



## Öffentlichkeit als Unternehmenssanktion Verfassungsrechtliche Grenzen von „shame sanctions“



# Impressum

**Herausgeber:**



Stiftung Familienunternehmen  
Prinzregentenstraße 50  
80538 München

Tel.: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Fax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

**Erstellt von:**

Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,  
Europarecht und Völkerrecht  
Universität Tübingen  
Juristische Fakultät  
Geschwister Scholl Platz 1  
72074 Tübingen

© Stiftung Familienunternehmen, München 2019

Titelbild: Lienhard.Illustrator/Arthimedes | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-70-4

**Zitat (Vollbeleg):**

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Öffentlichkeit als Unternehmenssanktion – Verfassungsrechtliche Grenzen von „shame sanctions“, erstellt von Prof. Dr. Martin Nettesheim, München 2019, [www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse</b> .....	<b>VII</b>
<b>A. Von der Politik der Demütigung zur Nichtöffentlichkeit der Strafe</b> .....	<b>1</b>
I. Prozesse der Zivilisierung der Staatsgewalt.....	1
II. Rückkehr zur Öffentlichkeit der Sanktion? Regressive Tendenzen auf EU-Ebene.....	2
III. Unternehmenssanktionsrecht in Deutschland: Anordnung der Veröffentlichung der Sanktion?.....	4
<b>B. Zur Abgrenzung: Die Öffentlichkeit des Strafverfahrens</b> .....	<b>9</b>
<b>C. Staatsgewalt und Veröffentlichung der Sanktion: Grundlagen</b> .....	<b>13</b>
I. Rechtsnatur eines neuen Unternehmenssanktionsrechts.....	13
II. Ziele und Zwecke der amtlichen Information über Täter, Tatvorwurf und Sanktion .....	14
1. Informationstätigkeit zum Zwecke der präventiven Gefahrenabwehr? .....	15
2. Informationstätigkeit zum Zwecke der Förderung privater Autonomie? .....	16
a) Verbraucherinformationsrecht: Öffentlichkeitsarbeit zur Sicherung informierter Verbraucherentscheidungen .....	17
b) Unternehmenssanktionsrecht: Keine erkennbare Stärkung der privaten Autonomie .....	19
3. Informationstätigkeit zur Förderung öffentlicher Autonomie? .....	20
4. Repressive Reaktion auf Verhaltensunrecht .....	22
a) Bundesverfassungsgericht: Publikationsnormen als „Sanktionsnormen“ .....	22
b) Soziale Steuerung durch Einbeziehung Dritter.....	22
c) Privatisierung der Reaktion auf einen Rechtsverstoß .....	23
d) Bezweckung eines spezial- bzw. generalpräventiven Effekts .....	25
e) Reaktion der Öffentlichkeit als Tertiärsanktion .....	25
5. Primär- und Sekundär-, Haupt- und Nebenziele .....	26
<b>D. Rechtsstaatliche Grenzen der Veröffentlichung von Täter, Tat und Sanktion</b> .....	<b>27</b>
I. Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum .....	27
II. Verfassungsrechtlicher Begriff der Strafe.....	29
III. Amtlichkeit der Ausübung der Sanktionsgewalt.....	30
1. Monopolisierung der Sanktionsgewalt beim Staat .....	30

2.	„Shame sanctions“ als Privatisierung von Sanktionsgewalt .....	32
3.	Rechtfertigung unter Verweis auf die Ineffektivität der Sekundärsanktion?.....	35
4.	Bruch mit der Grundstruktur liberaler Verfassungsstaatlichkeit .....	35
5.	Die Gefahren einer schiefen Ebene: Von Unternehmensträgern zu natürlichen Personen? .....	36
IV.	Schuldprinzip bzw. rechtsstaatliches Verantwortlichkeitsprinzip: Konkrete Relation zwischen Handlungsverantwortung und Sanktion .....	37
1.	Verankerung im Grundgesetz und Kernaussagen .....	37
2.	Schutzfunktionen im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts .....	37
a)	Schuldprinzip und Unternehmensverantwortlichkeit .....	38
b)	Schuldprinzip und tatproportionale Sanktionszumessung .....	39
3.	Schuldprinzip und Instrumentalisierung öffentlicher Empörung .....	40
a)	Fehlende inhaltliche Bestimmtheit der Sanktion.....	40
b)	Fehlende Gleichmäßigkeit der Sanktionierung .....	42
V.	Infragestellung des Sanktionszwecks .....	42
<b>E.</b>	<b>Grundrechtliche Grenzen .....</b>	<b>45</b>
I.	Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	45
II.	Grundrechte der juristischen Person.....	46
1.	Art. 12 GG (unternehmerische Freiheit) .....	47
a)	Eingriff in den Schutzbereich.....	47
b)	Rechtfertigung .....	48
2.	Art. 14 GG (Eigentumsgarantie).....	55
3.	Art. 2 Abs. 1 GG (Unternehmenspersönlichkeitsrecht) .....	56
a)	Schutzgut .....	56
b)	Reputationsschädigung .....	57
c)	Informationelles Selbstbestimmungsrecht .....	58
4.	Art. 3 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz) .....	59
III.	Grundrechte der Eigentümer des Unternehmensträgers .....	60
1.	Art. 12 GG (Unternehmerische Freiheit der Anteilseigner) .....	60
2.	Art. 14 GG (Eigentumsgarantie).....	61

3. Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG).....	62
4. Informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG).....	63
<b>F. Zivilität und Mäßigung als Staatstugenden.....</b>	<b>67</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>69</b>



## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Der Staat verzichtet heute darauf, den Rechtsbrecher öffentlich bloßzustellen und zu demütigen. Zivilisierte und aufgeklärte Staatsgewalt ist nicht darauf angewiesen, sich der Allgemeinheit zu bedienen, um einen Rechtsbrecher zu sanktionieren. Es wäre ein Eingeständnis der Schwäche des Staats, wenn er wieder zu öffentlicher Sanktionierung zurückkehrte.
2. Es ist widersprüchlich, wenn sich die Rechtspolitik einerseits über Prozesse der Entzivilisierung und der Verrohung des öffentlichen Diskurses beklagt, andererseits aber hierzu Vorschub leistet, indem „shame sanctions“ angeordnet werden.
3. Den verfassungsrechtlichen Schutzvorkehrungen, die für das Strafrecht im weiteren Sinn (unter Einschluss des OWiG) gelten, hat grundsätzlich auch ein Unternehmenssanktionsrecht zu genügen.
4. Die individualisierende Veröffentlichung einer Unternehmenssanktion ließe sich nicht mit dem Ziel der Gefahrenabwehr begründen. Ebenso wenig ginge es um Verbraucherinformation oder um eine Stärkung der demokratischen Kontrolle der Ausübung von Staatsgewalt. Die Veröffentlichung wäre vielmehr eine Nebensanktion, die an die Seite der gegen das Unternehmen verhängten Buße tritt. Der Sanktionscharakter von Öffentlichkeitsinformation ist vom Bundesverfassungsgericht bereits anerkannt worden.
5. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes monopolisiert die Straf- beziehungsweise Sanktionsgewalt. Die Reaktion auf einen Rechtsverstoß muss im Rechtsstaat rational, vor allem schuldangemessen, erfolgen. Sie kann damit nicht in die Hand Privater gelegt werden, die die Freiheit zur Willkür haben und keiner staatlichen Kontrolle unterliegen. Wenn der Staat dazu übergeht, sich Privater bei der Sanktionierung eines Unternehmens zu bedienen, indem diese durch „naming and shaming“ aktiviert werden, erfolgt ein Bruch mit der grundsätzlichen Struktur und der gewachsenen Rechtskultur des modernen liberalen Staats. Mit dem Rechtsstaatsprinzip ist dies unvereinbar.
6. Die staatliche Sanktionierung eines Rechtsverstoßes muss nach dem Schuldprinzip tat- und verantwortungsgemessen sein. Der Einsatz von Öffentlichkeitsinformation als Sanktion verletzt das Schuldprinzip, weil nicht bestimmbar ist, wie die Öffentlichkeit reagiert, und weil die Gleichmäßigkeit dieser Sanktion nicht gewährleistet werden kann. Zudem wird der staatliche Sanktionsanspruch untergraben, wenn der Staat eingesteht, dass die Buße selbst keine hinreichende Wirkung hat.
7. Die amtliche Öffentlichkeitsinformation verletzt die unternehmerische Freiheit des Unternehmensträgers aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht nur, wenn sie zwingend und ausnahmslos erfolgt. Auch wenn vorgesehen ist, dass von der grundsätzlich vorzunehmenden Veröffentlichung ausnahmsweise abgesehen werden kann, wenn das betroffene Unternehmen mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert hat, liegt ein Grundrechtsverstoß vor. Stellt das Gesetz die Entscheidung über die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion in das Ermessen der zuständigen Stelle, muss im konkreten Fall die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Eine Veröffentlichung kommt nur im Ausnahmefall in Betracht, wenn es sich um einen Rechtsverstoß handelt, dessen Folgen für die breite Allgemeinheit konkret-individuelle Relevanz haben. In diesem Fall ist die durch die Öffentlichkeitsinformation



bewirkte Reputationsschädigung zur Sicherung der Sanktionsangemessenheit bei der Bemessung der Buße in Rechnung zu stellen.

8. Die amtliche Öffentlichkeitsinformation verletzt auch das Unternehmenspersönlichkeitsrecht und das Recht des Unternehmens auf informationelle Selbstbestimmung, wenn sie zwingend und ausnahmslos erfolgt. Wird die Öffentlichkeitsinformation in das Ermessen der zuständigen Stelle gestellt, muss im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit sichergestellt werden.
9. Die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion unterliegt besonderen Grenzen, wenn die Firma des Unternehmensträgers mit dem Namen eines Anteilseigners übereinstimmt („Familienunternehmen“). In diesem Fall erfolgt eine Beeinträchtigung des im allgemeinen Persönlichkeitsrecht angelegten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beziehungsweise auf Privatheit.
10. Entscheidet die zuständige Stelle darüber, ob eine Unternehmenssanktion veröffentlicht wird, muss sie damit bei Familienunternehmen die Grundrechte der Anteilseigner besonders in Rechnung stellen. Eine Veröffentlichung ist nur angemessen, wenn im konkreten Fall die Verhältnismäßigkeit der Belastungswirkung geprüft wird. Im Hinblick darauf, dass das Rechtsunrecht der Tat bereits durch Primär- und Sekundärsanktion vergolten ist, wird sie sich regelmäßig als unangemessen darstellen.

# A. Von der Politik der Demütigung zur Nichtöffentlichkeit der Strafe

## I. Prozesse der Zivilisierung der Staatsgewalt

Den Rechtsbrecher in der Öffentlichkeit bloßzustellen, war lange Zeit üblich.<sup>1</sup> Es war ein staatliches Anliegen, den gerechten Vollzug der Strafe im öffentlichen Raum sichtbar zu machen („Seeing Justice Done“<sup>2</sup>). Es ging darum, die Unterwerfung des Rechtsbrechers unter die staatliche Macht zu demonstrieren und den Verbindlichkeitsanspruch des Rechts vor Augen zu führen. In einem längeren Prozess der Zivilisierung, Aufklärung und Läuterung nahm der Staat den Anspruch, seine Macht über den Rechtsbrecher *öffentlich darzustellen*, schrittweise zurück. Die Konsolidierung des staatlichen Herrschaftsanspruchs über das Territorium und die dort lebenden Menschen machte derartige Demonstrationen funktional nicht mehr notwendig; die dabei erfolgende „Verobjektivierung“ des Rechtsbrechers war mit einer aufgeklärten Betrachtung unvereinbar.

Diese Sichtweise setzte sich in Deutschland Mitte des 19. Jahrhunderts durch. Im Gemeinen Recht war es noch fester Bestandteil der Idee hoheitlichen Strafens, die Öffentlichkeit an dem Vollzug teilhaben zu lassen. § 139 der Paulskirchenverfassung legte dann aber fest: „...die Strafen des Prangers, der Brandmarkung und der körperlichen Züchtigung, sind abgeschafft.“<sup>3</sup> Im geltenden Recht fanden sich letzte Spuren öffentlichen Strafens noch im Übergang in den Staat des Grundgesetzes, zwar nicht im Kriminalstrafrecht, wohl aber im Ordnungswidrigkeitsrecht. Das Wirtschaftsstrafgesetzbuch von 1949 sah vor, dass Verwaltungsbehörden bestimmte rechtskräftige Bußgeldentscheidungen auf Kosten des Täters öffentlich bekannt machen konnten (§ 53 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 WiStG 1949<sup>4</sup>). Die Bestimmung wurde 1954 aufgehoben.<sup>5</sup> Schon im ersten Deutschen Bundestag waren hiergegen Bedenken geäußert worden, weil damit „stets eine herabsetzende Anprangerung des Betroffenen“ einhergehe, die mit Blick auf den „Unrechtsgehalt einer Ordnungswidrigkeit“ unverhältnismäßig sei.<sup>6</sup> Man kann dies als Schritt deuten, mit dem die „Zivilisierung“ der Ausübung von Strafgewalt vorangebracht worden ist.<sup>7</sup>

---

1 Frewert, U., Die Politik der Demütigung: Schauplätze von Macht und Ohnmacht, 2017.

2 Friedland, P., Seeing Justice Done: The Age of Spectacular Capital Punishment in France, 2012.

3 In den Verhandlungen, die zum Erlass der Paulskirchenverfassung führten, wurde darauf hingewiesen, „dass ein freies Volk selbst bei dem Verbrecher die Menschenwürde zu achten hat und keine Strafe zur Anwendung bringen darf, durch welche diese verletzt wird.“ (Antrag des Abgeordneten Spatz vom 3. August 1848, nachgewiesen in: Kühne, J. D., Die Rechtsverfassung der Paulskirche, 1998, S. 344).

4 Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts vom 26. Juli 1949, WiGBL. 1949, S. 193.

5 Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts vom 9. Juli 1954, BGBl. I, S. 175.

6 BT-Drs. I/2100, S. 45.

7 Zu diesem Prozess der Zivilisierung: Kunz, K.-L., Kriminologie, 2003, § 41 Rdn. 3.

Ein derartiger Prozess der Aufklärung und Zivilisierung ist nicht in allen Staaten der Welt zu beobachten. Weiterhin wird in vielen autoritären Staaten die Strafe öffentlich vollzogen. Die Demonstration staatlicher Macht über den Rechtsbrecher, die damit einhergehende Erniedrigung und Ent-Subjektivierung der Person des Rechtsbrechers und die so bewirkte Bloßstellung gegenüber den anderen Bürgerinnen und Bürgern ist ein in der Grundanlage *totalitäres Mittel*, das mit dem westlich-liberalen Verständnis der Rechtsperson auch eines Rechtsbrechers unvereinbar ist. Es verwundert nicht, dass die Öffentlichkeit der Strafe in westlich-liberalen Staaten zur Ausnahme und Seltenheit geworden ist. Und wo in westlich-liberalen Staaten lokal darauf zurückgegriffen wird, sorgt dies für Kritik und Einwände.<sup>8</sup> Gerade in Zeiten des Internets sind die Erregungswellen kaum kontrollierbar, die durch die Öffentlichkeit des Bestrafens und der Strafe ausgelöst werden.<sup>9</sup> Wer einmal im Internet „angeprangert“ ist, wird ewig damit leben müssen.<sup>10</sup>

## II. Rückkehr zur Öffentlichkeit der Sanktion? Regressive Tendenzen auf EU-Ebene

In den letzten Jahren sind nunmehr aber auch in Europa regressive Tendenzen zu beobachten.<sup>11</sup> Jedenfalls im Wirtschaftssanktionsrecht sind Entwicklungen zu konstatieren, die (jedenfalls auf gewissen Gebieten) eine Rückkehr zur Öffentlichkeit der Sanktionierung implizieren. Es ist vor allem die Europäische Union, die die Entwicklung vorantreibt. Insbesondere im Finanzmarktrecht ist die EU in den letzten Jahren dazu übergegangen, Vorschriften zu erlassen, die eine Veröffentlichung verhängter Sanktionen vorsehen.<sup>12</sup> Allerdings wird dies unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalt gestellt; eine Einzelfallbewertung ist daher zwingend notwendig. Der deutsche Gesetzgeber hat diese europarechtlichen Vorgaben inzwischen in

---

8 Vgl. etwa Lageson, S. E., *The Politics of Public Punishment*, *American Society of Criminology* 2018, 635; Lageson, S./ Shadd, M., *Digital degradation: Stigma management in the Internet Age*, *Punishment & Society*, 20 (2018), 113; Goldman, L. M., *Trending Now: The Use of Social Media Websites in Public Shaming Punishments*, *Am. Crim. L. Rev.* 2015, 415; Coontz, D., *Beyond First Blush: The Utility of Shame as a Master Emotion in Criminal Sentencing*, *Mich. St. L. Rev.* 2015, 415; Whitman, J. Q., *What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions?* *Yale L. J.* 107 (1997-1998), 1055.

9 Anschaulich: Felix, D., *The rush of seeing Harvey Weinstein's perp walk*, *New Yorker*, 25. Mai 2018.

10 Pörksen, B., *Das Netz als ewiger Pranger*, *Cicero* vom 20. Juli 2013.

11 Frühe Beobachtung bei: Kubiciel, M., *Shame Sanctions – Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorie*, *ZStW* 118 (2006), 44; kritisch auch: Beukelmann, St., *Der Internetpranger*, *NJW-Spezial* 2011, 504.

12 Überblick bei: Schmieszek, H.-P./Langner, O., *Der Pranger: Instrument moderner Finanz- und Wirtschaftsregulierung?* *WM* 2014, 1893; vgl. auch: Waechter, K., *Prävention durch Pranger – die Rückkehr der Stigmata*, *VerwArch* 2001, 368.

das deutsche Recht umgesetzt; rechtspolitischen Spielraum hatte er dabei nur vereinzelt.<sup>13</sup> Die EU-Kommission spricht diesbezüglich offen von einer „Sanktionierung“ und von der Öffentlichkeitswirkung als „Strafe“.<sup>14</sup> In der EU-Kommission bestand jedenfalls zeitweilig der Wille, die Mitgliedstaaten sogar zur Veröffentlichung von Kriminalstrafsanktionen zu veranlassen.<sup>15</sup> Hiervon scheint man inzwischen wieder abgerückt zu sein. Die datenschutzrechtliche Kritik ist im Übrigen nicht auf Gehör gestoßen.<sup>16</sup>

Diese Entwicklung lässt sich aus verschiedenen Blickwinkeln deuten. Wenn es richtig ist, dass die Art des Strafens ein „Kennzeichen der Kultur“<sup>17</sup> ist und als „Spiegel des freiheitlichen Rechtsstaats“<sup>18</sup> dienen kann, ist es nicht ganz fernliegend, das Strafverständnis der EU-Organe als rechtskulturell unterentwickelt zu verstehen. Bekanntlich entspricht das Freiheits- und Rechtsstaatsverständnis der EU nicht in jeder Hinsicht jenem, das sich in der nunmehr siebzigjährigen Entwicklung des Grundgesetzes herausgebildet hat. Eine Rechtskultur, in die der Selbstverzicht eingeschrieben ist, den das nicht-öffentliche Strafen bedeutet, hat sich in Brüssel nie einstellen können. Höheren Erklärungswert hat aber eine funktional-teleologische Deutung. Das Eingeständnis, dass Bußen allein keine Rechtstreue bewirken können und dass deshalb eine öffentliche Bloßstellung („shame sanction“) notwendig ist, weist auf Funktionseinbußen des sanktionsrechtlichen Instrumentariums hin. Aus dieser Perspektive muss das Wiederaufkommen öffentlicher Strafe vor allem als Eingeständnis gedeutet werden, mit den überkommenden Mechanismen und Instrumenten keine hinreichende Rechtsmacht mehr über ein rechtsuntreues Unternehmen zu haben. Dann wäre nicht zu erwarten, dass rechtskulturelle Fortschrittsnarrative noch auf Gehör stoßen könnten. Vielmehr wäre zu befürchten, dass die Entwicklung ein erster Schritt hin zu einem grundsätzlichen Kulturwandel bedeuten könnte.

---

13 Im Kern geht es um das Kreditwesengesetz (z. B. §§ 60c, 60d KWG) und das Wertpapierhandelsgesetz (§ 40c, 40d WpHG). Ausführliche Darstellung bei: Irmischer, Ph. F., Öffentlichkeit als Sanktion, 2018, S. 94 ff. m. w. N. Das Kartellrecht kennt inzwischen Publizität, aber nicht im Bereich von Bußgeldentscheidungen (hierzu etwa Dannecker/Biermann, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), GWB, 5. Aufl. 2014, Bd. 2, vor § 81 Rdnr. 1 ff.; Mundt, A., Zur Öffentlichkeitsarbeit des Kartellamtes, NZKart 2016, 145; Schmitz, R., Kartellordnungswidrigkeitsverfahren des BKartA und der Grundsatz des fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK, wistra 2016, 129; Paal, B./Kumkar, L., Zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskartellamts, NZKart 2015, 366).

14 EU-Kommission, Stärkung der Sanktionsregelungen im Finanzdienstleistungssektor, Mitteilung vom 8. Dezember 2010, KOM 2010, 716 endg., z. B. S. 13: „Verwaltungsstrafe“.

15 Vgl. von Buttler, J., Die Stärkung der Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse im EU-Kapitalmarktrecht, BB 2014, 451 (457) unter Verweis auf Ratsdokumente 17714/13 vom 13. Dezember 2013 und 17895/13 vom 19. Dezember 2013.

16 Vgl. die kritischen Äußerungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Stellungnahme ABl. 2012, C 139 S. 6 (13); Stellungnahme ABl. 2012, C 175 S. 1 (5)); jetzt auch EDSB, Leitlinien zum Datenschutz bei der Regulierung von Finanzdienstleistungen, 2014, 7 ff., 13 ff.

17 Kilger, H., Aufwertung des Fahrverbots zur Hauptstrafe? ZRP 2016, 186.

18 Gärditz, K. F., Staat und Strafrechtspflege, 2015, S. 29.

### III. Unternehmenssanktionsrecht in Deutschland: Anordnung der Veröffentlichung der Sanktion?

Die Gefahr, dass den beschriebenen Entwicklungen eine schwer zu kontrollierende Dynamik innewohnt und sie sich auch in der deutschen rechtspolitischen Diskussion bemerkbar machen könnten, ist schon vor geraumer Zeit beschrieben worden.<sup>19</sup> Inzwischen scheint sich diese Gefahr zu realisieren. In der Diskussion über die Einführung eines Unternehmenssanktionsrechts findet sich auch die Überlegung, die gegen einen Unternehmensträger verhängte Sanktion öffentlich bekanntzugeben.

Zum Hintergrund: Schon heute können Unternehmensträger unter bestimmten Voraussetzungen ordnungswidrigkeitsrechtlich sanktioniert werden. Im Wettbewerbsrecht hat der deutsche Gesetzgeber inzwischen ein ordnungswidrigkeitsrechtliches Regime für die Sanktionierung von Unternehmensträgern geschaffen, das im Wesentlichen vom Recht der Europäischen Union determiniert ist und weit über die Regelungen des OWiG hinausgeht. Dieses Sonderregime ist mit der 9. Novelle des GWB jüngst nochmals verschärft worden.<sup>20</sup> Eine kriminalstrafrechtliche Sanktionierung von Unternehmen ist in Deutschland – anders als in einer Reihe von anderen Staaten<sup>21</sup> – bislang aber nicht zulässig. Bekanntlich wird seit vielen Jahren die Forderung erhoben, eine (je nach Sichtweise: tatsächliche oder vermeintliche) Lücke zu schließen und in Deutschland ein Unternehmensstrafrecht einzuführen. Immer wieder sind diesbezüglich

---

19 Kubiciel, M., Amerikanische Ehrenstrafen und deutsche Wiedergänger, LTO vom 27. November 2012: „Problematischer als die Vorschriften selbst, sind ihre rechtspolitischen Folgen. Ist das naming and shaming nämlich einmal im Arsenal rechtlicher Verhaltenssteuerung etabliert, besteht die Gefahr, dass es nicht nur gegen Unternehmen, sondern auch gegen Unternehmer, also Privatpersonen, eingesetzt wird. Denn gerade der europäische Gesetzgeber zeigt sich äußerst sanktionsfreudig und auf ihn gehen die meisten der punitiven Publizitätsregeln zurück. Bei aller Zurückhaltung gegenüber Dammbuchprognosen: Es ist keineswegs ausgemacht, dass shame sanctions diesseits des Atlantiks endgültig überwunden sind.“ (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ehrenstrafen-usa-deutschland-pranger-shame-sanctions/>).

20 Hierzu: Nettesheim, M., Verfassung und Unternehmenshaftung, 2018, 57 ff.

21 Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Übersicht zum Unternehmensstrafrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 1. August 2013, S. 1-6 (Az. WD 7 - 3000 - 162/13); Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Strafbarkeit von transnationalen Unternehmen – Regelungsmöglichkeiten und -beispiele für ein Unternehmensstrafrecht“ vom 28. August 2013 (Az. WD 7 - 3000 - 174/13).

Vorschläge gemacht worden.<sup>22</sup> Die grundsätzlichen Bedenken, die von der Strafrechtswissenschaft hiergegen geltend gemacht wurden,<sup>23</sup> sind bislang aber nicht widerlegt worden. Ebenso wenig ist es bislang gelungen, den rechtspolitischen Bedarf für eine Kriminalisierung des Verhaltens von unternehmenstragenden juristischen Personen mit hinreichender empirischer Evidenz darzulegen.<sup>24</sup>

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 bezieht in dieser Frage Stellung. Dort wird die Neuregelung eines Unternehmenssanktionsrechts avisiert. Von Relevanz sind die folgenden Feststellungen:

„Wir wollen sicherstellen, dass Wirtschaftskriminalität wirksam verfolgt und angemessen geahndet wird. Deshalb regeln wir das Sanktionsrecht für Unternehmen neu. Wir werden sicherstellen, dass bei Wirtschaftskriminalität grundsätzlich auch die von Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern profitierenden Unternehmen stärker sanktioniert werden. ... Wir werden das Sanktionsinstrumentarium erweitern: Die geltende Bußgeldobergrenze von bis zu zehn Millionen Euro ist für kleinere Unternehmen zu hoch und für große Konzerne zu niedrig. Wir werden sicherstellen, dass sich die Höhe der Geldsanktion künftig an der Wirtschaftskraft des Unternehmens orientiert. Bei Unternehmen mit mehr als 100 Millionen Euro Umsatz soll die Höchstgrenze bei zehn Prozent des Umsatzes liegen. Zudem schaffen wir weitere Sanktionsinstrumente. Weiterhin schaffen wir konkrete und nachvollziehbare

- 
- 22 Beispielsweise: 1) Justizministerium der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden („Verbandsstrafgesetzbuch“), September 2013 (abrufbar unter: [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/TOP\\_II\\_5\\_Gesetzesentwurf.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/TOP_II_5_Gesetzesentwurf.pdf)) (hierzu: Wagner, G., Sinn und Unsinn der Unternehmensstrafe – Mehr Prävention durch Kriminalisierung?, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 1/2016, S. 112; Wohlers, W., Der Gesetzesentwurf zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden – Kritik und Rechtsvergleich, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 2-3/2016, 364); 2) Bundesverband der Unternehmensjuristen (BUJ), Reformvorschlag zu den §§ 30, 130 OWiG, April 2014 (hierzu: Beulke, W./Moosmayer, K., Der Reformvorschlag des Bundesverbandes der Unternehmensjuristen zu den §§ 30, 130 OWiG – Plädoyer für ein modernes Unternehmenssanktionenrecht, Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ) 4/2014, 146; Heuking, Chr./von Coelln, S., Die aktuelle Diskussion um Buße oder Strafe für Unternehmen, Betriebs-Berater – Zeitschrift für Recht, Steuern und Wirtschaft (BB) 50/2014, 3016); 3) Kölner Entwurf eines Verbandsstrafgesetzes, [www.verbandsstrafrecht.jura.uni-koeln.de/17303.html](http://www.verbandsstrafrecht.jura.uni-koeln.de/17303.html).
- 23 Insbesondere: Schünemann, B., Zur Frage der Verfassungswidrigkeit und der Folgen eines Strafrechts für Unternehmen. Rechtsgutachten zum Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von der Stiftung Familienunternehmen, 2013.
- 24 In den Anträgen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Grüne (Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19. Oktober 2016 – Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen, Bundestagsdrucksache 18/10038), stützt sich die Argumentation auf Einzelfälle; eine kriminologische Aufarbeitung findet sich nicht. Allgemein kritisch: Wernicke, St., Unternehmensstrafrecht: Leider nur gesellschaftspolitischer Natur, BUJ-Sonderedition Compliance, Herbst 2014, 64.

Zumessungsregeln für Unternehmensgeldsanktionen. Die Sanktionen sollen auf geeignetem Weg öffentlich bekannt gemacht werden.“<sup>25</sup>

Gegenwärtig (Juli 2019) arbeitet das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz an einem Entwurf für ein Unternehmenssanktionsrecht, in dem die Zielsetzungen des Koalitionsvertrags umgesetzt werden sollen. Der Presse ist zu entnehmen, dass hierzu vertrauliche Konsultationen und Gespräche stattgefunden haben.<sup>26</sup> Eine öffentliche Befassung ist bislang nicht erfolgt.

