar 1950 konnte der ein halbes Jahr zuvor gegründete Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen auf eine Richtervorlage über die „Bremische Verordnung gegen das Schwarze Bauen“ von 1946 – und zugleich in dem ersten Verfahren des noch jungen Gerichts – bereits feststellen:

„Der Gedanke des Verwaltungsstrafrechts ist alt.“¹⁷

Gleichwohl musste kein Geringerer als *Klaus Tiedemann* in seiner Habilitationsschrift noch 1969 das „fehlende Interesse an einer dogmatischen Verarbeitung des Nebenstrafrechts“ konstatieren, das „nicht angetan“ sei, eine Verhältnisbestimmung „in fruchtbarer Weise zu entwickeln“.¹⁸ Positive Ausnahmen, die es natürlich auch immer wieder gab,¹⁹ ändern nichts daran, dass das Neben- und Verwaltungsstrafrecht bis heute weder in der innerfachlichen Wertschätzung noch in der strafrechtlichen Grundlagenforschung einen sichtbaren Raum beanspruchen kann.²⁰ Eine gründlichere Systembildung innerhalb des Strafrechts dürfte auch dadurch an Antrieb verloren haben, dass der Gesetzgeber selbst mit der Etablierung der Ordnungswidrigkeit im Wirtschaftsstrafrecht

der Nachkriegszeit²¹ und deren Verallgemeinerung durch das Ordnungswidrigkeitengesetz²² – unter Ausschleichen der Übertretungen im Nebenstrafrecht – sukzessive eine kategoriale Trennung vorgenommen hatte.²³ Alte Abgrenzungsfragen stellten sich unter erneuten Vorzeichen zwar auch hier,²⁴ obgleich wichtige theoretische Fragen durch die Ausdifferenzierung des positiven Rechts an rechtsdogmatisch-praktischer Relevanz verloren hatten. Das Ordnungswidrigkeitenrecht verblieb aber – unverdient und abgesehen vielleicht von den materiell-wirtschaftsstrafrechtlich wichtigen Bestimmungen der § 30 OWiG und §§ 81 ff. GWB²⁵ – in der Schmutzdecke des administrativen Amtsstubensanktionsinstruments außerhalb des grundsatz- und theorieaffinen Interesses der Strafrechtswissenschaft.²⁶

II. Propria eines Verwaltungsstrafrechts

Die meisten verwaltungsrechtlichen Fachgesetze werden flankiert durch Schlussbestimmungen, die eine Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten sanktionieren. Ordnungswidrigkeitentatbestände sind ubiquitär, aber auch Straftatbestände finden sich – wie gezeigt – sehr häufig. Die Androhungen von Kriminalstrafe in Schlussbestimmungen verwaltungsrechtlicher Fachgesetze sanktionieren die Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die so heterogen und vielfältig wie die Lebensbereiche sind, in denen staatliche Verwaltung

²¹ Als wissenschaftlich-systematische Kategorie war der Begriff „Ordnungswidrigkeit“ schon vorher etabliert. Vgl. *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. Aufl. 1924, S. 359.

²² Gesetz über Ordnungswidrigkeiten v. 25.3.1952 (BGBl. I 1952, S. 177).

²³ BT-Drs. V/1269, S. 23; BVerfGE 27, 18 (30 ff.).

²⁴ Nachgezeichnet bei *Horey*, Göttinger Rechtszeitschrift 1/2024, 10 ff.

²⁵ Aus dem Problemkomplex stellvertretend *Fischer/Hoven*, ZIS 2015, 32 ff.; *Dannecker*, GA 2001, 101 ff.; *ders.*, wistra 2004, 361 (365 f.); *ders.*, NZKart 2015, 25 ff.; *ders.*, in: *Hecker/Weißer/Brand* (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Rengier zum 70. Geburtstag, 2018, S. 193 ff.; *Hirsch*, ZStW 107 (1995), 285 ff.; *Rogall*, GA 2015, 260 ff. Bezeichnenderweise haben die Regelungen des Ordnungswidrigkeitenrechts hier nur insoweit die Theoretisierungslust der Strafrechtswissenschaft erregt, soweit es um Grundsatzfragen der Verbandsstrafe, des Schuldprinzips und der Zurechnungslehren ging, die von rechtspolitischen Vorstößen provoziert wurden, eine Kriminalverbandstrafe einzuführen. Verwaltungsfunktionen strahlten nie einen vergleichbaren intellektuellen Eros aus.

²⁶ Verdienstvoll immerhin *Mitsch*, Ordnungswidrigkeitenrecht, 2005, passim. Die wohl wichtigste historisierend-theoretische Einordnung findet sich immer noch bei *Jakobs*, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1991, 3. Abschn. Rn. 1 ff. Die große Untersuchung von *Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, 1977, Bd. 2/1, blieb unvollendet; es erschien nur Band 2. *Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, 1982, Bd. 2/2, wurde posthum fertiggestellt.

§ 2 Rn. 53 ff.; *Jescheck/Weigend*, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 5. Aufl. 1996, S. 75 ff.; *Roxin/Greco*, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Bd. 1, 5. Aufl. 2020, S. 151 ff.

¹⁵ RGZ 137, Anlage 47 (58).

¹⁶ RGZ 137, Anlage 47 (62 ff.).

¹⁷ Staatsgerichtshof Bremen, Urt. v. 27.2.1950 – St 1/49, Rn. 18.

¹⁸ *Tiedemann*, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht, 1969, S. 44.

¹⁹ Aus jüngerer Zeit zu erwähnen ist namentlich *Greco*, in: *Kretschmer/Zabel* (Hrsg.), Studien zur Geschichte des Wirtschaftsstrafrechts, 2018, S. 175 ff. Ein Sammelband aus der Perspektive der Schweiz – *Eicker* (Hrsg.), Das Verwaltungsstrafrecht im Wandel, 2017 – wurde kaum rezipiert, was auch daran liegen dürfte, dass sich die Beiträge doch sehr stark auf Sonderfragen des (meist kantonalen) Rechts der Schweiz fokussieren.

²⁰ Auch eine Lehrstuhldenomination für das Neben- oder Verwaltungsstrafrecht gibt es bisher – soweit ersichtlich – noch nicht. Am ehesten werden die einschlägigen Fragen wohl noch an Lehrstühlen für Wirtschafts- oder Steuerstrafrecht behandelt.

gesetzliche Aufgaben erfüllt. Tatsächlich ist ein Zerfließen des Strafrechts in der zerklüfteten Landschaft des Fachverwaltungsrechts nur eine Sekundärfolge der Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts. Die tiefeschürfenden Debatten im Kaiserreich und in der Weimarer Republik hatten neben den Übertretungen des RStGB im Wesentlichen nur Sanktionsbestimmungen des allgemeinen Polizeirechts und des fragmentierten Abgabenrechts²⁷ vor Augen.²⁸ Der Fundus an Regelungen des besonderen Verwaltungsrechts war schlicht noch zu begrenzt,²⁹ obgleich der erste große Systematiker eines „Verwaltungsstrafrechts“ *James Paul Goldschmidt*³⁰ bereits 1902 weitsichtig eine für das Strafrecht folgenreiche Ausdifferenzierung der Verwaltung prognostiziert hatte.³¹ Die heutige Ausdifferenzierung des besonderen Verwaltungsrechts ist zu großen Teilen ein Produkt der Rechtsentwicklung seit den 1970er Jahren, die ihrerseits vom Siegeszug des demokratisch-rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes³² zwar nicht vorangetrieben, aber doch jedenfalls katalysiert wurde. Das Verwaltungsrecht segelte schon immer im Kielwasser gesellschaftlicher Ausdifferenzierung. Es folgte der professionellen Spezialisierung sowie den gesellschaftlichen Risikowahrnehmungen. Verwaltungsakzessorisches Strafrecht segelte eben mit.³³ Demokratische Gestaltungs- und Ordnungs-

ansprüche im Verwaltungsrecht haben so einen beträchtlichen Overspill an verwaltungsakzessorischem Strafrecht erzeugt.³⁴

Hier kann es nicht darum gehen, die – weiterhin wichtigen – strafrechtstheoretischen Fragen aufzugreifen, die ihrerseits umstrittene Strafzwecke am schillernden Phänomen eines Verwaltungsstrafrechts testen oder sich darum bemühen, eine metarechtliche Substanz des Verwaltungsunrechts herauszuschälen.³⁵ Vorliegend geht es vor allem darum, aus der notgedrungen beschränkten Perspektive meines Faches – des Verfassungs- und Verwaltungsrechts – mögliche Fragestellungen zu identifizieren, die es erlauben würden, ein Verwaltungsstrafrecht als Ankerplatz für gemeinsame Forschungsfelder im Schnittmengenbereich von Strafrecht und Verwaltungsrecht zu nutzen.

1. Bloße Verwaltungswidrigkeit der Tathandlung?

James Goldschmidt unternahm in seiner im Kaiserreich entstandenen und 1902 veröffentlichten Habilitationsschrift erstmals den noch lange wirkmächtigen³⁶ Versuch, Kriminal- und Verwaltungsstrafrecht kategorial-qualitativ zu unterscheiden.³⁷ *Goldschmidt* sah den Zweck administrativ verhängter Sanktionen darin, die allgemeine Wohlfahrt zu befördern, der der Staat diene. Die Vernachlässigung von Bürgerpflichten, an der staatlichen Wohlfahrtspflege mitzuwirken, mache den Kern der „Verwaltungswidrigkeit“ aus.³⁸ Während Kriminalstrafe auf eine Auflehnung gegen die „Rechtsverfassung“ reagiere, sei das Verwaltungsstrafrecht nur gegen das öffentliche Wohl gerichtet.³⁹ Eine Fortschreibung hat dieser wertethische Ansatz in unterschiedlichen Nuancierungen in der nächsten Generation namentlich bei *Erik Wolf*⁴⁰ und *Eberhard Schmidt*⁴¹ gefunden. Bis heute

²⁷ Die Konsolidierung eines Allgemeinen Teils erfolgte erst in der Republik durch die Reichsabgabenordnung v. 13.12.1919 (RGBl. 1919, S. 1993). §§ 358 ff. RAO enthielten Bestimmungen des Steuerstrafrechts.

