

Das Prinzip der Verwaltungsakzessorietät im deutschen und koreanischen Umweltstrafrecht

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Rechtswissenschaft der Fakultät
für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld

Vorgelegt von
Sang-Jin Baeg
aus Korea

Dezember 2007

Vorsitzender: Prof. Dr. Wolfgang Grunsky

Erstgutachter: Prof. Dr. Otto Backes

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Schild

Tag der mündlichen Prüfung:

20. Dezember 2007

Herrn Prof. Dr. Otto Backes und
meiner großen Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld im Wintersemester 2007/2008 als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Otto Backes. Seine Gesprächs- und Kritikbereitschaft sowie sein stets ermutigender und hilfreicher Rat haben die Untersuchung gefördert.

Herrn Prof. Dr. Wolfgang Schild schulde ich meinen Dank für die Übernahme und die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Bei meiner großen Familie und Herrn Prof. Dr. Kyeng Ho Lee fand ich stets Verständnis und Rückhalt. Dafür möchte ich ihnen herzlich danken.

Münster, im Dezember 2007 Baeg, Sang Jin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	X
Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
<p>Erster Teil:</p> <p>Die Verwaltungsakzessorietät nach geltendem Umweltstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland</p> <p><i>Erstes Kapitel:</i></p> <p>Die Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts</p>	
A. Der Begriff der Verwaltungsakzessorietät.....	5
B. Beziehung zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht im Umweltstrafrecht.....	6
I. Vorverlagerung des strafrechtlichen Umweltschutzes.....	6
II. Berücksichtigung der verwaltungsrechtlichen Ordnung durch Strafrecht.....	7
C. Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät.....	8
I. Gesetzgebungstechnik der Verwaltungsakzessorietät.....	8
1. Verwaltungsakzessorietät durch verwaltungsrechtliche Begriffe.....	9
2. Verweisungstechnik als Akzessorietätsform.....	9
1) Kennzeichen der Verweisung.....	9
2) Wirkung der Verweisung.....	10
3) Vor- und Nachteil der Verweisungstechnik.....	10
3. Die blankettartige Tatbestandfassung.....	11
1) Begriff der Blankettstrafgesetze.....	11
2) Zweck der Blankettstrafgesetze.....	12
3) Verhältnis von Blankettstrafgesetz und Verweisung.....	12
II. Konstellationen der Verwaltungsakzessorietät hinsichtlich des Anknüpfungsgegenstandes.....	13
1. Begriffsakzessorietät.....	14
1) Begriffsbildung.....	14

2) Selbständigkeit der inhaltlichen Bestimmung sprachlich identischer Begriffe.....	14
2. Verwaltungsrechtsakzessorietät.....	15
1) Begriffsbildung.....	15
2) Rechtsvorschriften als Anknüpfungsgegenstand des Strafrechts.....	15
3) Frage nach der Bindung des Strafrechts an Verwaltungsvorschriften.....	16
3. Verwaltungsaktsakzessorietät.....	16
1) Begriffsbildung.....	16
2) Wirksamkeit der Verwaltungsakte als Voraussetzung der Anbindung des Strafrechts.....	17
3) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes.....	18
III. Unterscheidung nach der materiellen Ausgestaltung des Straftatbestandes.....	19
1. Absolut verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht.....	19
1) Begriffsklärung.....	19
2) Strafrechtliche Absicherung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen.....	19
3) Verlagerung der Entscheidungsbefugnis von der Legislativen auf die Exekutive...	20
2. Relativ verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht.....	20
1) Begriffsklärung.....	20
2) Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsakt.....	21
3) Abhängigkeit des Strafrechts von der gesetzlichen Pflichten.....	22
3. Absolut verwaltungsunabhängiges Umweltstrafrecht.....	23
1) Begriffsklärung.....	23
2) Unrechtstypisierung.....	23
3) Schwachpunkt.....	23
IV. Gegenwärtige Gesetzlage des Umweltstrafrechts.....	24
1. Skizze zur Entstehungsgeschichte des Umweltstrafrechts.....	24
2. Verwaltungsakzessorietätsformen des geltenden Umweltstrafrechts.....	25
1) Begriffliche Akzessorietät.....	26
2) Verwaltungsrechtsakzessorietät.....	26
3) Verwaltungsaktsakzessorietät.....	27
3. Besonderheiten des geltenden Umweltstrafrechts.....	27
1) Kombinierung der Verwaltungsrechts- und Verwaltungsaktsakzessorietät.....	27
2) Verwaltungsjudikatsakzessorietät.....	28
3) Verwaltungsvertragsakzessorietät.....	28
4) Das Merkmal „unbefugt“.....	29

5) Mittelbar verwaltungsakzessorische Vorschrift.....	29
6) Absolut verwaltungsunabhängige Vorschrift.....	29
7) Rechtsmißbrauchklausel in § 330d Nr. 5 StGB.....	30

D. Verfassungsmäßigkeit der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des

Umweltstrafrechts.....31

I. Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers.....31

1. Entscheidung des Gesetzgebers für ein verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht.....	31
2. Mißachtung des Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzips ?.....	32
3. Entscheidungen des BverfG.....	33

II. Verfassungsrechtliche Bestimmtheitsanforderungen an Strafnormen

(Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG).....33

1. Bedeutung und Inhalt des Bestimmtheitsgrundsatzes.....	34
2. Begriffliche Akzessorietät.....	35
1) Trennung der Straftatbestände von den verwaltungsrechtlichen Nebengesetz.....	35
2) Selbständigkeit der inhaltlichen Bestimmung sprachlich identischer Begriffe.....	35
3) Entscheidungen des BGH.....	36
3. Verwaltungsrechtsakzessorietät.....	36
1) Blankettausfüllung durch Gesetze.....	36
2) Blankettausfüllung durch Rechtsverordnungen.....	37
3) Entscheidungen des BVerfG.....	38
4. Verwaltungsaktsakzessorietät.....	39
1) Legislativdelegation auf die Verwaltung ?.....	39
2) Eingriff in die Rechtsprechungsgewalt der Strafgerichte ?.....	40
3) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG?.....	40
4) Entscheidungen des BVerfG.....	41

E. Zwischenergebnis.....41

Zweites Kapitel:

Folgen der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts im geltenden Recht

A. Die Lösungsmodelle für die Legalisierungswirkung der rechtswidrigen, aber wirksamen Verwaltungsakte.....	44
I. Die originär strafrechtlichen Lösungen.....	44
1. Mittelbare Täterschaft.....	44
2. Fehlen des subjektiven Rechtfertigungselementes.....	45
3. Der strafrechtliche Rechtswidrigkeitsbegriff	46
II. Belastende Verwaltungsakte.....	48
1. Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung.....	48
2. Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung	50
III. Begünstigende Verwaltungsakte.....	51
1. Die tatbestandausschließende Genehmigung.....	51
2. Die rechtfertigende Genehmigung.....	52
1) Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung.....	52
(1) Abstellen auf die Wirksamkeit der Genehmigung	53
(2) Ausnahme bei Rechtsmißbrauch	53
2) Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung.....	55
(1) Die strenge Verwaltungsrechtsakzessorietät.....	56
(2) Die beschränkte Verwaltungsrechtsakzessorietät.....	57
a. Die Aufhebung der Genehmigung als objektive Bedingung der Strafbarkeit.....	57
b. Die Genehmigung als Strafausschließungsgrund.....	58
B. Stellungnahme.....	60
I. Dogmatische Begründung für die Überprüfung der strafrechtlichen Legitimation von rechtswidrigen Verwaltungsakten.....	60
1. Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung.....	60
1) Das Argument der „Einheit der Rechtsordnung“.....	61
(1) Einheit der Rechtsordnung als allgemeingültige Grenze zwischen Rechtswidrigkeit und Rechtmäßigkeit.....	61
(2) Einheit der Rechtsordnung als Gebot der Widerspruchsfreiheit.....	62
2) Einheit der Rechtsordnung im Hinblick auf die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts.....	64
(1) Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung.....	64
(2) Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung.....	66

3) Eigene Ansicht.....	68
(1) Rechtsstaatsprinzipien als Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausfüllung des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung.....	68
a. Der Gedanke der materiellen Gerechtigkeit.....	68
b. Der Gedanke der Rechtssicherheit.....	69
(2) Inhalt des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung.....	70
a. Wertungswiderspruchsfreiheit.....	70
b. Vermeintliche Wertungswidersprüche innerhalb der Rechtsordnung.....	70
c. Sachgerechte Gründe als Maßstab zur Auflösung von Wertungswidersprüchen.....	73
(3) Zusammenfassung.....	75
2. Die spezifischen Wirkungen des rechtswidrigen Verwaltungsaktes.....	76
1) Die verwaltungsrechtliche Regelung der rechtswidrigen Verwaltungsakte.....	76
(1) Regelung des § 43 VwVfG.....	76
a. Wirksamkeit des Verwaltungsaktes.....	76
b. Bestandskraft von Verwaltungsakten.....	77
c. Tatbestands- und Feststellungswirkung.....	79
d. Grenze der Wirksamkeit von Verwaltungsakten.....	80
(2) Die Geltungsgründe der rechtswidrigen Verwaltungsakte.....	82
a. Staatliche Autorität.....	83
b. Rechtssicherheit.....	83
a) belastende Verwaltungsakte.....	84
b) begünstigende Verwaltungsakte.....	84
2) Betrachtung über die Übertragbarkeit der Regelung des § 43 VwVfG in das Strafrecht	85
(1) Bindungswirkung von Verwaltungsakten.....	85
(2) Begrenzung der bindenden Wirkung von rechtswidrigen Verwaltungsakten im Strafrecht.....	87
a. Gewaltenteilung und Zuständigkeitsverteilung.....	87
a) Gewaltenteilungsprinzip.....	87
b) Verbindlichkeit von rechtswidrigen Verwaltungsakten gegenüber Strafgerichten.....	88
b. Das Argument aus Art. 92, 97 Abs. I GG.....	92
c. Die Vorfragenkompetenz des Strafrichters.....	94

d. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt.....	94
(3) Die Übertragbarkeit des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte.....	96
a. Unterschied zwischen verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Rechtswidrigkeit.....	96
b. Unterschiedliche Aufgabe.....	98
c. Die Übernahme des Wirksamkeitsgrundsatzes von rechtswidrigen Verwaltungsakten in das Strafrecht.....	99
3) Zwischenergebnis.....	102
3. Entscheidung des Gesetzgebers für ein verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht.....	103
1) Wertungsdivergenzen durch Gesetzgeber.....	103
2) Gesetzgeberische Leitvorstellungen des 1. UKG.....	104
3) Gesetzgeberische Leitvorstellungen des 2. UKG.....	105
II. Strafrechtliche Bedeutung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes.....	108
1. Das rechtswidrig belastende Verwaltungshandeln.....	108
2. Das rechtswidrig begünstigende Verwaltungsakt.....	110
1) Die Wirkung rechtswidriger Genehmigungen auf der Tatbestandsebene.....	111
2) Die Wirkung rechtswidriger Genehmigungen auf der Rechtswidrigkeitsebene...	115
III. Zwischenergebnisse.....	119

Drittes Kapitel:

Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts de lege ferenda

A. Die Ohnmacht des geltenden Umweltstrafrechts	122
I. Vollzugsdefizite des Umweltstrafrechts angesichts tatsächlich verfolgter Umweltkriminalität	123
II. Die fehlende Verfolgung der Strafverfolgungsbehörden in der Praxis	127
III. Die Wirkungsdefizite des Umweltstrafrechts aus der Rechtssystematik	129
1. Kein originärer, eigenständiger Umweltschutz des Strafrechts wegen der Verwaltungsakzessorietät	130
2. Die Fesselung des Umweltstrafrechts durch rechtswidriges Verwaltungshandeln	131

B. Reformvorschläge für das Umweltstrafrecht de lege ferenda	133
I. Strukturelle Schwäche des geltenden Umweltstrafrechts	133
II. Die symbolische Wirkung des Umweltstrafrechts	135
III. Die Aufhebung verwaltungsakzessorischer Strukturen des Umweltstrafrechts ..	137
IV. Das an den klassischen Individualrechtsgütern orientierte Umweltstrafrecht.....	144
V. Die Bestrafung vorwerfbarer Erlangung der Genehmigung.....	148
C. Zusammenfassung	148

Zweiter Teil:

Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts in der Republik Korea

Viertes Kapitel:

Grundzüge des koreanischen Umweltstrafrechts

A. Gesetzgebungsgeschichte zum Umweltschutz	153
B. Grundzüge der strafrechtlichen Tatbestände zum Umweltschutz	157
I. Das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweltdelikten	157
1. Konkrete Lebens- und Gesundheitsgefährdungen oder Verletzungsdelikte	157
2. Verschmutzung der natürlichen Ökologie	158
3. Bestrafung bei Ungehorsam gegen Verwaltungsanordnungen	159
4. Strafverschärfung	159
5. Fahrlässige Tathandlung und Rückfall	160
6. Parallelbestrafung	161
7. Kausalitätsvermutung	162
8. Verwaltungsmaßnahme	162
II. Anwendung der allgemeinen Straftatbestände des koreanischen StGB	163
III. Die strafrechtlichen Bestimmungen der verwaltungsrechtlichen	
Umweltgesetze	163
C. Allgemeine Grundlage des koreanischen Umweltstrafrechts	164

I. Die Tatbestandskonstruktion	164
II. Die geschützten Rechtsgüter	166
1. Die auf den menschlichen Lebens- und Gesundheitsschutz ausgerichteten Gefährdungs- oder Verletzungsdelikte	166
2. Die auf Umweltrechtsgüter ausgerichteten Umweltverletzungs- oder Umweltgefährdungsdelikte	167
3. Die auf Verwaltungsungehorsam ausgerichteten Gefährdungsdelikte	168
III. Kausalitätsvermutung	169
IV. Strafausdehnung durch Parallelbestrafungsnormen	171

Fünftes kapitel:

Verwaltungsakzessorietät im koreanischen Umweltstrafrecht

A. Beziehung zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht im Umweltstrafrecht	174
B. Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät.....	176
I. Absolut verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht	176
II. Relativ verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht	177
III. Absolut verwaltungsunabhängiges Umweltstrafrecht	179
C. Auswirkung materiell rechtswidriger Verwaltungsakte auf die Strafbarkeit eines umweltrelevanten Verhaltens	180
I. Die Zuwiderhandlung gegen rechtswidrige belastende Verwaltungsakte	181
II. Die Behandlung der rechtswidrig erteilten Genehmigung	182
1. Die tatbestandsausschließende Genehmigung	183
2. Die rechtfertigende Genehmigung	185

Sechstes Kapitel:

Eigene Vorschläge für die Verwaltungsakzessorietät des koreanischen Umweltstrafrecht

A. Wirkungsdefizite des Umweltstrafrechts im Spiegel der Statistiken	189
---	------------

B. Der nebenstrafrechtliche Umweltschutz192

**C. Übernahme von Umweltstrafvorschriften für gravierende Umweltverstöße ins
StGB196**

I. Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltungsakzessorietät197

II. Die Ahndung der Herbeiführung schwerer Gefahren für Menschen im StGB ...198

III. Die Bestrafung vorwerfbarer Erlangung der Genehmigung201

Siebtens Kapitel:

Zusammenfassung205

Dritter Teil:

Gesamtergebnisse der Untersuchung

Achtes Kapitel:

Deutschland208

Neuntes Kapitel:

Korea 210

Literaturverzeichnis.....212

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Gesetz über die Beseitigung von Abfällen vom 27. 8. 1986
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 7. 1985
Aufl.	Auflage
AWG	Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidung des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 5. 1990 (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz (BGBI. I 1987, 889)
BSeuchG	Bundesseuchengesetz
BT-Drucks.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ders.	Derselbe
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentages

DÖV	Deutsche öffentliche Verwaltung
dOWiG	deutsches Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. d. F. v. 19.2.1987
dStGB	deutsches Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 3. 1987
DVBbl.	Deutsche Verwaltungsblatt
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende Seite
ff.	folgenden Seiten
FS	Festschrift
GA	Goltdammer´s Archiv für Strafrecht
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JurBl.	Juristische Blätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
JZ-GD	Juristenzeitung – Gesetzgebungsdienst
kAbfallG	koreanisches Abfallbeseitigungsgesetz
kLärm-ErschütterungG	koreanisches Gesetz zur Verhütung von Lärm und Erschütterung
kLuftG	koreanisches Gesetz zur Verhütung der Luftverunreinigung
kMeerG	koreanisches Gesetz zur Verhütung der Meeresverschmutzung
KMBU	koreanisches besonderes Maßnahmengesetz zur Bestrafung von Umweltdelikten
kStGB	koreanisches Strafgesetzbuch
kWasserG	koreanisches Gesetz zur Verhütung der Wasserverschmutzung
LK	Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht

MKU	koreanisches besonderes Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweldelikten
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OLG	OberLandesgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. d. F. v. 19.2.1987
PflanzenSchG	Pflanzenschutzgesetz (BGBI. I 1986, 1505)
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SK	Systematischer Kommentar
Sch/Sch	Schönke/Schröder
SprengG	Sprengstoffgesetz
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 3. 1987
StPO	StrafProzeßordnung i. d. F. v. 7.4.1987
StrÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
StV	Strafverteidiger
TierSchG	Tierschutzgesetz
u. a.	unter anderem, untere andere
UKG	Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976
VwVGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 3. 1991
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 9. 1986

wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer und Strafrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Gegenstand und Gang der Untersuchung

Der Umweltschutz gehört zu den vorrangigen gesellschaftlichen, staatlichen und länderübergreifenden Aufgaben. Es bedarf Maßnahmen, um die Beeinträchtigungen der Umwelt zu verringern und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu erhalten. Mit einem Ausbau des verwaltungsrechtlichen Instrumentariums korrespondiert weltweit der Umweltschutz durch das Strafrecht. Sowohl in Deutschland als auch in Korea war es das Ziel des Umweltstrafrechts, mit der Implementierung der Strafvorschriften zum Schutz der Umwelt den sozialschädlichen Charakter von Umweltverletzungen verstärkt ins Bewußtsein der Bevölkerung und der Strafverfolgungsbehörden zu rücken und die generalpräventive Wirkung der Strafrechtsnormen zu stärken, vor allem den schwerwiegenden Schädigungen der Umwelt wirksam entgegenzutreten und besonders umweltschädigende Straftaten zu verfolgen.¹ Diese Zielsetzung ist dennoch bei einer Analyse der Anwendungspraxis nicht erreicht.

Empirische Erkenntnisse berechtigen zur Skepsis gegenüber der Effizienz des Umweltstrafrechts. Insbesondere ist es bisher weitgehend nicht gelungen, die besonders gefährlichen Verhaltensweisen zu erfassen und zu sanktionieren. Erfasst werden überproportional nur die bagatellartigen Verstöße des privaten und kleingewerblichen Alltags, während bei gravierenden Umweltbelastungen aus dem gewerblich-industriellen Bereich eine justizielle Dekriminalisierung erfolgt: Nur die Kleinen werden bestraft, während man die Großen laufen läßt. Betrachten wir die praktischen Ergebnisse der Anwendung des verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts, so wird deutlich, daß die Strafvorschriften des Umweltstrafrechts gegen große Umweltverschmutzer und ihre Mitwisser in Verwaltungsbehörden unanwendbar sind. Auch von rechtstatsächlicher Seite her wird das Umweltstrafrecht als symbolischer Art der Gesetzgebung verstanden und damit seine Funktion als kostengünstiges Alibi für die Versäumnisse an wirklichem Umweltschutz herausgestellt.

Die entscheidenden Gründe für die Vollzugsdefizite liegen in dem trotz rechtssystematischer Unstimmigkeiten zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht verwaltungsakzessorisch ausgestalteten Umweltstrafrecht. Die Koppelung von Strafrecht und Umweltverwaltungsrecht in Gestalt verwaltungsakzessorischer Straftatbestände wäre sicher weniger

¹ Vgl. BT-Drucks. 8/2382, 8 ff; BT-Drucks. 8/3633, 19 ff.

problematisch, wenn das grundlegende Konzept des Umweltverwaltungsrechts in Richtung auf Priorität des Umweltschutzes liegen würde. Mit der Abhängigkeit des Strafrechts von dem Umweltverwaltungsrecht, das die Bewirtschaftung der Umwelt regelt, wird jedoch die soziale Verträglichkeit von Umweltbeeinträchtigungen nicht nach ihren Auswirkungen auf die Umwelt, sondern nach dem Bewirtschaftungsinteresse der Verwaltung bestimmt.

In der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Straftatbestände markiert grundsätzlich das Verwaltungsrecht die Grenze zwischen strafbarem und nicht-strafbarem Verhalten. Das Strafrecht muß als Folge der Verwaltungsakzessorietät Schädigungen der Umwelt machtlos zusehen, wenn die zuständigen Verwaltungsbehörden von der ihnen zustehenden Eingriffskompetenz keinen Gebrauch machen und von einem Erlaß erforderlicher Anordnungen, Auflagen oder Untersagungsverfügungen absehen oder wenn ein fehlerhafter Genehmigungsbescheid wirksam ist. Die Verwaltung entscheidet also darüber, inwieweit Umweltbeeinträchtigungen erlaubt werden und damit aus dem Anwendungsbereich des Umweltstrafrechts ausscheiden. Das Umweltstrafrecht schützt nicht originär die Umwelt, sondern nur die von der Verwaltung für schützenswert erachtete Umwelt. Die ökologisch gefährlichen Umweltbelastungen, die wegen der von den Unternehmen gestellten Arbeitsplätze und den von ihnen zu zahlenden Steuern von der Verwaltung hingenommen werden, kann das Strafrecht grundsätzlich nicht als strafbares Unrecht verfolgen.

Die Verwaltungsakzessorietät wird teilweise als rechtspolitische Fehlentscheidung angesehen. Backes hat schon im Jahre 1975 einen Entwurf zum 1. UKG mit dem Titel „Fehlstart im Umweltstrafrecht“ gekennzeichnet,² und diese Einschätzung ist noch weiter für das geltende Umweltstrafrecht gültig. Daß auf die Defizite des derzeitigen Umweltstrafrechts weiterhin mit Verschärfungen und Ausweiterungen der Straftatbestände reagiert wird, ist keine sinnvolle Strategie zur Lösung von Umweltproblemen. Derartige Forderungen tragen dazu bei, den notwendigen Blick auf den Gesamtzusammenhang und damit auf den Kern des Problems zu verstellen.

Trotz aller Bemühungen ist das Verhältnis zwischen Straf- und Verwaltungsrecht im Bezug auf den Umweltschutz bis heute noch nicht bewältigt. Vollzugsdefizite und Konflikte zwischen den unterschiedlichen Zielen verpflichteten Institutionen sind entstanden. Ge-

² Vgl. Backes, ZRP 1975, S. 229

fordert wird damit eine Reform, die die bisherige verwaltungsakzessorische Ausgestaltung der Strafrechtsnormen lockert und den Schutz der Umwelt im Sinne einer gleichmäßigen Strafrechtsdurchsetzung verstärkt. Ziel dieser Arbeit ist es, sich mit den Problemen der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts und seiner Krise zu befassen, um anschließend einen Versuch zu unternehmen, das Verhältnis zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf dem Umweltsektor neu zu bestimmen.

Der 1. Teil der Arbeit befaßt sich zuerst mit der Verwaltungsakzessorietät des geltenden Umweltstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Der Arbeit liegt dabei folgender Aufbau zugrunde: Im 1. Kapitel werden Überblicke über die Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät des deutschen Umweltstrafrechts gegeben und die gegen diese Gesetzgebungstechnik erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken geprüft. Daran anschließend setzt sich das 2. Kapitel mit der Reichweite der verwaltungsrechtlichen Bindungswirkungen auseinander. Bei der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Straftatbestände wird die Frage aktuell, ob die Wirksamkeit des fehlerhaften Verwaltungsaktes uneingeschränkt anzuerkennen oder sie in ihren Wirkungen aus strafrechtlicher Sicht in Einzelfällen zurückzudrängen ist. Diese Frage stellt sich dabei in zweierlei Hinsicht; ob der Verstoß gegen rechtswidrige belastende Verwaltungsakte zur Strafbarkeit führt und ob rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakte uneingeschränkt eine unrechtsausschließende Wirkung zukommt. Im 3. Kapitel werden Vorschläge für eine Reform gezeigt, angesichts der Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung und der Kriminalisierung von Umweltbagatellen durch die Strafjustiz das Verhältnis zwischen Straf- und Verwaltungsrecht neu zu bestimmen.

Der 2. Teil der Arbeit befaßt sich mit der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts in der Republik Korea. Am Beginn der Arbeit steht zunächst ein Überblick über die koreanische Gesetzgebungsgeschichte zum Umweltschutz und die Deliktstruktur des koreanischen Umweltstrafrechts (4. Kapitel). Anschließend werden Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät und die Auswirkung materiell rechtswidriger Verwaltungsakte auf die Strafbarkeit eines umweltrelevanten Verhaltens überprüft (5. Kapitel). Hierbei liegt der Schwerpunkt darauf, ob in Einzelfällen aufgrund der Eigengesetzlichkeiten des Strafrechts sich eine Befreiung von verwaltungsrechtlichen Vorgaben als zulässig erweist. Nachdem auf Schwierigkeiten eingegangen wurde, die sich aus der rechtlichen Struktur der

Normen des Umweltstrafrechts und aus seiner Anwendung in der Praxis ergeben, werden de lege ferenda die Reformvorschläge vorgelegt (6. Kapitel).

Im 3. Teil werden die bisherigen Ergebnisse über das deutsche und das koreanische Umweltstrafrecht zusammengefaßt.

Erster Teil:

Die Verwaltungsakzessorietät nach geltendem Umweltstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland

Erstes Kapitel

Die Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts

Das Umweltstrafrecht ist durch eine enge Verzahnung präventiv-verwaltungsrechtlicher und sanktionsrechtlicher Vorschriften ausgestaltet. Diese Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts mit zahlreichen Verweisungen führt zur Anhäufung von Blankettgesetzen, schwer lesbaren Formulierungen, undurchsichtigen Strukturen und einer Schwächung der Effizienz des Strafgesetzes. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Art der Gesetzgebung werden damit insbesondere aus der Sicht der Selbstentmachtung des Strafgesetzgeber und des Bestimmtheitsgebots vorgebracht.

A. Der Begriff der Verwaltungsakzessorietät

Der Begriff der „Akzessorietät“ bedeutet aus rechtswissenschaftlicher Sicht die Abhängigkeit, daß das Nebenrecht in seinem Bestand in Abhängigkeit vom Hauptrecht steht.³ Der Begriff der Akzessorietät des Strafrechts ist trotz seiner Mißverständlichkeit⁴ zu einem gebräuchlichen Terminus geworden^{5 6}.

Die Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts ist vom Begriff des Verwaltungsstrafrechts zu unterscheiden. Strafnormen als Verwaltungsstrafrecht schützen nicht unmittelbar Rechtsgüter, sondern Strafgrund ist hier der verwaltungsrechtliche Ungehorsam.⁷ Demge-

³ Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (300).

⁴ Tiedemann, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht, 1969, S. 45; Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (179), behauptet: „Der Begriff der Verwaltungsakzessorietät ist mehrdeutig und mißverständlich. Er sollte deshalb aufgegeben werden.“

⁵ Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (825).

⁶ Binding bezeichnet das gesamte Strafrecht als „accessorischen Rechtsteil“ (Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (300); Winkelbauer, NStZ 1986, S. 149 ff. (149)).

⁷ Vgl. Winkelbauer, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 9 f.

genüber schützt das Strafrecht trotz seiner Verwaltungsakzessorietät unmittelbar Rechtsgüter.

In Zusammenhang mit der Entstehung des Umweltstrafrechts umschreibt man die Verwaltungsakzessorietät als „Verzahnung von Verwaltungs- und Strafrecht“⁸ oder von einer „Verschränkung des Strafrechts mit dem Verwaltungsrecht“⁹ oder „Anknüpfung des Strafrechts an das Verwaltungsrecht“.¹⁰ In der Gegenwart bezeichnet der Begriff der Verwaltungsakzessorietät die Abhängigkeit des Strafrechts von verwaltungsrechtlichen Vorgaben.¹¹

B. Beziehung zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht im Umweltstrafrecht

I. Vorverlagerung des strafrechtlichen Umweltschutzes

Das allein auf die Verletzung klassischer Rechtsgüter abstellende Strafrecht, das auf eine individualisierbare Beziehung zwischen Täter und Opfer konzentriert ist, begegnet möglichen nicht individualisierbaren Risiken angesichts eines neuartigen Gefahrenpotentials zu spät oder gar nicht.¹² Denn der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen eingetretenen Umweltverschmutzungen und Verletzungen des Lebens und der Gesundheit oder Schädigungen von Sachen ist angesichts von Summations- oder Kumulationseffekten oder wegen nicht ausreichender Erforschung über naturwissenschaftlich komplexe Geschehensabläufe

⁸ Bloy, JuS 1997, S. 577 ff. (584); Heine, Umweltstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Drittes deutsch-sowjetisches Kolloquium über Strafrecht und Kriminologie 1985, S. 67 ff. (75); Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (919).

⁹ Schild, JurBl. 1979, S. 12 ff. (20).

¹⁰ Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (816).

¹¹ Vgl. Bergmann, Zur Strafbewehrung verwaltungsrechtlicher Pflichten im Umweltstrafrecht, dargestellt an § 325 StGB, 1993, S. 7 ff.; Gerhardt, BayVBl. 1990, S. 549 ff. (551); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (166); Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (301); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (201).

¹² Vgl. Heine, NJW 1990, S. 2425 (2428), der die Zahl der wegen § 330 a StGB Verurteilten in Deutschland für das Jahr 1987 mit 9, in vergleichbaren Fällen mit 5, in Schweden während 6 Jahren mit 1 und in Japan während 15 Jahren mit 4 angibt.

schwierig zu führen.¹³ Deshalb sind die Umweltstrafnormen auf der verwaltungsrechtlichen Ebene und damit im Vorfeld des Rechtsgüterschutzes als abstrakte bzw. abstrakt-konkrete Gefährdungsdelikte ausgestaltet.

II. Berücksichtigung der verwaltungsrechtlichen Ordnung durch Strafrecht

Auf Harmonisierung von Umweltnutzung und Gefahrenabwehr legt das Umweltverwaltungsrecht an, das sich sowohl auf den vorsorgenden, planenden und gestaltenden Umweltschutz als auch auf die vorbeugende Gefahrenabwehr erstreckt.¹⁴ In seiner flexiblen Ausgestaltung erfaßt das Umweltverwaltungsrecht öffentliche Interessen in ihren vielfältigen Bezügen und gleicht Konfliktsanliegen aus. Es gestattet somit auch umweltschädigende Tätigkeiten. Sie werden nur dann verboten, wenn sie in einem untragbaren Maße riskant sind, oder allgemeine Risiken erhöhen.¹⁵ In dieser Flexibilität zeigt sich eine funktionelle Schwäche des Umweltverwaltungsrechts angesichts der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.¹⁶

Wegen dieser funktionalen Beschränktheit verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes wird der Bedarf nach Einsatz des Strafrechts auf dem Gebiet des Umweltschutzes betont. Seit dem am 1. 7. 1980 in Kraft getretenen 18. StrÄG (UKG) vom 28. 3. 1980 hat der Gesetzgeber zentrale Tatbestände zum Schutz der Umwelt aus dem Nebenstrafrecht im Strafgesetzbuch zusammengefaßt.¹⁷ Das Umweltstrafrecht ist durch eine enge Verzahnung prä-

¹³ Vgl. LK, § 324 Rn. 31; Meurer, NJW 1988, S. 2065 ff. (2071); Sch/Sch-Cramer, Vorbem §§ 324 ff. Rn. 6; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1272); ders., wistra 1992, 1 ff. (5 f.); Schöndorf, NJ 1991, S. 527 ff. (530); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (309).

¹⁴ Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8); Ketteler, JuS 1994, S. 826 ff., 909 ff.

¹⁵ Martin, Strafbarkeit grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, 1989, S. 173, gibt an, daß „das Umweltverwaltungsrecht daher letztlich den Ausgleich verkörpert, der nach Auffassung des Gesetzgebers zwischen Interessen des einzelnen wie auch der Allgemeinheit an sauberer Umwelt auf der einen Seite gegenüber Freiheitsrechten des Verschmutzers sowie öffentlichen Interessen an Industrialisierung auf der anderen Seite billig ist.“

¹⁶ Ausführlich dazu Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8 f.).

¹⁷ BGBl. I S. 373.

ventiv-verwaltungsrechtlicher und sanktionsrechtlicher Regelungen in verschiedener Weise¹⁸ ausgestaltet und sieht die Umweltmedien als eigenständige Rechtsgüter an.¹⁹

Durch eine unvermeidliche verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts²⁰ trifft das Strafrecht beim Umweltschutz auf ein Feld von Vorschriften des Verwaltungsrechts.²¹ Aus Wertvorentscheidungen des Verwaltungsrechts für umweltbezogene wirtschaftliche Tätigkeiten resultieren somit Vorgaben für das Strafrecht. So ist ein umfassender strafrechtlicher Umweltschutz oder eine strafrechtsimmanente Feststellung von Strafwürdigkeitsgrenzen nicht möglich. Bei der Formulierung von Umweltstrafnormen ist die verwaltungsrechtliche Ordnung vorrangig zu berücksichtigen.²²

C. Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät

Die Anknüpfung des Strafrechts an das Verwaltungsrecht führt im Hinblick auf die Gesetzestechnik zu Vorschriften mit Verweisungen oder Blankettcharakter. Die Verwaltungsakzessorietät ist einerseits nach dem Anknüpfungsgegenstand, andererseits darüber hinausgehend hinsichtlich der materiellen Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät zu unterscheiden.

I. Gesetzgebungstechnik der Verwaltungsakzessorietät

Die formelle Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsrecht stellt sich als gesetzestechnische Form dar, die sich der Übernahme der verwaltungsrechtlichen Begriffe in das Strafrecht, der Verweisungstechnik oder der Methode der blankettartigen Tatbestandsfassung bedient.

¹⁸ Ausführlich zur systematischen Einordnung auf der Tatbestands- oder Rechtswidrigkeitsebene Sch/Sch-Cramer, Vorbem. §§ 324 ff. Rn. 12 ff; Winkelbauer, Anm. 7, S. 16 ff.

¹⁹ Zu geschützten Rechtsgütern siehe Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, S. 29 f.; Sch/Sch-Cramer, Vorbem. §§ 324 ff. Rn. 8; LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 12 ff.

²⁰ Siehe Heine/Meinberg, DJT-Gutachten D, S. 120 f.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (816 ff.).

²¹ Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (177 ff.).

²² Ausführlich dazu Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (10 ff.).

1. Verwaltungsakzessorietät durch verwaltungsrechtliche Begriffe

Durch die Übernahme umweltverwaltungsrechtlicher Begriffe in das Strafrecht wird eine Form der Verwaltungsakzessorietät gebildet. Daraus folgt, daß die Auslegung in den Verwaltungsgesetzen auf das Umweltstrafrecht einen Einfluß nimmt.²³

2. Verweisungstechnik als Akzessorietätsform

1) Kennzeichen der Verweisung

Der Gesetzgeber kann die Vorschrift an einer Stelle im vollen Wortlaut aufnehmen und in den Anwendungsfällen auf diese Stelle verweisen. Bei der Rechtsanwendung muß die Norm durch andere Normen desselben Gesetzes oder anderer Gesetze ergänzt werden, auf die insbesondere verwiesen wird. Die Verweisung ist eines der wichtigsten und am häufigsten angewandten Mittel der Gesetzgebungstechnik.

Während in strafrechtlicher Hinsicht vollständige Rechtssätze für sich allein ohne Hinzunahme anderer Vorschriften ein Gebot oder Verbot enthalten, wird demgegenüber die Verweisungsnorm, die die Verweisung enthält, erst sinnvoll und vollständig, wenn sie auf das Verweisungsobjekt (die Vorschrift, auf die verwiesen wird.) Bezug nimmt.²⁴

Durch eine Verweisung wird im Umweltstrafrecht das Ziel erreicht, die eigenen Vorschriften dem Verwaltungsrecht anzupassen,²⁵ indem der Inhalt des jeweiligen Verwaltungsgesetzes vom Strafgesetz übernommen wird.²⁶

²³ Vgl. BT-Drucks. 8/2382, S. 10; siehe hierzu die Beispielsfälle unter 1. Kapitel C, II, 1.

²⁴ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S. 89; Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, S. 22; Veit, Die Rezeption technischer Regeln im Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Problematik, 1989, S. 25.

²⁵ Zur Verweisung als Mittel der Gesetzesanpassung vgl. Karpen, Anm. 24, S. 14.

²⁶ Z. B § 327 Abs. 2 StGB: Anlagen i. S. d. BImSchG, AbfG.

2) Wirkung der Verweisung

Der Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, wird zum Bestandteil der Verweisungsnorm und stattet diesbezüglich mit deren Rechtsqualität aus.²⁷ Daraus folgt, daß der Inhalt des Verweisungsobjektes für den Anwendungsbereich der Verweisungsnorm in Kraft tritt und für den Normadressat, z. B. für den Bürger sowie für Behörde und Gerichte rechtsverbindlich wird.²⁸

3) Vor- und Nachteil der Verweisungstechnik

Der größte Nachteil ist darin zu sehen, daß die Verweisung die Verständlichkeit der Verweisungsnorm beeinträchtigt, indem ihr Inhalt erst mittels der bezogenen Normen deutlich wird. Da das Gesetz damit unanschaulich wird, wird nicht nur die Gesetzesanwendung, sondern auch eine sichere Auslegung gefährdet.²⁹

Diesem Nachteil stehen aber Vorteile gegenüber, die sich daraus ergeben, daß die Verweisung nicht nur zur Kürze des Gesetzes (Gesetzesökonomie), sondern auch zur Systembildung durch eine Gleichbehandlung normativ gleicher oder ähnlicher Tatbestände bei der Binnenverweisung und zur Rechtsvereinheitlichung bei Außenverweisung,³⁰ durch die die Beziehungen der Normen innerhalb der Gesamtrechtsordnung sichtbar werden, führt.³¹ Durch die Verweisung auf technische Vorschriften kann der Gesetzgeber zudem außer seiner Entlastung von einer Regelungsaufgabe, für die ihm der notwendige Sachverstand fehlt, die notwendigen Kooperation mit sachverständigen Kreisen verfolgen.³² Außerdem erreicht er mit dieser Verweisungstechnik Flexibilität und Aktualität des Gesetzes.³³

²⁷ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S. 89; Karpen, Anm. 24, S. 32; Krey, EWR 1981, S. 109 ff. (130 f.).

²⁸ Krey, EWR 1981, S. 109 ff. (131); Veit, Anm. 24, S. 34.

²⁹ Karpen, Anm. 24, S. 222; zu den weiteren Nachteilen der Verweisungstechnik Veit, Anm. 24, S. 35 f.

³⁰ Zu den verschiedenen Arten der Verweisung näher Karpen, Anm. 24, S. 33 ff.; auch Veit, Anm. 24, S. 25 ff.

³¹ Vgl. Karpen, Anm. 24, S. 11 ff.

³² Vgl. Karpen, Anm. 24, S. 14 f.; Veit, Anm. 24, S. 34 f.

³³ Brugger, VerwArch 1987, S. 1 ff. (7), umschreibt die Vor- und Nachteile der Verweisungstechnik wie folgt: „Für den Gesetzgeber wird es durch die Verweisung einfacher, für den Bürger schwieriger und für den Ju-

3. Die blankettartige Tatbestandfassung

1) Begriff der Blankettstrafgesetze

Jedes Strafgesetz hat zwei wesentliche Bestandteile, den Tatbestand und die Strafdrohung. Bei den Strafgesetzen erfolgt die Umschreibung des Tatbestandes und die Festlegung der Strafe normalerweise in derselben Gesetzesbestimmung. Unter Blankettstrafgesetzen werden Strafgesetze verstanden, die nur die Strafdrohung aufstellen, an Stelle der tatbestandlichen Umschreibung des mit Strafe bedrohten Verhaltens dagegen auf andere Stellen, z. B. auf Gesetze und Verordnungen oder gar Verwaltungsakte verweisen.^{34 35} Erst durch diese Ausfüllungsnormen werden die Strafbankette zu vollständigen Straftatbeständen.³⁶

Bei der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts handelt es sich immer um Spielarten der Blankett- und Verweisungstechnik.³⁷ Damit ergibt sich die tatbestandliche Ergänzung aus einem Rechtssatz oder einer Einzelverfügung aus dem Gebiet des Umweltverwaltungsrechts. Bei den meisten Umweltdelikten verlangt der Tatbestand zusätzlich die Zuwiderhandlung gegen eine behördliche Anordnung.³⁸

risten interessanter.“; Davon spricht Karpen, Anm. 24, S. 23, „Jeder Gebrauch der Verweisungstechnik führt damit zum Widerspruch zwischen den Forderungen nach Kürze, Prägnanz, systematischer Gliederung des Gesetzesstoffs einerseits und Klarheit, Verständlichkeit, Volkstümlichkeit andererseits.“

³⁴ Karpen, Anm. 24, S. 86 f.; Veit, Anm. 24, S. 86; Warda, Die Abgrenzung von Tatbestands- und Verbotsirrtum bei Blankettstrafgesetzen, 1955, S. 5; Weidenbach, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze, 1965, S. 21 ff.

³⁵ Zur verschiedenen Arten von Blankettstrafgesetzen siehe Karpen, Anm. 24, S. 89 ff.; Veit, Anm. 24, S. 86 ff.; Warda, Anm. 34, S. 10 ff.

³⁶ Die Vorschrift, die die Strafdrohung enthält, wird Blankettnorm, Blankettvorschrift, Blankettstrafdrohung, Strafsatzung oder Strafnorm genannt, während für die ergänzende Umschreibung des Tatbestandes die Ausdrücke Ausfüllungsnorm oder –Vorschrift, Ergänzungsnorm oder Ergänzung verwandt werden (Warda, Anm. 34, S. 5.).

³⁷ Vgl. Ronzani, Erfolg und individuelle Zurechnung im Umweltstrafrecht, 1992, S. 117.

³⁸ Vgl. Winkelbauer, Anm. 7, S. 14.

2) Zweck der Blankettstrafgesetze

Im Unterschied zur Verweisung, die nur die Wiederholung des Gesetzestextes ersparen soll, dienen Blankettstrafgesetze insbesondere dem Zweck, bestimmte Ge- oder Verbote an zeitlich oder räumlich schwankende Verhältnisse anzupassen, die mit einem einheitlichen Strafschutz ausgestattet werden sollen.³⁹

3) Verhältnis von Blankettstrafgesetz und Verweisung

Verweisungsnormen sind „unvollständige Rechtssätze“.⁴⁰ Diese Unvollständigkeit findet sich auch bei Blankettstrafgesetzen⁴¹. Ebenso wie die Verweisungsnormen, die erst sinnvoll und vollständig durch das Verweisungsobjekt werden, erhalten die Blankettstrafgesetze auch erst durch die Ausfüllungsnorm Inhalt. Mit einer Änderung der Ausfüllungsnorm wie im Fall dynamischer Verweisung wird auch das Strafrecht geändert.⁴² Blankettstrafgesetze werden somit allgemein als Spezialfälle von dynamischen bzw. statischen Verweisungen angesehen.⁴³

³⁹ Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (828); Warda, Anm. 34, S. 9 f.; Winkelbauer, Anm. 7, S. 13.

⁴⁰ Bergmann, Anm. 11, S. 89; Karpen, Anm. 24, S. 22.

⁴¹ Bullinger, Die Selbstermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften, 1958, S. 21, vertritt die Ansicht, die Verweisung sei stets „eine Blankettvorschrift mit der Bestimmung, wie dieses Blankett auszufüllen ist“.

⁴² Bei der dynamischen Verweisung wird nicht ein bereits feststehenden Norminhalt, sondern die jeweils geltende Fassung der Blankettergänzung durch das Blankett in Bezug genommen, so daß sich mit Änderung der Blankettergänzung automatisch auch die Strafnorm verändert (vgl. Karpen, Anm. 24, 1970, S. 67 ff.; Krey, EWR 1981, S. 109 ff. (172); Ossenbühl, DVBl. 1967, S. 401 ff. (401); Schenke, NJW 1980, S. 743 ff. (748)). Dynamische Verweisungen werfen insbesondere bei einer Bezugnahme auf untergesetzliche oder von einem anderen Gesetzgeber stammende Verweisungsobjekte besondere verfassungsrechtliche Legitimationsprobleme auf. Das BVerfG hat derartige dynamische Verweisungen für den Fall verfassungsrechtlich gebilligt, daß die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Strafe entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einer anderen gesetzlichen Vorschrift, auf die das Blankettstrafgesetz Bezug nimmt, hinreichend deutlich umschrieben werden. Dem Ordnungsgeber dürfen nur gewisse Spezifizierung des Straftatbestandes überlassen werden (siehe hierzu unten 1. Kapitel D, II; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (827 ff)).

⁴³ Vgl. Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (180); Burkhardt, wistra 1982, S. 178 ff. (179), sieht das Blankettstrafgesetz als Extremfall eines Tatbestandes mit Verweisungsbegriffen an.; Krey, EWR 1981, S. 109 ff. (172); Otto, ZStW 96 (1984), S. 339 ff. (369); Veit, Anm. 24, S. 89, spricht von einer Identität beider Begriffe für strafrechtliche Tatbestände; zweifelnd Kühl, FS-Lackner, S. 815 ff. (829).

Auch wenn die Blankettstrafgesetze die Verweisungstechnik verwenden, ist eine Differenzierung zwischen Blankettstrafgesetzen und Verweisungen zumindest in strafrechtlicher Hinsicht dahingehend vorzunehmen, daß das strafbare Verhaltensunrecht bei Blankettstrafgesetzen außerhalb der Norm durch Ge- oder Verbot konkretisiert bzw. begründet wird. Also stellt die blankettausfüllende Vorschrift die Verpflichtung zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen auf, deren Nichtbefolgung die Blankettvorschrift mit Strafe bedroht. Im Gegensatz hierzu bedürfen Verweisungsnormen nur der Ergänzung durch beschreibenden Inhalt einzelner Begriffe.⁴⁴

Die geschützten Gebiete des § 329 StGB d. h. das Wasser-, Heilquellen-, Naturschutzgebiet oder der Nationalpark stellen normative Tatbestandsmerkmale dar, aber keine Blankettstrafgesetze, weil die Rechtsverordnungen nur beschreibenden Inhalts für die Abgrenzung des schutzbedürftigen Gebietes sind, ohne einen hinsichtlich des Verhaltensunrechts konkretisierungsbedürftigen Blanketttatbestand zu begründen. Um hier das Strafbkett des § 329 StGB annehmen zu wollen, müssen die Rechtsverordnungen Ge- oder Verbote für die schützbedürftigen Gebiete aufstellen.⁴⁵

II. Konstellationen der Verwaltungsakzessorietät hinsichtlich des Anknüpfungsgegenstandes

Hinsichtlich des rechtlichen Gegenstands der Anknüpfung sind im Umweltstrafrecht drei besondere Konstellationen der Verwaltungsakzessorietät, d.h. die begriffliche Akzessorietät, die Verwaltungsrechtsakzessorietät und die Verwaltungsaktsakzessorietät zu unterscheiden.⁴⁶

⁴⁴ Für diese Trennung siehe Bergmann, Anm. 11, S. 89 f.; Warda, Anm. 34, 1955, S. 6 f.; Weidenbach, Anm. 34, S. 22; Winkelbauer, Anm. 7, S. 13 ff.

⁴⁵ Vgl. Winkelbauer, Anm. 7, S. 15 f.

⁴⁶ Zur Unterscheidung der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht vgl. Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (179); ders., AöR 115 (1990), S. 448 ff. (455); Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (324); Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (731); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, 1988, S. 45 ff. ; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (834); Ossenbühl, DVBl. 1990, S 963 ff. (969); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (163 f.); Otto, Jura 1991, 308 ff. (309 f.); Rogall, FS-die Universität Köln , 1988, S. 505 ff. (522); ders., NStZ 1992, S. 561 ff. (565); ders., GA 1995, S. 299 ff. (302 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265 ff.); ders.,

1. Begriffsakzessorietät

1) Begriffsbildung

Die begriffliche Akzessorietät des Umweltstrafrechts besteht in der Übernahme umweltverwaltungsrechtlicher Begriffe, wie etwa die Begriffe „Abfall“ oder „kerntechnische Anlage“, in das Strafrecht.⁴⁷ Eine Begriffsakzessorietät besteht dann, wenn das strafrechtliche Tatbestandsmerkmal sich bei seiner Auslegung als Anhaltspunkt an dem Begriff des Umweltverwaltungsrechts orientiert.

2) Selbständigkeit der inhaltlichen Bestimmung sprachlich identischer Begriffe

Es steht dem Gesetzgeber frei, auf das beschränkte Verständnis der begrifflichen Akzessorietät, d. h. daß der Inhalt der Begriffe strafrechtlich anders als im jeweiligen Umweltverwaltungsrecht verstanden wird, hinzuweisen.⁴⁸ Diese eingeschränkte Begriffsakzessorietät ist aber nicht anzunehmen, wenn die aus dem Umweltverwaltungsrecht übernommenen Begriffe Tatbestandswirkung entfalten. Daher können solche Begriffe im Strafrecht nicht anders als in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften ausgelegt werden.⁴⁹

wistra 1992, S. 1 ff. (4 f.); Scheele, Zur Bindung des Strafrichters an fehlerhafte behördliche Genehmigungen, 1993, S. 19 ff.; Seelmann, NJW 1990, S. 1257 ff. (1259 f.); Winkelbauer, Anm. 7, S. 11 ff., 33 ff.

⁴⁷ Vgl. Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (163); Otto, Jura 1991, 308 ff. (309 f.); Rogall, FS-die Universität Köln, 1988, S. 505 ff. (522); ders., GA 1995, S. 299 ff. (302); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265); Winkelbauer, Anm. 7, S. 11 f.

⁴⁸ Vgl. Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (302); Als Beispiele für derartige Unstimmigkeiten können die Begriffe Anlage und Abfall angeführt werden. Der Begriff „Anlage“ des § 325 StGB wird abweichend von den Legaldefinitionen der § 3 Abs. 5 BImSchG ausgelegt (Dreher/Tröndle, § 325 Rn. 4; Lackner, § 325 Rn. 2; LK-Steindorf, § 325 Rn. 17; Schönke/Schröder-Stree, § 325 Rn. 4). Der Begriff „Abfall“ des § 326 StGB wird durchaus in Anlehnung an § 1 Abs. 1 S. 1 AbfG bestimmt, jedoch selbständig ohne die verwaltungsrechtlichen Anwendungsbeschränkungen des § 1 Abs. 3 AbfG (Dreher/Tröndle, § 326 Rn. 2; Lackner, § 326 Rn. 2, 2a; LK-Steindorf, § 326 Rn. 2, 21 ff.; Schönke/Schröder-Lenckner, § 326 Rn. 2c).

⁴⁹ Vgl. Winkelbauer, Anm. 7, S. 12.

Im Hinblick auf die Normenklarheit und den Bestimmtheitsgrundsatz ist eine erhöhte Sorgfalt auf eine möglichst einheitliche Verwendung in der Auslegung und Anwendung des Rechts zu fordern.⁵⁰

2. Verwaltungsrechtsakzessorietät

1) Begriffsbildung

Bei der Verwaltungsrechtsakzessorieät steht das Strafrecht in Abhängigkeit von umweltverwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften.⁵¹ Der strafrechtliche Tatbestand ist als Blankettnorm, die explizit oder implizit auf Normen im Verwaltungsrecht verweist, ausformuliert.⁵² So hängt die Strafbarkeit hier davon ab, daß der Täter entgegen einer verwaltungsrechtlichen Norm gehandelt hat. Durch eine Legaldefinition des Begriffs der verwaltungsrechtlichen Pflicht (§ 330 d Nr. 4 StGB) wird die Verwaltungsrechtsakzessorietät gekennzeichnet.

Aus der verwaltungsrechtsakzessorische Ausgestaltung der Umweltstrafnorm folgt, daß sich das Strafrecht dem schnellen Wandel wirtschaftlicher technischer und wissenschaftlicher Entwicklungen flexibel und realistisch anpaßt.⁵³

2) Rechtsvorschriften als Anknüpfungsgegenstand des Strafrechts

Rechtsvorschriften, von denen das Strafrecht unter den Aspekt der Verwaltungsrechtsakzessorietät abhängig ist, stellen auf alle Rechtsnormen ab, ob die für den Bürger unmittel-

⁵⁰ Vgl. Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (310); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

⁵¹ Zum Begriff der Verwaltungsrechtsakzessorietät Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (179); ders., NJW 1988, S. 2072 ff. (2078); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, 1988, S. 47; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (834 ff.); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (163); Otto, Jura 1991, 308 ff. (310); Rogall, FS- die Universität Köln , 1988, S. 505 ff. (522); ders., GA 1995, S. 299 ff. (302 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265 f.); ders., wistra 1992, S. 1 ff. (4 f.); Scheele, Anm. 46, S. 19 f.; Winkelbauer, Anm. 7, S. 33 ff.

⁵² Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (179); ders., JZ 1994, S. 1077 ff.(1083).

⁵³ Vgl. Kühl, FS-Lackner 1987, S. 815 ff. (833 f.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (311); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1266).

bare Rechte und Pflichten nach außen entfalten. Unter diesen Rechtsnormen werden nicht nur förmliche Parlamentsgesetze, sondern auch materielle Normen, wie etwa Rechtsverordnungen und Satzungen, verstanden.⁵⁴

3) Frage nach der Bindung des Strafrechts an Verwaltungsvorschriften

Eine unmittelbare Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von Verwaltungsvorschriften ist insbesondere deshalb zweifelhaft, weil es sich bei den Verwaltungsvorschriften um Regelungen von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete und nicht um Rechtsnormen mit Außenwirkung gegenüber dem Bürger handelt.⁵⁵ Verwaltungsvorschriften können jedoch mittelbar, soweit sie die Behörden im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung binden, durch Umsetzung in verwaltungsrechtliche Einzelanordnungen Auswirkungen im Umweltstrafrecht begründen.⁵⁶

3. Verwaltungsaktsakzessorietät

1) Begriffsbildung

Die Verwaltungsaktsakzessorietät bringt das Strafrecht in Abhängigkeit von Einzelanordnungen der Verwaltungsbehörden.⁵⁷ Der Gesetzgeber hat die Strafbarkeit der Umweltbeeinträchtigung ausdrücklich von der Zuwiderhandlung gegen eine behördliche Einzelanordnung abhängig gemacht, wobei auf teils begünstigende (ohne Genehmigung) und auf teils belastende (vollziehbare Untersagung, Anordnung oder Auflage) Verwaltungsakte Bezug genommen wird. So ist auf Strafbarkeit dann zu erkennen, wenn der Täter ohne eine

⁵⁴ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S.21; Sch/Sch-Cramer, § 330 d Rn. 12.

⁵⁵ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S. 24 ff.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (860); Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (938 f.); Rudolphi, NStZ1984, S. 248 ff. (251); Sch/Sch-Stree, § 325 Rn. 19.

⁵⁶ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S. 24 ff.; Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (178 f.); Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (217 f.).

⁵⁷ Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, 1988, S. 47; Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (163); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (311); Rogall, FS-die Universität Köln, 1988, S. 505 ff. (522); ders., NStZ 1992, S. 561 ff. (565); ders., GA 1995, S. 299 ff. (303); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1266); ders., wistra 1992, S. 1 ff. (5); Scheele Anm. 46, S. 22 f.; Winkelbauer, Anm. 7, S. 11 ff., 34 ff.

bestimmte Genehmigung oder entgegen einer vollziehbaren Anordnung, Untersagung oder Auflage gehandelt hat.

Die vom Gesetzgeber des 2. UKG eingeführte verwaltungsrechtliche Pflichtverletzung im Sinn der Legaldefinition des § 330 d Nr. 4 StGB kann sich aus der Zuwiderhandlung gegen einen vollziehbaren Verwaltungsakt im Sinn von § 35 VwVfG, wie etwa Untersagung, Anordnung, Auflage, oder gegen öffentlich-rechtliche Verträge ergeben.

2) Wirksamkeit der Verwaltungsakte als Voraussetzung der Anbindung des Strafrechts

Nach der Legaldefinition des § 35 S. 1 VwVfG bezeichnet der Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalls durch eine Verwaltungsbehörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit unmittelbarer Außenwirkung.

Unter Verwaltungsaktsakzessorietät wird die Anknüpfung des Strafrechts an Verwaltungsakte verstanden. An die Wirksamkeit der Verwaltungsakte ist das Umweltstrafrecht grundsätzlich, abgesehen von der Rechtsmißbrauchsklausel in § 330 d Nr. 5 StGB, gebunden.

Ein nach verwahrungsverfahrensrechtlichen Maßstäben des § 44 VwVfG nichtiger Verwaltungsakt ist verwaltungsrechtlich unwirksam und unverbindlich.⁵⁸ Dabei ist überwiegend anerkannt, daß diese nichtigen Verwaltungsakte auch strafrechtlich unbeachtlich sind.⁵⁹

Der rechtswidrige, aber nicht zugleich nichtige Verwaltungsakt ist nach § 43 Abs. 2 VwVfG wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch den Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Wirksamkeitsvoraussetzung des Verwaltungsaktes ist gemäß § 43 Abs. 1 VwVfG, daß er dem Beteilig-

⁵⁸ Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 245 ff.; Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1995, S. 138 f.

⁵⁹ Dazu ausführlich Ensenbach, Problem der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 139 ff.; Sch/Sch-Cramer, §§ 324 ff. Vorbem. Rn. 16 ff.

ten bekanntgegeben wird. Nach h. M. muß ein verwaltungsrechtlich wirksamer Verwaltungsakt mit Ausnahme von den Fällen des Rechtsmißbrauchs auch strafrechtlich beachtlich sein.⁶⁰ Nach § 330 d Nr. 5 StGB ist die Beachtlichkeit der Verwaltungsakte, die durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen worden sind, zu versagen.

3) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes

Jeder belastende Verwaltungsakt, der ein Gebot oder Verbot enthält, setzt voraus, daß er vollziehbar ist (§ 80 VwGO). Verwaltungsakte dürfen nur dann vollziehbar werden, wenn sie unanfechtbar oder für sofort vollziehbar erklärt worden sind. Die Voraussetzungen für die Unanfechtbarkeit sind Ablauf der Anfechtungsfristen (§§ 70, 74 VwGO) oder Bestätigung durch ein rechtskräftiges Urteil der Verwaltungsakte. Die sofortige Vollziehung kommt einem Verwaltungsakt dann zu, wenn sie durch Gesetz gegeben (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 – 3 VwGO) oder durch eine Behörde schriftlich angeordnet worden ist (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO).⁶¹

Der Vollziehbarkeitsbegriff des Strafrechts setzt durch die Unanfechtbarkeit oder aufgrund der sofortigen Vollziehbarkeit mehr als die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes voraus.⁶² Ein Adressat des Verwaltungsaktes kann die vom Verwaltungsakt gebotenen Befolgungspflicht nach seinem Belieben suspendieren. Es ist richtig, daß das Umweltstrafrecht auf die Strafbewehrung von vollziehbaren Verwaltungsakten abgestellt hat, weil die Vorverlegung der Strafbewehrung auf den Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes der ratio der aufschiebenden Wirkung widerspricht und sich daraus eine faktische „Vorleistungspflicht“ des Adressaten des Verwaltungsaktes ergibt.⁶³ Die Strafbarkeit eines Adressaten ist dann zu bejahen, wenn es für ihn keine Möglichkeit mehr

⁶⁰ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Anm. 59, 158 ff.; Horn, NJW 1981, S 1 ff. (3); Lenckner, FS-Pfeiffer 1988, S. 27 ff.; Rudolphi, NSTZ 1984, S. 193 ff. (194); Winkelbauer, Anm. 7, S. 68 ff.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726 ff.).

⁶¹ Zur einigen Spezialfällen des Verwaltungszwangs ohne Verwaltungsakt Maurer, Anm. 58, S.473; Peine, Anm. 58, S. 274.

⁶² Vgl. Sch/Sch-Cramer, § 330 d Rn. 15.

⁶³ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S. 36 f.; Ensenbach, Anm. 59, S. 75 ff.

gibt, den Vollzug des Verwaltungsakts, gegen den er verstoßen hat, durch Rechtsmittel abzuwenden.⁶⁴

III. Unterscheidung nach der materiellen Ausgestaltung des Straftatbestandes

Nach der materiellen Ausgestaltung des Strafrechtsbestandes – gemessen am Grad der Intensität der Akzessorietät - lassen sich absolut verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht, relativ verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht und absolut verwaltungsunabhängiges Umweltstrafrecht unterscheiden.⁶⁵ Daraus ergeben sich unterschiedliche Schutzrichtungen und Problemfelder.⁶⁶

1. Absolut verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht

1) Begriffsklärung

Unter absolut verwaltungsabhängigem Umweltstrafrecht versteht man, daß die Strafbewehrung im wesentlichen die Umsetzung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen durch die Stärkung des praktizierten Verwaltungsvollzuges absichert. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Annex zu Umweltverwaltungsgesetzen. Besonders zeigt sich dort diese Akzessorietätsform, wo Verwaltungszwangsmittel zum großen Teil fehlen. Hier ist daher die Strafbewehrung grundsätzlich das einzig staatliche Repressionsmittel, das zur Verfügung steht.⁶⁷ Die Umgehung der behördlichen Kontroll- und Überwachungstätigkeit soll danach strafbewehrt sein.

2) Strafrechtliche Absicherung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen

⁶⁴ BverfG, NJW 1990, S. 37 ff. (39), hat bestätigt, daß der Verstoß gegen sofort vollziehbare, aber noch nicht unanfechtbare Verwaltungsakte bestraft werden kann.; vgl. Sch/Sch-Cramer, §330 d Rn. 15.

⁶⁵ Zur diesen Einteilung ausführlich Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (728 ff.); ders., NJW 1990, S. 2425 ff. (2426 ff.).

⁶⁶ Vgl. hierzu Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2426 ff.).

⁶⁷ Vgl. Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (728); ders., NJW 1990, S. 2425 ff. (2427).

Das Strafrecht, das in Abhängigkeit von der Verwaltungsexekutive steht,⁶⁸ erfüllt nicht seine Aufgabe, die zum Funktionieren des sozialen Lebens unabdingbaren Normen zu garantieren. Es zielt im Grunde auf die strafrechtliche Absicherung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen.⁶⁹ In diesen Fällen stellt das Strafrecht nicht auf seine eigenen Kriterien ab, die zwischen strafwürdigem und nicht strafwürdigem Verhalten differenzieren. Somit wird die strafrechtliche eigentliche Funktion des Rechtsgüterschutzes nicht erfüllt.⁷⁰

3) Verlagerung der Entscheidungsbefugnis von der Legislativen auf die Exekutive

Ein sich allein als Annex zum Verwaltungsrecht darstellendes Strafrecht liegt auf der Linie des partiellen „Wandels vom normierenden zum paktierenden Staat“.⁷¹ Dadurch wird die Tendenz befördert, Entscheidungsbefugnisse vom Parlament auf die Exekutive oder auf außerstaatliche Gremien zu verlagern. Besonders durch das informelle Verwaltungshandeln, das rechtlich nicht gebunden ist, wird dieser Kompetenzverschiebung im Umweltrecht Vorschub geleistet

2. Relativ verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht

1) Begriffsklärung

Auch das relativ verwaltungsabhängige Umweltstrafrecht stellt sich in die Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsrecht. Aber der strafrechtliche Tatbestand ist neben dem verwaltungsrechtlichen Pflichtenverstoß an die Beeinträchtigung bestimmter Umweltgüter, wie etwa Wasser, Luft und Boden, gekoppelt. Dabei zielt es darauf, die bestimmten Umweltgüter als besonders schutzwürdig zu betonen und das Bewußtsein der Allgemeinheit

⁶⁸ Zur zweistufigen Abhängigkeit vom Verwaltungsvollzug und der Koppelung an zentrale absolute Grenzwerte des Umweltstrafrechts Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (730 f.).

⁶⁹ Heine (NJW 1990, S. 2425 ff. (2427) spricht in diesem Zusammenhang davon, daß das Strafrecht sich in toto der Funktion und Aufgabe des Verwaltungsrechts unterwirft.

⁷⁰ Vgl. Bergmann, Anm. 11, S.99.

⁷¹ Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2427).

für die Sozialschädlichkeit von Umweltverschmutzungen zu schärfen.⁷² Danach gilt im Gegensatz zum absolut verwaltungsabhängigen Strafrecht als strafwürdig nicht der bloße Verwaltungsungehorsam, sondern Handlungen, die Beeinträchtigungen der genannten Schutzgüter zur Folge haben. Es geht um Flankierung des Verwaltungsrechts im Sinne gesetzlicher Vorgaben, wobei das Strafrecht auf ein künftig rechtskonformes Verhalten hinwirken soll.⁷³

Das Strafrecht muß die verwaltungsrechtliche Ordnung der Umweltbelastungen berücksichtigen. Obwohl die zuständigen Umweltverwaltungsbehörden eine Handlung, die zu nachhaltigen Umweltbelastungen und Schäden führen kann, gestatten, wird die Handlung dennoch strafrechtlich rechtmäßig.

2) Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsakt

Im relativ verwaltungsakzessorischen Strafrecht können die Strafnormen einen Einzelverwaltungsakt, z. B. in der Form „unbefugt“, „ohne Genehmigung“ oder „Verstoß gegen eine behördliche Anordnung“, verlangen (Verwaltungsaktsakzessorietät). In diesem Fall greift das Strafrecht erst dann ein, wenn ein Bürger gegen ein von Umweltbehörden erlassenes Verbot verstoßen hat und dadurch Umweltverschmutzungen verursacht wurden.

Bei dieser Konstruktion liegen die Vorteile darin, daß die Widerspruchsfreiheit der verwaltungsrechtlichen Entscheidungen und der Strafnorm gewährleistet und die Pflichten dem Bürger konkretisiert werden. Die Schwächen liegen demgegenüber darin, daß das Strafrecht sich einer komplizierten Verwaltungsbehördenpraxis anpassen muß. Daraus ergibt sich, daß das unmittelbare Einschreiten des Strafrechts grundsätzlich⁷⁴ blockiert

⁷² Vgl. Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (731); ders., NJW 1990, S. 2425 ff. (2427).

⁷³ Boldt, Die Polizei 1992, S. 77 ff. (78 f.).

⁷⁴ Zum Problem des auf rechtsmißbräuchliche Weise erlangten Verwaltungsakts Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (504); ders., JuS 1997, S. 577 ff. (585 f.); Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Anm. 59, S. 171; Holthausen, NStZ 1988, S. 256 ff. (258); Lenckner, FS-Pfeifer, 1988, S. 27 ff. (37 ff.); Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (175); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313); ders., Jura 1995, S. 134 ff. (139); Paetzold, NStZ 1996, S. 170 ff.; Papier, NuR 1986, S. 1 ff. (4); Perschke, wi-stra 1996, S. 161 ff. (165); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (896 ff.); Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (317)

wird und die Umweltstrafnormen leerlaufen können, indem die zuständige Umweltverwaltungsbehörde die tatbestandlich geforderten Verwaltungsakte nicht erläßt oder indem sie ein umweltschädigendes Verhalten in Abweichung zu Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts erlaubt.⁷⁵

3) Abhängigkeit des Strafrechts von gesetzlichen Pflichten

Zur Reduzierung der sich aus der Abhängigkeit des Strafrechts von behördlichen Einzelfallbescheiden ergebenden Effizienzeinbußen ist statt bloß auf Verwaltungsakte ergänzend auf gesetzlichen Pflichten abzustellen.⁷⁶ Durch diese Anbindung an höherlegitimierte gesetzliche Vorgaben läßt sich der zwangsläufige Ausfall eines strafrechtlichen Umweltschutzes dort verhüten, wo die zuständige Verwaltungsbehörde gebotene Verwaltungsakte nicht erläßt.

Diese Verwaltungsrechtsakzessorietät setzt voraus, daß ausreichend präzise gesetzliche Pflichten in den Verwaltungsgesetzen formuliert sind. Wegen der Komplikation und Vielfalt verwaltungsrechtlicher Sachverhalte ist die Konzeption der Verwaltungsrechtsakzessorietät deshalb partiell allein in eingeschränktem Umfang möglich.⁷⁷

(317 ff.); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197); Sch/Sch-Cramer, § 330 d Rn. 23 ff.; Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (239); ders., FS-Triffterer 1996, S. 437 ff. (444 ff.).

⁷⁵ Zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Amtsträgern im Umweltstrafrecht Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (157); Bickel, in: Meinberg/Möhrenschlager/Link, Umweltstrafrecht, 1987, S. 261 ff. (269 ff.); Galonska, Amtsdelikte im Umweltrecht, 1986, 1 ff.; Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (325 f.); Gröger, Die Haftung des Amtsträgers nach § 324 StGB, 1985, S. 1 ff.; Horn, NJW 1981, S. 1 ff.; ders., NuR 1988, S. 63 ff.; ders. JZ 1994, S. 1097 ff.; Horn/Hoyer, JZ 1991, S. 703 ff. (704 f.); Immel, Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, 1987, S. 1 ff.; Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff.; Odersky/Broderson, ZRP 1988, S. 475 ff. (477 f.); Otto, Jura 1995, S. 134 ff. (139 f.); Papier, NJW 1988, S. 1113 ff.; Rogall, Die Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltbereich, 1991, S. 1 ff.; Rudolphi, FS-Dünnebier, 1982, S. 561 ff.; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268 ff.); ders., NStZ 1992, S. 265 ff. (267 f.); Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff.; Winkelbauer, NStZ 1986, S. 149 ff.; Zeitler, Die strafrechtliche Haftung für Verwaltungsentscheidungen, 1982, S. 1 ff.

⁷⁶ Zu den Beispielen ausländischer Strafrechtsordnungen zu diesem Modell Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 f. (732); ders., NJW 1990, S. 2425 ff. (2428).

⁷⁷ Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff (732); ders., NJW 1990, S. 2425 ff. (2428).

3. Absolut verwaltungsunabhängiges Umweltstrafrecht

1) Begriffsklärung

Während das Umweltstrafrecht bei verwaltungsabhängiger Konstellation, wie oben gesehen, auf einen verwaltungsrechtlichen Interessenausgleich Rücksicht nehmen muß, verzichtet eine Ausgestaltung des Umweltstrafrechts in absoluter Unabhängigkeit vom Verwaltungsrecht angesichts insbesondere gravierenden Störungen auf eine Anbindung an das Verwaltungsrecht. Es führt dazu, daß die Unrechtsspitzen bestraft werden, die typischerweise keiner Erlaubnis zugänglich sind.⁷⁸

2) Unrechtstypisierung

Bei dem absolut verwaltungsunabhängigen Umweltstrafrecht wird im internationalen Vergleich eine Beeinträchtigung der Umwelt verboten, die eine Allgemeingefahr oder eine konkrete Gefahr für menschliches Leben oder die Gesundheit verursacht hat.⁷⁹ In der Bundesrepublik Deutschland gehören schwere Gefährdungen durch Freisetzen von Gift (§ 330 a StGB) zu dieser Kategorie.

3) Schwachpunkt

Mit dieser Kriminalisierung von Unrechtsspitzen entsteht das Problem des Kausalitätsnachweises zwischen dem Erfolg oder der konkreten Gefahr und Umweltbeeinträchtigung angesichts des synergetischen, sukzessiven oder länderübergreifenden Zusammenwirkens verschiedener Stoffe. Dieses Problem der Kausalitätsfeststellung wird deshalb verstärkt,

⁷⁸ Vgl. Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2428); Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (10); Schall, wistra 1992, S. 1 ff, (4).

⁷⁹ Zum internationalen Vergleich über die Vielfalt der Unrechtstypisierungen im Umweltstrafrecht Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (732 ff.).

weil eine hinreichend sichere Erforschung über derartige naturwissenschaftliche Zusammenhänge noch nicht vorhanden ist.⁸⁰

IV. Gegenwärtige Gesetzeslage des Umweltstrafrechts

1. Skizze zur Entstehungsgeschichte des Umweltstrafrechts

Durch das am 1. 7. 1980 in Kraft getretene 18. StrÄG (UKG)⁸¹ hat der Gesetzgeber die wichtigsten, aber nicht alle Tatbestände zum Schutz der Umwelt, die zuvor als bloßer Annex in diversen Umweltverwaltungsgesetzen - insbesondere im WHG, AbfG, BImSchG und AtomG - geregelt waren, erweitert, verändert und im 28. Abschnitt des StGB zusammengefaßt bzw. als §§ 311 d, 311 e formuliert.⁸² Daneben bleiben andere wichtige Umweltschutzbestimmungen, z. B. § 148 GewO, §§ 63 ff. BSeuchG, § 17 TierSchG, §§ 51 f. LMBG, § 39 PflanzenSchG, § 7 DDT-G, §§ 51 f. LebensmittelG und §§ 40, 42 SprengG, in den verwaltungsrechtlichen Spezialgesetzen bestehen. Das Umweltstrafrecht ist so durch ein Nebeneinander kernstrafrechtlicher und nebenstrafrechtlicher Normen geprägt.

Mit der Regelung des Umweltstrafrechts im StGB wollte der Gesetzgeber die Schärfung des Bewußtseins der Öffentlichkeit für die Sozialschädlichkeit von Umweltverletzungen, eine Erhöhung der generalpräventiven Wirkung dieser Normen sowie die Vereinheitlichung des strafrechtlichen Umweltschutzes und die Anerkennung selbständiger Umweltschutzgüter erzielen. Auch eine Verbesserung der Verfolgungsmöglichkeiten sollte darüber

⁸⁰ Vgl. zur Kausalitätsproblematik im Umweltstrafrecht Bloy, JuS 1997, S. 577 ff. (581 ff.); Hassemer, Neue Kriminalpolitik 1989, S. 46 ff. (48); Heinz, NStZ 1981, S. 253 ff. (256); Kleine-Cosack, Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht, 1988; Krusche, ZRP 1985, S. 303 ff. (306 f.); Möhrenschrager, WiVer 1984, S. S. 47 ff.; Samson, ZStW 99 (1987), S. 617 ff.; Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (5 f.); Schild, Jura 1979, S. 421 ff. (422 f.); Seelmann, NJW 1990, S. 1257 ff.; Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (340); zum internationalen Vergleich über Lösungsversuchen der Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (733 ff.).

⁸¹ BGBl. I, S. 373.

⁸² Ausführlich zur Entstehungsgeschichte LK-Steindorf, Vor § 324 RN. 1 ff.; Sch/Sch/Cramer, Vorbem. § 324 ff. Rn. 1 f.; Triffterer, Umweltstrafrecht, 1980, S. 16 ff.

hinaus mit einer Ausweitung der Versuchsstrafbarkeit (z. B. §§ 324 Abs. 2, 326 Abs. 3 StGB) sowie einer Verschärfung der Strafdrohungen gewährleistet werden⁸³.

Schon bald nach dem Inkrafttreten des Umweltstrafrechts stellte sich heraus, daß die Intentionen des Gesetzgebers sich nicht realisiert hatten. Von einem empirisch belegten Vollzugsdefizit⁸⁴ oder gar einer Krise⁸⁵ war die Rede. Diese Unzulänglichkeit des Umweltstrafrechts führte zur Diskussion des Themas „Empfehlen sich Änderungen des strafrechtlichen Umweltschutzes insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht?“ in der strafrechtlichen Abteilung auf dem 57. Deutschen Juristentag 1988.⁸⁶ Aus der dadurch deutlich gemachten Reformbedürftigkeit des Umweltstrafrechts resultierte ein Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität - 2. UKG, 31. StrÄG - mit Wirkung vom 1. 11. 1994, das die verwaltungsakzessorische Gestaltung des Umweltstrafrechts weiter ausgebaut hat, indem die Strafbarkeit auch an den Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Pflichten angeknüpft wird, die allgemein in § 330 d Nr. 4 StGB definiert werden.⁸⁷ Diese durch das 2. UKG erfolgte Neuerungen weisen dem Umweltstrafrecht keine neue Richtung zu, sondern bauen es unter Verzicht auf eine grundlegende Neugestaltung nur in den wesentlich unbestrittenen Reformanliegen aus.

2. Verwaltungsakzessorietätsformen des geltenden Umweltstrafrechts

⁸³ Vgl. BT-Drucks. 8/2382, S. 1, 9 f.; 8/3633, S. 19, 21 f.

⁸⁴ Diez/Gneiting, MschrKrim 72 (1989), 190 ff.; Dölling, Grundprobleme des Umweltstrafrechts aus juristischer und kriminologischer Sicht, in: Deutsche Richterakademie(Hrsg.), Natur- und Umweltschutzrecht 1989, S 81 ff. (92 ff.); Greulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (326); Hauber, VR 1989, S. 109 ff. (113 ff.); Heine, UPR 1987, S. 281 ff.; Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (2 ff.); Hümb's-Krusche/Hümb's, ZRP 1984, S. 61 ff. (66); Krusche, JR 1989, S. 489 ff. (490); Meinberg, NuR 1986, S. 52 ff. (59 f.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (308); Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (800 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1263); ders., JuS 1993, S. 719 ff. (720); Schöndorf, NJ 1991, S. 527 ff. (528 ff.).

⁸⁵ Dölling, ZRP 1988, S. 334 ff. (335 f.); Heine, ZStW 101 (1989), S.722 ff. (747 ff.); Martin, UPR 1989, S. 133 ff. (133 f.); Odersky/Broderson, ZRP 1988, S. 475 ff.; Rogall, FS–die Universität Köln, 1988, S. 505 ff. (506); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

⁸⁶ Siehe insbesondere das Gutachten von Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, 1988.

⁸⁷ Zu den Änderungen des Umweltstrafrechts durch das 2. UKG Möhrenschrager, NSTz 1994, S. 513 ff. (566 ff.); Schmidt/Schöne, NJW 1994, 2514 ff.

Der Gesetzgeber hat die Bestimmungen des Umweltstrafrechts im Hinblick auf ihre Verknüpfung mit dem Verwaltungsrecht nicht einheitlich, sondern in unterschiedlicher Weise auf verschiedenen Deliktsebenen formuliert.

1) Begriffliche Akzessorietät

Das Umweltstrafrecht hat Begriffe des Umweltverwaltungsrechts, wie z. B. „Gewässer“ (vgl. § 324 StGB und § 1 WHG), „Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft“ (vgl. § 325 StGB und § 3 Abs. 3 BImSchG), „Abfälle“ (vgl. § 326 StGB und § 1 AbfG), „Kernbrennstoff“ (vgl. § 328 StGB und § 2 Abs. 1 Nr. 1 AtomG), „Wasserschutzgebiet“ (vgl. § 329 StGB und § 19 WHG) oder „Naturschutzgebiet“ (vgl. § 329 StGB und § 13 BNatSchG), übernommen.

Etwa für den Begriff des Kernbrennstoffs (§ 328 StGB) oder des Gefahrstoffs gilt der entsprechende umweltverwaltungsrechtliche Begriff.⁸⁸ Der strafrechtliche Abfallbegriff wird aber anders als im korrespondierenden Umweltverwaltungsrecht verstanden. Er ist zwar selbständig, jedoch in enger Anlehnung an das Abfallrecht zu bestimmen: Die Eigenschaft des strafrechtlichen Abfallbegriffs liegt darin, daß auf der einen Seite die Anwendungsbeschränkungen des § 1 Abs. 3 AbfG a. F. für das Strafrecht nicht gelten⁸⁹ und auf der anderen Seite das Strafrecht auch die Erweiterung des Abfallbegriffs durch die Abfallfiktionen in den §§ 5 Abs. 2, 5 a und 15 AbfG a. F. ignoriert.⁹⁰

2) Verwaltungsrechtsakzessorietät

Die §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 2, Abs. 3, 328 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, 329 Abs. 1 S. 1. Abs. 2, Abs. 3 StGB machen die Tatbestandserfüllung von umweltverwaltungsrecht-

⁸⁸ Vgl. Sch/Sch-Cramer, § 328 Rn. 2 ff.

⁸⁹ Vgl. BGHSt. 37, S. 21 ff. (24); Dreher/Tröndle, § 326 Rn. 2; Franzheim, ZfW 1985, S. 145 ff. (150); ders., JR 1988, S. 319 ff. (320); LK-Steindorf, § 326 Rn. 66; Pfohl, wistra 94, S. 6 ff. (7); Sch/Sch-Lenckner, § 324 Rn. 2 g.

⁹⁰ Vgl. LK-Steindorf, § 326 Rn. 68; Rogall, NStZ 1992, S. 360 ff. (363); Sch/Sch-Lenckner, § 326 Rn. 2 g; Winkelbauer, JuS 1994, S. 112 ff. (114).

lichen Normen - unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten⁹¹ (§§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 3, 328 Abs. 3 StGB), entgegen einer Rechtsvorschrift (§ 329 Abs. 2, 329 Abs. 3 StGB) oder Rechtsverordnung (§ 329 Abs. 1 S. 1 StGB), entgegen einer auf Grund des Atomgesetzes bestehenden Ablieferungspflicht (§ 328 Abs. 2 Nr. 1 StGB) – abhängig.

3) Verwaltungsaktsakzessorietät

Der Gesetzgeber hat die Tatbestandsmäßigkeit des Verhaltens im Umweltstrafrecht vielfach auch von Einzelanordnungen der Verwaltungsbehörden abhängig gemacht, wobei auf unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten⁹² (§§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 3, 328 Abs. 3 StGB), ohne die erforderliche Genehmigung (§§ 326 Abs. 2, 327 Abs. 1, Abs. 2, 328 Abs. 1 StGB), Planfeststellung (§ 327 Abs. 2 StGB), entgegen einem Verbot (§ 326 Abs. 2 StGB), eine vollziehbare Untersagung (§§ 327 Abs. 1, Abs. 2, 328 Abs. 1, 329 Abs. 2, Abs. 3 StGB) oder vollziehbare Anordnung (§ 329 Abs. 1 S. 2 StGB) Bezug genommen wird.

3. Besonderheiten des geltenden Umweltstrafrechts

1) Kombinierung der Verwaltungsrechts- und Verwaltungsaktsakzessorietät

Der Gesetzgeber des 2. UKG hat durch die einheitliche Verwendung des Merkmals der Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten in einer ganzen Reihe von Straftatbeständen und die damit verbundene Anknüpfung an den § 330 d Nr. 4 StGB eine Formulierung gewählt, die die Verwaltungsrechts- und Verwaltungsaktsakzessorietätsformen umfaßt.

⁹¹ Soweit das Umweltstrafrecht an die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten anknüpft, genügt für die Strafbarkeit die Verletzung einer Rechtsvorschrift (§ 330 d Nr. 4 a) StGB). Denn verwaltungsrechtliche Pflichten ergeben sich nach der Legaldefinition des § 330 d Nr. 4 StGB insbesondere aus Rechtsvorschriften.

⁹² Soweit für die Strafbarkeit eine Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten erforderlich ist, kann sich eine solche Pflicht nach näherer Maßgabe des § 330 d Nr. 4 c), d), e) StGB auch aus einem vollziehbaren Verwaltungsakt, einer vollziehbaren Auflage oder einem öffentlich-rechtlichen Vertrag ergeben.

Diese beiden Hauptakzessorietätsformen sind auch in einem Absatz miteinander kombiniert: § 326 Abs. 1 StGB ist an ein vorgeschriebenes (Rechtsvorschrift) oder zugelassenes (Verwaltungsakt) Verfahren angeknüpft. § 329 StGB stellt auf Rechtsvorschriften oder Anordnungen bzw. Untersagungen ab.

Durch die reine Verwaltungsaktsakzessorietät sind demgegenüber nur §§ 326 Abs. 2, 327 und 328 Abs. 1, die auf die erforderliche Genehmigung oder eine vollziehbare Untersagung abstellen, strukturiert.

2) Verwaltungsjudikatsakzessorietät

Der Gesetzgeber hat klargestellt, daß sich verwaltungsrechtliche Pflichten auch aus einer gerichtlichen Entscheidung (§ 330 d Nr. 4 b StGB) ergeben können.⁹³ Dabei kommen besonders verwaltungsgerichtliche Betriebsuntersagungen im vorübergehenden Rechtsschutz nach § 123 VwGO in Betracht. Diese neue Akzessorietätsform des § 330 d Nr. 4 b läßt sich als Verwaltungsjudikatsakzessorietät kennzeichnen.⁹⁴

3) Verwaltungsvertragsakzessorietät

§ 330 d Nr. 4 e StGB hat auch eine Verwaltungsvertragsakzessorietät eingeführt, indem verwaltungsrechtliche Pflichten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen erfaßt werden, die die Behörde auch durch einen Verwaltungsakt hätte auferlegen dürfen. Die Vorschrift beruht auf der Erfahrung der Verwaltungspraxis, daß die Auferlegung von Pflichten durch den Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge nicht selten leichter als durch Erlass eines Verwaltungsakts im Bereich des Umweltverwaltungsrechts bewirkt wird.⁹⁵

Bei der Anwendung des § 330 d Nr. 4 e StGB kommen besonders die §§ 55, 56, 59 Abs. 2 und 61 VwVfG – das Koppelungsverbot, die Zustimmungserfordernisse und die Nichtigkeitsgründe des Verwaltungsverfahrensrechts – in Betracht. Die Verletzung durch Vertrag

⁹³ BT-Drucks. 12/7300, S. 25

⁹⁴ Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 1995, S. 24; LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 22.

⁹⁵ Sch/Sch-Cramer, § 330 d Rn. 18.

übernommener überobligatorischer Pflichten, die nicht durch einen Verwaltungsakt gleichen Inhalts hätten auferlegt werden können, wird vom Tatbestand nicht erfaßt.⁹⁶

4) Das Merkmal „unbefugt“

In den §§ 324 Abs. 1, 326 Abs. 1 StGB wird als Voraussetzung der Strafbarkeit der Begriff „unbefugt“ verwendet, den die h. M. hier als allgemeines Verbrechensmerkmal der Rechtswidrigkeit ansieht,⁹⁷ so daß insbesondere Verwaltungsakte als Rechtfertigungsgründe in Betracht kommen.⁹⁸

5) Mittelbar verwaltungsakzessorische Vorschrift

§ 330 StGB, der nur noch besonders schwere Fälle der Umweltgefährdung erfaßt ist, mittelbar verwaltungsakzessorisch, indem er an eine Straftat nach den §§ 324 bis 329 anknüpft. Anders als das bisherige Recht stellt die Regelung nunmehr keinen selbständigen Qualifikationstatbestand mehr dar, sondern eine unselbständige Strafzumessungsregel.⁹⁹

6) Absolut verwaltungsunabhängige Vorschrift

⁹⁶ BT-Drucks. 12/7300, S. 25; Möhenschlager, NStZ 1994, S. 513 ff. (515); Sch/Sch-Cramer, § 330 d Rn. 19.

⁹⁷ Ensenbach, Anm. 59, S. 26; Gentsche, Informales Verwaltungshandeln und Umweltstrafrecht, 1990, S. 138; Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, S. 46; LK-Steindorf, § 324 Rn. 77; Sch/Sch-Cramer, Vorbem § 324 Rn. 14; SK-Horn, § 324 RN. 6; Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (238); Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (343); krit. Frisch, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht, 1993, S. 34 ff.; Hundt, Die Wirkungsweise der öffentlich-rechtlichen Genehmigung, 1994, 85 ff.; Triffterer, Anm. 82, S. 84 ff.

⁹⁸ LK-Steindorf, § 324 Rn. 78 ff.

⁹⁹ Sch/Sch-Cramer, § 330 Rn. 1; Die Unübersichtlichkeit und die schwere Handhabbarkeit des bisherigen § 330 StGB hat den Gesetzgeber bei 2. UKG. zu einer grundlegenden Änderung veranlaßt (Möhenschlager, NStZ 1994, S. 513 ff. (568)).

§ 330 a StGB beschreibt den allgemeinen Tatbestand der Herbeiführung einer konkreten Lebens- oder schweren Gesundheitsgefahr durch Freisetzen von Gift. Die Vorschrift ist absolut verwaltungsunabhängig vom Umweltverwaltungsrecht und Behördenhandeln gestaltet. Deshalb ist die Tatbestandserfüllung unabhängig auch vom Verstoß gegen eine behördliche Erlaubnis oder Versagung. Dies wird damit begründet, daß eine behördliche Genehmigung grundsätzlich nur die Beeinträchtigung von Umweltgütern, nicht aber die Verursachung schwerster Gefahren für Leben, Gesundheit oder Eigentum anderer Menschen gestattet.¹⁰⁰

Der Tatbestand des § 330 a StGB ist sehr eng ausgestaltet, indem er nicht alle gravierenden Umweltbeeinträchtigungen mit schwerwiegenden Folgen erfaßt, sondern auf das Freisetzen von Giften beschränkt. Maßgeblich für die Strafbestimmung ist nicht das Tatmittel, sondern die Schwere des schuldhaft herbeigeführten Erfolges.¹⁰¹

7) Rechtsmißbrauchsklausel in § 330d Nr. 5 StGB

Die Frage der Beachtlichkeit auf rechtsmißbräuchliche Weise erlangter Verwaltungsakte ist vom Gesetzgeber im 2. UKG einer Lösung durch sinnvolle Begrenzung der Akzessorität in Anlehnung an § 34 VIII 8 AWG zugeführt worden.¹⁰² Nach § 330 d Nr. 5 StGB ist ein Handeln auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung einem Handeln ohne Genehmigung gleichgestellt. Diese Vorschrift gilt für alle sonstigen Zulassungen, besonders für die Planfeststellung. Ein schutzwürdiges Vertrauen auf die strafrechtliche Wirksamkeit einer solchen rechtsmißbräuchlich erlangten Genehmigung besteht also nicht, weil § 330 d Nr. 5 StGB den in § 43 VwVfG niedergelegten Grundsatz, daß auch rechts-

¹⁰⁰ BT-Drucks. 8/2382, S. 25; Dolling, JZ 1985, S.461 ff. (469); LK-Steindorf, § 330 a Rn. 15; Sch/Sch-Cramer, § 330 a Rn. 8; SK-Horn, § 330 a, Rn. 9; Die Gegenauffassung (Rogall, JZ-GD 1980, S. 101 ff. (114); Sack, Umweltschutz-Strafrecht, § 330 a Rn. 25; Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, 1980, S. 26 f., will die rechtfertigende Wirkung einer behördlichen Erlaubnis nur bei vorsätzlicher Herbeiführung der Gefahr wegen Rechtsmißbrauchs entfallen lassen.

¹⁰¹ Zu den Vorschlägen siehe unten 3. Kapitel B IV.

¹⁰² Paeffgen, FS-Stree/Wesels, 1993, S. 586 ff. (608); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (317).

widrige Verwaltungsakte wegen ihrer Tatbestandswirkung bis zum Zeitpunkt der Rücknahmenentscheidung wirksam sind, nicht voraussetzt.¹⁰³

D. Verfassungsmäßigkeit der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts

Es kann – abgesehen von § 330 a StGB und den Einschränkungen zu § 330 d Nr. 5 StGB - nicht ausschließlich aufgrund des Strafrechts, sondern nur unter Einbeziehung verwaltungsrechtlicher Normen und Einzelanordnungen festgestellt werden, ob ein Umweltstrafatbestand verwirklicht wurde. Im Zusammenhang mit dieser verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts ist oft von der Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers und Bedenken gegen das Bestimmtheitsgebot der Umweltstrafatbestände die Rede.

I. Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers

Geäußert werden Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungsakzessorität, daß der Gesetzgeber sich selbst entmachtet und gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstößt, weil der Rechtsgüterschutz durch die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht zumindest teilweise in Händen der Verwaltungsbehörde liegt.

1. Entscheidung des Gesetzgebers für ein verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht

Der Gesetzgeber faßte die wichtigsten Umweltschutzstrafbestimmungen im Strafgesetzbuch für die Vereinheitlichung des strafrechtlichen Umweltschutzes und die Verschärfung des Bewußtseins der Öffentlichkeit für die Sozialschädlichkeit von Umweltbelastungen zusammen.¹⁰⁴ Damit wurden Verwaltungsabhängigkeiten im Strafgesetzbuch begründet, weil das Strafrecht als ultima ratio des Umweltschutzes nachrangig an Verwaltungsmittel

¹⁰³ Dazu siehe unten 2. Kapitel C I 3 3), 2. Kapitel C II 2 1) (3) und 2. Kapitel C II 2 2) (3).

¹⁰⁴ Vgl. BT-Drucks. 8/2382, S. 9 f.; 8/3633, S. 19.

eingesetzt werden¹⁰⁵ und die Rechtsanwendung von Umweltverwaltungs- und Umweltstrafrecht der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung entsprechen soll.¹⁰⁶

Der strafrechtliche Tatbestand in diesem Fall ist als Blankettnorm ausformuliert, der u.a. eine Zuwiderhandlung gegen eine verwaltungsrechtliche Norm verlangt. Mit der Verwendung dieser in mehreren Umweltstrafnormen angewandten Gesetzgebungstechnik im StGB hat der Strafgesetzgeber eine Teilentscheidung über die Verbotsmaterie den verschiedenen bundes- oder landesrechtlichen Gesetz- und Verordnungsgebern, Fachbehörden und Verwaltungsgerichten überlassen. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Problematik des Umweltstrafrechts ist oft mit dieser Form der Gesetzgebung von der Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers die Rede.¹⁰⁷

2. Mißachtung des Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzips?

Als Folge einer Bestimmung des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes durch die Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsrecht legt die Verwaltung die Voraussetzungen der Strafbarkeit fest. Dadurch hat der Strafgesetzgeber sich selbst entmachtet.¹⁰⁸

Dieses Bedenken kann dadurch überwunden werden, daß es dem Strafgesetzgeber jederzeit freisteht, den Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Pflichten strafrechtlich neu zu bewerten, die Materie wieder an sich zurückzunehmen, weil das GG auch die freiwillige Selbstentmachtung eines Bundesorgans verbietet,¹⁰⁹ und die Norm aufgrund seiner Kom-

¹⁰⁵ Zum Strafrecht als *ultima ratio* im Gesamtgefüge der Rechtsordnung BVerfGE 39, S. 1 ff. (44 ff.); Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (177).

¹⁰⁶ Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (176 f.); Kloepfer/Vierhaus, Anm. 94, S. 26 f.; LK-Steindor, Vor § 324 Rn. 23.

¹⁰⁷ Vgl. Sch/Sch-Cramer, Vorbem. §§ 324 ff. Rn. 4; Winkelbauer, Anm. 7, S. 32.

¹⁰⁸ Dreher/Tröndle, Vor § 324 Rn. 4; Horn, UPR 1983, S. 362 ff. (363).

¹⁰⁹ Dies ergibt sich aus dem Ordnungssystem des Grundgesetzes und insbesondere daraus, daß einem Kompetenzverzicht der Organe untereinander eine fehlende Legitimation der Entscheidung im Verhältnis zum Bürger entspricht (Winkelbauer, Anm. 7, S. 32.).

petenz aus Art. 74. GG anders auszugestalten.¹¹⁰ Zudem wird der Strafgesetzgeber deshalb durch verwaltungsrechtliche Regelungen nicht entmachtet, weil das GG nur einen einheitlichen Gesetzgeber kennt d. h. es sich verfassungsrechtlich nur um eine Legitimation durch den Gesetzgeber, nicht aber um die des verfassungsrechtlich unbekanntes Strafgesetzgebers handelt.¹¹¹

3. Entscheidungen des BVerfG

Die gegen die Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Vorlagebeschluß des AG Nördlingen zurückgewiesen,¹¹² daß im Hinblick auf die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des § 327 Abs. 2 Nr. 1 StGB die Möglichkeit der Verwaltung, durch rechtswidrige Duldungen oder Verwaltungsakte die Strafbarkeit zu bestimmen, das Bestimmtheitsgebot und das Gewaltenteilungsprinzip verletzt würden.¹¹³ Das BVerfG bestätigt seine Rechtsprechung, wonach es dem Gesetzgeber im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 und 104 Abs. 1 GG erlaubt ist, Blanketttatbestände auszugestalten, solange die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aus der Ermächtigung und nicht erst aus einer hierauf gestützten Verordnung voraussehbar sind. Demnach ist das Gewaltenteilungsprinzip durch die Verwaltungsakzessorietät nicht verletzt.

II. Verfassungsrechtliche Bestimmtheitanforderungen an Strafnormen (Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG)

Die Voraussetzungen strafbaren umweltschädlichen Verhaltens müssen nach der für das Strafrecht fundamentalen Verfassungsnorm des Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG gesetzlich bestimmt (vgl. Art. 103 Abs. 2 GG) oder sogar durch ein förmliches Gesetz (vgl. Art. 104

¹¹⁰ Vgl. Kloepfer/Vierhaus, Anm. 94, S. 26; LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 27; Maurer, NJW 1988, S. 2065 ff. (2067); Sch/Sch-Cramer, Vorbem. §§ 324 ff. Rn. 4; Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (344); Winkelbauer, Anm. 7, S. 32.

¹¹¹ Kloepfer/Vierhaus, Anm. 94, S. 26; Winkelbauer, DÖV 1988, S. 723 ff. (724).

¹¹² BVerfGE 75, S. 329 ff. (340 ff.); NJW 1987, S. 3175 ff. (3175 f.).

¹¹³ AG Nördlingen NStZ 1986, S. 315 ff.

Abs. 1 GG) festgelegt sein. Die konkreten Anforderungen sind auch für Blankettstrafgesetze zu beachten. Die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts hat aber zur Folge, daß die §§ 324 ff. nicht nur von untergesetzlichen Verwaltungsnormen, sondern auch von Einzelanordnungen der verwaltungsrechtlichen Behörden abhängig gemacht werden. Deswegen stellt sich die Frage, ob die Verwaltungsakzessorietät in Hinsicht auf die gesetzliche Bestimmtheit der Umweltstrafnormen verfassungsmäßig ist.

1. Bedeutung und Inhalt des Bestimmtheitsgrundsatzes

Der Bestimmtheitsgrundsatz ist in Art. 103 Abs. 2 GG und in § 1 StGB sowie in den herkömmlichen Formeln *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta* niedergelegt.¹¹⁴ Art. 103 Abs. 2 GG gewährleistet, daß eine Tat nur bestraft werden darf, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

Der Gesetzgeber muß Strafgesetze sowohl bezüglich ihrer Tatbestände als auch bezüglich ihrer Rechtsfolgen so deutlich umschreiben, daß jedermann die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe vorhersehen kann, damit dem Bürger Klarheit darüber verschafft wird, was verboten ist, und er sein Verhalten entsprechend einrichten kann.¹¹⁵

Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG fordert im Bereich freiheitsbeschränkender Maßnahmen sogar zusätzlich ein förmliches Gesetz. Somit soll auch deutlich zu bestimmen sein, was bestraft werden soll, sowie Art und Maß der Strafe im förmlichen Gesetz festgelegt werden.

Die Bestimmtheitsanforderungen müssen im Strafrecht streng sein. Auch vom BVerfGE wird ausdrücklich betont, daß „an die inhaltliche Bestimmtheit der Ermächtigungsnormen für Eingriffs- und zumal für Strafgesetze strenge Anforderungen“ gestellt werden müssen.¹¹⁶ Die Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht soll daher den Anforderungen der speziellen Gesetzesvorbehalte in Art. 103 und 104 Abs. 1 S. 1 GG entsprechen.

¹¹⁴ BVerfGE 85, 69 ff. (72); Jarass/pieroth, GG, Art. 103 Rn. 40.

¹¹⁵ BVerfGE 73, 206 ff. (234 f.); BVerfGE, NJW 1987, S.43 ff. (44).

¹¹⁶ BVerfGE 25, 174 ff. (185).

2. Begriffliche Akzessorietät

Bedenken werden gegen die Verselbständigung der in den einzelnen Strafnormen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe erhoben, deren Übereinstimmung mit den entsprechenden verwaltungsrechtlichen Begriffen nicht gewährleistet ist.

1) Trennung der Straftatbestände von den verwaltungsrechtlichen Nebengesetzen

Als Umweltstraftatbestände in den Nebengesetze vorhanden waren, hatte der Regelungszusammenhang innerhalb eines Nebengesetzes den Vorteil, die Überschaubarkeit der Gesamtmaterie zu verbessern und damit der Rechtsklarheit zu dienen.¹¹⁷ Aber die durch das 18. StrÄG in das Strafgesetzbuch eingeführten Umweltstrafnormen sind von den verwaltungsrechtlichen Vorschriften der Nebengesetze getrennt worden, so daß der Regelungszusammenhang mit den zur Rechtsanwendung im Einzelfall erforderlichen verwaltungsrechtlichen Vorschriften durchbrochen wurde. Gleichwohl verweisen die geltenden Strafnormen nicht ausdrücklich auf das jeweils verwaltungsrechtliche Nebengesetz. Dadurch ist eine größere Unbestimmtheit der Strafnormen verursacht worden.¹¹⁸

Trotzdem lassen sich diese Bedenken zerstreuen, weil stillschweigend die verwaltungsrechtlichen Vorschriften und Anordnungen vorausgesetzt werden, aus denen sich verwaltungsrechtliche Pflichten nach § 330 d Nr. 4 StGB ergeben.¹¹⁹

2) Selbständigkeit der inhaltlichen Bestimmung sprachlich identischer Begriffe

Es ist aufgrund des Sachzusammenhangs zwischen dem Umweltstrafrecht und den Umweltverwaltungsgesetzen naheliegend und sachgerecht, daß die Identität der Auslegung

¹¹⁷ Vgl. Kühl, FS-Lackner, S. 815 ff. (820 ff.).

¹¹⁸ LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 25; Winkelbauer, Anm. 7, S. 28 f.

¹¹⁹ LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 25.

und Rechtsentwicklung im wesentlichen durch die Anlehnung der normativen Rechtsbegriffe an die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Begriffe gewahrt bleibt.¹²⁰

Aber die Begriffsakzessorietät wird dann problematisch, wenn der Inhalt dieser Begriffe im Strafrecht anders als im jeweiligen Verwaltungsgesetz verstanden wird. Wegen der Gefahren für Normenklarheit und Bestimmtheitsgrundsatz wird hier eine erhöhte Sorgfalt bei der Auslegung und Anwendung des Rechts gefordert.¹²¹

3) Entscheidungen des BGH

Trotz dieser Bedenken gegen die Selbständigkeit der inhaltlichen Bestimmung wortidentischer Begriffe sieht der BGH die entsprechende Problematik z. B. des Waffenbegriffs nicht als verfassungsrechtlich unzulässig an. Der Waffenbegriff des Strafrechts lehnt sich zwar an denjenigen des Waffengesetzes an, hat aber seine eigene Ausprägung erfahren.¹²² Nach der Folge dieser Entscheidung ist es unproblematisch, wenn der Inhalt sprachlich identischer Begriffe strafrechtlich anders verstanden wird als in dem jeweiligen Umweltspezialgesetz.

3. Verwaltungsrechtsakzessorietät

Bei der Verwaltungsrechtsakzessorietät sind die Straftatbestände des Umweltstrafrechts durch umweltverwaltungsrechtliche Normen auszufüllen. Gegen diese Gesetzgebungstechnik werden bei einigen umweltstrafrechtlichen Bestimmungen verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG geäußert.

1) Blankettausfüllung durch Gesetze

Die Blankettausfüllung durch Bestimmungen eines formellen Gesetzes ist im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unproblematisch, soweit der Gesetz-

¹²⁰ Vgl. Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (309 f.); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (162); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

¹²¹ Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (310); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

¹²² BGHSt. 37, 24; Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (309 f.); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (162).

geber auf eigene Normen in anderen Gesetzen verweist (vgl. z. B. auf das AtomG in § 326 Abs. 2 StGB oder auf das AtomG, BImSchG und AbfG in § 327 StGB).¹²³

2) Blankettausfüllung durch Rechtsverordnungen

Verfassungsrechtlich Bedenken ergeben sich gegen die Blankettgesetztechnik bei sog. dynamischen Außenverweisungen, z. B. nimmt der Gesetzgeber in den §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 2, 328 Abs. 3 StGB in Verbindung mit einer verwaltungsrechtlichen Pflicht, die sich aus einer Rechtsvorschrift ergibt (§ 330 d Nr. 4 a)), sowie den §§ 326 Abs. 2, 329 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 StGB auf Normen anderer Gesetz- oder Ordnungsgeber (insbesondere Rechtsverordnungen) Bezug. In diesen Fällen überläßt der Gesetzgeber dem Ordnungsgeber zumindest teilweise eine Entscheidung über die Strafbarkeit eines Verhaltens, so daß sich die Frage ergibt, ob diese Blankettgesetztechnik mit Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG vereinbar ist.

Nach der teilweise erklärten Ansicht, daß nur formelle Gesetze dem Art. 103 Abs. 2 GG genügen,¹²⁴ kämen Rechtsverordnungen als Ausfüllungsnorm nicht in Betracht. Dagegen wird in Rechtsprechung¹²⁵ und Lehre¹²⁶ überwiegend die Meinung vertreten, daß als Gesetz im Sinne von Art. 103 Abs. 2 alle geschriebenen Rechtssätze, also alle verfassungsmäßig zustande gekommenen Normen - unter Einschränkungen - im Hinblick auf Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmungen in Betracht kommen. Somit ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken nicht aus Art. 103 Abs. 2 GG, weil auch ordnungsgemäß erlassene Rechtsverordnungen als materieller Gesetzesbegriff im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG ausreichen, sondern aus Art. 104 Abs. 1 GG,¹²⁷ nach dem die Voraussetzungen der Strafbarkeit bei Freiheitsstrafen androhenden Maßnahmen durch ein förmliches Gesetz festge-

¹²³ Kühl, FS-Lackner, S. 815 ff. (829 f.); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (162 f.); Winkelbauer, DÖV 1988, S. 723 ff. (725); auch über durch diese Binnenverweisungen verursachte Probleme Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (310).

¹²⁴ Vgl. Krahl, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs zum Bestimmtheitsgrundsatz im Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG), 1986, S. 113; Veit, Anm. 24, S. 96.

¹²⁵ Vgl. BVerfGE 14, 174 ff. (185); BVerfGE 14, 245 ff. (251); BVerfGE 14, 254 ff. (257 f.); BVerfGE 22, 21 ff. (25); BVerfGE 32, 346 ff. (362); BVerfGE 37, 201 ff. (207 f.); BVerfGE 38, 348 ff. (371).

¹²⁶ Vgl. Karpen, Anm. 24, S. 203; Sch/Sch-Eser, § 1 Rn. 8 StGB; Veit, Anm. 24, S. 96.

¹²⁷ Vgl. Winkelbauer, Anm. 7, S. 33.

legt sein müssen. Nach dieser strengen Forderung kommen nur förmliche Gesetze, aber nicht Rechtsverordnungen zur Blankettausfüllung in Betracht.

Ein Bedürfnis für die Blankettausfüllung durch eine Rechtsverordnung besteht auf Gebieten, wo mannigfaltige und wechselnde Einzelregelungen erforderlich werden, der parlamentarische Gesetzgeber dennoch rechtzeitig und sachgerecht nicht reagieren kann.¹²⁸

Nach Ansicht der h. M ergibt sich, daß die Rechtsverordnung als Ausfüllungsnorm unter bestimmten Voraussetzungen,¹²⁹ d. h. wenn der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Strafe im förmlichen Gesetz hinreichend deutlich bestimmt und wenn er dem Ordnungsgeber die Spezifizierung des Straftatbestandes überlassen kann, dem Gesetzlichkeitserfordernis des Art. 104 Abs. 1 GG entspricht.

3) Entscheidungen des BVerfG

Für die Blankettausfüllung durch Bestimmungen eines formellen Gesetzes wird in der Entscheidung des BVerfG nur die Bedingung aufgestellt, daß formell gesetzliche Ausfüllungsnormen hinreichend deutlich werden müssen.¹³⁰ Das BVerfG hat die durch untergesetzliche Normen (insbesondere Rechtsverordnungen) ausgefüllten Blanketttatbestände insoweit für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt, als die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Strafe entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einer anderen gesetzlichen Vorschrift, auf die das Blankettstrafgesetz Bezug nimmt, hinreichend deutlich umschrieben werden. Dem Ordnungsgeber dürfen lediglich gewisse Spezifizierungen des Straftatbestands überlassen werden.¹³¹

¹²⁸ Vgl. Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (732); Kühl, FS-Lackner, S. 815 ff. (828); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (311); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1266).

¹²⁹ Vgl. BVerfGE 14, 174 ff. (187); BVerfGE 14, 254 ff. (258); BVerfGE 22, 1 ff. (18); BVerfGE 51, 60 ff. (71); Karpen, Anm. 24, S. 219; Krey, EWR 1981, S. 109 ff., 181 ff.; Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (163); Tiedemann, Anm. 4, S. 265; Weidenbach, Anm. 34, S. 146.

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 48, 48 ff. (55).

¹³¹ Vgl. BVerfGE 75, 329 ff. (342); siehe unten Anm. 138.

4. Verwaltungsaktsakzessorietät

Der Gesetzgeber hat die Strafbarkeit der Umweltbeeinträchtigungen ausdrücklich von einem Verstoß gegen eine vollziehbare Untersagung, Anordnung oder Auflage, einem vollziehbaren Verwaltungsakt, einem öffentlich-rechtlichen Vertrag oder einer gerichtlichen Entscheidung bzw. dem Fehlen einer Genehmigung, Planfeststellung oder dem Handeln ohne die Berechtigung durch einen Verwaltungsakt abhängig gemacht. In diesen Fällen liegen die eigentlichen Probleme in der Abhängigkeit der Strafbarkeit eines Verhaltens von einer Einzelanordnung einer Verwaltungsbehörde. Daraus folgt eine Übertragung strafrechtlicher Legislativbefugnisse auf die Verwaltung und die der strafrichterlichen Kompetenzen auf die Verwaltungsbehörden und damit ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG.

1) Legislativdelegation auf die Verwaltung ?

Die Erfüllung eines Straftatbestandes hängt von verwaltungsrechtlichen Einzelmaßnahmen ab. Damit entscheidet über die Strafbarkeit eines Verhaltens nicht nur der Gesetzgeber, sondern quasi assistierend auch die Verwaltung, so daß man einwenden könnte, daß der Strafgesetzgeber mit dieser Gesetzgebungstechnik eine außerstrafrechtliche Ermächtigung als verbindlich akzeptiere und er damit künftig einen Blankoscheck für die strafrechtliche Reaktion ausstelle, den die Verwaltung ausfülle.¹³² Dies führe zu einer Delegation von Legislativbefugnissen auf die Verwaltung in einer Weise, wie sie im Grundgesetz nicht vorgesehen sei.

Diese Bedenken können dann entfallen, wenn die Tätigkeit der Exekutive nur den Willen des Gesetzgebers konkretisiert. Denn in diesem Fall werden Strafbarkeitsvoraussetzungen nicht konstitutiv gestaltet, sondern die abstrakten gesetzlichen Vorgaben werden für den konkreten Fall aktualisiert und damit dem Bürger die garantierte Orientierungssicherheit verschafft.¹³³

¹³² Vgl. Dreher/Tröndle, Vor § 324 Rn. 4; Lenzen, JR 1980, S. 134 ff. (135).

¹³³ Vgl. Löwer, JZ 1979, S. 621 ff. (630); Rudolphi, NStZ 1984, S. 248 ff. (249); Winkelbauer, Anm. 7, S. 35, spricht im Hinblick auf § 325 StGB davon, daß der Strafgesetzgeber die Tatbestandsvoraussetzungen durch Umschreibung der geschützten Rechtsgüter und schädlichen Verhaltensweisen selbst im Tatbestand

2) Eingriff in die Rechtsprechungsgewalt der Strafgerichte ?

Mit dem der Verwaltungsbehörde zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei Anwendung der Vorschriften des Umweltverwaltungsrechts werden den Behörden weitreichende Spielräume bei der inhaltlichen Ausgestaltung der entsprechenden Strafnormen zugestanden. Danach ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den in Art. 92 GG verankerten Richtervorbehalt bei der Rechtsanwendung dann, wenn die Tätigkeit der Verwaltungsbehörde bei Erlass des Verwaltungsaktes als Rechtsanwendung berücksichtigt wird, weil die Funktion von Rechtsanwendung dem Erlass der entsprechenden Einzelfallentscheidung durch die Verwaltungsbehörde zum Teil zukommt¹³⁴.

Die Entkräftung dieses Bedenkens wird damit versucht, daß man diesen Einwand im Hinblick auf den allgemeinen Vorrang und die notwendige Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs durch die mit besonderer Fachkompetenz ausgestatteten Verwaltungsbehörden und damit den Vorzug einer hohen Gesetzesbestimmtheit und Rechtssicherheit für nachrangig hält.¹³⁵

3) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG ?

Soweit sich die Strafbarkeit der §§ 324 ff. StGB aus einem Verstoß gegen einen Verwaltungsakt ergibt, wird ihr jeweiliger Tatbestand nicht mehr vollständig durch den Gesetzgeber bestimmt. Dementsprechend verschafft ein Blick ins Gesetz dem Betroffenen keine eindeutige Grenze zwischen erlaubtem und strafbarem Verhalten, weil die denkbaren Einzelanordnungen nicht oder kaum voraussehbar sind, indem die Vorschriften des Umwelt-

bestimmt und damit der Verwaltung nur die Befugnis zur Aktualisierung des im Tatbestand abstrakt formulierten verwaltungswidrigen Verhaltens überlassen hat, wobei die Verwaltung allein die gesetzgeberischen Entscheidungen des Umweltverwaltungsrechts auf den Einzelfall anzuwenden hat.

¹³⁴ Hierzu Kühl, FS-Lackner, S. 815 ff. (839 ff.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (311); Winkelbauer, Anm. 7, 1985, S. 34 ff.

¹³⁵ Zur Ausführungen hierfür Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (839 ff.); Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (174); Tiedemann, Anm. 58, S. 248, 256; Winkelbauer, Anm. 7, S. 35 f.

verwaltungsrechts den Verwaltungsbehörden großzügige Beurteilungs- und Ermessensspielräume gewähren. Somit ergibt sich der Einwand wegen einer Unvereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2 GG.¹³⁶

Dieser Einwand kann allein dadurch entkräftet werden, daß man für die Erfüllung des Art. 103 Abs. 2 GG die größtmögliche Bestimmtheit der Straftatbestände verlangt, weil es angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte sowie der schnellen Veränderung der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und damit der Anforderungen an wirksamen Umweltschutz unmöglich ist, daß genaue Handlungsumschreibungen in Straftatbeständen verlangt werden.¹³⁷

4) Entscheidungen BVerfG

Trotz weit größerer Einwände als gegen die Verwaltungsrechtsakzessorietät können die verwaltungsaktsakzessorischen Umweltstraftatbestände lediglich dann verfassungsrechtlich akzeptabel sein, wenn sich der Einfluß der Verwaltungsbehörden darauf beschränkt, rechtssatzvertretend die gesetzgeberischen Entscheidungen des Umweltverwaltungsrechts auf den Einzelfall anzuwenden.¹³⁸

E. Zwischenergebnis

¹³⁶ Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (834 ff.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff (311); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (163); Schall, NJW 1990, S. 1263 (1266).

¹³⁷ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (838); Lenckner, JuS 1968, S. 304 ff. (305); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (163).

¹³⁸ BVerfGE 78, 374 ff. (382 f.): „ Ist eine Strafdrohung an die Nichtbefolgung eines Verwaltungsaktes geknüpft, so sind an die Bestimmtheit der Strafnorm im förmlichen Gesetz jedenfalls keine geringeren Anforderungen zu stellen, als wenn die nähere Spezifizierung des Tatbestandes einer Rechtsverordnung überlassen wird. Die Stellung des Gesetzgebers gegenüber der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt wird in beiden Fällen durch dieselben Grundsätze, nämlich durch den Vorbehalt eines förmlichen Gesetzes und durch das Gewaltenteilungsprinzip, geprägt. Ebensowenig wie es für die Bestimmtheit der Strafnorm genügt, daß sich die Merkmale des Tatbestandes einer Rechtsverordnung entnehmen lassen, die auf einer selbst nicht hinreichend bestimmten Ermächtigung beruht, reicht die pauschale Anknüpfung einer Strafdrohung an Verstöße gegen inhaltlich nicht näher bestimmte Verwaltungsakte aus. Auch in diesem Fall muß der Gesetzgeber grundsätzlich selbst über die Strafbarkeit entscheiden.“

Das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht hat gegenüber dem allein auf eine individualisierbare Beziehung zwischen Täter und Opfer abstellenden klassische Rechtsgüterschutzstrafrecht die Chance, möglichen Risiken angesichts eines neuartigen Gefahrenpotentials bereits auf der verwaltungsrechtlichen Ebene und damit im Vorfeld des Rechtsgüterschutzes zu begegnen. Dabei hat das an verwaltungsrechtliche Vorgaben angeknüpfte Umweltstrafrecht den Vorteil, die Grenzen des strafbaren Verhaltens für den konkreten Einzelfall verbindlich vorzugeben. In diesem Zusammenhang ist die Notwendigkeit der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts begründet.