Die Einführung eines Unternehmenssanktionsrechts würde eine Vielzahl von verfassungsrechtlichen Fragen aufwerfen. Die nachfolgende Studie befasst sich allein mit der Verfassungskonformität einer Regelung dieses (künftigen) Unternehmenssanktionsrechts, wonach die gegen einen Unternehmensträger verhängte Sanktion in personalisierter Form veröffentlicht werden muss. Die Studie legt dabei die Annahme zugrunde, dass das Unternehmenssanktionsrecht sich selbst nicht als (Kriminal-)Strafrecht beschreibt, dass es prozedural nicht umstandslos auf die StPO verweist, sondern Grundzüge eines eigenen Verfahrens enthält, und dass die Veröffentlichung von Täter, Tatvorwurf und Sanktion im Internet erfolgen soll.<sup>27</sup>

Die Studie ist verfassungsrechtlicher Natur.<sup>28</sup> Die gesellschaftspolitischen Folgen, die sich mit einer Rückkehr zur Öffentlichkeit staatlicher Sanktionierung in Zeiten verbinden, in denen die Politik eine allgemeine Verrohung des öffentlichen Diskurses beklagt, sind nicht Gegenstand der Studie. Es erscheint jedenfalls widersprüchlich, wenn sich die Rechtspolitik einerseits über Prozesse der Entzivilisierung beklagt, andererseits aber hierzu Vorschub leistet, in dem „shame sanctions“ angeordnet werden.

Die nachfolgende Studie gliedert sich in sechs Teile. Der Heranführung an das Thema (Teil A) schließt sich in Teil B eine kurze Darstellung der transparenzsichernden Gewährleistungen an, die für das *Strafverfahren* gelten. In Teil C wird amtliche Informationstätigkeit im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts funktional eingeordnet; eine rechtliche Bewertung ist nur möglich, wenn dieses Instrument klar beschrieben und analysiert ist. In Teil D wird dann aufgezeigt, warum es mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar wäre, wenn staatliche Sanktionen systematisch und generell veröffentlicht werden. In Teil E

---

25 CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land; Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018, S. 126, Rz. 5896-5897 und 5906-5914.

26 Handelsblatt vom 7. März 2019.

27 Vorbilder etwa in: § 123 Abs. 1 S. 2 Wertpapierhandelsgesetz; § 60b Abs. 1; Abs. 5 Kreditwesengesetz; § 60c Abs. 1 Kreditwesengesetz; § 60d Abs. 1, Abs. 5 Kreditwesengesetz.

28 Die verfassungsrechtlichen Grenzen des Strafens, vor allem aber auch die gesetzgeberischen Freiheiten bei der Entscheidung über die Kriminalisierung eines Verhaltens sind vor allem durch Gärditz, K. F., Staat und Strafrechtspflege, 2015; Gärditz, K. F., Demokratizität des Strafrechts und Ultima Ratio-Grundsatz, JZ 2016, 641, immer wieder in Erinnerung gerufen worden. Vgl. auch Nettesheim, M., Verfassungsrecht und Unternehmenshaftung, 2018.

werden die grundrechtlichen Vorgaben geschildert, die der „Privatisierung“ des staatlichen Sanktionswesens entgegenstehen. In einem abschließenden Teil F wird ein Fazit gezogen.





## B. Zur Abgrenzung: Die Öffentlichkeit des Strafverfahrens

Transparenz ist zu einem „Zauberwort“ des frühen 21. Jahrhunderts geworden.<sup>29</sup> Auch das Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren ist inzwischen dem neugierigen Blick der Öffentlichkeit in einem Umfang ausgesetzt, wie dies lange unvorstellbar war.<sup>30</sup> Der Gesetzgeber hat sich dem Interesse der Medien an einer umfassenden Öffnung des Verfahrens und dem Unterhaltungsinteresse der Allgemeinheit bislang klugerweise nicht unterworfen. Weiterhin sind Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren von einem Ordnungskonzept geprägt, in dem der Nutzen und die Kosten von Öffentlichkeit differenziert miteinander abgewogen werden und angemessene Lösungen angeordnet werden.<sup>31</sup> Im Strafverfahren ist Öffentlichkeit nur für einen bestimmten Verfahrensabschnitt, die Hauptverhandlung und die Urteilsverkündung, vorgesehen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Staatsanwaltschaft unterliegt rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Grenzen.<sup>32</sup> Das Strafverfahren bis zur Hauptverhandlung wird nichtöffentlich betrieben. Anklageschriften dürfen vor der Hauptverhandlung nicht veröffentlicht werden (§ 353d Nr. 3 StGB).<sup>33</sup> Das Kernstück des heutigen Strafverfahrens, die Hauptverhandlung und die Urteilsverkündung,<sup>34</sup> ist dann grundsätzlich<sup>35</sup> öffentlich. Die Öffentlichkeit dieses Verfahrensabschnitts wird als grundlegende Einrichtung des Rechtsstaats angesehen<sup>36</sup> und mit der Idee demokratisch-öffentlicher Kontrolle der Ausübung von Staatsgewalt verbunden.<sup>37</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont in einer Entscheidung zu § 169 GVG<sup>38</sup> allerdings,

---

29 Gusy, Chr., Einseitige oder allseitige Transparenz? Das Informationsverwaltungsrecht und die post-privacy-Debatte, in: Festschrift F.-J. Peine, 2016, 423 (432). Relativierend: Di Fabio, U., Das Spannungsfeld von Transparenz und informationeller Selbstbestimmung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, 2019, 1; Windthorst, K. Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, 2019, 61.

30 Kunz, K.-L., Zur Verständigung des Strafrechts mit dem Publikum, GS für Günter Heine, 2016, 261 (262).

31 Überblick bei: Laue, Chr., Die Öffentlichkeit des Strafverfahrens – Entwicklung und Begründungen, in: Strafverteidigung vor neuen Aufgaben, 33. Strafverteidigertag Köln, 2010, 135.

32 Reike, A., Staatsanwaltschaft in der Mediengesellschaft, 2012; Schnoor, Chr./Diesen, Th./Addicks, L., Zulässigkeit der Mitteilungen der Staatsanwaltschaften an die Presse, NSTz 2016, 256; Müller, E., Einige Bemerkungen zu Presseerklärungen der Staatsanwaltschaft, GA 2016, 702; Becker, F., Die aktive Öffentlichkeitsarbeit von Staatsanwaltschaften, FS W. Feigen, 2014, 15.

33 Vgl. BVerfG, NJW 2014, 2777 (Verfassungskonformität).

34 §§ 169, 173 GVG.

35 Zu Beschränkungen etwa Fromm, E., Zulässige und verfahrensfehlerhafte Beschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Strafprozess, NJOZ 2015, 1193.

36 BGHSt 9, 280 (281); 22, 297 (301); 23, 176 (178).

37 Überblick bei: Gärditz, K. F., Verfahrensöffentlichkeit im Strafprozess. Eine Standortsuche zwischen Prozessfunktionen, Legitimationstheorie und Verfassungsrecht, FS Paeffgen, 2015, 439 (442).

38 Vgl. auch § 17 BVerfGG; § 55 VwGO, § 52 ArbGG; § 61 Abs. 1 SGG; § 52 Abs. 1 FGO.

dass Strafverfahren „in der, aber nicht für die Öffentlichkeit statt[finden]“ sollen.<sup>39</sup> Es geht um eine „Zuschaueröffentlichkeit“, nicht aber um eine umfassende politische Medienöffentlichkeit. Mit der Urteilsverkündung wandelt sich das weitere Verfahren wieder in ein nicht-öffentliches Verfahren. Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen erfolgt eine Bekanntmachung des Urteils in individualisierender Form (§§ 165, 200 StGB). Inzwischen ist anerkannt, dass die Justizverwaltung gegenüber interessierten Dritten eine Pflicht trifft, eine Abschrift des gerichtlichen Entscheidungstextes zur Verfügung zu stellen – aber nur in ent-individualisierter Form.<sup>40</sup> Weiterhin gilt, dass die gegen eine Person verhängten Sanktionen *nicht* systematisch veröffentlicht werden. Schließlich findet der Strafvollzug, also die Bestrafung des Täters, durchgängig nicht im öffentlichen Raum statt. Auch der Einblick in das Bundeszentralregister steht nicht jedem frei (§§ 41 ff. BZRG).

Der Staat betreibt damit keine Register, in der die bestraften Personen und die ihnen gegenüber ausgesprochene Sanktion aufgelistet und öffentlich bekannt gemacht würden. Privaten Unternehmen werden die entsprechenden Daten auch nicht zur Verfügung gestellt. Art. 10 der neuen Datenschutzgrundverordnung der EU (DSGVO) untersagt es Privaten, Informationsregister zu betreiben, in denen strafrechtliche Verurteilungen umfassend geführt werden. Das staatliche Straf- und Verwaltungsanktionswesen geht von der Nicht-Öffentlichkeit der Sanktionen aus. Zum Zwecke rechtsstaatlicher und demokratischer Kontrolle wird die mündliche Verhandlung im Strafverfahren grundsätzlich öffentlich durchgeführt. Hierzu gehört auch die gerichtsoffentliche Verkündung des Urteils. Eine darüberhinausgehende Information der Öffentlichkeit findet nicht statt.

Das Strafverfahren dient der Kommunikation zwischen Staat und Täter: Mit der Primärsanktion wird ihm attestiert, das Recht verletzt zu haben. Auch wenn die Feststellung richtig ist, dass Strafrechtsanwendung Kommunikation ist,<sup>41</sup> bedeutet dies nicht, dass Strafjustiz nur als öffentliche Veranstaltung denkbar ist.<sup>42</sup> Das Anliegen, eine historische Dokumentation besonders wichtiger Verfahren zu ermöglichen, ist

---

39 BVerfG, Urt. v. 24. Januar 2001, NJW 2001, 1633 (1635). Vgl. von Coelln, Chr., Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005.

40 BVerfG, 14.9.2015, - 1 BvR 857/15, Rdnr. 16, 20; BVerwG, 26.2.1997, - 6 C 3.96; ausführlich Walker, R., Die Publikation von Gerichtsentscheidungen, 1998, S. 132 ff.

41 Hassemer, W., Das Symbolische am symbolischen Recht, FS K. Roxin, 2001, 1001 (1012 ff.); Gärditz, K. F., Verfahrensöffentlichkeit im Strafprozess. Eine Standortsuche zwischen Prozessfunktionen, Legitimationstheorie und Verfassungsrecht, FS Paeffgen 2015, 439; Gärditz, K. F., Staat und Strafrechtspflege, 2015, 21 f.

42 So aber Hassemer, W., Freiheitliches Strafrecht, 2001, 111; Gierhake, K., Zur Begründung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Strafverfahren, JZ 2013, 2013 (1035 f.).

uneingeschränkt zu begrüßen.<sup>43</sup> Auch eine Erweiterung der Saalöffentlichkeit, die der Arbeitsweise der Medien entgegenkommt, ist richtig.<sup>44</sup> Mediale Aufmerksamkeit, die nur das voyeuristische Interesse einer unterhaltungslustigen Öffentlichkeit bedient, fördert Strafgerechtigkeit demgegenüber nicht.<sup>45</sup> Auch wenn sich die technischen Gegebenheiten ändern und sozio-kulturelle Anschauungen verschieben: Die Entscheidung darüber, wie öffentlich ein Strafverfahren durchzuführen ist, ist eine funktional-teleologisch zu treffende Entscheidung, in der Medieninteressen und Wünsche einer erregten (bzw. leicht zu erregenden) Öffentlichkeit nur Teil-Faktoren sind. C. Roxin hat schon früh darauf hingewiesen, dass ein Übermaß an Publizität zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des Verfahrenswerts führen kann.<sup>46</sup>

Auch das Ordnungswidrigkeitsverfahren wird grundsätzlich nichtöffentlich betrieben (§ 46 Abs. 1 OWiG); es gelten die gleichen Prinzipien wie im Strafverfahren. Grundsätzlich werden die Sanktionen nicht amtlich bekanntgegeben; Ausnahmen gibt es heute, wie im Folgenden noch darzulegen sein wird, in funktional besonders gestalteten Einzelbereichen.<sup>47</sup>

Diese Gegebenheiten sind nicht lediglich Ausdruck einer politischen Entscheidung, die jederzeit auch anders ausfallen könnte. In ihnen drückt sich eine spezifische Funktionalität des straf- beziehungsweise verwaltungsrechtlichen Sanktionswesens aus. Würde sich der Staat dazu entschließen, zu einem System öffentlicher Sanktionierung überzugehen, hätte dies eine qualitative Funktionsveränderung zur Folge. Das Rechtssystem stützt sich gegenwärtig auf die Erwartung, dass sich die Wirkung straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlicher Sanktionen im Verhältnis von sanktionierendem Staat und sanktioniertem Subjekt aus ihnen selbst heraus (unmittelbar, spezifisch und direkt) entfaltet. Der Staat übt soziale Kontrolle dadurch aus, dass er in einem geordneten und fairen Verfahren feststellt, ob ein Rechtsverstoß begangen

---

43 § 169 Abs. 2-3 GVG (in der Fassung des Gesetzes zur Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren und zur Verbesserung der Kommunikationshilfen für Menschen mit Sprach- und Hörbehinderungen (Gesetz über die Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren – EMöGG) vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I, S. 3546), in Kraft getreten am 18. April 2018). Hierzu Norouzi, A., B., Öffentlichkeit im Strafverfahren, StV 2016, 590; Altenhain, K., Ein halbherziger Entwurf, DRiZ 2016, 304; Kreiker, H., Medienübertragungen von Gerichtsverhandlungen im Lichte der EMRK, ZIS 2017, 85; Exner, Th., Die Öffentlichkeit gerichtlicher Strafverhandlungen de lege lata und de lege ferenda, JURA 2017, 770.

44 § 169 Abs. 1 S. 2-5 GVG i. d. F. des Gesetzes zur Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren und zur Verbesserung der Kommunikationshilfen für Menschen mit Sprach- und Hörbehinderungen (Gesetz über die Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren – EMöGG) vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I, S. 3546), in Kraft getreten am 18. April 2018.

45 Hierzu Hassemer, W., Vorverurteilung durch die Medien? NJW 1985, 1921 (1924); Leyendecker, H., Die Verfahrensbeteiligten aus der Perspektive der Medien, StV 2005, 179 (180); Franke, U., Öffentlichkeit im Strafverfahren, NJW 2016, 2618 (zu den Verhandlungen des 71. DJT).

46 Roxin, Cl., Aktuelle Probleme der Öffentlichkeit im Strafverfahren, FS Peters, 1974, 393 (403). Zur heutigen Situation: Kunz, K.-L., Zur Verständigung des Strafrechts mit dem Publikum, GS für Günter Heine, 2016, 261 (262).

47 Zur Rolle der Öffentlichkeit im OWiG-Verfahren: BayObLG NJW 1982, 395; OLG Hamm, NJW 1976, 122; OLG Köln, NJW 1976, 637. Überblick bei Rengier, R., Der Grundsatz der Öffentlichkeit im Bußgeldverfahren, NJW 1985, 2553.

worden ist (Primärsanktion), und gegebenenfalls ein Übel verhängt (Sekundärsanktion). Dem Rechtssystem ist die Vorstellung fremd, dass sich der Staat privater Dritter bedient, um soziale Kontrolle auszuüben. Privaten Dritten wird keine Sanktionsgewalt übertragen; und sie werden auch nicht mittelbar herangezogen, um soziale Kontrolle gegenüber der Person auszuüben, die sich gegen das staatliche Recht stellt.

## C. Staatsgewalt und Veröffentlichung der Sanktion: Grundlagen

Die verfassungsrechtliche Einordnung und Beurteilung amtlicher Informationstätigkeit im Rahmen eines Unternehmensanktionsgesetzes hängt von der Klärung einiger Vorfragen ab. Von Relevanz ist nicht nur die Rechtsnatur des Unternehmensanktionsrechts selbst (nachfolgend I.). Bedeutsam sind auch die Zwecke und Wirkungen der Öffentlichkeitsarbeit (nachfolgend II.).

### I. Rechtsnatur eines neuen Unternehmensanktionsrechts

Die verfassungsrechtliche Einordnung eines Unternehmensanktionsrechts wäre unproblematisch, wenn der Gesetzgeber selbst es als *Kriminalstrafrecht im engeren Sinne* ausweisen würde. Hiervon wäre etwa auszugehen, wenn es zu einer Änderung und Erweiterung der Bestimmungen des Strafgesetzbuchs käme, die bislang nur eine Bestrafung natürlicher Personen vorsehen. Gleiches würde für den Fall gelten, dass der Wortlaut oder die Gesetzesbegründung eines Unternehmensanktionsgesetzes von der Verhängung von (Kriminal-)Strafen oder der *Bestrafung* der Unternehmensträger sprechen würden. In diesem Fall könnte man nicht ernstlich in Frage stellen, dass die strafverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes umfassend zur Anwendung kämen, natürlich immer unter Anpassung der verschiedenen Schutzgewährleistungen auf die Gegebenheiten eines Unternehmensstrafrechts.

Würde der Gesetzgeber das Unternehmensanktionsrecht außerhalb des StGB platzieren und nicht von „Strafe“ sprechen, käme es auf die Natur und das Wesen des neuen Rechtsinstruments an. Sicher ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzgeber über die Anwendbarkeit der sanktionsbezogenen Vorgaben des Grundgesetzes nicht durch semantische Weichenstellungen disponieren kann. Insbesondere kann er den Betroffenen den Schutz der Verfassung nicht dadurch entziehen, dass er materiell strafgleiche Wirkungen einfach anders bezeichnet. Maßgeblich ist damit immer eine wertende Betrachtung der materiellen Belastungswirkung, die von einem Unternehmensanktionsrecht ausgeht. Nimmt man zur Kenntnis, dass das Bundesverfassungsgericht (im Einklang mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>48</sup>) in ständiger Rechtsprechung davon ausgeht, dass das Ordnungswidrigkeitsrecht ebenso wie Disziplinar- und Berufsordnungsrechte als materielles Strafrecht eingeordnet werden muss,<sup>49</sup> wird man kaum daran zweifeln können, dass die Schutzvorkehrungen des Strafverfassungsrechts (ebenso wie etwa Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)) beim Erlass und der Anwendung eines Unternehmensanktionsrechts greifen würden. Begrifflich spricht vieles für die Annahme, ein derartiges Sanktionsrecht als Strafrecht im weiteren Sinn anzusehen. Seiner Natur und Belastungswirkung nach

---

48 Darstellung der Rechtsprechung des EGMR etwa bei: Henn, F., Strafrechtliche Verfahrensgarantien im europäischen Kartellrecht. Implikationen und Grenzen der Strafrechtsähnlichkeit von Kartellbußgeldern, 2017, S. 34 ff.

49 Dazu ausführlich unten D.I.

wäre es „oberhalb“ des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) angesiedelt, ohne dass es einen kriminalstrafrechtlichen Gehalt aufwiese.

Die verfassungsrechtlichen Schutzvorkehrungen, die für das Strafrecht im weiteren Sinn (unter Einschluss des OWiG) gelten, wären damit auch für ein Unternehmenssanktionsrecht maßgeblich. Dies gilt nicht nur für das Schuldprinzip, sondern auch für die rechtsstaatlichen Vorkehrungen (Verhältnismäßigkeitsprinzip, Rückwirkungsverbot, ne bis in idem etc.).

## **II. Ziele und Zwecke der amtlichen Information über Täter, Tatvorwurf und Sanktion**

Selbst wenn der Rechtskorpus eines Unternehmenssanktionsrechts dem Strafrecht im weiteren Sinne zugerechnet werden muss, ist damit noch nicht gesagt, dass amtliche Informationen über Täter, Tatvorwurf und Sanktion ihrerseits als strafrechtliche Sanktion anzusehen wären. Die amtliche Öffentlichkeitsinformation kann unterschiedlichste Zwecke verfolgen. Gerade im Bereich der amtlichen Warnungen und der amtlichen Stärkung der Verbraucherautonomie ist in den letzten Jahren ein erheblicher Aktivitätszuwachs zu beobachten gewesen. Funktional-teleologisch wurden und werden dabei überaus unterschiedliche Zwecke verfolgt.

Die Einordnung von Informationstätigkeit lässt sich nicht einfach aus dem Akt selbst heraus vornehmen. Information ist per se neutral. Welche Qualität öffentliche Informationstätigkeit hat und wie sie verfassungsrechtsnormativ zu verorten ist, lässt sich nur vor dem Hintergrund des objektiven Gesamtkontextes und mit Blick auf die Ziele und Zwecke der informierenden Stelle beurteilen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Prävention und Repression nicht randscharf voneinander abgrenzen lassen. Repressives Strafrecht verfolgt immer auch präventive Zwecke; und der Einsatz von Mitteln der (Gefahren-)Prävention wird regelmäßig beim Betroffenen belastende Wirkungen mit sich bringen. Objektive Kriterien, die die Einordnung eines Instruments zulassen, sind insbesondere seine rechtstechnische Verortung (Informationsfreiheitsgesetze, Recht der Gefahrenabwehr, Strafrecht), das (Nicht-)Vorliegen einer zwingenden Verknüpfung von Rechtsverstoß und Öffentlichkeitsinformation sowie der Informationsgegenstand. Subjektive Kriterien, mit denen sich Ziel und Zweck der amtlichen Informationstätigkeit bestimmen lassen, sind insbesondere folgende: Präventive Gefahrenabwehr ist umso eher zu erkennen, je spezifischer die zu bekämpfende Gefahr umschrieben werden kann; sie liegt umso eher vor, je kohärenter und schlüssiger sich darlegen lässt, dass die ergriffene Maßnahme der Bekämpfung der Gefahr dient. Demgegenüber ist ein Instrument umso eher dem Bereich der repressiven Reaktion auf begangenes Unrecht zuzuordnen, je geringer ein spezifischer Bezug zu einer konkreten Gefahr aufgezeigt werden kann.

Im Folgenden soll daher den Zielen und Zwecken nachgespürt werden, die mit der Information der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen eines Unternehmenssanktionsrechts verfolgt werden. Es wird zunächst aufgezeigt werden, dass diese Öffentlichkeitsinformation nicht schwerpunktmäßig der präventiven

Gefahrenabwehr dient (nachfolgend 1.). Im Anschluss wird dargelegt, dass es auch nicht um die Stärkung privater Autonomie im Markt (nachfolgend 2.) oder um die Sicherung demokratischer öffentlicher Autonomie der Bürgerinnen und Bürger geht (nachfolgend 3.). Die Analyse der Ziele und Zwecke, die mit der Öffentlichkeitsinformation nach den Bestimmungen eines Unternehmenssanktionsrechts verfolgt werden, ergibt damit, dass es um repressive Staatstätigkeit geht: Die in einem Unternehmenssanktionsrecht angeordnete amtliche Information der Öffentlichkeit über Täter, Tatvorwurf und Sanktion muss als strafrechtliche Nebensanktion angesehen werden. Es ist ein Kennzeichen rechtsstaatlichen repressiven Handelns, dass es nicht (nur) um Vergeltung geht, sondern auch über Abschreckung um Prävention. An der Einordnung des Instruments als einem Mittel repressiver staatlicher Politik ändert dies aber nichts (nachfolgend 4.).

### **1. Informationstätigkeit zum Zwecke der präventiven Gefahrenabwehr?**

Öffentliche Information kann der Gefahrenabwehr dienen. Hierfür kennt das Recht eine Vielzahl von Beispielen. So sieht etwa § 123 Abs. 1 S. 1 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) amtliche Öffentlichkeitsarbeit vor, „soweit dies zur Beseitigung oder Verhinderung von Mißständen ... geeignet und erforderlich ist.“ Nach § 47 S. 2 Nr. 4 des Kreditwesengesetzes (KWG) kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht „auf ihrer Internetseite eine Warnung unter Nennung des verantwortlichen Instituts sowie der Art des Verstoßes veröffentlichen“. Verbraucherwarnungen haben das Bundesverfassungsgericht verschiedentlich befasst, etwa im bekannten Gykol-Fall.<sup>50</sup> Im Zentrum der Maßnahmen, die diesem Handlungstypus zuzuweisen sind, stehen konkrete Handlungsempfehlungen, die im Lichte einer noch bestehenden Gefährdungssituation ausgesprochen werden. Es geht um die Gefahrenabwehr, und zwar nicht durch die Formulierung von Pflichten, die an den Gefahrverursacher gerichtet werden, sondern durch Handlungsempfehlungen an Personen, denen die Gefahr droht, einen Schaden zu erleiden.

Staatliche Informationstätigkeit im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts, mit der der Täter eines Rechtsverstoßes öffentlich bekannt gemacht wird, dient damit *nicht der präventiven Gefahrenabwehr*. Eine hinreichend große und greifbare Gefahr, deren Bekämpfung die öffentliche Identifikation des Täters dient, ist nicht zu erkennen. Präventiv ließe sich die Information der Öffentlichkeit nur rechtfertigen, wenn dargelegt werden könnte, dass a) eine hinreichende Wiederholungsfahr besteht und b) die Öffentlichkeit durch die Information in die Lage versetzt wird, eine Schädigung zu vermeiden. Beide Annahmen treffen aber nicht zu:

Nicht jeder Unternehmensträger begründet schon deshalb, weil er verurteilt worden ist, eine gegenwärtige oder künftige Gefahr für die Öffentlichkeit. Diese Annahme ist empirisch unhaltbar. Normativ ist sie unzulässig, weil sie auf der Behauptung beruht, dass ein einmal verurteilter Täter nicht resozialisierbar sei und dauerhaft eine Gefahr begründe. Eine derartige Behauptung ist dem liberalen Verfassungsstaat fremd und würde sowohl mit der Idee der Rechtsstaatlichkeit als auch mit den Grundrechten der

---

50 BVerfGE 105, 252.



betroffenen Person kollidieren. Dem Grundgesetz liegt vielmehr die Annahme zugrunde, dass (auch) ein Täter grundsätzlich in der Lage und willens ist, ein rechtstreuendes Leben zu führen.

Wäre die Annahme gerechtfertigt, dass jeder Unternehmensträger, der eine rechtswidrige Tat begangen hat und dafür sanktioniert wurde, weiterhin eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellte, dann bedürfte es einer grundsätzlichen Überprüfung des staatlichen Sanktionsrechts. Wäre dem so, ließe sich von einer spezialpräventiven Wirkung der verhängten Sanktion nicht sprechen. Wenn man sich nicht auf die Position zurückziehen will, dass es um die Vergeltung des im Rechtsverstoß liegenden Unrechts geht, ließe sich die Sanktionierung eines Täters zum Zwecke der Abschreckung jedenfalls in der bisherigen Form kaum rechtfertigen.

Selbst wenn man (unzutreffenderweise) davon ausginge, dass ein sanktionierter Unternehmensträger immer zur Wiederholung geneigt wäre, ließe sich die Veröffentlichung von Person und Tat nicht rechtfertigen. Würde jeder sanktionierte Rechtsverstoß zum Anlass genommen, die Allgemeinheit vor dem Täter zu warnen, hätte dies eine klar überschießende (und damit unangemessene) Wirkung. Rechtsverstöße wirken sich regelmäßig zulasten einer hinreichend klar abgrenzbaren Gruppe von Geschädigten aus. Ein Unternehmen, dem ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht nachgewiesen werden kann, hat Wettbewerber, gegebenenfalls auch Unternehmen in der vertikalen Bezugs- beziehungsweise Abnehmerkette geschädigt. Ein Unternehmen, das gegen arbeitsrechtliche Bestimmungen verstoßen hat, hat seine Beschäftigten geschädigt. Eine unspezifische Gefahr für die Allgemeinheit lässt sich aber schlechterdings nicht behaupten. Selbst wenn man (unzutreffenderweise) unterstellte, dass eine Wiederholungsgefahr bestünde, ginge eine Unterrichtung der unspezifischen Allgemeinheit weit über das Erforderliche hinaus.

Von Bedeutung ist schließlich, dass ein klarer Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Bekämpfung der Gefahr nicht besteht. Erfährt die Öffentlichkeit von dem Rechtsverstoß eines Unternehmens, wird sie möglicherweise mit Vertrauensentzug und mit dem Abbruch der Geschäftsbeziehungen reagieren. Allein: Wenn die Annahme richtig ist, dass jeder Täter immer auch Wiederholungstäter ist, wird dies nicht zur Beseitigung der Gefahr führen.

Es ist also festzuhalten, dass die Veröffentlichung von Informationen über Täter und Sanktion nicht der präventiven Gefahrenabwehr dienen kann.

## **2. Informationstätigkeit zum Zwecke der Förderung privater Autonomie?**

Denkbar wäre es auch, die amtliche Information über Täter, Tat und Sanktion als Instrument anzusehen, mit dem die Informationslage derjenigen Personen, die mit dem Unternehmen in Kontakt treten, so verbessert werden soll, dass sie in der Wahrnehmung ihrer privaten Autonomie gestärkt werden. Im Verbraucherinformationsrecht hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass es dem Staat jedenfalls möglich ist, Konsumenten darüber zu informieren, dass ein Lebensmittelanbieter im Verdacht steht,

einen konsumrelevanten Rechtsverstoß begangen zu haben, um ihnen so die Voraussetzungen für ein aufgeklärtes Verbraucherverhalten zu verschaffen. Dies gilt auch für andere Märkte (nachfolgend a)). Es lässt sich aber mühelos aufzeigen, dass sich diese Erwägung nicht heranziehen lässt, um eine allgemeine Veröffentlichung von Täter, Tat und Sanktion zu rechtfertigen (nachfolgend b)).

a) Verbraucherinformationsrecht: Öffentlichkeitsarbeit zur Sicherung informierter Verbraucherentscheidungen

Ein „gutes Leben“<sup>51</sup> im grundgesetzlichen Staat führen zu können, bedeutet, als Akteur über hinreichende Informationen zu verfügen, um in Märkten verantwortlich und interessengerecht handeln zu können. Die Wahrnehmung privater Autonomie setzt hinreichendes Wissen voraus. Staatliches Recht greift vielfach in Rechtsbeziehungen ein, um Informationsasymmetrien zu beseitigen und den jeweiligen Vertragspartnern ein Informationsniveau zu verschaffen, das erforderlich ist, um verantwortlich und interessenkonform zu handeln. Inzwischen hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass diese Zielsetzungen dem Staat die Befugnis verleihen können, über (tatsächliche oder mutmaßliche) Rechtsverstöße und Missstände in einem Unternehmen öffentlich zu informieren.