²⁸ Vgl. zeitgenössisch *Mayer* (Fn. 21), S. 257 ff., 358 ff.

²⁹ Einzelne strafrechtliche Bestimmungen aus Fachgesetzen der Gliedstaaten scheinen es nicht in die strafrechtliche Systembildung geschafft zu haben. Etwa §§ 374 ff. Preußisches Wassergesetz von 1919 tauchen in den Debatten über das Verwaltungsstrafrecht – soweit ersichtlich – nicht auf. Vgl. zu diesen *Gottschalk*, Das preußische Wassergesetz, 1913, S. 299 ff.

³⁰ Zur Geschichte seiner Ausgrenzung als erster Rechtsprofessor der Berliner Universität 1933 eingehend *Gräfin v. Lösch*, Der nackte Geist, 1999, S. 179 ff., 192 ff.; eingehend zur Person im Übrigen *Sellert*, in: Heinrichs/Franzki/Schmahl/Stolleis (Hrsg.), Deutsche Juristen jüdischer Herkunft, 1993, S. 595 ff. Zu seinen Verdiensten als Theoretiker des Zivilprozessrechts *Bruns*, ZZP 88 (1975), 121 ff.

³¹ *Goldschmidt*, GA 1902, 71 (72 f.).

³² Dazu *Gärditz*, in: Steinbach (Hrsg.), Verwaltungsrechtssprechung, 2017, S. 3 ff.; *Linzbach*, JZ 2022, 511 ff., m.w.N.

³³ Vgl. zu den Debatten einer (vermeintlichen) Vereinnahmung des Strafrechts durch gesellschaftliche Risikowahrnehmungen und -konzepte *Barton*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts, Bd. 7, 2020, § 19 Rn. 19; *Kuhlen*, GA 1994, 347 ff.; *Kunz*, NK 2005, 151 (152 f.); *Prittitz*, Strafrecht und Risiko, Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft, 1993; *Puschke*, Legitimation, Grenzen und Dogmatik von Vorbereitungstatbeständen, 2017, S. 12 ff.; *Rotsch*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts, Bd. 1, 2019, § 26 Rn. 23; *Seelmann*, KritV 1992, 452 ff. Tatsächlich klassifiziert denn auch *Moeller*, Definition und

Grenzen der Vorverlagerung von Strafbarkeit, 2018, S. 105, das Verwaltungsstrafrecht als Kategorie der „Vorverlagerung“ der Strafbarkeit.

³⁴ *Gärditz*, in: Bäcker/Burchard (Fn. 1), S. 15 (23).

³⁵ Zum Streitstand und seiner historischen Entwicklung sorgfältig und materialreich *Greco* (Fn. 19), S. 176 ff.

³⁶ So berief sich noch die amtliche Begründung des Ordnungswidrigkeitengesetzes im Jahr 1967 explizit auf *Goldschmidt* und *Schmidt*, vgl. BT-Drs. V/1269, S. 22 f. Zur unmittelbaren Rezeption im Zeitkontext *Frank*, Das Verwaltungsstrafrecht, 1905; *Trops*, Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechtes, 1926; sowie die Nachweise bei *Naas* (Fn. 10), S. 110. Eine Erläuterung des Konzepts der Verwaltungsstrafe unter Bezugnahme auf *Goldschmidt* findet sich etwa in der (heute weitgehend dem Vergessen anheim gefallenen) Darstellung bei *Merk*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1962, S. 1002 ff.

³⁷ Dazu *Schmoeckel*, StuW 2014, 67 (73 f.).

³⁸ *Goldschmidt*, Verwaltungsstrafrecht, 1902, S. 529 ff.

³⁹ *Goldschmidt* (Fn. 38), S. 544.

⁴⁰ *Wolf* (Fn. 6), S. 521 ff.

⁴¹ *Schmidt*, SJZ 1948, 225 (230 f.); *ders.*, JZ 1951, 101 (103); *ders.*, in: Ehmke/Schmid/Scharoun (Hrsg.), Festschrift für Adolf Arndt, 1969, S. 415 (423 ff.). Tatsächlich hatte er sich bereits relativ früh in einer Untersuchung zu Finanzstrafsa-

flackert die Vorstellung einer substantiellen Unterscheidbarkeit nach der Qualität des Unrechts immer wieder auf. Wer subjektive Rechte anderer verletze, handle nach einem vorpositiven Unrechtsgehalt, den der Gesetzgeber nur nachzeichne, kriminell, wer hingegen verwaltungsrechtliche Ge- oder Verbote missachte, lasse lediglich Respekt gegenüber dem Gesetzgeber vermissen, der diese verwaltungsrechtlichen Pflichten gesetzt habe.⁴²

„Das kriminelle Unrecht ist kraft Gesetzes und aufgrund seiner kulturellen Schädlichkeit Unrecht, das polizeiliche Unrecht ist Unrecht nur kraft Gesetzes.“⁴³

Bei *Wolf* kulminiert diese dysfunktionale Idealisierung darin, dass die Verwaltungsstrafe zum bloßen „Zuchtmittel“ reduziert wird, mittels derer man jemanden zur Ordnung rufe und zur Pflichterfüllung ermahne,⁴⁴ was dann auch das Bundesverfassungsgericht in seiner frühen Rechtsprechung zunächst rezipierte.⁴⁵

Ganz ähnlich klassifizierte im Übrigen auch *Otto Mayer* als der erste große Systematisierer des deutschen Verwaltungsrechts die „Polizeistrafe“.⁴⁶ Auch wenn *Mayer* die strafrechtlichen Theoriedebatten nicht im Einzelnen ausbreitet, nahm er doch zentrale Argumente offenbar zur Kenntnis.⁴⁷ Umgekehrt scheinen die ausführlichen Auseinandersetzungen mit der Polizei- und der Finanzstrafe bei *Mayer* nicht wirkmächtig in die Debatten um das Verwaltungsstrafrecht eingeflossen zu sein.⁴⁸ Das wäre dann ein früher Beleg dafür, dass die nur wissenschaftssoziologisch zu erklärende Trennung⁴⁹ der öffentlich-rechtlichen Disziplinen des Strafrechts und des Staatsrechts neben sinnvoller Spezialisierung und Arbeitsteilung von Anfang an auch unproduktive Scheuklappen etabliert hat.

chen die Systematisierung *Goldschmidts* zu eigen gemacht. Vgl. *Schmidt*, Fiskalat und Strafprozeß, 1921, S. 171.

⁴² Vgl. berichtend *Jakobs* (Fn. 26), 3. Abschn. Rn. 3.

⁴³ *Mayer*, Rechtsnormen und Kulturnormen, 1903, S. 115 f.

⁴⁴ *Wolf* (Fn. 6), S. 585.

⁴⁵ BVerfGE 9, 167 (171).

⁴⁶ *Mayer* (Fn. 21), S. 260: „Die Bedeutung jedes Strafrechtsatzes liegt darin, daß er durch die angedrohte und zur Verwirklichung bestimmte Strafe den Untertanen ein dem öffentlichen Interesse entsprechendes Verhalten einschärft“, und zwar „ein polizeimäßiges Verhalten [...] gemäß der Untertanenpflicht, die gute Ordnung des Gemeinwesens nicht zu stören.“

⁴⁷ Vgl. die Fußnoten bei *Mayer* (Fn. 21), S. 265 ff. Vgl. später auch *Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 186.

⁴⁸ *Goldschmidt* kannte zwar die Voraufgabe des Werks von *Mayer* von 1895, zitiert aber lediglich Aussagen genuin verwaltungsrechtlicher Provenienz. Vgl. *Goldschmidt*, GA 1902, 71 (73, 81, 84). In den weiteren Debatten scheint dann *Mayer* nicht mehr wahrgenommen worden zu sein.

⁴⁹ Zur artifiziellen Begründung, die keinen rechtstheoretisch relevanten Kategorien folgt, siehe *Jestaedt*, in: Bruns/Kern/Münch/Pickenbrock/Stadler/Tsikrikas (Hrsg.), Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Bd. 1, 2013, S. 917 (933 ff.).

Nach *Goldschmidt* sollte der Sinn eines Verwaltungsstrafrechts darin bestehen, dass jeder Einzelne als Glied der Allgemeinheit verpflichtet sei, die Staatsgewalt als Gesamtheit bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben zu unterstützen.⁵⁰ Verwaltungsstrafen sind dann ein schlichtes Instrument der effektiven Rechtsdurchsetzung.⁵¹ Viele Funktionen, die früher Übertretungen waren, fallen heute unter das Ordnungswidrigkeitenrecht.⁵² Letzteres ist materielles Strafrecht,⁵³ für das die meisten der strafrechtsspezifischen rechtsstaatlichen Garantien – abgesehen vom aus Art. 92 GG abgeleiteten Richtervorbehalt⁵⁴ – gelten. Bisweilen wurde das Ordnungswidrigkeitenrecht daher auch – systematisch konsequent – dem Nebenstrafrecht im weiteren Sinne zugeordnet.⁵⁵ Eine zeitgemäße Betrachtung des Verwaltungsstrafrechts würde daher gerade, wenn man der qualitativen Begriffsbildung *Goldschmidts* folgen wollte, das Verwaltungssanktionen- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht integrieren. Erst recht zeigt das europäische Recht der Verwaltungssanktionen,⁵⁶ dass eine Abgrenzung zwischen punitiven und administrativen Reaktionszielen schwer trennscharf vorzunehmen ist⁵⁷ und daher immer kontingenzbehaftet bleiben wird. Wissenschaftliche Systembildung mit epistemischer Ordnungsfunktion müsste daher ihre Gegenstände der Beschreibung eher weit fassen.