Das Umweltstrafrecht ist in verschiedener Weise mit den denkbar weitesten Formen, nämlich der Begriffsakzessorietät, der Verwaltungsrechtsakzessorietät, der Verwaltungsaktsakzessorietät, der Kombination dieser Akzessorietätsarten, der Verwaltungsvertragsakzessorietät, oder der Verwaltungsjudikatsakzessorietät, darüber hinaus mit der mittelbaren Verwaltungsakzessorietät oder der absoluten Verwaltungsunabhängigkeit ausgestaltet. § 330 d Nr. 5 StGB führt zudem zu der teilweisen Loslösung des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht, weil es sich bei § 330 d Nr. 5 StGB um eine auf §§ 324 ff., 311 d beschränkte Modifizierung des in § 43 VwVfG niedergelegten Grundsatzes handelt, daß auch rechtswidrige Verwaltungsakte wegen ihrer Tatbestandswirkung bis zum Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung wirksam sind.

Das unvermeidliche verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht kann wegen einer Anhäufung von Verweisungs- und Blankettstraftatbeständen zu schwer lesbaren Formulierungen, undurchsichtigen Strukturen und einer Schwächung der Effizienz des Strafgesetzes und der Einheitlichkeit seiner Anwendung führen. Diese verwaltungsakzessorische Konstruktion der Umweltstraftatbestände wird namentlich unter den Gesichtspunkten der Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers und der Bestimmtheitsanforderungen verfassungsrechtlich in Zweifel gezogen. Die hiergegen vorgebrachten Einwände hat aber das BVerfG für verfassungsrechtlich unbeachtlich erklärt.

Obwohl die Verwaltungsakzessorietät insbesondere Verwaltungsaktsakzessorietät im Hinblick auf das Gesetzlichkeitsprinzip des Strafrechts als problematisch erscheint, indem die Strafbarkeit von einer mehr oder minder strengen Verwaltungspraxis der Umweltbehörden abhängig gemacht wird, ist diese Ausgestaltung des Umweltstrafrechts wegen der grundsätzlichen Beachtlichkeit verwaltungsrechtlicher Vorgaben für die notwendige An-

passung des Umweltstrafrechts an die Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte sowie die schnelle Veränderung der Naturwissenschaft und Technik und wegen des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung hinzunehmen.

Zweites Kapitel:

Folgen der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts im geltenden Recht

Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts führt zu einer Vielzahl von Problemen. Obwohl gegen eine verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, sagt dies noch nichts darüber aus, in welchem Umfang verwaltungsrechtliche Entscheidungen das Strafrecht binden. Insbesondere bei der verwaltungsaktsakzessorischen Form des Umweltstrafrechts stellt sich die Frage, ob verwaltungsrechtlich rechtswidrige, aber wirksame Verwaltungsakte uneingeschränkt anzuerkennen oder sie in ihrer Wirkung in Einzelfällen aufgrund der Eigengesetzlichkeiten und Regelungsziele des Strafrechts unbeachtlich sind.

A. Die Lösungsmodelle für die Legalisierungswirkung der rechtswidrigen, aber wirksamen Verwaltungsakte

Bei der strafrechtlichen Behandlung der rechtswidrigen Verwaltungsakte sind prinzipiell drei Lösungen denkbar: die originär strafrechtlichen Lösungen, die verwaltungsaktsakzessorische Lösung sowie die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung. Auch innerhalb der drei Denkmodellen sind weitere Differenzierungen möglich.

I. Die originär strafrechtlichen Lösungen

Die originär strafrechtlichen Lösungen bemühen sich darum, die dem Wesen des Strafrechts fremde Konstruktion des Rechtsmißbrauchs abzulehnen und mit herkömmlichen Mitteln der strafrechtlichen Dogmatik das bestehende Problem sachgerecht zu lösen.

1. Mittelbare Täterschaft

Nach der Auffassung von Jakobs entfaltet auch die auf verwerfliche Weise erlangte Genehmigung rechtfertigende Wirkung. Derjenige, der die Genehmigung erschleicht, sei je-

doch wegen seines Vorverhaltens als mittelbarer Täter strafbar.¹ Indem der Genehmigungsinhaber auf die Genehmigungserteilung durch den Amtsträger aufgrund Täuschung oder Drohung hinwirke, werde er als mittelbarer Täter mit dem Amtsträger und selbst als Werkzeug angesehen, da er wegen der erteilten Genehmigung bei deren Nutzung rechtmäßig handle. Aus der Argumentation zur Absichtsprovokation bei der Notwehr wird gefolgert, daß der Genehmigungsempfänger genauso rechtsmißbäuchlich handle, um die Umwelt unter dem Deckmantel der erteilten Genehmigung zu schädigen. Er könne sich daher nicht auf die Genehmigung berufen.² Im Ergebnis sei nicht der Gebrauch der Genehmigung, sondern das Vorverhalten des Genehmigungsempfängers tatbestandsmäßig und rechtswidrig.³

Das Vorverhalten muß den gesetzlichen Tatbestand erfüllen. Die Drohung, Täuschung oder Bestechung zur Erlangung der Genehmigung begründet das Unrecht der Handlung. Wenn der Tatbestand dagegen zusätzliche Anforderungen⁴ stellt, kann das Vorverhalten nicht vom Wortlaut des gesetzlichen Tatbestands erfaßt werden.⁵ In diesem Fall reicht allein das Verhalten des Amtsträgers zur Begründung des Vorwurfs der Straftat des Genehmigungsempfängers nicht aus, weil der Genehmigungsempfänger nicht notwendig die Genehmigung nutzen und sein nachfolgendes Verhalten hinzufügen muß, um den Tatbestand zu erfüllen. Selbst wenn der Amtsträger bei Erwirken der behördlichen Genehmigung getäuscht oder bedroht wird, hat sich also der Genehmigungsempfänger nicht des Amtsträgers zur Tatbestandsverwirklichung bedient.⁶

2. Fehlen des subjektiven Rechtfertigungselementes

Ein Teil der Literatur will die Rechtfertigungswirkung der behördlichen Genehmigung unter Rückgriff auf den subjektiven Rechtfertigungswillen korrigieren. Dabei ist nach die-

¹ Vgl. Jakobs, 16/29a.

² Vgl. Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Immel, Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, 1987, S. 134; Seier, JA 1985, S. 23 ff. (27).

³ Vgl. Jakobs, 16/29a.

⁴ Z. B. Nachteilige Verursachung der Luft- oder Lärmveränderung beim Betrieb einer Anlage. Vgl. §§ 325, 325 a StGB.

⁵ Vgl. Winkelbauer, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 11 f.

⁶ Vgl. Jakobs, 16/29a.

sen Auffassungen zu berücksichtigen, daß zwischen der Genehmigung und dem Rechtfertigungsgrund der Genehmigung zu unterscheiden sei, und die Genehmigung nur ein Teil des Rechtfertigungsgrundes, d. h. das objektive Rechtfertigungselement sei.⁷ Aufgabe der Genehmigungsbehörde sei es, die widerstreitenden Interessen von Antragsteller und Allgemeinheit gegeneinander abzuwägen. Die Genehmigung sei das Ergebnis einer Interessenabwägung für den Antragsteller. Damit sei zugleich eine Umweltverletzung nicht zu vermeiden. Auch bei diesen Umweltbelastungen sei das Rechtsgut der Allgemeinheit auf schonendste Art und Weise zu bewahren. Als subjektives Rechtfertigungselement sei daher der Umweltschonungswille maßgebliches Kriterium.⁸ In Fälle der erschlichenen behördlichen Genehmigung liege der Umweltschonungswille nicht vor, so daß die Rechtfertigung der Genehmigung aufgrund des fehlenden subjektiven Rechtfertigungselementes entfalle.⁹

Im Rahmen des subjektiven Rechtfertigungselements reicht bereits der Wille aus, in Kenntnis der rechtfertigenden Sachlage und aufgrund der dadurch verliehenen Befugnis zu handeln.¹⁰ Am subjektiven Rechtfertigungselement ist also dann nicht zu zweifeln, wenn der Genehmigungsempfänger die Rechtfertigungswirkung der Genehmigung kennt und dementsprechend im Rahmen der Genehmigung handelt.¹¹ Eine weitergehende Anforderung als subjektives Rechtfertigungselement, d. h. der Umweltschonungswille ist daher unnötig.

3. Der strafrechtliche Rechtswidrigkeitsbegriff

Unter Betonung der Eigenständigkeit des Strafrechts will ein Lösungsweg die Rechtswidrigkeit der behördlichen Genehmigung nach genuin strafrechtlichen Kriterien definieren, anhand derer der Umfang der Berücksichtigung einer Genehmigung losgelöst von jeglicher Verwaltungsaktsakzessorietät bestimmt werden sollte.¹² Wenn die Genehmigung mit diesen maßgeblichen strafrechtlichen Wertungen nicht vereinbar sei, so könne sie nicht das

⁷ Vgl. Mumberg, Der Gedanke des Rechtsmißbrauchs im Umweltstrafrecht, 1989, S. 58 ff.

⁸ Vgl. Mumberg, Anm. 7, S. 72 f.

⁹ Vgl. Gröger, Die Haftung des Amtsträgers nach §324 StGB, 1985, S. 23 f.; Mumberg, Anm. 7, S. 62 f.

¹⁰ Vgl. Scheele, Zur Bindung des Strafrichters an fehlerhafte behördliche Genehmigungen im Umweltstrafrecht, 1993, S. 154.

¹¹ Vgl. Horn, NJW 1988, S. 2335 ff. (2336); Scheele, Anm. 10, S. 154.

¹² Vgl. Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (239).

Unrecht ihres Adressaten ausschließen. Unbeachtlich seien also nicht nur die nach § 44 VwVfG als nichtig zu beurteilenden Verwaltungsakte, sondern auch solche, die strafrechtlichen Grundsätzen widersprechen.¹³ Diese Auffassung verzichtet auf die Maßstäbe für die von verwaltungsrechtlichen Kategorien losgelöste autonome strafrechtsdogmatische Entscheidung.¹⁴ Bezüglich der rechtswidrigen Genehmigung unterscheidet sie zwischen bloß aufhebbarer und zwingend aufzuhebender Genehmigung.

Dafür, wann ein Widerspruch zu strafrechtlichen Gesichtspunkten vorliegt, verweist Schünemann auf eine solche Genehmigung, die an so gravierenden Mängeln leidet, daß sie gemäß § 48 VwVfG mit ex-tunc-Wirkung zurückgenommen werden kann. In diesem Fall solle einer solchen Genehmigung keine Rechtfertigungswirkung zukommen.¹⁵

Hübenett vermag hinsichtlich des geschützten Rechtsgutes Konturen einer eigenständigen, an den Bedürfnissen der Strafrechtsdogmatik orientierten Rechtmäßigkeitsprüfung zu vermitteln. Es sei daher zu prüfen, ob die rechtswidrige Genehmigung derart wesentlich das strafrechtlich geschützte Rechtsgut verletzt, daß sie nach verwaltungsrechtlicher Wertung von der Verwaltungsbehörde aufgehoben werden müßte. Nach der Konzeption Hübenetts wird jede Genehmigung als Rechtfertigungsgrund angesehen, die die Behörde nicht aufheben müsse, weil das Rechtsgut nicht betroffen sei. Nur solche Genehmigungen, bei denen die Genehmigungsbehörde zur Rücknahme mit ex-tunc-Wirkung verpflichtet sei, seien dagegen ungeeignet, rechtfertigende Wirkung zu entfalten, weil die rechtswidrige, aufzuhebende Genehmigung keine materielle Billigung des Verhaltens beinhalte.¹⁶

Die Suche nach sachgerechten Gründen für eine genuin strafrechtliche Rechtmäßigkeitsprüfung behördlicher Genehmigungen gestaltet sich deshalb schwierig, weil Schünemann selbst bei der Prüfung nach genuin strafrechtlichen Kriterien klare und konkrete Konturen des Prüfungsmaßstabes offen läßt. Dieser Lösungsvorschlag ist also mangels objektiven Prüfungsmaßstabes mit Rechtsunsicherheit behaftet. Darüber hinaus ist die von Schünemann vorgeschlagene Differenzierung nach der Möglichkeit der ex-nunc- oder ex-tunc-Rücknahme keine taugliche Lösung, da die Rücknahmemöglichkeit der Genehmigung mit

¹³ Vgl. Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (239).

¹⁴ So ordnet Rademacher (Die Strafbarkeit wegen Verunreinigung eines Gewässers, 1989, S. 91 ff) die Lösungsvorschläge Schünemanns und Hübenetts dem verwaltungsrechtsakzessorischen Lösungsweg zu.

¹⁵ Vgl. Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (240).

¹⁶ Vgl. Hübenett, Rechtswidrige behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, 1986, S. 43 ff.

ex-tunc-Wirkung nicht zwingend voraussetzt, daß die Genehmigung grob fehlerhaft ist, sondern von der Rückabwickelbarkeit der Nutzung und dem mangelnden Vertrauensschutz der Begünstigten ausgeht.¹⁷

Die von Hübenett vorgeschlagene Differenzierung nach aufhebbaren und aufzuhebenden Genehmigungen ist nicht praktikabel, da es nur schwer nachvollziehbar ist, im Strafprozeß festzustellen, wann bezüglich der Rücknahme eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.¹⁸

II. Belastende Verwaltungsakte

Es geht bei der strafrechtlichen Problematik rechtswidriger, belastender Verwaltungsakte darum, ob gestützt auf ein nur formal wirksames, aber mit dem materiellen Recht im Widerspruch stehendes Verbot eine Strafbarkeit begründet werden kann.

1. Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung

Bei einem Verstoßen gegen einen belastenden Verwaltungsakt wie Untersagung, Anordnung und Auflage im Umweltstrafrecht kommt es nach herrschender Meinung für die Strafbarkeit nicht auf die Rechtmäßigkeit, sondern allein auf die Wirksamkeit und Vollziehbarkeit der verwaltungsbehördlichen Verfügung an.¹⁹ Zur Begründung wird auf die

¹⁷ Vgl. Rademacher, Anm. 14, S. 91 f.

¹⁸ Vgl. Heghmanns, Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln, 2000, S. 223; Scheele, Anm. 10, 46 f.

¹⁹ BGHSt. 23, 86, 91; BGHSt. 31, 314, 315; OLG Frankfurt/M., StV 1988, 301; OLG Karlsruhe, MDR 1981, 163; OLG Hamburg, JZ 1980, 110 f.; Bergmann, Zur Strafbewehrung verwaltungsrechtlicher Pflichten im Umweltstrafrecht, 1993, S. 140 ff.; Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (181); ders., NJW 1988, S. 2072 ff. (2083); ders., AöR 1990, S. 448 ff. (459 f.); ders., JZ 1994, S. 1077 ff. (1084 f.); Dreher/Tröndle, vor § 324 StGB Rn. 4b; Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (465); Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 50; Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Hundt, Die Wirkungsweise der öffentlich-rechtlichen Genehmigung im Strafrecht, 1994, S. 10 f.; Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (921); LK-Rogall, § 325 StGB Rn. 44; Odenthal, NStZ 1991, S. 418 ff. (419); Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (167); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (312); Papier, NuR 1986, S. 1ff. (3); Rogall, JZ-GD 1980, S. 101 ff. (105); ders., FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (528 f.); Rudolphi, NStZ 1984, S. 248 ff. (253 f.); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16c; Winkelbauer, Anm. 5, S. 41 f.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726); Wüterrich, NStZ 1987, S. 106 ff. (108).

Rechtssicherheit, den Gedanken der Einheit der Rechtsordnung, den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften und den Willen des Gesetzgebers verwiesen. Daraus ergibt sich, daß derjenige, der gegen eine Anordnung oder Untersagung verstößt, sich auch dann strafbar macht, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig, aber vollziehbar war. Da es auf den Tatzeitpunkt ankommt, bleibt eine nachträgliche Aufhebung des materiell-rechtswidrigen Verwaltungsaktes ohne Auswirkung auf die Erfüllung des Tatbestandes. Der Strafrichter entscheidet aufgrund einer formalen Prüfung des Verwaltungsaktes nach §§ 80 VwGO, 44 Abs. 1 und 2 VwVfG darüber, ob sich der Täter verwaltungskonform verhalten hat.²⁰

Eine starke Mindermeinung in der Literatur berücksichtigt die nachträgliche Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes bei einem strafbewehrten Verstoß gegen vollziehbare belastende Verwaltungsakte als einen Strafausschließungs- oder Strafaufhebungsgrund unter dem Gesichtspunkt, daß der Verstoß gegen den rechtswidrigen Verwaltungsakt das strafrechtlich geschützte, materielle Sachinteresse nicht beeinträchtigen kann und in diesen Fällen nur ein schlichter Verwaltungsungehorsam ohne kriminalpolitische Notwendigkeit zu einer strafrechtlichen Sanktion führen würde.²¹ Das gleiche Ergebnis erreicht auch die abweichende Begründung, daß ein effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG dann gegeben ist, wenn der Folgenbeseitigungsanspruch auch die strafrechtliche Sanktion umfaßt.²² Durch diese strafrechtliche Einordnung ist gewährleistet, daß der Irrtum des Adressaten über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes als solcher über das Vorliegen eines Strafaufhebungsgrundes unbeachtlich bleibt. Daraus ergibt sich, daß der Täter das Risiko der Bestrafung tragen muß, wenn er gegen einen Verwaltungsakt handelt.²³

Der Hauptkritikpunkt besteht nach der Ansicht der Kritiker der beschränkten Verwaltungsaktsakzessorietätslösung darin, daß eine solche beschränkte Verwaltungsaktsakzesso-

²⁰ Zur Kritik an der Ansicht der strengen Verwaltungsaktsakzessorietätslösung unten 2. Kapitel B, I, 2, 2), (2).

²¹ Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT, Gutachten, S. D 50; Hundt, Anm. 19, S. 11; Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (312), der das Handeln des Täters in Kenntnis der Rechtmäßigkeit seines Verhaltens als persönlichen Strafausschließungsgrund wertet; Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 21 f.; Sch/Sch-Lenckner, Vor §§ 32 ff. StGB Rn. 130 a; Tiessen, Die genehmigungsfähige Gewässerverunreinigung, 1987, S. 130 ff.; Winkelbauer, Anm. 5, S. 45 f.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726); Wüterrich, NStZ 1987, S. 106 ff. (108).

²² Vgl. Bergmann, Anm. 19, S. 133 f.; Haaf, Die Fernwirkungen gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen, 1984, S. 257 ff.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (845 f.); Lagemann, Der Ungehorsam gegenüber sanktionsbewehrten Verwaltungsakten, 1978, S. 134 ff.; Schenke, JR 1970, S. 449 ff. (451 ff.); Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (863).

²³ Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB ff. Rn. 21; Winkelbauer, Anm. 5, S. 45.

rietätslösung weder dem Wortlaut des Gesetzes sowie dem Willen des Gesetzgebers noch dem Umstand entspricht, daß eine generalisierte Präventivkontrolle ebenfalls zum Schutzgut der problematischen Vorschrift gehört.²⁴

2. Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung

Eine andere Lösung beschränkt eine Strafbarkeit wegen Verstoßes gegen einen strafbewehrten Verwaltungsakt auf materiell rechtmäßige Verwaltungsakte.²⁵ Begründet wird diese Ansicht damit, daß eine Zuwiderhandlung gegen materiell rechtswidrige belastende Verwaltungsakte nicht strafwürdig sei, weil diese Verwaltungsakte selbst nicht dem Rechtsgüterschutz dienen, so daß durch ihre Mißachtung auch kein Rechtsgut gefährdet werde.²⁶ Diese Ansichten berufen sich auf das Rechtsstaatsprinzip, das Gesetzlichkeitsprinzip im Sinn des Art. 103 GG²⁷ und den Folgenbeseitigungsanspruch nach dem Vollzug rechtswidriger Verwaltungsakte.²⁸

Gegen diese Auffassung wird eingewandt, daß auch rechtswidrige Verwaltungsakte eine Bestrafung im Falle der Zuwiderhandlung im Interesse eines abstrakten Rechtsgüterschutzes begründen können.²⁹ Überdies müsse es der Beurteilungskompetenz der Verwaltungsgerichte überlassen bleiben, ob die Verwaltungsbehörde strafbewehrte Verwaltungsakte gesetzeskonform oder gesetzeswidrig erlassen hat, da ansonsten die Möglichkeit divergierender Entscheidungen bliebe.³⁰

²⁴ Ausführlich dazu LK-Steindorf, Vor § 324 StGB ff. Rn. 40; Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (528 f.).

²⁵ Amelung, JuS 1986, S. 329 ff. (336); Arnhold, Die Strafbewehrung rechtswidriger Verwaltungsakte, 1978, S. 114 f.; ders., JZ 1977, S. 789 ff. (789 f.); Backes/ Ransiek, JuS 1989, S. 624 ff. (627 ff.); Gerhards, NJW 1978, S. 86 ff. (88); Haaf, Anm. 22, S. 261 ff.; Janicki, JZ 1968, S. 94 ff. (96); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (847 ff.); Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (168 ff.); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (164 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (863).

²⁶ Arnhold, Anm. 25, S. 114 f.; ders., JZ 1977, S. 789 ff. (790); Lorenz, DVBl. 1971, S. 165 ff. (170); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1267).

²⁷ Haaf, Anm. 22, S. 261 ff.; Janicki, JZ 1968, S. 94 ff. (96); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (164 f.); Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (863).

²⁸ Lagemann, Anm. 22, S. 146 ff.; Schenke, JR 1970, S. 449 ff. (450); Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (863).

²⁹ Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (181); ders., NJW 1988, S. 2072 ff. (2083); Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (921); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (854 f.).

³⁰ Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16c

III. Begünstigende Verwaltungsakte

Wie bei den belastenden Verwaltungsakten stellt sich auch bei den begünstigenden die Frage, ob die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes oder ihre Rechtmäßigkeit im Strafrecht beachtet werden muß. Die dogmatische Einordnung der Genehmigung in den Deliktsaufbau hängt von der gesetzlichen Ausgestaltung des konkreten Umweltstraftatbestandes ab. Nach überwiegender Auffassung³¹ wird die Frage, ob eine Genehmigung Tatbestandsmerkmal oder Rechtfertigungsgrund ist, danach vorgenommen, ob der Tatbestand seinen Unwertgehalt ausdrücklich aus dem „Handeln ohne Genehmigung“ bezieht³² oder unabhängig vom Genehmigungsmerkmal einen ausreichenden Unrechtssachverhalt durch das allgemeine Deliktmerkmal „unbefugt“ umschreibt, unabhängig davon, ob der Tatbestand ein präventives oder repressives Verbot als Hintergrund hat.³³ Danach kann beispielsweise eine Genehmigung entweder den Tatbestand der §§ 326 Abs. 2, 327, 328 Abs. 1 StGB oder die Rechtswidrigkeit einer Handlung der §§ 324, 326 StGB entfallen lassen.³⁴

1. Die tatbestandausschließende Genehmigung

Hier ist die Frage zu stellen, ob eine Genehmigung, die z. B durch Täuschung, Drohung oder Bestechung erlangt wurde, auch bei der tatbestandausschließenden Erlaubnis als rechtsmißbräuchlich zu behandeln ist. Bei Bejahung dieses Rechtsmißbrauchsgedankens handelt der Antragsteller im Ergebnis „ohne die erforderliche Genehmigung“, so daß der Tatbestand erfüllt wird.

³¹ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (462); Ensenbach, Probleme der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 35; Jünemann, Rechtsmißbrauch im Umweltstrafrecht, 1998, S. 28; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (30 ff.); Scheele, Anm. 10, S. 103 f.; Triffterer, Umweltstrafrecht, 1980, S. 94; Winkelbauer, Anm. 5, S. 66 ff.; ders. DÖV 1988, S. 723 ff. (727).

³² Z. B. § 327 StGB

³³ Vgl. Aber nach Winkelbauer, Anm. 5, S. 25 f., hat die Genehmigung bzw. Planfeststellung in § 327 Abs. 2 Nr. 2 StGB nur Rechtfertigungswirkung. Denn für die Errichtung der Abfallbeseitigungsanlage bestehe nach § 8 AbfG ein absolutes Verbot mit einem Regelungsvorbehalt für den Träger der Abfallbeseitigung. Anlagen anderer seien grundsätzlich wegen der großen Gefahren jeder Beseitigungsanlage für die Umwelt nach § 3 Abs. 1 AbfG unzulässig.

³⁴ Zur objektiven Straflosigkeitsbedingung in diesen Fällen Horn, UPR 1983, S. 362 ff. (365 f.).

Vor Inkrafttreten des 2. UKG gab es die überwiegende Auffassung, daß die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit auf Tatbestandsebene entscheidend zu berücksichtigen sei.³⁵ Ein von einer wirksamen Genehmigung gedecktes Verhalten erfüllt danach nicht den Tatbestand, der ein Handeln „ohne die erforderliche Genehmigung“ bzw. „unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten“ voraussetzt. Als Grund für diese Auffassung wurde das Analogieverbot des Art. 103 Abs. 2 GG angeführt, da Rechtsmißbrauchslehren bei der tatbestandsausschließenden Genehmigung zu einem speziellen strafrechtlichen Nichtigkeitsbegriff führen.³⁶

Wenig einheitlich und unklar ist, ob die Vertreter des Rechtsmißbrauchsgedankens im Umweltstrafrecht diesen Mißbrauchsgedanken auf die tatbestandsausschließende Genehmigung anwenden wollen. Allein in der Kommentarliteratur wird das Problem im Rahmen des § 324 StGB erörtert, wobei die Anwendbarkeit des Rechtsmißbrauchsgedankens bejaht wird, indem zum Teil auch bei tatbestandsausschließenden Genehmigungen auf die Ausführungen zu den rechtfertigenden Genehmigungen verwiesen wird.³⁷

2. Die rechtfertigende Genehmigung

1) Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung

³⁵ Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); ders. JZ 1994, S. 1077 ff. (1084); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (464); Dolde, NJW 1988, S. 2329 ff. (2330); Ensenbach, Anm. 31, S. 106 ff.; Franzheim, JR 1988, S. 319 ff. (321); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2432); Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (28); LK-Steindorf, § 324 StGB Rn. 92; Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (312 f.); Paeffgen, FS-Stree/Wessels, 1993, S. 587 ff. (609 f.); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (885 ff.); Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (526); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); Sch/Sch-Cramer, Vor § 324 ff. StGB Rn. 16a; SK-Horn, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 10; Winkelbauer, Anm. 5, 1985, S. 67; ders. NSTZ 1988, S. 201 ff. (203); ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (727).

³⁶ Ensenbach, Anm. 31, S. 107; Hundt, Anm. 19, S. 28; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (34); Mumberg, Anm. 7, S. 89; Paeffgen, FS-Stree/Wessels, 1993, S. 587 ff. (610); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (885 ff.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); Sch/Sch-Cramer, Vor § 324 ff. StGB Rn. 17; Tiedemann/Kindhäuser, NSTZ 1988, S. 337 ff. (344); Winkelbauer, Anm. 5, S. 67; ders., NSTZ 1986, S. 149 ff. (150).

³⁷ Vgl. ; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 f. (30 f.)

(1) Abstellen auf die Wirksamkeit der Genehmigung

Nach den Vertretern einer strengen Verwaltungsaktsakzessorietät soll ausschließlich die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit dafür entscheidend sein, ob eine rechtswidrige Genehmigung auch im Strafrecht beachtet werden muß oder nicht. Hierbei kommt es auf die formelle und materielle Rechtmäßigkeit von begünstigenden Verwaltungsakten oder auf den Rechtsmißbrauchsgedanken nicht an.³⁸ Dieser Verwaltungsakt entfaltet also nicht nur tatbestandsausschließende, sondern auch rechtfertigende Wirkung. Ebenso ist der Strafrichter ausnahmslos daran gebunden, die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit zum Maßstab zu nehmen. Die Vertreter dieser Ansicht gehen von den rechtsstaatlichen Prinzipien der Einheit der Rechtsordnung, der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Judikative aus.³⁹

(2) Ausnahme bei Rechtsmißbrauch

Mit der Ansicht der strengen Verwaltungsaktsakzessorietät stimmt die Ansicht der beschränkten Verwaltungsaktsakzessorietätslösung im Ausgangspunkt überein, daß jede wirksame und damit verwaltungsrechtlich beachtliche Genehmigung vom Strafrecht ohne Blick auf ihre materielle Rechtmäßigkeit berücksichtigt werden muß. Einschränkungen

³⁸ Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (502); Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); ders., AÖR 1990, S. 448 ff. (457 f.); ders., JZ 1994, S. 1077 ff. (1084); Czychowski, ZfW 1984, S. 265 ff. (267); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Anm. 31, S. 157; Franzheim, JR 1988, S. 319 ff. (321); Geisler, NJW 1982, S. 11 ff. (12); Hansmann, NVwZ 1989, S. 913 ff. (917); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2432); Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 48 f.; Horn, NJW 1988, S. 2335 ff. (2337); Immel, ZRP 1989, S. 105 ff. (107); Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff. (247); Kollmann, DÖV 1990, S. 189 ff. (196); LK-Steindorf, § 324 StGB Rn. 92; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (30. 39 f.); Kuhlen, WiVerw 1992, S. 215 ff. (251 f.); Müller, UPR 1990, S. 367 ff. (369); Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (973); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (312 f.); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (892); Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (526 f.); ders. GA 1995, S. 299 ff. (312); Rudolphi, NStZ 1994, S. 433 ff. (436); ders., ZfW 1984, S. 263 ff. (264); ders., FS-Dünnebier, 1982, S. 561 ff. (562 f.); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16a; Schmitz, Verwaltungshandeln und Strafrecht, 1992, S. 14 ff.; Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (225); Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, 1980, S. 39; Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 88, S. 337 ff. (343 ff.); Wasmuth/Koch, NJW 1990, S. 2434 ff. (2436); Wernicke, NJW 1977, S. 1662 ff. (1664); Wimmer, JZ 1993, S. 67 ff. (72).

³⁹ Zur Kritik an der Ansicht der strengen Verwaltungsaktsakzessorietät unten 2. Kapitel B, I, 1, 2), (1) und 2, 2), (2).

dieses Grundsatzes werden bei der beschränkten Verwaltungsaktsakzessorietätslösung unter dem allgemeinen Gedanken des Rechtsmißbrauchs erörtert.⁴⁰ Es ist in der Tat höchst unbefriedigend, wenn ein Anlagenbetreiber sich auf die Genehmigung berufen und damit in Zukunft straflos umweltschädlich die Anlage betreiben kann, obwohl er eine Genehmigung zu Einleitungen von Schadstoffen durch unlautere Art und Weise erlangt hat.⁴¹ In Fällen rechtsmißbräuchlichen Verhaltens wird die Rechtfertigung durch eine rechtswidrige Genehmigung ausnahmsweise verneint: Die Vertreter der beschränkten Verwaltungsakzessorietät halten ein Verhalten trotz wirksamer Gestattungsakte für strafrechtlich rechtswidrig, wenn der Täter die Gestattungsakte rechtsmißbräuchlich erlangt hat. Diese Beschränkung der strengen Akzessorietätslösung wird jedoch nur bei rechtfertigenden Genehmigungen vorgenommen, nicht bei tatbestandsausschließenden Genehmigungen im Hinblick auf das Gesetzlichkeitsprinzip nach Art. 103 Abs. 2 GG.⁴²

Die Heranziehung des Rechtsmißbrauchgedankens für die auf unlautere Weise erschlachte Genehmigung gründet sich darauf, daß eine Berufung des Täters auf eigenes vorsätzliches, deliktisches Verhalten nicht zu seiner Entlastung führen könne. Denn niemand könne sich auf seine eigene Schändlichkeit berufen.⁴³ Das Verbot dieses rechtsmißbräuchlichen Verhaltens sei ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der in der gesamten Rechtsordnung zu berücksichtigen sei.⁴⁴ Es kommt daneben in Betracht, daß ein Rechtsgüterschutz dadurch gewährleistet wäre, wenn eine Berufung auf eine rechtsmißbräuchlich erlangte Ge-

⁴⁰ BGHSt 39, 381, 387; LG Hanau, NJW 1988, S. 571 ff. (576); StA Mannheim, NJW 1976, S. 585 ff. (586); Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (504); Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Anm. 31, S. 171; Holthausen, NStZ 1988, S. 256 ff. (258); Hübenett, Anm. 16, 1986, S. 118 ff.; Hüwels, Fehlerhafter Gesetzesvollzug und strafrechtliche Zurechnung, 1986, S. 42 ff.; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S.27 ff. (37 ff.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313); Papier, NuR 1986, S. 1 ff. (4); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165 f.); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 17; Winkelbauer, Anm. 5, S. 68 ff.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726 f.); ders., NStZ 1988, S. 201 ff. (204 f.).

⁴¹ Wie sich aus § 48 VwVfG ergibt, führt selbst die Erwirkung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts mit derartigen Mitteln nicht zur Nichtigkeit, sondern ermöglicht lediglich die Rücknahme des Verwaltungsakts.

⁴² Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 28; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S.27 ff. (30 ff.); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 17 f.; Winkelbauer, Anm. 5, S. 67; ablehnend Kuhlen, WiVerw 1992, S. 215 ff. (245 ff.); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (888); Scheele, Anm. 10, 101 ff.

⁴³ Vgl. Ensenbach, Anm. 31, S. 158; Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313); Paeffgen, ZStW 97 (1985), S. 513 ff. (523 f.); Rudolphi, ZfW 1982, S. 197 ff. (203); Zeitler, Die strafrechtliche Haftung für Verwaltungsentscheidungen nach dem neuen Umweltstrafrecht, 1982, S. 119 f.

⁴⁴ Vgl. Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (30).

nehmung negiert würde.⁴⁵ Darüber hinaus wird argumentiert, daß einer unlauter erworbenen Genehmigung keinerlei Vertrauen zukäme und damit auch weder verwaltungsrechtlicher noch strafrechtlicher Schutz.⁴⁶

Unterschiedliche Fallgruppen und Wertungsaspekte bestehen bei den Vertretern einer beschränkten Verwaltungsakzessorietät in der Frage, welches die Voraussetzungen sind, um die Ausnutzung einer rechtswidrig erteilten Genehmigung als rechtsmißbräuchlich zu qualifizieren. Ein derartiger Rechtsmißbrauch setzt nach der überwiegenden Meinung voraus, daß die Genehmigung durch Täuschung, Drohung, oder Bestechung erlangt wurde.⁴⁷ Von einem Teil der Lehre wird auch ein kollusives Zusammenwirken zwischen Antragsteller und Amtsträger als rechtsmißbräuchlich betrachtet.⁴⁸ Teilweise wird der Gedanke des Rechtsmißbrauchs bei Kenntnis des Begünstigten von der Rechtswidrigkeit der Genehmigung,⁴⁹ dem Gebrauchmachen von einer offensichtlich veralteten Genehmigung,⁵⁰ oder dem Gebrauch der Genehmigung zu einer schweren Schädigung von Individualinteressen⁵¹ angenommen.⁵²

2) Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung

⁴⁵ Vgl. Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff. (256).

⁴⁶ Vgl. Holthausen, NStZ 1988, S. 256 ff. (257 f.)

⁴⁷ Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (504); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Englisch, Zum begünstigten Verwaltungshandeln auf der Rechtfertigungsebene im Umweltstrafrecht, 1993, S. 94; Ensenbach, Problem der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 171; Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Hundt, Anm. 19, S. 29; Immel, ZRP 1989, S. 105 ff. (107); Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff. (251); Paeffgen, FS-Stree/Wessels, 1993, S. 587 ff. (601 ff.); Papier, NuR 1986, S. 1 ff. (4); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165 f.); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197); ders., ZfW 1982, S. 197 ff. (203); ders., FS-Lackner, 1987, S. 863 ff. (881); Seier, JA 1985, S. 23 ff. (25); Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (344); Winkelbauer, DÖV 1988, S. 723 ff. (727).

⁴⁸ BGHSt 39, 381, 387; Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (504); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313).

⁴⁹ LG Hanau, NJW 1988, S. 571 ff. (576); Schwarz, GA 1993, S. 318 ff. (322 f.); Winkelbauer, Anm. 5, S. 71; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (727).

⁵⁰ StA Mannheim NJW 1976, S. 585 ff. (586); Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 50.

⁵¹ Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Tiedemann, Anm. 38, S. 27.

⁵² Zur Kritik an der Ansicht der strengen Verwaltungsaktsakzessorietät unten 2. Kapitel B, I, 1, 2), (1) und 3), (1), b.

In der Frage, wie sich ein rechtswidriger, aber wirksamer begünstigender Verwaltungsakt im Strafrecht auswirkt, stellen die verwaltungsrechtsakzessorischen Lösungen die spezifisch strafrechtlichen Kategorien der Strafwürdigkeit und der Rechtsgüter in den Vordergrund ihrer Argumentation und wollen auf diese Weise die mit der Verwaltungsakzessorietät verbundenen Probleme lösen. Auch innerhalb der Meinungsgruppen gehen die Auffassungen in der Frage auseinander, welche Wirkung eine rechtswidrige Genehmigung zu einer Beeinträchtigung materieller Rechtsgüter entfaltet.

(1) Die strenge Verwaltungsrechtsakzessorietät

Die streng am Verwaltungsrecht ausgerichtete Auffassung zur strafrechtlichen Beachtlichkeit rechtswidriger Genehmigung geht von der Prämisse aus, daß nicht die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit der Genehmigung, sondern nur ihre Rechtmäßigkeit unrechtsausschließende Wirkung entfalten könne, weil die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit von Verwaltungsakten dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung widerspreche und nur eine rechtmäßige Genehmigung Ausdruck der umweltverwaltungsrechtlichen Zielsetzungen, die dem Umweltschutz dienen, sei.⁵³

Um rechtfertigende Kraft zu entfalten, verlangen Mezger und Goldmann neben der materiellen auch die formelle Rechtmäßigkeit der Genehmigung mit der Begründung, daß auch die Verwaltungsbehörde dem Gesetz unterstellt sei und bei einer rechtswidrigen Entscheidung die Behörde gegen den Gesetzesvorbehalt verstoße.⁵⁴ Während Goldmann die Strafbarkeit des auf die Rechtmäßigkeit einer Genehmigung vertrauenden Genehmigungsinhabers verneint, weil dieser sich in der Regel in einem unvermeidbaren Verbotsirrtum befin-

⁵³ Vgl. Goldmann, Die behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, 1967, S. 149 ff.; Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (324 f.); Goldmann, Anm. 53, S. 153 ff.; Haaf, Anm. 22, S. 244 ff.; Hübenett, Anm. 16, S. 96 ff.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (843 ff.); Marx, Die behördliche Genehmigung im Strafrecht, 1993, S. 173 f.; Mezger, Strafrecht AT, 3. Aufl., S. 226; Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (166); Rademacher, Anm. 14, S. 160 f.; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); Schmitz, Anm. 38, S. 30 ff.; Schünemann, FS-Triffterer, S. 437 ff. (441 ff.); Winkelbauer, Anm. 5, S. 73.

⁵⁴ Vgl. Goldmann, Anm. 53, S. 153; Mezger, Anm. 53, S. 226; in einer ähnlichen Richtung Rademacher, Anm. 14, S. 62 ff.

det, bejaht er seine Strafbarkeit nicht nur bei Kenntnis oder Kennenmüssen der Rechtswidrigkeit der Genehmigung, sondern auch bei einem Rechtsmißbrauch.⁵⁵

Geulen will das Strafrecht vom Verwaltungsrecht lösen: Das Strafrecht sei nicht an die Tatbestandswirkung des Verwaltungsaktes, sondern allein an rechtmäßige Genehmigungen gebunden. Eine Korrektur hierfür sei nur durch die Anwendung der Grundsätze des Verbotsirrtums möglich.⁵⁶

Schall verweist im Hinblick auf die materielle Gerechtigkeit und den strafrechtlichen Rechtsgüterschutz darauf, daß das Strafrecht an das Verwaltungsrecht nur bei rechtmäßigen Verwaltungsakten gebunden sei. Eine Bindung des Strafrechts und damit ebenso des Strafrichters an die Existenz eines Verwaltungsaktes als solchen verstoße im Fall der Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung gegen die in Art. 97 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit und das in Art. 92. verankerte Rechtsprechungsmonopol.⁵⁷

(2) Die beschränkte Verwaltungsrechtsakzessorietät

Die beschränkt verwaltungsrechtsakzessorische Lösung löst das Strafrecht nicht vollständig von den Vorgaben des Verwaltungsrechts, sondern führt der Sache nach zu einer wenn auch nur beschränkten Anbindung des Strafrechts an das Umweltverwaltungsrecht, um dem Rechtssicherheits- bzw. Vertrauensschutzgedanken Rechnung zu tragen. Nachfolgend sollen zur Analyse der beschränkten verwaltungsrechtsakzessorischen Lösung die in Einzelheiten abweichenden Auffassungen beleuchtet werden.

a. Die Aufhebung der Genehmigung als objektive Bedingung der Strafbarkeit

⁵⁵ Vgl. Goldmann, Anm. 53, S. 153 f., 246; Nach Goldmann ist bei der Frage der Vermeidbarkeit des Irrtums zugunsten des Täters zu berücksichtigen, daß ihm die eigene sorgfältige Prüfung von einer kompetenten Stelle abgenommen worden sei. Allein wenn die Genehmigung grob fehlerhaft gewesen sei, könne aber die Vermeidbarkeit des Verbotsirrtums angenommen werden.

⁵⁶ Vgl. Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (325).

⁵⁷ Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1267 f.).

Um Wertungswidersprüche zu vermeiden, will Horn⁵⁸ im Zusammenhang mit der Problematik der ex tunc-Rücknahme von Genehmigungen zwischen Rechtswidrigkeit und Strafbarkeit differenzieren. Im Interesse des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung sei die Strafrechtswidrigkeit nur an das materielle Verwaltungsrecht zu binden, während das formelle Verwaltungsrecht über die Strafbarkeit entscheide. Danach werde die Beseitigung der rechtswidrigen Genehmigung als objektive Bedingung der Strafbarkeit aufgefaßt. Eine von einer materiell rechtswidrigen Genehmigung gedeckte tatbestandmäßige Tat sei rechtswidrig, könne jedoch erst vom Zeitpunkt der Beseitigung dieser Genehmigung an bestraft werden.⁵⁹

b. Die Genehmigung als Strafausschließungsgrund

Winkelbauer⁶⁰ spricht sich wegen des Prinzips des Rechtsgüterschutzes gegen die Berücksichtigung rechtswidriger Verwaltungsakte aus, weil das Abstellen auf die tatsächliche Genehmigung ohne Berücksichtigung der materiellen Rechtmäßigkeit zu einer Durchbrechung eines umfassenden Rechtsgüterschutzes führt. Die Heranziehung dieser rechtswidrigen Verwaltungsakte als Rechtfertigungsgründe sei nur schwer auch mit dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung zu vereinbaren, wenn die rechtswidrige Genehmigung zur Rechtmäßigkeit des Handelns im Strafrecht führen solle, obwohl die bis zu seiner Aufhebung anzuerkennende Beachtlichkeit des Verwaltungsakts im Verwaltungsrecht niemals zur Rechtmäßigkeit des durch ihn geschaffenen Zustands führe, also das genehmigte Verhalten und der daraus resultierende Erfolg rechtswidrig blieben. Um eine unterschiedliche Beurteilung zwischen Straf- und Verwaltungsrecht im Interesse der Rechtssicherheit

⁵⁸ Vgl. SK-Horn, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 17 ff.

⁵⁹ Um Wertungswidersprüche zu vermeiden, versteht Horn die Rücknahme der Genehmigung als objektive Bedingung der Strafbarkeit. Danach ist die Bedeutung der Genehmigung als Sperre der strafrechtlichen Verfolgbarkeit der Tat bis zu deren Rücknahme zu erfassen und hat nur vorläufig strafrechtliche Relevanz, d. h. die Legalisierungswirkung der Genehmigung ist zeitlich bis zu ihrer rückwirkenden Aufhebung zu begrenzen, während diese Genehmigung zum Tatzeitpunkt wirksam war (Vgl. Scheele, Anm. 10, S. 118). Zudem tritt dann kein Strafbedürfnis ein, wenn die zuständige Umweltbehörde keinen Anlaß zum Einschreiten sieht. Es wird überdies dann erst nach längerer Zeit klar, ob eine objektive Strafbarkeitsbedingung besteht, wenn Rechtsmittel gegen die Rücknahmeentscheidung eingelegt werden (Eingehend dazu Heine, ÖJZ 1991, S. 370 ff. (374)).

⁶⁰ Vgl. Winkelbauer, Anm. 5, S. 68 ff.

und des Vertrauensschutzes zu vermeiden, will Winkelbauer rechtswidrige Genehmigungen als Strafausschließungsgründe berücksichtigen.⁶¹

Nach Weber⁶² entfaltet eine rechtswidrige Genehmigung keine rechtfertigende Wirkung. Denn die rechtswidrige Genehmigung bedeute nichts anders als die Erteilung eines rechtswidrigen Befehls, dem die h.M.⁶³ eine rechtfertigende Wirkung abspreche. Bei den der verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit der rechtswidrigen Genehmigung zugrundeliegenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes differenziert er zwischen befugtem und rechtswidrigem Verhalten. Damit wird das durch die rechtswidrige Genehmigung gedeckte Verhalten als strafrechtswidrig, zugleich aber als befugt bewertet. Daher könne der Genehmigungsinhaber strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Zur Gewährleistung der prinzipiellen Straflosigkeit für den Genehmigungsinhaber müsse die aus der rechtswidrigen Genehmigung folgende Befugnis strafrechtsdogmatisch als persönlicher Strafausschließungsgrund betrachtet werden. Denn das Strafbarkeitsrisiko des Genehmigungsinhabers sei zu groß, wenn die Strafbefreiung nur auf der subjektiven Tatseite über die Irrtumsregeln möglich wäre. Wer daher nicht im Lager des Genehmigungsinhabers stehe – insbesondere genehmigende Amtsträger -, könne wegen seines unbefugten Handelns bestraft werden, weil die Genehmigungserteilung ein persönliches Merkmal im Sinne des § 28 Abs. 2 StGB sei und Dritte sich in keinem Falle auf den Strafausschließungsgrund berufen können. Diese Lösungskonzeption vermeidet den Nachteil, dem Genehmigungsempfänger das Strafbarkeitsrisiko bei der verwaltungsrechtsakzessorische Lö-

⁶¹ Vgl. Winkelbauer, NSTZ 1988, S. 201 ff. (205); Bedenken begegnet der Vorschlag von Winkelbauer. Seine Ansicht geht von § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG aus, daß auch ein Verwaltungsakt, der eine Straftat zuläßt, immer nichtig ist. Daraus folgt, daß jede rechtswidrige Genehmigung nichtig wäre, weil ihr keine Rechtfertigungswirkung zukommt, wobei auch eine nichtige Genehmigung entgegen der allgemeinen Auffassung rechtliche Bedeutung haben müßte. Diese Fälle sind über die Evidenzklausel des § 44 Abs. 1 VwVfG zu lösen, weil eine Unsicherheit über die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes vorhanden ist, indem häufig nicht ohne weiteres klar wird, ob die fragliche Genehmigung eine Straftat erlaubt. Allein wenn der Verwaltungsakt evidentmaßen eine Straftat zuläßt, ist er nichtig. Aber dies ist bei den meisten rechtswidrigen Verwaltungsakten nicht der Fall (ausführlich dazu Schmitz, Anm. 38, S. 48 f.). Deshalb ist Winkelbauers These nicht überzeugend.

⁶² Vgl. Weber, Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Bürgermeistern und leitenden Verwaltungsbeamten im Umweltrecht, 1988, S. 44 f.

⁶³ Vgl. Baumann/Weber, Strafrecht AT, 10. Aufl., S. 340.

sung aufzubürden, und den Amtsträger strafrechtlich als Mittäter, Anstifter oder Gehilfe zur Rechenschaft zu ziehen.⁶⁴

B. Stellungnahme

Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung und der Grundsatz der Rechtssicherheit sind im Streit um die Reichweite der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht die wichtigsten Argumente. Darüber hinaus wird der Einwand gegen die bindenden Wirkung von rechtswidrigen Verwaltungsakten im Strafrecht aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips (Art. 20 Abs. 2 GG), des Arguments aus der in Art. 97 GG garantierten richterlichen Unabhängigkeit und dem in Art. 92 verankerten Rechtsprechungsmonopol, der Vorfragenkompetenz des Strafrichters (§ 262 StPO) und der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen (Art. 19 Abs. 4 GG) Gewalt erhoben.

Die Frage, wie rechtswidrige Verwaltungsakte auch für das Strafrecht maßgeblich sein sollen, hängt davon ab, wie der Gesetzgeber das Akzessorietätsproblem im Tatbestand gelöst hat. Zur Verdeutlichung der Reichweiten der Verwaltungsakzessorietät wird regelmäßig auf die gesetzgeberischen Entscheidung verwiesen.

I. Dogmatische Begründung für die Überprüfung der strafrechtlichen Legitimation von rechtswidrigen Verwaltungsakten

1. Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung

Die Einheit der Rechtsordnung geht davon aus, daß der Staat nicht gleichzeitig zu derselben Frage verschiedene Positionen beziehen könne, weil dies eine Verneinung der Staatsidentität bedeute.⁶⁵ Durch die Entscheidung des BGH ist ausdrücklich das Prinzip

⁶⁴ Die Ansicht Webers trägt nicht hinreichend den verwaltungsrechtlichen Regelungen und dem daraus resultierenden Gebot widerspruchsfreier Wertungen Rechnung, wonach der Genehmigung - ausgehend von der verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit einer rechtswidrigen Genehmigung - bereits rechtfertigende oder tatbestandsausschließende Wirkung zukommt.

⁶⁵ Vgl. Haaf, Anm. 22, 43.

der Einheit der Rechtsordnung anerkannt, das alle im Bundesgebiet geltenden Normen ohne Rücksicht auf den Normgeber umfaßt.⁶⁶

Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung ist jedoch vielschichtig und vielgestaltig, ohne daß ausführlich geklärt wurde, welcher Inhalt und welche Bedeutung ihm zukommt.⁶⁷

1) Das Argument der „Einheit der Rechtsordnung“

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Auffassungen zum Prinzip der Einheit der Rechtsordnung lassen sich im wesentlichen zwei Ansichten unterscheiden, nämlich ob die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines Verhaltens für die gesamte Rechtsordnung einheitlich bestimmt werden muß, oder ob sie je nach der Aufgabe der einzelnen Rechtsgebiete differenziert beurteilt werden kann.

(1) Einheit der Rechtsordnung als allgemeingültige Grenze zwischen Rechtswidrigkeit und Rechtmäßigkeit

Die ganz herrschende Auffassung in der Rechtswissenschaft geht von einheitlichen Rechtswidrigkeitsbegriff aus.⁶⁸ Eine Handlung könne immer nur rechtmäßig oder rechtswidrig sein. Eine davon abweichende Auffassung enthalte den Widerspruch, daß ein Verhalten zugleich erlaubt und verboten sei. Daher könne das Rechtswidrigkeitsurteil eines Verhaltens nur anhand der gesamten Rechtsordnung getroffen und für die gesamte Rechts-

⁶⁶ Vgl. BGHSt 11, 241, 244.

⁶⁷ Günther, Strafrechtswidrigkeit und Strafunrechtsausschluß, 1983, S. 89, stellt fest, daß die Einheit der Rechtsordnung meist ohne nähere Erläuterung als handliche Allzweckwaffe in juristischer Begründungsdienst dient.

⁶⁸ Vgl. RGSt 61, 242, 247; BGHSt 11, 241, 244; OLG Köln; NStZ 1986, S. 225 ff. (226); OLG Cell, ZfW 1987, S. 126 ff. (128); Engisch, Einheit der Rechtsordnung, 1935, S. 58; Jakobs, Strafrecht AT, 2. Aufl., S. 351 f.; Jescheck, Strafrecht AT, 5. Aufl., S. 327; Kern, ZStW 64 (1952), S. 255 ff. (262); Lange, FS-Weber 1963, S. 162 ff. (164 ff.); LK-Hirsch, Vor § 32 StGB Rn. 10, 34; Maurach/Zipf, Strafrecht AT, 8. Aufl., S. 344; ; Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (166); Roxin, Strafrecht AT, 3. Aufl., S. 513 ff.; SK-Samson, Vor § 32 StGB Rn. 19; Sch/Sch-Lenckner, Vor § 32 StGB Rn. 27; Schöndorf, NJ 1991, S. 527 ff. (529).

ordnung einheitlich bestimmt werden und deshalb Allgemeingültigkeit beanspruchen. Danach bedeutet die Rechtswidrigkeit den Widerstreit mit der gesamten Rechtsordnung, so daß ihre Feststellung allgemein und ohne Eingrenzung gilt.

Zur Begründung dieser Auffassungen wird darauf verwiesen, daß ein abweichendes Rechtswidrigkeitsurteil einer Teilrechtsordnung einen unauflöslchen Wertungswiderspruch bedeuten würde. Auf das Strafrecht bezogen bedeutet dies, daß ein Verhalten, das durch das Zivil- oder Verwaltungsrecht erlaubt worden ist, vom Strafrecht nicht als verboten oder sogar als strafbar erachtet werden darf.⁶⁹

Das Urteil über die Widerrechtlichkeit eines bestimmten Verhaltens bleibt wegen der Einheit der Rechtsordnung einheitlich für die gesamte Rechtsordnung. Die Differenzierung zwischen Strafrecht und anderen Rechtsgebieten erfolgt dagegen lediglich hinsichtlich der Rechtsfolgen und der Auswahl der Normverstöße nach Rechtsgebieten unterschiedlich; das Strafrecht kann nicht bei jedem als rechtswidrig erachteten Verhalten eine Strafe androhen, sondern muß sich auf eine Auswahl der Normverstöße beschränken. Deshalb wird ein Verhalten strafrechtlich nur dann erfaßt, wenn es gegen strafatbestandlich relevante Normen verstößt, obwohl das Verhalten nach der gesamten Rechtsordnung rechtswidrig ist.⁷⁰

Aus der Gleichmäßigkeit und Verbindlichkeit des Rechtmäßigkeitsbegriffs für alle Sachgebiete folgt, daß die Rechtfertigungsgründe einer Teilrechtsordnung in der gesamten Rechtsordnung Geltung beanspruchen können. Das bedeutet, daß ein nach dem Zivil- oder Verwaltungsrecht bestehender Rechtfertigungsgrund unmittelbar auch im Strafrecht anzuwenden ist. Umgekehrt gilt, daß strafrechtliche Rechtfertigungsgründe auch für andere Rechtsgebiete beachtet werden können.⁷¹

(2) Einheit der Rechtsordnung als Gebot der Widerspruchsfreiheit

⁶⁹ Vgl. Maurach/Zipf, Anm. 68, S. 343; Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197).

⁷⁰ Vgl. LK-Hirsch, Vor § 32 StGB Rn. 10.

⁷¹ Vgl. Jescheck, Anm. 68, S. 327.

Die Kritik an einem einheitlichen Rechtswidrigkeitsbegriff hat nicht nur im Zivilrecht⁷² und im öffentlichen Recht⁷³, sondern auch im Strafrecht zugenommen. Nach diesen von der h. M. abweichenden Auffassungen ist die Rechtswidrigkeitsentscheidung auf die jeweilige Teilrechtsordnung bezogen und kann nicht von der Gesamtrechtsordnung ausgehen. Demnach folgt das Rechtswidrigkeitsurteil eines Rechtsgebiets nicht aus einer Übereinstimmung mit Ge- und Verboten der gesamten Rechtsordnung, sondern nur aus einem Urteil über die einzelne rechtsgebietspezifische Rechtswidrigkeit.⁷⁴

Begründet werden diese Auffassungen damit, daß das jeweilige Rechtsgebiet die Aufgabe habe, diejenigen Voraussetzungen festzulegen, die die gebietsspezifischen Rechtsfolgen auslösen sollen, d. h. jeder Rechtsbereich normiere eigenständig entsprechend seiner Aufgabe die Voraussetzungen für die gebietsspezifischen Rechtsfolgen. Das führt also dazu, daß ein einheitlicher Lebenssachverhalt in verschiedenen Rechtsbereichen unterschiedliche Unwerturteile und damit unterschiedliche Rechtsfolgen treffen kann.⁷⁵

Einheitlich beruhen die abweichenden Auffassungen auf der Annahme unterschiedlicher Funktionen der Teilrechtsordnungen, die sich auf das Rechtswidrigkeitsurteil eines Rechtsgebietes auswirken. Aber die daraus resultierenden Folgerungen sind unterschiedlich hinsichtlich der Behandlung außerstrafrechtlicher Rechtfertigungsgründe. Zum einen wird davon ausgegangen, daß ein rechtmäßiges Verhalten nach außerstrafrechtlichen Wertungen strafrechtlich niemals rechtswidrig sein könne.⁷⁶ Zum anderen wird die Auffassung

⁷² Vgl. Hellmann, Die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Rechtfertigungsgründe im Strafrecht, 1987, S. 8 ff.; Schmidt/Saltzer, VersR 1990, S. 124 ff. (133 ff.).

⁷³ Vgl. Böckenförde, NJW 1987, S. 1881 ff. (1883); Häberle, VVDStRL 50, S. 303; Kirchhof, Unterschiedliche Rechtswidrigkeiten in einer einheitlichen Rechtsordnung, 1978, S. 10; ders., NJW 1978, S. 969 ff. (970); Meyer, VVDStRL 50, S. 335 f.; Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (165 f.); Rupp, VVDStRL 50, S. 293 f.; Thieme, VVDStRL 50, S. 304.

⁷⁴ Vgl. Bruns, Die Befreiung des Strafrechts vom zivilistischen Denken, 1938, S. 261; Engels, GA1982, S. 109 ff. (120); Grebing, GA 1979, S. 81 ff. (83 f.); Günther, Anm. 67, S. 83; Hübenett, Anm. 16, S. 74 f.; Klose, ZStW 89, S. 61 ff. (78 f.); Noll, Übergesetzliche Rechtfertigungsgründe, 1955, S. 15 f.; Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (166); Paeffgen, JZ 1978, S. 738 ff. (742); Rademacher, Anm. 14, S. 46 f.; Schmidhäuser, Notwehr und Nothilfe des Polizeibeamten aus strafrechtlicher Sicht, 1977, S. 59 ff.

⁷⁵ Vgl. Günther, Anm. 67, S. 93; Kirchhof, Anm. 73, S. 10 ff.