Besondere Prominenz hat dabei das Lebensmittelrecht erlangt. Über die Verfassungskonformität amtlicher Informationen über konsumrelevante Rechtsverstöße von Lebensmittel- beziehungsweise Futtermittelunternehmen ist lange gestritten worden. Der Gesetzgeber hatte im Jahr 2012 mit § 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) eine Regelung erlassen, die eine verpflichtende Verbraucherinformation vorsieht, wenn der hinreichend begründete Verdacht besteht, dass gegen die Standards des Gesetzes verstoßen worden ist, nicht zuletzt auch, soweit es um Anforderungen des Gesundheitsschutzes und der Hygiene geht. Die zuständige Behörde wird durch die Bestimmung verpflichtet, die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, zu unterrichten. In der verfassungsrechtlichen Bewertung der Bestimmung bestand Streit.<sup>52</sup> Vor allem der Umstand, dass die Pflicht zur Unterrichtung nicht zeitlich begrenzt war, weckte verfassungsrechtliche Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht folgte diesen Bedenken und erklärte die Bestimmung in einem Beschluss vom 21. März 2018 insoweit für verfassungswidrig, als die angeordnete Veröffentlichung vom Gesetzgeber keine zeitlich begrenzte Dauer der Veröffentlichung vorsieht.<sup>53</sup> Weitergehenden Bedenken, wie sie im

---

51 Nettesheim, M., *Liberaler Verfassungsstaat und gutes Leben*, 2017.

52 Vgl. zur Diskussion: Reimer, F., *Adverse Publizität*, JöR n. F. 58 (2010), 275; Wollenschläger, F., *Staatliche Verbraucherinformationen als neues Instrument des Verbraucherschutzes*, VerwArch 102 (2011), 20; Dannecker, Chr., *Internet-Pranger auf Verdacht*, JZ 2013, 924; Gurlit, E., *Amtliche Verbraucherinformation – Symphonisches Werk oder Kakophonie?* ZRP 2015, 16; Möstl, M., *Verbraucherinformation und Anprangerung als gezielte Lenkungsmittel*, GewArch 2015, 1; Bäcker, M., *Konsumrelevante Veröffentlichungen durch Behörden*, JZ 2016, 595.

53 BVerfGE 148, 40.

rechtswissenschaftlichen Schrifttum gegen die Bestimmung erhoben worden waren, folgte das Gericht nur teilweise. Es formulierte im erheblichen Umfang Vorgaben für die verfassungsrechtskonforme Interpretation der Bestimmung, hielt sie dann aber im Ergebnis für verfassungskonform.

Das Bundesverfassungsgericht folgte dem Gesetzgeber in der Einschätzung, dass es ein legitimes Ziel von § 40 Abs. 1a LFGB sei, den Verbrauchern eine angemessene Informationsgrundlage für eigenverantwortliche Konsumententscheidungen im Lebensmittel- beziehungsweise Futtermittelmarkt zu verschaffen.<sup>54</sup> Die Verbraucherinformation dient dazu, Marktteilnehmer in die Lage zu versetzen, Selbstschädigungen zu vermeiden. Sie rechtfertigt sich durch die unmittelbare und greifbare Relevanz, die dem Konsum von Lebensmitteln für die Führung des eigenen Lebens zukommt, zudem durch die Marktstruktur (Vielzahl der Verbraucher, Breite des Markts). Der Gesetzgeber ordnet damit einen Markt, in dem erhebliche Informationsasymmetrien bestehen: Verbrauchern ist es kaum möglich, selbst Missstände aufzuklären. In der Sache geht es damit um die Stärkung der Konsumentenautonomie. Ein genuin selbstbestimmtes Auftreten im Markt ist nur möglich, wenn die für eine verantwortliche Entscheidung notwendigen Informationen vorliegen.

Der Gesetzgeber verfolgt ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, wenn er sicherstellen will, dass die Verbraucher über den hinreichenden Verdacht eines Rechtsverstoßes informiert werden und danach ihre Konsumententscheidung treffen können. § 40 Abs. 1a LFGB dient der Herstellung von Informationsasymmetrie in einem Markt, in dem das Wissen von Unternehmern und Verbrauchern regelmäßig sehr auseinanderfällt. Zu Recht hegt der Gesetzgeber die Erwartung, dass Anbieter, die sich informierten Verbrauchern gegenüber sehen, einen Anreiz haben, auf Rechtsverstöße zu verzichten und den Betrieb künftig gesetzeskonform durchzuführen.<sup>55</sup> Dass die Veröffentlichung von Verbraucherinformationen nach § 40 Abs. 1a LFGB wie eine Sanktion im weiteren Sinne wirken kann,<sup>56</sup> ändert nichts daran, dass ihr Hauptzweck die Herstellung von Informationsgleichheit (und damit Fairness) im Markt ist.

Das Bundesverfassungsgericht nimmt es hin, wenn der Gesetzgeber eine Verbraucherinformation schon bei hinreichendem Verdacht eines Rechtsverstoßes anordnet und die Intensitätsschwelle dabei niedrig ist. Marktordnungsrecht kann sich dieses Ansatzes bedienen, um den Verbrauchern ein hinreichendes Informationsniveau zu verschaffen.<sup>57</sup> Der marktordnende Gesetzgeber ist insbesondere nicht an die rechtsstaatlichen Verfassungsprinzipien gebunden, die für das Straf- und das Ordnungswidrigkeitenrecht gelten (und für ein Unternehmenssanktionsrecht gelten würden). Die rechtsstaatliche Unschuldsvermu-

---

54 BT-Drs. 17/7374, S. 2.

55 BT-Drs. 17/12299, S. 7.

56 Dannecker, Chr., Internet-Pranger auf Verdacht, JZ 2013, 924 (926; 929); Möstl, M., Verbraucherinformation und Anprangerung als gezielte Lenkungsmittel, GewArch 2015, 1 (5), m. w. N.

57 BVerfGE 148, 40, Rdnr. 43-44.

tung<sup>58</sup> greift hier nicht. Gleichwohl betont das Bundesverfassungsgericht, dass die amtliche Information der Öffentlichkeit über konsumrelevante Rechtsverstöße betroffene Marktteilnehmer schwerwiegend treffen kann.<sup>59</sup> Verhältnismäßig ist die dadurch bewirkte Belastung nur, wenn das unternehmerische Verhalten hinreichend gewichtige Folgen für die Verbraucher mit sich bringt, wenn eine Rechtsverletzung festgestellt wurde oder doch jedenfalls ein hinreichender Verdacht besteht und wenn es sich nicht lediglich um einen Bagatellfall handelt.

Entsprechende Überlegungen rechtfertigen im Übrigen amtliche Informationstätigkeit auch in anderen Märkten. So geht es etwa im Finanzmarktrecht um die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit effizienter Märkte. „Finanzmarktöffentlichkeit“ sichert diejenigen Informationsgegebenheiten, die gerade in sensiblen Märkten notwendig sind. Finanzmärkte, in denen Akteure „Geld gegen Versprechen“ tauschen, weisen diese Sensibilität in besonderer Weise auf. Konkret geht es bei der Öffentlichkeitsinformation in diesen Märkten (1) um den Ausgleich von Asymmetrien, was die Verhältnisse in einem Unternehmen angeht, (2) um die autonomiesichernde Aufklärung über die Unternehmenskultur und künftige Entwicklungen bei einem (potentiellen) Vertragspartner; schließlich auch (3) um die Senkung von Transaktionskosten, die entstünden, wenn jeder selbst die Verhältnisse bei seinem (potentiellen) Vertragspartner aufklären müsste. Insbesondere wird die Marktgegenseite die Fähigkeit und Bereitschaft zu rechtskonformem Verhalten, vielleicht auch zur Einhaltung von Versprechen, anders einschätzen, wenn sie über frühere Rechtsverstöße aufgeklärt worden ist.

Die vorstehenden Überlegungen machen exemplarisch deutlich, dass es gute Gründe dafür geben kann, die jeweilige Marktgegenseite von Rechtsverstößen ihres gegenwärtigen oder künftigen Vertragspartners zu unterrichten.

#### b) Unternehmenssanktionsrecht: Keine erkennbare Stärkung der privaten Autonomie

Ließe sich eine Bestimmung in einem Unternehmenssanktionsgesetz, die die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Täter, Tatvorwurf und Sanktion vorsieht, ebenfalls mit dem Ziel der Stärkung privater Autonomie rechtfertigen? Die Frage ist zu verneinen, und zwar aus verschiedenen Gründen:

Erstens kann in diesem Fall schon grundsätzlich nicht von einem Eingriff in einen bestehenden Markt gesprochen werden. Während die Verbraucherinformation im Lebensmittelbereich eine klar umschreibbare Marktsituation vor Augen hat, in der eine informierte Entscheidung einer Marktseite ermöglicht werden

---

58 Hierzu zuletzt vor allem BVerfGE 113, 273.

59 BVerfGE 148, 40, Rdnr. 34: „Die mit der Information der Öffentlichkeit einhergehende Beeinträchtigung der betroffenen Unternehmen kann von großem Gewicht sein. ... Diese weithin einsehbare und leicht zugängliche Veröffentlichung von teilweise nicht endgültig festgestellten, teilweise bereits behobenen Rechtsverstößen kann zu einem erheblichen Verlust des Ansehens des Unternehmens und zu Umsatzeinbußen führen, was im Einzelfall bis hin zur Existenzvernichtung reichen kann.“

soll, fehlt es bei der allgemeinen und unspezifischen amtlichen Information nach den Bestimmungen eines Unternehmensanktionsgesetzes an einer derartigen Situation. Während die Anbieter im Markt für Lebensmittel grundsätzlich jeder Bürgerin und jedem Bürger als Verbraucher gegenüberstehen, besteht eine derartige Marktstruktur in dem hier interessierenden Fall nicht.<sup>60</sup> Je nach Ausgestaltung eines Unternehmensanktionsgesetzes ist es denkbar, dass die Bestimmungen auf Unternehmensträger Anwendung finden, die überhaupt nicht im Markt mit der Allgemeinheit auftreten. Aber auch Unternehmensträger, die in einem Markt auftreten, dessen Gegenseite die Allgemeinheit bildet, werden regelmäßig nicht für Rechtsverstöße sanktioniert werden, deren Kenntnis für die informierte Entscheidung als Akteur auf der Marktgegenseite von Bedeutung ist (zur öffentlichen Autonomie noch nachfolgend 3.).

Zweitens ist unklar, welchen Beitrag das Wissen um Täter, Tat und Sanktion bei der Wahrnehmung der privaten Autonomie einer Bürgerin und eines Bürgers liefern soll. Bei der Verbraucherinformation ist dies offensichtlich: Die Bürgerin oder der Bürger können entscheiden, ob sie noch Lebensmittel von dem betroffenen Unternehmen beziehen wollen. Inwieweit steigert es aber die selbstverantwortliche Lebensführung einer Bürgerin oder eines Bürgers, wenn bekannt ist, dass ein Unternehmensträger eine rechtswidrige Tat begangen hat und dafür sanktioniert worden ist? Soweit eine Person mit dem Täter in einer Marktbeziehung steht, kann sie das Wissen in der Tat dazu verwenden, um darüber zu entscheiden, ob sie in dieser Beziehung durch eine Verhaltensänderung reagieren will. Aber nahezu immer werden beinahe alle Bürgerinnen und Bürger nicht mit dem betroffenen Unternehmen in einer solchen Beziehung stehen. Ihre Autonomie wird durch die Veröffentlichung von Täter, Tat und Sanktion nicht gefördert.

Drittens wird es inhaltlich regelmäßig um Rechtsverstöße gehen, die (anders als im Verbraucherinformationsrecht) keine Folgen in sich tragen, die eine unmittelbare Schädigung dritter Bürgerinnen und Bürger bewirken. Wiederum ist die Lage hier anders als im Verbraucherinformationsrecht: Während Rechtsverstöße oder unhygienische Bedingungen dort unmittelbare Bedeutung für die Verbraucher haben, ist dies im allgemeinen Straf-, Ordnungswidrigkeits- oder Unternehmensanktionsrecht nicht notwendig der Fall.

Es ist also festzuhalten, dass die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Täter, Tat und Sanktion eines Unternehmensdelikts im Regelfall weit überschießende Wirkung haben wird. Zu einer Stärkung der privaten Autonomie der meisten Bürgerinnen und Bürger wird sie regelmäßig wenig beitragen.

### **3. Informationstätigkeit zur Förderung öffentlicher Autonomie?**

Damit stellt sich die Frage, ob die amtliche Öffentlichkeitsinformation im Rahmen eines Unternehmensanktionsgesetzes als Maßnahme zur Stärkung der öffentlichen Autonomie der Bürgerinnen und Bürger begriffen werden kann. Öffentliche Autonomie bedeutet in diesem Zusammenhang, die im

---

60 Anbieter von Futtermitteln treten lediglich mittelbar, über die unter Einsatz ihrer Futtermittel hergestellten tierischen Produkte, ebenfalls der Allgemeinheit gegenüber.

demokratischen Rechtsstaat erforderliche Kontrolle der Ausübung staatlicher Gewalt vorzunehmen. In der Tat dient, wie vorstehend unter B beschrieben, die Öffentlichkeit des Strafverfahrens (auch) dem Zweck dieser Kontrolle. Die Öffentlichkeitsinformation im Rahmen eines Unternehmensanktionsrechts wäre aber kein geeignetes Mittel, um den Bürgerinnen und Bürgern (in ihrer Rolle als demokratische Subjekte) die Kontrolle staatlicher Gewalt zu ermöglichen. Dies aus drei Gründen:

Erstens: Dem demokratischen Erfordernis einer hinreichenden Kontrolle wird bereits auf anderem Weg Genüge getan. Nicht nur kann sich jeder aufgrund der Öffentlichkeit von Hauptverhandlung und der Urteilverkündung ein Bild davon verschaffen, ob die Sanktionsgewalt unparteilich, fair und rechtsstaatskonform ausgeübt wird. Genauso wichtig ist, dass eine Kontrolle über die Ausübung der staatlichen Sanktionsgewalt dadurch erfolgen kann, dass eine Abschrift der Entscheidungsbegründung erlangt und ausgewertet werden kann. Dort finden sich Sachverhalt, Entscheidungsgründe und Sanktionsentscheidung. Sie lassen eine Beurteilung zu, ob den rechtsstaatlichen Anforderungen und dem Ideal der Gerechtigkeit entsprochen wurde. Einer Individualisierung bedarf es hierfür gerade nicht. Justizias Augen sind, hieran müsste eigentlich nicht erinnert werden, verdeckt.

Zweitens: Wenn es wirklich um die Möglichkeit durchgehender Kontrolle ginge, wäre es sachwidrig und willkürlich, diese auf den Bereich des Unternehmensanktionsrechts zu beschränken. Es gibt keinen Grund, eine Kontrolle staatlicher Unternehmensanktionen vorzusehen, zugleich aber eine Kontrolle der Ausübung der staatlichen Strafgewalt beziehungsweise der staatlichen Ordnungswidrigkeitengewalt gegenüber natürlichen Personen nicht anzustreben. Nach allgemeinen Wertungen wäre die in ihrer Intensität und Schärfe wesentlich eingriffsrelevantere Strafgewalt vielmehr stärker als die Unternehmensanktionsmacht zu kontrollieren.

Drittens: Die Veröffentlichung der Sanktionsentscheidung wirkt – jedenfalls wenn sie im Internet erfolgt – auf unabsehbare Zeit. Stellt der Staat derartige Informationen ins Internet, ist damit zu rechnen (möglicherweise ist das sogar bezweckt), dass die Informationen von Dritten gespeichert und gesammelt, ausgewertet und gegebenenfalls wieder veröffentlicht werden. Selbst wenn die Justizverwaltung auf ihrer Internetseite die Information irgendwann löscht,<sup>61</sup> wäre die Information damit nicht getilgt, sondern könnte jederzeit wieder auftauchen. Ob der Betroffene unter Berufung auf Art. 17 DSGVO („Recht auf Vergessen“) in einem solchen Fall eine Löschung erzwingen kann, ist unklar; jedenfalls würde es ein Tätigwerden des Betroffenen voraussetzen. Es ist also festzuhalten: Selbst wenn man davon ausginge, dass die Veröffentlichung der Sanktionsentscheidung den Bürgerinnen und Bürgern eine Kontrolle der Ausübung staatlicher Macht ermöglichen sollte, wäre das Mittel offensichtlich nicht zweckadäquat.

---

61 Ein derartiges Gebot hat das BVerfG für Veröffentlichungen des Verbraucherinformationsrechts postuliert (BVerfGE 148, 40).

#### 4. Repressive Reaktion auf Verhaltensunrecht

Die vorstehenden Überlegungen führen deutlich vor Augen, dass sich die Regelung eines Unternehmensanktionsgesetzes, die die allgemeine amtliche Informationstätigkeit über Täter, Tat und Sanktion vorsieht, weder mit dem Ziel der Gefahrenbekämpfung noch mit den Anliegen der Sicherung privater oder öffentlicher Autonomie kohärent erklären lässt. Worum geht es dann? Eine kohärente Sinngebung ist durchaus möglich. Die staatliche Entscheidung, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass ein Unternehmensträger eine Tat begangen hat und dafür sanktioniert worden ist, muss als *Akt repressiver Reaktion auf Verhaltensunrecht* begriffen und gedeutet werden.

##### a) Bundesverfassungsgericht: Publikationsnormen als „Sanktionsnormen“

Das Bundesverfassungsgericht geht zu Recht davon aus, dass die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion eine Sanktion bewirkt. In der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Veröffentlichung berufsärztlicher Sanktionen wird die zugrundeliegende Norm (§ 60 Abs. 3 NRWHeilBerG) als „Sanktionsnorm“ bezeichnet.<sup>62</sup> Das Gericht spricht hier davon, dass

„die Veröffentlichung auch der weiteren Sanktionierung eines individuellen Fehlverhaltens“ diene.<sup>63</sup>

Es wird damit deutlich erkannt und ausgesprochen, dass es um eine „Übelszufügung“ geht.

##### b) Soziale Steuerung durch Einbeziehung Dritter

Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts findet ihre Bestätigung in einer Analyse der Funktion und der Wirkungen der staatlichen Veröffentlichung der Sanktion.

Die Anordnung der Bekanntgabe der Information, dass ein bestimmter Unternehmensträger sanktioniert worden ist, hat unzweifelhaft Belastungscharakter: Sie bewirkt einen Reputationsverlust und bringt – je nach den Gegebenheiten des konkreten Sachverhalts – Folgeschäden, wie etwa den Verlust von Geschäftsbeziehungen, mit sich. Der Staat weist über die Öffentlichkeitsinformation auf Fehlverhalten des betroffenen Unternehmens hin und stellt seine Zuverlässigkeit (Rechtstreue) in Frage. Wäre dies im Interesse der Betroffenen, wäre zu erwarten, dass Verurteilte aus eigenem Antrieb die gegen sie verhängte Sanktion in der Öffentlichkeit bekanntmachten. Wäre sie inhaltlich neutral, wäre jedenfalls nicht zu erwarten, dass sich Betroffene dagegen wehrten. Eine angemessene verfassungsrechtliche Einordnung und Bewertung der staatlichen Entscheidung, die Entscheidung über die Sanktionierung eines Unternehmensträgers der Öffentlichkeit bekannt zu geben, kann nur gelingen, wenn deren Belastungswirkung

---

62 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 -, NJW 2014, 2019 (2020).

63 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020).

in Rechnung gestellt wird.<sup>64</sup> Dass diese Wirkung je nach Art und Inhalt der Sanktion, je nach Stellung und subjektiver Identität des Betroffenen und in Abhängigkeit von den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich ausfällt, steht außer Frage, ändert aber nichts am Vorliegen einer Belastungswirkung.

c) Privatisierung der Reaktion auf einen Rechtsverstoß

Von der öffentlichen Bekanntgabe der Entscheidung, gegen eine Person wegen eines Rechtsverstoßes eine Sanktion zu verhängen, geht ein Stigmatisierungseffekt aus. Die Veröffentlichung verändert die Reputation, den Ruf, auch das soziale Ansehen der betroffenen Person in nachteiliger Weise. Wer sich im sozialen Raum bewegt, wird Nachteile erfahren, wenn sein soziales Umfeld weiß, dass er wegen einer Rechtsverletzung strafrechtlich, ordnungswidrigkeitsrechtlich oder auch (künftig) unternehmenssanktionsrechtlich sanktioniert worden ist. Die Bekanntgabe bewirkt ein „Übel“, das sich zwar inhaltlich von der Belastung unterscheidet, die von der Sekundärsanktion (Strafe oder Buße) ausgeht. Ob es schwerer oder leichter wirkt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab und wird sich nicht pauschalisieren lassen.

Der Stigmatisierungseffekt wird sich im Übrigen nicht lediglich auf das soziale Ansehen, die „Ehre“ und die Wertschätzung beziehen, die ein Unternehmen im öffentlichen Raum genießt. Unternehmerisch aktive Personen müssen damit rechnen, dass sich ihre Stellung im Markt nachteilig verändert, dass sie geschäftlich geschädigt werden. Der Sanktionscharakter der Bekanntgabe liegt damit auf der Hand. Funktional ist es allerdings nicht der Staat, der das „Übel“ bewirkt. Der Staat bedient sich vielmehr Dritter. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Öffentlichkeit von Unternehmenssanktionen ist von entscheidender Bedeutung, dass es zu einer Privatisierung der Entscheidung über die Reaktion auf einen Rechtsverstoß kommt.<sup>65</sup> Während der Staat die Art und den Inhalt der Primär- und Sekundärsanktion selbst festlegt, entscheiden Dritte darüber, wie sie darauf reagieren, dass eine Person vom Staat wegen eines Rechtsverstoßes verurteilt worden ist.

Nicht um eine „Privatisierung der Strafgewalt“ geht es hier, wohl aber darum, dass der Staat die Entscheidung darüber, wie auf einen Rechtsverstoß zu reagieren ist, aus der Hand gibt und Dritten überantwortet. Die Träger der Staatsgewalt haben keinen unmittelbaren Einfluss darauf, welche Reaktion die „Öffentlichkeit der Strafe“ auslösen wird. Sie können nicht voraussehen, ob die Veröffentlichung auf Gleichgültigkeit stoßen, Empörung oder Wut auslösen wird. Sie haben keinen Einfluss darauf, wie lange die Reaktion anhalten wird. Dies gilt auch dann, wenn die staatliche Behörde die Information auf ihrer Internetseite löscht; sie wird sich davon gelöst haben und unabhängig weiterverbreiten.

---

64 Dies gilt im Übrigen unabhängig davon, ob die Primär- bzw. Sekundärsanktion strafrechtlicher, unternehmenssanktionsrechtlicher oder ordnungswidrigkeitsrechtlicher Natur ist.

65 Dazu ausführlich unten D.



Eine Steuerung des Reaktionsverhaltens Privater auf die Veröffentlichung ist den Trägern der Staatsgewalt schon im Ansatz nicht möglich. Zu beobachten ist in einem andersartigen Kontext ein Phänomen, das schon den vormodernen Einsatz des Prangers kennzeichnete: Die öffentliche Gewalt kann zwar dafür sorgen, dass private Dritte von der Sanktionierung des Rechtsbrechers erfahren und hierauf reagieren können. Sie konnte und kann aber die sich daran anschließenden Aufwallungen und Erregungen nicht kontrollieren und nur mühsam einfangen. Die Staatsgewalt gibt die Kontrolle über die Wirkungen des Straf-, Ordnungswidrigkeits- oder Unternehmenssanktionsrechts damit aus der Hand.

Hierauf lässt sich nicht entgegen, dass Informationen über die Sanktionierung einer Person schon heute in die Öffentlichkeit dringen und dort Reaktionen auslösen können. In der Tat ist es richtig, dass Teile des Gerichtsverfahrens dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterfallen.<sup>66</sup> Die Öffentlichkeit der Hauptverhandlung ermöglicht es Dritten, insbesondere den Medien, an dem Geschehen teilzunehmen und hierüber im öffentlichen Raum zu berichten. Ob und wie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, obliegt den an der Verhandlung teilnehmenden Dritten. Sie entscheiden, ob sie davon berichten, wovon und wie sie (in der Funktion der Kontrolle der Ausübung von Staatsgewalt) berichten. Nicht ein Träger der Staatsgewalt, sondern ein Dritter entscheidet damit darüber, wie mit der gewonnenen Information umzugehen ist.

Ebenso wenig kann eingewandt werden, dass die Justizverwaltung gehalten ist, Entscheidungsabschriften interessierten Personen zur Verfügung zu stellen. Es ist anerkannt, dass diese Abschriften insoweit anonymisiert sein müssen, als es um persönlich-sensible Informationen geht. Eine allgemeine Information der Öffentlichkeit über die Person des Täters und die gegen ihn verhängte Sanktion findet gerade nicht statt. Ferner kann die Justizverwaltung schon heute (in einem allerdings beschränkten Umfang) Öffentlichkeitsinformation über die von den Gerichten getroffenen Entscheidungen betreiben. Im Einzelfall kann dabei auch der Name des Täters genannt und über persönliche Umstände informiert werden. Ein derartiger Schritt ist aber nur unter Abwägung aller Umstände im Einzelfall zulässig. Insbesondere muss dargelegt werden können, dass das Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls das Vertraulichkeitsinteresse der betroffenen Person überwiegt. Eine allgemeine, systematische und durchgängige Information der Öffentlichkeit über Personen, gegen die ein Verfahren durchgeführt worden ist, ist unzulässig.

Würde der Staat die Öffentlichkeit durchgängig und umfassend über die Person von Tätern informieren, gegen die eine Sanktionsentscheidung ergangen ist, wäre die Lage quantitativ und qualitativ nicht mit der heute zu beobachtenden Öffentlichkeitsarbeit der Justizverwaltungen zu vergleichen.

---

66 Siehe oben unter B. Das BVerfG hat in einer (allerdings länger zurückliegenden) Entscheidung festgestellt, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht als Verfassungsgrundsatz gilt (BVerfGE 15, 303, 307).

d) Bezweckung eines spezial- bzw. generalpräventiven Effekts

Wird die staatliche Entscheidung öffentlich bekannt gegeben, gegen einen Unternehmensträger eine Primär- beziehungsweise Sekundärsanktion zu verhängen, verspricht sich der Staat hiervon einen spezial- beziehungsweise generalpräventiven Effekt. Das Wissen darum, dass eine etwaige Verurteilung in personalisierender Form öffentlich bekannt gegeben werden wird, und die Sorge vor dem Stigma, das mit der Veröffentlichung verbunden ist, sollen den betroffenen Unternehmensträger beziehungsweise andere vom Rechtsverstoß abhalten. Angesichts der Bedeutung, die die öffentliche Reputation für Unternehmen im Wettbewerb hat, kommt dieser Erwägung bei einem Unternehmenssanktionsrecht ein besonderes Gewicht zu. Die Veröffentlichung hat damit Lenkungszwecke, die nicht unmittelbar, etwa durch Begründung von Pflichten oder die Auferlegung von Lasten angestrebt werden, sondern über die Einschaltung Privater. Die Bekanntgabe erfüllt damit funktional wesentliche Ziele einer straf- beziehungsweise ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktion.

e) Reaktion der Öffentlichkeit als Tertiärsanktion

Die öffentliche Bekanntgabe der staatlichen Entscheidung, eine Person zu sanktionieren, ist ein Realakt, der seine Bedeutung und seinen Sinn aus dem Gesamtzusammenhang eines Sanktionsverfahrens erhält. *M. Kubiciel* formuliert wie folgt:

„Die informellen Reaktionen der Betrachter sind keine Kollateralschäden der eigentlichen Strafe, sondern das Strafübel selbst.“<sup>67</sup>

Diese Sanktion fügt sich an Primär- und Sekundärsanktion an. Die Feststellung in der richterlichen Entscheidung, dass eine angeklagte Person Unrecht begangen hat, wird in der Strafrechtswissenschaft als Primärsanktion bezeichnet. Die Verhängung einer straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktion ist dann als Sekundärsanktion zu bezeichnen. Zur Abgrenzung und aus Gründen begrifflicher Klarheit soll die Anordnung der Veröffentlichung der Entscheidung hier begrifflich als Tertiärsanktion bezeichnet werden.<sup>68</sup>

Systematisch lässt sich die Veröffentlichung von Informationen über Täter, Tatvorwurf und Sekundärsanktion als „Sanktion sui generis“ einordnen.<sup>69</sup> Sie ist eine Nebenfolge, die retrospektiv konzipiert ist und

---

67 Kubiciel, M., Shame Sanctions – Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorie, ZStW 106 (2006), 49 (71).

68 Es ist zunächst eine terminologische Frage, ob man den Akt der Bekanntgabe als eigenständige Sanktion bezeichnen will. Der Begriff der Sanktion ist im deutschen Recht nicht legaldefiniert. Die Veröffentlichung erfolgt in der Folge einer Rechtsverletzung; sie ist Reaktion auf einen Rechtsverstoß. Wer in dieser Situation eine für den Betroffenen belastende Entscheidung trifft, sanktioniert – so der allgemeine Sprachgebrauch.

69 Irmischer, Ph. F., Öffentlichkeit als Sanktion, 2019, S. 204 ff.

ein repressives Element enthält.<sup>70</sup> Ihre genaue Natur steht in Abhängigkeit von der Art der Primär- und Sekundärsanktion.<sup>71</sup> Würde über Kriminalstrafen informiert, wäre die Veröffentlichung strafähnlich; im Falle der Veröffentlichung von Bußgeldentscheidungen handelte es sich um eine bußartige Folgesanktion. Sähe ein Unternehmenssanktionsrecht die Veröffentlichung vor, müsste sie an der Rechtsnatur dieses Rechtsinstituts teilhaben.