Eine wissenschaftliche Durchmessung des Ordnungswidrigkeitenrechts als Verwaltungsstrafrecht blieb gleichwohl bislang ein Randphänomen. Mit dem Wirtschaftsstrafgesetz 1949 (WiStrG)⁵⁸ gelangte der Begriff der Ordnungswidrigkeit ins geltende Strafrecht, wobei es § 6 Abs. 1 WiStrG damals noch in das Ermessen des Rechtsanwenders stellte, ein Fehlverhalten als Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu sanktionieren.⁵⁹ Diese Regelung diene vor allem dazu, die im Zuge der Kriegswirtschaft maßlos gewordene Sanktionsgewalt der Verwaltung einzudämmen.⁶⁰ Die Kriterien zur

⁵⁰ *Goldschmidt* (Fn. 38), S. 547 ff.

⁵¹ Vgl. *Goldschmidt* (Fn. 38), S. 144, 193, 565 ff.: „Selbsthülfe“ der Verwaltung.

⁵² Zur Traditionslinie *Mitsch* (Fn. 26), § 4 Rn. 2.

⁵³ Kompetenzrechtlich BVerfGE 27, 18 (32 f.); 29, 11 (16); 31, 141 (144); 33, 224 (229 f.). Impulsgebend *Tiedemann*, AöR 89 (1964), 56 ff.

⁵⁴ BVerfGE 22, 49 (80).

⁵⁵ *Tiedemann*, ZStW 91 (1979), 139 ff.

⁵⁶ Zu deren Vielfalt und Strukturen statt vieler *Böse*, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1996; *Dannecker*, in: Leitner (Hrsg.), Finanzstrafrecht 2004, 2005, S. 67 ff.

⁵⁷ Vgl. *Tiedemann*, NJW 1993, 23 (27).

⁵⁸ Wirtschaftsstrafgesetz v. 26.7.1949 (Gesetzblatt der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes S. 193).

⁵⁹ Hierzu *Mitsch* (Fn. 26), § 4 Rn. 3 f.

⁶⁰ BGHSt 11, 263 (265). Siehe auch Staatsgerichtshof Bremen, Urt. v. 27.2.1950 – St 1/49, Rn. 18: „Nimmt man noch hinzu, daß die Besatzungsmacht den Landesgesetzgeber gezwungen hat, das polizeiliche Strafverfügungsrecht im Sinne des § 413 StPO von den Polizeibehörden auf den Amtsrichter zu übertragen [...], daß sie aber trotzdem das

Abgrenzung der Sanktionsformen blieben eher diffus. Der Bundesgerichtshof, der anfangs ersichtlich selbst mit der Abgrenzungsnotwendigkeit haderte,⁶¹ ging davon aus, dass eine Handlung „erst dann einen kriminellen Unrechtsgehalt“ habe, „wenn sie nicht bloß die reibungslose Verwirklichung von Verwaltungsaufgaben, sondern wesentliche Gemeinschafts- oder Individualwerte berührt“.⁶² Da alle Rechtsfolgen, die die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten sanktionieren, letztlich auf die eine oder die andere Weise dem reibungslosen Funktionieren der Verwaltung dienen, läuft das darauf hinaus, dass es je nach Schwere des Rechtsverstoßes unterschiedlich zu gewichtende Sanktionierungsinteressen gibt.⁶³ Es ging mithin bei der Herauslösung von Sanktionsinstrumenten aus der Kriminalstrafe weniger um eine qualitativ-kategoriale Trennung der Unrechtsmuster denn rechtsfolgenorientiert um „eine Scheidung der Erledigungsformen“.⁶⁴ Für einen gesellschaftlichen Konflikt der Normverletzung werden schlicht unterschiedliche Reaktionsinstrumente bereitgestellt, also Rechtsfolgen, die für die angemessene Konflikterledigung passgenau erscheinen. Eine solche Alternativerledigung findet sich im Übrigen heute insbesondere auch in der Regelung des § 153a StPO, die eine Drosselung der staatlichen Reaktion erlaubt.

Funktionsschutz der Verwaltung wird heute vielfach auch vom Kriminalstrafrecht geleistet.⁶⁵ Pragmatisch von der Rechtsfolge her wird – überzeugend – argumentiert, dass die rechtsstaatlichen Garantien im Verfahren ausreichend sein müssen, die konkrete Sanktionsverhängung zu rechtfertigen.⁶⁶ Insoweit richtet sich dann der Blick eher auf die Verfahrensstruktur und auf Folgefragen wie den effektiven Rechtsschutz. Im deutschen Verfassungsrecht war die Abgrenzung zwischen Kriminalstrafe und Geldbuße zunächst

Wirtschaftsgesetz mit seinen von der Verwaltungsbehörde ausgesprochenen Bußgeldbescheiden genehmigt hat, so ist dies ein Beweis mehr dafür, daß eine Verwaltungsstrafe etwas anderes ist als eine im Reichsstrafgesetzbuch angedrohte echte Strafe“.

⁶¹ Vgl. BGHSt 11, 263 (264 f.): Das geltende Recht habe zuvor keine kategoriale Unterscheidung zwischen Kriminal-, Polizei- und Verwaltungsunrecht getroffen, wohingegen im Schrifttum (es wird auf *James Goldschmidt* und *Erik Wolf* verwiesen) Unterscheidungskriterien herauspräpariert worden seien. Nachdem der Gesetzgeber dem Gericht eine Wahlmöglichkeit der Sanktionierung an die Hand gegeben habe, sei es plötzlich notwendig geworden, Abgrenzungskriterien zu bilden.

⁶² BGH, Urt. v. 26.3.1954 – 5 StR 580/53 = NJW 1955, 351 (351).

⁶³ Verwaltungssanktionen werden hier vor allem als Instrument der Rechtsdurchsetzung gesehen. Vgl. *Ackermann*, ZWeR 2012, 3 (3): „Instrument der Wirtschaftsaufsicht“; *Gärditz* (Fn. 4), § 16 Rn. 52. Ganz in diesem Sinne mit robustem Duktus EuGH, Urt. v. 18.6.2013 – C-681/11 [ECLI:EU:C:2013:404] (Schenker), Rn. 47 ff.

⁶⁴ *Jakobs* (Fn. 26), 3. Abschn. Rn. 5.

⁶⁵ *Gärditz* (Fn. 4), § 16 Rn. 40.

⁶⁶ *Dannecker*, ZStW 111 (1999), 256 (257).

eine der Verhängungszuständigkeit, also des Richtervorbehalts. Das Bundesverfassungsgericht argumentiert aus dem Begriff der Strafe heraus.⁶⁷ Die strafrechtliche Verurteilung sei ein Grundrechtseingriff von so schwerem Gewicht, dass man sie nur auf der Grundlage eines gerichtlichen Urteils rechtfertigen könne.⁶⁸ Die konkrete Rechtsfolge der Kriminalstrafe fordert hiernach also ein adäquates Verfahren⁶⁹ und die institutionell-organisationsrechtliche Verfahrensherrschaft eines unabhängigen Gerichts (vgl. Art. 97 Abs. 1 GG), ohne dass es in irgendeiner Weise darauf ankäme, aus welchem materiellen Strafbedürfnis heraus das Verhalten überhaupt kriminalisiert wurde. Auch die Einführung des Ordnungswidrigkeitenrechts und die Ablösung der alten Übertretungen des StGB wurde – kaum überraschend – reziprok vor allem institutionell-verfahrensrechtlich begründet, weil es der „wesensmäßige Unterschied“ der Ordnungswidrigkeiten gegenüber den Straftaten erlaube, diese von Verwaltungsbehörden verfolgen zu lassen, die lediglich einer gerichtlichen Kontrolle bei Anfechtung unterliegen.⁷⁰

Die zugleich sukzessive ablaufende Ausweitung des Nebenstrafrechts, die letztlich eine Begleiterscheinung der rasanten Ausdifferenzierung des besonderen Verwaltungsrechts seit den 1970er Jahren ist, wurde aus der Sicht der Strafrechtswissenschaft von Anfang an eher misstrauisch beäugt.⁷¹ Aber auch aus der Sicht des Verwaltungsrechts gab es frühzeitig Abwehrreflexe. Etwa befürchtete mit *Fritz Fleiner* der

⁶⁷ *Greco* (Fn. 19), S. 198.

⁶⁸ BVerfGE 22, 49 (80): „Nach dem Grundgesetz stellt sich jedoch die Verhängung einer Kriminalstrafe als ein so schwerwiegender Eingriff in die Rechtssphäre des Staatsbürgers dar, daß sie unter allen Umständen nur durch den Richter vorgenommen werden darf.“

⁶⁹ Vgl. *Greco* (Fn. 19), S. 203: Wer kriminalisiere, müsse rechtfertigen, „dass er Mitmenschen einsperren möchte“. Wobei auch dies eine qualitative und eine quantitative Dimension hat. Freiheitsentziehungen unterliegen nach Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG einem allgemeinen Richtervorbehalt, der gleichermaßen bei nichtpunitiven Maßnahmen (z.B. nach PsychKGen, Maßregelrecht oder allgemeinem Polizeirecht zur konkreten Gefahrenabwehr) greift. Das Einsperren allein kann also auch andere Funktionen erfüllen, die anders zu bemessen und zu begrenzen wären. Die Schwere des Grundrechtseingriffs der Kriminalstrafe ist nur sinnvoll zu erklären, wenn man den öffentlichen Zweck mitberücksichtigt, desentwegen Strafe verhängt wird. Das sieht auch das BVerfG so. Vgl. dazu bereits BVerfGE 22, 49 (80): „Dabei fällt nicht entscheidend ins Gewicht, daß die Geldstrafe in das Vermögensrecht des Betroffenen eingreift. Wesentlich ist das mit der Festsetzung einer Geldstrafe als Kriminalstrafe notwendig verbundene Unwerturteil, der Vorwurf einer Auflehnung gegen die Rechtsordnung und die Feststellung der Berechtigung dieses Vorwurfs. Dieses autoritative Unwerturteil wiegt so schwer, daß es nach der grundgesetzlichen Ordnung nur vom Richter ausgesprochen werden kann.“

⁷⁰ BT-Drs. V/1269, S. 23 f.