⁷⁶ Vgl. Hallwaß, Die behördliche Duldung als Unrechtsausschließungsgrund im Umweltstrafrecht, 1987, S. 98 f.; Jakobs, Anm. 68, S. 352; Günther, Anm. 67, S. 101; Seebode, FS-Klug, 1983, S. 359 ff. (367).

vertreten, daß ein anderweitig erlaubtes Verhalten als strafrechtswidrig angesehen werden könne.⁷⁷ Einigkeit besteht jedoch darin, daß eine strafrechtlich gerechtfertigte Handlung nicht zwangsläufig Rechtmäßigkeit in anderen Rechtsgebieten zur Folge habe.⁷⁸

Nach diesen Ansichten verlangt das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung, nicht die einheitliche Rechtswidrigkeit einer Handlung für die gesamte Rechtsordnung festzustellen, sondern lediglich die Widerspruchslosigkeit der Rechtsordnung zu gebieten.⁷⁹ Daher enthalte die Einheit der Rechtsordnung einen Auftrag an Gesetzgeber und Rechtsanwender, Wertungswidersprüche bei der Unrechtsbestimmung in den einzelnen Rechtsbereichen möglichst zu vermeiden.⁸⁰

Insofern das Rechtswidrigkeitsurteil einer Handlung auf den unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen der einzelnen Rechtsgebiete beruhe, liege also kein Wertungswiderspruch vor, sondern eine sachgerechte Differenzierung, obwohl die Rechtswidrigkeit des Verhaltens in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich beurteilt werde.⁸¹ Nach dieser Auffassung präjudiziere das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung kein bestimmtes Gesetzgebungs- oder Auslegungsergebnis. Es beinhalte vielmehr allein das Gebot, widerspruchsfreie Ergebnisse zu entwickeln.⁸²

2) Einheit der Rechtsordnung im Hinblick auf die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts

(1) Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung

⁷⁷ Vgl. . Hellmann, Anm. 72, S. 91 ff.; Hübenett, Anm. 16, S. 82.

⁷⁸ Vgl. Günther, Anm. 67, S. 256; Hellmann, Anm. 72, S. 99 f.; Jakobs, Anm. 68, S. 352; Seebode, FS-Klug, 1983, S. 359 ff. (368).

⁷⁹ Vgl. Günther, Anm. 67, S. 95; Hübenett, Anm. 16, S. 82; Martin, Strafbarkeit grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, S. 174; Seebode, FS-Klug, 1983, S. 359 ff. (367)

⁸⁰ Vgl. Hallwaß, Anm. 76, S. 82; Hellmann, Anm. 72, S. 93; Kirchhof, Anm. 73, S. 30 f.; Kloepfer, NuR 987, S. 7 ff (13); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (206).

⁸¹ Vgl. Hellmann, Anm. 72, S. 93.

⁸² Vgl. Gentzcke, Informales Verwaltungshandeln und Umweltstrafrecht, 1990, S. 183 f.; Günther, Anm. 67, S. 97; . Hallwaß, Anm. 76, S. 82.

Ein zentrales Argument der Verwaltungsaktsakzessorietät, insbesondere der Vertreter einer strengen Verwaltungsaktsakzessorietät, ist das Postulat der Einheit der Rechtsordnung, mit dem es grundsätzlich nicht vereinbar ist, die rechtliche Wirksamkeit der erteilten Erlaubnis für das Strafrecht zu leugnen. Die Vertreter der Verwaltungsaktsakzessorietät betonen stets, daß es einen unauflöslchen Wertungswiderspruch bedeuten würde, wenn strafrechtlich verboten sein könne, was verwaltungsrechtlich erlaubt sei.⁸³

Trotz dieses Arguments für die Anerkennung der verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit erkennen die Vertreter einer beschränkten Verwaltungsaktsakzessorietät Ausnahmen vom Prinzip der Einheit der Rechtsordnung unter den Gesichtspunkten des Rechtsmißbrauchs an, ohne sich klar zu machen, wie das Konkurrenzverhältnis dieser beiden Rechtsprinzipien zueinander zu sehen ist und warum das Institut des Rechtsmißbrauchs gegenüber dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung erörtert wird.⁸⁴

Wenn die Einheit der Rechtsordnung als eine allgemeingültige Grenze zwischen Rechtswidrigkeit und Rechtmäßigkeit verstanden wird, ist an der strengen Verwaltungsaktsakzessorietät zu kritisieren, daß sie die Einheit der Rechtsordnung nicht wahrt, sondern im Gegenteil durchbricht, indem sie verwaltungsrechtliche Wirksamkeit und strafrechtliche Rechtmäßigkeit gleichsetzt.⁸⁵ Vielmehr müßte nicht die verwaltungsrechtliche Wirksam-

⁸³ Vgl. Breuer, JZ 1994, S. 1077 ff. (1083); ders., NJW 1988, S. 2072 ff. (2076); Dahs/Redeker, DVBl. 1988, S. 803 ff. (804); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 48 f.; Jünemann, Anm. 31, S. 79; Hansmann, NVwZ 1989, S. 913 ff. (914); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2426); Kuhlen, WiVerw 1992, S. 215 ff. (237); Lenckner, FS-Pfeiffer 1988, S. 27 ff. (30); Malitz, Zur behördlichen Duldung im Strafrecht, 1995, S. 135; Mumberg, Anm. 7, S. 17; Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (166 f.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (894); Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (316); ders., FS-Uni. Köln 1988, S. 505 ff. (521); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197); ders., ZfW 1982, S. 197 ff. (202); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16 c; Scholz, Gewässerunreinigung durch Indirekteinleitungen, 1996, S. 59 f.; Seier, JA 1985, S. 23 ff. (25); LK-Steindorf, vor § 324 ff. StGB Rn. 23; Tröndle, NVwZ 1989, S. 918 ff. (919).

⁸⁴ Vgl. Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (504); Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Anm. 31, S. 163; Hauber, VR 1989, S. 109 ff. (112); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2430); ders., ÖJZ 1991, S. 370 ff. (373); Holthausen, NStZ 1988, S. 256 ff. (258); Hundt, Anm. 19, S. 43; Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff. (248 ff.); Lenckner, FS-Pfeiffer 1988, S. 27 ff. (30 ff.); Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (313); Papier, NuR 1986, S. 1 ff. (4); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165 f.); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 17.

⁸⁵ Vgl. Mitsch, JZ 1989, S. 1047 ff. (1050); Schmitz, Anm. 38, S. 35.

keit einer Genehmigung, sondern ihre Rechtmäßigkeit mit der strafrechtlichen Rechtmäßigkeit gleichzusetzen sein, weil die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit einer rechtswidrigen Genehmigung nicht zur Rechtmäßigkeit führt. Der Zustand, der durch eine rechtswidrige Genehmigung herbeigeführt worden ist, bleibt immer noch verwaltungsrechtlich rechtswidrig.⁸⁶ Nach Rücknahme der Genehmigung sind die Folgen zu beseitigen.⁸⁷ Im übrigen ist es im Hinblick auf die Einheit der Rechtsordnung auch inkonsequent, wenn trotz einer verwaltungsrechtlich erfolgten Rücknahme der Genehmigung ex tunc ihre Wirksamkeit für die Vergangenheit immer noch insoweit bejaht wird, als strafrechtsspezifischen Gründen der Vorrang vor dem Postulat der Einheit der Rechtsordnung eingeräumt wird.⁸⁸

Die beschränkte Verwaltungsaktsakzessorietät stimmt der Ausnahme vom Prinzip im Falle des Rechtsmißbrauchs zu, obwohl sie dafür eintritt, daß unter Berufung auf die Einheit der Rechtsordnung die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes auch im Strafrecht beachtet werden muß. Ihr wird daher vorgeworfen, in Wirklichkeit nicht von der Einheit der Rechtsordnung auszugehen.⁸⁹

(2) Die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung

⁸⁶ Die falsche Entscheidung des Amtsträgers stellt trotzdem einen Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Rechtsnormen und damit gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) dar. Die rechtswidrige Genehmigung verstößt also gegen höherrangiges Recht, nämlich gegen die Regelungen, die die Genehmigungserteilung zum Gegenstand haben. Daraus ergibt sich die verwaltungsrechtliche Bewertung der rechtswidrigen Genehmigung zwangsläufig als rechtswidrig, und die auf die falsche Entscheidung des Amtsträgers gestützte Genehmigung selbst bleibt verwaltungsrechtlich nicht rechtmäßig, sondern wird rechtswidrig. Die mit dem Wirksamkeitsgrundsatz gewährte pauschale Vorgabe auch rechtswidriger Genehmigungen wird im Verwaltungsrecht immer durch die Vorschriften über deren Rücknahme (§ 48 VwVfG) kompensiert. Die rückwirkende Rücknahme führt dazu, daß der Genehmigungsgegenstand von Anfang an als verwaltungsrechtswidrig zu berücksichtigen ist (vgl. Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (325); Goldmann, Anm. 53, S. 246; Hübenett, Anm. 16, S. 96 f.; Ostendorf, JZ 1981, S. 165 ff. (168); Rademacher, Anm. 14, S. 65 ff.; Schmitz, Anm. 38, S. 35 ff.; Winkelbauer, Anm. 5, S. 68; ders., NStZ 1988, S. 201 ff. (205)).

⁸⁷ Rademacher, Anm. 14, S. 62 ff.; Weber, Anm. 62, S. 43 f. Winkelbauer, NStZ 1988, S. 201 ff. (205).

⁸⁸ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 24 f.

⁸⁹ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 24 ff.; Hundt, Anm. 19, S. 46; Schmitz, Anm. 38, S. 41.

Im Gegensatz zu der auf die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes abstellenden verwaltungsaktsakzessorischen Lösung richtet sich die verwaltungsrechtsakzessorische Lösung an der materiellen Rechtmäßigkeit aus. Ihre Anhänger argumentieren: Sie durchbreche nicht die Einheit der Rechtsordnung, sondern wahre sie.⁹⁰ Die Übertragung der verwaltungsrechtlichen Doktrin von der Wirksamkeit fehlerhafter Verwaltungsakte in das Strafrecht sei durch das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung nicht zwingend vorgegeben.⁹¹ Die Einheit der Rechtsordnung gebiete nicht, die aus den Vorschriften einer Teilrechtsordnung hervorgegangenen Unrechtsausschließungsgründe ohne weiteres auf andere Teilrechtsordnungen zu übertragen, vielmehr müsse geprüft werden, ob Unrechtsausschließungsgründe des einen Gebietes auch dem Sinn und Zweck eines anderen Bereichs gerecht werden.⁹² Nicht die universelle Geltung von Teilaussagen müsse daher angestrebt werden, sondern ihre Widerspruchsfreiheit⁹³. Das unterschiedliche Rechtswidrigkeitsurteil im Straf- und Verwaltungsrecht werde nicht als ein Widerspruch berücksichtigt.⁹⁴

Um Wertungswidersprüche zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht zu vermeiden, berücksichtigen die Vertreter der Verwaltungsrechtsakzessorietät das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit des Handelns durch die Filter Vorsatz und Schuld⁹⁵, sowie die Rücknahme der Genehmigung als objektive Strafbarkeitsbedingung⁹⁶ oder die behördliche Genehmigung als persönlichen Strafausschließungsgrund.⁹⁷

Diese Auffassungen sind Bedenken ausgesetzt, weil sie auf einen nicht zu rechtfertigenden Wertungswiderspruch hinauslaufen, indem strafrechtlich verboten wird, was verwal-

⁹⁰ Vgl. Galonska, *Amtsdelikte im Umweltstrafrecht*, 1986, S. 44; Kühl, *FS-Lackner*, 1987, S. 815 ff. (848 f.); Scheele, *Anm. 10*, S. 50; Schöndorf, *NJ 1991*, S. 527 ff. (529).

⁹¹ Vgl. Winkelbauer, *Anm. 5*, S. 69.

⁹² Vgl. Hübenett, *Anm. 16*, S. 77; Schmitz, *Anm. 38*, S. 37 f.; Schwarz, *GA 1993*, S. 318 ff. (324); Schröder, *VVDStRL 50 (1991)*, S. 196 ff. (204); Schünemann, *wistra 1986*, S. 235 ff. (239).

⁹³ Vgl. Günther, *Anm. 67*, S. 76 f.; Hübenett, *Anm. 16*, S. 83; Kirchhof, *Anm. 73*, S. 8, 37 f.

⁹⁴ Vgl. Hundt, *Anm. 19*, S. 46.

⁹⁵ Ausführlich dazu unten unten 2. Kapitel B, I, 2. 2), (3), c.

⁹⁶ Vgl. Keller, *FS-Rebmann*, 1989, S. 241 ff. (249); Lenckner, *FS-Pfeiffer*, 1988, S. 27 ff. (39 f.); Sch/Sch-Cramer, *Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 17*; SK-Horn, *Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 18 f.*; dazu oben 2. Kapitel A, III, 2, 2), (2), a.

⁹⁷ Dazu oben 2. Kapitel A, III, 2, 2), (2), b.

tungsrechtlich erlaubt ist, also der Staat entgegen seiner Funktion, Ordnung zu schaffen, „mit zweierlei Zungen“ spricht.⁹⁸

3) Eigene Ansicht

(1) Rechtsstaatsprinzipien als Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausfüllung des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung

Der Gleichheitsgrundsatz als Konkretisierung des Gerechtigkeitsgedankens sowie der Rechtssicherheitsgrundsatz liefern den Geltungsgrund für die Einheit der Rechtsordnung und Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausfüllung des Prinzips von der Einheit der Rechtsordnung .

a. Der Gedanke der materiellen Gerechtigkeit

Die Umsetzung des Gerechtigkeitsgedankens als Maxime des Rechtsstaates birgt in sich die Schwierigkeit, daß unterschiedliche Gerechtigkeitsgesichtspunkte miteinander in Einklang zu bringen sind, wenn sie sich im Einzelfall widersprechen.⁹⁹ Die Gerechtigkeit fordert also einen gerechten Ausgleich, der auf dem Wege einer Abwägung der miteinander kollidierenden Gerechtigkeitsprinzipien erfolgen muß.¹⁰⁰ Als ein Gerechtigkeitskriterium ist auf den in Art. 3 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Gleichheitssatz zurückzugreifen, wonach Gleiches gleich und Ungleiches ungleich¹⁰¹ oder seiner Eigenart entsprechend verschieden behandelt werden muß.¹⁰² Art. 3 Abs. 1 GG verbietet, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln¹⁰³, nicht jedoch, wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit verschieden zu behandeln.¹⁰⁴

⁹⁸ Vgl. Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff (166).

⁹⁹ Vgl. Kelsen, Was ist Gerechtigkeit?, 2. Aufl., S. 6.

¹⁰⁰ Vgl. Bleckmann, JuS 1994, S. 177 ff. (179).

¹⁰¹ Vgl. BVerfGE 9, 125, 129; BVerfGE 42, 64, 72.

¹⁰² Vgl. BVerfGE 3, 58, 135; BVerfGE 9, 125, 129 f.; BVerfGE 65, 141, 148; BVerfGE 71, 255, 271.

¹⁰³ Vgl. BVerfGE 1, 14, 52; BVerfGE 18, 38, 46; BVerfGE 21, 6, 9; BVerfGE 21, 227, 234; BVerfGE 45, 376, 387; BVerfGE 67, 186, 195; BVerfGE 78, 249, 287.

¹⁰⁴ Vgl. BVerfGE 1, 14, 52.

Bei der Frage, welches Verhalten strafrechtlich zu sanktionieren ist, ist in erster Linie auf den Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit abzustellen. Erst in zweiter Linie ist das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung heranzuziehen.¹⁰⁵ Das am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Gleichheitsprinzip gebietet, daß gleiche Sachverhalte innerhalb des Geltungsbereichs einer Rechtsordnung einheitlich behandelt werden und verbietet, daß ein und derselbe Lebenssachverhalt gegensätzlich beurteilt wird.¹⁰⁶ Das Gebot der Gleichbehandlung bindet nicht nur die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung, sondern auch die Gesetzgebung.¹⁰⁷

b. Der Gedanke der Rechtssicherheit

Unbestritten ist der Gedanke der Rechtssicherheit neben dem Gerechtigkeitsgebot eine bedeutsame Komponente des Rechtsstaatsprinzips und genießt deshalb verfassungsrechtlichen Rang.¹⁰⁸ Er ist ein für den Geltungsgrund von rechtswidrigen Verwaltungsakten sehr häufig bemühtes Argument aufgrund des Gedankens der Effektivität der Verwaltung und des Vertrauensschutzes.¹⁰⁹

Gegen die Konzeption der Vertreter einer beschränkten Verwaltungsaktsakzessorietät wird der Einwand erhoben, Rechtsunsicherheit durch die Heranziehung des in seinen Konturen unbestimmten Rechtsmißbrauchsgedankens zu schaffen.¹¹⁰ Auch an den Verwaltungsrechtsakzessorietätslösungen wird aus Gründen der Rechtssicherheit Kritik geübt.¹¹¹ Den Kritikern zufolge soll ausschließlich die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit dafür

¹⁰⁵ Vgl. Scheele, Anm. 10, S. 62.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 49, 165, 283.

¹⁰⁷ Vgl. Gusy, JuS 1982, S. 30 ff. (33); ders., NJW 1988, S. 2505 ff. (2507).

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE 2, 380, 403; BVerfGE 3, 225, 237; BVerfGE 7, 194, 196; Lange, Jura 1980, S. 456 ff. (456 f.).

¹⁰⁹ Ausführlich dazu unten 2. Kapitel B, I, 2, 1), (2), b.

¹¹⁰ Auf der anderen Seite wird die Anwendung des Rechtsmißbrauchsgedankens im Hinblick auf die Rechtssicherheit aufgrund des Arguments befürwortet, daß die Nichtanerkennung rechtsmißbräuchlich erlangter Positionen der Durchsetzung des Rechts diene und damit Vertrauen in die Rechtsordnung als Grundlage für Rechtssicherheit schaffe (Vgl. Ensenbach, Anm. 31, S. 163).

¹¹¹ Ausführlich dazu unten 2. Kapitel B, I, 2, 2), (3), c.

entscheidend sein, ob die Ausübung der genehmigten Tätigkeit strafrechtlich erfaßt werden kann oder nicht.

Das Gebot der Rechtssicherheit darf jedoch nicht als starres Prinzip betrachtet werden. Es ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung durch das materielle Gerechtigkeitsprinzip beschränkt.¹¹² Im konkreten Einzelfall ist daher zu prüfen, ob einander widersprechende Ergebnisse im Hinblick auf das Gebot zur Verwirklichung der materiellen Gerechtigkeit bzw. den Gleichbehandlungsgrundsatz gerechtfertigt werden können.¹¹³

(2) Inhalt des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung

a. Wertungswiderspruchsfreiheit

Rechtsnormen haben die Funktion, Ordnung zu schaffen, die zu einem gedeihlichen Zusammenleben innerhalb einer Gemeinschaft unabdingbar ist. Deshalb soll es dem Recht obliegen, für Rechtssicherheit auf der einen und materiellen Gerechtigkeit auf der anderen Seite als oberste Rechtswerte Sorge zu tragen.¹¹⁴

Diese Rechtsfunktion fehlt, wenn Normen einander widersprechen. Die Rechtsordnung erfüllt ihre Funktion nicht, wenn sie widersprüchliche Verhaltensnormen enthält. Daraus ist in der Auslegung des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung mit Blick auf die Rechtssicherheit und die materielle Gerechtigkeit, die gebieten, eine Desorientierung des Bürgers durch einander widersprechende Verhaltensanordnungen zu vermeiden, das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung abzuleiten.¹¹⁵

b. Vermeintliche Wertungswidersprüche innerhalb der Rechtsordnung

¹¹² Vgl. BVerfGE 7, 92, 196.

¹¹³ Vgl. Haaf, Anm. 22, S.48 f.

¹¹⁴ Vgl. Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 2. Aufl., 16 f.

¹¹⁵ Vgl. Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (177); Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (210).

Aus dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung kann nicht ohne weiteres der einheitliche Rechtswidrigkeitsbegriff gefolgert werden. Die Begründung verschiedener Rechtswidrigkeitsurteile auf Grund rechtsgebietsspezifischer Aufgaben und Zwecke findet sich auch im deutschen Rechtssystem. Auch die h. M. beurteilt die Rechtswidrigkeit im Strafrecht teilweise abweichend von der Rechtswidrigkeit des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts. Es ist fraglich, ob die Normwidersprüche entstehen, wenn ein abweichendes Rechtswidrigkeitsurteil anerkannt wird.

Um das Problem der Wertungsdivergenzen zwischen verschiedenen Teilordnungen aufzuzeigen, wird die Rechtsfigur der Einwilligung als Beispiel genannt. Die h. M. bewertet die strafrechtliche Einwilligung abweichend von der zivilrechtlichen Einwilligung nach strafrechtlichen Kategorien. Dementsprechend wird eine rechtfertigende oder tatbestandausschließende Wirkung der Einwilligung nicht bei zivilrechtlicher Geschäftsfähigkeit (§ 104 BGB), sondern bei Einsichts- und Urteilsfähigkeit des Opfers zugebilligt, wenn und soweit dem Einwilligendem nur die Bedeutung des Rechtsgutes und die Schwere des Eingriffs erkennbar war.¹¹⁶ Begründet wird dies damit, daß es im Strafrecht weder um den Schutz des Minderjährigen noch um den Schutz des Rechtsverkehrs geht, sondern allein um die Frage der Strafwürdigkeit einer Handlung, der der Verletzte zugestimmt hat.¹¹⁷

Auch die Besteuerung zivilrechtlich mißbilligter Rechtsgeschäfte kann als ein weiterer Fall, der vermeintlich mit dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung nicht vereinbar ist, angeführt werden.¹¹⁸ § 40 AO unterwirft Rechtsgeschäfte, die gegen die guten Sitten oder ein gesetzliches Verbot verstoßen und nach §§ 134, 138 BGB nichtig sind, der Besteuerung. Die steuerrechtliche Unbeachtlichkeit der Nichtigkeit der Rechtsgeschäfte ist folgerichtig, weil der Staat bereits gezogene Vorteile aus Gründen der Gerechtigkeit und des Prinzips der Leistungsfähigkeit nicht unberücksichtigt lassen darf, obwohl solche Vorteile

¹¹⁶ Vgl. BGHSt 4. 88; BGHSt 12, 379, 383; Günther, Anm. 67, S. 51 ff.; Rademacher, Anm. 14, 1989, S. 52 ff.; kritisch Sch/Sch-Lenckner, Vor §§ 32 ff. StGB Rn. 39; SK-Samson, Vor § 32 ff. StGB Rn. 41, die auch im Strafrecht zivilrechtliche Regeln in Fällen der Vermögens- und Eigentumsverletzungen anwenden wollen. Die strafrechtliche Einwilligung soll jedoch bei höchstpersönlichen Rechtsgütern eigenen Regeln folgen.

¹¹⁷ Vgl. Rademacher, Anm. 14, S. 53 f.

¹¹⁸ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 48; Kirchhof, Anm. 73, S. 10; Scheele, Anm. 10, S. 67 f.; Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (206); Vogel, NJW 1985, S. 2986 ff. (2987); Wagner, Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivilrechtliche Rechtswidrigkeit, 1989, S. 95.

aus Geschäften stammen, die nach den Wertungen der Gesamtrechtsordnung zu mißbilligen sind. Anderenfalls würde das Steuerrecht das sittlich mißbilligte Rechtsgeschäft durch steuerliche Verschonung privilegieren und damit den seine Steuerlast erfüllenden Staatsbürger benachteiligen.

Von Bedeutung ist für die differenzierende Beurteilung der Rechtswidrigkeit die Diskussion um den polizeilichen Schußwaffengebrauch in Notwehr- und Nothilfesituationen, der im Polizeirecht strengeren Anforderungen als nach § 32 StGB unterliegt. Hier wird von der h. M. die Auffassung vertreten, daß § 32 StGB nur die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Polizeibeamten regelt, die Polizeirechtswidrigkeit seines Verhaltens aber unberührt läßt.¹¹⁹ Trotz strafrechtlicher Rechtfertigung durch § 32 StGB kann daher der Polizeibeamte sich für sein Verhalten, z. B. daß er auf den Angreifer geschossen und ihn tödlich verletzt hat, unter Umständen disziplinarisch wegen Verstoßes gegen polizeirechtliche Vorschriften verantworten müssen.¹²⁰ Somit ist die Möglichkeit einer unterschiedlichen Rechtswidrigkeit zu bejahen.

Wenn das Problem der Wertungsdivergenzen zwischen verschiedenen Teilrechtsordnungen angesprochen wird, ist auch § 113 StGB als Beispiel zu nennen. Nach § 113 Abs. 3 StGB ist Widerstand gegen Vollstreckungsamtsträger nur strafbar, wenn die Diensthandlung rechtmäßig war. Hier wird die Rechtmäßigkeit der Diensthandlung nach h. M. aufgrund eines eigenständigen, von den Regeln des Verwaltungsrechts unabhängigen, spezifisch strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriffs ermittelt.¹²¹ So handelt der Vollstreckungsbeamte rechtmäßig, wenn er sachlich und örtlich zuständig ist, die wesentlichen Förmlichkeiten einhält und sein Ermessen pflichtgemäß ausübt. In diesem Fall kommt es nicht auf die materielle Richtigkeit, sondern nur auf die formale Rechtmäßigkeit an.¹²²

¹¹⁹ Vgl. Kirchhof, NJW 1978, S. 969 ff. (972); Kratzsch, NJW 1974, S. 1546 ff. (1546); Rogall, JuS 1992, S. 551 ff. (557); Seebode, FS-Klug 1983, S. 359 ff. (371).

¹²⁰ Vgl. Kirchhof, NJW 1978, S. 969 ff. (969); Rademacher, Anm. 14, S. 56.

¹²¹ Vgl. Dreher/Tröndle, § 113 StGB Rn. 11; Sch/Sch-Eser, § 113 StGB Rn. 21 ff.; Die Gegenauffassungen setzen Rechtswidrigkeit im Sinne des § 113 StGB mit verwaltungsrechtlicher Nichtigkeit gleich. Danach sei die Vollstreckungsmaßnahme als rechtmäßig anzusehen, soweit sie nicht nichtig entsprechend § 44 VwVfG sei (Meyer, NJW 1972, S. 1845 ff. (1846 f.); Wagner, JuS 1975, S. 224 ff. (227)).

¹²² Vgl. . Dreher/Tröndle, § 113 StGB Rn. 12 ff.; Sch/Sch-Eser, § 113 StGB Rn. 21.

Durch § 330 d Nr. 5 StGB wird es ermöglicht, daß die Wirksamkeit einer Genehmigung im Straf- und Verwaltungsrecht unterschiedlich beurteilt werden darf. Im § 330 d Nr. 5 StGB, der für den auf §§ 324 ff., 311 d StGB beschränkten Anwendungsbereich gilt, ist die Frage der Beachtlichkeit rechtsmißbräuchlich erlangter Verwaltungsakte ausdrücklich geregelt. Der Gesetzgeber hat das Handeln auf Grund einer durch Täuschung erschlichenen oder durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten Genehmigung in § 330 d Nr. 5 StGB einem Handeln ohne Genehmigung gleichgestellt. Daher soll eine verwaltungsrechtlich wirksame Genehmigung unter bestimmten Voraussetzungen strafrechtlich unbeachtlich sein.

Die hier untersuchten Fälle haben gezeigt, daß die h. M. ihre Forderung nach einem einheitlichen Begriff der Rechtswidrigkeit selbst keineswegs strikt durchhält. Auch sie beurteilt nämlich die Rechtswidrigkeit im Einzelfall je nach Sachgebiet unterschiedlich. Sie läßt in bestimmten Fällen Ausnahmen von der grundsätzlich einheitlich festzustellenden Rechtswidrigkeit zu, was auch das Anliegen derer ist, die eine unterschiedliche Beurteilung der Rechtswidrigkeit im Hinblick auf die unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen der einzelnen Teilbereiche des Rechts befürworten .

c. Sachgerechte Gründe als Maßstab zur Auflösung von Wertungswidersprüchen

Aus dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung kann nicht ohne weiteres ein einheitlicher Rechtswidrigkeitsbegriff gefolgert werden. In den genannten Beispielfällen ist eine rechtlich unterschiedliche Behandlung trotz gleicher Tatbestände in den Teilrechtsordnungen angebracht. Wegen dieser Durchbrechung der Rechtseinheit ist fraglich, ob das Prinzip der Einheit bzw. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung für die Auflösung von Wertungswidersprüchen überhaupt tauglich ist.

Die Rechtsordnung soll als System und Instrumentarium zur Durchsetzung der Gerechtigkeitsidee im Rechtsstaat dienen.¹²³ Ergebnisse und Wertungen einzelner Teilrechtsordnungen können zwar in Widerspruch zueinander treten, dürfen den Blick auf das Recht in seiner Gesamtheit aber nicht verstellen. Denn das Rechtsstaatsprinzip zielt nicht auf eine

¹²³ Vgl. Canaris, Anm. 114, S. 62 ff.; Raiser, NJW 1964, S. 1201 ff. (1204); Renzikowski, GA 1992, S. 159 ff. (171).

willkürliche Zusammenfassung einzelner Gesetzesbefehle, sondern auf ein ausgewogenes, widerspruchsfreies System ab. Insoweit hat der System- bzw. Ordnungsgedanke, der hinter dem Rechtsstaatsprinzip steht, eine verfassungsrechtliche Dimension.¹²⁴ Die Einhaltung der Widerspruchsfreiheit als Geltungsgrund der Rechtsordnung ist also auch im Hinblick auf die vielfältigen Verhaltensanordnungen in einem modernen Rechtssystem unerlässlich.¹²⁵

Es drängt sich die Frage auf, ob Normwidersprüche entstehen, wenn die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich beurteilt wird. Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung gebietet Gesetzgebern und Rechtsanwendern, Wertungswidersprüche unter der Berücksichtigung von Wertungen der gesamten Rechtsordnung wenn möglich zu vermeiden.¹²⁶ Auch bei dem als logisch verstandenen Normwiderspruch läßt sich aber die Frage nach unterschiedlichen Ergebnissen gleichlautender Tatbestände nicht einfach beantworten. Zur Klärung der Frage, ob es in diesen Fällen um Wertungswidersprüche oder sachgerechte Differenzierung geht, bedarf der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung der Ausfüllung.¹²⁷ Es ist von Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen Wertungsdivergenzen vor dem Hintergrund des Gebots der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung akzeptabel sind.

Das Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung hat seinen Grund in anderen Prinzipien des Rechtssystems, insbesondere im Gerechtigkeits- und Rechtssicherheitsgrundsatz. Um eine Lösung bei vermeintlichen Widersprüchen in Teilrechtsordnungen zu suchen, muß also der Grundsatz der Rechtssicherheit mit dem Gleichheitsgrundsatz als Konkretisierung des Gerechtigkeitsgedankens abgewogen werden, so daß im Einzelfall Durchbrechungen der postulierten Rechtseinheit möglich sind.¹²⁸

Die Einheit der Rechtsordnung gebietet nicht, Unrechtsausschließungsgründe eines Gebiets ohne weiteres auch auf andere Teilrechtsgebiete zu übertragen, sondern vielmehr die

¹²⁴ Vgl. Engisch, Anm. 68, S. 83 f.; Peine, Das Recht als System, 1983, S. 99 ff.; Scheele, Anm. 10, S. 73.

¹²⁵ Vgl. Kirchhof, Anm. 73, S. 8; Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (967).

¹²⁶ Vgl. Hallwaß, Anm. 76, S. 82; Hellmann, Anm. 72, S. 93; Kirchhof, Anm. 73, S. 30 f.; Kloepfer, NuR 1987, S. 7 ff (13); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (206).

¹²⁷ Vgl. Günther, Anm. 67, S. 97.

¹²⁸ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 52; Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 46 GG; Jünemann, Anm. 31, S. 83 ff.; Scheele, Anm. 10, S. 68 ff.

unterschiedlichen Aufgaben und Rechtsfolgen der einzelnen Bereiche zu berücksichtigen.¹²⁹ Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung repräsentiert den Gerechtigkeitsgedanken als Grundaussage und damit als dessen Ausprägung den Gleichbehandlungsgrundsatz.¹³⁰ Differenzierungen sind daher aufgrund des Art. 3 GG zulässig, sofern sachgerechte Gründe, die unbedingt in rechtsgebietspezifischen Überlegungen ihren Ursprung haben, nachweisbar sind.¹³¹ Als das Gebot der Einzelfallgerechtigkeit, das aus dem Willkürverbot des Art. 3. Abs. 1 abzuleiten ist, müssen diese sachgerechten Gründe herausgearbeitet und in der jeweiligen Teilrechtsordnung umgesetzt werden. Wertungsdivergenzen in der Rechtsordnung können so erklärt werden, wobei eine widerspruchsfreie Rechtsordnung damit nicht in Frage gestellt wird.¹³²

(3) Zusammenfassung

Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung läßt sich auf verfassungsrechtlich verankerte Prinzipien des Rechtsstaates, insbesondere auf den Gerechtigkeits- und Rechtssicherheitsgrundsatz zurückführen und ist auf dem Boden dieser rechtsstaatlichen Prinzipien zur Auflösung der Kollisionsprobleme zwischen den Teilrechtsordnungen geeignet. Inhaltlich dient der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung dazu, Wertungswidersprüche zu vermeiden, die zwischen den Teilrechtsordnungen auftreten können. Ein solcher Wertungswiderspruch und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung liegt nicht immer schon dann vor, wenn die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich beurteilt wird. Sofern sachgerechte Gründe bei rechtlich unterschiedlicher Behandlung trotz gleichlautenden Tatbestandes in den Teilrechtsordnungen

¹²⁹ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 77; Schmitz, Anm. 38, S. 37 f.; Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (204); Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (239); Schwarz, GA 1993, S. 318 ff. (324).

¹³⁰ Vgl. Günter, Anm. 67, S. 91 f.

¹³¹ Vgl. Peter, Art. 3 Abs. 1 GG als Prinzip absoluter Rechtsgleichheit, 1997, S. 20 ff.; Willkür liegt etwa vor, wenn sich ein sachlicher(BVerfGE 2, 337, 340; BVerfGE 71, 39, 53), sachgerechter(BVerfGE 4, 144, 155; BVerfGE 78, 232, 248), einleuchtender(BVerfGE 9, 334, 337; BVerfGE 25, 269, 293; BVerfGE 48, 227, 235) oder sachlich einleuchtender Grund(BVerfGE 4, 352, 356; BVerfGE 11, 245, 253; BVerfGE 14, 221, 238; BVerfGE 19, 101, 111; BVerfGE 21, 6, 9; BVerfGE 21, 227, 234; BVerfGE 51, 293, 300; BVerfGE 65, 142, 148) nicht finden läßt.

¹³² Vgl. Gentzcke, Anm. 82, S. 184 ff.; Scheele, Anm. 10, S. 73.

gen nachgewiesen werden können, besteht kein Wertungswiderspruch, sondern eine Wertungsdivergenz.

2. Die spezifischen Wirkungen des rechtswidrigen Verwaltungsaktes

Die strafrechtliche Behandlung rechtswidriger Verwaltungsakte bereitet Schwierigkeiten wegen der verwaltungsrechtlich eindeutigen Systematik, daß eine Verwaltungsentscheidung auch bei ihrer Rechtswidrigkeit wirksam ist. Für die Frage, welche strafrechtlichen Folgen die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte hat, ist auf die Geltungsgründe des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit fehlerhafter Verwaltungsakte einzugehen. Danach ist zu untersuchen, inwieweit die Geltungsgründe dieses Dogmas auf das Strafrecht übertragbar sind.

1) Die verwaltungsrechtliche Regelung der rechtswidrigen Verwaltungsakte

(1) Regelung des § 43 VwVfG

Im Grundsatz wird allgemein anerkannt, daß ein wirksamer Verwaltungsakt die ihn erlassende und andere Behörden bindet. Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten wird zumeist ihrer materiellen Bestandskraft sowie ihrer Tatbestands- und Feststellungswirkung zugeordnet.

a. Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

§ 43 VwVfG regelt die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes. Danach wird der Verwaltungsakt unabhängig von seiner Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit wirksam in dem Zeitpunkt, in dem er dem Adressanten oder dem von ihm Betroffenen bekanntgegeben wird (§ 43 Abs. 1 Satz 1 VwVfG), solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch den Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist (§ 43 Abs. 2 VwVfG) oder nichtig ist (§ 43 Abs. 3 VwVfG). Der Begriff der Wirksamkeit ist aber im Gesetz nicht näher definiert. Üblicherweise ist zwischen innerer und äußerer

Wirksamkeit zu unterscheiden.¹³³ Die äußere Wirksamkeit bedeutet die inhaltsunabhängige Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsaktes als Staatsakt und tritt mit Bekanntgabe gegenüber irgendeinem Betroffenen ein. Manchmal spricht man insoweit auch von rechtlicher Existenz des Verwaltungsaktes.¹³⁴ Die innere Wirksamkeit meint demgegenüber, daß der Verwaltungsakt die vorgesehenen Rechtswirkungen entfaltet.¹³⁵ Dieser Fall wird manchmal auch als Verbindlichkeit¹³⁶ oder Geltung¹³⁷ des Verwaltungsaktes bezeichnet.

Innere und äußere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes treten grundsätzlich gleichzeitig ein. Sie können aber zu verschiedenen Zeitpunkten bei aufschiebend befristeten oder aufschiebend bedingten Verwaltungsakten eintreten.¹³⁸ Beide Formen von Wirksamkeit können auch auseinanderfallen. Wenn die äußere Wirksamkeit fehlt, ist der Verwaltungsakt der inneren Wirksamkeit nicht fähig. Wichtigster Fall des Vorliegens der äußeren, aber Fehlens der inneren Wirksamkeit ist die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nach § 43 Abs. 3 VwVfG. Der nichtige Verwaltungsakt ist nach ganz herrschender Meinung existent, aber ohne Rechtswirkungen.¹³⁹

b. Bestandskraft von Verwaltungsakten

Wirksame Verwaltungsakte werden bestandskräftig. Die formelle Bestandskraft wird allgemein mit der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts gleichgesetzt. Sie bedeutet, daß ein Verwaltungsakt nicht mehr mit den ordentlichen Rechtsbehelfen (Widerspruch, An-

¹³³ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 132; Jünemann, Anm. 31, S. 102 f.; Kopp, § 43 VwVfG Rn. 4; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1997, § 9 Rn. 66; Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S. 204 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 116 ff.

¹³⁴ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 132; Jünemann, Anm. 31, S. 102 f.; Kopp, § 43 VwVfG Rn. 5; Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 66; Seibert, Anm. 133, S. 204 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 117.

¹³⁵ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 132; Jünemann, Anm. 31, S. 102 f.; Kopp, § 43 VwVfG Rn. 6; Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 66; Seibert, Anm. 133, S. 204 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 119.

¹³⁶ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 132; Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 66; Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1995, S. 151.

¹³⁷ Vgl. Meyer/Borges, § 43 Rn. 13 VwVfG.

¹³⁸ Vgl. BVerfGE 13, 1, 7; Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 66.

¹³⁹ Vgl. Kopp, § 43 VwVfG Rn. 6; Seibert, Anm. 133, S. 207; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 121 ff.

fechtungsklage) in dem dafür vorgesehenen Verfahren angegriffen werden kann.¹⁴⁰ Die formelle Bestandskraft tritt durch den Ablauf der Rechtsmittelfrist (§§ 70, 74 VwGO), durch eine formell rechtskräftig gewordene gerichtliche Entscheidung oder auch durch einen Rechtsbehelfsverzicht des Anfechtungsberechtigten ein.¹⁴¹ Durch diese formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten wird im Interesse der Funktionsfähigkeit und der Beschleunigung behördlicher und gerichtlicher Verfahren der Rechtsschutz des von einem Verwaltungsakt Betroffenen beschränkt.¹⁴²

Eine allgemein anerkannte Definition der materiellen Bestandskraft von Verwaltungsakten findet sich weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur. In diesem Zusammenhang werden zahlreiche weitere Begriffe verwandt, denen wiederum verschiedene Inhalte zugeschrieben werden.¹⁴³ Überwiegend wird die Ansicht vertreten, aufgrund der materiellen Bestandskraft sei die Regelung eines Verwaltungsakts zwar sowohl für den betroffenen Bürger als auch für die erlassende Behörde maßgeblich und verbindlich.¹⁴⁴ Inhaltlich beschreibt die materielle Bestandskraft das an einen hoheitlichen Entscheidungsträger gerichtete Verbot, eine neue, der Regelung eines von ihr bereits erlassenen Verwaltungsakts widersprechende Entscheidung zu treffen.¹⁴⁵ Eine vorhandene Regelung ist bei späteren Entscheidungen maßgeblich und unangreifbar zugrunde zu legen.¹⁴⁶ Vom ersten Verwaltungsakt darf nicht durch einen zweiten zum Nachteil des Betroffenen abgewichen wer-

¹⁴⁰ Vgl. Claaßen, DVBl. 1983, S. 681 ff. (681); Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (186); Jeromin, NVwZ 1991, S. 543 ff. (545); Kopp, DVBl. 1983, S. 392 ff. (395); Krebs, VerwArch 1976, S. 411 ff. (414); Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 4; Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1995); Seibert, Anm. 133, S. 139; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 17; Nach Ipsen (Die Verwaltung 1984, S. 169 ff. (184 f.)) soll von Bestandskraft nur die Rede sein, wenn neben der Unanfechtbarkeit auch die Unaufhebbarkeit des Verwaltungsakts seitens der Erlassbehörde eingetreten ist, was bei rechtswidrigen Verwaltungsakten nach Maßgabe des § 48 Abs. 4 VwVfG zu beurteilen ist.

¹⁴¹ Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (186); Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 4; Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1995); Seibert, Anm. 133, S. 139 f.

¹⁴² Vgl. Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1995 f.).

¹⁴³ Vgl. Ipsen, Die Verwaltung 1984, S. 169 ff. (170); Kopp, DVBl. 1983, S. 392 ff. (392); Seibert, Anm. 133, S. 132 f.

¹⁴⁴ Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (188); Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 6; Schenke, DÖV 1983, S. 320 ff. (321).

¹⁴⁵ Vgl. Jeromin, NVwZ 1991, S. 543 ff. (545); Kopp, DVBl. 1983, S. 392 ff. (398); Randak, JuS 1992, S. 33 ff. (34).

¹⁴⁶ Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (188).

den.¹⁴⁷ Umstritten ist, zu welchem Zeitpunkt die mit der materiellen Bestandskraft umschriebenen Wirkungen eintreten sollen. Manche Auffassungen meinen, daß ein Verwaltungsakt die mit der materiellen Bestandskraft umschriebenen Wirkungen bereits mit seiner Wirksamkeit entfaltet.¹⁴⁸ Aber andere Auffassungen behaupten, daß erst mit der formellen Bestandskraft auch die materielle eintretet.¹⁴⁹

c. Tatbestands- und Feststellungswirkung

Während sich die Wirkungen der Bestandskraft auf das Verhältnis der erlassenden Behörde zu den Verfahrensbeteiligten bzw. Drittbetroffenen beschränken, wird die Bindung von Behörden an fremde, nicht von ihnen selber erlassene Verwaltungsakte, welche nicht selbst zur Aufhebung des Verwaltungsakts befugt sind, meist nicht der materiellen Bestandskraft zugeordnet, sondern mit den Begriffen der Tatbestands- und Feststellungswirkung umschrieben,¹⁵⁰ wobei allerdings die Begriffe der Tatbestands- und der Feststellungswirkung selbst uneinheitlich verwendet werden.¹⁵¹

Die Tatbestandswirkung bringt zum Ausdruck, daß die rechtliche Existenz eines Verwaltungsaktes außer von den Verfahrensbeteiligten auch von allen anderen Behörden und allen Gerichten beachtet werden muß.¹⁵² Parallel zur materiellen Bestandskraft soll ein bereits vorhandener Verwaltungsakt die Regelung eines späteren präjudizieren.¹⁵³ Aufgrund

¹⁴⁷ Vgl. Ipsen, Die Verwaltung 1984, S. 169 ff. (189 ff.); Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 32 ff.

¹⁴⁸ Vgl. Fluck, VerwArch 1988, S. 406 ff. (411); Ortloff, NJW 1987, S. 1665 ff. (1665 f.); Seibert, Anm. 133, S. 208 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 44.

¹⁴⁹ Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (188); Kopp, DVBl. 1983, S. 392 ff. (395); Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1996).

¹⁵⁰ Vgl. Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 8, 9.

¹⁵¹ Vgl. Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (226 f.); Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 83 f.); Seibert, Anm. 133, S. 69 ff.

¹⁵² Vgl. Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1997); Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (207 f.); Fluck, VerwArch 1988, S. 406 ff. (411 f.); Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 8; Seibert, Anm. 133 S. 69 ff.; Broß (VerwArch 1987, S. 91 ff. (102 ff.)), Sachs (Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 85) und Merten (NJW 1983, S. 1993 ff. (1996)) brauchen auch für diese Bindung den Begriff der materiellen Bestandskraft.

¹⁵³ Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (191).

der Tatbestandswirkung eines Verwaltungsakts wird für andere Behörden die Pflicht begründet, keine widersprechende Entscheidung zu treffen.¹⁵⁴

Unter Feststellungswirkung wird überwiegend die Bindung von Behörden und Gerichten an die zur Begründung der Regelung eines fremden Verwaltungsakts dienenden tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Erwägungen verstanden.¹⁵⁵

d. Grenze der Wirksamkeit von Verwaltungsakten

Nach § 43 Abs. 1 VwVfG wird der Verwaltungsakt mit seiner Bekanntgabe an den Betroffenen rechtswirksam, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob er an die Fehlerfreiheit und damit Rechtmäßigkeit geknüpft ist. Er wird danach auch dann verbindlich, wenn er rechtswidrig sein sollte. Die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes ist also Voraussetzung der Tatbestandswirkung bzw. Verbindlichkeit.

Eine Grenze der Wirksamkeit wird erst durch Nichtigkeitsgründe gezogen. § 43 Abs. 3 VwVfG bringt die Ausnahme zu § 43 Abs. 1 und 2 VwVfG und stellt klar, daß der nichtige Verwaltungsakt unwirksam und unverbindlich ist. Die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes regelt § 44 VwVfG. Nach § 44 Abs. 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Ergänzt und konkretisiert wird diese Generalklausel durch § 44 Abs. 2, wonach einige Rechtsverstöße stets zur Nichtigkeit führen, und durch § 44 Abs. 3, wonach einige Rechtsverstöße nicht die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes zur Folge haben. Entscheidend für die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nach § 44 Abs. 1 VwVfG ist nicht die Schwere des Vorwurfs der Betroffenen, sondern die Schwere und Offenkundigkeit des Fehlers des Verwaltungsaktes.¹⁵⁶

Ein Verwaltungsakt ist nach § 43 Abs. 2 VwVfG bis zu seiner Aufhebung oder Erledigung wirksam. Bis zu diesem Zeitpunkt entfaltet er Bindungswirkung. Die Aufhebung

¹⁵⁴ Vgl. Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (229); Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (207 ff.).

¹⁵⁵ Vgl. Fluck, VerwArch 1988, S. 406 ff. (411); Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (229); Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 9; Randak, JuS 1992, S. 33 ff. (35); Stelkens/Bonk/Sachs-Sachs, § 43 VwVfG Rn. 114).

¹⁵⁶ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 133.

eines Verwaltungsaktes beseitigt jede Bindungswirkung. Während die Aufhebung eines Verwaltungsaktes durch das Gericht in § 113 VwGO geregelt ist, befassen sich die §§ 48, 49 VwVfG mit der Aufhebung durch die Behörde.

Ein rechtswidriger belastender Verwaltungsakt kann nach der hierfür geltenden Regelung des § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit aufgrund der Gebundenheit der Verwaltung an Recht und Gesetz zurückgenommen werden, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist. Die formelle Bestandskraft hindert die Rücknahme nicht.¹⁵⁷

Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes wird von zwei sich widerstrebenden Grundsätzen, d.h. dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes beherrscht.¹⁵⁸ Während die Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte keinen weiteren Voraussetzungen unterliegt, sondern nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG in das Ermessen der Behörde gestellt ist, dürfen begünstigende Verwaltungsakte nur unter den einschränkenden Voraussetzungen der Abs. 2 und 3 des § 48 VwVfG im Interesse des Vertrauensschutzes zurückgenommen werden. Die in Abs. 2 des § 48 VwVfG geregelten Leistungsbescheide dürfen bei schutzwürdigem Vertrauen nicht zurückgenommen werden. Die in Abs. 3 des § 48 VwVfG geregelten sonstigen Verwaltungsakte dürfen zwar auch bei schutzwürdigem Vertrauen zurückgenommen werden, der Betroffene kann aber einen Anspruch auf Ersatz der durch die Rücknahme bewirkten Vermögensnachteile haben. Vertrauensschutz existiert demnach dadurch, daß der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Diese allgemeine Formel wird in den folgenden Sätzen dieser Vorschrift durch positive und negative Beispiele konkretisiert und präzisiert: Schutzwürdig ist das Vertrauen nach § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG in der Regel, wenn der Begünstigte die gewährten Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Nicht schutzwürdig ist das Vertrauen nach § 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG bei Kenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes bzw. grob fahrlässiger Unkenntnis, oder wenn der Verwaltungsakt durch Arglist, Drohung,

¹⁵⁷ Vgl. Bull, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 2. Aufl., 1986, Rn. 672; Peine, Anm. 136, Rn. 329.

¹⁵⁸ Vgl. Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 22.

Bestechung oder durch in wesentlicher Hinsicht unrichtige bzw. unvollständige Angaben erwirkt wurde.¹⁵⁹

Die Rücknahme ist die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes. Der Widerruf bezieht sich dagegen auf rechtmäßige Verwaltungsakte. Während das Ziel der Rücknahme die Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes ist, orientiert sich der Widerruf im wesentlichen auf die Anpassung der durch einen rechtmäßigen Verwaltungsakt geschaffenen Lage an veränderte Umstände.¹⁶⁰ Die Frage des Widerrufs taucht vor allem dann auf, wenn sich die dem Verwaltungsakt zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage geändert hat, und der rechtmäßige Verwaltungsakt inhaltlich nicht mehr mit dem geltenden Recht im Einklang steht. Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft im Ermessen der Behörde widerrufen werden. Nach § 49 Abs. 1 VwVfG ist der Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsaktes jedoch unzulässig, wenn die Behörde nach dem Widerruf einen mit dem widerrufenen Verwaltungsakt inhaltsgleichen Verwaltungsakt erneut erlassen müßte oder eine Unzulässigkeit des Widerrufs aus anderen Gründen im Sinne von § 49 Abs. 1 VwVfG anzunehmen ist. Nach § 49 Abs. 2 VwVfG ist der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes zulässig, wenn einer der Widerrufsgründe, d. h. Widerrufsvorbehalt, Nichterfüllung einer Auflage, Änderung der dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Sach- oder Rechtslage oder vordringliches öffentliches Interesse vorliegt.¹⁶¹

(2) Die Geltungsgründe der rechtswidrigen Verwaltungsakte

Wirksamkeit entfaltet ein Verwaltungsakt auch dann gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG, wenn er rechtswidrig, aber nicht nichtig ist, solange er nicht durch die Behörde zurückgenommen oder widerrufen, durch gerichtliches Urteil aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Im folgenden werden Gründe dafür angeführt, warum auch der rechtswidrige Verwaltungsakt prinzipiell wirksam sein soll.

¹⁵⁹ Vgl. Bull, Anm. 157, Rn. 735 ff.; Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 28 ff.; Peine, Anm. 136, Rn. 331 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Peine, Anm. 136, Rn. 341.

¹⁶¹ Vgl. Bull, Anm. 157, Rn. 751 ff.; Maurer, Anm. 133, § 11 Rn. 39 ff.; Peine, Anm. 136, Rn. 341 ff.

a. Staatliche Autorität

Die herkömmliche Auffassung begründet die Wirksamkeit eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes damit, daß ein Verwaltungsakt unbeschadet seiner Ordnungsmäßigkeit oder Fehlerhaftigkeit eine Bekundung der Staatsautorität sei und als solche Anspruch auf Beachtung habe.¹⁶² Die staatliche Autorität begründe nicht nur im Obrigkeitsstaat die besondere Geltungskraft des Verwaltungsaktes, sondern sie sei auch im Rechtsstaat unverzichtbar, weil es im Großbetrieb der modernen Administration dringend erforderlich sei, über problematische Rechtsfragen in kurzer Zeit verbindlich Klarheit zu schaffen.¹⁶³

Die Auffassung von der staatlichen Autorität als Grund für die Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsaktes, derzufolge nicht das Gesetz, sondern die staatliche Autorität dem Verwaltungsakt seine Geltung verleihe, ist nicht überzeugend in einer rechtsstaatlichen Demokratie, die die Exekutive an Recht und Gesetz bindet (Art. 20 Abs. 3 GG). In einem Rechtsstaat hat der Bürger hoheitliche Anordnungen nicht bedingungslos aufgrund staatlicher Autorität hinzunehmen, vielmehr kann er aufgrund der ihm gewährten Freiheitsräume und Rechtsschutzmöglichkeiten den Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt entgegenzutreten.¹⁶⁴

b. Rechtssicherheit

Das Prinzip der Rechtssicherheit wird von der h. M. als Geltungsgrund für rechtswidrige Verwaltungsakte angesehen.¹⁶⁵ Es hat im Verwaltungsrecht verschiedene Aspekte. Aus

¹⁶² Vgl. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973, S. 224; Goldmann, Anm. 53, S. 153; Hüwels, Anm. 40, S. 22; Scheele, Anm. 10, S. 78 ff.

¹⁶³ Vgl. Heike, Der gegenwärtige Stand der Lehre vom nichtigen Verwaltungsakt, 1959, S. 8; Vogel, VVDStRL 28, S. 268 ff. (269); Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., S. 370.

¹⁶⁴ Vgl. Lange, Jura 1980, S. 456 ff. (461 f.); Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 41; Rademacher, Anm. 14, S. 64; Scheele, Anm. 10, S. 78 f.

¹⁶⁵ Vgl. Häberle, FS-Boorberg, 1977, S. 47 ff. (83); Hill, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, S. 15; Hüwels, Anm. 40, S. 45; Hundt, Anm. 19, S. 137; Marx, Anm. 53, S. 44; Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 (972); Wolff/Bachof, Anm. 163, S. 175.

ihm folgt der Gedanke der Effektivität der Verwaltung bei belastenden Verwaltungsakten und der Gedanke des Vertrauensschutzes im Fall begünstigender Verwaltungsakte.

a) belastende Verwaltungsakte

Als Argument für die grundsätzliche Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsaktes wird die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung genannt.¹⁶⁶ Der Verwaltungsakt ist ein wichtiges Instrument zur effektiven Verwirklichung von Verwaltungszielen, der die Rechte und Pflichten des einzelnen klar umschreibt und dadurch für die Bewältigung der Massenvorgänge der modernen Verwaltung geeignet ist. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn die Rechtslage schwierig oder unübersichtlich ist oder eine Entscheidung schnell getroffen werden muß, so daß auch die rechtswidrige Entscheidung zumindest vorerst wirksam und nur angreifbar sein soll.¹⁶⁷ Es würde die Funktionsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt, wenn der Bürger jede ihm gegenüber ergangene Regelung, die er für fehlerhaft hält, als unbeachtlich ansehen könnte.

Der Gedanke der Effektivität der Verwaltung spielt bei belastenden Verwaltungsakten eine wesentliche Rolle, weil nur dort der Staat darauf angewiesen ist, seine Entscheidungen bzw. Regelungen durchzusetzen.¹⁶⁸ Die Wirksamkeit des rechtswidrigen, belastenden Verwaltungsaktes trägt auch zum Schutz des Vollzugsinteresses der Verwaltung gegenüber einer Selbstjustiz des Bürgers bei.¹⁶⁹

b) begünstigende Verwaltungsakte

Im Falle begünstigender Verwaltungsakte basiert die Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte auf dem aus dem Rechtssicherheitsprinzip abzuleitenden Gedanken des Ver-

¹⁶⁶ Vgl. Forsthoff, Anm. 162, S. 251 f.; Kopp, Vor § 35 VwVfG Rn. 2; Maurer, Anm. 133, § 9 Rn. 40 f.; Wolff/Bachof, Anm. 163, S. 370.

¹⁶⁷ Zur Klarstellungs- und Stabilisierungsfunktion des Verwaltungsaktes Ossenbühl, JuS 1979, S. 681 ff. (683); Vogel, VVDStRL 28 (1970), S. 268 ff. (269).

¹⁶⁸ Vgl. Hübennt, Anm. 16, S. 86; Hundt, Anm. 19, S. 139.

¹⁶⁹ Vgl. Kopp, § 44 VwVfG Rn. 8; Wüterich, NStZ 1987, S. 106 ff. (108).

trauensschutzes.¹⁷⁰ Der Grundsatz der von der Rechtmäßigkeit unabhängigen Wirksamkeit gibt dem Begünstigten, der im Normalfall auf die Rechtmäßigkeit der Regelung vertraut, die erforderliche Sicherheit für seine Dispositionen.¹⁷¹ Begünstigende Verwaltungsakte bleiben trotz ihrer Rechtswidrigkeit noch wirksam, wobei deren Rücknehmbarkeit beschränkt ist. Das Vertrauen des Begünstigten läßt sich also sachlich als das Interesse am Bestand des Verwaltungsaktes verstehen. Im Fall des Umweltrechts wird der Genehmigungsempfänger darauf vertrauen, daß der Verwaltungsakt das umweltrechtliche Verfahren in Form der Genehmigung zum Abschluß gebracht und hoheitlich die Unbedenklichkeit der beantragten Nutzung von Umweltgütern festgelegt hat.¹⁷²

Der Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes erlangt besondere Bedeutung bei der Aufhebung von den begünstigenden Verwaltungsakten, die nur unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG erfolgen darf. Die Genehmigung ist aufhebbar, wenn das Vertrauen des Genehmigungsempfängers in den Bestand der Genehmigung nicht schutzwürdig ist (§ 48 Abs. 2 VwVfG). Bis zu dieser Aufhebung ist das Bestandsinteresse durch das Prinzip der Rechtssicherheit geschützt.¹⁷³

2) Betrachtung über die Übertragbarkeit der Regelung des § 43 VwVfG in das Strafrecht

(1) Bindungswirkung von Verwaltungsakten

¹⁷⁰ Vgl. Forsthoff, Anm. 162, S. 224; Maurer, FS-Boorberg, 1977, S. 223 (228); Wolff/Bachof, Anm. 163, S. 414.

¹⁷¹ Vgl. Bull, Anm. 157, Rn. 719; Rademacher, Anm. 14, S. 67.

¹⁷² Bei den Ansichten, die auf die Rechtmäßigkeit der Genehmigung abstellen, wird dem Täter das unerträgliche Prüfungs- und Beurteilungsrisiko aufgebürdet, was diesem im Hinblick auf die Komplexität der verwaltungsrechtlichen Materie unmöglich ist. Zudem wird ein Effizienzverlust bei der Ausübung staatlicher Kontrolle verursacht, wenn jeder Genehmigungsinhaber überprüfen kann oder muß, ob ein begünstigender Verwaltungsakt rechtmäßig ist (vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 49; Horn, UPR 1983, S. 362 ff. (365); Immel, Anm. 2, S. 131 f.; Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16 c; Weber, Anm. 62, S. 45.)

¹⁷³ § 48 VwVfG schränkt nicht die Gültigkeit rechtswidriger Verwaltungsakte ein, sondern erlaubt nur die Aufhebung eines Verwaltungsaktes in Form einer weiteren behördlichen Entscheidung unter bestimmten Voraussetzungen (Vgl. Scheele, Anm. 10, S. 77).