## 5. Primär- und Sekundär-, Haupt- und Nebenziele

Es sei abschließend noch auf Folgendes hingewiesen: Handlungen des Staats stehen regelmäßig in einem multifinalen Zusammenhang. Staatliche Maßnahmen verfolgen immer verschiedene Ziele: Primär- und Sekundärziele, Haupt- und Nebenziele. Eine verfassungsrechtlich angemessene Beurteilung staatlicher Maßnahmen lässt sich aber nur vornehmen, wenn hinreichend eindeutig bestimmt wird, in welchem Zusammenhang die verschiedenen Zielsetzungen stehen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung von § 40 Abs. 1a LFGB das Hauptziel der Verbraucherinformation zur Sicherung einer wohlverstandenen Entscheidung verortet. Zu Recht hat es auch festgestellt, dass sich hiermit auch sekundäre Folgen verbinden (Gefahrenabwehr; Spezial- und Generalprävention). Eine entsprechende Bewertung muss auch bei der Beurteilung amtlicher Informationen der hier interessierenden Art vorgenommen werden. Es wäre unzulässig, diese Fragen bei der verfassungsrechtlichen Kontrolle in der Schwebe zu halten (oder gar mal das eine und mal das andere Ziel für maßgeblich zu erklären).

---

70 Zum Betreff der Nebenfolge: Stree, W./Kinzig, J., in: Schönke, A./Schröder, H. (Hrsg.), StGB, 29. Aufl. 2014, Vorbemerkung zu §§ 38 ff., Rdnr. 31.

71 Immer von „Strafähnlichkeit“ ausgehend: Uwer, D./Rademacher, M., Das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot bei der Bekanntmachung bankaufsichtlicher Maßnahmen, BKR 2015, 145 (148); differenzierend: Nartowska, U./Knierbein, M., Ausgewählte Aspekte des „Naming and Shaming“, NZG 2016, 256 (260).

## D. Rechtsstaatliche Grenzen der Veröffentlichung von Täter, Tat und Sanktion

Die folgenden Überlegungen sind staatsorganisationsrechtlicher Natur. Sie beschäftigen sich mit der Frage, ob die Veröffentlichung einer Unternehmenssanktion mit Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes kollidiert. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei das Rechtsstaatsprinzip. Im Folgenden wird nach einer kurzen Übersicht über den Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum (nachfolgend I.) zunächst dargelegt, dass die Öffentlichkeitsinformation über Unternehmenssanktionen nicht nur nach Ziel und Zweck als repressive Sanktion,<sup>72</sup> sondern auch verfassungsrechtlich als *Strafe* anzusehen ist (nachfolgend II.). Im Anschluss wird herausgearbeitet, dass der Gebrauch der Strafgewalt im Verfassungsstaat des Grundgesetzes den Trägern der Staatsgewalt übertragen ist und dass eine „Privatisierung“ gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt (nachfolgend III.). Ferner kann aufgezeigt werden, dass die im Schuldprinzip verankerte Notwendigkeit, Tat und Sanktion in ein angemessenes Verhältnis zu stellen, im Falle des Gebrauchs von Öffentlichkeitsinformationen nicht realisiert werden kann (nachfolgend IV.). Schließlich bestehen rechtsstaatliche Probleme auch deshalb, weil die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion den Strafzweck von Primär- und Sekundärsanktion in Frage stellt (nachfolgend V.).

### I. Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum

Im deutschen Recht gilt bislang der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit des Strafens. Die Verkündung der Strafe erfolgt in Verfahren, in denen es eine öffentliche Hauptverhandlung gibt, in öffentlicher Verhandlung. In anderen Verfahren wird die Entscheidung gegen den Täter ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit verhängt. Der Vollzug der Strafe erfolgt ausnahmslos nichtöffentlich. Diese Rechtslage stammt aus vorgrundgesetzlichen Zeiten und ist unter der Geltung des Grundgesetzes bislang nicht in Frage gestellt worden.<sup>73</sup> Die Frage, inwieweit ein Systemwechsel im Rahmen der Verfassung zulässig wäre und wo die Grenzen für öffentliches Strafen liegen, hat bislang daher keine praktische Bedeutung erlangt. Das Bundesverfassungsgericht musste sich mit diesen Fragen nicht befassen. Auch in der verfassungsrechtlichen und strafrechtlichen Literatur hat man diesen Fragen bislang keine wesentliche Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>74</sup> Soweit es Stellungnahmen zur Öffentlichkeit von Unternehmenssanktionen gibt, fallen sie kritisch aus. Beispielfhaft können hier die Bemerkungen von *M. Kubiciel* zitiert werden:

„Verfassungsrechtliche Grenzen wären jedenfalls erreicht, wenn das Register – in der Art eines Prangers oder einer „shame sanction“ – die Schaffung einer „negativen Publizität“ beabsichtigt, also ein Strafübel darstellen soll. Die Auferlegung eines solchen Übels wäre nicht nur

---

72 So vorstehend unter C.

73 Siehe oben unter A.I.

74 Dies gilt insb. auch für Arbeiten, die sich allgemein mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen der Sanktionierung von Unternehmen befassen.

extrem resozialisierungsfeindlich, verstieße also gegen die Grundkonzeption des Gesetzes, sondern bräche auch mit einem Grundprinzip des deutschen Straf- und Sanktionenrechts: der „Heimlichkeit des Strafens“ ... Danach ist die Strafe bzw. Sanktionierung eine Rechtsinstitution, die vom Staat verhängt und innerhalb seiner Sphäre vollzogen wird. Daher darf der Vollzug der Strafe und das Strafübel nicht maßgeblich von den Reaktionen der Öffentlichkeit abhängen. Öffentlich ist das Strafverfahren, nicht der Akt der Bestrafung.“<sup>75</sup>

Die zitierte Stellungnahme steht für einen Ansatz, der die Nicht-Öffentlichkeit des staatlichen Strafens vor allem persönlichkeitsrechtlich beziehungsweise menschenrechtlich herleitet. Aus dieser Perspektive sind „shame sanctions“ und die damit verbundene öffentliche Beschämung als Sanktion zunächst als Problem der Aufhebung der „Heimlichkeit des Strafens“ (Johannes Nagler<sup>76</sup>) zu betrachten. Wer so argumentiert, gerät allerdings leicht in den Verdacht, ausschließlich vergangenheitsorientiert zu argumentieren und traditionsverhaftete Rechtswissenschaft zu betreiben. Angesichts der Bedeutung, die die Leitidee der Transparenz heute spielt, erweist sich ein argumentativer Standpunkt, der die „Heimlichkeit“ des Strafens als solche für schützenswert erklärt, als leicht angreifbar. Der Ruf nach Transparenz schallt heute so laut, dass es aus dieser Warte nachgerade geboten erscheint, den „Heimlichkeitswunsch“ des Rechtsbrechers zurückzuweisen und die Transparenz einzufordern.

Ebenso wenig wird man den Herausforderungen, die sich mit der Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen verbinden, mit einem bloß persönlichkeitsrechtlichen beziehungsweise menschenrechtlichen Ansatz gerecht. Auch wenn es richtig ist, dass Öffentlichkeitsinformation über Strafsanktionen die Persönlichkeit der Betroffenen beeinträchtigen und deren Resozialisierung gefährden kann, geht es zunächst einmal um das rechtsstaatliche Selbstverständnis der staatlichen Strafgewalt. Auch wenn sich die persönlichkeitsbeschädigende beziehungsweise herabwürdigende Natur derartiger Beschämungs-sanktionen nicht verkennen lässt, geht es vor allem darum, wie sich der Staat seines schärfsten Schwer-tes – der Strafgewalt – bedient. Viel zu wenig wird in der Diskussion beachtet, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Verfahren staatlicher Sanktionierung von Rechtsverstößen auch institutionelle, funktionale und rechtsstaatliche Fragen aufwirft. Ein Staat, der sich Privater bedient, um den Täter zu sanktionieren, bricht, wie darzulegen sein wird, mit Grundprinzipien liberaler Rechtsstaatlichkeit und verletzt aus dieser Perspektive gegebenenfalls auch Grundrechte.

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die der Staat bei der Information über Täter, Tat und Sanktion zu beachten hat, müssen aus dem Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes sowie den Rechtsgehalten und Beständen entwickelt werden, die sich im Zuge seiner nunmehr siebzigjährigen Geltung entwickelt haben. Von Bedeutung sind im hier interessierenden Zusammenhang vor allem das Rechtsstaatsprinzip

---

75 Kubiciel, M., Unternehmenssanktionen und Verfassungsrecht, Augsburger Papiere zur Kriminalpolitik, 2/2018, S. 8 f.

76 Nagler, J., Die Strafe, 1918, S. 289 ff.

und die Grundrechte. Die vom Grundgesetz eingesetzte Staatsgewalt ist, wie sich etwa Art. 20 GG und Art. 28 GG entnehmen lässt, den im Rechtsstaatsprinzip eingeschriebenen Bindungen formeller und materieller Natur unterworfen.<sup>77</sup> Rechtsstaatlichkeit bedeutet nicht nur Legalität, sondern vor allem materielle Angemessenheit. Die sich hieraus ergebenden spezifischen Bindungen sollen im Folgenden entfaltet werden.<sup>78</sup>

## II. Verfassungsrechtlicher Begriff der Strafe

Das Grundgesetz kennt verschiedene Strafrechtsbegriffe. Der kompetenzrechtliche Begriff des Strafrechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG entspricht nicht vollumfänglich dem materiell-rechtlichen Begriff der Strafe, wie er zur Durchsetzung rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Schutzgewährleistungen verwendet wird. Materielle Strafe liegt vor, wenn der Staat eine „mißbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten“ ergreift.<sup>79</sup> Strafen in diesem Sinn können auch außerhalb des Kriminalstrafrechts<sup>80</sup> verhängt werden. Das Bundesverfassungsgericht geht etwa davon aus, dass disziplinarrechtliche,<sup>81</sup> ehrengerichtliche oder ordnungswidrigkeitsrechtliche Maßnahmen Strafe im Sinne des Grundgesetzes sein können.<sup>82</sup> Als staatliche Maßnahmen, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung als Strafe bedürfen, werden auch sonstige Entscheidungen angesehen, die auf einem strafrechtlichen Schuldvorwurf aufbauen und primär als (ausgleichende) Reaktion auf verursachtes Unrecht verstanden werden müssen.<sup>83</sup> Demgegenüber ist eine Maßnahme nicht als Strafe im materiellen Sinn anzusehen, wenn sie in ihrer Zielrichtung und ihrem Zweck vorwiegend der präventiven Gefahrenabwehr dient.<sup>84</sup>

Die amtliche Information der Öffentlichkeit über Täter, Tatvorwurf und Sanktion erfüllt diese Anforderungen an eine Strafmaßnahme im rechtsstaatlichen Sinn. Die Veröffentlichung ist nach dem Gesagten<sup>85</sup>

- 
- 77 Rechtsstaatlichkeit ist ein normatives Konzept des deutschen Verfassungsrechts. Zu Parallel- und Differenzerscheinungen: Grewe, C./Ruiz Fabri, H., *Droits constitutionnels européens*, 1995, S. 22 ff.; Heuschling, L., *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, 2002; Díaz García, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, 1979.
- 78 Einige Bindungen, wie etwa Art. 103 Abs. 3 GG (ne bis in idem), sind nicht einschlägig, wenn die Entscheidung über die Sanktionierung eines Unternehmens von Gesetzes wegen zu veröffentlichen ist.
- 79 BVerfG, NJW 1969, 2192 (2195) (Ehrengerichtsbarkeit).
- 80 Hierzu BVerfGE 21, 378 (384); BVerfGE 21, 391 (403 f.).
- 81 BVerfGE 26, 186 (203); 60, 215 (233 f.); 116, 69 (82 f.).
- 82 Vgl. etwa BVerfGE 38, 348 (371); 87, 399 (411); Schmidt-Aßmann, E., in: Maunz, Th./Dürig, G. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Stand 2019, Art. 103 Abs. 1 Rdnr. 197.
- 83 BVerfGE 110, 1 (15 f.); Degenhart, Chr., in: Sachs, M. (Hrsg.), *GG*, 6. Aufl. 2011, Art. 103 Rdnr. 57.
- 84 BVerfGE 109, 133 (172 ff.); Schulze-Fielitz, H., in: Dreier, H. (Hrsg.), *GG*, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 103 Abs. 2 Rdnr. 21.
- 85 Vorstehend unter C.

eine kausale Reaktion auf die Feststellung von Verhaltensunrecht. Die Kausalbeziehung ist notwendig und hinreichend: ohne Feststellung eines vorwerfbaren Rechtsverstoßes keine Veröffentlichung.

Die amtliche Informationstätigkeit hat dabei den Charakter einer erheblichen Übelzufügung. Für das betroffene Unternehmen ist in jedem Fall ein erheblicher Reputationsverlust zu erwarten. Je nach Unternehmensgegenstand und je nach Umfeld können die bewirkten Nachteile existenzgefährdend sein. Zu erwarten sind unternehmerische Nachteile, etwa der Rückgang des Umsatzes, der Verlust von Kunden oder der Verlust von Aufträgen im Rahmen von Ausschreibungswettbewerben.<sup>86</sup> Studien der Reputationsökonomie legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Belastungen, die durch die Veröffentlichung bewirkt werden, größeres Gewicht als die Sekundärsanktion (Bußgeld) haben können. Es ist eine alte Erkenntnis der Reputationsökonomie, dass die Reputation zu den wichtigsten immateriellen Werten eines Unternehmens gehört.<sup>87</sup>

Für den verfassungsrechtlichen Begriff der Strafe kommt es allein auf den empirischen Nachweis von Nachteilen und Belastungen („Übel“) an. Fragen der Rechtfertigung, etwa das Argument, die Nachteilzufügung sei „wohlverdient“, spielen hier keine Rolle.

### **III. Amtlichkeit der Ausübung der Sanktionsgewalt**

Das Grundgesetz ist dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet. Jede Ausübung von Staatsgewalt muss rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen (Art. 20, Art. 28 GG). Rechtsstaatlichkeit bedeutet nicht nur, dass das staatliche Recht beachtet wird (Legalität). Der dem Grundgesetz eingeschriebene materielle Rechtsstaatsbegriff sichert zudem Gerechtigkeitsbedingungen staatlicher Herrschaft, nicht zuletzt durch institutionelle Vorkehrungen. In den öffentlichen Diskussionen und in der rechtswissenschaftlichen Behandlung des Rechtsstaatsprinzips steht dabei die Garantie effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige und neutrale Richter im Vordergrund. Damit erschöpft sich die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips aber nicht.

#### **1. Monopolisierung der Sanktionsgewalt beim Staat**

Zu den grundlegenden, im Rechtsstaatsprinzip angelegten Festlegungen des Grundgesetzes gehört, dass die Entscheidung darüber, welche Sanktion wegen eines Rechtsverstoßes verhängt wird, von demokratisch verantwortlichen Amtsträgern des Staats getroffen wird. Es widerspricht fundamentalen Prinzipien

---

86 Hierzu schon oben unter C.II.

87 Hayek, F. v., *Individualism and Economic Order*, 1948, S. 97 (vgl. Klöhn, L./Schmolke, U., *Unternehmensreputation (Corporate Reputation)*, NZG 2015, 689 (689)). Ähnlich Buffet, W.: „It takes 20 years to build a reputation and five minutes to ruin it.“ (vgl. Klöhn, L./Schmolke, U. *Der Aufschiebung der Ad-hoc-Publizität nach Art. 17 Abs. 4 MAR zum Schutz der Unternehmensreputation*, ZGR 2016, 866 (867)).

grundgesetzlicher Rechtsstaatlichkeit, wenn der Staat Privaten die Entscheidung darüber überträgt, wie ein Rechtsverstoß zu sanktionieren ist. *Th. Raiser* stellt heraus:

„Die Monopolisierung des Sanktionspotentials in den Händen des Staats ist eine der wichtigsten Erscheinungen des historischen Entwicklungsprozesses menschlicher Gesellschaften.“<sup>88</sup>

Die Monopolisierung der Sanktionsgewalt ist nicht lediglich eine historisch kontingente Entwicklung, die auch jederzeit wieder rückgängig gemacht werden könnte. Sie ist in die Textur liberaler Verfassungsstaatlichkeit unablösbar eingeschrieben. *Gerade weil* der liberale Verfassungsstaat nicht den Anspruch erhebt, Private umfassend seiner Kontrolle und Steuerungsgewalt zu unterwerfen, kann er die Ausübung seiner Strafgewalt, die nur rational, insbesondere schuldangemessen, ausgeübt werden darf, nicht in die Hand Privater legen. Die Monopolisierung der Sanktionsgewalt ist insofern zwingend Folge und Konsequenz der rechtsstaatlichen Grundentscheidung, dass Sanktionen maßvoll verhängt werden, zudem, dass sie einen instrumentell-funktionalen Sinn haben, der sich nicht realisieren lässt, wenn der Staat die Entscheidung über die Sanktionierung rechtswidrigen Verhaltens privaten Dritten überträgt. Der Staat kann seinen „Willen zur Strafe“<sup>89</sup> nur rational und rechtsstaatlich ausüben, wenn er selbst entscheidet, welche Sanktion die angemessene Reaktion auf ein Fehlverhalten ist.

Die Monopolisierung der Sanktionsgewalt ist von Fällen abzugrenzen, in denen es um Streitbeilegung oder um Selbstverteidigung geht. Dem Rechtsstaatskonzept ist es nicht eigen, dass der Staat die Streitbeilegung monopolisiert; insofern bestehen auch keine Bedenken, wenn er privaten Institutionen Entscheidungskompetenzen überlässt (Schiedsgerichte, Verbandsgerichte). Zudem ist es nicht rechtsstaatswidrig, sondern sogar grundrechtlich und rechtsstaatlich gefordert, dass der Staat Privaten in begrenzten außerordentlichen Fällen den Einsatz privater Gewalt erlaubt (Notwehr, erlaubte Selbsthilfe etc.). Um die Ausübung von Sanktionsgewalt, mit der auf einen Rechtsverstoß reagiert wird, geht es bei diesen Fallgruppen aber nicht.

Die hier thematisierte Privatisierung von Sanktionsgewalt ist auch von der Vollstreckung verhängter Sanktionen unter Einsatz Privater zu unterscheiden. Im erstgenannten Fall überlässt der Staat Privaten die Entscheidung, wie auf einen Rechtsverstoß zu reagieren ist; im letztgenannten Fall trifft der Staat die Entscheidung selbst, bedient sich aber bei deren Vollstreckung der Hilfe Privater. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. Januar 2012<sup>90</sup> festgestellt, dass die Übertragung von Aufgaben des Maßregelvollzugs auf formell privatisierte Träger verfassungskonform sein kann, wenn

---

88 Raiser, Th., Rechtssoziologie, 2013, S. 233.

89 Fasin, D., The Will to Punish, 2018.

90 BVerfG, 2 BvR 133/10 – Privatisierung des Maßregelvollzugs; Besprechung von Waldhoff, Chr., Besprechung, JZ 2012, 676.



bestimmte Maßgaben beachtet werden. Insbesondere, so die Entscheidung, stünde Art. 33 Abs. 4 GG dem Einsatz privater Unternehmen im Maßregelvollzug nicht grundsätzlich entgegen. Entscheidend war in diesem Zusammenhang, dass es um die Vollstreckung einer amtlich getroffenen Entscheidung unter privater Aufsicht ging.<sup>91</sup> Bedient sich der Staat Privater bei der Sanktionierung eines Täters, liegt schon im Grundansatz eine andere Konstellation vor.<sup>92</sup>

## 2. „Shame sanctions“ als Privatisierung von Sanktionsgewalt

Die Verwendung von „shame sanctions“ geht, wie vielfach geltend gemacht wurde, mit der Abgabe der staatlichen Entscheidungsverantwortung über die Art und das Maß der Sanktion einher. Der Staat macht sich hier, wie *M. Kubiciel* formuliert, von den „Wert- und Gefülsdispositionen der Betrachter“ abhängig.<sup>93</sup> Der an der Yale University lehrende Rechtsphilosoph *J. Q. Whitman* formuliert diesen Gedanken anschaulich. In der Diskussion über die Statthaftigkeit und Angemessenheit von „shame sanctions“ weist er darauf hin:

„It is here, I think, that we begin to approach the heart of what is troubling about shame sanctions: They involve a dangerous willingness, on the part of the government, to delegate part of its enforcement power to a fickle and uncontrolled general populace. Even in their mildest American form, shame sanctions amount to a kind of posse-raising legal politics, with all of the risks that implies. They are, at base, a form of officially sponsored lynch justice, meted out by courts that have given up on the obligation of the state both to define what is criminal and to administer criminal sanctions itself.“<sup>94</sup>

Das Argument bezieht sich damit in erster Linie nicht auf den Status und die Stellung der sanktionierten Person. In vielen Abhandlungen, die sich mit „naming and shaming“ befassen, wird der Blick allein auf die Folgen für die betroffene Person gerichtet. Diese damit gewählte Perspektive ist wichtig, aber aus rechtsstaatlicher Sicht nur von sekundärer Bedeutung. Nach dem in Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG zu verankernden Rechtsstaatsprinzip sind vor allem die Verschiebungen relevant, die sich durch „shame sanctions“ im Verhältnis von Staatsgewalt und Öffentlichkeit ergeben. In der Folge der Monopolisierung der Sanktionsgewalt – abgebildet und geschützt durch das Rechtsstaatsprinzip – ist sichergestellt, dass die Sanktionsgewalt nicht in die Hände einer Menschenmenge gerät, deren Sanktionsmaßstäbe der Staat

---

91 Allgemein: Remmert, B., *Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren*, 2003.

92 Kubiciel, M., *Amerikanische Ehrenstrafen und deutsche Wiedergänger*, LTO Legal Tribune Online, 27. November 2012, will Ehrenstrafen dem Bereich des Strafvollzugs zuordnen: „Vor allem machen Ehrenstrafen die Öffentlichkeit zum Bestandteil der Strafvollstreckung. Die Strafvollziehung wird vom Staat auf einen zufälligen Kreis von Privaten verlagert. Die Passanten ... können aber nicht die „öffentliche Gerechtigkeit“ (Kant) garantieren, sondern empfinden wie alle Menschen Schadenfreude und Spottlust.“

93 Kubiciel, M., *Shame Sanctions – Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorie*, ZStW 118 (2006), 49 (72).

94 Whitman, J. Q., *What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions?* Yale L. J. 107 (1997-1998), 1055 (1088-1089).

nicht festlegen und bestimmen kann (und auch nicht darf), über deren Sanktionswille der Staat nicht verfügen kann und deren Sanktionshandlungen außerhalb staatlicher Steuerungsmacht liegen. „Shame sanctions“ lösen diesen Zusammenhang auf.

Aus rechtsstaatlicher Sicht kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob man sich am idealisierenden Bild einer aufgeklärten, rationalen und wohlwollenden Öffentlichkeit orientiert oder eher, wie das *J. Q. Whitman* andeutet, von einem realistischeren Bild einer manipulationsanfälligen, schwankenden und wankelmütigen Menge ausgeht. Die große Errungenschaft, die in der Monopolisierung der Sanktionsgewalt beim Staat liegt, ist gerade, dass sich der Staat beim Gebrauch seiner Sanktionsgewalt auf derartige Unwägbarkeiten nicht einlässt. Bekanntlich ist es dem Bundesverfassungsgericht schwergefallen, das dem Grundgesetz zugrundeliegende Menschenbild positiv zu umschreiben. Verfassungsrechtlich wäre es auch nicht sinnvoll, einen „Idealtypus“ des Bürgers zu entwickeln. Das Grundgesetz legt sich nicht auf ein Bild des Menschen fest, das auf der Vorstellung einer immer wohlherzogenen, rational-aufgeklärten und geläuterten Persönlichkeit beruht. Schon gar nicht geht das Grundgesetz davon aus, dass die Menschen, als Mitglieder der Allgemeinheit, immer rational und angemessen auf öffentliche Informationstätigkeit reagieren. Auf der anderen Seite liegt dem Grundgesetz aber auch kein Menschenbild zugrunde, das den Menschen allein als willkürlich handelndes und unkontrollierbares Mitglied einer Masse betrachtet. Verfassungsstaatliche Klugheit bedeutet, die Vielfalt der Menschen anzuerkennen und in Rechnung zu stellen. Bei der Ausformulierung der rechtsstaatlichen Prinzipien wäre es daher unzulässig, von einer übermäßig idealisierten Vorstellung der Person auszugehen – und so in Kauf zu nehmen, dass Garantiegehalte des Rechtsstaatsprinzips nicht entfaltet oder jedenfalls unterlaufen werden. Der Rechtsstaat hat in Rechnung zu stellen, dass es denkbar ist, dass es zu willkürlichen und schwer kontrollierbaren Erregungen der Masse kommt.

Die systematische Öffentlichkeitsinformation über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion läuft auf eine rechtsstaatlich problematische Privatisierung von Sanktionsgewalt hinaus. Diese Informationstätigkeit dient, wie oben dargestellt wurde, nicht lediglich dazu, die demokratische Öffentlichkeit über die Ausübung von Amtsgewalt zu informieren, um so die Wahrnehmung öffentlicher Autonomie zu ermöglichen. Es geht auch nicht darum, Menschen in die Lage zu versetzen, in informierter Weise selbstbestimmt handeln zu können (private Autonomie). Die Öffentlichkeitsinformation zielt vielmehr darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen und zu veranlassen, auf den staatlicherseits festgestellten Rechtsverstoß zu reagieren.

Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Einerseits wirkt sich die staatliche Informationstätigkeit auf die öffentliche Reputation des Täters aus. Die durch den Staat informierten Bürgerinnen und Bürger werden ihr Bild von der sanktionierten Person negativ verändern. Die Reputationsökonomie hat aufgezeigt, wie die Information über ein Fehlverhalten das Reputationskapital verringert und Reputationsverluste verwirkt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es sich um „Mehrrundeneffekte“ handelt. Die staatliche Informationstätigkeit wird öffentliche Diskussionen auslösen, jedenfalls aber im privaten Bereich

zu Diskussion und Austausch führen. Es kann zu Aufwallungen und Erregungen („shit storm“) kommen, die sich gegenseitig befruchten.<sup>95</sup> Selbstverstärkende und unkontrollierbare Dynamiken können in der Öffentlichkeit ein Bild vom Täter und vom Tatvorwurf hervorrufen, das mit der Realität wenig zu tun hat. Die staatliche Öffentlichkeitsinformation stößt die Entstehung öffentlicher Bilder vom Täter und seiner Tat an,<sup>96</sup> hat aber auf deren Inhalt und Eigenarten keinen wesentlichen Einfluss. Im liberalen Staat ist es schon im Ansatz nicht möglich und statthaft, hier kontrollierenden Einfluss zu nehmen.

Andererseits wird die staatliche Informationstätigkeit Verhaltensänderungen herbeiführen. Die Spannweite der Möglichkeiten ist groß. Bürgerinnen und Bürger werden entscheiden, ob sie bestehende soziale oder wirtschaftliche Beziehungen zu der in Frage stehenden Person aufrechterhalten (oder auch neu begründen) wollen – hierauf ist schon hingewiesen worden. Sie werden entscheiden, ob sie Dritten raten, ebenfalls zu reagieren. Private Boykottaufrufe und öffentliche Anprangerung sind nicht ganz fernliegend. Aus rechtstaatlicher Sicht entscheidend ist in diesem Zusammenhang nicht, wie wahrscheinlich bestimmte Szenarien sind. Allgemeine Aussagen lassen sich hier sowieso nicht treffen. Entscheidend ist vielmehr: Der Staat überlässt es den Bürgerinnen und Bürgern, zu entscheiden, wie zu reagieren ist. Er überträgt, in anderen Worten, Sanktionsgewalt auf Private. Eine Abschätzung, wie Private die ihnen damit übertragene Rolle ausfüllen werden, ist den handelnden Staatsorganen kaum möglich. *J. Q. Whitman* stellt in diesem Zusammenhang fest:

„Once the state stirs up public opprobrium against an offender, it cannot really control the way the public treats that offender.“<sup>97</sup>

Für die Bestimmung der Schranken, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip für die Privatisierung von Sanktionsgewalt ergeben, kommt es nicht auf die subjektiven Absichten der maßgeblichen Amtswalter an. Die Hoffnung oder Erwartung, dass sich die Mitglieder der Öffentlichkeit in aufgeklärter Weise verhalten und mit der Information über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion rational verfahren werden, mag beim Erlass ermächtigender Gesetze und bei der konkreten Bekanntgabe mitschwingen. Allein, rechtsstaatliche Schutznotwendigkeiten entfallen nicht deshalb, weil Amtsträger darauf hoffen, „dass alles gutgeht“.

---

95 Immer wieder werden „shame sanctions“ in die Nähe der Beeinträchtigung des öffentlichen Friedens gerückt (Teichman, D., *Sex, Shame, and the Law: An Economic Perspective on Megan’s Law*, Michigan Law School, Paper 26, 2004, 31). Derartige Szenarien sind im hier interessierenden Kontext so unwahrscheinlich, dass sie für die Untersuchung keine Rolle spielen.

96 Zur verfassungsrechtlichen Relevanz von Bildern der Person: Nettesheim, M., *Grundrechtsschutz der Privatheit*, VVDStRL 70 (2011), 7 ff.

97 Whitman, J. Q., *What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions?* Yale L. J. 107 (1997-1998), 1055 (1055).

Für die rechtsstaatliche Beurteilung staatlicher Maßnahmen, die eine Privatisierung von Sanktionsgewalt in sich bergen, kommt es auch auf die Art der öffentlichen Reaktion nur in beschränktem Umfang an. Offenkundig würde man rechtsstaatliche Bedenken haben, wenn die öffentliche Informationstätigkeit darauf angelegt wäre, Demonstrationen, öffentliche Ausschreitungen oder gar Gewalt gegen die (natürliche oder juristische) Person zu *provozieren*, deren Namen und deren Rechtsverstoß bekanntgemacht werden. Aber andere Folgen einer Stigmatisierung können im Einzelfall genauso schwer – oder gar schwerer – wiegen. Für eine natürliche Person, deren Reputation von einem guten Ruf abhängt, kann amtliche Information über eine Straftat das Ende der sozialen oder wirtschaftlichen Stellung mit sich bringen. Gleiches gilt auch für Unternehmen, wenn sie in einem sensiblen Bereich einen wesentlichen Reputationsverlust erleiden.