⁷¹ Stellvertretend *Blau*, ZStW 89 (1977), 511 (512 f.); *Weber*, ZStW 92 (1980), 313 (314 f.).

einflussreiche Systematiker des Schweizer Verwaltungsrechts, dass die Rezeption der Idee des Verwaltungsstrafrechts, die er *Goldschmidt* zuschreibt, Kriminalisierungsimpulse freisetzen könnte. Es gebe jedoch „kein besonderes, auf die Bedürfnisse der Verwaltung zugeschnittenes Verwaltungsstrafrecht. Zwang und Strafe gehen ihre eigenen Wege, und es ist vom gesetzgebungspolitischen Standpunkt aus verfehlt, die Verletzung sekundärer Verwaltungsinteressen zu Delikten zu stempeln und zur Strafe zu greifen dort, wo der einfache Zwang ausreicht.“⁷² Mit der Rekonstruktion qualitativer Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Kriminalunrecht hatte *Goldschmidt* zwar keine belastbare Deutungsmatrix für das positive Recht geliefert, aber doch wohl das verbreitete – bis heute bisweilen rumorende – Bauchgefühl der Rechtswissenschaft getroffen.

Die Zuordnung zu den bloßen Übertretungen wurde – so *Erik Wolf* unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsdebatten von 1871 – als eine Frage der „Volksüberzeugung“ betrachtet, in der quantitative und qualitative Erwägungen zum gestuften Unrechtsgehalt konvergierten.⁷³ Das markiert letztlich historische Kontingenz und Beweglichkeit. Ob Verwaltungsunrecht kriminalisiert wird, ist letztlich eine Frage des soziokulturellen Prozesses, eine Rechtsordnung nach praktischen gesellschaftlichen Bedürfnissen beständig fortzuentwickeln.⁷⁴ Wenn dem Verwaltungsstrafrecht eine besondere Elastizität und „Zeitverhaftung“ attestiert wurde,⁷⁵ ist das kein Proprium administrativer Indienstnahme, sondern letztlich eine Eigenschaft, die mit dem stets gesellschaftsakzessorischen Strafrecht⁷⁶ insgesamt einhergeht. Gesetzte Rechtsnormen folgen gewiss unterschiedlichen Fließgeschwindigkeiten in der Zeit und haben unterschiedliche gesellschaftskonstitutive Relevanz. Aber schon die meistens mitgedachte Prämisse eines rechtsstaatlichen Strafrechts verweist auf qualitative Merkmale einer Rechtsordnung, die wir zwar voraussetzen müssen, um in unserem gegenwärtigen konstitutionellen Bezugssystem sinnvolle Fragen stellen zu können, die aber alles andere als selbstverständlich sind.⁷⁷

Das geltende Recht entzieht sich weitgehend einer kohärenten Abgrenzung von Kriminalstrafe und Bußgeld nach gehaltvollen qualitativen Kriterien.⁷⁸ Idealisierungen eines

vermeintlich zeitlosen Strafrechts sind gerade hier – so wurde zutreffend betont – wenig plausibel.⁷⁹ Letztlich geht es um Fragen der gesetzgeberischen Gestaltung,⁸⁰ wovon frühzeitig – jedenfalls für die fließende Grenzziehung – auch das Bundesverfassungsgericht ausging.⁸¹ Die hinter der Gestaltung liegenden Strukturen und Bewegungsgesetze in der Zeit offenzulegen, ist dann eine sinnvolle Aufgabe systematisierender Rechtswissenschaft.

2. Verwaltungsunrecht und demokratische Verwaltungsbürokratie

Ein moderner demokratischer Rechtsstaat muss nicht nur angemessene Sicherheit für individuelle Rechte und Güter,⁸² sondern auch Funktionsschutz für seine Institutionen und seine Verfahren gewährleisten, die Verlässlichkeit und maßstabsgeleitete Orientierung vor allem durch administrative Bürokratisierung bieten. Vertrauen in das demokratische System und seine rechtsstaatliche Sicherung hängt vor allem von funktionierenden Institutionen (nicht zuletzt der Verwaltung und der rechtsprechenden Gewalt) ab. Bürokratie wird politisch gerne gescholten, weil es populär ist, man diffuse Unzufriedenheiten bündeln kann und nicht zu konkret werden

Reiche, 25. Aufl. 1930, S. 429 Fn. 3, der eine Verschiedenartigkeit der Deliktsarten nach dem Modell *Goldschmidts* nicht anzuerkennen vermag, aber schlicht ein praktisches Bedürfnis nach einfacheren Sanktionsverfahren für leichte Delikte sieht.

⁷⁹ *Greco* (Fn. 19), S. 181. Siehe auch *Grube*, in: *Cirener/Radtke/Rissing-van Saan/Rönnau/Schluckebier* (Hrsg.), *Leipziger Kommentar, StGB*, Bd. 4, 13. Aufl. 2019, Vor §§ 38 Rn. 91: Die Unterscheidung zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sei auch dann noch sinnvoll, wenn man (wie heute allgemein akzeptiert) „allgemeingültige und überzeugende Abgrenzungskriterien nicht findet.“

⁸⁰ *Achenbach*, GA 2008, 1 ff.; *Tiedemann*, *Wirtschaftsstrafrecht*, 5. Aufl. 2017, Rn. 475.

⁸¹ BVerfGE 27, 18 (30).

⁸² Hier kann nicht die Debatte über den Stellenwert der Rechtsgutstheorie vertieft werden. Verfassungsrechtlich ist sie unerheblich. Vgl. überzeugend BVerfGE 120, 224 (241 f.). Strafrechtstheoretisch wie rechtsdogmatisch ist das Notwendige längst gesagt, worauf hier verwiesen werden kann. Stellvertretend mit weiterführenden Nachweisen *Appel*, *Verfassung und Strafe*, 1998, S. 387 ff.; *Engländer*, ZStW 127 (2015), 616 ff.; *Hörnle*, *Grob anstößiges Verhalten*, 2005, S. 14 ff.; *Stuckenberg*, GA 2011, 653 ff.; *ders.*, ZStW 129 (2017), 349 ff.; *ders.*, ZStW 135 (2023), 904 ff. Rechtspolitische Rationalisierungsdebatten sind damit keineswegs erledigt, wenn legitime politische Anliegen als solche transparent gemacht und sorgfältig präzisiert werden. Hierzu konzise *Brunhöber*, ZStW 135 (2023), 872 ff. Bezeichnenderweise haben einzelne Vertreter einer material-qualitativen Unterscheidung frühzeitig die strafrechtliche Rechtsgutstheorie bemüht, um eine Abgrenzung von bloßen administrativen Wohlfahrtszwecken zu ermöglichen. Vgl. *Wolf* (Fn. 6), S. 523 ff. Dass historisch auch das „Polizeistrafrecht“ vergleichbare Debatten kannte, zeigt *Altenhain*, *Das Anschlussdelikt*, 2002, S. 56 f.

⁷² *Fleiner*, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 1939, S. 206.

⁷³ *Wolf* (Fn. 6), S. 517.

⁷⁴ Vgl. *Goldschmidt* (Fn. 38), S. 6 f.

⁷⁵ *Wolf* (Fn. 6), S. 824. Zuletzt ähnlich wieder *Schmoeckel*, *StuW* 2014, 67 (74).

⁷⁶ Vgl. nur *Jakobs* (Fn. 26), 1. Abschn. Rn. 20; *Jakobs*, ZStW 107 (1995), 843 (844 ff.).

⁷⁷ Auch autoritäre Diktaturen benutzen die Form der Strafe. Vgl. *Gärditz*, *Staat und Strafrechtspflege*, 2015, S. 13 f.

⁷⁸ Etwa (und mit Nachweisen zur Gegenansicht) *Jakobs* (Fn. 26), 3. Abschn. Rn. 8, 10; *Krumpelmann*, *Die Bagatelldelikte*, 1966, S. 166 ff.; *Mattes*, ZStW 82 (1970), 25 (27 f.). In der Sache bereits ebenso die frühere Kritik bei v. *Hippel*, *Lehrbuch des Strafrechts*, 1932, S. 88 f.; ferner *Peters*, in: *Graf Hue de Grais/Peters/Hoche* (Hrsg.), *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen*

muss. Tatsächlich ist Bürokratie aber eine Funktionsbedingung eines funktionierenden demokratischen Rechtsstaats, der politischen Mehrheitswillen in Gesetze umgießt, deren Anspruch auf Sozialgestaltung aber letztlich an einem professionellen und routinierten Vollzug durch Verwaltungsstäbe hängt. Demokratien sind unvermeidbar bürokratisch.⁸³ Gerade in einer Krise, in der stabilisierende Routine gefragt ist, nicht hektischer Aktionismus, ist das eine Stärke.⁸⁴ Administrative Leistungsfähigkeit, gesetzliche Aufgaben zu erfüllen, und bürokratische Routine dürften durchweg auch den demokratisch artikulierten Erwartungen der Menschen entsprechen, deren Unzufriedenheit sich eigentlich nicht gegen Bürokratie als solche, sondern lediglich gegen deren schlechtes Funktionieren richtet. Administrative Problembewältigung durch Verfahren ist zugleich ein Produkt gesellschaftlicher Pluralisierung, deren Rückgang geteilter moralischer Orientierungsgewissheit Bedürfnisse nach rechtlicher Normierung und adaptionsfähiger Regulierung auslöst.⁸⁵ Wenn eine Gesellschaft zunehmend heterogene Werte und Lebensentwürfe aufnimmt und deren gesellschaftliche Entfaltung gleichberechtigt sowie grundrechtlich armiert ermöglicht, wird letztlich das allgemeine Gesetz zum einheitsstiftenden Mittelpunkt sozialer Ordnung.⁸⁶ Gesetzlichkeit fordert dann aber weniger Orientierungssicherheit aus abstrakt-generellen Normen heraus, sondern Institutionen, die professionell in rechtlichen Verfahren nach rechtlichen Maßstäben Entscheidbarkeit herstellen, Recht also als soziale Tatsache in der Anwendung erfahrbar machen. Ein demokratischer Rechtsstaat bewährt sich im Rechtsalltag vor allem durch justizielle sowie administrative Leistungsfähigkeit und funktionierende Vollzugsstrukturen. Staatliche Strafrechtspflege ist hierbei ein wichtiger Baustein des staatlichen Reaktionsinstrumentariums auf Rechtsverletzungen, aber gewiss nicht der normative Systemmittelpunkt, der die Identität der Gesellschaft definiert.⁸⁷ Das Strafrecht ist seinerseits in unterschiedlicher Weise verzahnt mit anderen – mitunter gesellschaftspolitisch weitaus wichtigeren – gesetzlichen Staatsaufgaben.