Ein von einer Verwaltungsbehörde wirksam erlassener Verwaltungsakt muß in seiner Existenz und seinem Inhalt außer von den Verfahrensbeteiligten auch von allen anderen Behörden, Rechtsträgern, Dritten und allen Gerichten beachtet werden. Dies bedeutet, daß vom Strafgericht dort, wo seine eigene Entscheidung vom Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Verwaltungsakts abhängig ist, die bereits existente Behördenentscheidung als gegeben und maßgeblich hingenommen werden muß.¹⁷⁴ Die Bindungswirkung¹⁷⁵ gilt nicht nur für diejenigen Fälle, in denen ein Strafgesetz ausdrücklich eine bestimmte Behördenentscheidung zum Tatbestandsmerkmal erhebt,¹⁷⁶ sondern auch dort, wo die Beurteilung der Strafbarkeit einer Person von einer Verwaltungsentscheidung abhängig ist.¹⁷⁷

Die Bindungswirkung ergibt sich aus der gewalten- und funktionsteilenden rechtsstaatlichen Zuständigkeitsordnung, die Regelungslücken wie -überschneidungen vermeiden und ein homogenes System der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt schaffen will.¹⁷⁸ Deshalb wird verlangt, daß Gerichte und Verwaltungsbehörden im Verhältnis zueinander wie untereinander kompetenzgerechte Hoheitsakte in der Weise respektieren, daß sie die in ihnen getroffenen Regelungen ihren eigenen Entscheidungen zugrundelegen.¹⁷⁹ Hierdurch wird sichergestellt, daß die verschiedenen Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche gewahrt bleiben.¹⁸⁰ Dort, wo eine Verwaltungsbehörde bestimmte Tätigkeiten genehmigt oder verboten hat, haben also Strafgerichte im Bereich der verwaltungsakzessorischen Delikte nicht die Zuständigkeit, Behördenentscheidungen zu übergehen und an deren Stelle eine eigene Entscheidung zu stellen.

¹⁷⁴ Vgl. Breuer, DÖV 1987, S. 169 ff. (179); ders., NJW 1988, S. 2072 ff. (2074); ders., AöR 115 (1990), S. 448 ff. (453); Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (209); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (222).

¹⁷⁵ Die Terminologie ist sehr uneinheitlich. Die Bindungswirkung wird auch mit dem Begriff Verbindlichkeit gleichgesetzt, der wiederum in die Begriffe Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung untergliedert wird. Vgl. Erichsen/Knoke, NVwZ 1983, S. 185 ff. (188); Fluck, VerwArch 79 (1988), S. 406 ff. (411 f.); Ipsen, Die Verwaltung 1984, S. 169 ff. (171 ff.); Kirchhof, NJW 1985, S. 2977 ff. (2983); Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (207); Seibert, Anm. 133, S. 73 ff.

¹⁷⁶ Vgl. Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (230); Merten, NJW 1983, S. 1993 ff. (1997).

¹⁷⁷ Vgl. Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (201 ff.).

¹⁷⁸ Vgl. Fluck, VerwArch 79 (1988), S. 406 ff. (413); Hundt, Anm. 19, S. 73; Ipsen, Die Verwaltung 1984, S. 169 ff. (176 f.); Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (228).

¹⁷⁹ Vgl. Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (228 f.); Kopp, DVBl. 1983, S. 392 ff. (400).

¹⁸⁰ Vgl. Fluck, VerwArch 79 (1988), S. 406 ff. (413); Gerhardt, BayVBl. 1990, S. 549 ff. (552); Isensee, NJW 1985, S. 1007 ff. (1009); Kirchhof, NJW 1985, S. 2977 ff. (2982 f.); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (222).

Rechtmäßige verwaltungsbehördliche Entscheidungen müssen Strafgerichte aus kompetenzrechtlichen Gründen berücksichtigen und dürfen sie nicht durch eigene Entscheidungen ersetzen. Es würde in die in einem gewaltenteilten Staat bestehende, die Gewaltenteilung verwirklichende Zuständigkeitsordnung eingreifen, wenn die Bindungswirkung der rechtmäßigen Verwaltungsakte im Strafrecht mißachtet werden könnte.

Demgegenüber stellt sich die Frage, ob eine solche, kompetenzgerechte und daher auch von Strafgerichten zu beachtende Bindungswirkung der Behördenentscheidungen auch für rechtswidrige Verwaltungsakte noch vorliegen kann.

(2) Begrenzung der bindenden Wirkung von rechtswidrigen Verwaltungsakten im Strafrecht

a. Gewaltenteilung und Zuständigkeitsverteilung

Eine erhebliche Rolle in der Diskussion um Zuständigkeitssicherung für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung spielt die Berufung auf das Gewaltenteilungsprinzip. Der Gewaltenteilungsgrundsatz spielt auch hinsichtlich der Bindung der Gerichte an Verwaltungsakte eine entscheidende Rolle.

Nach einer im Verwaltungsrecht vertretenen Lehrmeinung folgt aus dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip zwingend die Bindung der ordentlichen Gerichte an Verwaltungsakte.¹⁸¹ Zu fragen bleibt aber, inwieweit Verwaltungsakte dann Bindungswirkungen entfalten können, wenn die Verwaltungsakte rechtswidrig sind.

a) Gewaltenteilungsprinzip

Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes, der in Art. 20 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert ist, wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Das Grundgesetz sieht eine

¹⁸¹ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 49; Lagemann, Anm. 22, S.66.

grundsätzliche Unterscheidung der Staatsgewalten vor. Nach der Bedeutung der Gewaltentrennung müssen die durch die jeweiligen Organe erlassenen Akte von den beiden anderen Gewalten grundsätzlich anerkannt und respektiert werden.¹⁸²

Diese gegenseitige Unabhängigkeit der Gewalten ist nicht streng durchgeführt.¹⁸³ Das Grundgesetz versteht die Gewaltenteilung nicht im Sinne einer strikten Gewaltentrennung, sondern als ausgewogenes System gegenseitiger Hemmung und Kontrolle, ohne daß die Eigenständigkeit der einzelnen Staatsgewalten in Frage gestellt wird. Demnach hat das Gewaltenteilungsprinzip die Begrenzung staatlicher Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle zum Ziel.¹⁸⁴

b) Verbindlichkeit von rechtswidrigen Verwaltungsakten gegenüber Strafgerichten

Die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte wirkt sich auch im Spannungsverhältnis von gegenseitiger Unabhängigkeit und Bindung zwischen Strafgerichten und Verwaltungsbehörden aus.

Die „Verselbständigung“ der Staatsgewalten und die ihnen zugewiesenen Kompetenzbereiche sprechen dafür, der Verwaltung eigenständige Entscheidungsbefugnisse zu belassen und nicht durch umfassende Kontrollkompetenzen der Strafgerichte zu unterlaufen, weil anderenfalls der Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 GG ausgehöhlt würde, wenn Strafgerichte uneingeschränkt die Verwaltungsbehördenentscheidungen kontrollieren dürften.¹⁸⁵ So ist es selbstverständlich, daß Strafgerichte einen wirksamen Verwaltungsakt, der rechtswidrig ist, weder aufheben noch abändern, zurücknehmen oder widerrufen können. Die Befugnis zur Aufhebung von Verwaltungsakten ist allein den Verwaltungsgerichten zugewiesen, und zur Abänderung, Rücknahme oder Widerruf ist nur die jeweils zuständige Verwaltungsbehörde befugt.

¹⁸² Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 49.

¹⁸³ Herzog weist darauf hin, daß seit Inkrafttreten der VwGO die Pflicht der Richter, Akte der beiden anderen Gewalten zu respektieren, d. h. als gültig zugrunde zu legen, weitgehend durchbrochen ist (Vgl. Schmitz, Anm. 38, S. 32.).

¹⁸⁴ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 50.

¹⁸⁵ Vgl. Fluck, VerwArch 1988, S. 406 ff. (413).

Das Problem der Bindung besteht immer dann, wenn der Strafrichter in einem strafgerichtlichen Verfahren von einer vorgreiflichen Verwaltungsbehördenentscheidung abweichen möchte. Die Frage stellt sich, ob und inwieweit sich ein Strafgericht zu dem von einer Verwaltungsbehörde gesetzten Akt inhaltlich in Widerspruch setzen darf.

Nach der von Kormann vertretenen Auffassung ist unter der Tatbestandswirkung diejenige Wirkung zu verstehen, die ein Staatsakt als solcher durch die bloße Tatsache seines Vorhandenseins hat.¹⁸⁶ Demnach löst die bloße Existenz des Verwaltungsaktes eine generelle Pflicht der Strafgerichte aus, den wirksamen Hoheitsakt zu beachten. Gegen diese Definition bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Kormann folgert jedoch aus der Verpflichtung, die Existenz eines Verwaltungsaktes anzuerkennen, auch eine inhaltliche Bindung, indem er in der Tatbestandswirkung nichts anderes als die Wirkung der Verbindlichkeit schlechthin sieht,¹⁸⁷ ohne zwischen Existenz und inhaltlicher Wirkung zu differenzieren.¹⁸⁸ Diese Begriffserweiterung hat zwangsläufig zur Folge, daß jeder Verwaltungsakt, dessen Inhalt präjudizielle Bedeutung für ein Strafverfahren aufweist, Bindungswirkung für Strafgerichte auslösen soll, ohne daß eine derart weitgehende Beschränkung der Kognitionsfreiheit des Strafrichters gesetzlich bestimmt, oder zumindest deren Umfang im objektiven oder subjektiven Bereich auch annähernde begrenzt ist.¹⁸⁹ Sehr fraglich ist jedoch, ob aus der bloßen Existenz des Staatsaktes eine solch weitgehende Bindungswirkung abgeleitet werden kann.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden, denn aus der bloßen Existenz eines Verwaltungsaktes folgt noch nicht die Verbindlichkeit von dessen Inhalt. In Fällen einer allumfassenden inhaltlichen Bindungswirkung käme den Verwaltungsakten eine größere Verbindlichkeit als allen anderen Staatsakten zu, insbesondere den förmlichen Gesetzen und den rechtskräftigen Urteilen. Auch bei rechtswidrigen Verwaltungsakten soll eine uneingeschränkte Bindungswirkung bestehen, während fehlerhafte Rechtsnormen nichtig und daher nicht verbindlich sind. Anders als Urteile, die nur innerhalb bestimmter objektiver und subjektiver Grenzen binden, würde die bindende Wirkung des Verwaltungsaktes umfassend gewährleistet werden. Zweifel an einer so weitgehende Tatbestandswirkung ergeben

¹⁸⁶ Vgl. Kormann, AöR 30 (1913), S. 253 ff. (255); ders., JöR 7 (1913), S. 1 ff. (14).

¹⁸⁷ Vgl. Kormann, AöR 30 (1913), S. 253 ff. (255); ders., JöR 7 (1913), S. 1 ff. (14 f.)

¹⁸⁸ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 84; Jesch, Die Bindung des Zivilrichters an Verwaltungsakte, 1956, S. 62.

¹⁸⁹ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 85.

sich insbesondere aus dem Ergebnis, daß der Strafrichter selbst dann an den rechtswidrigen Verwaltungsakt gebunden sein soll, wenn er die Ermächtigungsnorm für den Erlaß eben dieses Verwaltungsaktes im Rahmen seiner Verwerfungskompetenz für unwirksam erklärt hat.¹⁹⁰

Für eine Bindung an den Inhalt des wirksamen Verwaltungsaktes könnte das Argument sprechen, daß bei einer Überprüfbarkeit eines Verwaltungsaktes durch die Strafgerichte die dem Verwaltungsrecht eigene Unterscheidung zwischen Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit des Verwaltungsakts aufgehoben werde und die Strafgerichte daher rechtswidrige, aber verwaltungsrechtlich wirksame Verwaltungsakte als inhaltlich verbindlich anerkennen müßten.¹⁹¹ Die Verpflichtung, die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes anzuerkennen, beruht auf der Tatsache des Vorhandenseins dieses Verwaltungsaktes, unabhängig von der Frage seiner inhaltlichen Richtigkeit. Die Allgemeinverbindlichkeit der inhaltlichen Feststellung ist also nicht unabdingbar für das Anerkennenmüssen der Existenz des wirksamen Verwaltungsaktes. Diese Verneinung der Bindung des Strafrichters an den Inhalt des rechtswidrigen Verwaltungsaktes führt nicht zu einer Mißachtung des Verwaltungshandelns sowie nicht zu einer Nivellierung der Unterscheidung zwischen wirksamen und nichtigen Verwaltungsakten und beeinträchtigt nicht die den Verwaltungsbehörden zugewiesenen Verwaltungsaufgaben von der Exekutive. Denn der Verwaltungsakt bleibt wirksam und wird vollstreckt, obwohl ein Strafrichter den Verwaltungsakt für rechtswidrig hält.¹⁹² Im Fall, daß der Strafgerichtsbarkeit das Recht zugebilligt wird, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zu überprüfen, handelt es sich nicht um seine Aufhebung, sondern nur um seine strafrechtliche Relevanz.¹⁹³

¹⁹⁰ Wenn Strafgerichte aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips an Verwaltungsakte gebunden wären, so müßten sie erst recht an untergesetzliche Rechtsnormen, z. B. Rechtsverordnung oder Satzung, die die Exekutive erlassen kann, gebunden sein. Hier wird die unverständliche Diskrepanz deutlich, daß der Strafrichter zwar bezüglich rechtswidriger Rechtsverordnungen die Verwerfungskompetenz hat, aber bezüglich rechtswidriger Einzelanordnungen nicht. Besonders verstärkt sich diese Diskrepanz, wenn die Einzelfallmaßnahme der Verwaltung auf diesen untergesetzlichen Rechtsnormen beruht. Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 85 ff.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (846 ff.); Winkelbauer, Anm. 5, S. 37 ff.

¹⁹¹ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 89.

¹⁹² Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 89 ff.

¹⁹³ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 56 ff.; Schmitz, Anm. 38, S. 33 f.

Aus dem Gesichtspunkt der Kompetenz der Exekutive kann keine Notwendigkeit zum Anerkennenmüssen rechtswidriger Verwaltungsakte hergeleitet werden. Notwendige Voraussetzung dafür, die Nichtbeachtung der von der Verwaltung erlassenen Akte als ein Kompetenzübergreif anzusehen, ist, daß die behördliche Entscheidung sich ihrerseits im Rahmen der der Behörde zugewiesenen Kompetenzen hält. Ansonsten ist die Mißachtung einer solchen Entscheidung keine Verletzung ihrer Kompetenzen, weil die Behörde den ihr durch die Gesetze gesteckten Rahmen verlassen hat.¹⁹⁴ Wenn die Behörde ihre Zuständigkeit überschreitet, z. B. wenn sie in einem durch die Gesetze einer anderen Behörde zugewiesenen Bereich handelt, verläßt sie den ihr durch die Gesetz gesteckten Bereich und handelt im Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers. Wenn trotzdem auch einem rechtswidrigen Verwaltungsakt Bindungswirkung zuerkannt wird, wird zur Begründung nicht mehr entscheidend auf den Gesichtspunkt der Kompetenz, sondern auf den Gedanke der Rechtssicherheit abgestellt.¹⁹⁵

Wenn der Strafrichter an der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes zweifelt, ist er verpflichtet, den Verwaltungsakt auf seine Fehlerhaftigkeit zu überprüfen. In diesem Fall muß er zunächst feststellen, ob der Verwaltungsakt nur rechtswidrig oder schon nichtig ist. Hierbei geht es um eine inhaltsbezogene Rechtmäßigkeitskontrolle, die allein hinsichtlich der Rechtsfolge von der üblichen Rechtmäßigkeitsprüfung abweicht, wenn der Verwaltungsakt zur Nichtigkeit führt.¹⁹⁶ Falls der Strafrichter wirklich aufgrund der Existenz eines Verwaltungsaktes auch an dessen Inhalt gebunden sein soll, so hat er nicht zu prüfen, ob der Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist, und auch nicht, ob er rechtswidrig oder nichtig ist. Das Argument der allumfassende inhaltlichen Bindungswirkung ist in sich widersprüchlich.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Vgl. Fluck, VerwArch 79 (1988), S. 406 ff. (413); Frisch, Verwaltungszessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht, 1993, S. 85; Marx, Anm. 53, S. 39.

¹⁹⁵ Vgl. Fluck, VerwArch 79 (1988), S. 406 ff. (413); Hundt, Anm. 19, S. 126; Marx, Anm. 53, S. 39; Peine, JZ 1990, S. 201 ff. (209).

¹⁹⁶ Zu diesem Unterschied in der Rechtsfolge hinsichtlich der inhaltlichen Überprüfung Haaf, Anm. 22, S. 90; Mohrbotter, JZ 1971, S. 213 ff. (214).

¹⁹⁷ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 90 f.; Mohrbotter, JZ 1971, S. 213 ff. (215), hat diesen Fall als juristische Schizophrenie angesehen: Obwohl das Gericht bei der inzidenten Prüfung des fehlerhaften, aber nicht nichtigen Verwaltungsakts die Rechtswidrigkeit des Hoheitsaktes erkennen muß, hat es wegen der Vermutung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes mit bindender Wirkung von dessen Fehlerlosigkeit auszugehen.

Eine eigenständige Rechtmäßigkeitskontrolle des Strafrichters wird in der verwaltungsrechtlichen Literatur als Eingriff in die Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit abgelehnt.¹⁹⁸ Aber es gibt in der bestehenden Rechtsordnung keinen eigenständigen Grundsatz, wonach allein den Verwaltungsgerichten die ausschließliche Kompetenz zur Rechtmäßigkeitsprüfung von Verwaltungsakten eingeräumt wird.¹⁹⁹ Vielmehr verkennt die Ansicht von der ausschließlichen verwaltungsgerichtlichen Kompetenz zur Rechtmäßigkeitsprüfung den Unterschied zwischen der Kompetenz, einen Verwaltungsakt aufzuheben, und derjenigen Kompetenz, vom Inhalt dieses Aktes abzuweichen. Strafgerichte lassen sich von einer auf den Bereich des Strafrechts begrenzten eigenständigen Prüfungsbefugnis der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nicht ausschließen.²⁰⁰ Also liegt bei Mißachtung rechtswidriger Verwaltungsakte ein Kompetenzübergreif der Strafgerichte auf die Verwaltungsgerichte nicht vor. Denn das Strafgericht hat die rechtswidrige Verwaltungsakte nicht aufgehoben, sondern nur die ihm aufgebene Entscheidung einer Strafsache gefällt.

b. Das Argument aus Art. 92, 97 Abs. I GG

Eine Bindung des Strafrichters an Einzelfallentscheidungen der Exekutive, ohne daß er diese auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft, kann bedeuten, daß der Strafrichter an den Inhalt der verwaltungsbehördlichen Entscheidungen gebunden werden soll. Fraglich ist damit, ob eine solche Bindung mit dem durch Art. 92 GG den Gerichten vorbehaltenen Rechtsprechungsmonopol²⁰¹ und der in Art. 97 Abs. I GG verfassungsrechtlich gewährleisteten richtlichen Unabhängigkeit²⁰² vereinbar ist.

Art. 92 GG enthält ein Rechtsprechungsmonopol zugunsten der Gerichte aller Gerichtsbarkeiten. Daraus folgt, daß das abschließende Unwerturteil über ein bestimmtes Verhalten und dessen Vereinbarkeit mit der Strafrechtsordnung keiner Verwaltungsbehörde, sondern

¹⁹⁸ Vgl. Knöpfle, BayVBl. 1982, S. 225 ff. (228 f.); Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (167).

¹⁹⁹ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (855 f.).

²⁰⁰ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 58; Tiedemann, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht, 1969, S. 279 f.

²⁰¹ Zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsprechungsmonopol des Richters vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 92.

²⁰² Zur Bedeutung der richtlichen Unabhängigkeit vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 97.

letztlich allein dem Strafrichter obliegen.²⁰³ Das Rechtsprechungsmonopol würde daher in Form der Verbindlichkeit wirksamer Verwaltungsakte unterlaufen, wenn ein Strafrichter unüberprüfbar von der Existenz der verwaltungsbehördlichen rechtswidrigen Entscheidungen ausgehen müßte. Denn ein für den Strafrichter geltendes Überprüfungsverbot der Rechtmäßigkeit eines präjudiziellen Verwaltungsaktes würde dem Strafrichter die abschließende Feststellung über den Unwertgehalt einer bestimmten Verhaltensweise entziehen, und es würde dann der Strafrichter allein zum Erfüllungsgehilfen der Exekutive ohne eigene Entscheidungs- und Bewertungsmöglichkeit.²⁰⁴

Dem Einwand, daß der Verwaltungsakt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliege, so daß die Bindung des Strafrichters an den Verwaltungsakt materiell nur die Bindung an die Entscheidung der Verwaltungsgerichte sei, wird entgegengehalten, daß die umweltrechtliche Genehmigung regelmäßig mangels Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO keiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.²⁰⁵ Auch die Argumentation, daß eine verwaltungsbehördliche Aufhebungsentscheidung vom Genehmigungsinhaber anfechtbar sei, also der vollen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliege, geht fehl, weil nach dem Standpunkt der überwiegenden Meinung der Strafrichter unabhängig von einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle des Verwaltungsaktes an die in ihm konkretisierte Verhaltenspflicht, d. h. nicht an das nachfolgende Verwaltungsgerichtsurteil, sondern an den rechtswidrigen Verwaltungsakt gebunden sein soll.²⁰⁶ Also kann die Bindung des Strafrichters an Verwaltungsakte nicht materiell die Bindung an die Entscheidung des Verwaltungsgerichts bedeuten.

Nach der in Art. 97 Abs. 1 GG niedergelegten richterlichen Unabhängigkeit ist der Richter nur dem Gesetz unterworfen. Daher soll er seine Entscheidung nicht aufgrund von Einzelakten der Exekutive treffen, sondern auf der Grundlage eigener Ermittlungen, Erkenntnisse, Wertungen, Beweiswürdigungen und Rechtsanwendung.²⁰⁷ Wenn Verwaltungsbehörden auch durch rechtswidrige Entscheidungen bestimmen würden, welche Verhaltens-

²⁰³ Vgl. BVerfGE 22, 49, 78; Haaf, Anm. 22, S. 244 ff.; Mohrbotter, JZ 1971, S. 213 ff. (216).

²⁰⁴ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 244 ff.; Mohrbotter, JZ 1971, S. 213 ff. (216); Rademacher, Anm. 14, S. 82 ff.; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); ders., wistra 1992, S. 1 ff. (5); Winkelbauer, DÖV 1988, S. 723 ff. (725); dagegen Scheele, Anm. 10, S. 94.

²⁰⁵ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 66; Rademacher Anm. 14, S. 83 f.

²⁰⁶ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 245; Scheele, Anm. 10, S. 95.

²⁰⁷ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 246.

weisen die Strafgerichte als strafbar erfassen dürften und welche nicht, könnte dies folglich zu einer Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit führen. Denn er wäre dabei nicht mehr ausschließlich dem Gesetz unterworfen, sondern vielmehr darüber hinaus an die Rechtsfeststellungen der Exekutive gebunden.²⁰⁸

c. Die Vorfragenkompetenz des Strafrichters

§ 262 StPO ist eine strafprozessuale Sondernorm, die für die Bindungsfreiheit des Strafrichters im Strafverfahrensbereich spricht. Nach § 262 Abs. 1 StPO kann der Strafrichter über eine außerstrafrechtliche Vorfrage selbst entscheiden. Darüber hinaus steht es gemäß § 262 Abs. 2 StPO im Ermessen des Strafgerichts, entweder selbst die Vorfrage aus dem anderen Rechtsgebiet zu entscheiden, oder das Urteil des anderen Gerichts abzuwarten. Diese Bestimmung ist auch auf verwaltungsrechtliche Vorfragen anzuwenden, wie sich aus § 154 d StPO und § 148 ZPO ableiten läßt.²⁰⁹ Daraus ergibt sich, daß eine grundsätzliche Bindung der Strafgerichte an Verwaltungsakte jeder Art einfachgesetzlich nicht vorgesehen ist. Ansonsten müßte die Strafprozeßordnung eine Aussetzungspflicht hinsichtlich außerstrafrechtlichen Vorfrage vorschreiben.²¹⁰

d. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt

Weiterhin ergeben sich Zweifel, ob eine Nichtüberprüfbarkeit von Verwaltungsakten im Strafverfahren mit dem in Art. 19 Abs. 4 GG statuierten Gebot eines effektiven Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt vereinbar ist. Denn Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur die Möglichkeit, einen Verwaltungsakt vom Richter nachprüfen zu lassen, sondern darüber hinaus auch die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes.²¹¹ Bei der Bindung an den rechtswidrigen Verwaltungsakt müßte der Strafrichter ihn ohne volle tatsäch-

²⁰⁸ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 246; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (844); Mohrbotter, JZ 1971, S. 213 ff. (216); Rademacher, Anm. 14, S. 82 ff.; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1268); dagegen vgl. Scheele, Anm. 10, S. 94 f.

²⁰⁹ Vgl. Bruns, FS-Lent, 1957, S. 107 ff. (144); Kleinknecht/Meyer-Großer, § 262 StPO Rn. 10.

²¹⁰ Vgl. Scheele, Anm. 10, S. 91.

²¹¹ Vgl. BVerfGE 35, 263 ff., 272 ff.; BVerfGE 37, 150 ff., 153; Schenke, JR 1970, S. 449 ff. (452); Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (862).

liche und rechtliche Würdigung als Strafbarkeitsbedingung hinnehmen.²¹² Der Bürger wird damit in seinen Rechten verletzt, ohne sich auf die Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Maßnahme und auf das Bestehen eines eigenen materiellen Rechts berufen zu können.

Gegen die verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 19 Abs. 4 GG kann nicht eingewandt werden, daß der rechtswidrige Verwaltungsakt im Verwaltungsrechtsweg nachprüfbar ist, so daß der Rechtsweg gegen den Verwaltungsakt jedenfalls im Verwaltungsverfahren eröffnet ist.²¹³ Denn trotz einer nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes kann nach der überwiegenden Meinung die aufgrund des Nichtbeachtens des rechtswidrigen Verwaltungsaktes ergangene strafgerichtliche Entscheidung nicht mehr korrigiert werden.²¹⁴ Auch eine Anfechtungsklage hat keine Auswirkung auf das Strafverfahren, weil sie den Strafrichter nicht zur Aussetzung des Strafverfahrens berechtigen kann und der Ausgang des verwaltungsrechtlichen Verfahrens für die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung gegen den Verwaltungsakt unerheblich ist.²¹⁵

Auch wenn man davon ausgeht, daß man die spätere Aufhebung des Verwaltungsaktes durch ein Verwaltungsgericht als einen Wiederaufnahmegrund nach § 359 Nr. 5 StPO ansieht, führt dies nicht weiter, weil zum einen eine rückwirkende Aufhebung die Strafbarkeit nicht berührt, und somit auch kein Wiederaufnahmegrund besteht,²¹⁶ zum anderen die Lösung über die Wiederaufnahmemöglichkeit nach § 359 Nr. 5 StPO einen effektiven Rechtsschutz nicht erreichen kann, weil sowohl die Strafe als auch die weiteren Folgen wie etwa Berufsverbot und Betriebsstilllegung auch bei einer späteren Aufhebung des Verwaltungsaktes regelmäßig längst vollzogen sind.²¹⁷

²¹² Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (845).

²¹³ Vgl. OLG Stuttgart, DÖV 1967, S. 132; Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (862 f.).

²¹⁴ Vgl. BGHSt 23, 86 ff., 93 f.; Haaf, Anm. 22, S. 247; Schmitz, Anm. 38, S. 19; Stern, FS-Lange, 1976, S. 859 ff. (862 f.).

²¹⁵ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (845); Daher kann auch die Lösung von Schenke, JR 1970, S. 449 ff. (454), daß der Strafrichter das Verfahren bis zur verwaltungsgerichtlichen Klärung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes auszusetzen habe, nicht befriedigen.

²¹⁶ Vgl. BGHSt 23, 86 ff., 93 f.; Haaf, Anm. 22, S. 258 ff; Kleinknecht/Meyer-Großer, § 359 StPO Rn. 17; Schmitz, Anm. 38, S. 19.

²¹⁷ Vgl. Haaf, Anm. 22, S. 260 f.; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (845 f.).

(3) Die Übertragbarkeit des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte

Aus Gründen der Rechtssicherheit billigt das Verwaltungsrecht, das Schwebestände nicht dulden kann, auch rechtswidrigen Verwaltungsakten grundsätzliche Rechtswirksamkeit zu. Auch solche rechtswidrigen Verwaltungsakte können also Bindungswirkung entfalten.

Die Rechtssicherheit ist im Streit um die Reichweite der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht ein wichtiges Argument. Mit dem Verlust von Rechtssicherheit, die im Verwaltungsrecht aufgrund der Wirksamkeit eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes besteht, begründen die Verfechter einer strengen Verwaltungsaktsakzessorietät ihre Kritik gegen abweichende Auffassungen. Aber von ihnen wird nicht ausdrücklich angegeben, warum das verwaltungsrechtliche Dogma der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte in gleicher Weise auch im Strafrecht verwirklicht werden muß. Die Begründung dafür wird allein mittelbar mit dem im Zusammenhang mit der Rechtssicherheit verwendeten Argument von der Einheit der Rechtsordnung unterstützt.

a. Unterschied zwischen verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Rechtswidrigkeit

Ein strafrechtliches Verbot gilt dann unbedingt, wenn der Straftatbestand erfüllt ist und keine Rechtfertigungsgründe bestehen. Ob ein konkretes Verhalten im Verwaltungsrecht verboten sein soll, wird demgegenüber erst dann entschieden, wenn das Verhalten entweder behördlich untersagt werden muß oder untersagt werden kann und die Behörde dies auch tut.²¹⁸ Jede Verwaltungswidrigkeit begründet also nicht automatisch die Pflicht der Behörde, eine Untersagungsverfügung zu erlassen, sondern die Durchsetzung des verwaltungsrechtlichen Verbotes kann in behördlichem Ermessen stehen.

Auch wenn sich eine Behörde in Ausübung ihres Ermessens zum Einschreiten mit Maßnahmen gegen den Bürger entschieden hat, bleiben ihm rechtliche Möglichkeiten, den sofortigen Vollzug dieser Maßnahme aufgrund des Suspensiveffektes des Widerspruchs zu

²¹⁸ Vgl. Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (802).

unterbinden: Solange er Widerspruch z. B. bei der Rücknahme einer vorhandenen Erlaubnis eingelegt hat, ist seine Handlung verwaltungsrechtlich rechtmäßig.²¹⁹

Das verwaltungsrechtliche Rechtswidrigkeitsurteil hat daher eine weit geringere Bedeutung als das strafrechtliche, weil es bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit im Verwaltungsrecht noch um einen vorläufigen, vom Widerspruch des Betroffenen abhängigen Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Verbot handelt.²²⁰

Dafür, daß die Verwaltung gegen einen rechtswidrigen Zustand nicht einschreitet und damit rechtmäßigerweise untätig bleiben kann, kommen mehrere Gründe in Betracht.

Das liegt zum einen daran, daß die Behörde einige Zeit bis zur vollständigen Sachverhaltsermittlung braucht. In diesem Zeitraum kann sie eine Untersagung nur in den Fällen anordnen, in denen eine ordnungsrechtliche Gefahr ohne weiteres feststeht.²²¹

Zum anderen kann anders als Polizei und Staatsanwaltschaft die Behörde aufgrund einer Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte von einem Einschreiten aus dem Opportunitätsprinzip absehen, das in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ohnehin eine gewisse Zurückhaltung hinsichtlich repressiver Maßnahmen bedingt.²²² Soweit deswegen eine Gefahrenabwehr auch anders als durch Untersagung oder sonstige behördliche Verbote möglich ist oder diese sich aus bestimmten Gründen als unzweckmäßig erweisen, wird der Behörde die Möglichkeit eingeräumt, auch einen rechtswidrigen Zustand hinzunehmen.²²³

²¹⁹ Vgl. Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (803).

²²⁰ Vgl. Schmitz, Anm. 38, S. 37; Das BVerfG, NJW 1990, S. 241, hat dargelegt, „In einer komplexen Rechtsordnung ist es keineswegs ungewöhnlich, daß Rechtsbegriffe – wie hier der Begriff rechtswidrig – in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedliche Bedeutung haben.“

²²¹ Vgl. Hermes/Wieland, Die staatliche Duldung rechtswidrigen Verhaltens, 1988, S. 5 f.

²²² Vgl. Fluck, NuR 1990, S. 197 ff. (197 f.); Randelzhofer/Wilke, Die Duldung als Form flexiblen Verwaltungshandelns, 1981, S. 55 ff.; Robbers, DÖV 1987, S. 272 ff. (278 f.).

²²³ Das Opportunitätsprinzip gilt insbesondere bei repressiven Verboten mit Ausnahmeverbehalt, das ein generelles Verbot erfaßt, wobei die Verwaltung ermächtigt ist, das generell unerwünschte Verhalten ausnahmsweise zuzulassen (Vgl. Maurer, 133, § 9 Rn. 55).

Wie Samson näher ausgeführt hat²²⁴, wird das Grundprinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt vom Strafrecht gründlich mißverstanden, wenn das grundsätzlichen Verbot so verstanden wird, als wäre es auch schon ein strafrechtliches Verbot. Denn das verwaltungsrechtliche Verbot steht unter dem Vorbehalt seiner Durchsetzung. Diese kann aus verschiedenen oder rechtlichen Gründen unterbleiben, z. B. aus Gründen der Opportunität oder wegen Verhältnismäßigkeit.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß die zuständigen Verwaltungsbehörden durch Verwaltungshandeln, das am Opportunitätsprinzip ausgerichtet ist, nicht rechtswidrig handeln, wenn sie einen rechtlich möglichen Eingriff unterlassen, rechtswidrige Anlagen oder Betriebszustände dulden sowie mit kooperativen Verhandlungen, Vertragsschlüssen und informellen Sanierungsabsprachen vorgehen.²²⁵ Das Urteil über Rechtmäßigkeit/ Rechtswidrigkeitsurteil im Verwaltungsrecht hat wegen dieser unterschiedlichen Handlungsziele der Verwaltung und der Strafverfolgungsorgane eine andere Bedeutung als im Strafrecht.

b. Unterschiedliche Aufgabe

Die Tätigkeit der Verwaltung ist durch eine am öffentlichen Interesse orientierte in die Zukunft gerichtete Gestaltung des staatlichen Gemeinwesens gekennzeichnet.²²⁶ Neben dem Verwaltungs- wie Strafrecht gleichermaßen immanenten Rechtsgüterschutz bezweckt also das Verwaltungsrecht die Koordination und Überwachung der Teilhabe am Rechtsgütergebrauch.²²⁷ Zur Bewerkstelligung dieser unterschiedlichen Aufgaben, die ein unmit-

²²⁴ Vgl. Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (801 ff.).

²²⁵ Vgl. Arnold, VerwArch 80 (1989), S. 125 ff. (125 ff.); Bulling DÖV 1989, S. 277 ff. (277 ff.); Henneke, NuR 1991, S. 267 ff (267 ff.).

²²⁶ Vgl. Maurer, Anm. 133, § 1 Rn. 9 ff.

²²⁷ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 48; Disharmonien zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Bewertungsmaßnahmen folgen aus dem Umstand, daß Schutzgut und Schutzzweck beider Rechtsordnungen nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Rechtsgüter der Umweltstraftatbestände folgen nach herrschender Meinung einer rein ökologischen Schutzzweckbestimmung, d. h. dem natürlichen oder reinen Umweltmedium. Der vom öffentlichen Recht angestrebte Sollzustand des einzelnen Umweltmediums entspricht demgegenüber nicht dessen natürlicher Reinheit, sondern wird im Sinne einer Umweltbewirtschaftung definiert, bei der die ökologischen Belange mit den öffentlichen und privaten Bewirtschaftungsanforderungen durch behördliche Planungs-, Abwägungs- und Ermessensentscheidungen in einen Ausgleich gebracht werden sol-

telbares an Zweckmäßigkeitserwägungen ausgerichtetes Handeln erfordern, gibt das Verwaltungsrecht der Behörde ein flexibles, auf Effektivität der Wirkung ausgerichtetes Instrumentarium, z. B. das Institut der auch bei Rechtswidrigkeit wirksamen Genehmigung und die Möglichkeit der Rücknahme ex tunc, an die Hand.²²⁸

c. Die Übernahme des Wirksamkeitsgrundsatzes von rechtswidrigen Verwaltungsakten in das Strafrecht

Der Gedanke der Rechtssicherheit und der Effektivität der Verwaltung wird angeführt, um die grundsätzliche Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsaktes gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der materiellen Gerechtigkeit zu begründen. Nur soweit diese Geltungsgründe für die rechtswidrige Verwaltungsakte auch im Strafrecht von Bedeutung sind, kann das Strafrecht die verwaltungsrechtlich vorgesehene Wirksamkeitsfolge übernehmen.

Für eine Effektivität der Verwaltung kann die Wirksamkeit des rechtswidrigen belastenden Verwaltungsaktes Voraussetzung sein. Aber die Strafbewehrung rechtswidriger belastender Verwaltungsakte führt zu einer Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG.²²⁹ Während die Befolgungspflicht rechtswidriger Verwaltungsakte für den Bereich des Verwaltungsrechts mit dem Eintritt der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage(§ 80 Abs. 1 VwGO) und der Regelung über die Folgenbeseitigung(§ 113 VwGO) gerechtfertigt werden kann, hat das Strafrecht keine dem entsprechende Kompensationsmöglichkeiten.²³⁰ Eine von der Verletzung materieller Umweltinteressen unabhängige Bestrafung und damit Ahndung bloßen Verwaltungsungehorsams wäre auch mit dem System strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes unvereinbar.²³¹

len(Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2079); Kloepfer/Brandner, ZfW 1989, S. 1 ff. (10); Papier, NuR 1986, S. 1 ff. (1 ff.); Rudolphi, ZfW 1982, S. 197 ff. (198 f.)).

²²⁸ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 48.

²²⁹ Dazu oben 2. Kapitel B, I, 2, 2), (2), d.

²³⁰ Vgl. Galonska, Anm. 90, S. 36.

²³¹ Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 50; Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff., (846); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1267); Schmitz, Anm. 38, S. 76 f.

Zur Begründung der Wirksamkeit rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte ist der Vertrauensschutzgedanke geeignet²³². Der auf eine einmal gewährte, günstige Position vertrauende Begünstigte ist wegen der besonderen Abhängigkeit von staatlichen Leistungen selbst dann schutzwürdig, wenn die Begünstigung rechtswidrig gewährt worden ist.²³³ Durch die Rücknahmeregelung des § 48 VwVfG wird jedoch die umfassende Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots der Rechtmäßigkeit der Verwaltung begrenzt.²³⁴ Diese Wertungen in den Aufhebungsbestimmungen sind für das Strafrecht sehr wichtig. Denn Rechtssicherheit wird im Strafrecht durch Vertrauensschutz des Adressaten hergestellt. Während sich im Verwaltungsrecht die Frage der vorläufigen Wirksamkeit zunächst am Interesse der allgemeinen Rechtssicherheit orientiert,²³⁵ wird erst bei der Entscheidung über die Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte auch der Einzelfall berücksichtigt.²³⁶ Also widerspricht die strafrechtliche Lösung rechtswidriger Verwaltungsakte durch die Irrtumsregelungen nicht den verwaltungsrechtlichen Wertungen in dem Fall, in dem der Täter die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes kennt und daher nicht schutzbedürftig ist.²³⁷ Um den jeweiligen Zielsetzungen

²³² Vgl. Dazu oben 2. Kapitel B, I, 2, (2), b, b); Hundt, Anm. 19, S. 139 f.; Maurer, Anm. 133, § 2 Rn. 17

²³³ Vgl. Rademacher, Anm. 14, S. 67 ff.; Schenke, DÖV 1983, S. 320 ff. (321); Zu den Grenzen der Wirksamkeit von Verwaltungsakten oben 2. Kapitel B, I, 2, 1), (1), d.

²³⁴ Vgl. Hundt, Anm. 19, S. 145 f.

²³⁵ Die Rechtsverbindlichkeit des Verwaltungsaktes wird gleichmäßig für alle Personen, z. B. über den Begünstigten hinaus auch für mittelbar begünstigte Dritte, die nicht Adressat der Begünstigung sind, bestimmt. Die Verbindlichkeit auch rechtswidriger Verwaltungsakte muß daher nicht von der Einsicht und Beurteilung des Adressaten abhängig, sondern objektiv feststellbar sein, und die Rechtslage muß eindeutig geklärt sein (vgl. Erbel Die Unmöglichkeit von Verwaltungsakten, 1972, S. 113; Galonska, Anm. 90, S. 32 f.; Hundt, Anm. 19, S. 142 f.; Winkler, Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten, 1960, 33 f.).

²³⁶ Das Strafrecht kann die generalisierende Lösung des Verwaltungsrechts nicht übernehmen, sondern hat jede Tat individuell zu prüfen, um dem Betroffenen die angemessene Strafe für das von ihm begangene Delikt auferlegen zu können. Denn das Strafrecht muß als das schärfste Sanktionsinstrument der Rechtsordnung dem Einzelfall gerecht werden, Strafe darf also nur verhängt werden, wenn dem Täter die Handlung auch subjektiv vorzuwerfen ist (vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 116).

²³⁷ Im Strafrecht kann das Vertrauensschutzinteresse des Begünstigten vor allem im Rahmen der strafrechtlichen Irrtumsregelungen berücksichtigt werden (vgl. Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (325); Hübenett, Anm. 16, S. 87 f.; Rademacher, Anm. 14, S. 72 ff.; Schmitz, Anm. 38, S. 36 ff.; Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (240); Winkelbauer, Anm. 5, S. 73). Vertrauensschutz indiziert eine auf den Einzelfall abgestimmte Beurteilung von Vorsatz bzw. Fahrlässigkeit, d. h. der persönlichen Vorwerfbarkeit des Verhaltens (vgl. Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (2)). Wenn ein Täter irrtümlich die tatbestandlichen Voraussetzungen eines anerkannten Rechtfertigungsgrundes annimmt, so führt dieser Erlaubnistatbestandsirrtum nach der herrschen-

im Straf- und Verwaltungsrecht gerecht zu werden, können verschiedene Wege eingeschlagen werden.²³⁸

Als weiteres Argument neben dem der Rechtssicherheit dient auch der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, um die Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsaktes im Strafrecht anzuerkennen. Der durch einen rechtswidrigen Verwaltungsakt herbeigeführte Zustand bleibt jedoch verwaltungsrechtlich rechtswidrig.²³⁹ In den Fällen der rechtswidrigen Genehmigung anders als in denen der rechtmäßigen hat der Genehmigungsempfänger durch sein Verhalten das Rechtsgut verletzt und einen unwertigen Zustand geschaffen. Die Aufhebungsbestimmungen zeigen also nicht, daß bei Vorliegen einer behördlichen Erlaubnis das betroffene Rechtsgut nicht mehr schutzbedürftig ist, vielmehr daß das verletzte Rechtsgut trotz der Wirksamkeit der Genehmigung schutzwürdig bleibt.²⁴⁰ Die Genehmigung bildet nur eine vorläufige, entziehbare Rechtsposition. Im Fall der materiell rechtswidrigen Genehmigung ist es nicht widersprüchlich, deshalb auch die Strafrechtswidrigkeit des Verhaltens anzunehmen. Denn der rechtswidrige Verwaltungsakt widerspricht dem materiellen Recht und stellt gerade keine einheitliche Rechtsordnung her.²⁴¹ Unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Rechtsordnung sind für das Strafrecht verbindlich nicht die verwaltungsrechtlichen Folgen, d. h. die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit, sondern die verwaltungsrechtliche Unterscheidung von Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit.²⁴² Solange nicht geklärt ist, welche verwaltungsrechtliche Besonderheit strafrechtlich zu berücksichtigen ist, kann man nicht feststellen, daß das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung auch dann verletzt ist, wenn der rechtswidrigen Genehmigung keine strafrechtliche Rechtfertigungswirkung beigemessen wird.

den Schuldtheorie gemäß § 16 Abs. 1 StGB analog zum Vorsatzausschluß, so daß allenfalls eine Bestrafung wegen Fahrlässigkeit möglich ist. Nimmt der Täter dagegen aufgrund einer irrigen Gesamtbewertung des richtig erkannten Sachverhaltes an, auch eine materiell rechtswidrige Genehmigung erlaubte ihm sein Verhalten, so liegt lediglich ein Erlaubnisirrtum vor. Dann entfällt nach § 17 S. 1 StGB nur bei Unvermeidbarkeit des Irrtums die Schuld. Bei Vermeidbarkeit kommt nach § 17 S. 2 StGB eine Milderung der Strafe in Betracht (vgl. Winkelbauer, Anm. 5, S. 73).

²³⁸ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 116 ff.

²³⁹ Dazu oben 2. Kapitel B, I, 1, 2), (1).

²⁴⁰ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 79 ff.

²⁴¹ Vgl. Marx, Anm. 53, S. 145.

²⁴² Dazu oben 2. Kapitel B, I, 1, 2), (1).

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß die Übernahme des verwaltungsrechtlichen Wirksamkeitsgrundsatzes auch rechtswidriger Verwaltungsakte in das Strafrecht aufgrund der gegenüber der Verwaltungsrechtsordnung unterschiedlichen Funktion und Zielsetzung der Strafrechtsordnung nicht zwingend ist.

3) Zwischenergebnis

Der verwaltungsrechtliche Wirksamkeitsgrundsatz ist auf verwaltungsrechtliche Bedürfnisse ausgerichtet und dort sind ihm auch entsprechende, nicht ins Strafrecht übernehmbare Gegenmechanismen, insbesondere die Möglichkeit zur Rücknahme mit Wirkung ex tunc als Korrektiv zur Wirksamkeit fehlerhafter Verwaltungsakte, zur Seite gestellt worden. Wenn der originär verwaltungsrechtliche Wirksamkeitsgrundsatz ins Strafrecht übernommen würde, so würde er auch im Strafrecht weitergehende Konsequenzen als im Verwaltungsrecht selbst haben.²⁴³

Der im Verwaltungsrecht bestehende Geltungsgrund für rechtswidrige Verwaltungsakte, der sich aus dem Prinzip der Rechtssicherheit ergibt, hat keine rechtsgebietsübergreifende Relevanz. Die strikte Übernahme des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte in das Strafrecht kann daher aufgrund der gegenüber der Verwaltungsrechtsordnung unterschiedlichen Funktion und Zielsetzung der Strafrechtsordnung nicht erzwungen werden. Es kann darüber hinaus nicht als Widerspruch, sondern als Wertungsdivergenz durch sachgerechte Gründe angesehen werden, wenn das Strafrecht die Strafrechtswidrigkeit nicht von den auch für andere Aufgaben dienenden verwaltungsrechtlichen Verwaltungsakten durch Hinweis auf die unterschiedlichen Aufgaben von Straf- und Verwaltungsrecht bzw. die Eigenständigkeit des Strafrechts abhängig macht. Um auftretende Konflikte zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht zu lösen, können die dem Strafrecht zur Verfügung stehenden Mittel, d. h. die Irrtumsregeln in Betracht gezogen werden.

Demzufolge ist der Strafrichter – auch aufgrund der Art. 19 Abs. 4, 92, 97 GG und des § 262 StPO - nicht gehindert, über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten und die Aus-

²⁴³ Vgl. Hübenett, Anm. 16, S. 40 ff.; Rademacher, Anm. 14, S. 85; Schünemann, wistra 1986, S. 235 ff. (239).

wirkung auf die Strafbarkeit selbst zu befinden. Die Nichtbeachtung rechtswidriger Verwaltungsakte durch Strafgerichte bedeutet keinen Übergriff in exekutive Kompetenzen. Denn bei der Überprüfung eines Verwaltungsaktes auf seine Rechtmäßigkeit geht es nicht um seine Aufhebung, sondern allein um seine strafrechtliche Relevanz. Es besteht keine Notwendigkeit, rechtswidrige Verwaltungsakte strafrechtlich in gleicher Weise zu behandeln wie rechtmäßige.

3. Entscheidung des Gesetzgebers für ein verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht

Es liegt in der Hand des Gesetzgebers, inwieweit rechtswidrige Verwaltungsakte auch für die strafrechtliche Verhaltensbeurteilung maßgeblich sein sollen. Die Frage, ob das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten hinzunehmen hat oder es unmittelbar auf ihre materielle Rechtmäßigkeit überprüfen darf, hängt also zunächst davon ab, wie der Gesetzgeber das Akzessorietätsproblem im Tatbestand gelöst hat.²⁴⁴ Hieran ist der Rechtsanwender in jedem Fall gebunden.

1) Wertungsdivergenzen durch Gesetzgeber

Die verwaltungsaktsakzessorische Lösung wird mit dem Argument verteidigt, daß das Dogma der Einheit der Rechtsordnung zwingend erfordere, auch rechtswidrige Verwaltungsakte für das Strafrecht als verbindlich zu erklären, auch wenn mißbilligenswerte Wertungsdivergenzen vorliegen. Zur Verdeutlichung wird regelmäßig auf Entscheidungen des Gesetzgebers verwiesen.²⁴⁵

Dem Gesetzgeber ist es unbenommen, Wertungsdivergenzen gesetzlich festzuschreiben, wenn sie – aufgrund sachgerechter Erwägungen - aus rechtsgebietssimmanenten Gründen zwischen den Teilrechtsordnungen entstehen.²⁴⁶ Dabei ergeben sich die unterschiedlichen Rechtsfolgen aus den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen, die eine Wertungsdivergenz

²⁴⁴ Vgl. Ransiek, Gesetz und Lebenswirklichkeit, 1989, S. 118.

²⁴⁵ Vgl. Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff. (210).

²⁴⁶ Vgl. z. B. § 40 AO, § 113 StGB, § 330 d Nr. 5 StGB.

vor dem Hintergrund einer einheitlichen Rechtsordnung gestatten.²⁴⁷ Abweichungen vom verwaltungsrechtlichen Wirksamkeitsgrundsatz können also akzeptiert werden, wenn der Gesetzgeber eine Wertungsdivergenz zwischen Verwaltungs- und Strafrecht zuläßt.

Dem Gesetzgeber steht es frei, wie Tatbestände ausgestaltet werden.²⁴⁸ Er kann einen eigenen strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriff bilden. Er kann die bloße Wirksamkeit, die Vollziehbarkeit oder die materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes für das Strafrecht maßgeblich sein lassen.

2) Gesetzgeberische Leitvorstellungen des 1. UKG

Das 18. Strafrechtsänderungsgesetz – 1. UKG – hat die wichtigsten Strafvorschriften zum Schutze der Umwelt im 28. Abschnitt des StGB eingestellt, um durch umfassende strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten schwerwiegenden Schädigungen und Gefährdungen der Umwelt wirksamer als bisher entgegenzutreten und dabei den sozialschädlichen Charakter solcher Taten verstärkt ins Bewußtsein der Allgemeinheit zu bringen.²⁴⁹ Die Tatbestände des Abschnitts - § 330 a ausgenommen – sind in verschiedener Weise vom Verwaltungsrecht oder von förmlichem Verwaltungshandeln abhängig und zwar von verwaltungsrechtlichen Vorschriften (Verwaltungsrechtsakzessorietät) oder Verwaltungsakten (Verwaltungsaktsakzessorietät) aus dem Grunde, daß das Strafrecht als ultima ratio des Umweltschutzes nachrangig an verwaltungsrechtliche Maßnahmen angegliedert ist, und die korrespondierende Anwendung von Umweltverwaltungs- und Umweltstrafrecht dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung entspricht.²⁵⁰

Obwohl Strafbestimmungen umweltstrafrechtlicher Fachgesetze abgelöst worden sind, war die Verbindung zum Umweltverwaltungsrecht auch in den Strafnormen des StGB geblieben, weil eine Zuwiderhandlung gegen belastende Verwaltungsakte weitgehend Tatbestandsvoraussetzung war oder Umweltbeeinträchtigungen mit Wirkung für das Straf-

²⁴⁷ Vgl. Scheele, Anm. 10, S. 72 ff.

²⁴⁸ Vgl. Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (316); Winkelbauer, Anm. 5, 1985, S. 11.

²⁴⁹ BT-Drucks. 8/2382, S. 1.

²⁵⁰ Vgl. Breuer, AöR 1990, S. 448 ff. (454); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2425); Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 1995, Rn. 29; Kuhlen, WiVerw 1992, S. 215 ff. (217); Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (522); Scheele, Anm. 10, S. 24 ff.

recht verwaltungsrechtlich oder behördlich erlaubt werden konnten. Es konnte somit nicht ausschließlich aufgrund des Strafrechts, sondern nur unter Einbeziehung verwaltungsrechtlicher Normen und Einzelakte festgestellt werden, ob ein Umweltstraftatbestand verwirklicht wurde. Daraus folgte, daß sich jedenfalls derjenige nicht strafbar machte, der sein Verhalten nach den einschlägigen Rechtsvorschriften und Verwaltungsentscheidungen ausrichtete. Damit war jedoch nicht gesagt, in welchem Umfang verwaltungsrechtliche Entscheidungen das Strafrecht binden konnten: ob das Strafrecht in jedem Fall auch an wirksame oder vollziehbare, materiellrechtlich aber rechtswidrige Verwaltungsakte gebunden sein sollte. Bis zur Schaffung des § 330 d Nr. 5 StGB durch das 2. UKG war es deshalb im Schrifttum heftig umstritten, ob der Strafrichter wirksame Verwaltungsentscheidungen als Vorgabe hinnehmen mußte oder das Recht hatte, sie unter Zugrundelegung der Normen des Verwaltungsrechts auf ihre materielle Rechtmäßigkeit zu überprüfen, d. h. ob es auf die Wirksamkeit oder die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte ankam.

3) Gesetzgeberische Leitvorstellungen des 2. UKG

Schon bald nach der Einführung des Umweltstrafrechts in das StGB erwies sich seine Effizienz als weitgehend enttäuschend. Dies hing eng zusammen mit dem empirisch belegten Vollzugsdefizit.²⁵¹ Die Zahlen der erfaßten Umweltkriminalität waren seit dem 1. UKG deutlich angestiegen. Trotzdem handelte es sich von Anfang an fast nur darum, daß die registrierten Umweltdelikte überwiegend dem Bagatellbereich des privaten und kleingewerblichen Alltagshandelns oder den Taten, die keine gravierenden Schäden oder Gefährdungen für Mensch oder Umwelt zur Folge hatten, angehörten, so daß die Statistik zahlreiche Verfahrenseinstellungen nach den §§ 170 Abs. 2, 153, 153 a StPO auswies.²⁵² Deshalb

²⁵¹ Vgl. Breuer, JZ 1994, S. 1077 ff. (1080); Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (326); Hauber, VR 1989, S. 109 ff. (113 ff.); Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (2 ff.); Hümb's-Krusche/Hümb's, ZRP 1984, S. 61 ff. (66); Krusche, JR 1989, S. 489 ff. (490); Meinberg, NuR 1986, S. 52 ff. (59 f.); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 25 ff.; Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (800 f.); Schall, JuS 1993, S. 719 ff. (720); Schöndorf, NJ 1991, S. 527 ff. (528 ff.)

²⁵² Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 72 ff.; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 26 ff.

wurde auch eine Krise des Umweltstrafrechts beklagt²⁵³ und der Ruf nach seiner erneuten Reformbedürftigkeit laut.²⁵⁴

Ein Hemmnis effektiver umweltstrafrechtlicher Regelung liegt in der rechtssystematischen Unstimmigkeit zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht. Aus dessen Verwaltungsakzessorietät resultiert die Auswirkung dieser Abstimmungsschwierigkeiten auf das Umweltstrafrecht.²⁵⁵ Wegen der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts kann die in Ausnutzung einer rechtswidrig erteilten Genehmigung vorgenommene Handlung des Begünstigten grundsätzlich auch als erlaubt im strafrechtlichen Sinne betrachtet werden. Insbesondere bei der Verwaltungsakzessorietät wird die Gefahr realisiert, daß strafrechtlicher Umweltschutz durch Unterlassung der Verwaltung weitgehend nicht stattfinden kann, wenn die Behörde notwendige Eingriffen zum Schutze der Umwelt unterläßt, um Arbeitsplätze oder Steuereinnahmen der Gemeinden nicht zu gefährden. Darin liegt die genuin strafrechtliche Kritik an der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts.²⁵⁶

Ausdrücklich am Prinzip der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrecht – sowohl der Verwaltungsrechts- als auch der Verwaltungsakzessorietät – hielt auch der Gesetzgeber des am 1. 11. 1994 in Kraft getretenen 31. StÄG (2. UKG) fest, auf das Umweltstrafrecht als ultima ratio des Umweltschutzes könne nicht verzichtet werden, und eine völlige Trennung von Strafrecht und Verwaltungsrecht erscheine unangebracht unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.²⁵⁷ Das 2. UKG hat die Verwaltungsakzessorietät durch Formulierung des Verstoßes gegen verwaltungsrechtliche Pflichten als Tatbestandsmerkmal verschiedener Normen²⁵⁸ und die damit

²⁵³ Vgl. Backes, 12. StV-Tag, S. 153 ff. (164); Hassemer, NkrimPol 1989, S. 46 ff. (47); Dölling, ZRP 1988, S. 334 ff. (335 f.); Martin, UPR 1989, S. 133 ff. (133 f.); Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (506); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

²⁵⁴ Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2085); Dölling, ZRP 1988, S. 334 ff. (335 ff.); Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (13 ff.); Samson, JZ 1988, S. 800 ff. (805); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265); Schöndorf, NJ 1991, S. 527 ff. (530).

²⁵⁵ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (857); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 42 ff.; Rudolphi, NStZ 1984, S. 248 ff. (250 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265 ff.).

²⁵⁶ Vgl. Geulen, ZRP 1988, S. 323 ff. (323 ff.); Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (1 ff.); ders., UPR 1983, S. 362 ff. (362 f.).

²⁵⁷ Vgl. BR-Druck. 126/90, S. 28; BT-Druck. 11/6453, S. 10.

²⁵⁸ Z. B §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 328 StGB.

verbundene Anknüpfung an den § 330 d Nr. 4 verallgemeinert.²⁵⁹ Mit der Legaldefinition des Begriffs der verwaltungsrechtlichen Pflicht in § 330 d Nr. 4 und seiner ausgedehnten Verwendung in den umweltstrafrechtlichen Tatbeständen hat der Gesetzgeber einerseits die Verwaltungsaktsakzessorietät deutlich gestärkt. Andererseits ist die bis dahin geltende, wenn auch immer wieder in Frage gestellte Verwaltungsakzessorietät für bestimmte Fälle des Rechtsmißbrauchs durch § 330 d Nr. 5 StGB durchbrochen worden.