### **3. Rechtfertigung unter Verweis auf die Ineffektivität der Sekundärsanktion?**

Bemühungen, sich der Allgemeinheit zu bedienen, um die Effektivität der Sanktionsgewalt zu erhöhen, lassen sich auch nicht dadurch rechtfertigen, dass auf eine (angeblich) geringe Effektivität der vom Staat verhängten Sekundärsanktion verwiesen wird. Immer wieder liest man etwa in kapitalmarktrechtlichen Stellungnahmen, dass die Geldbußen, die gegen ein rechtswidrig handelndes Unternehmen verhängt würden, keine greifbare und nachhaltige Wirkung zeitigten. Wenn dies richtig wäre, müsste über die Art und Höhe der jeweiligen Sekundärsanktion nachgedacht werden. Der Hinweis auf deren Ineffektivität ist aber schon im Ansatz kein Argument, das den Rückgriff auf ein sanktionsrechtliches *aliud* rechtfertigen könnte, das seinerseits in der Wirkung unvorhersehbar ist.

### **4. Bruch mit der Grundstruktur liberaler Verfassungsstaatlichkeit**

Die staatliche Informationstätigkeit über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion bricht mit rechtsstaatlichen Errungenschaften der Moderne. Der Prozess der staatlichen Monopolisierung der Sanktionsgewalt wird hier partiell rückgängig gemacht. Das Grundgesetz thematisiert die Monopolstellung des Staats bei der Entscheidung über die Bestrafung von Tätern nicht ausdrücklich; einer Reihe seiner Bestimmungen lässt sich aber immerhin implizit entnehmen, dass es private Strafgewalt nicht kennt. Letztlich liegt es in der Natur liberaler Verfassungsstaatlichkeit begründet, dass der Staat die Entscheidung über Art und Inhalt der Sanktionierung von Rechtsverstößen nicht aus der Hand geben darf. Gerade weil diese Entscheidung rational, vor allem schuld- beziehungsweise verantwortungsgemessen, erfolgen muss, kann sie nicht in die Hand Privater gelegt werden, die die Freiheit zur Willkür haben und keiner staatlichen Kontrolle unterliegen. Wenn der Staat dazu übergeht, sich Privater bei der Sanktionierung eines Unternehmens zu bedienen, indem diese durch „naming and shaming“ aktiviert werden, erfolgt ein Bruch mit der grundsätzlichen Struktur und der gewachsenen Rechtskultur des modernen liberalen Staats. Das Rechtsstaatsprinzip sollte sich dem versperren.

## 5. Die Gefahren einer schiefen Ebene: Von Unternehmensträgern zu natürlichen Personen?

Wer diesen Schritt gehen will, sollte sich im Übrigen um mögliche Folgewirkungen sorgen. Kann man wirklich sicher sein, dass die Verrohung des öffentlichen Diskurses, die mit der Benennung von Unternehmensträgern als Täter einhergehen wird, nicht auch Rückwirkungen darauf haben wird, wie über die Öffentlichkeitsinformation über straffällige natürliche Personen nachgedacht werden wird? Wer sich mit staatlichen „shame sanctions“ befasst, wird jedenfalls in Deutschland (so ist zu hoffen) heute die Position vertreten, dass die staatliche Stigmatisierung von Menschen, die wegen einer Rechtsverletzung verurteilt worden sind, mit rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Prinzipien unvereinbar ist. Die andernorts zu beobachtende öffentliche Anprangerung von „sex offenders“ und anderen Straftätern, die bis zur Veröffentlichung des Wohnorts reichen kann, ist danach in Deutschland noch undenkbar. Wird das aber so bleiben, wenn man sich daran gewöhnt hat, dass Unternehmensträger als Täter von rechtlichem Unrecht öffentlich bloßgestellt werden? Man sollte nicht aus den Augen verlieren, dass zwischen verschiedenen Typen von „shame sanctions“ allenfalls graduelle Unterschiede liegen. Das gilt sowohl für das Objekt der staatlichen Informationstätigkeit wie für die Art der dadurch provozierten Reaktion.

Rechtspositivisten werden darauf verweisen, dass zwischen natürlichen und juristischen Personen verfassungsrechtlich erhebliche Unterschiede bestehen. Keinesfalls schützen Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte beide Personengruppen in identischer Weise. Von Bedeutung ist vor allem der Hinweis auf die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die nur für natürliche Personen gilt. Kennern des Verfassungsrechts steht allerdings deutlich vor Augen, dass sich das Verständnis dieser Bestimmung im Laufe der Zeit wandelt – die biopolitische Debatte und die sich verändernde Bewertung moderner biowissenschaftlicher Techniken und Methoden<sup>98</sup> führt dies überdeutlich vor Augen. Hat sich eine Praxis des Gebrauchs von „shame sanctions“ einmal als übliches und probates Mittel staatlicher Steuerung durchgesetzt, erscheint es alles andere als sicher, dass sich gegen die Erstreckung auf natürliche Personen noch die Garantie der Menschenwürde in Anschlag bringen lassen wird. Wer heute für die Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen plädiert, sollte sich morgen nicht wundern, wenn damit ein Prozess eingeleitet worden ist, der darauf hinausläuft, dass auch natürliche Personen diesem Instrument unterworfen werden. Wenn Unternehmenssanktionen gegen Unternehmensträger veröffentlicht werden, die den Namen des dahinterstehenden Unternehmers tragen, ist schon ein Schritt auf diesem Weg gemacht.

---

98 Vgl. Dreier, H., Bioethik, 2013; Nettesheim, M., Leben in Würde: Art. 1 Abs. 1 GG als Grundrecht hinter den Grundrechten, JZ 2019, 1. Wie stark sich die Positionen verändern, zeigt die Stellungnahme des Deutschen Ethikrats vom 9. Mai 2019, in der Eingriffe in die Keimbahn nicht mehr kategorisch ausgeschlossen und als menschenunwürdig bezeichnet werden (Deutscher Ethikrat, Eingriffe in die menschliche Keimbahn. Stellungnahme vom 9. Mai 2019 (<https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-eingriffe-in-die-menschliche-keimbahn.pdf>)).

## **IV. Schuldprinzip bzw. rechtsstaatliches Verantwortlichkeitsprinzip: Konkrete Relation zwischen Handlungsverantwortung und Sanktion**

### **1. Verankerung im Grundgesetz und Kernaussagen**

Der Gebrauch der staatlichen Strafgewalt muss dem Schuldprinzip entsprechen. Das Bundesverfassungsgericht zählt das Schuldprinzip zu den änderungsfesten Bestandteilen der grundgesetzlichen Ordnung. Es wird im Rechtsstaatsprinzip<sup>99</sup>, in Art. 2 Abs. 1 GG und in der Garantie der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG<sup>100</sup> verankert. In der Lissabon-Entscheidung hat das Gericht besonders herausgearbeitet, dass dem grundgesetzlichen, in Art. 1 Abs. 1 GG eingeschriebenen Bild des Menschen eine Bestrafung nur gerecht wird, wenn sie auf der persönlichen Schuld beruht.<sup>101</sup> Man darf die Bemerkung nicht ihres Kontextes entkleiden. Um die Frage, ob ein Unternehmensstraf- oder Sanktionsrecht dem Schuldprinzip unterworfen ist, ging es in der Lissabon-Entscheidung nicht; und das Bundesverfassungsgericht hat auch nicht *en passant* zu diesen Fragen Stellung bezogen. Gleichwohl sind jüngst Versuche zu beobachten gewesen, die Passagen im Lissabon-Urteil zur Begründung der These heranzuziehen, Unternehmensträger könnten sich nicht auf die rechtsstaatlichen Schutzvorkehrungen stützen, die mit dem Schuldprinzip verbunden sind. Diese Versuche, von strategischen beziehungsweise politischen Interessen getragen, lassen ein grundsätzliches Fehlverständnis vom Schutzauftrag des Grundgesetzes auch gegenüber Unternehmensträgern (Art. 19 Abs. 3 GG) erkennen.

Das Schuldprinzip hat nach der Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts zwei Kernaussagen.<sup>102</sup> Einerseits ist dem Schuldprinzip zu entnehmen, dass eine Person nicht für einen Rechtsverstoß sanktioniert werden darf, wenn sie hierfür nicht (im normativen Sinn) Verantwortung trägt. Dieses Element des Schuldprinzips spielt im Kontext dieser Untersuchung keine Rolle. Andererseits besagt das Schuldprinzip, dass jede Strafe und strafähnliche Sanktion zur Art und Schwere der Tat und zu dem Verschulden der sanktionierten Person in einem angemessenen Verhältnis stehen muss („Die Strafe soll nicht höher sein als die Schuld“). Eine Verletzung des Schuldprinzips ist danach gegeben, wenn eine Sanktion verhängt wird, in der sich die Person des Täters, die Art der begangenen Tat sowie das Maß der individuellen Vorwerfbarkeit nicht widerspiegeln.

### **2. Schutzfunktionen im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts**

Das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Schuldprinzip wirft hinsichtlich eines Unternehmenssanktionsrechts verschiedene Fragen auf.

---

99 BVerfGE 20, 323, 332; 42, 261, 262 f.; 58, 159, 162 f.

100 BVerfGE 57, 250, Rdnr. 64 (juris); 95, 96, 140.

101 Nettesheim, M., Verfassungsrecht und Unternehmenshaftung, 12 ff.; Nettesheim, M., „Leben in Würde“: Art. 1 Abs. 1 GG als Grundrecht hinter den Grundrechten, JZ 2019, 1.

102 Landau, H., Die jüngere Rechtsprechung des BVerfG zu Strafrecht und Strafverfahrensrechts, NSTZ 2015, 665 m. w. N.

a) Schuldprinzip und Unternehmensverantwortlichkeit

Auf einer ersten Ebene geht es um die konstruktive Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Begründung sanktionsrechtlicher Verantwortung. Sicher ist, dass ein Unternehmen keine Schuld in diesem Sinne auf sich nehmen kann, wie dies eine natürliche Person nach den über Jahrhunderte geformten Anschauungen von Moral und Recht vermag.<sup>103</sup> Der Verantwortungszusammenhang lässt sich damit nicht unter Rückgriff auf überkommene Kategorien der individuell-persönlichen Schuld herstellen. Die Frage, ob der Gesetzgeber einem Unternehmen in anderer Form Verantwortlichkeit zuweisen kann, ist bislang nicht befriedigend beantwortet worden. Der Umstand, dass eine Vielzahl von verschiedenen Modellen einer Unternehmenssanktionierung diskutiert werden,<sup>104</sup> deutet auf erhebliche Unsicherheiten in der rechtspolitischen, strafrechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Beurteilung jenes normativen Zusammenhangs zwischen Handlung und Verantwortung hin, ohne den man sich ein Unternehmenssanktionsrecht nicht denken kann. Hinzu kommt, dass jede Entscheidung des Gesetzgebers, eine Unternehmensverantwortung strafrechtlicher oder strafrechtsähnlicher Art gesetzlich festzulegen, Rückwirkungen auf die Kategorien des Individualstrafrechts haben wird. Dies gilt nicht nur für den Fall, dass der Gesetzgeber eine strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Verantwortlichkeit des Unternehmensträgers ohne Schuld (*strict liability*) konstruiert. Auch die Entscheidung des Gesetzgebers, einen Schuld- beziehungsweise Verantwortungsvorwurf gegen einen Unternehmensträger dadurch zu konstruieren,<sup>105</sup> dass diesem das rechtswidrige Handeln natürlicher Personen zugerechnet wird, wird das Individualstrafrecht nicht unberührt lassen und daher Klugheitsfragen aufwerfen. Schließlich würde auch ein Modell, das von vorwerfbarem Unterlassen ausgeht, wenn in einem Unternehmen Rechtsverstöße begangen werden, mit den grundrechtlichen Vorgaben vereinbar, Rückwirkungen auf das Verständnis des Unterlassenstrafrechts für natürliche Personen haben.

Diese Probleme sind im Kontext der vorliegenden Untersuchung nicht irrelevant. Zwar geht es hier lediglich um die Verfassungskonformität von Tertiärsanktionen (Veröffentlichung der Sanktion). Ein Unternehmenssanktionsrecht, das nicht über gefestigte und rechtsstaatlich belastbare Kategorien sanktionsrechtlicher Verantwortlichkeit verfügt, kann nicht beanspruchen, dass die Veröffentlichung der Sanktion *verantwortungsgemessen* ist. Diesen Fragen soll im weiteren Verlauf der Untersuchung keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Insbesondere soll es auch nicht um die verfassungsrechtlichen Bindungen und Grenzen gehen, die bei der Schaffung eines strafrechtlichen oder strafrechtsähnlichen

---

103 Schünemann, B., Zur Frage der Verfassungswidrigkeit und der Folgen eines Strafrechts für Unternehmen. Rechtsgutachten zum Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von der Stiftung Familienunternehmen, 2013, S. 14 f.

104 Heine, G., Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, 1995, 220 ff.; Kindler, S., Das Unternehmen als haftender Täter, 2008, 225 ff.; Kirch-Heim, C., Sanktionen gegen Unternehmen, 2007, 156 ff.; Mansdörfer, M., Die rechtsdogmatische Diskussion um ein Unternehmensstrafrecht im Kontext aktueller Corporate Governance, in: Jahn, M./Schmitt-Leonardy, Ch./Schoop, Ch. (Hrsg.), Das Unternehmensstrafrecht und seine Alternativen, 2016, 113 (120 ff.).

105 Vgl. etwa Ehrhardt, A., Unternehmensdelinquenz und Unternehmensstrafe, 1994, 186 ff.; Dannecker, G., Die Ahndbarkeit von juristischen Personen im Wandel, FS R. Böttcher, 2007, 465 (484).

Unternehmenssanktionsrechts im Allgemeinen zu beachten sind.<sup>106</sup> Wichtig ist aber, im Blick zu behalten, dass den Anforderungen des Schuldprinzips schon im Ansatz nicht entsprochen ist, wenn das zu schaffende Unternehmenssanktionsrecht keinen hinreichend klaren Schuld- beziehungsweise Verantwortungsbegriff aufweist oder dieser rechtsstaatliche Defizite aufweist.

b) Schuldprinzip und tatproportionale Sanktionszumessung

Auf einer zweiten Ebene ist dann die Frage zu verorten, in welchem Umfang das Grundgesetz einem strafrechtsähnlich sanktionierten Unternehmen den Schutz der Grundsätze zuspricht, die bislang unter dem Stichwort „Schuldprinzip“ geführt werden.<sup>107</sup> Hier geht es etwa um die Frage, ob es rechtsstaatlich zulässig wäre, ein Unternehmen unternehmenssanktionsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, ohne dass ein Vorwurf individueller und konkreter Verantwortung des Unternehmens erhoben werden kann.<sup>108</sup> Vor allem aber geht es um die Frage, ob ein Verband mit einer Sanktion belegt werden könnte, die in keiner rational bestimmten und durch staatliche Entscheidung festgelegten Relation zu der vorgeworfenen Tat steht (Erfordernis der tatproportionalen Sanktionszumessung<sup>109</sup>).

*Dass* das Erfordernis der tatproportionalen Sanktionszumessung auch für ein Unternehmenssanktionsrecht gilt, lässt sich nicht mit guten Gründen in Frage stellen. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht hierzu noch nicht geurteilt hat, dürfte feststehen, dass es rechtsstaatliche Grenzen des Gebrauchs der staatlichen Sanktionsgewalt gegenüber Unternehmen geben muss. Eine willkürliche Bestimmung der Sanktion, die nicht an den Vorwurf anknüpft, ließe sich unter dem Grundgesetz nicht rechtfertigen. Der damit begründete Schutz der Verfassung greift im Übrigen nicht nur, wenn der Gesetzgeber von der „Bestrafung“ eines Unternehmens spricht. Weil es auf die materielle Belastungswirkung staatlicher Ausübung von Hoheitsgewalt ankommt, greift er auch, wenn in anderer Weise Verantwortlichkeit durchgesetzt wird.

---

106 Inzwischen scheint sich die Auffassung weitgehend durchgesetzt zu haben, dass dem Gesetzgeber bei der Begründung von Verbandsverantwortlichkeiten ein Gestaltungsspielraum eröffnet ist, der durch die Theorie und Dogmatik des geltenden Rechts nicht begrenzt werden kann. Zurecht sieht man allerdings, dass die Einführung eines Verbandssanktionsrechts Rückwirkungen auf das geltende Strafrecht, dessen (Selbst-)Verständnis, seine Theorie und seine Dogmatik haben wird. Dies gilt insbesondere, wenn von einem Unternehmensstrafrecht gesprochen und mit der Kategorie der Schuld operiert wird; es gilt umso weniger, je weiter der begriffliche und konstruktive Abstand ist.

107 In jüngerer Zeit sind Versuche zu beobachten, die Ausführungen in der Lissabon-Entscheidung dahingehend zu lesen, dass das Schuldprinzip allein natürliche Personen schütze (so etwa Henssler, M./Hoven, E./Kubiciel, M./Weigend, Th., Kölner Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes, NNWiST 2018, 1 (9)). Dass rechtsstaatliche Standards der Angemessenheit des Gebrauchs der staatlichen Sanktionsgewalt auch gegenüber juristischen Personen gelten müssen, wird mit folgender Bemerkung in Frage gestellt: „Soweit in diesem Zusammenhang auf das Rechtsstaatsprinzip Bezug genommen wird, wäre darzulegen, was genau dem Rechtsstaat „genommen“ wird, wenn auch juristische Personen bestraft werden.“

108 In diesem Rahmen muss entschieden werden, ob auf die Erhebung eines genuinen Schuldvorwurfs verzichtet wird (schuldlosgelöste Sanktionierung) oder ob ein Konnex zwischen der juristischen Person und handelnden natürlichen Personen hergestellt wird (Österreichischer Verfassungsgerichtshof, G 497/2015-26, G 679/2015-20 vom 2. Dezember 2016, Rdnr. 52).

109 Hörnle, T., Tatproportionale Strafzumessung, 1999.



Es ist in diesem Zusammenhang dann von sekundärer Bedeutung, ob man vom Schuldprinzip spricht oder ein rechtsstaatliches Verantwortlichkeitsprinzip konstruiert.

Es ist also davon auszugehen, dass auch im Unternehmenssanktionsrecht eine Sanktion nur dann verhängt werden darf, wenn sie in proportionaler Relation zum Vorwurf des Verhaltensunrechts steht. Offensichtlich müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen mit Blick auf die spezifischen, den Eigenarten einer juristischen Person entsprechenden Gegebenheiten<sup>110</sup> bestimmt werden.<sup>111</sup>

### 3. Schuldprinzip und Instrumentalisierung öffentlicher Empörung

Einer näheren Bestimmung des verfassungsrechtlichen Gehalts des Schuldprinzips bedarf es hier nicht. Es lässt sich aufzeigen, dass die amtliche Informationstätigkeit über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-) Sanktion den Vorgaben des Schuldprinzips schon im Ansatz zuwiderläuft. Über die Einbeziehung der Öffentlichkeit erhöht sich das Sanktionsmaß über die vom Staat selbst verhängte Primärsanktion (Feststellung des Rechtsverstoßes) und die daran anknüpfende Sekundärsanktion (Freiheitsstrafe, Geldstrafe, Geldbuße etc.), ohne dass der Staat hierauf Einfluss hat. Mit Blick auf das Schuldprinzip ergeben sich hieraus mehrere Probleme:

#### a) Fehlende inhaltliche Bestimmtheit der Sanktion

Wenn Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass zwischen dem Tatvorwurf und der verhängten Sanktion eine Beziehung der Angemessenheit bestehen muss, kann das Sanktionsmaß im Moment der Verurteilung nicht offenbleiben. Staatliches Strafen bedeutet, dass Art, Inhalt und Gewicht der Sanktion zum Zeitpunkt des Urteils im Lichte der Tat *inhaltlich so bestimmt* festgelegt werden, dass zum Zeitpunkt der Verhängung beurteilt werden kann, ob es Gerechtigkeitsprinzipien entspricht.<sup>112</sup> Die Bestimmtheitsanforderungen gelten nicht nur für die Tatbestandsseite, sondern auch, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont, für die Rechtsfolgenseite.<sup>113</sup> Im Übrigen gilt das Bestimmtheitsgebot nicht nur

---

110 Vgl. Jahn, M., „There is no such thing as to jail“ – Zu den verfassungsrechtlichen Einwänden gegen ein Verbandsstrafgesetzbuch unter dem Grundgesetz, in: Jahn, M./Schmitt-Leonardy, Ch./Schoop, Ch. (Hrsg.), Das Unternehmensstrafrecht und seine Alternativen 2016, 53 ff.; Wohlers, W., Grundlagen der Verbandsverantwortlichkeit, NZWiSt 2018, 412.

111 Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit überbetonend: Vogel, J., Unrecht und Schuld in einem Unternehmensstrafrecht, StV 2012, 427 (427 f.); Dannecker, G./Dannecker, C., Europäische und verfassungsrechtliche Vorgaben für das materielle und formelle Unternehmensstrafrecht, NZWiSt 2016, 162 (172 f.); zu Recht einschränkend: Kubiciel, M., Verbandsstrafe – Verfassungskonformität und Systemkompatibilität, ZRP 2014, 133 (134); Schmitt-Leonardy, Ch., Originäre Verbandsschuld oder Zurechnungsmodell, in: Henssler, M./Hoven, E./Kubiciel, M./Weigand, Th. (Hrsg.), Grundfragen eines modernen Verbandsstrafrechts, 2017, 71.

112 Gropp, W., Der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz vor dem Bundesverfassungsgericht, FS H. Goerlich, 2015, 105 (109 ff.).

113 BVerfGE 105, 135 (153 f.); BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020).

für das Kriminalstrafrecht, sondern auch für das Ordnungswidrigkeitsrecht<sup>114</sup> und andere strafähnliche Sanktionsmaßnahmen.<sup>115</sup> Das Bundesverfassungsgericht wendet das Bestimmtheitsprinzip selbst auf berufsrechtliche Sanktionen und Disziplinarmaßnahmen an.<sup>116</sup> Diesen Bestimmtheitsanforderungen<sup>117</sup> kann aber nicht entsprochen werden, wenn der Staat zu „shame sanctions“ greift.

Die Folgen der amtlichen Informationstätigkeit im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts sind nicht wirklich abschätzbar.<sup>118</sup> Niemand weiß, wie die Öffentlichkeit im konkreten Fall reagieren wird, und niemand kann den Schaden, der daraus für das betroffene Unternehmen entsteht, in einer Weise abschätzen, die verfassungsstaatlichen Anforderungen entspricht. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es keine etablierten gesellschaftlichen Standards gibt, an denen sich die Mitglieder der Öffentlichkeit orientieren könnten, wenn sie vom Staat darüber informiert werden, dass eine Person sich rechtswidrig verhalten hat und dafür sanktioniert worden ist. In der strafrechtswissenschaftlichen Literatur ist von Empörung, Erregung, Schadenfreude, Spottlust und ähnlichem die Rede. Andere sprechen von der Gefahr, dass Mitglieder der Öffentlichkeit zum „Mob“ oder zu „privaten Tugendwächtern“ werden.

Wie sich die Öffentlichkeit in der Folge amtlicher Informationstätigkeit über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion verhalten wird, weiß letztlich niemand mit Gewissheit. Zwischen der Tat und der durch die amtliche Informationstätigkeit bewirkten Aufwallung der Mitglieder der Öffentlichkeit lässt sich damit keine rationale Angemessenheitsbeziehung herstellen. Es kann sein, dass die Öffentlichkeitsinformation schlicht im Rauschen öffentlicher Kommunikationsflüsse untergeht, insbesondere wenn sie nur an versteckter Stelle im Internet publiziert wird. Das ist aber alles andere als sicher; und wenn dies wirklich so gewollt wäre, müsste man fragen, warum diese immer grundrechtsrelevante Maßnahme dann überhaupt ergriffen wird. Es kann aber auch sein, dass die amtliche Öffentlichkeitsinformation zu einer Erregungswelle führt, in deren Verlauf es zu Folgen kommt, die den Bestand des Unternehmens in Frage stellen.

Der Staat setzt ein Mittel ein, dessen Folgen und Wirkungen er nicht abschätzen kann. Es widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen der Angemessenheit einer Sanktionierung, wenn der Staat zu derartigen

---

114 BVerfGE 38, 348 (371); BVerfGE 81, 132 (135); BVerfGE 87, 399 (411). Aus der Kommentarliteratur: Degenhart, Chr. in: Sachs, M. (Hrsg.), GG, 2014, Art. 103, Rdnr. 59; Brüning, Chr., in: Stern, K./Becker, F., GrundrechteKommentar, 2016, Art. 103, Rdnr. 54; Radtke, H., in: Epping, V./Hillgruber, Chr., Grundgesetz. Kommentar, 2013, Art. 103, Rdnr. 19.

115 Schmidt-Aßmann, E., in: Maunz, Th./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz, Lfg. 30, Art. 103 Abs. 2, Rdnr. 195; Degenhart, Chr. in: Sachs, M. (Hrsg.), GG, 2014, Art. 103, Rdnr. 57.

116 BVerfGE 109, 190 (217); BVerfGE 116, 69 (82 f.).

117 Das Gebot hinreichender Bestimmtheit gilt auch für die (Neben-)Folgen einer staatlichen Sanktionsmaßnahme: BVerfGE 25, 269 (285 f.); BVerfG, NJW 1993, 321.

118 So auch Kirch-Heim, C., Sanktionen gegen Unternehmen, 2007, 226; Jünger, M., Shame sanctions, 2011, 224; Irmischer, Ph. F., Öffentlichkeit als Sanktion, 2019, 334.

Mitteln greift. Rechtsstaatliche Sanktionierung bedeutet, Sanktionsinstrumente einzusetzen, deren Auswirkungen auf den Täter im Voraus abgeschätzt und bewertet werden können. Nur so lässt sich die im Schuldprinzip angelegte Angemessenheitsrelation gewährleisten.

b) Fehlende Gleichmäßigkeit der Sanktionierung

Rechtsstaatliches und schuldangemessenes Strafen bedeutet zudem gleichmäßiges Strafen. Der Wert einer professionalisierten, in die Hände von Amtsträgern gelegten Ausübung von Strafgewalt liegt nicht zuletzt in der Gleichmäßigkeit der Reaktion auf Verhaltensunrecht. Ausbildung, Praxis und institutionelle Einbindung in ein Justizsystem sichern materielle Gleichbehandlung. Diese Erwartung lässt sich schon im Ansatz nicht hegen, wenn die private Öffentlichkeit eingeschaltet wird. Empirisch steht zu erwarten, dass jeder Fall einer Instrumentalisierung der Massen andere Folgen haben wird. Anders als im Fall amtlichen Strafens gibt es keine institutionelle Einbindung der erregbaren und erregten Öffentlichkeit, die sicherstellen könnte, dass ähnliche Fälle auch ähnlich behandelt werden. Mehr noch: Im liberalen Verfassungsstaat gibt es auch keine normative Erwartung, wonach private Mitglieder der Öffentlichkeit sich an Maßstäben der Gleichbehandlung und Gleichmäßigkeit zu orientieren hätten.