a) Schutz institutioneller Funktionsbedingungen durch Strafrecht

Ein Verwaltungsstrafrecht schützt die institutionell-verfahrensrechtlichen Mechanismen demokratisch-rechtsstaatlicher Problembewältigung durch Verwaltung.⁸⁸ Für einen demo-

kratischen Rechtsstaat, dessen Legitimationsarchitektur vor allem auf Institutionen und Verfahren gründet, die eine permanente Konkretisierung ermöglichen, was ein auf gleicher Freiheit aller in praktischen Lebenssituationen beruhendes Gemeinwohl bedeuten soll,⁸⁹ und praktische Orientierung sowie Entscheidbarkeit sichern, sind das essentiell wichtige Anliegen. Ein modernes Strafrecht, das ganz allgemein auch institutionelle Pflichten abbildet, die über den Schutz individueller Rechtsgüter hinausgehen,⁹⁰ kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Verfassungsrechtlich ist die Rechtfertigung des Verwaltungsstrafrechts daher im Allgemeinen trivial, verfassungstheoretisch wäre sie durch den Wert derjenigen Funktionen organisierter Staatlichkeit zu legitimieren, auf deren Integrität die Gesellschaft angewiesen ist und die durch die Sanktionierung stabilisiert werden sollen. Welche Gravitas die funktionelle Integrität von Verwaltung hat, lässt sich nicht abstrakt beantworten, sondern hängt von den Kontexten ab, derentwegen man einen Lebensbereich überhaupt administrativen Kontroll- oder Zulassungsverfahren unterstellt hat. Das hoheitliche Verwalten als solches ist in einem demokratischen Rechtsstaat weder Selbstzweck noch Emanation apokryphen Etatismus,⁹¹ sondern gesellschaftliche Aufgabe, die konkrete und – analog zu den Funktionsbereichen einer modernen Gesellschaft – breit aufgefächerte Ziele verfolgt. Eine unausgesprochene Absonderung des Verwaltungsstrafrechts als Nebenstrafrecht vom eigentlichen Kernstrafrecht transportiert insoweit mehr als ein Quäntchen frühliberalistischer Romantik einer Bürgergesellschaft, die vom Staat vor allem ihre individuellen Güter geschützt wissen, im Übrigen aber in Ruhe gelassen werden wollte. Einem zeitgemäßen Verständnis eines demokratischen Rechtsstaats, der immer auch Verwaltungsstaat, Leistungsstaat und sozialer Kohärenzsicherungsstaat ist, wird das offenkundig schon sehr lange nicht mehr gerecht.⁹²

b) Einheit der Rechtsbindung, Konvergenz des Ermächtigungsrahmens

Eine Abstraktion bloßen Verwaltungsunrechts erscheint auf dieser Grundlage jedenfalls aus staatsrechtlicher Sicht nicht

⁸³ Kersten/Neu/Vogel, Politik des Zusammenhalts: Über Demokratie und Bürokratie, 2020, S. 135 ff.; Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 68 f.

⁸⁴ Kersten/Neu/Vogel, VerwArch 107 (2016), 418 ff.

⁸⁵ Kersten, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 54 Rn. 3 ff., am Beispiel der Medizinethik.

⁸⁶ Volkmann, Der Staat 39 (2000), 325 (352).

⁸⁷ Gärditz (Fn. 77), S. 46 ff.

⁸⁸ Ehlers/Pünder, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 3 Rn. 68; Gärditz (Fn. 4), § 16 Rn. 40 ff.; Heghmanns, Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht und Verwaltungshandeln, 2000.

⁸⁹ Zum prozeduralen Gemeinwohlverständnis etwa Dreier, AöR 113 (1988), 450 (457, 460, 466 f.); Engel, Rechtstheorie 32 (2001), 23 (25 ff.); Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl. 2006, S. 60, 208 ff., 499 ff., 709 f., 771; Schuppert, in: Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 67 (74 f.).

⁹⁰ Eingehend Jakobs (Fn. 26), 2. Abschn. Rn. 16 ff. Vgl. im konkreten Kontext des Ordnungswidrigkeitenrechts als materiellen Verwaltungsstrafrechts Mattes, ZStW 82 (1970), 25 (27): „Gegenstand und Aufgabe der Rechtsordnung ist nicht die Abgrenzung und Sicherung von Individualsphären, sondern die Ordnung des Mitseins.“

⁹¹ Vgl. allgemein BVerfGE 123, 267 (346).

⁹² Vgl. aber auch Ohana, in: Dubber/Hörnle (Hrsg.), The Oxford Handbook of Criminal Law, 2014, S. 1064 (1069 ff.), der die Idee eines Verwaltungsstrafrechts bei Goldschmidt im Kontext anwachsender autoritärer Wohlfahrtsstaatlichkeit positioniert.

sinnvoll. Auch historische Vorbehalte gegenüber einer weitgehend frei agierenden Verwaltung, die sich der streng formalisierten Matrix justizieller Strafrechtspflege entziehe, haben sich angesichts der umfassenden Rechtsbindung der Exekutive (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG) erledigt.⁹³ Die rechtliche Programmierung der Verwaltung divergiert unter dem in den 1970er Jahren ansetzenden Siegeszug des Vorbehalts des Gesetzes für grundrechtswesentliches Handeln⁹⁴ nicht mehr grundlegend von der Strafrechtspflege. Eine rechtsstaatlich disziplinierte Verwaltung unterscheidet sich von einer weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft eher habituell und verwaltungskulturell⁹⁵, nicht hingegen aber institutionell.⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat zudem die formalen und materiellen Anforderungen an repressive und präventive Eingriffsermächtigungen nach Maßgabe der Eingriffsintensität durchweg harmonisiert,⁹⁷ also die Bedeutung funktionaler Unterschiede der Maßnahmenziele für die Eingriffsrechtfertigung deutlich reduziert. Das erleichtert es zugleich, die hinter dem geltenden Recht stehenden Interessen zu gewichten und den konkreten Eigenwert des Verwaltungshandelns herauszuparieren.

c) Steuer- und Medizinnebenstrafrecht als Referenzgebiete

Brauchbar verdeutlichen lässt sich dies am Steuerstrafrecht. Das Finanzstrafrecht war historisch die Mutter des akzessorischen Verwaltungsstrafrechts. Für *Goldschmidt* war es modellbildend und das primäre Referenzgebiet.⁹⁸ Der Straftatbestand der Steuerhinterziehung (§ 370 AO) schützt bis heute flankierend das Besteuerungsverfahren. Geschütztes Rechtsgut soll nach allgemeiner Auffassung das öffentliche Interesse am rechtzeitigen und vollständigen Aufkommen der jewei-

ligen Steuer sein.⁹⁹ Die Verwaltung wird vor falschen Angaben geschützt, die die richtige Bestimmung der verwaltungsrechtlich entscheidungserheblichen Tatsachen beeinträchtigen würden. Vergleichbarer Täuschungsschutz zur Sicherung der verlässlichen Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren (vgl. § 24 VwVfG, § 24 AsylG) findet sich verschiedentlich auch im nicht unmittelbar vermögensrelevanten verwaltungsrechtsakzessorischen Strafrecht (z.B. § 85 Abs. 2 AsylG; § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG; § 96 Nr. 6 AMG). In einer Leitentscheidung hat das Reichsgericht vor genau 100 Jahren klargestellt, dass nicht die „Steuerhoheit“ im Allgemeinen, sondern das konkrete Aufkommen aus der einzelnen Steuer gegen eine Verkürzung geschützt werde.¹⁰⁰ Die Einhaltung der steuerrechtlichen Pflichten ist hierbei kein Selbstzweck.¹⁰¹ Geschützt ist vielmehr das staatliche Vermögen,¹⁰² „verstanden als ein Gestaltungspotenzial, das sich der Staat über sein Besteuerungssystem verschafft und das es ihm erst ermöglicht, seine gesellschaftssteuernden Funktionen zu erfüllen.“¹⁰³ Auch die Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) wird – ganz allgemein – nicht als solche verletzt, sondern setzt die Verletzung einer primären Verhaltensnorm voraus.¹⁰⁴ Hinter den einzelnen Steuertatbeständen, die diese Verhaltensnormen konstituieren, stehen aber grundlegende gesellschaftliche Wertungen, die in materielles Recht umgegossen wurden. Gründe und Maß der Besteuerung berühren zentrale Grundverständnisse einer freiheitlichen Ordnung,¹⁰⁵ insbesondere die individuelle Leistungsfähigkeit, die Leistungsgerechtigkeit, die Gleichheit, die bürgerschaftliche Verantwortung für die Allgemeinheit, die Generationen- und Familiengerechtigkeit und die demokratisch zu verhandelnde Bereitschaft, für geregelte Staatsaufgaben und Verwaltungszwecke Einnahmen zu generieren, ohne die ein demokratischer Rechtsstaat leere Hülse mit dem Wert des Marktpreises für Altpapier der Gesetz- und Verordnungsblätter bliebe.