Wenn ein Begünstigter, der eine Erlaubnis zu Einleitungen von Schadstoffen durch Täuschung, Drohung oder kollusives Zusammenwirken mit einer Umweltbehörde erlangt, sich auf die behördliche Gestattung berufen könnte und damit auch bis zur verwaltungsrechtlichen Rücknahme des Verwaltungsaktes straflos die Umwelt verschmutzen dürfte, ließ dies den Strafrechtsschutz leerlaufen, was als höchst unbefriedigend empfunden würde. Deshalb hat der Gesetzgeber des 2. UKG das Handeln auf Grund einer durch Täuschung erschlichenen oder durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten Genehmigung in § 330 d Nr. 5 einem Handeln ohne Genehmigung gleichgestellt. Auf eine wirksame Zulassung darf sich also nicht berufen, wer diese durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen hat, weil ein rechtsmißbräuchlich erlangter Verwaltungsakt strafrechtlich keine Wirkung haben soll.²⁶⁰ Wenn der Strafrichter das Vorliegen der in § 330 d Nr. 5 StGB geregelten Fälle feststellt, so liegt ungeachtet des verwaltungsrechtlich wirksam ergangenen Gestattungsakts unerlaubtes Handeln gemäß §§ 324 ff., 311 d StGB vor.²⁶¹

Das in den §§ 324 und 326 Abs. 1 StGB enthaltene Merkmal „unbefugt“ stellt nach der h. M. einen Hinweis auf das allgemeine Deliktsmerkmal der Rechtswidrigkeit dar.²⁶² Der Gesetzgeber hat jedoch anders als das Tatbestandsmerkmal „Handeln ohne Genehmigung“ eine Einbeziehung des Merkmals „unbefugt“ in seinen Definitionskatalog versäumt. Umstritten ist also nach wie vor, ob § 330 d Nr. 5 StGB nicht nur auf die tatbestandsausschließende Wirkung rechtswidriger Genehmigungen, die nicht rechtsmißbräuchlich erlangt wurden, sondern auch auf die rechtfertigenden Wirkung derart erlangter Genehmigungen anwendbar ist.

²⁵⁹ Vgl. Kloepfer/Vierhaus, Anm. 250, Rn. 26; Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (161).

²⁶⁰ Vgl. Paetzold, NStZ 1996, S. 170 ff. (170 ff.).

²⁶¹ Vgl. Paetzold, NStZ 1996, S. 170 ff. (170).

²⁶² Vgl. BGHSt 37, 21 ff. (29); Ensenbach, Anm. 31, S. 30; Immel, Anm. 2, S. 95; LK-Steindorf, § 324 StGB Rn. 72; Tiedemann, Anm. 38, S. 15.

II. Strafrechtliche Bedeutung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes

Auch nach der Normierung der Rechtsmißbrauchsdefinition ist noch aktuell die Frage nach der Reichweite des § 330 d Nr. 5. Während einerseits die Ansicht vertreten wird, künftig durchgängig von einer reinen verwaltungsakzessorischen Deutung des Umweltstrafrechts auszugehen, steht andererseits die Auffassung, daß die Problematik der rechtfertigenden Wirkung einer rechtswidrigen Genehmigung durch § 330 d Nr. 5 nicht gelöst sei, da ausweislich des Wortlauts nur das Tatbestandmerkmal „Handeln ohne Genehmigung“ definiert werde.

Die strafrechtliche Behandlung rechtswidriger Verwaltungsakte kann man in zwei Bereiche unterteilen, nämlich ob der Verwaltungsakt dem Bürger ein Verhalten verbietet oder ob er ihm ein Verhalten erlaubt. Bei belastenden Verwaltungsakten geht es um die Frage, wann ihre Mißachtung eine Strafbarkeit begründen, bei begünstigen Verwaltungsakte darum, unter welchen Voraussetzungen sie eine eventuelle Strafbarkeit ausschließen kann.

1. Das rechtswidrig belastende Verwaltungshandeln

Der Verstoß gegen behördliche Belastungsakte ist grundsätzlich tauglicher Anknüpfungspunkt für einen strafrechtlichen Vorwurf. Im Regelungsbereich des Umweltstrafrechts macht sich derjenige strafbar, der gegen eine vollziehbare Anordnung oder Auflage verstößt bzw. eine vollziehbare Untersagung mißachtet.²⁶³ Unstreitig ist im Grundsatz, daß nichtige Verwaltungsakte im Sinne des § 44 VwVfG auch strafrechtlich unbeachtlich sind.²⁶⁴ Demnach macht der gegen einen nichtigen belastenden Verwaltungsakt verstoßende Bürger sich nicht strafbar.

²⁶³ Vgl. die §§ 311 d, 324 a, 325 Abs. 4, 325 a, 326 Abs. 3, 327 Abs. 1, 2, 328 Abs. 1, 329, 330 Abs. 1 Nr. 2, 4 StGB

²⁶⁴ Vgl. Dreher/Trödle, Vor § 324 StGB Rn. 4c; Ensenbach, Anm. 31, S. 139 ff.; Kloepfer/Vierhaus, Anm. 250, Rn. 32; Lackner/Kühl, § 325 StGB Rn. 8; LK-Steindorf, Vor § 324 StGB Rn. 42; Nomos-Ransiek, § 324 StGB Rn. 24; Sch/Sch-Cramer/Heine, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16a.

Umstritten ist dagegen, inwieweit das Strafrecht bei einem rechtswidrigen, aber verwaltungsrechtlich wirksamen Verwaltungsakt zurückgedrängt werden kann, d. h. ob entsprechende belastende Verwaltungsakte rechtmäßig oder lediglich verwaltungsrechtlich wirksam sein müssen.

Dem Gesetzgeber steht es nach der neueren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich frei, auch die Zuwiderhandlung gegen einen rechtswidrigen Verwaltungsakt unter Strafe zu stellen.²⁶⁵ Eine Strafbewehrung auch rechtswidriger Verwaltungsakte läßt sich als besondere Form einer abstrakten Rechtsgutsgefährdung im Hinblick auf den Schutz besonders wichtiger und anfälliger Rechtsgüter halten.²⁶⁶ In diesem Fall geht es nicht um die Strafbarkeit bloßen Verwaltungsungehorsams, sondern um die Bestrafung des Verstoßes gegen umweltschützende Strafvorschriften.

Jedenfalls muß dem Adressaten der strafrechtlichen Norm eine hinreichend konkrete Verwaltungsanweisung gegeben werden. Eine Strafbarkeit kann also an die zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben ergangenen Rechtssätze und Verwaltungsakte anknüpfen. Aus dem § 330 d Nr. 4 ergibt sich der maßgebende Anknüpfungspunkt hinreichend, so daß kein Verstoß gegen das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 vorliegt.²⁶⁷

Gemäß § 330 d Nr. 4 StGB ist für die Voraussetzungen der verwaltungsrechtlichen Pflichten das behördliche Gebot oder Verbot nicht nur vollziehbar, sondern zusätzlich müssen die Verwaltungsakte auch dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere oder Pflanzen, Gewässer, die Luft oder den Boden, dienen. Insoweit ist die Vorschrift für die Frage, ob ein rechtswidriger,

²⁶⁵ Vgl. BVerfGE 80, 244 (256); BVerfG, NJW 1993, 581 (582).

²⁶⁶ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (846 ff.); für das Umweltstrafrecht hält Winkelbauer die Strafbewehrung auch rechtswidriger Verwaltungsakte aus folgenden Gründen für gerechtfertigt: Die Tatbestände des Umweltstrafrechts sind überwiegend abstrakte Gefährdungsdelikte. Auch ungefährliche Handlungen dürfen im Einzelfall verboten werden, um einen generell wirksamen Schutz wichtiger Rechtsgüter zu gewährleisten. Auf die Rechtmäßigkeit der auf Tatbestandsebene eingreifenden Verwaltungsakte kann es daher nicht ankommen. Hier kommt allein ein Strafausschließungsgrund in Betracht (Vgl. Winkelbauer, Anm. 5, S. 53 ff.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726)).

²⁶⁷ Vgl. Sch/Sch-Cramer/Heine, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16 c.

belastender Verwaltungsakt in Betracht kommt, nicht eindeutig.²⁶⁸ Denn der rechtswidrige Verwaltungsakt dient dem Schutz der Umwelt nicht, weil er die jeweiligen Umweltrechtsgüter nicht so schützt, wie es das entsprechende Umweltverwaltungsgesetz will, obwohl er zwar inhaltlich umweltschützend sein mag.²⁶⁹ Der Schutz der Umwelt im § 330 d Nr. 4 StGB stellt jedoch zusätzlich zu betrachtende Bezugspunkte für die Rechtspflichten dar. Aus der Schutzrichtung folgt also keine selbständige Umgrenzung der in Betracht kommenden Pflichten, sondern allein die Funktion eines klarstellenden Rahmens. Hierauf sind Umweltstraftatbestände deshalb nicht beschränkt. Andernfalls wäre die Vorschrift in sich widersprüchlich.²⁷⁰

§ 330 d Nr. 4 StGB macht die Sanktion für das Zuwiderhandeln gegen den Verwaltungsakt ausdrücklich von seiner Vollziehbarkeit abhängig, aber nicht zusätzlich von seiner materiellen Rechtmäßigkeit. Ein Verwaltungsakt ist dann vollziehbar, wenn er entweder durch Ablauf der Widerspruchs- bzw. Klagefrist unanfechtbar, kraft Gesetzes sofort vollziehbar (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO) oder ausdrücklich schriftlich für sofort vollziehbar erklärt worden ist (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO). Vollziehbarkeit kommt also einem Verwaltungsakt nicht schon mit dem bloßen Erlaß des Verwaltungsaktes zu, solange die Widerspruchsfrist noch läuft.²⁷¹ Die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes ist somit nicht Voraussetzung der Vollziehbarkeit.

2. Der rechtswidrig begünstigende Verwaltungsakt

Unstreitig ist, daß einem rechtmäßigen Verwaltungsakt wie einer Genehmigung aus strafrechtlicher Sicht die Funktion zukommt, die Strafbarkeit des Genehmigungsinhabers auszuschließen. Einigkeit besteht auch darüber, daß eine nach Verwaltungsrecht nichtige

²⁶⁸ Vgl. Nach Horn, SK-Horn, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 11 a), ist aufgrund des Schutzes der Umwelt in § 330 d Nr. 4 StGB einmal die Übereinstimmung des behördlichen Belastungsaktes mit dem einschlägigen materiellen besonderen Verwaltungsakt zu verlangen.

²⁶⁹ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (853).

²⁷⁰ Vgl. LK-Steindorf, § 325 StGB Rn. 29 a; Nomos-Ransiek, § 324 a StGB Rn. 17; Sch/Sch-Cramer/Heine, § 330 d StGB Rn. 20; Tröndle/Fisch, § 330 d StGB Rn. 11.

²⁷¹ Vgl. Nomos-Ransiek, § 324 a StGB Rn. 17; Möhenschlager, NuR 1983, S. 209 ff. (216); Sch/Sch-Cramer/Heine, § 330 d StGB Rn. 15

Genehmigung auch strafrechtlich unbeachtlich ist und folglich keine unrechtsausschließende Wirkung zu entfalten vermag.

Problematisch ist es dagegen, wenn eine rechtswidrige Genehmigung strafrechtlich zu Lasten des Genehmigungsempfängers als unverbindlich angesehen wird, obwohl sie verwaltungsrechtlich wirksam ist. Umstritten ist also die strafrechtliche Beachtlichkeit eines rechtswidrigen, aber verwaltungsrechtlich wirksamen Verwaltungsaktes. Für diesen Fall ist es fragwürdig, inwieweit die verwaltungsrechtlichen Normen in das Strafrecht hineinwirken können, d. h. ob es auf die Rechtmäßigkeit oder die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes ankommt.

Strafrechtsdogmatisch betrachtet kann die strafbarkeitsausschließende Wirkung der behördlichen Genehmigung nach ganz überwiegender Ansicht²⁷² entweder auf Tatbestandsebene oder auf Rechtswidrigkeitsebene erfolgen.

1) Die Wirkung rechtswidriger Genehmigungen auf der Tatbestandsebene

Fraglich ist, ob durch Formulierungen wie „Handeln ohne die erforderliche Genehmigung“²⁷³ die strenge Anknüpfung an verwaltungsrechtliche Kategorien aufgelockert wird, d. h. ob nur rechtmäßige oder auch rechtswidrige Genehmigungen als „erforderliche“ Genehmigungen anzusehen sind.

Teilweise geht eine Meinung dahin, daß sie dort, wo das Merkmal „erforderlich“ im Gesetz genannt wird, diesem eine eigene Bedeutung zuweist, während nach dem Wortlautverständnis der h. M. eine solche eigenständige Bedeutung verloren geht.²⁷⁴ Zur Begründung dieser Auffassung wird angeführt, daß unter „erforderlicher Genehmigung“ diejenige zu verstehen sei, die der aufgrund der Genehmigung Handelnde nach den betreffenden Verwaltungsgesetzen benötige. Denn bei dem Begriff „erforderliche Genehmigung“ handele

²⁷² Vgl. Goldmann, Anm. 53, S. 93 ff.; Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (462); Hübenett, Anm. 16, S. 43 ff.; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (27); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165 f.); Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 88, S. 337 ff. (342 f.); Winkelbauer, Anm. 5, S. 16 ff.

²⁷³ Vgl. z. B. §§ 326 Abs. 2, 327 und 328 Abs. 1 StGB.

²⁷⁴ Vgl. Keller, FS-Rebmann, 1989, S. 241 ff. (256); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Schmitz, Anm. 38, S. 62 f.

es sich um ein normatives Merkmal, und der Begriff sei also nicht isoliert auszulegen, sondern müsse in seinem Kontext untersucht werden.²⁷⁵ Die durch einen Verwaltungsakt herbeigeführten Folgen seien nur dann rechtmäßig, wenn der Verwaltungsakt selbst rechtmäßig sei. Wenn eine rechtswidrige Genehmigung erteilt werde, könne dagegen die Behörde diese nach § 48 VwVfG zurücknehmen oder solle sie nach spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen z. B. § 17 Abs. 2 S. 3 BimSchG zurücknehmen.²⁷⁶ Dies zeige, daß es bei der rechtswidrig erteilten Genehmigung grundsätzlich nicht um die „erforderliche“ gehe. Die Ansicht, daß auch die rechtswidrige Genehmigung tatbestandsausschließende Wirkung entfalte, verkenne den Unterschied zwischen rechtmäßigem und nicht sofort untersagbarem Verhalten. Die Tatsache, daß auch ein ungenehmigtes rechtswidriges Verhalten nicht ohne weiteres untersagt werden könne und nur unter den Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 VwGO sofort vollziehbar zu untersagen sei, habe nichts mit der Erforderlichkeit der Genehmigung zu tun.²⁷⁷

Der Begriff der „erforderlichen Genehmigung“ als auslegungsbedürftiger Begriff verlange auch einen anderen Bezugspunkt, soweit dieser nur in einem sinnvollen, nicht völlig fernliegenden Zusammenhang zu dem Genehmigungserfordernis stehe, und zwingt nicht dazu, allein diejenige Genehmigung darunter zu fassen, die der jeweilige Tätigkeitstyp erfordere.²⁷⁸ Als solcher Bezugspunkt kommt vor allem der Zweck des Genehmigungsverfahrens in Betracht, da es mit dem Wortlaut vereinbar sei, als „erforderliche Genehmigung“ diejenige zu bezeichnen, die mit dem Zweck des Genehmigungsverfahrens übereinstimmt. Es sei also möglich, nur materiell rechtmäßige Genehmigungen als „erforderliche Genehmigungen“ mit der Begründung anzuerkennen, daß der Zweck des Genehmigungsverfahrens darin bestehe, bedenkliche, mit dem materiellen Recht nicht vereinbare Tätigkeiten zu verhindern.²⁷⁹

²⁷⁵ Vgl. Schmitz, Anm. 38, S. 62.

²⁷⁶ Vgl. Schmitz, Anm. 38, S. 62 f.

²⁷⁷ Vgl. Schmitz, Anm. 38, S. 63.

²⁷⁸ Vgl. Frisch, Anm. 194, S. 113 ff.

²⁷⁹ Frisch, Anm. 194, S. 115 f., der das Verständnis von der „erforderlichen Genehmigung“ in der Weise einschränkt, daß das Vorliegen der „erforderlichen Genehmigung“ nur dann verneint werden dürfe, wenn die Fehlerhaftigkeit der Genehmigung durch bewußte Manipulation des Genehmigungsempfängers im Genehmigungsverfahren verursacht worden sei.; Schwarz, GA 1993, S. 318 ff. (327 f.)

Die Frage der strafrechtlichen Beachtlichkeit von materiellen Fehlern einer behördlichen Genehmigung hängt von Ausgestaltung und Schutzzweck der jeweiligen Strafnorm ab. Solange in den einschlägigen Tatbeständen ausdrücklich Verwaltungsakte, z. B. ohne die „erforderliche Genehmigung“ festgeschrieben sind, folgt aus der Tatbestandsformulierung die Pflicht des Strafrichters, erteilte Genehmigungen jedenfalls grundsätzlich als gegeben hinzunehmen. Wegen seiner Bindung an das verwaltungsaktsakzessorische Strafrecht hat in diesem Fall der Strafrichter zu prüfen, ob eine wirksame Genehmigung vorliegt oder nicht. Daher entfaltet ein wirksamer, auch rechtswidriger Gestattungsakt der Behörde die tatbestandsausschließende Wirkung. Auch in diesem Fall ist der Schutzzweck der Vorschrift, der in der Sicherstellung der Kontrollbefugnis der Behörde besteht, nicht verletzt, da die präventive Kontrolle stattgefunden und zur Erteilung der Genehmigung geführt hat.²⁸⁰ Mit einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit ohne die positive Verankerung im Gesetz²⁸¹ würde der Strafrichter sich vom Gesetz lösen, insbesondere von den §§ 43 ff. VwVfG. Dies würde zur unzulässigen Analogie des Art. 103 Abs. 2 GG führen.²⁸²

Zweifelhaft scheinen die Bestrebungen zu einer Ablösung von der Verwaltungsaktsakzessorietät dadurch, daß der „erforderlichen“ Genehmigung eigenständige Bedeutung in der Weise zukommt, daß rechtswidrigen Genehmigungen tatbestandsausschließende Wirkung abgesprochen werden soll. Bei der Auslegung des Begriffes der „erforderlichen“ Genehmigung, auf den die §§ 327 und 328 StGB rekurren, ist zuzugeben, daß sich die Genehmigungsbedürftigkeit aus § 4 Abs. 1 BimSchG und aus der darauf beruhenden 4. BimSchVO ergibt.²⁸³ Umgekehrt ist nicht jeder Anlagebetrieb, sondern sind alle darin aufgeführten Anlagen genehmigungsbedürftig. Wenn die Anlage genehmigungsfrei betrieben werden darf, hat der Anlagenbetrieb nicht gegen die erforderliche Genehmigung verstoßen. Der Verweis auf die jeweils erforderliche Genehmigung führt zu den dem Straftatbestand zugrundeliegenden verschiedenen speziellen Genehmigungsvorbehalten, nicht aber zu der

²⁸⁰ In diesen Tatbeständen steht nicht der materiell verwaltungsrechtswidrige Betrieb einer Anlage als solcher unter Strafe, sondern speziell die Nichtbeachtung der Genehmigungserfordernisse, d. h. der formell illegale Betrieb (Vgl. Dolde, NJW 1988, S. 2329 ff. (2334); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (464); Horn, NJW 1988, S. 2335 ff. (2337); Winkelbauer, Anm. 5, S. 61 f.; ders., JuS 1988, S. 691 ff. (694)).

²⁸¹ Z.B. § 330 d Nr. 5 StGB.

²⁸² Vgl. BVerfGE 79, 329, 364; Ransiek, Unternehmensstrafrecht, Verfassungsrecht, Regelungsalternativ, 1996, S. 133 f.

²⁸³ Vgl. Nomos-Ransiek, § 327 StGB Rn. 9; LK-Steindorf, § 325 StGB Rn. 32; ders., § 327 StGB Rn. 23.

eigenen strafrechtlichen Relevanz.²⁸⁴ Dort, wo mit dem Erfordernis eines Verstoßes gegen die „erforderliche“ Genehmigung die Verwaltungsaktsakzessorietät gesetzlich normiert ist, wird man nicht umhinkommen, die vorhandene, aber rechtswidrige Genehmigung als existent und damit als tatbestandausschließend zu betrachten. Das Verwaltungsrecht begnügt sich für den Vertrauensschutz des Genehmigungsinhabers mit wirksamen Genehmigungen und verlangt nicht zugleich auch materiell rechtmäßige. Nichts daran ändert selbst die Berücksichtigung ex tunc wirkender verwaltungsrechtlicher Korrekturmöglichkeiten. Soweit im Zeitpunkt der Tathandlung ein zwar rechtswidriger, aber wirksamer Verwaltungsakt vorliegt, fehlt es an der Verwirklichung eines Tatbestandsmerkmals, weil auch die rechtswidrige, aber wirksame Genehmigung bis zum Zeitpunkt ihrer Rücknahme den Betrieb der Anlage erlaubt und damit keine Pflicht besteht, den Anlagebetrieb zu unterlassen. In diesen Fällen ist der Betrieb nicht gerade deshalb rechtswidrig, weil er ohne erforderliche Genehmigung erfolgt, sondern obwohl eine Genehmigung vorliegt.²⁸⁵ Die Beschränkung der tatbestandausschließenden Wirkung auf rechtmäßige Genehmigungen unter dem Merkmal einer „erforderlichen“ Genehmigung ist also nichts anders als eine gegen das Analogieverbot des Art. 103 Abs. 2 GG zu Lasten des Täters verstoßende Überdehnung des Straftatbestandes durch eine Interpretation der tatbestandlichen Anknüpfung an das Nichtvorliegen einer Genehmigung.²⁸⁶

Die Erforderlichkeit auf den Zweck des Genehmigungsverfahrens zu beziehen, stellt endlich auf die materielle Rechtmäßigkeit der Genehmigung ab und führt damit über den in den Tatbeständen des StGB bewußt verankerten Grundsatz der Verwaltungsaktsakzessorietät hinaus zur Verwaltungsrechtsakzessorietät.²⁸⁷ Wäre dies gewollt gewesen, so hätte der Gesetzgeber tatbestandlich ein Handeln ohne „rechtmäßige“ Genehmigung fordern können. Durch „erforderliche“ Genehmigung geschützte Rechtsgüter sind nicht das Genehmigungsverfahren als solches, sondern vielmehr die hinter dem Verfahren verborgenen Rechtsgüter.²⁸⁸ Wenn ein Unternehmer dieses Verfahren eingehalten und damit aufgrund der ihm erteilten wirksamen Genehmigung gehandelt hat, macht er sich nicht strafbar, obwohl er die hinter dem Verfahren stehenden Rechtsgüter verletzt hat. Denn er hat seine verwaltungsrechtlichen Pflichten erfüllt.

²⁸⁴ Vgl. Fortun, Die behördliche Genehmigung im strafrechtlichen Deliktsaufbau, 1998, S. 75 ff.

²⁸⁵ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (464)

²⁸⁶ Vgl. Fortun, Anm. 284, S. 75 ff.; Scheele, Anm. 10, S. 41 f.

²⁸⁷ Vgl. Jünemann, Anm. 31, S. 62 ff.

²⁸⁸ Vgl. SK-Horn, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 9.

Bislang sollte sich ein Genehmigungsinhaber nach h. M auf die auf rechtsmißbräuchliche Weise erlangte Genehmigung nicht berufen dürfen. Nach Schaffung des § 330 d Nr. 5 StGB hat jedoch nunmehr die Frage der Beachtlichkeit rechtsmißbräuchlich erlangter Verwaltungsakte ihre Bedeutung für den Bereich der im StGB enthalten Umweltdelikte verloren. In § 330 d Nr. 5 StGB ist die strafrechtliche Unverbindlichkeit des verwaltungsrechtlich wirksamen Verwaltungsaktes gesetzlich bestimmt. Einer durch die in § 330 d Nr. 5 StGB geregelten Fälle erwirkten Genehmigung kommt also keine tatbestandsausschließende Wirkung zu. Hieraus läßt sich im Umkehrschluß folgern, daß mit den Mitteln der dort nicht erfaßten Fällen erlangte, rechtswidrige Genehmigungen tatbestandsausschließend wirken.²⁸⁹

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß das Umweltstrafrecht auf Tatbestandsebene streng – abgesehen von § 330 d Nr. 5 – akzessorisch an die verwaltungsrechtlichen Kategorien, d. h. Unterschied zwischen Nichtigkeit und Wirksamkeit eines begünstigenden Verwaltungsaktes, wegen des Analogieverbotes (Art. 103 Abs. 2 GG)²⁹⁰ anknüpfen muß, wenn einzelne Tatbestände auf ein Handeln ohne Genehmigung oder eine Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten abstellen. Nichtige Genehmigungen nach verwaltungsrechtlichen Kategorien entfalten daher auch in strafrechtlicher Hinsicht keine tatbestandsausschließende Wirkung. Auch rechtswidrige, verwaltungsrechtlich aber wirksame, nicht nach § 330 d Nr. 5 StGB unbeachtliche Genehmigungen müssen als tatbestandsausschließend beachtet werden.

2) Die Wirkung rechtswidriger Genehmigungen auf der Rechtswidrigkeitsebene

Eine rechtmäßige behördliche Genehmigung erzeugt nach einhelliger Meinung eine strenge Vorgabewirkung für das Strafrecht. Dies hat zur Folge, daß eine Handlung, die durch eine rechtmäßige öffentlich-rechtliche Genehmigung gedeckt ist, strafrechtlich nicht

²⁸⁹ Vgl. Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 45 f.

²⁹⁰ Nach der Auffassung von Hundt, Anm. 19, S. 59 f., ist eine Rechtsbeschränkung durch das Rechtsmißbrauchsprinzip etwas anders als eine Analogie. Obwohl danach der Rechtsmißbrauchsgedanke als eine der gesamten Rechtsordnung immanente Schranke bezeichnet wird, gelten aber im Strafrecht im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG jedenfalls partiell andere Regeln, die jedem über den Wortlaut hinausgehenden Verständnis des Garantietatbestandes entgegenstehen.

sanktioniert werden darf. Dies folgt aus der Tatsache, daß die ein repressives Verbot suspendierende Genehmigung als Ausdruck eines zugunsten des Antragstellers gelösten Interessenkonfliktes rechtfertigenden Charakter besitzt.²⁹¹

Nichtige Genehmigungen gemäß § 44 VwVfG können auch auf Rechtswidrigkeitsebene keine Rechtswirkung entfalten. Hierbei wird davon ausgegangen, daß ihnen trotz formalen Vorliegens einer Behördenentscheidung aufgrund der ihr anhaftenden gravierenden Fehlerhaftigkeit keinerlei rechtliche Wirkungen beigemessen werden können.

Problematisch ist indessen, wie ein Handeln aufgrund rechtswidriger, aber wirksamer Genehmigung in strafrechtlicher Hinsicht zu behandeln ist, wenn die entsprechende Genehmigung nicht bereits tatbestandsausschließend wirkt. Der Gesetzgeber hat eine Regelung über den Rechtfertigungsgrund „behördliche Genehmigung“ im Strafgesetzbuch nicht bestimmt, sondern durch eine Formulierung wie „unbefugt“ auf außerstrafrechtliche Kategorien verwiesen. Dieses Merkmal „unbefugt“ verweist im Wortlaut nicht auf ein derart strenges Maß, als wenn auf ein Handeln „ohne Genehmigung“ abgestellt wird.²⁹² Mit dieser Bezugnahme hat er keine Grenzen vorgezeigt, inwieweit eine Zurückdrängung der Rechtfertigungswirkung der Genehmigung im Einzelfall vorgenommen werden kann, insbesondere ob rechtswidrigen behördlichen Genehmigungen überhaupt Rechtfertigungswirkung beigemessen werden kann. Hier wird der Streit um die Grenzen der Möglichkeit einer teleologischen Einschränkung des Rechtfertigungsgrundes „behördliche Genehmigung“ relevant.

Rogall vertritt die Auffassung, daß sich aus der Neufassung des Gesetzgeber im 2. UKG zweifelsfrei ergibt, in Zukunft sei durchgängig von einer reinen verwaltungsaktsakzessorischen Deutung des Umweltstrafrechts auszugehen, soweit diese Verwaltungsaktsakzessorietät nicht gerade durch § 330 d Nr. 5 StGB durchbrochen werde. Für den Ausschluß tatbestandlichen Unrechts kommt danach allein die verwaltungsrechtliche Wirksamkeit des Verwaltungsakts in Betracht.²⁹³ Die abweichenden Ansichten weisen dagegen darauf hin, daß der Streit um die rechtfertigende Wirkung rechtswidriger Genehmigungen durch § 330

²⁹¹ Vgl. Ensenbach, Anm. 31, S. 30; Goldmann, Anm. 53, S. 244; Hübenett, Anm. 16, S. 53; Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (196); ders., ZfW 1982, S. 197 ff. (201); Schmitz, Anm. 38, S. 27; Winkelbauer, Anm. 5, S. 73.

²⁹² Vgl. Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (32 f.); Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (890).

²⁹³ Vgl. Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (317 f.).

d Nr. 5 StGB nicht gelöst sei, und also der rechtswidrigen Genehmigung keine strafrechtlich rechtfertigende Wirkung zukomme. Zur Begründung dieser Auffassungen wird darauf verwiesen, daß § 330 d Nr. 5 StGB nur das Tatbestandsmerkmal „Handeln ohne Genehmigung“ definiere und also einer rechtswidrigen Genehmigung, die außerhalb der durch § 330 d Nr. 5 erfaßten Fälle erlangt wurde, strafrechtliche Relevanz nur auf der Tatbestandsebene zuerkenne.²⁹⁴

Nach der h. M. muß die formelle verwaltungsrechtliche Wirksamkeit gestattender Verwaltungsakte grundsätzlich ohne Rücksicht auf ihre materiell-verwaltungsrechtliche Richtigkeit auch im Strafrecht beachtet werden. Rechtswidrigen Genehmigung wird also nicht nur tatbestandsausschließende, sondern auch rechtfertigende Wirkung beigemessen. Allerdings soll die Berufung auf die rechtsfehlerhafte Genehmigung immer dort ausnahmsweise verneint werden, wo sich das durch die Genehmigung gedeckte Verhalten als rechtsmißbräuchlich darstellt.²⁹⁵ Eine klarstellende und abschließende Normierung dieser von der schon bisher überwiegenden Meinung anerkannten Fälle des Rechtsmißbrauchs erstrebte der Gesetzgeber in § 330 d Nr. 5 StGB.²⁹⁶ Die Reichweite des § 330 d Nr. 5 StGB erstreckt sich damit nicht nur auf tatbestandsausschließende, sondern auch auf rechtfertigende Zulassungen,²⁹⁷ da die herkömmliche Auffassung die Unterscheidung zwischen tatbestandsausschließender und rechtfertigender Genehmigung für irrelevant im Hinblick auf die Fragestellung, ob die Wirksamkeit rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte aufgrund der Lehre vom Rechtsmißbrauch begrenzt werden kann, hält und gerade der Ausschluß der rechtfertigenden Wirkung der rechtsmißbräuchlich erlangten Genehmigung das Hauptanliegen dieser h. M. war.²⁹⁸ Den von der rein verwaltungsaktsakzessorischen

²⁹⁴ Vgl. Lackner, § 324 StGB Rn. 10; Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (166).

²⁹⁵ Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2080); ders., AöR 1990, S. 448 ff. (457 f.); ders., JZ 1994, S. 1077 ff. (1084 ff.); Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (502); Dreher/Tröndle, Vor § 324 StGB Rn. 4b; Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Horn, NJW 1988, S. 2335 ff. (2335); Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S. 27 ff. (32 f.); LK-Steindorf, § 324 StGB Rn. 92; Otto, Jura 1991, S. 308 ff. (312 f.); Papier, NuR 1986, S. 1ff. (4); Rogall, FS-Uni. Köln, 1988, S. 505 ff. (526); Rudolphi, NStZ 1994, S. 433 ff. (436); Sch/Sch-Cramer, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 16a ff.

²⁹⁶ Vgl. BT-Drucks. 12/7300, S. 25; Möhrenschrager, NStZ 1994, S. 513 ff. (515); Paetzold, NStZ 1996, S. 170 ff. (171); Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (317).

²⁹⁷ Vgl. Nomos-Ransiek, Vor § 324 ff. StGB Rn. 47; Sch/Sch-Cramer/Heine, § 330 d Nr. 23; Wegener, NStZ 1998, S. 608 ff. (609 f.).

²⁹⁸ Vgl. Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (165); Rudolphi, ZfW 1982, S. 197 ff. (203); ders., NStZ 1984, S. 193 ff. (197).

Lösung abweichenden Ansichten, die für den unmittelbaren Durchgriff des Strafrechts auf die Verwaltungsrechtslage eintreten, ist damit zu Recht eine Absage erteilt worden. Wie sich aus einem Umkehrschluß aus § 330 d Nr. 5 ergibt, entfaltet eine rechtswidrige, wirksame Genehmigung, die nicht rechtsmißbräuchlich erlangt wurde, rechtfertigende Wirkung.

Als Reaktion auf die Entscheidung des BGH,²⁹⁹ wonach bei Kollusion zwischen dem Adressaten der Genehmigung und der Verwaltung die Ausnutzung des formell wirksamen begünstigenden Verwaltungsakts jedenfalls ein Rechtsmißbrauch sei und deshalb aus strafrechtlicher Sicht nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt werden könne, hat der Gesetzgeber den Begriff der Kollusion in die Aufzählung der rechtsmißbräuchlichen Verhaltensweisen in § 330 d Nr. 5 StGB aufgenommen.³⁰⁰ Die gesetzgeberische Intention zum Ausschluß der rechtfertigenden Wirkung der rechtsmißbräuchlich erlangten Genehmigung ergibt sich also deutlich auch aus der Entscheidung des BGH, wonach die durch die kollusiv erlangte rechtswidrige Genehmigung gestattete umweltgefährdende Abfallbeseitigung nach § 326 Abs. 1 StGB „unbefugt“ ist und die Rechtswidrigkeit des Verhaltens damit nicht entfällt.³⁰¹ Auch aus dieser Regulationsintention des Gesetzgebers ist kein Grund ersichtlich, daß sich der Anwendungsbereich des § 330 d Nr. 5 StGB allein auf tatbestandsausschließende, aber nicht auf rechtfertigende Zulassungen erstreckt.³⁰²

Die verschiedenen Umweltmedien Gewässer, Boden und Luft sind nach der gesetzgeberischen Vorstellung strafrechtlich gleichermaßen geschützt. Infolgedessen ist die Differenzierung des Umfangs der Verwaltungsakzessorietät nach deren Bedeutung als Tatbestands- oder Rechtswidrigkeitsmerkmal grundlos.³⁰³ Ansonsten könnte kaum erklärt werden, warum nach h. M. eine Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB) grundsätzlich unerwünscht und der jeweilige Ist-Zustand eines Gewässers nur ausnahmsweise beeinträchtigt werden darf, obwohl die Luftverunreinigung (§ 325 StGB), die geeignet ist, die Gesundheit eines

²⁹⁹ Vgl. BGHSt 39, 381 ff.; Rogall, GA 1995, S. 299 ff. (317); Rudolphi, NSTz 1994, S. 432 ff (433).

³⁰⁰ BT-Drucks. 12/7300, S. 25.

³⁰¹ Vgl. BGHSt 39, 381 ff. (387); Wegener, NSTz 1998, S. 608 ff. (610).

³⁰² Vgl. Paetzold, NSTz 1996, S. 170 ff. (171); Wegener, NSTz 1998, S. 608 ff. (610).

³⁰³ Vgl. Breuer, JZ 1994, S. 1077 ff. (1088); LK-Steindorf, Vor § 324 StGB Rn. 31; Nomos-Ransiek, Vor § 324 ff. StGB Rn. 5 ff.

anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen, nicht gleichermaßen genehmigungsfähig sein soll.³⁰⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß § 330 d Nr. 5 StGB nicht nur tatbestandsausschließende, sondern auch rechtfertigende Zulassungen erfaßt. Diejenigen rechtswidrigen Gestattungen, die rechtsmißbräuchlich i. S. d. § 330 d Nr. 5 StGB erlangt wurden, kommen damit für Straftaten im Umweltstrafrecht des StGB nicht in Betracht. Aus § 330 d Nr. 5 StGB folgt jedoch im Umkehrschluß, daß die wirksamen, nicht nach § 330 d Nr. 5 unbeachtlichen Zulassungen unabhängig von ihrer materiellen Rechtswidrigkeit sowohl tatbestandsausschließend als auch rechtfertigend wirken.

III. Zwischenergebnisse

Eine strikte Übernahme des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte ins Strafrecht kann aufgrund der gegenüber der Verwaltungsrechtsordnung unterschiedlichen Funktion und Zielsetzung der Strafrechtsordnung nicht erzwungen werden. Die Frage, ob das Umweltstrafrecht die Verwaltungsentscheidungen als Vorgabe hinnehmen muß oder ob es sie unter Zugrundelegung der Normen des Verwaltungsaktes auf ihre materielle Rechtmäßigkeit überprüfen darf, hängt also zunächst davon ab, wie der Gesetzgeber das Akzessorietätsproblem des Umweltstrafrechts im Tatbestand gelöst hat.

Das Umweltstrafrecht kann die Umwelt nicht originär und eigenständig schützen, sondern ist fast durchgängig abhängig – abgesehen von der schweren Gefährdung durch Freisetzung von Giften (§ 330 a StGB) – von dem umweltverwaltungsrechtlich vorgesehenen Schutz der Umweltgüter. Die Umwelt kann damit nur dann geschützt werden, wenn ihr Schutzzumfang von der Verwaltungsbehörde durch ihre Einzelentscheidungen vorgezeichnet wurde. Dabei stellt sich die Frage, ob das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht sich strikt an die Vorgabe des Umweltverwaltungsrechts zu halten hat, um Konflikte zwischen Verwaltungs- und Strafrecht zu lösen.

³⁰⁴ Vgl. Vor § 324 ff. StGB Rn. 11.

Eine rechtmäßige Verwaltungsentscheidung erzeugt sowohl nach h. M. als auch nach der davon abweichenden Meinung eine strenge Vorgabewirkung für das Umweltstrafrecht. Unproblematisch und unbestritten ist damit, daß materiell verwaltungsrechtlich rechtmäßiges Verhalten nicht als strafwürdig verfolgt werden kann. Umstritten ist dagegen, wie sich die Fehlerhaftigkeit einer Verwaltungsentscheidung auf die Strafbarkeit eines Täters auswirkt. Insoweit sind im Umweltstrafrecht prinzipiell drei Lösungen denkbar: verwaltungsaktsakzessorische, verwaltungsrechtsakzessorische, oder primär strafrechtstheoretisch orientierte Lösung.

Soweit es sich um belastende Verwaltungsakte handelt, ist das Umweltstrafrecht an die bloße Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes aus gesetzgeberischer Sicht gebunden. Die Zuwiderhandlung gegen einen wirksamen belastenden Verwaltungsakt begründet daher die Strafbarkeit ohne Rücksicht auf seine Rechtmäßigkeit.

Auch für die Fälle fehlerhafter umweltrechtlicher Gestattungen hat der Gesetzgeber die heillos umstrittenen Fragen der Verwaltungsakzessorietät gelöst. Der Gesetzgeber hat in § 330 d Nr. 5 StGB eine klarstellende und abschließende Normierung der von der bisher überwiegenden Meinung – der beschränkten verwaltungsakzessorischen Lösung – anerkannten Fälle des Rechtsmißbrauchs angestrebt und nur für diese Fälle eine eigenständige strafrechtliche Beurteilung der Unbeachtlichkeit von verwaltungsrechtlich wirksamen Verwaltungsakten erlaubt.

Nach § 330 d Nr. 5 StGB werden im Umweltstrafrecht des StGB rechtsmißbräuchliche Verhaltensweisen dem genehmigungslosen Verhalten gleichgestellt. Ein rechtsmißbräuchlich erlangter Verwaltungsakt soll damit strafrechtlich keine Wirkung haben, obwohl er verwaltungsrechtlich wirksam ist. Auf eine wirksame Zulassung darf sich daher nicht berufen, wer diese durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen hat. Aus der Regelung des § 330 d Nr. 5 StGB ergibt sich im Umkehrschluß, daß eine reine Verwaltungsaktsakzessorietät des Umweltstrafrechts – von den in § 330 d Nr. 5 aufgeführten Ausnahmen abgesehen – Geltung zu beanspruchen hat. Das Umweltstrafrecht knüpft auch an die Wirksamkeit der behördlichen Gestattungen, die außerhalb der durch § 330 d Nr. 5 erfaßten Fälle erlangt wurden, an, so daß der Unrechtsvorwurf selbst bei materieller Rechtswidrigkeit entfällt. Das gilt sowohl für tatbestandsausschließende als auch für rechtfertigende Zulassungen.

Der Strafrichter hat – abgesehen von § 330 a StGB – kein Recht, Verwaltungsakte unter Zugrundelegung der Normen des Verwaltungsrechts auf ihre materielle Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Er muß die Behördenentscheidungen, sofern sie nur verwaltungsrechtlich vollziehbar oder wirksam sind, bis an die Grenze der Nichtigkeit (§ 44 Abs. 1 VwVfG) und der Feststellung über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nach § 330 d Nr. 5 StGB als Vorgabe hinnehmen. Nachträgliche Korrekturen der verwaltungsrechtlichen Rechtslage durch Rücknahme oder Widerruf von erlassenen Verwaltungsakten sind für die vorherige Strafbarkeit bedeutungslos, so daß auch hier für die strafrechtliche Beachtlichkeit rechtswidriger Verwaltungsakte nur ihre verwaltungsrechtliche Vollziehbarkeit oder Wirksamkeit maßgeblich ist.

Drittes Kapitel:

Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts de lege ferenda

Man geht wohl häufig davon aus, daß das geltende Umweltstrafrecht sich nicht bewährt hat. Wenn man sich mit Normen und Anwendung des Umweltstrafrechts in der Praxis beschäftigt, wird deutlich, daß die derzeitige Ausgestaltung des Umweltstrafrechts auf beträchtliches Unbehagen stößt.¹ Denn die ganz überwiegende Zahl der Umweltbeeinträchtigungen erfolgt legal, während die strafrechtliche Verfolgung von Umweltdelikten sich im wesentlichen auf Klein- und Kleinstverschmutzer beschränkt, und industrielle Großverschmutzer nicht verfolgt werden. Das derzeitige Umweltstrafrecht, das bislang vorwiegend die Jedermanns- oder Bagatellkriminalität erfaßt, hat bei der strafrechtlichen Bekämpfung der Umweltdelikte eine bloße Alibifunktion.

Als entscheidende Ursache dieses empirischen Vollzugsdefizits oder gar einer Krise des Umweltstrafrechts kommt die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht in Betracht. Denn das Verhältnis zwischen dem Straf- und dem Verwaltungsrecht im Bereich des Schutzes der Umwelt ist trotz aller Bemühungen bis heute noch nicht bewältigt. Deshalb müssen weitgehende Reformvorschläge für die Modifizierung der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Umweltstraftatbestände entwickelt werden.

A. Die Ohnmacht des geltenden Umweltstrafrechts

Das Umweltstrafrecht ist in Wirklichkeit nur auf dem Papiertiger geblieben. Der symbolische Charakter der Bestrafung der Umweltkriminalität ist nicht nur aus den Statistiken abzulesen, sondern ergibt sich auch sowohl aus der fehlenden Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden in der Praxis als auch aus der rechtlichen Struktur der Normen des Umweltstrafrechts.

¹ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (159 ff.), der es für zutreffender hält, den Abschnitt „Straftaten gegen die Umwelt“ mit „Strafgesetze gegen die Umwelt“ zu überschreiben.

I. Vollzugsdefizite des Umweltstrafrechts angesichts tatsächlich verfolgter Umweltkriminalität

Die geringe Zahl der tatsächlich vom Umweltstrafrecht erfaßten Fälle läßt Zweifel an den strafrechtlichen Möglichkeiten zur Gewährleistung des Umweltschutzes aufkommen. Seit Inkrafttreten des 18. StÄG hat sich ein deutlicher Anstieg der registrierten Umweltkriminalität gezeigt. Aber eine überwiegend hohe Zahl wurde auf dem Wege der Verfahrenseinstellungen nach §§ 153, 153 a, 170 Abs. 2 StPO sowie Verurteilungen zu geringfügigen Strafen erledigt, da es sich fast ausnahmslos um Taten handelte, die keine gravierenden Umweltschäden verursacht und überwiegend dem Bagatellbereich des privaten und kleingewerblichen Alltagshandelns angehört haben.²

Die Zahl polizeilich festgestellter Umweltdelikte steigt jährlich enorm an.³ Der dramatische quantitative Anstieg der Umweltkriminalität besagt jedoch noch nichts über die Schwere der registrierten Umweltdelikte. Denn es handelt sich bei den ansteigenden Zahlen der von der Polizei kontrollierten Umweltstraftaten vorwiegend um Bagatellkriminalität.⁴ Von den 30 950 Personen, die im Jahr 2001 einer Umweltstraftat verdächtig waren, kam es in 4 611 Fällen, also bei ca. 15 % zur Aburteilung, und nur in 3 683 Fällen, also bei ca. 12 % zur Verurteilung (vgl. Tabelle 1).⁵ Das bedeutet, daß die Staatsanwaltschaft ca. 85 % der bekannt gewordenen Umweltstraftaten wegen ihres Bagatellcharaktes (§ 153 StPO) oder mit der Einstellung des Verfahrens gegen Zahlung einer Geldbuße (§ 153 a StPO) erledigt hat.⁶

² Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 97); Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 2. Aufl., Rn. 191 ff.; Lackner/Kühl, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 6; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 25 ff.; Schall/Schreibauer, NuR 1996, S. 440 ff. (440).

³ Mit weit weniger als ca. 5 000 Fällen in der 70er Jahren beginnend sind im Jahr 1981 5 781 Fälle im Jahre 1986 14 853 Fälle sowie im Jahr 2001 30 950 Fälle polizeilich registriert worden (vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts).

⁴ Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2073); Kloepfer/Vierhaus, Anm. 2, Rn. 183.

⁵ 30 950 Fälle wurden im Jahr 2001 polizeilich registriert. Aber die Zahl dieser Fälle kann nicht mit den Fallzahlen der Verurteiltenstatistik für dasselbe Jahr in Relation gesetzt werden, da die Gerichte die Ende des Jahres 2001 der Polizei bekannt gewordenen Fälle nicht mehr im gleichen Jahr erledigt haben. Fälle, die schon 2000 oder früher polizeilich registriert waren, haben vielmehr die Gerichte im Jahr 2001 erledigt. Aber auch im Jahr 2000 kam es bei nur ca. 13 % der polizeilich registrierten Fälle zur Aburteilung (vgl. Tabelle 1).

⁶ Vgl. Kloepfer/Vierhaus, Anm. 2, Rn. 192.

Tabelle 1: Strafverfolgung bei der Umweltkriminalität (insgesamt)

Jahr	Tatverdächtige (PKS)	Abgeurteilte	Verurteilte
2000	34 451	4 367 ca. 13 %	3 375 ca. 10 %
2001	30 950	4 611 ca. 15 %	3 683 ca. 12 %

Quelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 2001

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik 2000, 2001

Beim Blick auf die gerichtliche Erledigungspraxis kann man sich auf Zahlen der Strafverfolgungsstatistik stützen. Im Jahr 2001 geht die Schere zwischen Abgeurteilten und Verurteilten nicht weit auseinander. Es wurden insgesamt 4 611 Personen nach allgemeinem Strafrecht wegen Umweltstraftaten abgeurteilt, davon wurden 928 Fälle durch Einstellung und Freispruch erledigt. 3 683 Personen wurden nach allgemeinem Strafrecht verurteilt. Die Gerichte haben somit in ca. 80 % der abgeurteilten Fälle verurteilt und ca. 20 % durch Freispruch oder Einstellung erledigt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Einstellungs- und Freispruchpraxis bei den Abgeurteilten (2001, insgesamt)

Abgeurteilte	Verurteilte	Einstellung	Freispruch	Absehen von Strafe
4 611	3 683 ca. 80 %	821 ca. 19 %	105 ca. 2 %	2 ca. 0.04 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik 2001

Kommt es zu einer Verurteilung wegen eines Umweltdelikt, erscheinen die verhängten Strafen in aller Regel sehr niedrig (vgl. Tabelle 3). Im Jahr 2001 lauteten nur ca. 3 % der Verurteilungen, die wegen einer Umweltstraftat nach allgemeinem Strafrecht erfolgten, auf Freiheitsstrafen, wovon wiederum ca. 89 % zur Bewährung ausgesetzt wurden. In ca. 97 % der Fälle wurden eine Geldstrafe verhängt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Sanktionsart (insgesamt)

Jahr	Verurteilte	Freiheitsstrafen	Freiheitsstrafen mit Bewährung	Freiheitsstrafen ohne Bewährung	Geldstrafen
1999	3 385	85 ca. 3 %	70 ca. 82 %	15 ca. 18 %	3 300 ca. 97 %
2000	3 375	99 ca. 3 %	85 ca. 86 %	14 ca. 14 %	3 276 ca. 97 %
2001	3 683	106 ca. 3 %	94 ca. 89 %	12 ca. 11 %	3 577 ca. 97 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik 1999, 2000, 2001

Freiheitsstrafen werden in der Praxis der Umweltdelikte extrem selten verhängt (vgl. Tabelle 3; z. B. 3 % im Jahr 2001). Die Dauer der verhängten Freiheitsstrafen konzentriert sich im Jahr 2001 auf die Bereiche unter 6 Monaten (35 Personen), 6 Monaten (24 Personen), zwischen 6 und 9 Monaten (12 Personen) und zwischen 9 Monaten und 1 Jahr (20 Personen), so daß in ca. 86 % der Fälle Strafen unter 1 Jahr verhängt wurden, davon wurden ca. 90 % zur Bewährung ausgesetzt. Verurteilt wurden 13 Personen zu einer Freiheitsstrafe zwischen 1 und 2 Jahren und 2 Personen zwischen 2 und 3 Jahren, davon wurde die Strafe bei 80 % zur Bewährung ausgesetzt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Verurteilungen zu Freiheitsstrafe (2001, insgesamt 106 Personen)

	unter 6 Monate	6 Monate	6 – 9 Monate	9 Monate – 1 Jahr	1 – 2 Jahre	2 – 3 Jahr	Summe
Zusammen	35	24	12	20	13	2	106
Mit Bewährung	32	22	10	18	12	-	94
Ohne Bewährung	3	2	2	2	1	2	12

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik 2001

Die Geldstrafensanktionierung bildet bei der Verurteilung von Umweltdelinquenz die Regelstrafe. Im Jahre 2001 waren ca. 97 % aller gerichtlichen Verurteilungen solche mit einer Geldstrafe. Die Anzahl der Tagessätze bewegte sich ganz überwiegend zwischen 16

und 90, und die Höhe der Tagessätze lag in der Regel zwischen 20 und 50 DM. Bei ca. 96 % der Geldstrafen wurden 90 Tagessätze nicht überschritten, und ca. 98 % der Geldstrafen bewegte sich im Rahmen bis zu 100 DM (vgl. Tabelle 5). Daraus ergibt sich in der Praxis eine durchweg niedrige Geldstrafe.

Tabelle 5: Verurteilung zu Geldstrafen (2001, insgesamt 3 577 Personen)

Zahl der Tagessätze	Bis 10 DM	10 – 20 DM	20 – 50 DM	50 – 100 DM	Mehr als 100 DM	Summe
5 – 15	3	32	68	35	8	146
16 – 30	45	300	959	281	14	1 599
31 – 90	35	222	1 048	364	28	1 697
91 – 180	4	17	57	33	6	117
181 – 360	-	-	3	10	3	16
Mehr als 360	-	-	-	-	-	2
Summe	87	571	2 137	723	59	3 577

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik 2001

Die Zahlen über die tatsächlich erfaßte Umweltkriminalität lassen den Schluß zu, daß es sich bei den amtlich registrierten Umweltdelikten überwiegend um leichtere Taten im Bagatellbereich handelt. Diese Feststellungen zur Sanktionspraxis führt dazu, die Effizienz des Umweltstrafrechts zu bezweifeln. Denn das geltende Umweltstrafrecht erfaßt nicht die großen Emittenten und Belastungen, sondern primär die am leichtesten feststellbaren und überschaubaren Bagatellverstöße. Ein derartiges Umweltstrafrecht erzeugt geradezu kontraproduktive Effekte.⁷

⁷ Vgl. Albrecht, KritV 1988, S. 182 ff. (191 f.); ders., KrimSozBibl. 1987, S. 1 ff. (13); Franzheim/Pfohl, Umweltstrafrecht, 2. Aufl., Rn. 33; Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 102 f.); Hümbts-Krusche/Hümbts, Die strafrechtliche Erfassung von Umweltbelastungen, 1983, S. 284; Kloepfer/Viehaus, Anm. 2, Rn. 201 ff.; Mattern, KrimSozBibl. 1987, S. 41 ff. (46 f.); Meinberg, ZStW 100 (1988), S. 112 ff. (117); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 25.

II. Die fehlende Verfolgung der Strafverfolgungsbehörden in der Praxis

Als erhebliche Ursache für die mangelnde Effizienz des Umweltstrafrechts ist auch die wenig kooperative Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und den Umweltverwaltungsbehörden zu nennen, was auf die unterschiedliche Zielsetzung von Verwaltungs- und Strafrecht zurückzuführen ist.⁸

Obwohl gewerbliche und industrielle Unternehmen ohne Genehmigung oder unter Überschreitung von Genehmigungen tätig werden können, werden sie trotz ihrer gegebenenfalls gravierenden Schadstoffemissionen durch Anzeigen von Privatpersonen kaum erfaßt. Da die mit dem Betrieb einer Anlage verbundenen Emissionen keineswegs von vornherein verboten sind, sondern nur, wenn sie die mit der Genehmigung vorgegebenen Grenzwerte oder Auflagen überschreiten, ist kein Betriebsinhaber verpflichtet, seine Betriebserlaubnis und seine Emissionsabgrenzung Privatpersonen vorzuzeigen.⁹ Bei der praktischen Ermittlungsarbeit in Umweltstrafsachen, wo die meisten der verfahrensinitiierenden Anzeigen von Umweltstraftaten aus der Privatbevölkerung kommen, entsteht also bei den Strafverfolgungsbehörden ein erhebliches Anzeigendefizit.

Um einen Anfangsverdacht fassen und gezielte Ermittlungen durchführen zu können, bedarf die Staatsanwaltschaft regelmäßig von den mit der Überwachung der Betriebe betrauten Behörden darüber Informationen, ob und wie Erlaubnisbescheide in der Praxis beachtet werden. Aber die für das Tätigwerden der Strafverfolgung notwendige Anzeigebereitschaft der Verwaltung, die meist über eine frühere und bessere Kenntnis von umweltrelevanten Vorgängen verfügt, kann kaum erwartet werden. Denn eine solche Anzeigepflicht ist gesetzlich nicht geregelt und wurde insbesondere auch bei den Beratungen über das 2. UKG ausdrücklich abgelehnt.¹⁰ Eine Pflicht der Umweltverwaltungsbehörden besteht auch dann nicht, wenn sie von der Nichtbeachtung von Erlaubnisbescheiden durch Unternehmen positive Kenntnis haben. Von großen Umweltskandalen z. B. bei Fischsterben erfährt der Staatsanwalt allenfalls aus der Zeitung oder durch Privatanzeige. In der

⁸ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (159 ff.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1270 f.).

⁹ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (159 ff.); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten

D, D 1 ff. (D 81 f.); Meinberg, ZStW 100 (1988), S. 112 ff. (118 ff.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1270).

¹⁰ BT-Drucks. 12/192, S. 13.

Strafverfolgungspraxis werden kleine Emittenten durch Privatpersonen angezeigt, während Großemittenten wegen gravierender Umweltstraftaten unbehelligt bleiben.¹¹

Eine Hauptursache der mangelhaften Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden kann in der unterschiedlichen Aufgabenstellung zu finden sein. Während das Strafrecht den vergangenen Einzelfall erfaßt, sind die Umweltbehörden daran interessiert, die Ursachen der Umweltverletzungen zu beseitigen und vor allem weitere Verstöße für die Zukunft zu verhindern. Zur Verwirklichung dieser präventiv wirksamen Reaktion sind Kooperations- und Konsensstrategie wegen der technischen Komplexität der Genehmigungsmaterie einerseits und des gewaltigen Wissensvorsprungs der Industrie andererseits notwendig. Diese kooperative Problemlösung kann kaum erwartet werden, wenn bei Umweltverstößen die Umweltverwaltungsbehörden statt mit den Unternehmen mit dem Staatsanwalt reden würden. Es ist deshalb kaum zu erwarten, daß Umweltverwaltungsbehörden grundsätzlich dazu beitragen möchten, die Nichtbeachtung von Erlaubnisbescheiden durch Unternehmen der Staatsanwaltschaft mitzuteilen.¹²

Verwaltungsbehörden haben nicht nur ökologische, sondern auch wirtschafts- und sozialpolitische Aufgaben zu erfüllen. Bei Beachtung und Förderung dieser wirtschaftspolitischen Gesichtspunkte stehen Gesundheits- und Umweltschutz nicht im Vordergrund.¹³ Die zuständigen Verwaltungsbehörden machen durch ihre Erlaubnisbescheide den Weg zu den umweltbelastenden Tätigkeiten der Anlagebetreiber frei. Wenn z. B. die Wasserbehörden allein wegen ökologischer Interessen die Nutzung der Gewässer verbieten wollten, würden sie gegen § 1 WHG verstoßen, wonach sie die Gewässer so bewirtschaften müssen, daß diese dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang damit auch dem Nutzen einzelner dienen und jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt.¹⁴ Die Verwaltungsbehörden sollen einen Ausgleich zwischen einander widerstreitenden Interessen von Nutzungsplanung und Gefährdungsvorsorge herstellen, weshalb sich aus verwaltungsrechtlicher Perspektive die Umwelt stets als tendenziell verhandlungsfähig und –bedürftig erweist. Aus dem nicht exakt bestimmten, flexiblen und informellen Behördenhandeln resultiert eine funktionelle Schwäche des Umweltverwaltungsrechts für den Umweltschutz, weil das

¹¹ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (159 ff.).

¹² Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (163); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 147); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 49; Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1271).

¹³ Vgl. Backes, JZ 1973, S. 337 ff. (340); ders., 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (157).

¹⁴ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (154 ff.).