## V. Infragestellung des Sanktionszwecks

Rechtsstaatliches Strafen setzt ferner voraus, dass der Einsatz der Sanktion ein geeignetes Mittel ist, um auf den Bruch der Rechtsordnung zu reagieren. Der Einsatz der staatlichen Straf- und Sanktionsgewalt muss dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen. Sanktionen, die keinem anerkannten Sanktionszweck entsprechen oder diese Zwecke gar konterkarieren, sind unverhältnismäßig. Es ist hier nicht der Ort, den Stand der Diskussion zu rekapitulieren, der über eine verfassungsstaatlich angeleitete Strafzwecklehre geführt wird.<sup>119</sup> Sicher ist jedenfalls, dass der Einsatz von Strafsanktionen beziehungsweise strafrechtsähnlichen Sanktionen der Bewehrung, der Verteidigung und der Sicherung der Legitimität der Rechtsordnung dienen soll, sei es, weil die Erwartung berechtigt ist, dass die Sanktionierung des Täters jedenfalls mittelbar in der Öffentlichkeit das Vertrauen in die Normativität und Effektivität der Rechtsordnung stärkt,<sup>120</sup> sei es, dass man eine unmittelbar positiv-generalpräventive Wirkung postuliert.<sup>121</sup>

Richtig ist, dass die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion den Mitgliedern der Öffentlichkeit vom Willen der Staatsgewalt berichtet, Sanktionsmittel gegen rechtsuntreues Verhalten einzusetzen und so die Rechtsordnung durchzusetzen. *Insofern* kommt es tatsächlich zu einem generalpräventiven Effekt, wie insbesondere in der US-amerikanischen Diskussion

---

119 Ausführlich etwa Hörnle, T., *Straftheorien*, 2. Aufl. 2017.

120 So Nettesheim, M., *Verfassungsrecht und Unternehmenshaftung*, 2018, 29 ff.

121 Zur Bedeutung der expressiven Funktion von Strafe etwa: Tonry, M., *Thinking about Crime*, 2004, S. 157; ähnlich Jakobs, G., *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 2. Aufl. 1993, 1. Abschnitt, Rdnr. 15.

immer wieder betont wurde.<sup>122</sup> Häufig verweist man darauf, dass dieser Effekt sich noch verstärke, wenn auch der Vollzug der Strafe öffentlich erfolge. Bei genauerem Hinsehen ergibt sich allerdings ein ambivalentes Bild. Es ist eben nicht so, dass amtliche Öffentlichkeitsarbeit nur davon kündigt, dass der Staat die Rechtsordnung erfolgreich verteidigt habe. Die Renaissance von „shame sanctions“ wird allgemein damit erklärt, dass herkömmliche Strafen gerade nicht hinreichend wirkten. Sie sind damit immer auch Ausdruck des Eingeständnisses, dass der Staat die Rechtsordnung gerade nicht selbst verteidigen kann. Wenn der Staat darauf setzt, dass er der Öffentlichkeit eine – wie auch immer ausfallende – Reaktion auf die Feststellung eines Rechtsverstoßes ermöglichen will, räumt er seine eigene Schwäche ein.<sup>123</sup> J. G. Whitman stellt in diesem Zusammenhang fest:

„Particularly where shame sanctions are applied in the realms of sex and commerce, they represent a misguided willingness to let the business of government devolve to an over-volatile public – to make, in the words of a nineteenth-century reformer, their victim a ‘plaything of the populace.’“<sup>124</sup>

„Shame sanctions“ weisen damit eine Ambivalenz auf, die es unmöglich macht, ihnen umstandslos die Eignung zur Förderung positiv-generalpräventiver Zwecke zuzuschreiben.<sup>125</sup>

Könnte man diese straftheoretischen Defizite staatlicher „shame sanctions“ damit rechtfertigen, dass dadurch der Akt der Feststellung rechtsuntreuen Verhaltens (Primärsanktion) verstärkt wird? Geht es vielleicht darum, den Appell an das Normbewusstsein des Täters zu stärken? In der US-amerikanischen Diskussion findet sich die Vorstellung, dass die über Täter und Tat informierte Öffentlichkeit eine erneute und verstärkte Verurteilung vornehme, die Vorhaltung unrechtmäßigen Verhaltens verstärke und so eine legitime und sinnvolle alternative Strafform ausübe.<sup>126</sup> Plausibel ist diese Annahme nicht. Die Staatsgewalt ist schon nicht darauf angewiesen, den Akt der Feststellung von Rechtsuntreue an private Dritte zu delegieren. Erst recht ist nicht zu erwarten, dass die so eingeschalteten Privaten in einer rechtsstaatlichen Maßstäben entsprechenden Weise agieren. Die zu erwartenden Erregungen, Aufwallungen und sonstige Reaktionen lassen sich als Ausdruck eines Prozesses öffentlicher „Moralisierung“ des Geschehens deuten. Eine konkrete und faire Konfrontation des Täters mit dem begangenen Unrecht ist davon nicht zu erwar-

---

122 Whitman, J. Q., What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions? Yale L. J. 107 (1997-1998), 1055 (1062).

123 Kahan, D. M., What do Alternative Sanctions Mean? University of Chicago Law Review 63 (1996), 591 (638 ff., 644 ff.); Massaro, T., Shame Culture and American Criminal Law, Michigan Law Review 89 (1991), 1880 (1890 ff.); Pawlik, M., Seht, dieses Schwein! FAZ vom 17. November 2004, 35.

124 Whitman, J. Q., What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions? Yale L. J. 107 (1997-1998), 1055 (1062).

125 Positiv dagegen etwa Kubiciel, M., Shame Sanctions – Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorie, ZStW 118 (2006), 44 (S. 53).

126 Einflussreich: Kahan, D. M., What do Alternative Sanctions Mean? University of Chicago Law Review 63 (1996), 591 (654 f.).

ten. Die Öffentlichkeit verfügt nicht über eine „Sprache der Strafe“. „Shame sanctions“ lassen sich also nicht schlüssig als Schritt rechtfertigen, mit dem die Zuständigkeit zur Verhängung der Primärsanktion (auch) an Mitglieder der Öffentlichkeit übertragen werden soll.

In der bisherigen Diskussion über „shame sanctions“ wird selten gefragt, inwieweit sich die Instrumentalisierung von Öffentlichkeit in die Struktur verfassungsstaatlich legitimer Strafzwecke einfügt und damit als geeignete Sanktion dienen kann. Jedenfalls mit Blick auf das Anliegen der positiven Generalprävention wird man erhebliche Zweifel haben müssen. Es scheint eher, als ob es um die – rechtstaatlich und strafrechtstheoretisch – nicht hinnehmbare, unvernünftige Beantwortung eines Übels mit einem unpassenden Übel gehe.<sup>127</sup>

---

127 Jakobs, G., Strafrecht Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1993, 1. Abschnitt, Rdnr. 10 („unvernünftige Sequenz zweier Übel“).

## E. Grundrechtliche Grenzen

Die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion wirft nicht nur staatsorganisationsrechtliche Herausforderungen auf. Auch Grundrechtspositionen der betroffenen Unternehmensträger und der dahinterstehenden Anteilseigner werden durch die amtliche Information der Öffentlichkeit über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion berührt. Eine solche Beeinträchtigung lässt sich sowohl für natürliche (Unternehmer-)Personen als auch für Unternehmensträger beobachten, die in der Form einer juristischen Personen tätig sind (Art. 19 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG).

Im Folgenden soll zunächst der Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum grundrechtlichen Schutz vor staatlicher Öffentlichkeitsarbeit im Sanktionsbereich geschildert werden (nachfolgend I.). Im Anschluss soll dann geschildert werden, dass die Veröffentlichung der Sanktion den Unternehmensträger selbst in mehreren Grundrechten nicht nur berührt, sondern (je nach Ausgestaltung der Veröffentlichung) auch verletzt (nachfolgend II.). In den einem abschließenden Teil soll dargestellt werden, dass die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion auch die Eigentümer des Unternehmensträgers berühren und deren Grundrechte verletzen kann. Dies gilt insbesondere für Familienunternehmen, in denen die Firma des Unternehmensträgers dem Namen eines oder mehrerer Eigentümer entspricht: Hier greifen besondere grundrechtliche Schranken (nachfolgend III.).

### I. Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Reichweite des grundrechtlichen Schutzes, den Unternehmen im hier interessierenden Kontext in Anspruch nehmen können, ist bislang vom Bundesverfassungsgericht nicht vertieft geklärt worden. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit, die der Aufklärung der Verbraucher dient, ist, wenn dabei die Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips beachtet werden, nach einer jüngeren Entscheidung des Gerichts verfassungsrechtlich zulässig.<sup>128</sup> Öffentlichkeitsarbeit als Sanktionsmittel ist bislang vom Bundesverfassungsgericht nur ganz vereinzelt rechtlich geprüft worden. In der Entscheidung zur Veröffentlichung berufsrechtlicher Sanktionierung von Ärzten macht die entscheidende Kammer deutlich, dass enge verfassungsrechtliche Grenzen bestehen, ohne diese allerdings abschließend zu bestimmen:

„Eine Ermächtigung zur Veröffentlichung eines nicht anonymisierten, berufsgerichtlichen Urteils ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn es sich wie hier nach der Regelung des § 60 Abs. 3 HeilBerG NRW um vereinzelte, herausgehobene Fälle handelt.

---

128 BVerfGE 148, 40. Hierzu schon oben unter C.

Zudem ist die Verhältnismäßigkeit hier gewahrt, insofern die Veröffentlichung nur in einem berufsrechtlichen Medium und einmalig erfolgt.“<sup>129</sup>

Die amtliche Öffentlichkeitsinformation im Rahmen eines Unternehmenssanktionsrechts weist weit über die im HeilBerG NRW angeordnete Veröffentlichung *besonders schwerer Fälle* in einem *berufsrechtlichen Medium* hinaus. Indem das Gericht die Formulierung „jedenfalls“ verwendet, macht es deutlich, dass die Formulierung keine umfassende und abschließende Grenzziehung bedeutet.

Letztlich ist es schwierig, abzusehen, wie sich das Bundesverfassungsgericht zu den Veröffentlichungspflichten in einem Unternehmenssanktionsrecht stellen würde. Dies liegt daran, dass nicht abschätzbar ist, ob das Gericht einer funktionalistischen Logik folgen wird, wonach letztlich jede Form der Effektivierung öffentlicher Strafgewalt, die die Betroffenen nur mittelbar-faktisch belastet, verfassungsrechtlich hinnehmbar ist – selbst wenn sich damit Verluste zivilisatorischer Errungenschaften verbindet. Es ist auch nicht absehbar, ob es geneigt ist, die amtliche Öffentlichkeitsarbeit über Täter, Tatvorwurf und (Sekundär-)Sanktion als Ausdruck einer „neuen Robustheit“ staatlicher Reaktion auf Rechtsbrüche anzusehen – oder ob es sie als Verrohungserscheinung betrachtet wird, die zur Beeinträchtigung des Miteinanders im öffentlichen Raum führen wird. Erfahrungen, wie sich das Bundesverfassungsgericht der Herausforderung nähern wird, funktionalistische Effizienzerwägungen anzuerkennen, zugleich aber rechtskulturelle Erfahrungen und Werte zu schützen, gibt es kaum.

Die nachfolgenden grundrechtsdogmatischen Überlegungen müssen vor diesem Hintergrund gelesen werden. Insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip gibt keine substanziellen Kriterien an die Hand, mit denen die Bewältigung des grundlegenden Spannungsverhältnisses gelingen könnte. Es strukturiert Überlegungen, entscheidet aber weder über den Status noch das Gewicht einzelner Argumente.

## II. Grundrechte der juristischen Person

Die grundrechtliche Prüfung fällt zweistufig aus. Amtliche Öffentlichkeitsarbeit der hier untersuchten Art berührt zunächst die Grundrechtspositionen des betroffenen Unternehmens selbst. In einem zweiten Schritt muss es dann um die Klärung der Frage gehen, ob auch die Grundrechte der natürlichen Personen berührt werden, die Anteilseigner des Unternehmensträgers sind.<sup>130</sup>

---

129 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020).

130 In der Literatur ist von einem „Grundrecht auf Freiheit von Sanktionierung“ die Rede (Jahn, M./Brodowski, D., Krise und Neuaufbau eines strafverfassungsrechtlichen Ultima Ratio-Prinzips, JZ 2016, 969 (976 f.)). Die rechtsfortbildende Schaffung eines derartigen Grundrechts ist nicht ausgeschlossen, erscheint aber strukturell wenig wahrscheinlich.

## 1. Art. 12 GG (unternehmerische Freiheit)

Die in Art. 12 GG begründete Unternehmensfreiheit steht juristischen Personen zu, die eine Erwerbszwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeit ausüben.<sup>131</sup> Die Grundrechtsbestimmung gewährleistet, dass der Unternehmensträger über die grundsätzliche Freiheit verfügt, frei über die Errichtung, die Ausrichtung und den Betrieb des Unternehmens zu entscheiden.

### a) Eingriff in den Schutzbereich

Staatliche Informationstätigkeit bewirkt keinen unmittelbar-finalen Eingriff in die unternehmerische Handlungsfreiheit. Dem Unternehmensträger wird nichts verboten. Die Informationstätigkeit wirkt sich lediglich auf die Gegebenheiten des Marktes aus, in dem der Unternehmensträger operiert. Nicht jede nachteilige Veränderung dieser Marktgegebenheiten bewirkt einen Eingriff in Art. 12 GG, und zwar auch dann nicht, wenn sie auf staatliches Verhalten zurückzuführen ist. Das Bundesverfassungsgericht hebt in ständiger Rechtsprechung hervor, dass sich aus Art. 12 GG kein Anspruch ergibt, dass die (vorteilhaften) Gegebenheiten, die ein Unternehmen im Markt genießt, erhalten bleiben.<sup>132</sup> Im Grundsatz geht das Bundesverfassungsgericht daher davon aus, dass staatliche Maßnahmen, die sich lediglich mittelbar-faktisch auf die Wettbewerbsstellung eines Unternehmens auswirken, keinen Eingriff in Art. 12 GG bewirken.<sup>133</sup> Eingriffsrelevanz hat staatliche Informationstätigkeit aber, wenn sie die Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit in einer Weise verändern, die einem unmittelbaren Eingriff funktional-äquivalent entspricht. Entscheidend ist, ob eine mittelbar-faktisch bewirkte Veränderung der Marktstellung gegeben ist, die „in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkomm(t).“<sup>134</sup> Dieses Verständnis des Eingriffsbegriffs, das auf eine länger zurückreichende Rechtsprechungslinie zurückzuführen ist, wendet das Bundesverfassungsgericht auch bei der Beurteilung staatlicher Informationstätigkeit an. Entscheidend ist, ob die nachteilige Veränderung des Marktumfelds vom Staat zielgerichtet angestrebt oder nur als Reflex einer Maßnahme hingenommen wird, die andere Ziele verfolgt.<sup>135</sup> Ein Eingriff in Art. 12 GG liegt danach vor, wenn die amtliche Öffentlichkeitsinformation „direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert.“<sup>136</sup>

---

131 BVerfGE 50, 290 (363); 105, 252 (265); st. Rspr.

132 BVerfGE 110, 274 (288) m. w. N.; vgl. auch BVerfGE 98, 218 (258 f.); 105, 252 (262); 106, 275 (298 f.).

133 BVerfGE 113, 63 (76); BVerfGE 134, 204 (238) m. w. N.

134 BVerfGE 148, 40, Rdnr. 28 unter Verweis auf BVerfGE 105, 252 (273); 105, 279 (303); 110, 177 (191); 113, 63 (76); 116, 135 (153); 116, 202 (222); 118, 1 (20).

135 BVerfGE 106, 275 (299); BVerfGE 116, 202 (222) m. w. N.

136 BVerfGE 148, 40, Rdnr. 28.



Die amtliche Information der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen eines Unternehmensanktionsgesetzes, betreffend Täter, Tatvorwurf und (Sekundär)-Sanktion, würde diesen Anforderungen entsprechen: Sie würde sich als funktionales Äquivalent eines unmittelbaren Eingriffs darstellen, weil sie ein konkretes Unternehmen in personalisierter Form zum Gegenstand hat, das Reputationskapital dieses Unternehmens beeinflussen will und so konkret und spezifisch darauf abzielt, die Marktbedingungen dieses Unternehmens nachteilig zu verändern. Es geht um amtliches Handeln, das sich nicht außerhalb und im Vorfeld der Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand bewegt, sondern das den grundrechtlichen Schutz auslöst.

Die Beeinträchtigung lässt sich nicht mit dem Argument in Frage stellen, um mehr als eine wahrheitsgetreue und richtige Information der Allgemeinheit gehe es nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu § 40 Abs. 1a LMBG<sup>137</sup> zu Recht festgestellt, dass die staatlich betriebene Information der Öffentlichkeit eine grundrechtliche Beeinträchtigung auch dann bewirken kann, wenn sie wahr und richtig ist. Entscheidend ist allein, ob eine nachteilige Einwirkung auf grundrechtlich geschützte Rechtsgüter des grundrechtsberechtigten Unternehmensträgers erfolgt.

Ein Grundrechtseingriff läge im Übrigen nicht nur dann vor, wenn eine unbedingte und ausnahmslose Pflicht zur Veröffentlichung besteht. Eine Beeinträchtigung der grundrechtlichen Freiheitsgewährleistung wäre auch zu beobachten, wenn das Unternehmensanktionsrecht vorsähe, dass das betroffene Unternehmen eine Veröffentlichung dadurch verhindern kann, dass es mit den Strafvollstreckungsbehörden kooperiert. Die Beeinträchtigungswirkung der Veröffentlichungspflicht besteht auch dann fort, wenn einem Unternehmen eine Option angeboten wird, die angedrohte Veröffentlichung durch kooperatives „Entgegenkommen“ zu verhindern. Grundrechte gewähren grundsätzlichen Schutz davor, dass dem Grundrechtsträger ein Übel auferlegt wird – selbst wenn es eine Möglichkeit gibt, dem zu entgehen.

#### b) Rechtfertigung

Eingriffe in den Gewährleistungsbereich des Art. 12 GG sind nur statthaft, wenn dem Gesetzesvorbehalt entsprochen ist und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips genügt wird. Nach der sogenannten „Drei-Stufen-Theorie“ des Bundesverfassungsgerichts<sup>138</sup> hängt die Rechtfertigungslast von der Art und Schwere der Beeinträchtigung des Grundrechtsträgers ab.<sup>139</sup> Amtliche Öffentlichkeitsinformation beschränkt die Ausübungsfreiheit des Unternehmens, kann aber im Einzelfall (Existenzvernichtung) in den Bereich der Wahlfreiheit hineinreichen.<sup>140</sup>

---

137 BVerfGE 148, 40. Hierzu auch noch nachfolgend unter E.I.1.

138 BVerfGE 7, 405; 25, 1. Vgl. etwa Breuer, R., Freiheit des Berufs, in: Isensee, J./Kirchhof, P.(Hrsg.), HBStR VIII, 2010, § 171 Rdnr. 14 f.

139 Zu den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips etwa BVerfGE 19, 330 (336 f.); 101, 331 (347); 117, 163 (182); Hufen, F., Berufsfreiheit – Erinnerung an ein Grundrecht, NJW 1994, 2013 (2918).

140 Wollenschläger, F., Staatliche Verbraucherinformationen als neues Instrument des Verbraucherschutzes, VerwArch 102 (2011), 20 (43); Becker, F./Sievers, N., Das Kontrollerggebnis-Transparenz-Gesetz, NVwZ 2016, 1456 (1458).

Den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts ist nur dann genügt, wenn sich die gesetzliche Grundlage der Veröffentlichung im Unternehmenssanktionsgesetz als rechtsstaatskonform erweist. Unter D ist dies verneint worden. Insofern ergibt sich ohne weiteres auch ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Die folgende Prüfung erfolgt nur hilfsweise und unterstellt (*de arguendo*) die Verfassungskonformität der entsprechenden Anordnung in einem Unternehmenssanktionsrecht. Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit kommt es wesentlich auf die Bestimmung der Zwecke an, die der Gesetzgeber mit der Anordnung der Öffentlichkeitsinformation verfolgt. Die Beurteilung, ob die Zweck-Mittel-Relation von amtlicher Informationstätigkeit und Eingriffsfolgen rational und angemessen ist, steht und fällt mit der genauen Beschreibung der Ziele, die von der Regelung angestrebt werden. In dieser Untersuchung ist bereits dargelegt worden, dass der Staat mit der amtlichen Öffentlichkeitsinformation abstrakt verschiedene Ziele verfolgen kann, die jeweils als solche verfassungsstaatlich legitim sind: Gefahrenabwehr, Stärkung der privaten Autonomie, Stärkung der öffentlichen Autonomie, repressive Reaktion auf einen Rechtsverstoß.<sup>141</sup> Im Folgenden lässt sich aber zeigen, dass sich die hier analysierte Öffentlichkeitsinformation nicht allgemein als Maßnahme erklären lässt, die eines dieser Ziele in rationaler und angemessener Weise fördert. Nur in besonderen Ausnahmefällen erscheint eine Rechtfertigung denkbar.

Es soll zunächst untersucht werden, ob sich eine Regelung des Unternehmenssanktionsrechts rechtfertigen lässt, die eine zwingende Öffentlichkeitsinformation vorsieht (nachfolgend a)). Im Anschluss soll geklärt werden, ob eine Regelung zulässig wäre, die die Veröffentlichung der Entscheidungsfreiheit des erkennenden Gerichts überantwortet (nachfolgend b)).

#### *aa) Zwingende Anordnung von Öffentlichkeitsinformation*

Im Folgenden soll zunächst die Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Regelung behandelt werden, die vorsieht, dass Unternehmenssanktionen zwingend und ausnahmslos veröffentlicht werden müssen. Eine derartige Regelung würde es der für die Veröffentlichung zuständigen Stelle unmöglich machen, nach der Stellung des Unternehmens, der Art des Rechtsverstoßes und der Breite der davon betroffenen Bevölkerungskreise zu differenzieren und eine Einzelfallabwägung vorzunehmen.

##### (1) Gefahrenabwehr

Staatliche Informationstätigkeit kann anerkanntermaßen der konkreten Gefahrenabwehr dienen. Es ist eine verfassungsrechtlich legitime Aufgabe und nachgerade geboten, dass die jeweils zuständigen staatlichen Institutionen die Bürgerinnen und Bürger vor konkreten Gefahren warnen. Maßnahmen dieser Art können allerdings erst dann und nur in Situationen gerechtfertigt sein, in denen tatsächlich eine konkrete Gefahr besteht. Ließe sich etwa konkret nachweisen, dass ein verurteilter Täter dabei ist, eine Wiederholungstat zu begehen, könnte die Öffentlichkeit gewarnt werden. Aber die Warnung bezöge sich dann auf das zu erwartende Verhalten, nicht auf die zurückliegende Tat. Und die abstrakte Möglichkeit, dass verurteilte Täter rückfällig werden, begründet in keinem Fall eine konkrete Gefahr.

---

141 Oben unter C.

Amtliche Öffentlichkeitsinformation, die quasi ins Blaue hinein Gefahrenabwehr zu betreiben beansprucht, ist *unangemessen* und, soweit sie ein Unternehmen betrifft, mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar. Der Versuch, amtliche Öffentlichkeitsarbeit über zurückliegende Rechtsverstöße mit dem Argument der Gefahrenabwehr zur rechtfertigen, verletzt damit in mehrfacher Hinsicht die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

## (2) Stärkung privater Autonomie

Es ist ein legitimes Ziel staatlicher Informationstätigkeit, die private Autonomie der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Im Verbraucherinformationsrecht lässt sich die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Missstände damit rechtfertigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden sollen, in ihren Konsumententscheidungen zu reagieren und als informierte Kunden im Markt aufzutreten. Das Wissen darum, wie die Zustände in lebensmittelverarbeitenden Betrieben aussehen, ist, um nur ein Beispiel zu nennen, ein für die Wahrnehmung der privaten Autonomie wichtiges Wissen.

Vorstehend ist bereits dargelegt worden, dass die amtliche Informationstätigkeit der Öffentlichkeit darüber, dass ein Unternehmensträger wegen eines Rechtsverstößes verurteilt und sanktioniert worden ist, für die meisten Adressaten der Information ohne praktische Bedeutung ist.<sup>142</sup> Die betroffenen Unternehmen werden regelmäßig nicht mit einer hinreichenden Zahl von Mitgliedern der Allgemeinheit in Kundenkontakt stehen. Viele Rechtsverstöße haben auch nicht die Qualität, die allgemeine Öffentlichkeit in ihrer Stellung im Markt zu berühren. Eine an die allgemeine Öffentlichkeit gerichtete amtliche Informationstätigkeit wird in weiten Bereichen ihrer Reichweite damit schon *ungeeignet* sein, einen sinnvollen Beitrag zur Stärkung der privaten Autonomie der Empfänger zu leisten. Eine Eignung besteht nur insofern, als es um aktuelle oder potentielle Kunden des Unternehmens geht. In diesem Teilausschnitt lässt sich dann auch nicht an der Erforderlichkeit zweifeln. Eine zwingende und ausnahmslose Öffentlichkeitsinformation würde jedenfalls weit überschießende Wirkungen mit sich bringen.

Mit Blick auf das Ziel der Stärkung privater Autonomie erweist sich die zwingende allgemeine Öffentlichkeitsinformation damit jedenfalls als *unangemessen*. Der tiefgehende und schwerwiegende Reputationsverlust, den das betroffene Unternehmen erleidet, steht in keinem Verhältnis zu dem Gewinn, der sich durch die Öffentlichkeitsarbeit für einzelne aktive oder potentielle Kunden des betroffenen Unternehmens erzielen lässt. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass das betroffene Unternehmen für einen Rechtsverstoß verantwortlich ist. Wenn man davon ausgeht, dass das mit Primär- und Sekundärsanktion verhängte „Übel“ bereits einen Schuldausgleich bewirkt, handelt es sich bei weitergehenden Sanktionen, wie etwa die Sanktion der Öffentlichkeit, um eine überschießende und damit unangemessene Belastung. Dies gilt umso mehr, als sich, wie bereits dargestellt, die Folgen der amtlichen Öffentlichkeitsinformation nicht abschätzen und eingrenzen lassen. Es ist bereits beschrieben worden, dass sich in der Folge der Öffentlichkeitsinformation schwer berechenbare, im Einzelfall aber weitreichende Erregungswellen,

---

142 Oben unter C.II.

Aufgeregtheiten und Kampagnen einstellen werden. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit, die Unrechtsverhalten betrifft, ist keine Maßnahme, deren Wirkungen sich begrenzen lassen. Einen hinreichenden Anlass für die Behauptung, nur so ließen sich (potentielle) Kunden des Unternehmens aufklären, gibt es im Übrigen nicht. Man wird davon ausgehen müssen, dass die tatsächlich interessierten Kreise (aktuelle und potentielle Kunden) die erforderlichen Informationen auch auf anderem Wege erhalten werden, insbesondere über die Medienöffentlichkeit, branchenspezifische Informationen etc. Der Zusatzgewinn, der durch die amtliche Öffentlichkeitsinformation erzielt werden kann, ist gering.

In der Gesamtschau lässt sich schlechterdings nicht sagen, dass die zwingende und ausnahmslose allgemeine Öffentlichkeitsinformation im hier interessierenden Kontext wirklich einen angemessenen Beitrag zur Wahrnehmung privater Autonomie (insbesondere in Geschäftsbeziehungen zu dem Unternehmen) leisten kann. Sie ist damit unangemessen.

### (3) Stärkung öffentlicher Autonomie

Das Ziel des Staats, über die Ausübung der Strafgewalt zu informieren, ist als solches legitim.<sup>143</sup> Das Erfordernis hinreichender demokratischer Kontrolle gilt auch für die Wahrnehmung der staatlichen Sanktionsfunktion. Geheimverfahren sind damit unstatthaft. Verfassungsrechtlich abgesichert ist nicht nur die Mündlichkeit wesentlicher Teile des Strafverfahrens, sondern auch der grundsätzliche Anspruch, eine Abschrift der richterlichen Entscheidung zu erhalten.<sup>144</sup> Allerdings betont die Rechtsprechung, dass dabei Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu nehmen sei, indem Schwärzungen vorgenommen werden. Es gibt keinen Grund, sich nicht an diesen Wertungen zu orientieren, wenn es um die verfassungsrechtliche Beurteilung amtlicher Informationstätigkeit über Unternehmenssanktionen geht. Danach ist dem Staat Informationstätigkeit in diesem Bereich nicht schlechterdings untersagt. Allerdings kann die Öffentlichkeitsinformation nicht weiter gehen, als es zur Sicherung eines notwendigen und zugleich hinreichenden Informationsstands der Öffentlichkeit erforderlich ist.

In der Dogmatik des Verhältnismäßigkeitsprinzips ausgedrückt, bedeutet dies Folgendes: Zwar verfolgt der Staat mit der Informationsöffentlichkeit über Unternehmenssanktionen ein grundsätzlich legitimes Ziel. Wenn es um die Ermöglichung demokratischer Kontrolle der Ausübung der staatlichen Sanktionsgewalt durch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger geht, handelt es sich auch um ein geeignetes Vorgehen. Zweifel bestehen allerdings schon an der Erforderlichkeit: Zwar ließe sich der Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger nicht auf gleiche Weise dadurch erhöhen, dass der Staat sich allein auf die Berichtstätigkeit der Medien verlässt. Allerdings setzt demokratische Kontrolle der Ausübung der Staatsgewalt nicht voraus, dass der Staat in individualisierender oder gar personalisierter Form darüber informiert, wie er seine Strafgewalt ausübt. Die Öffentlichkeit kann sich ein Urteil bereits dann bilden,

---

143 Ähnliches gilt für die Entscheidung über die Vergabe von Subventionen (vgl. (für das EU-Recht) EuGH, Urt. v. 9. November 2010, Rs. C-92/09 und C-93/09, Schecke und Eifert, Slg. 2010, I-11063).

144 Oben unter B.

wenn der ent-individualisierte Sachverhalt geschildert und berichtet wird, welche Schritte zur Durchsetzung des Rechts unternommen worden sind. Eine namentliche Nennung des Täters ist nicht erforderlich, um der Öffentlichkeit eine demokratische Kontrolle und Reaktion zu ermöglichen.

In jedem Fall würde die individualisierende amtliche Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen grundrechtliche Beeinträchtigungen und Nachteile bewirken, die außer Verhältnis zu dem angestrebten und erzielbaren Gewinn stünden. Auch wenn im Grundsatz nicht zu bestreiten ist, dass Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden müssen, den Staat auch im Bereich der Ausübung von Sanktionsgewalt zu kontrollieren, wäre der Zusatznutzen, der durch systematische Öffentlichkeitsinformation im Bereich von Unternehmenssanktionen zu erzielen wäre, gering. Hinreichende Kontrolle wäre schon durch die Veröffentlichung einzelner Entscheidungen gegeben. Wenn es wirklich um die Sicherung effektiver Kontrolle ginge, müsste zudem in den Bereichen informiert werden, in denen die wesentliche Zahl von Strafverfahren durchgeführt wird, also im Bereich der Verfahren gegen natürliche Personen. Es erschiene wertungswidersprüchlich, wenn man sich von der Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen einen großen Gewinn demokratischer Responsivität verspräche, den viel wichtigeren Bereich der Verfahren gegen natürliche Personen aber außen vorließe. Hinzu kommt, dass auch hier wieder unvorhersehbare und unkontrollierbare Folgen mit der Öffentlichkeitsinformation einhergehen, nicht nur für die Unternehmensreputation, sondern auch für die Textur des gesellschaftlichen Raums. Es wäre paradox, eine Beeinträchtigung der Zivilität des Umgangs im öffentlichen Raum damit zu rechtfertigen, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine effektivere Kontrolle der Staatsgewalt ermöglicht werden soll. In der Gesamtschau erweist sich daher die hier diskutierte Öffentlichkeitsinformation auch mit Blick auf die Stärkung der öffentlichen Autonomie als unangemessen.