Ein anderes Gebiet, in dem funktionierende Verwaltungsverfahren essentielle Stabilisierungsleistungen für den Schutz elementarer Rechtsgüter erbringen, ist das Medizinneben-

⁹³ *Greco* (Fn. 19), S. 186, 200.

⁹⁴ BVerfGE 40, 237 (249); 47, 46 (79); 49, 89 (126 f.); 80, 124 (132); 83, 130 (142, 151 f.); 84, 212 (226); 88, 103 (116); 95, 267 (307 f.); 98, 218 (251); 101, 1 (34); 108, 282 (311); 116, 24 (58); 128, 282 (317); 134, 141 (184); 141, 143 (170 f.); 147, 253 (309 ff.).

⁹⁵ Zum Begriff der Verwaltungskultur *Fisch*, in: Burgi (Hrsg.), *Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2017, S. 149 ff.; *Hill*, DVBl 2021, 1457 ff.; *Marsch*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. V, 2023, § 125 Rn. 32, 40; *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 2007, 40 ff.; *Sommermann*, DÖV 2015, 449 ff.; *Thieme*, *Die Verwaltung* 20 (1987), 277 ff.

⁹⁶ Zur Lokalisierung als Behörde innerhalb der Exekutive etwa BVerwG, Urt. v. 28.2.2019 – 7 C 23/17 = NVwZ 2029, 978 (979); *Gärditz*, GSZ 2019, 133 (135 f.); *Krauß*, in: Löwe/Rosenberg, *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz*, Großkommentar, Bd. 11, 27. Aufl. 2023, StPO § 146 Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, *Grundgesetz*, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2015, Art. 92 Rn. 55; *Trentmann*, ZIS 2016, 130 (135 f.); *Wittreck*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006, S. 353 f.; *Rautenberg*, GA 2006, 356 (358).

⁹⁷ BVerfGE 154, 152 (269 f.); 162, 1 (109, 115 ff.); 163, 43 (89 f.).

⁹⁸ *Goldschmidt* (Fn. 38), S. 418 ff.

⁹⁹ BGHSt 36, 100 (102); 40, 109 (111); 43, 381 (404 f.); BGH, Beschl. v. 24.4.1996 – 5 StR 142/96 = NSTZ-RR 1996, 316; *Ransiek*, in: Kohlmann (Hrsg.), *Steuerstrafrecht*, Kommentar, 78. Lfg., Stand: Mai 2022, AO § 370 Rn. 53 ff.; *Schott*, in: Hüls/Reichling (Hrsg.), *Steuerstrafrecht*, Kommentar, 3. Aufl. 2024, AO § 370 Rn. 6.

¹⁰⁰ RGSt 59, 258 (262).

¹⁰¹ In diese Richtung aber *Isensee*, NJW 1985, 1007 (1008). Mit Recht kritisch *Schmitz/Wulf*, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Bd. 8, 4. Aufl. 2023, AO § 370 Rn. 2.

¹⁰² *Schmitz/Wulf* (Fn. 101), AO § 370 Rn. 6.

¹⁰³ *Stark-Lütke Schwienhorst/Hoyer*, in: Gosch/Hoyer (Hrsg.), *Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung*, Kommentar, 166. Lfg., Stand: Februar 2022, AO § 370 Rn. 4.

¹⁰⁴ *Sauer*, *Öffentliches Reaktionsrecht*, 2021, S. 254.

¹⁰⁵ Vgl. nur *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118 Rn. 1 ff.

strafrecht.¹⁰⁶ Die Verwaltungsverfahren, die die Sicherheit von Arzneimitteln oder die ethische Vertretbarkeit von medizinischen Eingriffen sichern sollen, sind für die Integrität von Rechten sowie die Verlässlichkeit des routinierten Verkehrs mit Stoffen und der medizinischen Handlungspraktiken von keinem geringeren Gewicht als holzschnittartige Verletzungsdelikte. Ob Arzneimittel vor der Produktzulassung hinreichend geprüft sind, um die Wirksamkeit zu gewährleisten und unververtretbare unerwünschte Arzneimittelwirkungen zu minimieren, hat gewiss für die Gesellschaft keine geringere Bedeutung als die Eindämmung des Fahrraddiebstahls oder der Sachbeschädigung. Die heterogenen verwaltungsakzessorischen Straftatbestände der §§ 95 f. AMG daher – jenseits einer formalen Standortbeschreibung als neben dem StGB stehend – als bloßes Nebenstrafrecht zu deklassieren, erscheint wenig sinnvoll. Eine rein straf- und deliktsrechtliche Absicherung vertretbarer Pharmakotherapien würde die Menschen mit extremer Unsicherheit belasten, die ihrerseits praktische Handlungsfreiheit erdrücken kann. Vorgelagerte Verwaltungsverfahren entlasten die Menschen, indem sie Risiken, die für die Einzelnen nicht überschaubar sind, auf ein sozialverträgliches Maß eindämmen. Die Integrität dieser Verwaltungsverfahren hat also für eine freiheitliche Gesellschaft und ihr Recht einen sehr hohen praktischen Wert. Warum sollte man diesen nicht mit dem Instrument der Kriminalstrafe schützen?

III. Regelungstechnik

Hinter den verschiedenen verwaltungsakzessorischen Straftatbeständen stehen nach alledem durchweg gewichtige öffentliche Interessen, die eine Kriminalisierung plausibel begründen können.¹⁰⁷ Verwaltungsstrafrecht ist dann vor allem eine Frage der Regelungstechnik.¹⁰⁸ Gut untersucht und breit diskutiert sind die divergenten Regelungstechniken der verwaltungsrechtsakzessorischen und der verwaltungsakzessorischen Straftatbestände.¹⁰⁹ Dies bedarf hier keiner Ver-

tiefung. Auffällig ist, dass sich grundsätzlichere strafrechtswissenschaftliche Erkenntnisinteressen meistens auf die in das Strafgesetzbuch inkorporierten Umweltstraftaten (§§ 324 ff. StGB) richten. Dem sogenannten Nebenstrafrecht, das – wie dargelegt – eine kunterbunte Fülle an Straftatbeständen in den Schlussteilen verwaltungsrechtlicher Fachgesetze erfasst, wird hingegen kaum Beachtung geschenkt. Tatsächlich wäre es das Hauptanwendungsfeld für Fragen der Verwaltungsakzessorietät.¹¹⁰ Die Strafrechtswissenschaft erläutert es gelegentlich in Kommentaren,¹¹¹ also einem primär an die Rechtsanwendungspraxis gerichteten epistemischen Transmissionsriemen für die Deutung des geltenden Rechts.¹¹² Bisweilen wird die Kommentierung der strafrechtlichen Annexbestimmungen ohnehin gleich in der Verwaltungsrechtswissenschaft zur lieblosen Miterledigung überlassen. Selbst die in der Strafverfolgungspraxis zentrale Materie des Betäubungsmittelrechts kommt – von einer sehr positiven Ausnahme abgesehen¹¹³ – nicht in die Gunst wissenschaftlicher Grundlagenforschung.

Eine dringend notwendige Erfassung, Konsolidierung und wissenschaftliche Systematisierung der unzähligen Strafvorschriften des verwaltungsakzessorischen Nebenstrafrechts ist immer noch Desiderat. Mit originär wissenschaftlich-epistemischen Gründen ist das nicht zu rechtfertigen. Das allgemeine Desinteresse am Nebenstrafrecht ließe sich wohl nur wissenschaftssoziologisch erklären. Der eigentlich erfrischende Fokus auf die theoretischen und philosophischen Probleme sowie auf die systembildende Kraft des Allgemeinen Teils hat Schattenseiten. Andere Goldminen wissenschaftlicher Grundlagenforschung geraten aus dem Blick, weil ihnen offenbar der Nimbus einer Gelehrsamkeit fehlt, die bereits genügend vorgrundgesetzlichen und überhaupt vorpositiven Staub eingeatmet hat. Das ist schade und verschenkt unnötig Forschungspotentiale, die nicht nur die Strafrechtswissenschaft selbst bereichern, sondern auch Brücken in die Verwaltungsrechtswissenschaft bauen könnten.

Das gesamte Korpus eines Verwaltungsstrafrechts, dessen Struktur und Bedeutung nicht vom Regelungsstandort abhängt, dient dazu, das repressive Strafrecht in den Dienst

¹⁰⁶ Gärditz, in: Duttge (Hrsg.), Das Medizinstrafrecht: bloßer Anwendungsfall oder Innovationsmotor der allgemeinen Strafrechtslehren?, 2024, S. 7 ff.

¹⁰⁷ Greco (Fn. 19), S. 203 ff.

¹⁰⁸ Gärditz (Fn. 4), § 16 Rn. 41 ff.