Umweltverwaltungsrecht selbst dem Umweltschutz grundsätzlich keine Priorität vor ökonomischen Interessen einräumt und einräumen muß.¹⁵ Erkennt man, daß die meisten Kommunen Betriebsansiedlungen wollen und deshalb mit den Unternehmen verhandeln müssen, liegt es nahe, daß der Umweltschutz auch ein wichtiger Faktor für das Verwaltungsbehördenhandeln ist, aber eben nur ein Faktor. Bei kommunalen Entscheidungen wird der sich zuspitzende Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie häufig in Form eines Kompromisses zu Lasten der ökologischen und dementsprechend zugunsten der ökonomischen Interessen gelöst. Die Verwaltungsbehörden unterlassen damit notwendige Eingriffe zum Umweltschutz aus Furcht vor einer Standortverlegung der Gewerbeunternehmen und dem damit verbundenen Absinken des kommunalen Steueraufkommens sowie dem Abbau von Arbeitsplätzen. Daher sind Umweltbehörden in Fällen von strafwürdigen Umweltverstößen in aller Regel nicht an einer Konfrontation mit den Unternehmen und damit an Strafanzeigen gegen sie interessiert, sondern eher an einer einvernehmlichen Lösung durch Fristsetzung für die Beseitigung des Mißstandes, an Auflagenerteilung oder gemeinsamer Erarbeitung von Stufenplänen, Sanierungsmaßnahmen und ähnlichem.¹⁶ Angesichts dieser funktionellen Schwächen des geltenden Umweltverwaltungsrechts und der fehlenden Anzeigepflicht für Amtsträger der öffentlichen Verwaltung kann festgestellt werden, daß die Strafverfolgungsbehörden eine Mitteilung oder Auskunft von seiten der Umweltverwaltungsbehörden über begangene Straftaten von Unternehmen kaum erwarten können.

III. Die Wirkungsdefizite des Umweltstrafrechts aus der Rechtssystematik

Die Ohnmacht des Umweltstrafrechts beruht nicht nur auf der fehlenden Anzeigenbereitschaft der Verwaltung und damit fehlender Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden, sondern auch auf der rechtlichen Struktur der Normen des Umweltstrafrechts. Für das Vollzugsdefizit ist entscheidend verantwortlich die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts, insbesondere die Abhängigkeit von den umweltpolitischen Entscheidungen der jeweiligen Gesetz- und Verordnungsgeber und von der mal mehr, mal weniger strengen Verwaltungspraxis der Umweltbehörden vor Ort.

¹⁵ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (162 f.); Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8); Meinberg, NJW 1986, S. 2220 ff. (2227).

¹⁶ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (159 ff.); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (857); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1271).

1. Kein originärer, eigenständiger Umweltschutz des Strafrechts wegen der Verwaltungsakzessorietät

Nach den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG muß eine Tat bereits vor ihrer Begehung gesetzlich bestimmt sein. Im Umweltstrafrecht hat der Gesetzgeber aber darauf verzichtet, die Voraussetzungen der Strafbarkeit selbst zu umschreiben, und statt dessen auf Verstöße gegen verwaltungsrechtliche Normen oder gegen Einzelentscheidungen der Verwaltungsbehörden, wobei es sich nicht um gebundene, sondern um Ermessensentscheidungen oder Entscheidungen mit einem Beurteilungsspielraum handelt, verwiesen. Die Umweltstrafnormen knüpfen damit im Tatbestand nicht an die wirkliche Beeinträchtigung des Umweltmediums, sondern an die Vornahme bestimmter generell umweltrelevanter Handlungen an. Diese verwaltungsakzessorische Ausgestaltung der Umweltstrafnormen gibt dem Strafrecht aus rechtspolitischer Sicht die Möglichkeit, auf den schnellen Wandel wirtschaftlicher Gegebenheiten, technischer Entwicklungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse flexibel und realitätsnah zu reagieren.¹⁷ Durch die Vorverlagerung des strafrechtlichen Umweltschutzes im Verhältnis zu den elementaren Individualschutzgütern entschärft sich zudem das Problem der schwierigen Zurechnungs- und Beweisfragen. Daß es dagegen den Umfang des kriminellen Unrechts allein von den verwaltungsrechtlichen Entscheidungen abhängig macht, wirft zahlreiche unlösbare Probleme auf.

Der Anwendungsbereich des Umweltstrafrechts ist abhängig nicht nur von der Umweltpolitik verschiedener Gesetz- und Verordnungsgeber, sondern vor allem auch von der Umweltpraxis der Umweltbehörden vor Ort.¹⁸ Die Verwaltung entscheidet durch die Handhabung des verwaltungsrechtlichen Kontrollinstrumentariums der Genehmigungen, Auflagen und Untersagungsverfügungen in erheblichem Umfang darüber, inwieweit Umweltschädigungen erlaubt sind und damit aus dem Anwendungsbereich des Strafrechts ausscheiden. Strafbar macht sich demnach nur, wer ohne verwaltungsrechtliche Genehmigung oder unter Überschreitung der in der Genehmigung festgelegten Höchst- oder Grenzwerte die

¹⁷ Vgl. Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (824 ff.).

¹⁸ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (161 ff.); Heinz, NStZ 1981, S. 253 ff. (255); Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (1); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (824 ff.); Lackner/Kühl, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 3; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 18; Perschke, wistra 1996, S. 161 ff. (163); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

Umwelt belastet. Daraus resultiert, daß das Strafrecht die verwaltungsbehördlichen Entscheidungen akzeptieren muß, die dem Anlagenbetreiber bei seinen die Umwelt belastenden Aktivitäten seine Grenzen aufzeigt, auch wenn sie nicht auf ökologischen, sondern auf betriebsökonomischen Interessen basieren.

Nach § 325 StGB kann eine Strafbarkeit wegen Luftverunreinigung nur dann in Betracht kommen, wenn ein Anlagenbetreiber eine Anlage ohne die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erforderliche Genehmigung oder entgegen einer zu diesem Zweck erlassenen vollziehbaren Anordnung, Auflage oder Untersagung betreibt und die aus dem Betrieb folgende Luftverunreinigung zugleich geeignet ist, die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen. Auch wenn also durch den Anlagenbetrieb gesundheitsschädliche Luftverunreinigungen hervorgerufen werden, und darüber hinaus der Anlagenbetreiber um die gesundheitsschädlichen Auswirkungen seines Verhaltens weiß, handelt er nicht tatbestandsmäßig und rechtswidrig im Sinne des § 325 StGB, solange er für den Betrieb eine wirksame immissionsrechtliche Genehmigung vorweist. Wird die Strafbarkeit eines umweltschädlichen Verhaltens vom Anlagenbetreiber durch den Erlaß eines vollziehbaren Verwaltungsaktes begründet, so ist auch dem Staatsanwalt der „Durchgriff“ auf den Betreiber trotz großer und vermeidbarer Umweltbelastungen versperrt, solange die zuständigen Behörden entsprechende verwaltungsrechtliche Eingriffe unterlassen. Diese verwaltungsakessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts führt dazu, daß die eigentliche Entscheidung über die Strafbarkeit nicht dem Strafrichter, sondern der Verwaltungsbehörde zukommt, so daß der strafrechtliche Umweltschutz zwangsläufig leerläuft.¹⁹

2. Die Fesselung des Umweltstrafrechts durch rechtswidriges Verwaltungshandeln

Aus der Anwendung des Prinzips der Verwaltungsakzessorietät folgt, daß die Verwaltungsakte grundsätzlich ohne Rücksicht auf ihre materiell-verwaltungsrechtliche Richtigkeit strafrechtlich – von den in § 330 d Nr. 5 StGB aufgeführten Ausnahmen abgesehen – zu berücksichtigen sind, soweit sie nicht nichtig sind. Die gilt auch für die Erteilung von fehlerhaften umweltrechtlichen Verwaltungsakten, z. B. wenn Verwaltungsbehörden aufgrund

¹⁹ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (156 ff.); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (857); Rudolphi, NStZ 1984, S. 248 ff. (248 ff.); Winkelbauer, NStZ 1986, S. 149 ff. (149).

falscher tatsächlicher Daten oder falscher Bewertung des überwiegenden Interesses rechtswidrige Gestattungen erteilen. Demgemäß sind die verwaltungsrechtlich rechtswidrigen, aber wirksamen Gestattungen vom Strafrichter hinzunehmen, da das Verhalten des Gestattungsempfängers kein Unrecht verwirklicht, obwohl die Gestattungen deshalb rechtswidrig sein können, weil sie ein Verhalten gestatten, das die Umwelt in unzulässiger Weise beeinträchtigt.

Das gleiche soll z. B. auch für die Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB) gelten. Wenn die Voraussetzungen für eine Genehmigung nach materiellem Wasserrecht nicht vorliegen, aber gleichwohl eine zwar rechtswidrige, aber wirksame Genehmigung erteilt wird, ist die rechtfertigende Wirkung dieser Genehmigung grundsätzlich zu bejahen. Zur Begründung dient das öffentlich-rechtliche Prinzip von der Wirksamkeit eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, wonach rechtswidrige Verwaltungsakte, deren Rechtswidrigkeit nicht den Grad der Nichtigkeit im Sinne des § 44 VwVfG erreicht, weiterhin bis zu ihrer eventuellen Rücknahme wirksam sind und Gültigkeit beanspruchen (§ 43 Abs. 1 VwVfG). Wegen der verwaltungsakzessorischen Abhängigkeit muß das Strafrecht auch die verwaltungsrechtlich rechtswidrigen Genehmigungen als rechtlich verbindlich behandeln, obwohl das Verwaltungsrecht Instrumentarien bereit hält, mit deren Hilfe auch eine rechtswidrige Genehmigung insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes gegebenenfalls sogar rückwirkend beseitigt werden kann. Der Anlagenbetreiber wird also von vornherein von der Verantwortung auch bei eigener Kenntnis, daß die Verwaltungsentscheidung über den Anlagenbetrieb nicht den materiellrechtlichen Anforderungen entspricht und deshalb Umweltschäden hervorruft, ausgenommen.²⁰

Wenn eine Umweltbeeinträchtigung deshalb durch eine Genehmigung gerechtfertigt sein kann, weil diese einen Ausgleich widerstreitender Interessen festgelegt hat, entspricht die materiell rechtswidrige Genehmigung nicht dem allen Rechtfertigungsgründen innewohnenden Prinzip des überwiegenden oder des mangelnden Interesses.²¹ Weder ein überwiegendes Interesse des Einzelnen an der Vornahme der ihm genehmigten Handlung noch ein mangelndes Interesse am strafrechtlichen Schutz der betroffenen Rechtsgüter besteht, wenn die Voraussetzungen zur Genehmigungserteilung nicht vorliegen und die Genehmigung z. B. nach materiellem Wasserhaushalts- oder Abfallbeseitigungsrecht nicht hätte

²⁰ Vgl. Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1267 f.).

²¹ Vgl. Rudolphi, ZfW 1982, S. 197 ff. (201 f.); Sch/Sch-Lenckner, Vor §§ 32 ff. Rn. 7.

erteilt werden dürfen. Erteilt die Behörde eine rechtswidrige, aber wirksame Genehmigung trotz des Nichtvorliegens der materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung, ist trotzdem das Betreiben einer Anlage aufgrund dieser fehlerhaften Genehmigung nicht nach § 327 StGB strafbar.

B. Reformvorschläge für das Umweltstrafrecht de lege ferenda

Die Wirksamkeit des geltenden Strafrechts auf dem Gebiet des Umweltschutzes ist grundsätzlich problematisch, weil es nicht nur auf eine rechtsdogmatische Strukturkritik, sondern auch auf eine empirische, kriminalstatistisch untermauerte Effizienzkritik trifft und demnach zur Erhöhung des Umweltschutzes nur sehr wenig beiträgt. Das geltende Umweltstrafrecht ist deshalb dem Umweltschutz eher abträglich als förderlich.

Deshalb sind Vorschläge zur Überwindung der Krise durch Ausweitung und Verschärfung des geltenden Umweltstrafrechts wenig erfolgversprechend. Denn sie lassen angesichts der Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung einerseits und die Kriminalisierung von Umweltbagatellen durch die Strafjustiz andererseits den Kern des Problems außer acht. Angesichts dieser Tatsache sind für mögliche Verbesserungen des Umweltstrafrechts zum Schutz der Umwelt die Ursachen der mangelnden Effektivität des Umweltstrafrechts zu analysieren.

I. Strukturelle Schwäche des geltenden Umweltstrafrechts

Das Umweltstrafrecht ist durch eine enge Verflechtung präventiv-verwaltungsrechtlicher und sanktionsrechtlicher Regelungen, die jeweils aufeinander bezogen sind, geprägt. Durch entsprechend verweisende Formulierungen wie „unbefugt“ (§§ 324 Abs. 1, 326 Abs. 1 StGB), „unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Vorschriften“ (§ 325 Abs. 1 StGB) oder „ohne die erforderliche Genehmigung“ (§§ 327 Abs. 1, 328 Abs. 1 StGB) ist eine verwaltungsakzessorische Ausgestaltung der Straftatbestände gewählt worden. Der Strafrechtsschutz beginnt also nicht erst bei der Rechtsgutsverletzung oder konkreten Gefährdung, z. B. der Verletzung und Gefährdung von Leben und Gesundheit oder der wirklichen Beein-

trächtigung der Umweltmedien, sondern bereits im Vorfeld dieser Gefährdung beim Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Kontrollnormen.

Das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht hat den Vorteil, im Sinne eines effektiven Umweltschutzes der fortschreitenden technischen Entwicklung und dem Wandel wissenschaftlicher Erkenntnisse entsprechend flexibel zu reagieren²² und die Grenzen des strafbaren Verhaltens für den Einzelfall verbindlich vorzugeben.²³ Die mit der Vorverlagerung des strafrechtlichen Schutzes einhergehende Ausgestaltung als abstraktes Gefährdungsdelikt kann zudem die oft unüberwindbaren Schwierigkeiten bei den Zurechnungs- und Beweisfragen einer konkreten Gefährdung oder Schädigung vermeiden.²⁴ Das Umweltstrafrecht, das an diesen verwaltungsrechtlichen Vorgaben anknüpft, wirft trotzdem zahlreiche unlösbare Probleme auf.

Der Strafgesetzgeber hat für den Bereich des Umweltstrafrechts die Verfügung über den strafgesetzlichen Geltungsbereich in die Hände von Fachgesetzgebern, Fachbehörden und Verwaltungsgerichten gelegt, weil die Verwaltung durch Verwaltungsakte in erheblichem Umfang darüber entscheidet, inwieweit Umwelteinwirkungen erlaubt sind und damit aus dem Anwendungsbereich des Strafrechts ausscheiden. Inhalt und Umfang des Umweltschutzbereiches sind deckungsgleich mit den verwaltungsrechtlichen Vorgaben, so daß die Strafbarkeit eines umweltbeeinträchtigenden Verhaltens von dem Verstoß gegen eine bestimmte, wirksame Entscheidung einer Verwaltungsbehörde abhängig gemacht wird. Das Strafrecht kann die Umwelt nur insoweit schützen, wie die Verwaltung zuvor durch ihre Einzelentscheidung den Umfang des Schutzbereiches vorgezeichnet hat. Wenn die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden durch ihre Erlaubnisbescheide ein umweltbelastendes Handeln genehmigen, kann das Strafrecht dieses nicht als strafwürdig verfolgen. Das weist im Ergebnis dem Strafrecht auf dem Gebiet des Umweltschutzes nur eine zweitrangige Rolle zu.²⁵ Daraus folgt, daß die Rechtswidrigkeit der Handlung bei einem belastenden Verwaltungsakt auch dann begründet wird, wenn der Adressat einer fehlerhaften, aber vollziehbaren Anordnung der Verwaltungsbehörde zuwiderhandelt. Auch bei einem Genehmigungsempfänger entfällt dann die Strafbarkeit, selbst wenn bei Genehmigungsertei-

²² Vgl. Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1266).

²³ Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 120 ff.); Keller, 57. DJT-Referat, S. L 1 ff. (18); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (841 f.);

²⁴ Vgl. Albrecht/Heine/Meinberg, ZStW 96 (1984), S. 943 ff. (950); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (5 f.).

²⁵ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (154); Horn, UPR 1983, S. 362 ff. (362).

lung die gesetzlichen Bestimmungen nicht oder nicht richtig angewendet wurden, solange die Genehmigung nur verwaltungsrechtlich wirksam ist.

Das Strafrecht schützt die Umwelt nicht aus sich selbst heraus, sondern durch die Definitionsmacht der Verwaltung, d. h. es gibt keinen originären strafrechtlichen Umweltschutz, sondern nur den relativierten Schutz der Umwelt, die von der Verwaltung für schützenswert erachtet wird. Daraus folgt: Die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts führt nicht zu einer Vorverlagerung des strafrechtlichen Umweltschutzes. Sie begünstigt vielmehr tatsächlich straffreie Räume durch eine totale Fesselung des Strafrechts an die Entscheidungen der Verwaltung. Die schwersten Umweltbelastungen können strafrechtlich selbst dort nicht erfaßt werden, wo die eingetretenen Umweltschäden das Ergebnis eines Fehlverhaltens der Verwaltungsbehörden sind oder ein von der Verwaltung genehmigtes umweltbeeinträchtigendes Verhalten des Anlagenbetreibens die Verletzung und Gefährdung von Leben und Gesundheit ermöglicht.

II. Die symbolische Wirkung des Umweltstrafrechts

Das symbolische Strafrecht, das tendenziell weniger auf den Schutz der jeweiligen Rechtsgüter wirkt und eher weiterreichende politische Wirkung hat, wird als ein Krisenphänomen der modernen folgenorientierten Kriminalpolitik und als Kennzeichen der modernen Risikogesellschaft angesehen, deren Ziel die Minimierung von Unsicherheit durch die globale Steuerung komplexer Prozesse ist.²⁶ Die gesellschaftliche Komplexität und damit personale Undurchschaubarkeit bauen das Strafrecht zur Wiederherstellung der gesellschaftlichen Sicherheit durch eine flankierenden Unterstützung der Politik mit diffusen Universalrechtsgütern und abstrakten Gefährdungsdelikten aus. Universalrechtsgüter und abstrakte Gefährdungsdelikte als Instrumente moderner Strafgesetzgebung schwächen aber eine Bastion des klassisch-liberalen Strafrechts, indem sie die Grundsätze des Individualrechtsgüterschutzes, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit außer acht lassen und durch die Einschränkung der Kausalitäts- und Zurechnungsanforderungen die Verteidigungsmöglichkeiten des Täters einschränken. Sie führen zur Verminderung der Sichtbarkeit und Fühlbarkeit des Unrechts, zu „opferverdünnten“ oder opferlosen Inkriminierungen und zur Verminderung der Bedeutung des Kernstrafrechts durch eine bedeutende Erweite-

²⁶ Vgl. Hassemer, NStZ 1989, S. 553 ff. (556 f.); ders., ZRP 1992, S. 378 ff. (378 ff).

nung des Strafrechts in Nebengebiete.²⁷ Das als Steuerungsinstrument für gesellschaftliche oder staatliche Großstörungen benutzte Strafrecht ist für eine Flankierung politischer Ziele, eine Steuerung von Problemlagen und eine großflächige Prävention gefährlicher Situationen denkbar schlecht geeignet, weil es seinen realen Vollzug nur defizitär realisiert und damit sich auf symbolische Funktionen zurückzieht. Das symbolische Strafrecht mit Täuschungsfunktion führt also dazu, daß es für Aufgaben rechtsstaatlicher Kriminalpolitik nicht geeignet ist und das Vertrauen der Bevölkerung in das Strafrecht untergräbt.²⁸

Das Umweltstrafrecht wird auch von seinen Befürwortern als eine Erscheinungsform symbolischer Gesetzgebung angesehen.²⁹ Man geht einstimmig davon aus, daß das seit 1980 geltende Umweltstrafrecht zur Verbesserung des Umweltschutzes nichts beigetragen hat, da ein überdurchschnittlich hoher Prozentsatz der umweltstrafrechtlichen Verfahren schließlich durch staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Verfahrenseinstellungen und nur durch einen geringen Anteil von Verurteilungen, die ihrerseits nur zur geringfügigen Strafe führen, erledigt wird. Außerdem werden ganz überwiegend primär die am leichtesten feststellbaren und überschaubaren Beeinträchtigungen der Bagatellkriminalität oder Jedermannskriminalität durch einzelne Bürger außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit, z. B. das Einleiten von Hausabwässern, Autoöl beim eigenmächtigen Ölwechsel etc., erfaßt, während tatsächliche Verurteilungen der Großverschmutzer aus dem Bereich von Industrie und Gewerbe nur äußerst sehr selten vorkommen.³⁰ Das geltende Umweltstrafrecht hat also lediglich Alibifunktion.³¹

Während sich seit 1973 zwar eine dramatische Entwicklung in der polizeilich registrierten Umweltkriminalität beobachten läßt, bleibt die jährliche Zahl von Verurteilungen wegen Umweldelikten eher stabil.³² Die Gegner des Umweltstrafrechts haben die Abschaf-

²⁷ Vgl. Hassemer, NStZ 1989, S. 553 ff. (556 ff.); ders., StV 1990, S. 219 ff. (220); ders., ZRP 1992, S. 378 ff. (379 ff).

²⁸ Vgl. Albrecht, KritV 1988, S. 182 ff. (191 f.); Hassemer, NStZ 1989, S. 553 ff. (558 f.); ders., StV 1990, S. 219 ff. (220); ders., ZRP 1992, S. 378 ff. (381 f).

²⁹ Vgl. Albrecht, KritV 1988, S. 182 ff. (193); Hassemer, NStZ 1989, S. 553 ff. (556); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (2); Vierhaus, ZRP 1992, S. 161 ff. (162).

³⁰ Vgl. Albrecht, KrimSozBibl. 1987, S. 1 ff. (15); Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (163 f.); Mattern, KrimSozBibl. 1987, S. 41 ff. (47); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 28.

³¹ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (164); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 30.

³² Vgl. Albrecht, KrimSozBibl. 1987, S. 1 ff. (5).

fung des Umweltstrafrechts gefordert, weil es nur symbolische Wirkung hat. Denn die Verfolgung und Sanktionierung von Umweltstößen bleiben fast hoffnungslos, und das geltende Umweltstrafrecht wird als Mittel der Umweltpolitik bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben zum Umweltschutz überschätzt, behindert das Nachdenken über sonstige gesellschaftliche und staatliche Aktivitäten und ist damit sowohl für den Umweltschutz als auch für des Strafrecht nicht nur nutzlos, sondern im Gegenteil sogar schädlich.³³

III. Die Aufhebung verwaltungsakzessorischer Strukturen des Umweltstrafrechts

Durch der Entscheidung des Gesetzgebers für ein verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht hat er sich den Vorwurf eingehandelt, ein symbolisch ineffektives Umweltstrafrecht geschaffen zu haben, das als Appendix der Verwaltungsgesetze verwaltungsakzessorisch ausgestaltet ist. Der Gesetzgeber hat zur Zufriedenstellung der gestiegenen Erwartungen an politisches Handeln im Umweltbereich vorschnell die vorhandenen Strafbestimmungen der Verwaltungsgesetze in das Kernstrafrecht übernommen, ohne eigenständige, originäre Möglichkeiten zur Einschränkung von Umweltkriminalität zu entwickeln.³⁴

Durch die zweigeteilte, duale Norm- und Kontrollstruktur - Jedermannatbestände und verwaltungsakzessorische Tatbestände; Kontrolle durch Strafverfolgungsbehörden und Verwaltungsbehörden - führt das Umweltstrafrecht bei der Strafverfolgung dazu, daß es wegen des relativ ungehinderten Zugangs im Jedermannbereich, der frei von verwaltungsrechtlichen Einschränkungen eine reine ökologische Ausrichtung hat und somit den Strafrechtsschutz ungleich schärfer ausgestaltet, vorwiegend eingesetzt und wirksam wird. Demgegenüber wurden Großverschmutzer aus dem industriellen Sektor durch die verwaltungsakzessorischen Tatbestände begünstigt, obwohl ihre gravierenderen Umweltschädigungen – nicht nur die legalisierten, sondern gerade auch die illegalen, vom Verwaltungsrecht abweichenden Umweltschädigungen – als bei weitem größer und gefährlicher einzuschätzen sind. Diese aus der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts entstehende Ungerechtigkeit, daß kleine, private Umweltschädigungen relativ

³³ Vgl. Albrecht, 12. StV-Tag 1988, S. 30 ff. (40 f.); Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (164); Hamm, 57. DJT-Referat L, S. L 61 ff. (L 67 ff.); ders., StV 1990, S. 219 ff. (220 f.); Mattern, KrimSozBibl. 1987, S. 41 ff. (41 ff.); Prittwitz, StV 1991, S. 435 ff. (435 ff.); Rüter, KritV 1993, S. 227 ff. (243 ff.).

³⁴ Vgl. Albrecht, 12. StV-Tag 1988, S. 29 ff. (36 ff.); Kuhlen, StV 1986, S. 544 ff. (549); Rüter, 12. StV-Tag 1988, S. 128 ff. (144 f.).

schnell und unkompliziert „strafrechtlich“ sanktioniert werden, während große, industrielle Umweltschädigungen höchstens „verwaltungsrechtlich“ sanktioniert werden, hat zur Folge, daß tatsächlich auch jene besonders strafrechtlich relevanten Umweltschädigungen aus den Bereich von Industrie und Gewerbe nur selten kriminalisiert werden.³⁵

Die verwaltungsakzessorischen Tatbestände im Umweltstrafrecht begründen eine grundsätzliche Problematik für den strafrechtlichen Umweltschutz. Sie machen den Norminhalt prinzipiell nicht nur von der Umweltpolitik verschiedener Gesetz- und Verordnungsgeber, sondern vor allem auch von der Umweltpolitik der Umweltbehörden vor Ort abhängig.³⁶ Exekutivbehörden legen fest, wo die Schwelle kriminellen Unrechts beginnt. Sie erst markieren die Grenze zwischen strafbarem und nicht-strafbarem Verhalten. Auch dann, wenn Genehmigungen erteilt werden, ohne daß die nach den verwaltungsrechtlichen Fachgesetzen vorgeschriebenen Voraussetzungen dafür vorliegen, oder wenn behördliche Ermessensfehler vorliegen, die sich zu Lasten des jeweils geschützten Rechtsgutes auswirken, oder wenn Verwaltungsbehörden Altbescheide nicht ändern und die Betriebe nicht zwingen, auf den erreichten Stand der Technik umzurüsten, - in allen diesen Fällen sind die Betreiber der Anlagen im Grundsatz „im Recht“. In diesen Fällen darf kein Staatsanwalt trotz großer und vermeidbarer Umweltschädigungen einschreiten. Falls die zuständige Verwaltungsbehörden unter Berücksichtigung der ökonomischen Belange gesetzlich vorgeschriebene, notwendige Eingriffe zum Schutz der Umwelt unterlassen, wird die Entstehung straffreier Räume begründet, was zwangsläufig auch den strafrechtlichen Umweltschutz leerlaufen läßt.³⁷ Die Verwaltungsakzessorietät schränkt somit die Möglichkeit strafrechtlichen Einschreitens für den Umweltschutz stark ein und führt zu einer entscheidenden Ursache für das Vollzugsdefizit im Umweltstrafrecht.

³⁵ Vgl. Rüther, 12. StV-Tag 1988, S. 128 ff. (134 ff.).

³⁶ Vgl. Lackner/Kühl, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 3.

³⁷ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (161 ff.); Nachdem der frühere Hessische Umweltminister Fischer zunächst einmal die vorhandenen Gesetze streng anwenden wollte, hat die Frankfurter Hoechst AG bereits ihre Abwanderung aus Hessen angekündigt. Welche Kommunen möchten schon Industrieunternehmen zwingen, millionenschwere Umweltinvestitionen zu tätigen, wenn die Unternehmen mehr oder weniger verdeckt mit der Produktionseinschränkung oder gar der Standortverlegung und dem damit verbundenen Absinken des kommunalen Steueraufkommens sowie mit dem Abbau von Arbeitsplätzen drohen (Vgl. Mattern, KrimSoz-Bibl. 1987, S. 41 ff. (49)).

Die Verknüpfung von Strafrecht und Umweltverwaltungsrecht in Gestalt verwaltungsakzessorischer Straftatbestände wirft grundsätzliche Bedenken auf, weil das Strafrecht durch die Verwaltungsabhängigkeit auf ein ihm wesensfremdes Ziel ausgerichtet wird, obwohl Strafrecht und Verwaltungsrecht erhebliche strukturelle Unterschiede aufweisen.³⁸ Die Umweltbehörden werden vom Verwaltungsrecht dazu angehalten, prospektiv zu blicken, sind also daran interessiert, die Ursachen der Umweltverletzungen zu beseitigen und vor allem weitere Verstöße für die Zukunft zu verhindern. Sie sind darauf angelegt, für die Zukunft durch vorsorgende, planende und gestaltende Umweltpflege auf einen Ausgleich der widerstreitenden wirtschaftlichen und gewerblichen Interessen einerseits und der ökologischen Interessen der Allgemeinheit andererseits hinzuwirken.³⁹ Dem Strafrecht, das nur den vergangenen Einzelfall erfaßt und nicht die Sache, sondern unmittelbar den hierfür verantwortlichen Menschen betrifft, ist demgegenüber diese planerische und gestaltende Ausrichtung wesensfremd.⁴⁰ Während die Verwaltungsbehörden auf Umweltgefahren angesichts der Notwendigkeit unmittelbarer Maßnahmen sehr schnell reagieren können, um den Schaden zu begrenzen, die Gefahr zu beseitigen oder einer entstehenden Gefahr vorzubeugen, liegen im Strafrecht oft Jahre zwischen dem strafbaren Verhalten und der strafrechtlichen Sanktion, falls Unternehmen die Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens bestreiten.⁴¹

Durch das Kooperations- und das Opportunitätsprinzip der verwaltungsrechtlichen Eingriffsermächtigungen sowie die Flexibilität des Verwaltungshandelns erweist sich die gesamte Verwaltungsrechtsmaterie als tendenziell verhandlungsfähig und –bedürftig.⁴² Hieraus resultiert, daß die Konturen einzelner Rechtsgüter in ihrem Schutzbereich undeutlich werden und es schwierig ist, praktikable Maßstäbe für den Gesetzesvollzug vorzugeben. Schutzlücken beruhen maßgeblich auf dieser ins verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht transponierten Flexibilität des Verwaltungsrechts, welche die wirtschaftlichen und

³⁸ Vgl. Breuer, NVwZ 1988, S. 2072 ff. (2077); Dahn/Redeker, DVBl. 1988, S. 803 ff. (804); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 56; Meurer, NJW 1988, S. 2065 ff. (2069).

³⁹ Vgl. Meurer, NJW 1988, S. 2065 ff. (2069).

⁴⁰ Ob und wie die Lage der derzeitigen Umwelt verändert werden kann, in welche Richtung und mit welchem Tempo die Umwelt verbessert werden soll, interessiert das Strafrecht grundsätzlich nicht. Dies ist allein Sache der zukunftsgestaltenden Verwaltung (Vgl. Horn, UPR 1983, S. 362 ff. (363 f.)); Das Bestimmtheitsgebot ist nach Hassemer (ZRP 1992, S. 378 ff. (382)) der Feind vager, zur Zukunft offener, an jeweiligen Störungsfällen flexibel bestimmbarer Zielvorgaben und Problemlösungen.

⁴¹ Vgl. Mattern, KrimSozBibl. 1987, S. 41 ff. (48).

⁴² Vgl. Breuer, JZ 1994, S. 1077 ff. (1085); Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1271).

ökologischen Interessen im Rahmen einer Interessenabwägung auszugleichen hat. Die auf der politischen Ebene ungelösten Interessengegensätze können jedoch nicht mit der verwaltungsakzessorischen Gestaltung des Umweltstrafrechts überwunden werden.⁴³

Das Strafrecht behandelt die individuelle Verantwortlichkeit der einzelnen Person. Aber die Schutzbedürftigkeit der Umwelt gründet sich im Gegensatz zur Strafwürdigkeit der Verletzung individueller Rechtsgüter gerade nicht auf personell zuzuordnenden individuelle Fehlhandlungen. Umweltschutz ist vordringlich eine gesellschaftliche Aufgabe, die sich nicht mit den strengen Zurechnungsmaßstäben des Schuldstrafrechts lösen läßt, da die Zuweisung individueller Schuld und damit die Bestrafung Einzelner den Blick auf den Gesamtzusammenhang verschleiert, eigentliche Ursachen der Probleme unangetastet bleiben, und politische Entscheidungen zur Konfliktlösung nur selten getroffen werden. Das Umweltstrafrecht kann zwar einer effizienten Umweltpolitik entgegenwirken, wenn individuelle Zurechnung den Einsatz präventiver Mittel dadurch behindert, daß eine primär auf vergangene Ereignisse bezogene strafrechtliche Schuldzuweisung von einer zukunftsorientierten Planung und Vorsorge ablenkt. Bei Umwelteingriffen und –gefährdungen kann das Verwaltungsrecht sinnvolle Instrumente mit der Gefährdungshaftung und dem Verursacherprinzip oder mit der Anbindung von verwaltungsrechtlichen Konsequenzen an Organisationsverhalten bieten. Falls diese verwaltungsrechtlichen Instrumente durch die Verwaltungsakzessorietät ins Umweltstrafrecht transponiert werden, wirkt dies gegen den Grundsatz des Rechtsgüterschutzes.⁴⁴

Darüber hinaus liegt die entscheidende Problematik des Umweltstrafrecht darin, daß wesentliche Fragen des wirksamen Umweltstrafrechts mit den Mitteln des Strafrechts überhaupt nicht lösbar sind. Es gibt keine strafrechtlich vertretbare Möglichkeit, selbst schwerste Umweltbelastungen strafrechtlich zu erfassen, wenn sie auf Summations- oder synergetischen Effekten beruhen, die ihrerseits durch legale, d. h. Genehmigungen und Auflagen nicht überschreitende Handlungen verursacht werden.⁴⁵ Auch geringfügige illegale Vorkommnisse, die ungeeignet sind, schwere Umweltschädigungen herbeizuführen, können insgesamt die Umweltmedien durch Summations-, Kummulations-, oder synergeti-

⁴³ Vgl. Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8).

⁴⁴ Vgl. Hamm, 57. DJT-Referat L, S. L 61 ff. (L 64 ff.); Hassemer, ZRP 1992, S. 378 ff. (382); ders., NKrimpol 1989, S. 46 ff. (47).

⁴⁵ Vgl. Lackner/Kühl, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 5; Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (919); Otto, Jura 1995, S. 134 ff. (141).

sche Effekte bedrohen. Auch in diesem Fall dürfen derartige Effekte einzelnen Tätern wegen des strafrechtlichen Schuldprinzips nicht zugeschrieben werden.

Die Forderungen nach Erhöhung der Strafraumen und nach einem möglichst weiten Umweltschutz durch Ausweitung der Tatbestände auf weitere umweltgefährdende Handlungen sind zur Erreichung des angestrebten Ziels untauglich und unrealistisch, weil solche Forderungen den Kern des Problems verschleiern. Die entscheidende Ursache für das ineffektive Umweltstrafrecht liegt nicht in den zu niedrigen Strafraumen oder in einer zu geringen Anwendungsbreite der umweltstrafrechtlichen Normen, sondern beruht primär auf der verwaltungsrechtlichen Akzessorietät des Umweltstrafrecht. Solche Forderungen bleiben letztendlich Papier, wenn Verwaltungsbehörden der Strafjustiz durch Erlaubnisse, Nichtanzeige oder Unterlassung notwendiger Eingriffe den Durchgriff auf Unternehmen versperren. Derartige Forderungen werden insoweit nicht mehr als sinnvolle Strategie zur Lösung von Umweltproblemen bezeichnet, sondern verdecken vielmehr, daß die Strafjustiz durch das Verhalten der Verwaltung, die sich ihrerseits allerdings voll und ganz im Rahmen der geltenden Gesetze bewegt, an einer Verfolgung gehindert wird.⁴⁶ Unter der Verwaltungsakzessorietät sind Änderungen des Umweltstrafrechts jedenfalls dann bedeutungslos, wenn die zuständigen Verwaltungsbehörden in Kooperation mit den Unternehmen nur flexible Überwachungswerte oder durch Sicherheitszuschläge angehobene Höchstwerte festsetzen, die den Zugriff des Strafrechts sperren und damit diese erhöhten Werte nicht nur ausnahmsweise, sondern grundsätzlich ausgenutzt werden können.⁴⁷

Das geltende Umweltstrafrecht zieht sich auf eine nur symbolische Wirkung zurück, und seine realen Funktionen sind wirkungslos. Es führt zu ungleichmäßigen und ungerechten Konsequenzen, daß es gerade Großbetreibern und damit Großverschmutzern ermöglicht, von der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zu profitieren, während Kleinverschmutzer mangels Verhandlungsmöglichkeiten bestraft werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das Umweltverwaltungsrecht selbst den Umweltschutz nicht in den Vordergrund stellt und die Verwaltungsbehörden zur Anzeige betrieblicher Umweltverstöße nicht verpflichtet sind, bleibt auch in Zukunft die Verfolgung der Umweltkriminalität weiterhin

⁴⁶ Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (151 ff.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1263 ff.); ders., wistra 1992, S. 1 ff. (3).

⁴⁷ Vgl. Breuer, JZ 1994, S. 1077 ff. (1078 f.); Hamm, 57. DJT-Referat L, S. L 61 ff. (L 68).

quantitativ und qualitativ auf Bagatellverstöße beschränkt.⁴⁸ Angesichts der Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung einerseits und die Kriminalisierung von Umweltbagatellen durch die Strafjustiz andererseits müßte also gefordert werden, die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von der Verwaltung zu beseitigen.⁴⁹

Die Bekämpfung der Umweltkriminalität ist zuerst kein Problem der Strafjustiz, sondern vielmehr eine Aufgabe des Gesetzgebers.⁵⁰ Er hat trotzdem noch keine geeigneten Grundlagen dafür geschaffen. Überlegungen zur Effektivierung staatlichen Umweltschutzes sind in erster Linie Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Eine Verbesserung der Umwelt ist nur durch umweltpolitische Zielsetzungen und deren Verwirklichung durch die Verwaltung zu erreichen. Das geltende Verwaltungsrecht, das darauf angelegt ist, einander widerstreitende ökologische und ökonomische Interessen auszugleichen, zielt dennoch nicht in Richtung auf Priorität des Umweltschutzes und führt deshalb durch seine flexiblen Ausgestaltung zu den Schutzlücken.⁵¹ Nur eine stärkere ökologische Orientierung des Verwaltungsrechts im Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie führt dazu, daß eine Kooperation zwischen Verwaltung und Strafverfolgungsbehörden gesucht wird, indem bei Priorität der ökologischen Interessen die soziale Verträglichkeit von Umweltverschmutzungen nicht nach der verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit, sondern nach ihren Auswirkungen auf die Umwelt bestimmt wird.⁵² Wenn das Umweltverwaltungsrecht ökologische Gesichtspunkte gegen wirtschaftliche Interessen nicht in den Vordergrund stellt, ist das geltende Umweltstrafrecht allein unbefriedigend und kann ersatzlos gestrichen werden.⁵³

Die tatsächlich verfolgte und abgeurteilte Umweltkriminalität bleibt qualitativ und quantitativ auf den Bagatellbereich beschränkt. So muß eine Entscheidung darüber getroffen

⁴⁸ Das Umweltstrafrecht verhält sich so, als ob derjenige wegen Brandstiftung bestraft würde, der ein Streichholz in ein bereits brennendes Haus wirft, der eigentliche Brandstifter aber nicht (Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (164)).

⁴⁹ Vgl. Albrecht, KritV 1988, S. 182 ff. (182); Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (163 f.); Hassemer, NKrimpol 1989, S. 46 ff. (49).

⁵⁰ Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (163 f.).

⁵¹ Zur Effektivitätssteigerung und Überwindung funktioneller Defizite des Verwaltungsrechts sind eine zielgerichtete Beschränkung der Beurteilungs- und Ermessensspielräume, eine Befristung der Geltungsdauer von Genehmigungen und eine rechtsförmliche Ausgestaltung des Verwaltungsvollzugs erforderlich (Vgl. Heine, ZStW 101 (1989), S. 722 ff. (732); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (7).).

⁵² Vgl. Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (164); Meinberg, NJW 1986, S. 2220 ff. (2227).

⁵³ Backes, 12. StV-Tag 1988, S. 153 ff. (164).

werden, ob man einen Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Pflichten dem vom Legalitätsprinzip beherrschten Kriminalstrafrecht oder dem Opportunitätserwägungen zugänglichen Ordnungswidrigkeitenrecht zuordnet. Als schärfstes Schwert der Rechtsordnung werden die strafrechtlichen Sanktionen angesehen. Sie setzen daher ein qualifiziertes, tatbestandlich zu präzisierendes Handlungs- oder Erfolgsunrecht sowie die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf ihre spezifische Eingriffsschwere voraus.⁵⁴ In der Praxis liegt die registrierte Umweltkriminalität im Bereich der Kleinkriminalität, nicht der großen Emittenten und Belastungen. Durch Bagatelldelikte werden aber nicht die menschliche Gesundheit oder Umwelt in erheblicher Weise gefährdet. Bedenken werden dagegen erhoben, daß die bagatellartigen Jedermann delikte, d. h. ein die Umwelt nicht gravierend beeinträchtigendes Verhalten, mit einer Kriminalstrafe belegt werden sollen. Überzeugender ist es vielmehr, in den tatsächlich bisher vom Umweltstrafrecht erfaßten Fällen, in denen keine schwere Beeinträchtigung bzw. Gefährdung für Menschen oder Umwelt verursacht wird, auf den Einsatz des Strafrechts zu verzichten und Reaktionen auf Umweltbeeinträchtigungen dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzuweisen.⁵⁵ Im Bereich der Ordnungswidrigkeiten ist die Verwaltungsakzessorietät überhaupt sinnvoll, weil das Ordnungswidrigkeitenrecht wegen seiner größeren Nähe zu den verwaltungsrechtlichen Regelungstatbeständen wesentlich grundsätzlicher den Vorrang vor strafrechtlichen Regelungsmaterien hat. Die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist an den jeweiligen Erfordernissen verwaltungsbehördlicher Vorsorge- und Bewirtschaftungsstrategien orientiert. Im Gegensatz zur Strafverfolgung unterliegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten dem in § 47 OWiG verankerten Opportunitätsgrundsatz, erfolgt also nach pflichtgemäßem Ermessen der zuständigen Verfolgungsbehörden.⁵⁶ Durch das Ordnungswidrigkeitenrecht kann also faktisch hinreichende Präventionswirkung entfaltet werden, wenn es von den Behörden in entsprechender Weise strategisch eingesetzt wird. Darüber hinaus ist das Ordnungswidrigkeitenrecht auch primär dazu geeignet, die Autorität der Umweltverwaltung zu unterstützen, da es stets in erster Linie an die Qualität einer Handlung als Verwaltungsungehorsam anknüpft und damit zur Flankierung verwaltungsrechtlicher Regelungen taugt.⁵⁷ Aufgrund der Tatsache, daß die bislang strafrechtlich erfaßte Umweltkriminalität sowohl nach ihrem Schweregrad wie auch nach der Höhe der verhäng-

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 39, 1 ff. (44 ff.); Günther, Strafrechtswidrigkeit und Strafrechtsausschluß, 1983, S. 179 ff.

⁵⁵ Vgl. Kloepfer/Viehaus, Anm. 2, Rn. 215; Papier, NuR 1986, S. 1 ff (5 f.); Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 34.

⁵⁶ Vgl. Franzheim/Pfohl, Anm. 7, Rn. 735 ff.; Meinberg, NJW 1990, S. 1273 ff. (1274 f.).

⁵⁷ Vgl. Bloy, JuS 1997, S. 577 ff. (587); Meinberg, NJW 1990, S. 1273 ff. (1275).

ten Sanktionen tatsächlich nichts anderes als die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist, und die praktischen Ergebnisse der Anwendung des verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts auch in Zukunft zu einer weiteren Kriminalisierung von Bagatellunrecht führt, sollte das derzeitige Umweltstrafrecht – abgesehen von der Herbeiführung von Gefahren für das menschliche Leben oder die menschliche Gesundheit durch Umweltbeeinträchtigungen – in das Ordnungswidrigkeitenrecht zurückgestuft werden.

IV. Das an den klassischen Individualrechtsgütern orientierte Umweltstrafrecht

Alle Juristen sind wegen ihrer extremen Abhängigkeit von fremdem Fachwissen bei der Frage der Festsetzung von Grenzwerten der Schadstoffbelastung der Umwelt auf Naturwissenschaftler angewiesen. Kein Wissenschaftler kann aber genau sagen, welche Wirkungen, z. B. bei der Rheinverschmutzung, jene eingeleiteten Stoffe in ihrer Kumulation haben, wobei sich gerade im Wasser Tausende neuer chemischer Verbindungen bilden, deren Wirkung wegen des Dominoeffektes toxischer Stoffe noch nicht gänzlich bekannt ist.⁵⁸ Wenn schwerste ökologische Belastungen durch die zugrundeliegenden Genehmigungen, Erlaubnisse und Befugnisse legalisiert werden, wird damit zugleich eine Kontrolle dieser Schädigungen durch die Strafjustiz grundsätzlich versperrt.

Auch dann, wenn genehmigtes umweltschädliches Handeln zu Lebens- und Gesundheitsverletzungen oder –gefährdungen führt, bewirkt die Verwaltungsakzessorietät eine totale Fesselung des Strafrechts. In diesem Fall können rechtfertigende Wirkungen zur Leib- und Lebensgefährdung den Gestattungsakten für gewerbliche und industrielle Verschmutzter zukommen, da im Anwendungsbereich der §§ 324 ff. StGB ein Rückgriff auf die dem individuellen Gesundheitsschutz dienenden §§ 223 ff. StGB gesperrt ist.⁵⁹ Im Ergebnis ist festzuhalten, daß die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht verhindert, eigenständige strafrechtliche Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gegen Umweltgefahren durchzuführen.

⁵⁸ Vgl. Albrecht, 12. StV-Tag 1988, S. 30 ff. (38).

⁵⁹ Vgl. Hundt, Die Wirkungsweise der öffentlich-rechtlichen Genehmigung im Strafrecht, 1994, S. 121 ff.; Rogall, JZ-GD 1980, S. 101 ff (104); Winkelbauer, NStZ 1988, S. 201 ff. (204).

Dieses Ergebnis ist unbefriedigend. Denn wenn eine Erlaubnis von der Behörde in Kenntnis der Möglichkeit erteilt worden ist, daß durch das entsprechende Verhalten des Täters schwerste Gefahren für andere herbeigeführt werden können, kann sie bei der Herbeiführung der konkreten Gefahr des Todes oder einer schweren Körperverletzung durch das genehmigte Tun nicht als Rechtfertigungsgrund zugunsten des Adressaten herangezogen werden.⁶⁰ Die Verwaltungsbehörden haben die Kompetenz, durch Interessenabwägung die Beeinträchtigung von Umweltgütern zu erlauben. Den Umweltbehörden kommt aber keine Dispositionsbefugnis über Individualrechtsgüter wie Leben oder Gesundheit zu. Tötungen sind schon von vornherein einer möglichen Güter- und Interessenabwägung entzogen und daher nicht genehmigungsfähig.⁶¹ Der Betreiber, der die Genehmigung zum Betrieb einer die Umwelt belastenden Anlage hat, besitzt nur die Genehmigung zum Betrieb dieser Anlage. Wenn durch den genehmigten Betrieb der umweltrelevanten Anlage Leib und Leben anderer Menschen in vorwerfbarer Weise gefährdet oder verletzt werden, kann dies nicht durch die dem Betrieb erteilte Genehmigung gerechtfertigt werden, muß vielmehr strafrechtlich überprüft werden dürfen.

In Zukunft sollte deshalb das Umweltstrafrecht so reformiert werden, daß es sich allein auf die Ahndung der Herbeiführung **konkreter Gefahren oder Verletzungen** für Leben und Gesundheit der Menschen durch Umweltbeeinträchtigungen einer betrieblichen Tätigkeit beschränkt, da das Schaffen solcher Gefahren auch durch den Verwaltungsgesetzgeber nicht legitimiert werden kann, und damit die Tat trotz einer verwaltungsrechtlichen Zulassung strafbar sein muß.⁶² Dieser Vorschlag stützt sich auf das Argument, daß behördliche Gestattungsakte allein das die Umwelt belastende Tun, nicht aber die Herbeiführung schwerer Gefahren für Gesundheit oder Leben anderer Menschen rechtfertigen können, so daß Leib und Leben anderer Personen bedrohende Umweltbeeinträchtigungen unabhängig von verwaltungsrechtlichen Genehmigungen strafrechtlich überprüft werden müssen. Auch nicht dadurch, daß die Verwaltungsbehörde als befugte Sachverwalterin angesehen wird, die zur Disposition über das jeweilige Rechtsgut berechtigt sei, kann die fehlende Identität

⁶⁰ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Keller, 57. DJT-Referat, S. L 1 ff. (19), der darauf hinweist, daß die Einheit der Rechtsordnung nicht dazu zwingt, der Genehmigung auch hinsichtlich der Verletzung individueller Rechtsgüter rechtfertigende Wirkung zuzuerkennen.

⁶¹ Vgl. Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2432); ders./Meinberg, 57. DJT Gutachten, S. D 50 f.; Lackner/Kühl, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 13; Nomos-Ransiek, § 324 StGB Rn. 30; Rudolphi, FS-Lackner, S. 863 ff. (881 ff.); Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (344).

⁶² Vgl. BT-Drs. 12/376, S. 9.

von Rechtsgutträger und Verfügungsberechtigtem überwunden werden, weil nur der Träger des jeweils geschützten Rechtsgutes über dieses verfügungsberechtigt ist und wirksam rechtfertigend in die Gefährdung oder Verletzung seines Rechtsgutes einwilligen kann.⁶³ Diese künftige Strafbestimmung sollte auf konkrete Gefährdungs- und Verletzungsdelikte beschränkt werden, die denjenigen bestrafen, der durch die im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit herbeigeführte Umweltbeeinträchtigung Leib oder Leben anderer Menschen in bedeutendem Umfang vorsätzlich oder fahrlässig gefährdet oder verletzt.

Die vorgeschlagene Umweltstrafbestimmung wäre strukturell nichts Neues, sondern grundsätzlich eine Modifikation des geltenden § 330 a StGB, der verwaltungsunabhängig die vorsätzliche und fahrlässige Herbeiführung von Gefahren für das menschliche Leben oder die menschliche Gesundheit durch das vorsätzliche und leichtfertige Freisetzen von Giftstoffen mit Strafe bedroht. Aber anders als § 330 a StGB sollte diese neue Umweltstrafbestimmung nicht auf das Freisetzen von Giftstoffen beschränkt werden, sondern alle Verschmutzungshandlungen erfassen, die zu einer Gefahr für Leib und Leben in bedeutendem Umfang führten.

§ 330 StGB betrifft ausdrücklich besonders schwere Fälle vorsätzlicher Umweltstraftaten nach §§ 324 bis 329 StGB. Diese Bestimmung ist somit verwaltungsakzessorisch, so daß vorausgesetzt wird, daß der Täter ohne Genehmigung, d. h. unbefugt umweltbelastend gehandelt hat. Die neu zu schaffende Umweltstrafvorschrift sollte als verwaltungsunabhängige nicht nur ungenehmigtes, sondern auch genehmigtes, sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Handeln erfassen, wenn ein schwerer Erfolg eingetreten ist.

Gegen diese als konkretes Gefährdungsdelikt ausgestaltete Strafvorschrift können alle Einwände, die gegen konkrete Rechtsgütergefährdungen oder –verletzungen im Umweltschutzbereich früher vorgebracht werden, ebenfalls erhoben werden. So kann insbesondere kritisiert werden, daß die vorgeschlagene Strafbestimmung in ihrer Ausgestaltung als konkrete Gefährdungsdelikte ungeeignet sei, die sich aufgrund kumulativen oder synergetischen Zusammenwirkens von Ursachen ergebenden Kausalitätsprobleme zu lösen. Das ist sicher richtig. Aber auch die bestehenden abstrakten Gefährdungsdelikte vermögen dieses Problem nicht zu lösen, da sie wegen der inkorporierten Verwaltungsakzessorietät in der

⁶³ Vgl. Bloy, ZStW 100 (1988), S. 485 ff. (501); Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Nomos-Ransiek, § 330 a StGB Rn. 7; Sch/Sch-Cramer/Heine, § 330 a StGB Rn. 8; Wasmuth/Koch, NJW 1990, S. 2434 ff. (2441).

Praxis keine Rolle spielen. Der Vorteil eines konkreten Gefährdungsdelikt gegenüber der Vielzahl bestehender abstrakter Gefährdungsdelikte liegt indessen darin, daß bei konkreter Leib- und Lebensgefahr eine strafrechtliche Prüfung und Sanktion möglich und nicht durch die Vorlage von Genehmigungen, Erlaubnissen etc. gesperrt werden könnte.

Das geltende Umweltstrafrecht ist gänzlich wirkungslos geblieben, indem die ganz überwiegende Zahl der Umweltbeeinträchtigungen legal erfolgt und in Wirklichkeit jene besonders strafrechtlich relevanten Umweltschädigungen aus dem industriellen Bereich praktisch überhaupt nicht strafrechtlich sanktioniert werden. Die vom Verwaltungsrecht losgelöste, allein auf Verletzungs- oder konkrete Gefährdungsdelikte beschränkte Umweltstrafbestimmung könnte demgegenüber zur Bewältigung bestehender Umweltprobleme trotz der Schwierigkeiten des Kausalitätsnachweises der eingetretenen Umweltverschmutzung für die konkrete Gefährdung oder Verletzung des geschützten Individualrechtsgutes mehr beitragen. Diese Umweltstrafregelung könnte beispielsweise verdeutlichen, ob Betreiber in dem vorgeschalteten Genehmigungsverfahren hinreichend Auskunft über produktionsbedingte Gefahren gegeben sowie Kontrollmaßnahmen durchgeführt und Auflagen erfüllt haben. Es könnte darüber hinaus verdeutlicht werden, ob die Verwaltung über gutachterliche Stellungnahmen ausreichende Informationen eingeholt hat sowie ihre Bedenken offengelegt und sämtliche technische Möglichkeiten für solche Alternativen in Erwägung gezogen hat, die insbesondere die Gesundheit weniger belasten. Durch die strafrichterliche Überprüfung des Genehmigungs- und Kontrollverfahrens könnten damit mehr präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Gefährdung oder Verletzung menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit als bisher veranlaßt werden. Strafbar würde sich demnach trotz der Genehmigung zum Betrieb der Anlage der Betreiber machen, der aufgrund besserer Erkenntnisse die Gesundheitsschädlichkeit der im Rahmen der betrieblicher Tätigkeit herbeigeführten Umweltbeeinträchtigungen erkannt hat, wenn aus seinem genehmigten Tun die konkrete Gefährdung oder Verletzung von Leben und Leib resultiert.

Die neu zu schaffende Umweltstrafregelung wäre auch auf Gewerbe- und Industrieunternehmen zu beschränken, die trotz der gravierenden Umweltschädigungen nicht im Kreis der strafrechtlich registrierten Täter auftauchen. Eine solche Umweltstrafvorschrift würde die Anlagebetreiber, die oftmals bessere Kenntnisse als Genehmigungs- und Kontrollverwaltungsbehörden besitzen, dazu veranlassen, so oft wie möglich umweltfreundliche Maßnahmen gegen erkennbare und beherrschbare Gefahren von Leib und Leben rechtzeitig zu

initiieren. Die Zuwiderhandlungen gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften, gegen Verwaltungsakte, Genehmigungen usw. sollten, wie oben vorgeschlagen, zu Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich und in die jeweiligen Fachgesetze wie z. B. WHG, BImSchG, eingestellt werden.

V. Die Bestrafung vorwerfbarer Erlangung der Genehmigung

Durch den Gedanken des Rechtsmißbrauchs hat der Gesetzgeber die Wirkung der Genehmigung beschränkt. Die Strafjustiz ist aufgrund des § 330 d Nr. 5 StGB, der rechtsmißbräuchlich erlangte Genehmigungen genehmigungslosem Handeln gleichgestellt hat, und kraft des Legalitätsprinzips (§ 152 Abs. 2 StPO) grundsätzlich verpflichtet, in diesen Fällen ohne Rücksicht auf wirksame oder bestandskräftige Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstige Zulassungen einzuschreiten. Die Durchbrechung der Verwaltungsakzessorietät muß auch künftig gültig sein, da bei der unredlichen Genehmigungsherbeiführung die präventive Gefahrenkontrolle sowie die erforderliche Interessenabwägung tatsächlich vereitelt werden und die Ausnutzung der mißbräuchlich erlangten Genehmigung zu Schäden oder Gefahren für Umweltgüter führen kann. Um den zuständigen Umweltverwaltungsbehörden eine sachgerechte Entscheidung in einem kompetenten behördlichen Kontrollverfahren zu ermöglichen und damit Gefahren oder schädliche Einwirkung auf die Umwelt zu verhindern, müssen das Erschleichen einer Genehmigung durch Drohung, Bestechung oder Kollusion oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben als solche unter Strafe gestellt werden.⁶⁴

C. Zusammenfassung

Das derzeit geltende Umweltstrafrecht beschränkt sich auch nach dem 2. UKG von 1994 auf Symbolik, seine realen Funktionen sind somit wirkungslos. Infolge der Verwaltungsakzessorietät ermöglicht es Unternehmen und damit den strafrechtlich relevanten Großverschmutzern, von der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zu profitieren, während Kleinverschmutzer mangels Verhandlungsmöglichkeiten bestraft werden. Auch in der Praxis werden tatsächlich nicht die Großverschmutzer aus dem industriellen Sektor trotz gra-

⁶⁴ Dazu siehe unten 6. Kapitel C, III.

vierender Umweltschädigungen erfaßt, sondern primär die am leichtesten feststell- und überschaubaren kleinen Umweltschädigungen. Daraus resultiert, daß das Umweltstrafrecht zur Verbesserung der Umweltsituation chancenlos bleibt und sich weitgehend in einer bloßen Alibifunktion erschöpft.

Eine entscheidende Ursache für diese Vollzugsdefizite des Umweltstrafrechts liegen in der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Umweltstrafnormen, insbesondere der prinzipiellen Abhängigkeit von der Umweltpolitik und von der Verwaltungspraxis vor Ort. Politische Rücksichtnahmen, die für den kommunalen Bereich typisch sind, z. B. Verhinderung von Steuereinbußen, Verhütung von Arbeitsplätzen usw., begünstigen die Entstehung straffreier Räume, da die zuständigen Verwaltungsbehörden notwendige Eingriffe zum Schutz der Umwelt unterlassen. Auch dann, wenn Genehmigungen erteilt werden, ohne daß die nach den verwaltungsrechtlichen Fachgesetzen vorgeschriebenen Voraussetzungen dafür vorliegen, oder wenn ein behördlicher Ermessensfehler gegeben ist, der sich zu Lasten des jeweils geschützten Rechtsgutes auswirkt, oder wenn Verwaltungsbehörden Altbescheide nicht ändern und die Betriebe nicht zwingen, auf den erreichten Stand der Technik umzurüsten, läuft in allen diesen Fällen aufgrund der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung zwangsläufig der strafrechtliche Umweltschutz weitgehend leer. Die Verwaltungsakzessorietät schränkt also die Möglichkeit strafrechtlichen Einschreitens für den Umweltschutz stark ein und führt zur symbolischen Wirkung des Umweltstrafrechts.