#### (4) Stärkung des Sanktionseffekts

In amtlichen Verlautbarungen, die sich mit „shame sanctions“ befassen, wird deren Hauptzweck regelmäßig in der Verstärkung und Effektivierung der staatlichen Antwort auf einen Rechtsverstoß gesehen.<sup>145</sup> Der Reputationsverlust, der durch die amtliche Öffentlichkeitsstätigkeit bewirkt wird, soll nicht nur abschreckende Wirkung für andere Unternehmen haben (negative Generalprävention), sondern zugleich auch das konkret betroffene Unternehmen so treffen, dass es sich künftig rechtstreu verhalten wird (negative Spezialprävention). Schon in der Eignung derartiger Maßnahmen bestehen erhebliche Unsicherheiten: Bekanntlich herrscht hinsichtlich der Wirksamkeit strafrechtlicher und strafrechtsähnlicher Sanktionen kriminologisch erhebliche Unklarheit. Man wird allerdings an die Eignung und Erforderlichkeit von Unternehmenssanktionen keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen stellen können als an die bekannten Sanktionen des geltenden Kriminalstrafrechts. Auch empirisch besteht jedenfalls eine begründete Vermutung, dass die amtliche Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen einen

---

145 Beispielsweise BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020): „... dient die Veröffentlichung auch der weiteren Sanktionierung eines individuellen Fehlverhaltens ...“

abschreckenden Effekt haben wird. Es ist ein allgemeines Problem des Grundrechtsschutzes gegen staatliche Strafmaßnahmen, dass sich das Bundesverfassungsgericht hier mit bloßen Vermutungen begnügt.

Auch wenn man dies zugrunde legt, entspricht die zwingende und ausnahmslose amtliche Öffentlichkeitsinformation über Unternehmenssanktionen nicht den Anforderungen des grundrechtlichen Angemessenheitsgrundsatzes. Zu unangemessenen Belastungen kommt es nicht nur deshalb, weil das betroffene Unternehmen bereits mit der Sekundärsanktion belastet wird – einer Sekundärsanktion, die den Anspruch erhebt, das begangene Unrecht aufzuwiegen und so einen angemessenen Ausgleich vorzunehmen. Die darüber hinausgehenden Belastungen, die sich aus der Öffentlichkeitsinformation ergeben, würden zu einer übermäßigen und unverdienten Belastung führen.<sup>146</sup> Unangemessene Belastungen resultieren auch daraus, dass der Staat (hierauf ist schon mehrfach hingewiesen worden) keine Kontrolle darüber hat, welche Folgen sich mit der amtlichen Informationstätigkeit verbinden. Er kann weder abschätzen, in welchem Umfang das Reputationskapital des betroffenen Unternehmens geschädigt wird, noch kann er Folgewirkungen abschätzen, die in der Reaktion der Öffentlichkeit auf die Informationstätigkeit begründet sind. Aus diesem Grund lässt sich auch nicht annehmen, dass eine Verrechnung zwischen Sekundär- und Tertiärsanktion in dem Sinne möglich ist, dass eine niedrigere Sekundärsanktion (Bußgeld) mit der Belastung der öffentlichen Stigmatisierung ausgeglichen wird. Das Ziel angemessener Sanktionierung ist nicht mit hinreichender Sicherheit zu realisieren.

Es ist damit festzuhalten, dass die gesetzliche Bestimmung eines Unternehmenssanktionsrechts, die die zwingende und ausnahmslose Öffentlichkeitsinformation anordnet, selbst dann gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen würde, wenn man die Rechtsstaatskonformität unterstellte.

#### *bb) Grundsätzlich zwingende Öffentlichkeitsinformation mit Kooperationsvorbehalt*

Die vorstehenden Überlegungen gelten auch für den Fall, dass der Gesetzgeber eine Veröffentlichungspflicht vorsieht, hiervon aber eine Ausnahme ermöglicht, wenn das Unternehmen in hinreichender Weise mit den Strafverfolgungsbehörden im Prozess der Ermittlung und Verfolgung etwaiger Taten kooperiert hat. Für die Beurteilung der (Un-)Verhältnismäßigkeit staatlicher Öffentlichkeitsinformation kommt es auf die Zweck-Mittel-Relation an, die der Anordnung der Veröffentlichung einer Sanktion zugrunde liegt. Wählt der Staat hier ein überschießendes und unangemessenes Mittel, bleibt die Unverhältnismäßigkeit auch dann bestehen, wenn der Staat dem Einzelnen die „Freiheit“ einräumt, über ein Kooperationsangebot die unangemessene staatliche Maßnahme zu vermeiden.

Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der staatlichen Veröffentlichung von Unternehmenssanktionen hängt damit nicht davon ab, ob ein Unternehmenssanktionsrecht Ausnahmen für den Fall der Kooperation des betroffenen Unternehmens vorsieht.

---

146 Von einem „Formenmissbrauch“ spricht etwa Zieschang, F., Das Verbandsstrafgesetzbuch, GA 2014, 91 (105).

### cc) Diskretionäre Öffentlichkeitsinformation

Anders stellt sich die verfassungsrechtliche Beurteilung einer Gesetzesbestimmung dar, die die Entscheidung über die Öffentlichkeitsinformation in die Hände des erkennenden Gerichts legt. Sie ist jedenfalls dann grundrechtlich zulässig, wenn sie diese Entscheidung einem Verhältnismäßigkeitserfordernis unterwirft.<sup>147</sup> Denn wenn die Gesetzesbestimmung selbst festlegt, dass eine Öffentlichkeitsinformation nur unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen kann, kann sie selbst nicht unangemessen sein. Dies ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn man davon ausgeht, dass es punktuelle Einzelfälle geben kann, in denen eine Öffentlichkeitsinformation aufgrund der Stellung des Unternehmens, der Art des Rechtsverstoßes und der Breite der davon betroffenen Bevölkerungskreise ausnahmsweise angemessen sein kann.

Sieht die einschlägige Gesetzesbestimmung die Möglichkeit der Öffentlichkeitsinformation vor, muss die zuständige Stelle die vorstehend entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben im konkreten Fall zur Geltung bringen. Im Regelfall werden damit die überwiegenden Gründe gegen die Veröffentlichung sprechen, insbesondere auch mit Blick auf die geschilderten rechtstaatlichen Bedenken. Nur im Ausnahmefall einer besonders gearteten, die Angehörigen der allgemeinen Öffentlichkeit als Marktteilnehmer berührenden Rechtsverletzung könnten danach hinreichende Gründe bestehen, um die mit der Informationstätigkeit einhergehende Belastung der von Art. 12 GG geschützten Freiheit rechtfertigen zu können. Im Einzelfall kann die Öffentlichkeitsinformation danach angemessen (und damit verfassungsrechtlich zulässig) sein, wenn ein Unternehmen in einem so breiten Markt tätig ist, dass es quasi der gesamten Öffentlichkeit als Verhandlungspartner gegenübertritt, und der Rechtsverstoß eine Qualität hat, die für die gesamte Marktgegenseite von Bedeutung ist.<sup>148</sup> In diesen Einzelfällen mag es angemessen sein, eine allgemeine Öffentlichkeitsinformation zur Sicherung privater Autonomie vorzunehmen.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit wäre auch in einem solchen Fall sicherzustellen, dass die Gesamtbelastung für den betroffenen Unternehmensträger nicht unangemessen ist. Bei der Bestimmung der Sekundärsanktion (Buße) müsste in Rechnung gestellt werden, dass mit der Tertiärsanktion „Öffentlichkeit“ weitere, im Einzelnen nicht abschätzbare Belastungen verbunden sein werden.

Verkennt die zuständige Stelle die verfassungsrechtlichen Vorgaben und ordnet eine Veröffentlichung in Fällen an, in denen kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, handelt sie verfassungswidrig. Ihre Entscheidung lässt sich dann (nach Erschöpfung des Rechtswegs) im Wege der Verfassungsbeschwerde angreifen; eine Fehlentscheidung bietet zudem die Grundlage für einen Amtshaftungsanspruch.

---

147 Auf die vorstehenden Aussagen zu den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips (oben D) sei hier verwiesen.

148 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020), weist etwa auf das Vertrauen der Öffentlichkeit hin, dass Ärzte sich bei der Behandlung nicht von kommerziellen Interessen leiten lassen.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die amtliche Öffentlichkeitstätigkeit im Bereich des Unternehmenssanktionsrechts grundsätzlich eine unangemessene und daher unverhältnismäßige Belastung der unternehmerischen Freiheit bewirkt (Art. 12 GG). Keiner der denkbaren Rechtfertigungsgründe kann eine zwingende und ausnahmslose personalisierende Öffentlichkeitsinformation rechtfertigen. Eine derartige Anordnung von Öffentlichkeitsinformation wäre damit verfassungswidrig. Verfassungskonform wäre es, der zuständigen Stelle in der Frage der Veröffentlichung Entscheidungsfreiheit einzuräumen, wenn und soweit sichergestellt ist, dass diese Freiheit unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips wahrgenommen wird. Das Gericht hätte dann den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu entsprechen. Nur in besonderen Ausnahmefällen ist es vorstellbar, dass sich eine Veröffentlichung als verhältnismäßig erweist. Jedenfalls müsste bei der Bemessung der Sekundärsanktion in Rechnung gestellt werden, dass eine Veröffentlichung erfolgen wird und dadurch Folgebelastrungen hervorgerufen werden.

## 2. Art. 14 GG (Eigentumsgarantie)

Der grundrechtliche Schutz von Eigentumsgarantie steht auch Unternehmensträgern zu (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG). Unternehmensträger genießen nicht nur Schutz davor, dass ihnen ihr Eigentum unter Voraussetzungen entzogen wird, die mit Art. 14 Abs. 3 GG unvereinbar sind. Sie haben auch einen Anspruch darauf, dass staatliche Entscheidungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Eigentümerstellung den Vorgaben des Grundgesetzes, vor allem dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nach Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG, entsprechen.

Der Eigentumsschutz des Unternehmensträgers umfasst jedenfalls den Bestand an Immobilium- und Sacheigentum, darüber hinaus auch sonstige von der Rechtsordnung gewährte Rechtspositionen, die persönliche Freiheit in dem von Art. 14 GG geschützten Bereich eröffnen. Vereinzelt ist man der Auffassung, dass der „Unternehmensruf“ oder die „Unternehmensehre“ zu den von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Positionen gehört.<sup>149</sup> In die Dogmatik des Art. 14 GG lässt sich diese Sichtweise aber nicht schlüssig integrieren. Denn um Rechtspositionen handelt es sich bei dem Reputationskapital (bzw., anders ausgedrückt, dem Ruf oder der Ehre) eines Unternehmens nicht.<sup>150</sup> Es geht um einen rechtlich gerade nicht verkörpert Wert, den sich das Unternehmen erarbeitet hat und dessen Bestand allein im Vertrauen der Marktgegenseite begründet ist. Eine grundrechtliche Absicherung als „Eigentum“ ist bei diesen Gegebenheiten nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die hier interessierende amtliche Informationstätigkeit nicht das Eigentumsgrundrecht des Unternehmensträgers aus Art. 14 GG berührt.

---

149 Vgl. etwa Engel, Th., Staatliche Informationstätigkeit, 2000, S. 100 ff.; Ossenbühl, F., Zur Staatshaftung bei behördlichen Warnungen vor Lebensmitteln, ZHR 155 (1991), 329 (346 f.).

150 Im Einzelnen: Irmischer, Ph. F., Öffentlichkeit als Sanktion, 2019, 320 ff.



### 3. Art. 2 Abs. 1 GG (Unternehmenspersönlichkeitsrecht)

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Veröffentlichung berufsrechtlicher Sanktionen betont, dass ein Unternehmer durch die amtliche Öffentlichkeitsinformation nicht nur in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG betroffen sein kann, sondern auch parallel und konkurrierend in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzt werden kann.<sup>151</sup> Zu Recht stellt das Gericht in diesem Zusammenhang darauf ab, dass grundrechtlich zwischen der mittelbaren, durch die Reputationsbeeinträchtigung ausgelösten Verschlechterung der Stellung eines Unternehmens im Markt und dem persönlichkeitsrelevanten öffentlichen Vorwurf rechtsuntreuen Verhaltens zu unterscheiden sei. Dieser Vorwurf wiegt besonders schwer, wenn eine hinter dem Unternehmen stehende natürliche Person im Zuge der Veröffentlichung individualisiert wird.<sup>152</sup> Diese Parallelität des Grundrechtsschutzes von unternehmerischer Freiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und Persönlichkeitsschutz (Art. 2 Abs. 1 GG) gilt auch für Unternehmen, die in Form einer juristischen Person betrieben werden.

#### a) Schutzgut

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer langjährigen Rechtsprechung ein allgemeines Persönlichkeitsrecht entwickelt, das für natürliche Personen in Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG verankert wird. Im Grundsatz erkennt das Gericht auch ein „Unternehmenspersönlichkeitsrecht“ juristischer Personen an, das (mangels Menschenwürdebezug) in Art. 2 Abs. 1 GG verankert wird. Allerdings betont das Bundesverfassungsgericht, dass dieses Recht nur Schutzanliegen und -interessen umfassen kann, die von der in Frage stehenden juristischen Person auch wesensmäßig in Anspruch genommen werden können. Es stellt fest:

„Für das allgemeine Persönlichkeitsrecht lässt sich nicht allgemein angeben, ob es seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar ist. Dies ist vielmehr für die verschiedenen Ausprägungen dieses Grundrechts differenziert zu beurteilen.“<sup>153</sup>

Schutzgewährleistungen, die einen spezifischen Bezug zur Ausübung menschlicher Autonomie haben, werden einer juristischen Person nicht zugestanden;<sup>154</sup> Schutzgewährleistungen, die dem Schutz der unternehmerischen Stellung im Markt und der Gewährleistung freier Entfaltung dienen, werden vom „Unternehmenspersönlichkeitsrecht“ umfasst.<sup>155</sup> Danach lässt sich nicht ernstlich in Zweifel ziehen,

---

151 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020).

152 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BVR 1128/13 - NJW 2014, 2019 (2020): „... eine solche Veröffentlichung betrifft den Beschwerdeführer nicht nur als Berufsträger, sondern mit einigem Gewicht auch in seiner Eigenschaft als Privatperson.“

153 BVerfGE 118, 168 (203); ähnlich BVerfGE 95, 220 (242).

154 BVerfGE 95, 220 (242): Schutz vor Selbstbezeichnung.

155 BVerfGE 106, 28 (43 f.): Recht am gesprochenen Wort; BVerfGE 118, 168 (203): informationelle Selbstbestimmung.

dass der Bestand des unternehmerischen Reputationskapitals zu den Schutzgütern gehört, die das Unternehmenspersönlichkeitsrecht umfasst. Reputationskapital ist für die Ausübung der unternehmerischen Freiheit so wichtig wie Sach- und Finanzkapital oder geistiges Eigentum. In einigen Wirtschaftsbereichen steht und fällt die unternehmerische Stellung im Markt mit der Reputation. Wenn man richtigerweise davon ausgeht, dass die Wahrnehmung menschlicher Freiheit wesentlich davon abhängt, dass der soziale Status, der Ruf und die Ehre nicht unzulässig beeinträchtigt werden, dann lässt sich für Unternehmen nichts anderes behaupten (Art. 19 Abs. 3 GG). Unstreitig steht dem Unternehmen auch ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu, das durch die Veröffentlichung von Informationen der hier diskutierten Art berührt wird.

#### b) Reputationsschädigung

Dem Staat sind Maßnahmen, die das Unternehmenspersönlichkeitsrecht berühren, nicht schlechterdings verboten.<sup>156</sup> Das Unternehmenspersönlichkeitsrecht vermittelt auch keinen Anspruch, dass der Staat das Unternehmen in der Öffentlichkeit nur so darstellt, wie es vom Unternehmen gewünscht wird. Insbesondere muss der Staat keine Vorkehrungen ergreifen, um zu verhindern, dass sich das Bild, das im Markt von einem Unternehmen besteht, so erhalten bleibt. Die Unternehmensreputation ist ein Schutzgut, das sich erst im Markt herausbildet und das seine Existenz Marktgegebenheiten verdankt. Hier kann den Staat keine Gewährleistungsverantwortung treffen.

Eine grundrechtliche Beeinträchtigung liegt allerdings vor, wenn der Staat Äußerungen tätigt, „die – ohne im engeren Sinn ehrverletzend zu sein – geeignet sind, sich abträglich auf das Ansehen des Einzelnen in der Öffentlichkeit auszuwirken.“<sup>157</sup> Eine Rechtfertigungslast besteht damit dann, wenn der Staat zielgerichtet Maßnahmen ergreift, die das Reputationskapital eines Unternehmens schädigen. Derartige Maßnahmen müssen ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein.<sup>158</sup> Dabei begnügt sich das Gericht nicht mit jeder Zwecksetzung, sondern verlangt, dass ein „gewichtiges Gemeinschaftsgut“ den Eingriff rechtfertigt. Das Schutzanliegen muss seiner Art nach geeignet sein, eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung der Unternehmenspersönlichkeit zu legitimieren.

---

156 Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere festgestellt, dass es keinen Anspruch gibt, überhaupt nicht (mehr) mit seiner rechtswidrigen Tat konfrontiert zu werden. BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 25. November 1999, - 1 BvR 348/98 u. a. -, NJW 2000, 1859 (Lebach II), „Das allgemeine Persönlichkeitsrecht vermittelt Straftätern aber keinen Anspruch darauf, in der Öffentlichkeit überhaupt nicht mehr mit der Tat konfrontiert zu werden. Ein solches Recht lässt sich weder dem Lebach-Urteil von 1973 noch anderen Entscheidungen des BVerfG entnehmen.“

157 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, - 1 BvR 1128/13 -, NJW 2014, 2019 (2020) (mit Verweis auf BVerfGE 99, 185 (193 f.); 114, 339 (346)).

158 BVerfGE 99, 185 (195); 120, 180 (201).

Die Verhältnismäßigkeit staatlicher Informationstätigkeit über Unternehmenssanktionen ist bereits oben ausführlich behandelt worden. Hierauf kann verwiesen werden.<sup>159</sup> Grundsätzlich bewirkt der Staat danach eine übermäßige und unangemessene Beeinträchtigung des unternehmerischen Reputationskapitals und verletzt somit das Unternehmenspersönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG, wenn er in personalisierter Weise über Unternehmenssanktionen berichtet. Eine Regelung, die die Öffentlichkeitsinformation über Unternehmenssanktionen zwingend anordnet, ist damit verfassungswidrig. Anders fällt die Bewertung einer Regelung aus, die einen Entscheidungsspielraum eröffnet. In diesem Fall müsste die entscheidende Stelle sicherstellen, dass sie eine Veröffentlichung nur anordnet, wenn sie keine unverhältnismäßigen Auswirkungen hat.

### c) Informationelles Selbstbestimmungsrecht

Unternehmen können darüber hinaus das informationelle Selbstbestimmungsrecht in Anspruch nehmen.<sup>160</sup> Sie haben das Recht, grundsätzlich selbst zu bestimmen, welche Informationen sie preisgeben und veröffentlichen wollen.<sup>161</sup> Amtliche Öffentlichkeitsinformation, vermittels derer über die Person des Täters, den Tatvorwurf und die (Sekundär-)Sanktion berichtet wird, greift in dieses Selbstbestimmungsrecht ein.

Der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, der durch „shame sanctions“ bewirkt wird, wiegt durch die Veröffentlichung einer Unternehmenssanktion sehr schwer. Die Bestimmungen der DSGVO machen deutlich, dass Informationen über die Rechtstreue einer Person *besonders sensible Informationen* sind. Es sei auf Art. 10 der DSGVO verwiesen:

„<sup>1</sup>Die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 darf nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden oder wenn dies nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist. <sup>2</sup>Ein umfassendes Register der strafrechtlichen Verurteilungen darf nur unter behördlicher Aufsicht geführt werden.“

Die systematische Öffentlichkeitsinformation über sanktionierte Unternehmen wird Dritte dazu in die Lage versetzen, ein nach Art. 10 S. 2 DSGVO verbotenes Register anzufertigen. Auch wenn dies Dritten innerhalb der EU verboten ist, wird es zur Entstehung derartiger Register außerhalb der EU kommen. Käme es zur systematischen Information der Öffentlichkeit über Unternehmenssanktionen, würde der Staat die Grundlage für eine verordnungswidrige Beeinträchtigung von Daten-Subjekten liefern. Man

---

159 Vorstehend unter E.II.1.b).

160 BVerfGE 118, 168 m. w. N.

161 BVerfGE 65, 1 (43); 118, 168 (184).

könnte hierin einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) sehen. In jedem Fall kommt, wie schon dargelegt worden ist, dem Anliegen einer repressiven Instrumentalisierung der Öffentlichkeit kein hinreichendes Gewicht zu, um die durch die Öffentlichkeitsarbeit bewirkte Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu rechtfertigen. Die zwingende und ausnahmslose Anordnung der Veröffentlichung würde damit auch gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) des Unternehmensträgers verstoßen.

#### **4. Art. 3 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz)**

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die amtliche Öffentlichkeitsinformation über Unternehmenssanktionen ergeben sich schließlich mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG. Unternehmen können sich auf Art. 3 GG berufen, wenn es um staatliche Maßnahmen geht, die sie in ihrer Stellung als Freiheitssubjekte berühren (Art. 19 Abs. 3 GG). Staatliche Maßnahmen, die sie individualisiert betreffen, müssen nach der „neuen Formel“ dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen. Danach ist zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zwischen Personengruppen nicht nur darzulegen, dass sich überhaupt ein sachlicher Grund findet (Willkürfreiheit). Erforderlich ist es, die Angemessenheit des gewählten Vorgehens und der dabei vorgenommenen Differenzierung im Einzelnen nachzuweisen.<sup>162</sup> Die dabei zu stellenden Anforderungen werden vom Bundesverfassungsgericht flexibel und lagenspezifisch gehandhabt.

Eine Ungleichbehandlung liegt ohne Zweifel vor. Die Ungleichbehandlung ist darin zu sehen, dass Sanktionen gegen Unternehmen veröffentlicht werden, solche gegen natürliche Personen aber nicht. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass es in einem Fall (nur) um eine strafähnliche Sanktion, im anderen Fall aber um eine Strafsanktion im echten Sinne handelt. In beiden Fällen reagiert der Staat auf einen vorwerfbaren Rechtsverstoß mit einem „Übel“ (Sanktion); in beiden Fällen geht es darum, dem Täter und der Öffentlichkeit den Geltungsanspruch der Rechtsordnung vor Augen zu führen und durch Zufügung eines „Übels“ darauf hinzuwirken, dass ein Rechtsverstoß in Zukunft nicht mehr erfolgen wird. Dass gegenüber autonomiebegabten natürlichen Personen mit der Strafe, gegenüber juristischen Personen mit einer strafrechtsähnlichen Sanktion operiert wird, liegt an Unterschieden im Bezugssubjekt, begründet aber keine Unterschiedlichkeit des Mittels. Wenn der strafrechtliche Vorwurf „schwerer“ wöge als der Vorwurf des Unternehmenssanktionsrechts, bestünde im Übrigen umso mehr Anlass, die Öffentlichkeit vor allem über die schwereren Sanktionen zu unterrichten.

Ungleichbehandlungen lassen sich rechtfertigen, wenn sie von einem sachlich legitimen Ziel getragen werden und verhältnismäßig sind. Auch an dieser Stelle kann nach oben verwiesen werden. Es liegt nahe, die Unterscheidung in der Behandlung natürlicher Personen und Unternehmensträger darin zu suchen, dass sich erstere auf die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) berufen könnten und deshalb besonders schutzwürdig seien, letztere aber nicht. Überzeugend ist dieses Argument aber nicht. Denn

---

162 BVerfGE 55, 72 (88).

die relative Betroffenheit, die mit der Veröffentlichung einhergeht, ist einzelfallabhängig und hängt von den konkreten Gegebenheiten des jeweiligen Falls ab. Je nach Lage kann die Veröffentlichung der Sanktionierung einer natürlichen Person kaum Folgewirkungen haben, wogegen die Veröffentlichung einer Unternehmenssanktion existenzgefährdende Konsequenzen mit sich bringen. Jedenfalls die zwingende Anordnung der Öffentlichkeitsinformation ist danach unverhältnismäßig und verfassungswidrig. Eine Vorschrift, die dies ermöglicht, ist auch mit Blick auf Art. 3 GG nicht verfassungskonform. Anders fiele die Beurteilung aus, wenn die Bestimmung nur die Möglichkeit einer Veröffentlichung vorsähe: Dann wäre es erforderlich, sie in der konkreten Anwendung in einer Weise zu handhaben, die den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht.

### **III. Grundrechte der Eigentümer des Unternehmensträgers**

Die amtliche Öffentlichkeitsinformation nach den Bestimmungen eines Unternehmenssanktionsgesetzes berührt auch die hinter dem Unternehmensträger stehenden Anteilseigner. Unterrichtet der Staat über Täter, Tatvorwurf und Sanktion, dann greift dieser Informationsakt nicht nur in die Grundrechte des betroffenen Unternehmensträgers selbst ein (Art. 19 Abs. 3 GG), sondern auch in Grundrechtspositionen der in ihrer Freiheit geschützten Inhaber der Anteile an dem Unternehmensträger. Dies ist für Familienunternehmen besonders greifbar, gilt aber grundsätzlich auch für Unternehmen im anonymen Streubesitz. Im Folgenden lässt sich aufzeigen, dass die grundrechtlichen Grenzen der Veröffentlichung der Unternehmenssanktion bei Familienunternehmen besonders eng sind. Angesichts des Umstandes, dass bei 278 der 500 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland die Firma des Unternehmensträgers mit dem Namen eines oder mehrerer Eigentümer identisch ist, handelt es sich dabei um eine wesentliche Gruppe.

#### **1. Art. 12 GG (Unternehmerische Freiheit der Anteilseigner)**

Die in Art. 12 GG begründete unternehmerische Freiheit schützt auch die Inhaber von Anteilen an einem Unternehmensträger. Das Grundgesetz gewährt ihnen einen Freiraum bei der Führung des Unternehmens, der vom Staat zu respektieren ist und nicht durch unverhältnismäßige Eingriffe beschnitten werden darf.

Der sachliche Schutzbereich des Art. 12 des Grundgesetzes umfasst dabei sowohl die grundsätzliche Freiheit, sich unternehmerisch betätigen zu können, als auch die Freiheit der Eigentümerunternehmensführung. Geschützt wird insbesondere auch die Entscheidung der Anteilseigner eines Unternehmensträgers, wie sich das Unternehmen in der Öffentlichkeit darstellen soll. Es ist Teil des grundrechtlich geschützten Freiraums, zu bestimmen, ob das Unternehmen überhaupt an die Öffentlichkeit geht, mit welchen Informationen es sich dort präsentiert und welches Bild es in der öffentlichen Wahrnehmung anstrebt.

Einen Eingriff in die Stellung der Eigentümer des Unternehmensträgers bewirkt der Staat allerdings nur, wenn er in deren gesellschaftsrechtliche Stellung eingreift und so die – von der grundrechtlichen Freiheit geschützten – Steuerungsrechte schmälert. Regelungen, die die grundrechtliche Stellung des

Unternehmensträgers selbst beschneiden, bewirken demgegenüber regelmäßig keinen Eingriff in die unternehmerische Freiheit der hinter dem Unternehmensträger stehenden Anteilseigner. Dies gilt erst recht, wenn die unternehmerische Freiheit des Unternehmensträgers nur mittelbar-faktisch beeinträchtigt wird. Eine finale Einwirkung, die eine „berufsregelnde Tendenz“ für die Anteilseigner aufweist, bezweckt der Gesetzgeber eines Unternehmenssanktionsgesetzes mit der Anordnung amtlicher Information nicht. Zwar ist es nicht nur denkbar, sondern sogar zu erwarten, dass sich die Öffentlichkeitsregelungen eines solchen Gesetzes auch auf das Verhalten der hinter dem Unternehmensträger stehenden Anteilseigner auswirken: Kluge Anteilseigner werden darauf hinwirken, dass die Unternehmensführung eine Kultur des Respekts vor dem Recht durchsetzt und pflegt. Aber eine grundrechtlich relevante Beeinträchtigung geht hiervon nicht aus.

Man wird daher davon ausgehen müssen, dass die hier interessierende staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht die unternehmerische Freiheit der Anteilseigner eines Unternehmensträgers beeinträchtigt (Art. 12 Abs. 1 GG).

## **2. Art. 14 GG (Eigentumsgarantie)**

Wer Anteilseigner eines Unternehmensträgers ist, kann sich auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG berufen. Im Schutz des Anteilseigentums an juristischen Personen des Privatrechts realisiert sich das Freiheitsversprechen des Grundgesetzes im Unternehmensbereich. Das Grundgesetz gewährt Schutz nicht nur vor Entziehungen (Art. 14 Abs. 3 GG), sondern auch vor unangemessener inhaltlicher Ausgestaltung und Beschränkung (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 2 GG).

Unmittelbare Eingriffe in die Eigentumsfreiheit der Inhaber des Anteilseigentums sind dadurch gekennzeichnet, dass die in der Eigentümerstellung angelegten (gesellschaftsrechtlichen) Befugnisse ausgestaltet, eingeschränkt oder beschnitten werden. Art. 14 Abs. 1 GG schützt darüber hinaus auch vor mittelbar-faktischen Beeinträchtigungen der Freiheit des Eigentümers. Das Bundesverfassungsgericht geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass nicht jede Umfeldänderung, die sich irgendwie auf die im Eigentum angelegte Handlungsfreiheit auswirkt, eine Beeinträchtigung von Art. 14 Abs. 1 GG bewirken kann. Nur schwere und unerträgliche Einwirkungen überschreiten die Schwelle, ab der Art. 14 GG einen Schutz bewirkt.