¹⁰⁹ Siehe aus beiden Wissenschaftssäulen beispielsweise Bock, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts, Bd. 5, 2020, § 48 Rn. 14 ff.; Breuer, DÖV 1987, 169 ff.; Breuer, AöR 115 (1990), 448 ff.; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 2017, Rn. 1579 ff.; Heine, NJW 1990, 2425 ff.; Heinrich, ZAR 2005, 309 ff.; Kemme, Das Tatbestandsmerkmal der Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten in den Umweltstraftatbeständen des StGB, 2007; Kubiciel, in: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht, Kommentar, 2017, Vor §§ 324 ff. Rn. 27 ff.; Kühl, in: Küper/Puppe/Tenckhoff (Hrsg.), Festschrift für Karl Lackner zum 70. Geburtstag am 18. Februar 1987, 1987, S. 815 ff.; Kühlen, ZStW 105 (1993), 697 ff.; Ossenbühl, DVBl. 1990, 963 (970 ff.); Paeffgen, in: Küper (Hrsg.), Beiträge zur Rechtswissenschaft: Festschrift für Walter Stree und Johannes Wes-

sels, 1993, S. 587 ff.; Perschke, wistra 1996, 161 ff.; Rengier, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts, Bd. 2, 2020, § 32 Rn. 33 ff.; Rogall, GA 1995, 299 ff.; Rühl, JuS 1999, 521 ff.; Schröder, VVDStRL 50 (1991), 196 (201 ff.); Wegener, NSTZ 1998, 608 ff.

¹¹⁰ Münkler, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 173 Rn. 23.

¹¹¹ Vor allem Erb/Schäfer (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 7–9, 4. Aufl. 2022. Auf das Nebenstrafrecht fokussiert ist Häberle, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 254. Lfg., Stand: 2025. Bezeichnenderweise sind sämtliche Autorinnen und Autoren (aktive wie pensionierte) Praktikerinnen und Praktiker.

¹¹² Allgemein zur Dogmatik Jestaedt, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 117 ff.

¹¹³ Oğlakcioğlu, Der Allgemeine Teil des Betäubungsmittelstrafrechts, 2013.

administrativer Zwecke zu stellen.¹¹⁴ Die Techniken hierzu divergieren, die Regelungsstandorte (Strafgesetzbuch, allgemeines Verwaltungsrecht [Modell der §§ 369 ff. AO] oder Fachgesetz) sind unterschiedlich. Materielles Kriminalstrafrecht in Fachgesetzen, das Verstöße gegen verwaltungsrechtliche Pflichten kriminalisiert, folgt schlicht dem regulativen Sachzusammenhang.¹¹⁵ Es gibt daher auch keine Hierarchisierung des Regelungsstandorts, der – wie z.B. die Geschichte der Gewässerverschmutzung (§ 324 StGB) zeigt¹¹⁶ – ein gesetzgeberischer Verschiebepark ist. Formal betrachtet geht es jeweils um förmliche Parlamentsgesetzgebung. Ob man eine Regelung im Strafgesetzbuch oder im Fachrecht positioniert, ist eine schlichte Frage regulatorischer Klugheit. Die Transplantation von Verwaltungsstrafrecht ins Strafgesetzbuch dient in der Regel einer Sichtbarmachung,¹¹⁷ die legistisch fragwürdig ist, weil sie letztlich Symbolik über Regelungsfunktion stellt.

Auch das Gewicht der Straftaten kann sehr unterschiedlich sein. Meistens geht es bei akzessorischen Straftatbeständen im Fachrecht um eher niederschwellige Strafandrohungen, die insoweit dem Charakter als materielles Verwaltungsunrecht auf der Rechtsfolgenseite Rechnung tragen. Das ist keine Abwertung, zumal auch im „Kernstrafrecht“ des StGB praktisch vor allem die Mindeststrafandrohung und nicht der – nur sehr selten ausgeschöpfte – Strafraum nach oben relevant ist. Es gibt aber auch im Nebenstrafrecht verwaltungsakzessorische Verbrechenstatbestände wie etwa §§ 19 ff. KrWaffKrG, § 17 CWÜAG, §§ 96 f. AufenthG oder §§ 29a ff. BtMG. Gerade weil hier die Strafandrohungen sehr hoch sind (§ 30a BtMG hat einen Strafraum wie Totschlag), ist es vielleicht besonders sinnvoll, die Begriffsbildung im deutlich präziseren System des administrativen Fachrechts zu belassen, das auch die vorgreiflichen Verwaltungsverfahren enthält sowie die von den Eigenheiten des Rechtsgebietes durchtränkten Regelungsstrukturen präformiert. Das Finanzstrafrecht als Mutter des Verwaltungsstrafrechts¹¹⁸ ist hier mit dem Straftatbestand der Steuerhinterziehung (§ 370 Abs. 1 AO) typusprägend. Der Unrechtsgehalt wird im Kern durch die verwaltungsrechtliche Ge- oder Verbotsnorm definiert, auf die dann – nicht generell unzulässige¹¹⁹ – Blankett-Straftatbestände verweisen.

Ist ein Tatbestand verwaltungsakzessorisch, bleibt ein Verhalten grundsätzlich auch dann (als tatbestandslos oder gerechtfertigt) straffrei, wenn der Verwaltungsakt zwar rechtswidrig, aber gemessen an §§ 43, 44 VwVfG wirksam

ist.¹²⁰ Abweichendes gilt bekanntlich für die systemwidrige¹²¹ Ausnahme des § 330d Nr. 5 StGB, die bezeichnenderweise nur für das Umweltstrafrecht, nicht aber allgemein gilt¹²², sowie für vergleichbare – jeweils nicht analogiefähige¹²³ – punktuelle Ausnahmeregelungen (z.B. § 18 Abs. 9 AWG; § 16 Abs. 4 CWÜAG).¹²⁴ Die Bindung an Verwaltungsakte schützt gerade auch den Kompetenzraum der Verwaltung,¹²⁵ damit aber die Regelungsstrukturen des Fachverwaltungsrechts, dessen reibungsloses Funktionieren auch dann gefährdet wäre, wenn Verwaltungsverfahren mit dem Risiko ständiger Interventionen fachfremder Strafverfolgungsbehörden belastet wären. Zugleich sichert die Akzessorietät zu im Verwaltungsrechtsschutz angreifbaren Verwaltungshandlungen das Primat einer kompetenten Fachgerichtsbarkeit.¹²⁶ Letztlich verfolgt also die materielle Ausgestaltung des Verwaltungsstrafrechts organisations- und verfahrensrechtliche Leitideen der funktionalen Arbeitsteilung. Strafverfolgung durch Justizbehörden und administrative Rechtsdurchsetzung sind unterschiedliche Modi der Normstabilisation in Bezug auf verwaltungsrechtliche Pflichten. Die genaue Beschreibung und Bewertung, wie diese Mechanismen arbeitsteiliger Konfliktbereinigung funktionieren, welche Reibungen sie erzeugen und welche Interaktionen sie ermöglichen, ist keine triviale und auch keine abgeschlossene wissenschaftliche Aufgabe.

IV. Integrierte Forschungsperspektiven

Welche integrierten Forschungsperspektiven ergeben sich nun hieraus, die Straf- und Staatsrechtslehre vielleicht als gemeinsames Hausgut ansehen könnten, auch um stärker miteinander ins Gespräch zu kommen und voneinander zu lernen? In den frühen Debatten um das Verwaltungsstrafrecht

¹¹⁴ Tiedemann (Fn. 18), S. 47 f.

¹¹⁵ Sieber/Engelhart, RW 2012, 364 (383).

¹¹⁶ Siehe Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, 1980, S. 14 ff.

¹¹⁷ Sieber/Engelhart, RW 2012, 364 (382 f.).

¹¹⁸ Goldschmidt (Fn. 38), S. 418 ff.

¹¹⁹ Zu den Grenzen der Verweisungstechnik BVerfGE 143, 38 ff.; 153, 310 ff.; BVerfG, Beschl. v. 23.6.2010 – 2 BvR 2559/08 = wistra 2010, 396 (402 ff.); Bülte, JuS 2015, 769 ff.; Hoven, NStZ 2016, 377 ff.; Rossi, ZIP 2016, 2437 ff.

¹²⁰ Siehe nur BGHSt 50, 105 (113); 65, 257 (267); 66, 83 (87); BGH, Urt. v. 11.2.2000 – 3 StR 308/99 = NJW 2000, 1732 (1734); BGH, Urt. v. 6.9.2022 – 1 StR 389/21 = wistra 2022, 518 (520); BGH, Beschl. v. 22.3.2023 – 1 StR 440/22 = NStZ 2024, 98 (99); Bock (Fn. 109), § 48 Rn. 15; Fischer/Lutz, in: Fischer, Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Kommentar, 72. Aufl. 2025, Vor § 24 Rn. 7 f.; Rengier, ZStW 101 (1989), 874 (892); Rudolphi, NStZ 1984, 193 (197).

¹²¹ Kritisch Breuer, JZ 1994, 1077 ff.

¹²² BGHSt 66, 83 (89); Paetzold, NStZ 1996, 170. Vorausgesetzt bei BGH, Beschl. v. 22.3.2023 – 1 StR 440/22 = NStZ 2024, 98 (99), der die Anwendbarkeit bei Verwaltungsakten nach AO nicht einmal diskutiert.

¹²³ BGHSt 66, 83 (89); Heinrich, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 9, 4. Aufl. 2022, KrWaffG § 22a Rn. 34; Weber, in: Weigend/Küpper (Hrsg.), Festschrift für Hans Joachim Hirsch zum 70. Geburtstag am 11. April 1999, 1999, S. 795 (800); Wimmer, JZ 1993, 67 (70).

¹²⁴ Zum Meinungsstand im Übrigen hier nur Rönau, in: Cirener/Radtke/Rissing-van Saan/Rönau/Schluckebier (Hrsg.), Leipziger Kommentar, StGB, Bd. 3, 13. Aufl. 2019, Vor §§ 32 ff. Rn. 282 ff.

¹²⁵ Schröder, VVDStRL 50 (1991), 196 (207).

¹²⁶ Jarass, VVDStRL 50 (1991), 238 (257).

wurde bewusst Anschluss an Staatstheorie und Staatsrechtslehre gesucht.¹²⁷ Dies ließe sich revitalisieren, zumal wenn man die jüngere Formierung einer verfassungstheoretischen Landschaft¹²⁸ sowie die Theoretisierungsbewegungen der Verwaltungsrechtswissenschaft¹²⁹ nutzt, um das Strafrecht als Baustein einer integrierten Herrschaftsarchitektur¹³⁰ stärker in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen.¹³¹ Das Strafrecht könnte wiederum das Verwaltungsstrafrecht als Brücke hinein in verwaltungsrechtliche Debatten nutzen. Bereits eine adäquate Strafbegründung – also die theoretische Basis jedes punitiven Reaktionsmodells – lässt sich nicht zeitlos und unabhängig vom konkreten rechtlichen Bezugssystem formulieren, sondern bleibt stets auf eine konkrete Rechtsordnung und ihre Ordnungsfunktionen¹³² bezogen, aus der heraus sich erst der jeweilige Sinn von Strafe deuten lässt.¹³³ Für die Strafrechtswissenschaft in einem demokratischen Rechtsstaat, dessen Rückgrat professionelle Verwaltungsbükratien sind, sollte das hinreichend breit aufgefächerte Verwaltungsstrafrecht genügend Material bieten, Legitimierungsgründe für Strafe mit den institutionellen Bedingungen administrativer Herrschaftsausübung (Organisation und Verfahren) zu verkoppeln. Gemeinwohl verwirklicht sich zudem sowohl im Straf- wie im Verwaltungsrecht fallbezogen. Dass die praktische Zunahme des Verwaltungsnebenstrafrechts bislang keinen spürbaren Einfluss auf die strafrechtliche Theoriebildung hatte,¹³⁴ erscheint daher – je nach Perspektive – entweder als negativer Markenkern oder – was aus meiner Sicht näher läge – als Desiderat.

Ein öffentliches Reaktionsrecht ist vor allem eine Gestaltungsaufgabe.¹³⁵ Aus verwaltungsrechtlicher Sicht sind Sanktionen Instrumente, die praktische Wirksamkeit des Verwaltungshandelns herzustellen.¹³⁶ Es bedarf hierzu eines differenzierten Sanktionsinstrumentariums.¹³⁷ Schon die gesellschaftliche Relevanz punitiver Reaktionsinstrumente spricht dafür, den Blick zu weiten. Auch das Strafrecht sollte hierzu

in die Gesamtbetrachtung integriert werden.¹³⁸ Das Ordnungswidrigkeitenrecht als materielles Strafrecht wäre in eine Systembildung einzubeziehen, weil hier (jedenfalls in einem weiteren Sinne) materiell strafrechtliche Reaktionsmuster und strafprozessuale Verfahrensstrukturen mit administrativer Rechtsdurchsetzung verzahnt werden. Die weitgehende Vernachlässigung des – konzediert: intellektuell spröden – Ordnungswidrigkeitenrechts durch Verwaltungs- und Strafrechtswissenschaft wird der großen praktischen Bedeutung nicht gerecht, die meistens eben auch Theoriebedarf indiziert. Wenn man staatliches Reaktionsrecht wissenschaftlich durchmisst, sollte man nicht Felder weitgehend aus der Theoriebildung ausblenden, für die es offenkundig ein großes praktisches Bedürfnis in der Gesellschaft gibt. Zudem bestehen angesichts der Fragmentierung, Streuung und Heterogenität des Verwaltungsstrafrechts allgemein erhebliche Konsolidierungs- und Verallgemeinerungspotentiale. Das Verwaltungsrecht ist so bunt wie das Leben. Da es in seiner unübersichtlichen Breite, seiner Heterogenität und in seiner Vielfalt deutlich höhere Anforderungen an eine Navigation stellt, ist übergreifende Systembildung als wissenschaftliche Aufgabe etabliert.¹³⁹ Die Wissenschaft vom Verwaltungsstrafrecht könnte hierauf aufsatteln.

Insoweit ließen sich auch an das Verwaltungsstrafrecht systembildende Fragen stellen: Welche Kriminalisierungsmuster lässt das auf zahlreiche Fachgesetze verteilte Verwaltungsstrafrecht erkennen? Was wird kriminalisiert, was in den noch viel umfangreicheren Bußgeldtatbeständen belassen? Selbst wenn man Versuche, in der Tradition *Goldschmidts* qualitative Unterscheidungen im Unrechtsgehalt auf einer abstrakten Ebene herauszupräparieren, für gescheitert hält, stellt sich immer noch die Frage, ob es im positiven Recht nicht zumindest regulatorische Entscheidungsmuster gibt, die eine Strafwürdigkeit ausmachen. Warum verzichtet man in manchen Gesetzen auf Straftatbestände und begnügt sich – trotz gewichtiger Gemeinwohlbelange – mit Bußgeldbestimmungen (wie etwa § 46 AtG; § 194 StrlSchG)? Liegt das schlicht daran, dass man die allgemeinen Verletzungsdelikte sowie im Strafgesetzbuch lokalisierte Spezialnormen (wie korrelierend § 328 StGB) bereits als ausreichend erachtet hat? Oder wird hier ein geringer zu gewichtender Unrechtsgehalt zugeschrieben? Welche Funktion hat das Strafrecht für die Verwaltung und deren Verfahren? Gerade die Rolle der Strafverfolgungsbehörden im Verwaltungsstrafrecht ließe sich näher analysieren. Werden die Staatsanwaltschaften zu Hilfspersonen der Verwaltungszwecke? Oder bringt umgekehrt die Kriminalisierung einen justiziellen Gerechtigkeitswert in die flankierten Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsverfahren? Lassen sich überhaupt einheitliche Aussagen für ein imaginiertes Verwaltungsstrafrecht

¹²⁷ Wolf (Fn. 6), S. 518, 521 f.

¹²⁸ Impulsgebend vor allem *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung, 2009; *ders.*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 1.

¹²⁹ Hier nur stellvertretend mit zahlreichen Nachweisen zu den Theoriedebatten seit den 1990er Jahren *Voßkuhle*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 1 ff.

¹³⁰ *Lacey*, State Punishment, 2. Aufl. 1994, S. 2.

¹³¹ In diesem Sinne für Verwaltungssanktionen *Ohana* (Fn. 92), S. 1081 ff., obgleich nach inhaltlich wenig überzeugenden Kategorien.

¹³² Vgl. *Zabel*, ZStW 120 (2008), 68 ff.

¹³³ *Pawlik*, in: Pawlik/Zaczyk (Hrsg.), Festschrift für Günther Jakobs, 2007, S. 469 (478).

¹³⁴ Bilanzierend *Gärditz* (Fn. 34), S. 23.

¹³⁵ Grundsätzlich *Sauer* (Fn. 104), S. 548 ff.

¹³⁶ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl. 2004, S. 56, 323.

¹³⁷ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 136), S. 223, 315 f.

¹³⁸ Vgl. zu Möglichkeiten des Andockens *Sauer* (Fn. 104), S. 42 f., 46, 60, 75, 98, 553.

¹³⁹ Vgl. nur *Schmidt-Aßmann* (Fn. 136), S. 1 ff. Präzise Standortbestimmung, die Bestimmung des Inhalts geltenden Rechts und wissenschaftliche Eigenleistungen abschichtet, bei *Hilbert*, Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, 2015.

treffen, wenn es um Regelungsbereiche wie das Betäubungsmittelrecht geht, die vollständig vom Strafrecht dominiert werden, das eigentlich nur die Erteilung administrativer Erlaubnisse durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (§ 3 BtMG) absichert? Wie ist das Zusammenwirken von Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden strukturiert? Das Kooperationsrecht zwischen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden wird – wenn überhaupt – meist nur als Problem des wirksamen Datenschutzes thematisiert.¹⁴⁰ Es ist aber auch – wie allgemein¹⁴¹ – Informations- und Interaktionsrecht, das der wirksamen Aufgabenerfüllung dient. Die unterschiedlichen Zugriffe auf Tatsachen zwischen Ermittlungs- und Verwaltungsverfahren sind vielleicht für nicht verwaltungsakzessorische, aber doch für verwaltungsrechtsakzessorische Straftatbestände relevant, weil die grundsätzlich zulässigen Inzidentfeststellungen¹⁴² von Straftaten im Verwaltungsverfahren zu abweichenden Tatsachenkonstruktionen führen können. Verwaltungsstrafrecht ist schließlich nicht nur mit dem Verwaltungsverfahren, sondern akzessorisch auch mit dem Verwaltungsprozess verzahnt, was Rückwirkungen auf die Handlungsoptionen und Strafbarkeitsrisiken sowohl der Adressaten von Verwaltungsentscheidungen als auch der Behördenbediensteten hat.¹⁴³

Diese selektive Auswahl an möglichen Forschungsthemen zeigt, dass das Verwaltungsstrafrecht auch über 120 Jahre nach seiner ersten grundlegenden Vermessung durch *James Goldschmidt* immer noch vertieften Forschungsbedarf schafft. Hierbei wäre auch der – vorliegend nicht mehr skizzierte – Anschluss an die schon älteren Debatten um Verwaltungssanktionen im Recht der Europäischen Union zu suchen. Vielleicht findet die eine oder andere Idee dann auch einmal den Weg in diese Zeitschrift, die in den vergangenen 20 Jahren – gestützt von mühevoller Redaktionsarbeit – die strafrechtlichen Debatten durch hohe Qualität bei niedriger Zugangshürde für alle und schneller Publikationsmöglichkeit ungemein bereichert hat.

¹⁴⁰ Etwa BVerfGE 154, 152 (269 f.); 162, 1 (115); 163, 43 (89).

¹⁴¹ Zur grundsätzlichen Strukturierung hier nur *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 ff.; *Wischmeyer*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 24 Rn. 1 ff.

¹⁴² *Stuckenberg*, Untersuchungen zur Unschuldsvermutung, 1998, S. 570 f.

¹⁴³ Integrativ und instruktiv *Lenk*, Die Bedeutung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen und Rechtsbehelfe im Strafrecht, 2020.