Die amtliche Öffentlichkeitsarbeit nach einem Unternehmenssanktionsgesetz wird regelmäßig keine „schwere und unerträgliche“ Beeinträchtigung der Eigentümerstellung der Anteilseigner bewirken. Ausnahmefälle sind aber denkbar. Im Einzelfall kann es sein, dass die amtliche Öffentlichkeitsinformation nach einem Unternehmenssanktionsgesetz ein Unternehmen so schwer schädigt, dass dies auf die Grundrechtsstellung der Anteilseigner in verfassungsrechtlich relevanter Weise Rückwirkungen hat. Ein derartiges Szenario wäre etwa gegeben, wenn die durch die Öffentlichkeitsinformation bewirkte Reputationsschädigung so groß wäre, dass sie zur Folge hätte, dass das Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müsste. Verfassungsrechtlich sensible Gesetzgebung würde für diesen Fall Vorkehrungen treffen und

eine Ausnahme von einer Pflicht zur Öffentlichkeitsinformation vorsehen, wenn ein derartiges Szenario aufgrund der Gegebenheiten des relevanten Marktes und der konkreten Umstände zu erwarten wäre.

Mittelbar-faktische Beeinträchtigungen, die die Schwelle grundrechtlicher Relevanz überschreiten, müssen jedenfalls verhältnismäßig sein. Unternehmerisches Eigentum unterliegt, wie das Bundesverfassungsgericht betont, in besonderem Maße der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG). Anteilseigner müssen es hinnehmen, dass der Gesetzgeber ein Ordnungssystem schafft, in dem sichergestellt ist, dass die Interessen der verschiedenen „stakeholder“ in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Hierum geht es aber bei der Anordnung von Öffentlichkeitsinformation nicht. Die Verhältnismäßigkeit der dadurch bewirkten Beeinträchtigung hängt davon ab, ob der Nutzen, der sich mit der Öffentlichkeitsinformation für die Öffentlichkeit verbindet, in einem angemessenen Ausgleich zu den Belastungen steht, die sich damit für Unternehmen und Anteilseigner verbinden. Differenzierungen sind hier unvermeidlich: Haben die Anteilseigner nicht hinreichend darauf hingewirkt, dass sich das Unternehmen rechtskonform verhält, sind ihnen die Nachteile, die sich aus der Öffentlichkeitsinformation ergeben, eher zuzumuten, als wenn sie sich aktiv darum bemüht haben, eine Kultur der Rechtstreue zu verankern und über Compliance-Systeme abzusichern. In Fällen, in denen die Anteilseigner alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergriffen haben, das Compliance-System aber versagt, kann sich die Öffentlichkeitsinformation ihnen gegenüber als unverhältnismäßiger Schritt darstellen.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten: Regelmäßig wird die amtliche Öffentlichkeitsinformation nach einem Unternehmensanktionsgesetz die Eigentümerstellung der Anteilseigner nach Art. 14 Abs. 1 GG nicht berühren. Nur im Ausnahmefall kann es zu einer grundrechtlich relevanten Beeinträchtigung kommen: Die Schwelle der Unverhältnismäßigkeit kann überschritten sein, wenn die Öffentlichkeitsinformation existenzgefährdende Wirkungen mit sich bringt. Die Anteilseigner haben die damit einhergehenden Wirkungen auf ihre Rechtsposition aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht hinzunehmen, wenn sie hinreichende Schritte unternommen haben, um Rechtsverstöße über ein Compliance-System zu unterbinden, und wenn dieses System aus Gründen, die nicht vorhersehbar waren, versagt hat.

### **3. Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG)**

Das Grundgesetz schützt auch die Reputation der Anteilseigner, die hinter einem Unternehmensträger stehen (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG). Zu den Gewährleistungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gehört nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Interesse an der Schaffung und Erhaltung des Ansehens und der Wertschätzung, die ein Mensch in der Öffentlichkeit genießt. Altmodisch lässt sich vom verfassungsrechtlichen Ehrenschatz sprechen.

Amtliche Öffentlichkeitsarbeit, mit der Täter, Tatvorwurf und Sanktion bekannt gemacht werden, berührt den verfassungsrechtlichen Gehalt des Persönlichkeitsrechts. Offensichtlich gilt dies für natürliche Personen, denen öffentlichkeitswirksam vorgehalten wird, eine Straftat begangen zu haben. Es gilt

aber auch für Gesellschafter eines Unternehmensträgers, die aufgrund einer Namensübereinstimmung Beeinträchtigungen ihrer Reputation erleiden.

Amtliche Öffentlichkeitsarbeit ist auch diesbezüglich allerdings nicht per se verboten. Sie muss auf gesetzlicher Grundlage erfolgen und darf nicht unverhältnismäßig sein. Nicht jede nachteilige Auswirkung, die sich für Anteilseigner dadurch ergibt, dass ihr namensgleiches oder namensähnliches Unternehmen in der Folge eines Rechtsverstoßes öffentlich sanktioniert wird, überschreitet die Schwelle der Unangemessenheiten. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass Anteilseigner Vor- und Nachteile des Umstandes tragen (müssen), die sich aus der Namensübereinstimmung ergibt. Sie profitieren von der Reputation ihres Unternehmens, müssen gegebenenfalls aber auch Reputationsverluste hinnehmen, wenn der Unternehmensträger das Recht verletzt hat. Offenkundig wird die Rechtsstellung der Anteilseigner eines Familienunternehmens verletzt, wenn die amtliche Öffentlichkeitsarbeit schon mit den Grundrechten des Unternehmensträgers unvereinbar ist.<sup>163</sup> Kein Anteilseigner muss Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts hinnehmen, die ihre Grundlage in einer verfassungswidrigen Maßnahme gegen den Unternehmensträger haben.

Das Persönlichkeitsrecht der Anteilseigner eines Familienunternehmens wirkt im Übrigen ermessensbeschränkend. Oben ist bereits dargestellt worden, dass ein Unternehmenssanktionsrecht allenfalls dann verfassungskonform sein kann, wenn es die Entscheidung über die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Stelle stellt, die dabei den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat. Das Persönlichkeitsrecht der Anteilseigner eines Familienunternehmens ist bei der Ausübung dieses Ermessens in Rechnung zu stellen. Wenn die zuständige Stelle darüber entscheidet, ob sie von der Möglichkeit der Öffentlichkeitsinformation Gebrauch machen will, darf sie keine Entscheidung treffen, die die öffentliche Reputation der Anteilseigner in so schwerwiegender Weise berührt, dass sich dies als unverhältnismäßig darstellen würde. Die konkrete Festlegung der daraus folgenden Grenze kann nur im Einzelfall erfolgen.

#### **4. Informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG)**

Die amtliche Informationstätigkeit nach einem Unternehmenssanktionsgesetz berührt schließlich die informationelle Selbstbestimmung von Anteilseignern, deren Namen in der Firmenbezeichnung des Unternehmensträgers repräsentiert ist. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist in Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG verankert.<sup>164</sup> Es gewährt seinen Trägern das Recht, grundsätzlich selbst über die Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung personenbezogener Daten zu bestimmen. Der Schutzbereich ist weit gefasst und umfasst sämtliche personenbezogenen Daten. Es kommt nicht auf die Sensibilität oder

---

163 Dazu oben D.I.

164 BVerGE 65, 1; Gallwas, H.-U., Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, NJW 1992, 2785; Albers, M., Informationelle Selbstbestimmung, 2005; Nettesheim, M., Grundrechtsschutz der Privatheit, VVDStRL 70 (2011), 7.



die „Privatheit“ einer Information an, wenn nur ein Personenbezug besteht. Dies entspricht im Übrigen den Regelungen des Datenschutzrechts.<sup>165</sup>

Amtliche Öffentlichkeitsarbeit nach einem Unternehmensanktionsrecht berührt dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur mit Blick auf die Rechtsstellung des betroffenen Unternehmensträgers. Wenn die Firma des Unternehmensträgers mit dem Namen eines Anteilseigners übereinstimmt („Familienunternehmen“), trägt der Staat mit der Bekanntgabe auch persönliche Informationen in die Öffentlichkeit. Die amtliche Öffentlichkeitsarbeit beschränkt sich in Reichweite und Wirkung dann nicht mehr auf den Unternehmensträger, sondern erfasst auch personalisierende Informationen hinsichtlich der hinter dem Unternehmensträger stehenden natürlichen Personen. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner „Schecke“-Entscheidung keinen Zweifel gelassen, dass amtliche Öffentlichkeitsarbeit nach den Bestimmungen der Europäischen Grundrechtecharta einen Eingriff in die Rechte der hinter einem Unternehmensträger stehenden natürlichen Personen bewirkt. Er stellte fest:

„Demnach ist zum einen davon auszugehen, dass sich die in den Art. 7 und 8 der Charta anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft ... . Dies ist bei der Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C 92/09 der Fall. Der Name der betreffenden Gesellschaft bestimmt nämlich unmittelbar natürliche Personen, die deren Gesellschafter sind.“<sup>166</sup>

Gründe, warum das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG hinter den auf EU-Ebene gewährten Grundrechtsschutz zurückfallen soll, gibt es nicht, zumal eine EMRK-konforme Interpretation des Grundgesetzes ebenfalls den Schutz der Personen veranlasst, deren Namen mit dem eines Unternehmensträgers übereinstimmt. Es ist offensichtlich, dass die persönliche Rechtsstellung der Anteilseigner eines Familienunternehmens beeinträchtigt wird, wenn das namensgleiche Unternehmen zum Gegenstand belastender staatlicher Öffentlichkeitsinformation gemacht wird.

Derartige Beeinträchtigungen müssen nur hingenommen werden, wenn sie verhältnismäßig sind, Hier gilt – wie schon bei der vorstehenden Untersuchung des Persönlichkeitsrechts – wiederum, dass die

---

165 Nach Erwägungsgrund 14 S. 2 gilt die DSGVO nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten juristischer Personen und insbesondere als juristische Person gegründeter Unternehmen, einschließlich Name, Rechtsform oder Kontaktdaten der juristischen Person. Der Datenschutz nach der DSGVO greift allerdings dann, wenn die Informationen über die juristische Person individualisierende Schlussfolgerungen über die dahinterstehenden natürlichen Personen zulassen (insb. Eine-Person-GmbH etc.) (Art. 4 DSGVO). Eine Person ist dann identifizierbar, wenn die Zuordnung von Daten ohne Umweg möglich ist und ein direkter Bezug hergestellt werden kann.

166 EuGH, Urt. v. 9. November 2010, Rs. C-92/09 und C-93/09, Schecke und Eifert, Slg. 2010, I-11063, Rdnr. 52, Rdnr. 54, unter Verweis auf EGMR, Urteile Amann/Schweiz v. 16. Februar 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65, und Rotaru/Rumänien v. 4. Mai 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-V, § 43.

Anteilseigner die Beeinträchtigung ihrer Grundrechte nicht hinnehmen müssen, wenn die Öffentlichkeitsarbeit die Grundrechte des betroffenen Unternehmensträgers verletzt. Zudem bewirkt das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Anteilseigner eines Familienunternehmens eine Ermessensbindung, wenn die zuständige Stelle darüber entscheidet, ob von der Möglichkeit der Öffentlichkeitsinformation Gebrauch gemacht werden soll. In diesem Fall ist abwägend in Rechnung zu stellen, dass diese Öffentlichkeitsinformation auch nicht nur die Reputation des Unternehmens selbst, sondern auch jene der hinter einem Unternehmensträger stehenden Anteilseigner berührt. Je nach Lage des Einzelfalls kann dies dazu führen, dass die Veröffentlichung unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig wäre. Gesellschafter eines Familienunternehmens werden durch Unternehmenssanktionen immer mehrfach betroffen – dies ist bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit immer im Blick zu behalten.



## F. Zivilität und Mäßigung als Staatstugenden

Die vorstehenden Überlegungen haben deutlich gemacht, dass die rechtsstaatliche Verfassung des Grundgesetzes einem Versuch des Gesetzgebers, Unternehmensträger über die Veröffentlichung der Unternehmenssanktion zu „beschämen“, Grenzen setzt. Das Rechtsstaatsprinzip setzt dem Versuch, die erregbare Öffentlichkeit als Sanktionsinstrument einzusetzen, ebenso Grenzen, wie sich solche Grenzen aus den Grundrechten des Grundgesetzes ergeben. Auf grundsätzliche rechtsstaatliche Abwege begibt sich die Rechtspolitik, wenn sie die Androhung der Veröffentlichung der Unternehmenssanktion als Druckmittel verwendet, um Unternehmen zur Kooperation im Ermittlungsverfahren zu zwingen.

Rechtspolitische Vorstöße, die darauf abzielen, die Sanktionierung von Tätern über die Einbeziehung der Öffentlichkeit zu betreiben, sind aber nicht nur eine Herausforderung für das geltende positive Verfassungsrecht. Sie deuten auf ein sich veränderndes Selbstverständnis der Träger der Staatsgewalt hin. Sie sind Ausdruck einer Verunsicherung. Der sichere Glaube daran, dass das rechtsstaatliche Instrumentarium des Straf- und Ordnungswidrigkeitsrechts hinreichend ist, um angemessen auf Straftaten reagieren zu können, scheint sich zu verflüchtigen. Das Vertrauen darauf, dass mit den Mitteln der Primär- und der Sekundärsanktion in angemessener Weise auf Verhaltensunrecht reagiert werden kann, scheint zu schwinden. Tatsächliche und scheinbare Missstände, in einer gelegentlich maßlosen medialen Öffentlichkeit nicht nur vereinzelt außer Verhältnis gerückt, geben zu immer neuen Verschärfungen und Intensivierungen der staatlichen Sanktionsgewalt Anlass. Zu wenig wird dabei berücksichtigt, dass Zivilität, Mäßigung und Respekt grundlegende Staatstugenden sind. Der Erfolg der liberalen Verfassungsordnung des Grundgesetzes beruht nicht lediglich darauf, über harte Rechtsnormen des positiven Verfassungsrechts den staatlichen Gewalten rechtliche Grenzen zu ziehen. Der Erfolg ist mindestens genauso wesentlich in dem Umstand begründet, dass auf der Grundlage des Grundgesetzes eine Verfassungskultur der Freiheit geschaffen werden konnte, die den Menschen und Unternehmen ein Umfeld der Anerkennung und des Respekts bietet.

Die Rückkehr zu Beschämungssanktionen würde dieser Verfassungskultur der Freiheit Schaden zufügen. Sie würde eine Verrohung bewirken, die in der rechtsgeschichtlichen Entwicklung längst überwunden schien. Gerade in Zeiten, in denen im gesellschaftlichen Raum jedenfalls teilweise Tendenzen einer Entzivilisierung zu beobachten sind, sollten sich die Akteure der Rechtspolitik auf die Fundamente besinnen, auf denen das geschriebene Verfassungsrecht aufruht. Gerade in solchen Zeiten sollte sich die Rechtspolitik nicht von Stimmungen, von Erregungen, von dem gelegentlich zu vernehmenden Ruf nach öffentlicher Beschämung treiben lassen. Sie sollte vielmehr jene Staatstugend pflegen, auf deren Basis sich das Gemeinwesen so glücklich entwickeln konnte, wie dies in den nunmehr 70 Jahren der Geltung des Grundgesetzes möglich war. Aus dieser Perspektive sind die Erfahrungen, die in anderen Jurisdiktionen mit Beschämungssanktionen gemacht werden (USA, EU), gerade kein gutes und nachahmenswertes Vorbild.

Auch wenn die Anordnung der Veröffentlichung der Unternehmenssanktion nicht die liberale Staatlichkeit des Grundgesetzes in Frage stellt: Die Rechtspolitik dazu aufzurufen, sich der Stärken und der Werte der liberalen Verfassungsstaatlichkeit zu besinnen und davon abzusehen, Rechtssubjekte beschämen zu wollen, erscheint heute nicht müßig. Eine öffentliche Diskussion darüber, ob Beschämung in einer Kultur der Freiheit ihren Platz haben kann, erscheint notwendig. Diese Schrift soll ein Beitrag zu einer öffentlichen Diskussion darüber liefern, wie sich der Staat seinen Rechtssubjekten gegenüber zeigen soll.

# Literaturverzeichnis

- Albers, M., Informationelle Selbstbestimmung, 2005.
- Altenhain, K., Ein halbherziger Entwurf, DRiZ 2016, 304.
- Bäcker, M., Konsumrelevante Veröffentlichungen durch Behörden, JZ 2016, 595.
- Becker, F., Die aktive Öffentlichkeitsarbeit von Staatsanwaltschaften, FS W. Feigen, 2014, 15.
- Becker, F./Sievers, N., Das Kontrollerggebnis-Transparenz-Gesetz, NVwZ 2016, 1456.
- Beukelmann, St., Der Internetpranger, NJW-Spezial 2011, 504.
- Beulke, W./Moosmayer, K., Der Reformvorschlag des Bundesverbandes der Unternehmensjuristen zu den §§ 30, 130 OWiG – Plädoyer für ein modernes Unternehmenssanktionenrecht, Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ) 4/2014, 146.
- Breuer, R., Freiheit des Berufs, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), HBStR VIII, 2010, § 171.
- Coontz, D., Beyond First Blush: The Utility of Shame as a Master Emotion in Criminal Sentencing, Mich. St. L Rev. 2015, 415.
- Dannecker, Chr., Internet-Pranger auf Verdacht, JZ 2013, 924.
- Dannecker, G., Die Ahndbarkeit von juristischen Personen im Wandel, FS R. Böttcher, 2007, 465.
- Dannecker, G./Dannecker, C., Europäische und verfassungsrechtliche Vorgaben für das materielle und formelle Unternehmensstrafrecht, NZWiSt 2016, 162.
- Di Fabio, U., Das Spannungsfeld von Transparenz und informationeller Selbstbestimmung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, 2019, 1.
- Díaz García, E., Estado de derecho y sociedad democrática, 1979.
- Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 2. Aufl. 2008.
- Dreier, H., Bioethik, 2013.
- Ehrhardt, A., Unternehmensdelinquenz und Unternehmensstrafe, 1994.
- Engel, Th., Staatliche Informationstätigkeit, 2000.
- Epping, V./Hillgruber, Chr., Grundgesetz. Kommentar, 2013.
- Exner, Th., Die Öffentlichkeit gerichtlicher Strafverhandlungen de lege lata und de lege ferenda, JURA 2017, 770.
- Fasin, D., The Will to Punish, 2018.
- Felix, D., The rush of seeing Harvey Weinstein's perp walk, New Yorker, 25. Mai 2018.
- Franke, U., Öffentlichkeit im Strafverfahren, NJW 2016, 2618.
- Frewert, U., Die Politik der Demütigung: Schauplätze von Macht und Ohnmacht, 2017.

- Friedland, P., *Seeing Justice Done: The Age of Spectacular Capital Punishment in France*, 2012.
- Fromm, E., Zulässige und verfahrensfehlerhafte Beschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Strafprozess, *NJOZ* 2015, 1193.
- Gallwas, H.-U., Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, *NJW* 1992, 2785.
- Gärditz, K. F., *Staat und Strafrechtspflege*, 2015.
- Gärditz, K. F., Verfahrensöffentlichkeit im Strafprozess. Eine Standortsuche zwischen Prozessfunktionen, Legitimationstheorie und Verfassungsrecht, *FS Paeffgen*, 2015, 439.
- Gärditz, K. F., Demokratizität des Strafrechts und Ultima Ratio-Grundsatz, *JZ* 2016, 641.
- Gierhake, K., Zur Begründung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Strafverfahren, *JZ* 2013, 2013.
- Goldman, L. M., Trending Now: The Use of Social Media Websites in Public Shaming Punishments, *Am. Crim. L. Rev.* 2015, 415.
- Grewe, C./Ruiz Fabri, H., *Droits constitutionnels européens*, 1995.
- Gropp, W., Der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz vor dem Bundesverfassungsgericht, *FS H. Goerlich*, 2015, 105.
- Gurlit, E., Amtliche Verbraucherinformation – Symphonisches Werk oder Kakophonie? *ZRP* 2015, 16.
- Gusy, Chr., Einseitige oder allseitige Transparenz? Das Informationsverwaltungsrecht und die post-privacy-Debatte, in: *Festschrift F.-J. Peine*, 2016, 423.
- Hassemer, W., Vorverurteilung durch die Medien? *NJW* 1985, 1921.
- Hassemer, W., Das Symbolische am symbolischen Recht, *FS K. Roxin*, 2001, 1001.
- Hassemer, W., *Freiheitliches Strafrecht*, 2001, 111.
- Hayek, F. v., *Individualism and Economic Order*, 1948.
- Heine, G., *Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen*, 1995.
- Henn, F., *Strafrechtliche Verfahrensgarantien im europäischen Kartellrecht. Implikationen und Grenzen der Strafrechtsähnlichkeit von Kartellbußgeldern*, 2017.
- Henssler, M./Hoven, E./Kubiciel, M./Weigend, Th., *Kölner Entwurf eines Verbandssanktionengesetzes*, *NNWiST* 2018, 1.
- Heuking, Chr./von Coelln, S., Die aktuelle Diskussion um Buße oder Strafe für Unternehmen, *Betriebs-Berater – Zeitschrift für Recht, Steuern und Wirtschaft (BB)* 50/2014, 3016.
- Heuschling, L., *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, 2002.
- Hörnle, T., *Tatproportionale Strafzumessung*, 1999.
- Hörnle, T., *Straftheorien*, 2. Aufl. 2017.

- Hufen, F., Berufsfreiheit – Erinnerung an ein Grundrecht, NJW 1994, 2013.
- Immenga, U./Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), *GWB*, 5. Aufl. 2014.
- Irmischer, Ph. F., *Öffentlichkeit als Sanktion*, 2018.
- Jahn, M., „There is no such thing as to jail“ – Zu den verfassungsrechtlichen Einwänden gegen ein Verbandsstrafgesetzbuch unter dem Grundgesetz, in: Jahn, M./Schmitt-Leonardy, Ch./Schoop, Ch. (Hrsg.), *Das Unternehmensstrafrecht und seine Alternativen 2016*, 53.
- Jahn, M./Brodowski, D., Krise und Neuaufbau eines strafverfassungsrechtlichen Ultima Ratio-Prinzips, *JZ* 2016, 969.
- Jakobs, G., *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 2. Aufl. 1993.
- Jünger, M., *Shame sanctions*, 2011.
- Kahan, D. M., What do Alternative Sanctions Mean? *University of Chicago Law Review* 63 (1996), 591.
- Kilger, H., Aufwertung des Fahrverbots zur Hauptstrafe? *ZRP* 2016, 186.
- Kindler, S., *Das Unternehmen als haftender Täter*, 2008.
- Kirch-Heim, C., *Sanktionen gegen Unternehmen*, 2007.
- Klöhn, L./Schmolke, U., Unternehmensreputation (Corporate Reputation), *NZG* 2015, 689.
- Klöhn, L./Schmolke, U. Der Aufschub der Ad-hoc-Publizität nach Art. 17 Abs. 4 MAR zum Schutz der Unternehmensreputation, *ZGR* 2016, 866.
- Kreiker, H., Medienübertragungen von Gerichtsverhandlungen im Lichte der EMRK, *ZIS* 2017, 85.
- Kubiciel, M., Shame Sanctions – Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorie, *ZStW* 118 (2006), 44.
- Kubiciel, M., Amerikanische Ehrenstrafen und deutsche Wiedergänger, *LTO* vom 27. November 2012.
- Kubiciel, M., Verbandsstrafe – Verfassungskonformität und Systemkompatibilität, *ZRP* 2014, 133.
- Kubiciel, M., Unternehmenssanktionen und Verfassungsrecht, *Augsburger Papiere zur Kriminalpolitik*, 2/2018.
- Kühne, J. D., *Die Rechtsverfassung der Paulskirche*, 1998.
- Kunz, K.-L., *Kriminologie*, 2003.
- Kunz, K.-L., Zur Verständigung des Strafrechts mit dem Publikum, *GS für Günter Heine*, 2016, 261.
- Lageson, S. E., The Politics of Public Punishment, *American Society of Criminology* 2018, 635.
- Lageson, S. E./Shadd, M., Digital degradation: Stigma management in the Internet Age, *Punishment & Society*, 20 (2018), 113.
- Landau, H., Die jüngere Rechtsprechung des BVerfG zu Strafrecht und Strafverfahrensrechts, *NStZ* 2015, 665.



- Laue, Chr., Die Öffentlichkeit des Strafverfahrens – Entwicklung und Begründungen, in: Strafverteidigung vor neuen Aufgaben, 33. Strafverteidigertag Köln, 2010, 135.
- Leyendecker, H., Die Verfahrensbeteiligten aus der Perspektive der Medien, StV 2005, 179.
- Mansdörfer, M., Die rechtsdogmatische Diskussion um ein Unternehmensstrafrecht im Kontext aktueller Corporate Governance, in: Jahn, M./Schmitt-Leonardy, Ch./Schoop, Ch. (Hrsg.), Das Unternehmensstrafrecht und seine Alternativen, 2016, 113.
- Massaro, T., Shame Culture and American Criminal law, Michigan Law Review 89 (1991), 1880.
- Maunz, Th./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2019.
- Möstl, M., Verbraucherinformation und Anprangerung als gezielte Lenkungsmittel, GewArch 2015, 1.
- Müller, E., Einige Bemerkungen zu Presseerklärungen der Staatsanwaltschaft, GA 2016, 702.
- Mundt, A., Zur Öffentlichkeitsarbeit des Kartellamtes, NZKart 2016, 145;
- Nagler, J., Die Strafe, 1918.
- Nartowska, U./Knierbein, M., Ausgewählte Aspekte des „Naming and Shaming“, NZG 2016, 256.
- Nettesheim, M., Grundrechtsschutz der Privatheit, VVDStRL 70 (2011), 7.
- Nettesheim, M., Liberaler Verfassungsstaat und gutes Leben, 2017.
- Nettesheim, M., Verfassung und Unternehmenshaftung, 2018.
- Nettesheim, M., Leben in Würde: Art. 1 Abs. 1 GG als Grundrecht hinter den Grundrechten, JZ 2019, 1.
- Norouzi, A., B., Öffentlichkeit im Strafverfahren, StV 2016, 590.
- Ossenbühl, F., Zur Staatshaftung bei behördlichen Warnungen vor Lebensmitteln, ZHR 155 (1991), 329.
- Paal, B./Kumkar, L., Zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskartellamts, NZKart 2015, 366.
- Pawlik, M., Seht, dieses Schwein! FAZ vom 17. November 2004, 35.
- Pörksen, B., Das Netz als ewiger Pranger, Cicero vom 20. Juli 2013.
- Raiser, Th., Rechtssoziologie, 2013.
- Reike, A., Staatsanwaltschaft in der Mediengesellschaft, 2012.
- Reimer, F., Adverse Publizität, JöR n. F. 58 (2010), 275.
- Remmert, B., Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren, 2003.
- Rengier, R., Der Grundsatz der Öffentlichkeit im Bußgeldverfahren, NJW 1985, 2553.
- Roxin, Cl., Aktuelle Probleme der Öffentlichkeit im Strafverfahren, FS Peters, 1974, 393.
- Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011.

- Schmieszek, H.-P./Langner, O., Der Pranger: Instrument moderner Finanz- und Wirtschaftsregulierung? WM 2014, 1893.
- Schmitt-Leonardy, Ch., Originäre Verbandsschuld oder Zurechnungsmodell, in: Henssler, M./Hoven, E./Kubiciel, M./Weigand, Th. (Hrsg.), Grundfragen eines modernen Verbandsstrafrechts, 2017, 71.
- Schmitz, R., Kartellordnungswidrigkeitsverfahren des BKartA und der Grundsatz des fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK, wistra 2016, 129.
- Schnoor, Chr./Diesen, Th./Addicks, L., Zulässigkeit der Mitteilungen der Staatsanwaltschaften an die Presse, NStZ 2016, 256.
- Schönke, A./Schröder, H. (Hrsg.), StGB, 29. Aufl. 2014.
- Schünemann, B., Zur Frage der Verfassungswidrigkeit und der Folgen eines Strafrechts für Unternehmen. Rechtsgutachten zum Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von der Stiftung Familienunternehmen, 2013.
- Stern, K./Becker, F., GrundrechteKommentar, 2016.
- Teichman, D., Sex, Shame, and the Law: An Economic Perspective on Megan's Law, Michigan Law School, Paper 26, 2004.
- Tonry, M., Thinking about Crime, 2004.
- Uwer, D./Rademacher, M., Das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot bei der Bekanntmachung bankaufsichtlicher Maßnahmen, BKR 2015, 145.
- Vogel, J., Unrecht und Schuld in einem Unternehmensstrafrecht, StV 2012, 427.
- Von Buttlar, J., Die Stärkung der Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse im EU-Kapitalmarktrecht, BB 2014, 451.
- Waechter, K., Prävention durch Pranger – die Rückkehr der Stigmata, VerwArch 2001, 368.
- Wagner, G., Sinn und Unsinn der Unternehmensstrafe – Mehr Prävention durch Kriminalisierung?, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 1/2016, 112.
- Waldhoff, Chr., Besprechung von BVerfG, 2 BvR 133/10 – Privatisierung des Maßregelvollzugs, JZ 2012, 676.
- Walker, R., Die Publikation von Gerichtsentscheidungen, 1998.
- Wernicke, St., Unternehmensstrafrecht: Leider nur gesellschaftspolitischer Natur, BUJ-Sonderedition Compliance, Herbst 2014, 64.
- Windthorst, K. Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, 2019, 61.
- Whitman, J. Q., What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions? Yale L. J. 107 (1997-1998), 1055.

Wohlers, W., Der Gesetzesentwurf zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden – Kritik und Rechtsvergleich, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 2-3/2016, 364.

Wohlers, W., Grundlagen der Verbandsverantwortlichkeit, NZWiSt 2018, 412.

Wollenschläger, F., Staatliche Verbraucherinformationen als neues Instrument des Verbraucherschutzes, VerwArch 102 (2011), 20.

Zieschang, F., Das Verbandsstrafgesetzbuch, GA 2014, 91.

**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

ISBN: 978-3-942467-70-4