Die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht legalisiert die ökologisch gefährlichsten Umweltbelastungen durch Verwaltungsakte und versperrt damit eine Kontrolle dieser Schädigungen durch die Strafjustiz grundsätzlich. Darüber hinaus verhindert sie, selbst Maßnahmen zum Schutz menschlicher Gesundheit und menschlichen Lebens gegen Umweltgefahren aufgrund von Strafbestimmungen zum Schutz individueller Rechtsgüter wie Gesundheit durchzuführen. Die mit der Vorverlagerung des strafrechtlichen Schutzes einhergehende Ausgestaltung als abstrakte Gefährdungsdelikte führt damit in der Realität selbst bei der Herbeiführung einer konkreten Lebens- oder schweren Gesundheitsgefahr nicht zu einer Vorverlagerung des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes, sondern vielmehr zu einer totalen Fesselung des Strafrechts. Angesichts der Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung einerseits und die Kriminalisierung von Umweltbagatellen durch die Strafjustiz andererseits ist eine Beseitigung der Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von der Verwaltung erforderlich.

Die tatsächlich verfolgte und abgeurteilte Umweltkriminalität bleibt qualitativ und quantitativ auf Bagatellverstöße beschränkt. In diesen Fällen werden zu Recht Bedenken gegen den Einsatz des Strafrechts erhoben. Kriminalpolitisch effizienter wäre es in den bisher vom Umweltstrafrecht erfaßten bagatellartigen Fällen, in denen keine schwere Beeinträchtigung bzw. Gefährdung für Menschen oder Umwelt verursacht wird, auf das Strafrecht zu verzichten und nur noch Ordnungswidrigkeiten vorzusehen. Der Einsatz von Strafe sollte darüber hinaus auf besonders qualifizierte Täter, etwa den Inhaber eines Unternehmens oder den Betreiber einer Anlage beschränkt werden.

Das Umweltstrafrecht darf nicht als Mittel der Umweltpolitik überschätzt werden. Defizite im Bereich des Umweltverwaltungsrechts, das den ökologischen Interessen nicht grundsätzlich Priorität vor ökonomischen einräumt, sind nicht durch das Strafrecht, sondern allein durch entsprechende Umweltverwaltungsgesetze bzw. -verordnungen oder durch umweltpolitische Zielsetzungen sowie deren Verwirklichung durch die Verwaltung zu lösen. Das Umweltstrafrecht ist weder geeignet noch in der Lage, die auf der politischen Ebene der modernen Industriegesellschaft ungelösten Grundkonflikte praktisch zu überwinden.

In Zukunft sollte das Umweltstrafrecht so reformiert werden, daß es allein auf konkrete Gefährdungs- und Verletzungsdelikte beschränkt ist, die denjenigen bestrafen, der durch die im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit herbeigeführte Umweltbeeinträchtigung Leib oder Leben anderer Menschen in bedeutendem Umfang vorsätzlich oder fahrlässig gefährdet oder verletzt. Denn das Schaffen solcher Gefahren kann auch durch den Verwaltungsgeber nicht legitimiert werden, und damit müssen Leib und Leben anderer Personen bedrohende Umweltbeeinträchtigungen unabhängig von verwaltungsrechtlichen Vorschriften sanktioniert werden. Eine solche Umweltstrafvorschrift würde die Anlagebetreiber, die oftmals bessere Kenntnisse als Genehmigungs- und Kontrollverwaltungsbehörden besitzen, dazu veranlassen, so oft wie möglich umweltfreundliche Maßnahmen gegen erkennbare und beherrschbare Gefahren von Leib und Leben rechtzeitig zu initiieren, um strafrechtliche Verfolgung von vornherein auszuschließen oder minimieren.

Die unredliche Genehmigungsherbeiführung, die die Ausschaltung behördlicher Kontrolle und die damit einhergehende potentielle Gefährlichkeit verursacht, muß inkriminiert werden. Um eine durch ein kompetentes behördliches Kontrollverfahren sachgerechte Entscheidung und den damit wirksamen Umweltschutz zu ermöglichen, müssen die Fälle, in denen ein Genehmigungsempfänger die Genehmigung durch Drohung, Bestechung oder Kollusion oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt hat, unter Strafe gestellt werden.

Zweiter Teil:

Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts in der Republik Korea

Seit das deutsche Strafrecht über das japanische Strafrecht in Korea rezipiert worden ist, steht die koreanische Strafrechtswissenschaft unter starkem Einfluß der deutschen und folgt der Entwicklung der deutschen Strafrechtsdogmatik.¹ Während das koreanische Strafrecht sich zunächst am deutschen Strafrecht orientiert und deswegen das deutsche StGB und die deutsche Strafrechtsdogmatik zum Vorbild nimmt, nähert es sich im Bereich des Nebenstrafrechts und des Strafverfahrensrechts sehr stark an das amerikanische Rechtssystem an. Diese Konfusion nach der Eigenart des koreanischen Strafrechts besteht auch im koreanischen Umweltstrafrecht, z. B. insbesondere in den gesetzlichen Bestimmungen über die Strafbarkeit juristischer Personen nach Parallelbestrafungsnormen in verwaltungsrechtlichen Spezialgesetzen.

Auch in Korea wie in Deutschland besteht eine Kriminalisierungstendenz als Reaktion auf Umweltbeeinträchtigungen. Das koreanische Umweltstrafrecht ist durch ein Nebeneinander nebenstrafrechtlicher und kernstrafrechtlicher Normen gekennzeichnet: Die Normen des Umweltstrafrechts befinden sich sowohl in den speziellen Umweltverwaltungsgesetzen mit strafrechtlichen Annexvorschriften als auch in einem vom kStGB abgekoppelten besonderen Umweltstrafgesetz für schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen, d. h. das Sondermaßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweltdelikten (MKU). Die Schaffung des vom kStGB getrennten Umweltstrafgesetzes als ein Quasi-StGB, das Umweltdelikte durch originäre Straftatbestände erfaßt, folgt aus der Vorstellung des koreanischen Strafgesetzgebers, daß die dogmatischen Regeln im kStGB strikt eingehalten werden sollen, jedoch außerhalb des kStGB eine Abweichung von diesen Regeln ausnahmsweise als zulässig angesehen wird. Deshalb konnte das Sonderstrafrecht (MKU) zu Umweltdelikten, das Sonderregelungen für eine Kausalitätsvermutung und eine Haftung von juristischen Personen erfaßt, in das kStGB nicht aufgenommen werden.

Empirische Erkenntnisse berechtigen auch in Korea wie in Deutschland zur Skepsis gegenüber der Effizienz des Umweltstrafrechts. Verfolgung und Sanktion von Umweltverstößen werden im Kernbereich des Umweltstrafrechts versagt – insbesondere werden industrielle

¹ Vgl. Cho, Byung-Sun, Umweltstrafrecht in Korea und Japan, 1993, S. 262 ff.; Tjong, Zong-Uk, FS-Welzel, 1974, S.277 ff.; ders., ZStW 84 (1972), 1088 ff.; ders., ZStW (1976), S. 785 ff.

Großverschmutzer fast nicht belangt –, während es zugleich in Bagatellbereichen zu Überreaktionen kommt. Angesichts dieses Vollzugsdefizits des geltenden Umweltstrafrechts muß einer effizienzorientierten Reform Rechnung getragen werden.

Viertes Kapitel: Grundzüge des koreanischen Umweltstrafrechts

Das Verständnis der symbolischen Wirkung des Umweltstrafrechts setzt den nachfolgenden kurzen Überblick über die Deliktsstruktur des koreanischen Umweltstrafrechts voraus.

A. Gesetzgebungsgeschichte zum Umweltschutz

Im Jahre 1963 trat zuerst „ein Gesetz gegen Umweltverschmutzung“, das sogenannte Anti-Pollution Law, im Laufe des ersten Fünf-Jahresplan zum koreanischen Wirtschaftswachstum (1962 - 1966)² in Kraft.³ Obwohl damals die Umweltverschmutzung nicht schwerwiegend und das öffentliche Umweltbewußtsein wegen vorrangigen Interesses an der Wirtschaftsentwicklung und Industrialisierung bedeutungslos war, wurde dieses Gesetz entsprechend der Gesetzgebungstendenz in den hochentwickelten Industrieländern erlassen.⁴ Dieses Gesetz hatte zum Ziel, Gefahren für die Gesundheit und die Lebensumwelt durch Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigung, Lärm oder Erschütterung zu vermeiden, und dadurch die Gesundheit der Bevölkerung zu erhalten und eine angemessene Lebensumwelt herzustellen. Das aus 21 Paragraphen bestehende Gesetz hat Sicherheitsstandards zur Verhütung schädlicher Umwelteinwirkungen eingeführt. Eine Mißachtung der behördlichen Auflagen bzw. Anordnungen, die bei der Nichteinhaltung der Standards von den zuständigen Amtsträgern getroffen werden, konnte mittels einer Betriebsschließung oder Geldstrafe von 50 000 Won⁵ bis 200 000 Won sanktioniert werden. Bei der Änderung des Gesetzes im Jahr 1971 wurden die Anordnung des Umzugs von Anlagen, die Rücknahme der Genehmigung und Freiheitsstrafen bis

² Als Strategie zur koreanischen Wirtschaftsentwicklung gab es die jeweils fünfjährigen Entwicklungspläne, z. B. den ersten (1962 - 1966), den zweiten (1967 - 1971), den dritten (1972 - 1976), den vierten (1977 - 1981), den fünften (1982 - 1986) Fünfjahresplan.

³ Vgl. vom 5. 11. 1963 Gesetz Nr. 1436.

⁴ Vgl. Lee, Sang-Kyu, Studie über Umweltrechtsprechung, 1993, S. 28 f.

⁵ Ca. 1 200 Won = 1.00 Euro

zu 2 Jahren neu eingeführt.⁶ Aber das Gesetz blieb sowohl im Hinblick auf den Umweltschutz als auch zur Verhinderung der Umweltverschmutzung wirkungslos.

Da eine starke Umweltbeeinträchtigung infolge der raschen Industrialisierung und der fortgesetzten Wirtschaftsentwicklung seit der ersten Wirtschaftswachstumsperiode (1962 - 1966) eintrat, wurde im Jahr 1977 das Anti-Pollution-Gesetz durch das "Gesetz zum Schutz und zur Sicherung der Umwelt"⁷ ersetzt. Dieses Gesetz bestand aus 11 Abschnitten und 70 Paragraphen und regelte die verschiedenen Umweltmedien, z. B. Luftreinhaltung (3. Abschnitt), Schutz vor Lärm und Erschütterung (4. Abschnitt), Binnengewässer- und Bodenschutz (5. Abschnitt) und Schutz vor chemischen Stoffen (8. Abschnitt). Die Strafvorschriften, die als Blankettnormen ausgestaltet wurden, befanden sich im Schlußteil (§§ 66 bis 70 des Gesetzes zum Schutze und zur Sicherung der Umwelt) dieses Gesetzes.

Die Verfassung von Süd-Korea enthält einen Artikel zum Umweltrecht und zur Umweltschutzpflicht,⁸ der zum ersten Mal bei der achten Verfassungsänderung am 27. 10. 1980 eingeführt wurde. Die neunte Verfassungsänderung am 29. 10. 1987 legte die Umweltschutzverpflichtung des Staates konkret fest. In Artikel 35 heißt es:

- 1) Jeder Staatsbürger hat das Recht, in einer gesunden und angenehmen Umwelt zu leben.
Der Staat und alle Staatsbürger haben die Pflicht, die Umwelt zu schützen.
- 2) Der Staat bestimmt den Inhalt und die Ausübung des Umweltrechts durch Gesetze.
- 3) Der Staat bemüht sich durch seine Wohnungspolitik um angemessene Wohnmöglichkeiten für seine Bürger.

Der Umweltschutz wird also als verfassungsrechtlich verankerte Staatspflicht oder Staatszielbestimmung betrachtet. Der Staat ist danach zur Legislative verpflichtet, nicht nur einen möglichst umfassenden Schutz der Umwelt sicherzustellen, sondern auch keine gegen den Art. 35 koreanische Verfassung verstoßenden Maßnahmen zu treffen.

⁶ Vom 22. 1. 1971 Gesetz Nr. 2305.

⁷ Vom 31. 12. 1977 Gesetz Nr. 3078.

⁸ Näher dazu Kwon, Young-Sung, Grundlagen zur Verfassungsrechtswissenschaft, S. 559 ff.; Huh, Young, Koreanisches Verfassungsrecht, 423 ff.

Seit etwa Mitte der 80er Jahre hat sich die koreanische Umweltsituation gründlich geändert. Wegen eines zu schnellen Wirtschaftswachstums und der damit verbundenen Entstehung von Umweltproblemen war das Gesetz zum Schutz und zur Sicherung der Umwelt nicht ausreichend, um die schnell anwachsenden Umweltprobleme zu lösen.⁹ Deshalb wurde dieses Gesetz wie in den meisten hochentwickelten Industrieländern je nach Schutzbereich, z. B. das Basisgesetz zur Umweltpolitik,¹⁰ das allen Umweltgesetzen zugrunde liegt, das Gesetz zur Verhütung von Lärm und Erschütterungen,¹¹ das Gesetz zur Vermeidung von Gewässerverschmutzung,¹² das Gesetz zur Verhütung von Luftverunreinigung,¹³ das Gesetz zur Kontrolle von umweltgefährdenden Chemikalien,¹⁴ das Gesetz zur Vermittlung bei Streitigkeiten um Umweltschäden,¹⁵ aufgeteilt, um eine sachgerechte Bekämpfung der vielfältigen Umweltverunreinigungen zu ermöglichen. Diese Gesetze traten am 1. 3. 1991 in Kraft. Darüber hinaus wurden schon zahlreiche Umweltgesetze erlassen, z. B. das Gesetz zur Verhütung der Meeresverschmutzung,¹⁶ das Gesetz für die gewerbliche Beseitigung von Müll aus Kunstharzen,¹⁷ das Forstgesetz,¹⁸ das Naturparkgesetz,¹⁹ das Gesetz zur Kontrolle der Präparate für die Landwirtschaft,²⁰ das Atomgesetz,²¹ das Jagdgesetz²² und das Gesetz zur Kontrolle der Abfälle.²³ Diese verwaltungsrechtlichen Spezialgesetze zum Umweltschutz enthalten als Sicherungsmittel zur Bewirtschaftung der Verwaltung ausnahmslos die strafrechtlichen Annexvorschriften. Danach ist der Verstoß gegen die in den speziellen Umweltverwaltungsgesetzen oder durch die zuständigen Verwaltungsbehörden festgelegten Pflichten, z. B. das ungenehmigte Errichten oder Betreiben einer Anlage sowie der Ungehorsam gegen Verwaltungsakte, strafbar.

⁹ Vgl. Kim, Hong-Gyun, Die juristische Welt 2003, S. 195 ff. (217).

¹⁰ Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4257.

¹¹ Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4259.

¹² Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4260.

¹³ Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4262.

¹⁴ Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4261.

¹⁵ Vom 1. 8. 1990 Gesetz Nr. 4288.

¹⁶ Vom 31. 12. 1977 Gesetz Nr. 3077.

¹⁷ Vom 28. 12. 1979 Gesetz Nr. 3182.

¹⁸ Vom 4. 1. 1980 Gesetz Nr. 3232.

¹⁹ Vom 4. 1. 1980 Gesetz Nr. 3243.

²⁰ Vom 31. 12. 1980 Gesetz Nr. 3322.

²¹ Vom 1. 4. 1982 Gesetz Nr. 3549.

²² Vom 30. 12. 1983 Gesetz Nr. 3673.

²³ Vom 31. 12. 1986 Gesetz Nr. 4004.

Im Jahr 1991 wurde ein besonderes Maßnahmengesetz zur Bestrafung von Umweldelikten(kurz: KMBU)²⁴ erlassen, um Umweltschädigungen zu ahnden, die durch unternehmerische Betriebstätigkeit entstehen. Wegen des gestiegenen öffentlichen Umweltbewußtseins und der Notwendigkeit des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt durch den sogenannten "Phenol - Vorfall" am Nag-Dong Fluß,²⁵ wurde dieses Sondergesetz sehr zügig verabschiedet. Das Gesetz zielt auf die generalpräventive Wirkung durch Strafandrohung, die Stärkung des Bevölkerungsbewußtseins für die Sozialschädlichkeit von Umweldelikten und insbesondere auf die Erleichterung der Strafverfolgung von Umweldelikten.²⁶ Als Kernstrafrecht besteht dieses Gesetz aus 6 Paragraphen und dient dem Schutz des Lebens und der Gesundheit der Öffentlichkeit durch die Bekämpfung betriebsbedingter Umweltverunreinigungen. Eine Tatbestandsverwirklichung wird erst dann angenommen, wenn eine konkrete Gefahr für die menschliche Gesundheit durch vorsätzliche (§ 2 KMBU) und fahrlässige (§ 3 KMBU) Straftaten bei unternehmerischer Betriebstätigkeit geschaffen worden ist. Zur Besonderheit dieses Gesetzes gehört die Anwendung der Vorschriften über die sogenannte Parallelbestrafung (§ 5 KMBU). Nach dieser Vorschrift werden nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen bestraft. Ferner ist als weitere Besonderheit die Vorschrift über die sogenannte Kausalitätsvermutung (§ 6 KMBU) zu nennen, nach der die Strafbarkeit schon gegeben ist, wenn das Verhalten die generelle Eignung zur Verursachung einer bestimmten Folge (Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Allgemeinheit) beinhaltet.

Auch nach dem Inkrafttreten des besonderen Maßnahmengesetzes zur Bestrafung von Umweldelikten stellte sich heraus, daß seine Effizienz weit hinter den Erwartungen zurückblieb. Die Verhaltenskontrolle und Sanktionierung funktionierten im Umweltbereich sehr

²⁴ Vom 31. 5. 1991 Gesetz Nr. 4390.

²⁵ 50 Tonnen Phenolstammlösung hat die koreanische Elektronikfabrik Du-San nur innerhalb 8 Stunden am 14. 3. 1991 in den Nag-Dong Fluß, der als Wasserquelle des südöstlichen Koreas dient, ohne Befugnis eingeleitet. Durch diesen Umweltvorfall entstand ein sehr schlechter Geruch, und die das Wasser trinkenden Bewohner bekamen starke Bauchschmerzen. Nach kurzzeitiger Betriebsschließung konnte die Elektronikfabrik Du-San durch Verwaltungsentscheid ihre Tätigkeit wieder aufnehmen. Aber schon nach 8 Tagen leitete sie erneut 1 Tonne Phenolstammlösung in den Fluß ein. Die Bevölkerung war darüber sehr erbost; vgl. Lee, Sang-Kyu, Anm. 4, S. 182 ff.

²⁶ Vgl. Cho, Byung-Sun, Anm. 1, S. 305 f.; Oh, Young Geon/Lee, Kyeng Jae, Problematik und Gegenmaßnahme der Strafvorschriften für Umweldelikte, 1993, S. 35 f.; Oh, Young-Geon, Problematik des Gesetzes zur Kontrolle der Umweldelikte, in: Der wirkliche Stand und die Kontrollierbarkeit der Umweldelikte, 1993, S. 171 ff. (179).

schlecht, und die Umweltkriminalität stieg jährlich schnell an. Daher wurde im Jahr 1999 das besondere Maßnahmengesetz zur Bestrafung von Umweldelikten durch das besondere Maßnahmengesetz zur „Kontrolle“ von Umweldelikten²⁷ ersetzt. Das Gesetz besteht aus 19 Paragraphen und zielt darauf ab, zum Umweltschutz dadurch beizutragen, daß das Strafmaß von Umweltschädigungen für die menschliche Gesundheit, Wasserquellen oder Naturökologie erhöht und Verwaltungsmaßnahmen verstärkt werden.²⁸ Das neue Sondergesetz erhält sowohl Straftatbestände gegen schwerwiegende Umweltverschmutzungen als auch verwaltungsrechtliche Kontrollen und Sanktionen.

B. Grundzüge der strafrechtlichen Tatbestände zum Umweltschutz

Die gegenwärtige Rechtslage der Umweldelikte ist nicht einheitlich in einem Gesetz geregelt, sondern zum Teil in den speziellen Umweltverwaltungsgesetzen mit entsprechenden strafrechtlichen Annexvorschriften, zum Teil im besonderen Umweltstrafgesetz und in überkommenen Tatbeständen im Strafgesetzbuch enthalten.

I. Das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweldelikten

Das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweldelikten (kurz: MKU) bestraft stärker als die Umweltverwaltungsgesetze das Verhalten, das zur rechtswidrigen Emission umweltschädlicher Stoffe führt und dadurch das Leben, die Gesundheit der Allgemeinheit, die Naturökologie oder den allgemeinen Gebrauch des Trinkwassers gefährdet.

1. Konkrete Lebens- und Gesundheitsgefährdungen oder Verletzungsdelikte

Nach § 3 Abs. 1 MKU, das die Kernregelung dieses Gesetzes darstellt, ist verboten, daß umweltschädliche Stoffe durch den Verstoß gegen spezielle Umweltverwaltungsgesetze emit-

²⁷ Vom 31. 12. 1999 Gesetz Nr. 6094.

²⁸ § 1 MKU Zweckbestimmung

Das Gesetz hat zum Ziel, zum Umweltschutz dadurch beizutragen, daß das Verhalten, das das menschliche Leben, den Körper, die Trinkwasserquelle oder die Naturökologie durch Umweltverunreinigungen schädigt, stärker bestraft wird und dagegen Verwaltungsmaßnahmen verstärkt werden.

tiert werden und dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet wird.²⁹ Anders als das besondere Maßnahmengesetz zur Bestrafung von Umweldelikten vom 1991 verlangt dieses besondere Umweltstrafrecht als Voraussetzung der Strafbarkeit nicht das Merkmal „bei unternehmerischer Betriebstätigkeit“, die für die menschliche Gesundheit schädliche Umweltverschmutzungen verursacht. An die Tathandlung wird ein rechtswidriges Ablassen umweltschädlicher Stoffe gestellt. Auch die Einrichtung einer rechtswidrigen Auslassungsröhre wird als rechtswidriges Ablassen betrachtet, obwohl dadurch keine Schmutzstoffe abgelassen wurden.³⁰ In dieser Bestimmung wird nur die Gefährdung der Öffentlichkeit erfaßt, unter der eine unbestimmte oder eine Vielzahl von Menschen verstanden wird, die in keiner besonderen Beziehung mit der Betriebsanlage stehen. Damit richtet sich die Vorschrift nicht an die Betreiber der Anlage oder die Arbeitnehmer der Firma.³¹ Wenn man durch eine in dem § 3 Abs. 1 MKU genannte Straftat den Tod oder die Körperverletzung eines anderen verursacht, wird man mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit einer Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft.

2. Verschmutzung der natürlichen Ökologie

²⁹ § 3 MKU Erfolgsqualifizierung durch ein rechtswidriges Ablassen der Schmutzstoffe

- (1) Wer rechtswidrig Schmutzstoffe emittiert und dadurch das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit oder durch die Verschmutzung der Trinkwasserquellen den allgemeinen Trinkwassergebrauch gefährdet, wird mit Zuchthaus nicht unter drei Jahren bestraft.
- (2) Wer durch die in Absatz 1 genannte Straftat den Tod oder die Körperverletzung eines Menschen verursacht, wird mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren bestraft.
- (3) Mit Zuchthaus nicht unter ein Jahr bis zu sieben Jahren wird bestraft, wer wegen seines rechtswidrigen Ablasses der Schmutzstoffe gemäß folgender Punkte oder wegen des Ablasses von Erde und Sand gemäß Punkt 3.
 1. Wer den Boden mehr als 300 Quadratzentimeter, der für Landwirtschaft, Viehzuchtsgewerbe, Forstwirtschaft, oder Gartenbaugewerbe verwendet wird, nicht nutzbar zum entsprechenden Verwendungszweck macht,
 2. Wer über den im Sternzeichen 1 genannten Umfang oder Maßstab hinaus das Meer, Flüsse, Seen oder das Grundwasser verunreinigt oder
 3. Wer über den im Sternzeichen 2 genannten Umfang hinaus Fische zum Massentod führt.

³⁰ Vgl. Kim, Hong Kyun, Die juristische Welt 2003, S. 195 ff. (223).

³¹ Vgl. Cho, Hyen Kuen, Umweltrecht, 1999, S. 645; Kim, Hong Kyun, Die juristische Welt 2003, S. 195 ff. (224); Oh, Young Geon/Lee, Kyeng Jae, Anm. 26, S. 55.

Nach § 3 Abs. 1 MKU werden auch Handlungen untersagt, die Trinkwasserquellen verunreinigen und dadurch den allgemeinen Gebrauch des Trinkwassers gefährden. Wenn durch so einen Fall der Tod oder die Körperverletzung eines anderen verursacht wird, wird mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren bestraft (§ 3 Abs. 2 MKU). Nach § 3 Abs. 3 wird auch das Schmutzstoffe rechtswidrig emittierende Verhalten verboten, das den Boden, der für Landwirtschaft, Viehzuchtsgewerbe, Forstwirtschaft oder Gartenbau-gewerbe verwendet wird, das Meer, Flüsse, Seen oder das Grundwasser über einen bestimmten Umfang hinaus verschmutzt oder Fische zum Massentod führt.

3. Bestrafung bei Ungehorsam gegen Verwaltungsanordnungen

Nach § 13 MKU kann der Umweltminister dem Inhaber oder dem Besitzer einer rechtswidrigen Ablassanlage Stilllegung, Beseitigung oder Verschließung der Anlage auftragen. Der Ungehorsam gegen diese Verwaltungsanordnungen ist unter Strafdrohung gestellt (§ 9 MKU).³²

4. Strafverschärfung

Stärker wird die Handlung bestraft, die die Umwelt in Umweltschutzgebieten wie Wasser-schutz-, Ökologieschutz- oder Naturparkschutzgebiete durch den Verstoß gegen das entspre-chende Umweltverwaltungsgesetz verunreinigt.³³ Strafverschärfungen³⁴ sind für die Fälle

³² § 9 MKU Bestrafung wegen Nichterfüllung der Verwaltungsanordnung

1. Wer gegen die in dem § 13 Abs. 1 genannte Anordnung (von der Beseitigungsanordnung abgesehen) verstößt, wird mit Zuchthaus nicht bis zu fünf Jahren bestraft.
2. Wer gegen die in § 13 Abs. 1 genannte Beseitigungsordnung verstößt oder wer das in dem § 13 Abs. 4 bezeichnete Markierungsbrett beseitigt oder beschädigt, wird bis zu 10 Millionen Won bestraft.

³³ § 4 MKU Erfolgsqualifizierung durch Verunreinigungen der Umweltschutzgebiete

1. Wer in Umweltschutzgebiete eine in dem § 3 von Abs. 1 bis Abs. 3 bezeichnete Straftat begeht, kann bis zur Hälfte mehr als die in dem entsprechende Paragraph genannte Strafe bestraft werden.
2. Wer in Umweltschutzgebiete unter Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Nr. 2 das Gesetz zum Schutz der natürlichen Umwelt, § 8 das besondere Gesetz zum Ökologieschutz der Inselgebiete Dog-Do usw., § 23 das Naturparkgesetz (Dieser Paragraph beschränkt sich auf Naturschutz- und Naturumweltgebiete von Parkgebiet), § 13 Abs. 1 Nr. 1 das Sumpfschutzgesetz oder § 5 Abs. 4 das Wasserleitungsgesetz die Eigenschaftsveränderung des Bodens einer Fläche von mehr als 300 Quadratzentimeter *organisatorisch au s*

vorgesehen, in denen man aus Gewinnsucht rechtswidrig vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen fängt³⁵ oder die Abfälle im Rahmen einer organisierten Gruppe beseitigt.³⁶

5. Fahrlässige Tathandlung und Rückfall

Nach § 5 MKU unterliegt der Strafandrohung auch, wer unter Verletzung der bei seiner Geschäftstätigkeit erforderlichen Sorgfalt oder leichtfertig rechtswidrig Schmutzstoffe abläßt, die das Leben und die Gesundheit der Öffentlichkeit oder den allgemeinen Trinkwassergebrauch gefährden oder verletzen (§ 3 Abs. 1, Abs. 2 MKU), den Boden (§ 3 Abs. 3 MKU), das Gewässer oder die Umweltschutzgebiete (§ 4 MKU) über den bestimmten Umfang hinaus verschmutzen.³⁷

Gewinnsucht verursacht, wird mit Zuchthaus bis zu zwei Jahren bestraft.

3. Wer rechtswidrig Schutzstoffe emittiert oder eine in Abs. 2 genannte Straftat begeht und dadurch zum Verlust des Zwecks für die Errichtung der Umweltschutzgebiete führt, wird mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren bestraft.

³⁴ Nach dem § 58-2 Gesetz zur Kontrolle der Abfälle wird mit Freiheitsstrafe bis zu sieben Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 50 Millionen Won bestraft, wer rechtswidrig Industrieabfälle beseitigt. Aber nach dem § 7 MKU wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bis zu zehn Jahren bestraft, wer *in einer Gruppe oder Verein aus Gewinnsucht* Industrieabfälle durch den Verstoß gegen 58-2 Gesetz zur Kontrolle der Abfälle beseitigt.

³⁵ § 6 MKU Erfolgsqualifizierung durch die Gefangennahme von vom dem Aussterben bedrohten Tiere und Pflanzen

Wer aus Gewinnsucht eine in den §§ 62, 63, 64 von Nr. 1 bis Nr. 3, 65 Nr. 1 Naturumweltschutzgesetz bezeichnete Straftat begeht, wird zugleich mit dem im entsprechenden Paragraphen des Naturumweltschutzgesetzes genannten Zuchthaus und mit Geldstrafe, die mehr als zwei- bis zehnmal so groß als den durch den Handel verdienten oder zu verdienenden Betrag beträgt, ist.

³⁶ § 7 MKU Erfolgsqualifizierung durch die rechtswidrige Beseitigung der Abfälle

Wer aus Gewinnsucht durch einen Verband oder eine Gruppe eine in dem § 58-2 Gesetz zur Kontrolle der Abfälle genannte Straftat begeht, wird zugleich mit Zuchthaus nicht unter zwei Jahren bis zu zehn Jahren und mit Geldstrafe, die mehr als zwei- bis zehnmal so groß als den durch den Abwurf oder die Trockenlegung der Abfälle verdienten oder zu verdienenden Betrag ist, bestraft.

³⁷ § 5 MKU Fahrlässige Tathandlung

1. Wer unter Verletzung der bei seiner Geschäftstätigkeit erforderlichen Sorgfalt oder leichtfertig eine in dem § 3 Abs. 1 bezeichnete Straftat begeht, wird mit Zuchthaus oder Einschließung bis zu sieben Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 100 Millionen Won bestraft.

2. Wer unter Verletzung der bei seiner Geschäftstätigkeit erforderlichen Sorgfalt oder leichtfertig eine in dem § 3 Abs. 2 oder in dem § 4 Abs. 3 bezeichnete Straftat begeht, wird mit Zuchthaus oder Einschließung bis zu zehn Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 150 Millionen Won bestraft.

Schwer wird der Rückfall bestraft, der nach den von §§ 3 bis 5 oder 7 zu Einschließung oder zu einer schwereren Strafe verurteilt wird und innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Strafvollstreckung oder vorzeitiger Straferlassung die in den §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 3 oder 7 bezeichnete Straftat begeht. Insbesondere wird beim Verstoß gegen § 7 MKU zugleich mit Geldstrafe bestraft, die den durch den Abwurf oder die Trockenlegung der Abfälle verursachten Betrag übertrifft.³⁸ Aber diese Vorschrift wird in Zweifel gezogen, da im kStGB die Vorschrift über Rückfall vorhanden ist.

6. Parallelbestrafung

Als eine Besonderheit des koreanischen Umweltstrafrechts ist die Vorschrift über die Parallelbestrafung zu nennen. Während die Deliktsfähigkeit einer juristischen Person von der h. M. und Rechtsprechung verneint wird³⁹ und keine Vorschrift dafür im kStGB existiert, ist die Bestrafung juristischer Personen im Bereich des Verwaltungsstrafrechts einschließlich des Umweltstrafrechts normiert. Danach wird nicht nur der Handelnde, sondern auch die juristische Person mit Geldstrafe bestraft, wenn ein Mitglied eines vertretungsberechtigten Organs, ein Vertreter oder ein Angestellter einer juristischen Person in seiner ihm zustehenden Geschäftsführung gegen die einschlägigen Vorschriften verstößt.⁴⁰ Da von dieser Parallelbestra-

3. Wer unter Verletzung der bei seiner Geschäftstätigkeit erforderlichen Sorgfalt oder leichtfertig eine in dem § 3 Abs. 3 bezeichnete Straftat begeht, wird mit Zuchthaus oder Einschließung bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 30 Millionen Won bestraft.

³⁸ § 8 MKU Strafverschärfung bei Rückfall

Begeht der nach den von den §§ 3 bis 5 oder 7 zu Einschließung oder zu einer schwereren Strafe Verurteilte innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Strafvollstreckung oder vorzeitiger Straferlassung die in den §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 3 oder 7 bezeichnete Straftat, so wird er mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus unter fünf Jahren bestraft. Wer die in dem § 7 bezeichnete Straftat begeht, wird zugleich mit Geldstrafe, die mehr als zwei- bis zehnmal so groß als den durch den Abwurf oder die Trockenlegung der Abfälle verdienten Betrag beträgt, bestraft.

³⁹ Näher dazu Lee, Je-Sang, Strafrecht AT., S. 97 ff; Lee, Hyung-Kuk, Strafrecht AT. 1, S. 167; Kim, Il-Su, Strafrecht AT., S. 272 ff; Bae, Jong-Dae, Strafrecht AT., S. 207 ff; dagegen Jeong, Seong-Geun, Strafrecht AT., S. 101 ff.

⁴⁰ § 10 MKU Parallelbestrafung

Begeht ein Repräsentant einer juristischen Person oder ein Vertreter, ein Angestellter einer juristischen oder natürlichen Person oder ein sonstiger Arbeitnehmer die in den von §§ 5 bis 7 genannten Straftaten in deren Geschäftsinteresse, so tritt neben die Bestrafung eines Handelnden auch die Bestrafung der entsprechenden juris-

fungsnorm nur juristische und natürliche Personen erfaßt werden, darf ein nicht rechtsfähiger Verein, eine aufgelöste juristische Person, eine neue fusionierte juristische Person oder der Staat nicht bestraft werden.⁴¹

7. Kausalitätsvermutung

Als eine Besonderheit im koreanischen Umweltstrafrecht ist auch die Vorschrift über die Kausalitätsvermutung hervorzuheben.⁴² Die Vorschrift über die gesetzliche Kausalitätsvermutung ist in das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umwtdelikten als eine Ausnahme des Grundsatzes "in dubio pro reo" eingeführt worden, um Beweisschwierigkeiten und Zurechnungsprobleme zu lösen. Danach ist es für die Strafbarkeit schon ausreichend, wenn ein Verhalten bei unternehmerischer Betriebstätigkeit die geeignete Wahrscheinlichkeit zur Verursachung einer bestimmten Folge, z. B. zur Verursachung einer Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Allgemeinheit, Trinkwasserquelle oder natürliche Ökologie, besitzt.

8. Verwaltungsmaßnahme

Da der Ausgleich durch die Hauptstrafen bei einem der häufigsten Motive der Umweltbeeinträchtigungen, z. B. der Gewinnerzielung und Kostenersparnis, wirkungslos erreicht werden kann, kommt den sonstigen Rechtsfolgen im Umweltstrafrecht große Bedeutung zu. Dementsprechend finden sich im besonderen Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umwtdelikten verwaltungsrechtliche Sanktionen, die teilweise an dem Gedanken der Kompensation, teilweise an Gesichtspunkten der Prävention orientiert sind. Falls durch ~~Umweltverstöße wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, werden die durch Umweltbelasten~~ tischen Person oder der entsprechenden natürlichen Person nach der in den vorstehenden Vorschriften angedrohten Geldstrafe.

⁴¹ Oh, Young Geon/Lee, Kyeng Jae, Anm. 26, S. 84.

⁴² § 11 MKU Kausalitätsvermutung

Im Fall, daß ein Unternehmer rechtswidrig Schadstoffe emittiert, die eine Gefahr (zuzüglich in alle dem § 3 Abs. 3 genannten Nummern) für Leben oder Gesundheit der Allgemeinheit, Trinkwasserquelle oder natürliche Ökologie (im folgenden Leben und Gesundheit genannt.) verursachen können, so wird dann, wenn in dem Gebiet, in dem durch diese rechtswidrige Emission eine solche Gefahr entstehen kann, durch Stoffe gleicher Art Leben oder Gesundheit der Allgemeinheit gefährdet werden und eine „geeignete Wahrscheinlichkeit“ zwischen der rechtswidrigen Emission und der verursachten Gefahr vorhanden ist, vermutet, daß diese Gefahr durch diejenigen Stoffe hervorgerufen ist, die der Betreffende emittiert hat.

wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, werden die durch Umweltbelasten erlangte Gewinne eingezogen.⁴³ Wenn Unternehmer einer rechtswidrigen Ablassanlage die Anordnung für die Entfernung der Einrichtung nicht erfüllen, ist der Unternehmer zusätzlich zum Ersatz der Aufwendungen des Staates zu verurteilen, die dadurch entstanden sind, daß der Staat statt des Unternehmers die rechtswidrige Anlage entfernt hat.⁴⁴ Auch eine Belohnung kann gewinnen, wer Umweltstraftaten anzeigt.⁴⁵

II. Anwendung der allgemeinen Straftatbestände des koreanischen StGB

Im kStGB stehen keine besonderen Straftatbestände für Umweltdelikte. Anwendbar sind lediglich die allgemeinen Straftatbestände zum Schutz des persönlichen Lebens und der Gesundheit, z. B. die Tötungsdelikte (§§ 250 bis 265 kStGB) und die Körperverletzungsdelikte (§§ 257 bis 265 kStGB), der Schutz fremder Sachen (§ 366 kStGB) und die Regelungen gegen gemeingefährliche Straftaten, z. B. die Trinkwasserdelikte (§§ 192 bis 197 kStGB), sowie die solchen Delikten entsprechenden Fahrlässigkeitsstrafatbestände (§§ 266 bis 268 kStGB).

Umweltverschmutzungshandlungen können im Einzelfall einen allgemeinen Tatbestand des kStGB erfüllen. Aber diese klassischen Straftatbestände sind für moderne Umweltprobleme der Industriegesellschaft nicht ausreichend und können in der Praxis im Umweltschutzbereich kaum angewendet werden. Vor allem sehr schwierig ist der Kausalitätsnachweis zwischen Tathandlung und Taterfolg im Bereich der Umweltverstöße, z. B. bei summierenden und kumulativen Umweltverunreinigungen, und die Zurechnungsprobleme.

III. Die strafrechtlichen Bestimmungen der verwaltungsrechtlichen Umweltgesetze

Für eine effektive Bekämpfung der verschiedenen Umweltverschmutzungen wurde das zentrale Umweltschutzgesetz (Gesetz zum Schutz und zur Sicherung der Umwelt) im Jahr 1990 in sechs spezielle Umweltgesetze abhängig vom Umweltmedium aufgeteilt. Daneben bestehen in Süd-Korea wichtige verwaltungsrechtliche Spezialgesetze für den Umweltschutz (

⁴³ § 12 MKU

⁴⁴ § 13 MKU

⁴⁵ § 15 MKU

z. B. das Gesetz zur Kontrolle der Abfälle, das Gesetz zur Verhütung der Meeresverschmutzung, das Gesetz zur Kontrolle der künstlich hergestellten Harzabfälle, das Gesetz zur Beseitigung des Abwassers und der Fäkalien sowie des Viehzuchtabwassers,⁴⁶ das Gesetz zur Kontrolle von bestimmten Stoffproduktionen zum den Schutz der Ozonschicht usw.)

Diese verwaltungsrechtlichen Spezialgesetze zum Umweltschutz enthalten im jeden Schlußteil Strafbestimmungen, die meist als Blankettnormen ausgestaltet sind und die Verstöße gegen die Gesetze direkt ahnden.⁴⁷ Da es aber Zweck dieser Bestimmungen ist, nur als Mittel zur Unterstützung der Verwaltung zu wirken, werden die Umweltdelikte im allgemeinen Rechtsbewußtsein nicht als neues kriminelles Verbrechen, sondern nur als bloße Ordnungswidrigkeit gewertet.⁴⁸

C. Allgemeine Grundlage des koreanischen Umweltstrafrechts

Während das deutsche Umweltstrafrecht schwerpunktmäßig im Besonderen Teil des StGB angesiedelt ist, befinden sich die Normen des koreanischen Umweltstrafrechts so wohl in verwaltungsrechtlichen Umweltgesetzen, die strafrechtliche Annexvorschriften enthalten, als auch im vom StGB abgekoppelten Umweltstrafgesetz, das Umweltdelikte durch originäre Straftatbestände erfaßt und Sonderregelungen für eine Kausalitätsvermutung und Parallelbestrafungsnorm (Bestrafung der juristischen Person) aufnimmt. Das koreanische Umweltstrafrecht versucht durch verschiedene Tatbestandskonstruktionen den erstrebten Rechtsgüterschutz zu erreichen.

I. Die Tatbestandskonstruktion

⁴⁶ Vom 8. 3. 1991 Gesetz Nr. 4364.

⁴⁷ Eine Verletzung gegen die im Gesetz normierten Pflichten oder diejenigen, welche durch die zuständigen Verwaltungsbehörde festgelegt worden sind, ist strafbar; z. B. §§ 56 bis 61 GewässerG, § 56 LuftG

⁴⁸ Vgl. Kim, Il-Su, Strafrechtliche Regelung zum Umweltschutz, in: Studien zur Sozialwissenschaft, Band 1, 1984, S. 109 ff. (119).

Das deutsche Umweltstrafrecht macht von abstrakten,⁴⁹ abstrakt-konkreten⁵⁰ und konkreten⁵¹ Gefährdungsdelikten und Verletzungsdelikten Gebrauch. Es ist in erheblichem Ausmaß durch abstrakte und potentielle Gefährdungsdelikte geprägt. Demgegenüber kennt das koreanische Umweltstrafrecht abstrakte sowie konkrete Gefährdungs- und Verletzungsdelikte.

Die §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1 MKU setzen eine festzustellende Gefährdung der jeweils geschützten Rechtsgüter voraus und enthalten somit konkrete Gefährdungstatbestände. Eine Verwirklichung der Tatbestände wird dann angenommen, wenn durch rechtswidriges Emittieren der Schadstoffe das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit oder die öffentliche Wasserversorgung gefährdet wird. Bei diesen Tatbeständen wird im Einzelfall festgestellt, ob eine konkrete Gefahr für die Rechtsgüter vorlag und ob ein bestimmtes Rechtsgutobjekt derart in seiner unversehrten Existenz bedroht war, daß jederzeit ein Schaden eintreten konnte. An den Eintritt dieses Schadens knüpfen die §§ 3 Abs. 2, 5 Abs. 2 MKU die Vollendungsstrafbarkeit an und stellen damit Verletzungsdelikte dar.

Die noch wichtigen Verletzungsdelikte des besonderen Maßnahmengesetzes zur Kontrolle von Umweltdelikten sind die §§ 3 Abs. 3, 4 und 6 MKU. Der Verletzungserfolg besteht hier in der Beeinträchtigung von Umweltmedien oder der natürlichen Ökologie (z. B. von Boden, Gewässer, Umweltschutzgebiete oder von Tieren oder Pflanzen der vom Aussterben bedrohten Arten).

Die §§ 7, 9 MKU sind als abstrakte Gefährdungsdelikte zu qualifizieren. Dieser Delikttypus ist dadurch gekennzeichnet, daß bestimmte Verhaltensweisen, die typischerweise gefährlich sind, als solche ohne Rücksicht auf den Eintritt einer tatsächlichen Schädigung oder einer konkreten Gefährdung bestimmter Objekte unter Strafe gestellt werden.

In koreanischen Umweltverwaltungsgesetzen sind auch die Strafvorschriften, die durch Blankettnormen bezüglich der umweltschädigenden Handlungsweise unmittelbar auf andere Gesetzesvorschriften verweisen oder auf einen Verstoß gegen bestimmte Verwaltungsakte der

⁴⁹ Z. B. §§ 326 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Abs. 2, Abs. 3, 327, 328 Abs. 1, Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 329 Abs. 1, Abs. 2 dStGB.

⁵⁰ Z. B. §§ 311 d, 324 a Abs. 1 Nr. 1, 325, 325 a, 326 Abs. 1 Nr. 4, 328 Abs. 1 Nr. 2, und Abs. 2 Nr. 2 dStGB.

⁵¹ Z. B. §§ 311 c, 325 a Abs. 2, 328 Abs. 3, 330 Nr. 2, Nr. 4 sowie 330 a dStGB.

Umweltverwaltungsbehörde hinweisen, als abstrakte Gefährungsdelikte gestaltet.⁵² Durch diese Tatbestandskonstruktion können die Nachweisschwierigkeiten beseitigt werden, die sich bei Verletzungs- und konkreten Gefährungsdelikten ergeben, bei denen neben dem Nachweis eines pflichtwidrigen Verhaltens die Ursächlichkeit des Verhaltens für einen Schaden oder die Herbeiführung einer konkreten Gefahr durch das Verhalten bewiesen werden muß. Denn auf dem Gebiet der Umweltschäden, das durch schwierige naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge geprägt ist, wird es nahezu nie gelingen, einen Umweltschaden kausal auf eine bestimmte Handlung zurückzuführen.⁵³ Bei abstrakten Gefährungsdelikten ist für die Verwaltung nur der Nachweis des tatbestandsmäßig umschriebenen Verhaltens ohne Feststellungen über gefährlichen Folgen des Verhaltens erforderlich.

II. Die geschützten Rechtsgüter

Die Auslegung der Tatbestände des Umweltstrafrechts und der grundsätzliche Schutzzumfang des strafrechtlichen Umweltschutzes werden sich häufig bereits an den geschützten Rechtsgütern ablesen lassen. Ein Verhalten kann nur dann strafbar sein, wenn dadurch Rechtsgüter verletzt oder gefährdet werden. Der strafrechtliche Umweltschutz bezieht sich auf die auf Individualrechtsgüter ausgerichteten Gefährungsdelikte, die auf Umweltrechtsgüter ausgerichteten Umweltverletzungs- oder Umweltgefährungsdelikte und die auf Verwaltungsungehorsam ausgerichteten Gefährungsdelikte.

1. Die auf den menschlichen Lebens- und Gesundheitsschutz ausgerichteten Gefährungs- oder Verletzungsdelikte

⁵² Zweifelhaft ist es beispielsweise, ob die meisten in §§ 57, 58, 59 kWasserG genannten Straftatbestände, z. B. die Verletzung der Pflicht, die Aufzeichnung der Meßergebnisse aufzubewahren (§ 59 Nr. 5 kWassersG), als abstrakte Gefährungsdelikte bezeichnet werden können. Denn sie schützen weder traditionelle Güter noch Umweltgüter, sondern ausschließlich das Interesse der Verwaltung an der Befolgung rein formeller Normen. Im Falle dieser Normen wird keine generelle Gefahr für die materiellen Rechtsgüter vermutet. (vgl. Won, Hyung-Sig, Behördliche Genehmigung als Tatbestandsausschließungs- oder Rechtfertigungsgrund im Umweltstrafrecht, 1994, S. 153 ff.).

⁵³ Vgl. Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2426); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (5 f.).

§§ 3 Abs. 1, Abs. 2 (vorsätzliche Tathandlung), 5 Abs. 1, Abs. 2, (fahrlässige Tathandlung) MKU zielt ebenso wie §§ 330 Abs. 2, Abs. 3, 330 a dStGB auf die Individualrechtsgüter Leben und Gesundheit der Menschen. Nach diesen Strafvorschriften wird das Verhalten, das durch das rechtswidrige Ablassen von Schmutzstoffen das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit gefährdet oder verletzt, sanktioniert. Daher sind als das Rechtsgut dieser Strafnorm in erster Linie die Individualrechtsgüter wie Leben und Leib der Menschen gegen Gefährdungen oder Verletzungen durch rechtswidrig umweltschädigendes Verhalten anzusehen.

Auf dem Gebiet des deutschen Umweltstrafrechts verfolgen die Tatbestände der §§ 324 a Abs. 1 Nr. 1, 325, 325 a, 328 Abs.2, Abs. 3, 330 Abs. 2 Nr.1 und 2, 330 a dStGB auch einen anthropozentrischen Zweck und dienen somit einem doppelten Schutz für Leib und Leben, wobei der Schutz des Menschen durch den vorgelagerten Schutz der Umweltgüter als mittelbares Schutzgut mediatisiert ist.⁵⁴ Diese anthropozentrisch ausgerichteten Normen bereiten häufig erhebliche Nachweisschwierigkeiten.

2. Die auf Umweltrechtsgüter ausgerichteten Umweltverletzungs- oder Umweltgefährdungsdelikte

Als eigenständige Rechtsgüter kommen die ökologisch schützenswerten Güter z. B. Umweltmedien in Betracht.⁵⁵ Der Schutz der Umweltrechtsgüter wird dennoch auf den Menschen und damit den Individualrechtsschutz bezogen und dient also dem Schutz des Menschen. Denn der Mensch kann Umweltinteressen definieren, festlegen und steht somit hinter den ökologischen Rechtsgütern, die als selbständige in ihrer Funktion für den Menschen erfaßt werden und damit mittelbar auch dem Menschen dienen.⁵⁶ Abzulehnen ist daher, dem Schutz des Menschen den Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen entgegenzustellen und die menschlichen Interessen von denen der Umwelt zu trennen.⁵⁷

⁵⁴ Lackner/Kühl, Vor § 324 Rn. 7; Laufhütte/Möhrenschlager, ZStW 92 (1980), S. 912 ff. (917); LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 12; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 7 ff.; Sch/Sch-Cramer/Heine, Vor §§ 324 ff. Rn. 8; Triffterer, Umweltstrafrecht, 1980, S. 35.

⁵⁵ Vgl. Lackner/Kühl, Vor § 324 Rn. 7; LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 15.

⁵⁶ Vgl. BT- Drucks. 8/2382, S. 10; Bottke, JuS 1980, S. 539 ff. (540); Rogall, JZ-GD 1980, S. 101 ff. (104); Schild, Jura 1979, S. 421 ff. (423); ders., Jur.Bl. 1979, S. 12 ff. (19); Triffterer Anm. 54, S. 34.

⁵⁷ Vgl. LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 12 ff.; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 7 f.

Die Umweltschutzgüter hat der deutsche Gesetzgeber ausdrücklich als eigenständige Rechtsgüter verstanden. Er hat klargestellt, daß sich strafrechtlicher Umweltschutz nicht auf den Schutz des Menschen beschränken darf, sondern daneben ökologische Schutzgüter als eigenständige Rechtsgüter anerkennen muß.⁵⁸ Das deutsche Umweltstrafrecht legt durch den 29. Abschnitt „Straftaten gegen die Umwelt“ den Hauptakzent auf die ökologische Schutzrichtung.⁵⁹ Bestimmte Umweltmedien wie Wasser, Luft und Boden sind damit als ebenso schutzwürdig wie die klassischen Rechtsgüter eingestuft. Dabei sind sie als Umweltverletzungs- oder Eignungsdelikte ausgestaltet. Da die Menschheit Umweltressourcen zu ihrem Überleben benötigt, sind sie als kollektive Rechtsgüter einzuordnen, deren Träger nicht der Einzelne, sondern die Allgemeinheit ist⁶⁰. §§ 324, 324 a Abs. 1 Nr. 2, 326, 329 Abs. 3, 330 Abs. 1 Nr. 1-3 dStGB weisen eine streng ökologische Zielrichtung auf.

Auch auf dem Gebiet des koreanischen Umweltstrafrechts wird die Umwelt als ein eigenständiges Rechtsgut anerkannt. Die Umwelt bildet die elementaren natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens. Darüber hinaus können von der Umwelt, wenn sie z. B. radioaktiv verseucht wird, auch unmittelbare Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum einzelner Menschen ausgehen. Für den Schutz der einzelnen Umweltmedien (z. B. Wasser, Luft und Boden) und der Umweltfaktoren (z. B. Tiere und Pflanzen) sind in Korea Umweltverletzungsdelikte in den speziellen Umweltverwaltungsgesetzen mit entsprechenden strafrechtlichen Annexvorschriften gebildet worden. Wenn die Umwelt über einen bestimmten Umfang (§§ 3 Abs. 1 und Abs. 3, 4, 5 MKU) hinaus aus Gewinnsucht oder durch einen Verband (§§ 6, 7 MKU) beeinträchtigt wird, wird dies durch das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweltdelikten sanktioniert.

3. Die auf Verwaltungsungehorsam ausgerichteten Gefährdungsdelikte

⁵⁸ Vgl. BT- Drucks. 8/2382, S. 9 f.; 8/3633, S. 19; Schünemann, FS-Triffterer, S. 437 ff. (452 ff.).

⁵⁹ Vgl. LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 18; Der Ansatz von Hohman (Das Rechtsgut der Umweltdelikte, 1991, S. 179 ff.), der in Abkehr von der ökologischen Rechtsgutskonzeption eine Renaissance einer personalen Rechtsgutstheorie im Umweltstrafrecht einleiten will, ist weder mit dem gesetzgeberischen Willen noch mit dem objektiven Inhalt der Umweltbestimmungen vereinbar (vgl. LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 14; Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 15).

⁶⁰ § 311 d dStGB schützt sowohl kollektive Umweltrechtsgüter als auch Individualrechtsgüter.

§§ 326 Abs. 2, Abs.3, 327, 328 Abs.1 und Abs.2 dStGB, die abstrakte Gefährdungsdelikte darstellen, stellen einen bloßen Verwaltungsungehorsam unter Strafe. Sie betrachten den Verwaltungsgehorsam nicht als Selbstzweck, sondern sind darauf gerichtet, die Effektivität der Umweltverwaltung zu gewährleisten und damit mittelbar die Lebensgrundlagen des Menschen und die Gesundheit der Menschheit zu schützen.⁶¹

Alle verwaltungsrechtlichen Umweltgesetze in Korea sind strafrechtlich bewehrt. Die Strafbarkeit ist durch Blanketttatbestände nicht nur an die Überschreitung von Emissionsgrenzwerten geknüpft, sondern weist auch auf die Zuwiderhandlung gegen konkrete verwaltungsrechtliche Vorschriften, Anordnungen, Auflagen oder Untersagungen hin. Danach ist beispielsweise der unerlaubte Betrieb einer Anlage⁶² oder der bloße Verwaltungsungehorsam⁶³ unter Strafe gestellt. Diese Umweltstrafnormen schützen damit nicht nur das Interesse der Verwaltung an der Gewährleistung der behördlichen Verfügungen, sondern sichern mittelbar auch die Umwelt als natürliche Lebensgrundlage des Menschen.

§ 9 MKU stellt die Zuwiderhandlung gegen verwaltungsrechtliche Verfügungen (Stilllegung, Beseitigung oder Verschließung einer rechtswidrigen Ablassanlage) unter Strafe. Hier dient die Vorschrift strikt der Sicherung einer Umweltordnungsaufgabe. Sie ist als abstraktes Gefährdungsdelikte ausgestaltet, da es nicht darauf ankommt, daß die Tathandlung zu einer konkreten Gefahr geführt hat. Die Pönalisierung des ungenehmigten Errichtens und Betriebs emittierender Anlagen ist im Vorfeld der elementaren Individualschutzgütern angesiedelt.

III. Kausalitätsvermutung

Die konkreten Gefährdungs- und Verletzungsdelikte auf dem Gebiet des Umweltschutzes werfen regelmäßig erhebliche Beweisprobleme zwischen einer bestimmten Handlung und einem Erfolg auf. Dabei setzt die Feststellung der Kausalität ein hinreichend sicheres Wissen über den naturwissenschaftlichen Zusammenhang voraus, was im Umweltschutzbereich nicht genügend vorhanden ist. Um das Problem des Kausalitätsnachweises zu entschärfen, hat der

⁶¹ Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 10 ff.

⁶² Z. B. §§ 56 Nr. 1 bis 3, 57 Nr. 3 59 Nr.1 kWasserG.

⁶³ Z.B. §§ 56 Nr. 4 bis 7, 57 Nr. 1b, 59 Nr.3 kWasserG.

deutsche Gesetzgeber Gefährdungstatbestände eingeführt, die an die verwaltungsrechtlichen Präventivvorschriften anknüpfen und deren Verletzung unter Strafe steht. Auch ein abstrakt – konkretes Gefährdungsdelikt bzw. Eignungsdelikt wird mit der Formel von der Eignung zur Rechtsgutsschädigung (z. B. der Gesundheit, der Umweltmedien, der Tier- oder Pflanzenwelt) formuliert. Für den Gewässerschutz wird die Verletzung von Umweltgütern als solche (Umweltverletzungsdelikte) pönalisiert. Dadurch können Erwartungen an eine Erleichterung des Kausalitätsnachweises erfüllt werden.

Zum Schutz menschlicher Gesundheit und von Trinkwasserquellen vor Umweltbelastungen hat der koreanische Gesetzgeber ein konkretes Gefährdungsdelikt (§ 3 Abs. 1 MKU) und ein Verletzungsdelikt (§ 3 Abs. 2 MKU) im speziellen Strafgesetz (das besondere Maßnahmengesetz zur Kontrolle von Umweltdelikten) eingeführt. Bei diesen konkreten Gefährdungs- und Verletzungstatbeständen ist der Nachweis der Kausalität zwischen Umweltbelastung und konkreter Gefährdung erheblich schwerer. Für die Behebung von Beweisschwierigkeiten oder für Zurechnungserleichterungen ist daher eine Kausalitätsvermutung (§ 11 MKU) eingeführt. Danach ist die generelle Tauglichkeit des Verhaltens zur Herbeiführung einer bestimmten Folge, z. B. zur Verursachung einer Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit, ausreichend für die Gefahr.

Der Lösungsversuch, der das Kausalitätsproblem durch die Einführung einer gesetzlichen Kausalitätsvermutung im Umweltstrafgesetz umgeht oder reduziert und damit den für das gesamte Strafrecht anerkannten Grundsatz für einen Teilbereich aufheben will, ist mit dem verfassungsrechtlich begründeten Schuldprinzip nicht vereinbar, zumal auch in Korea der „in dubio pro reo“ Grundsatz gilt. Die Strafbarkeit setzt individuelles Verschulden voraus, und der Staat hat die Schuld nachzuweisen. Dieser Grundsatz darf auch dann nicht durchbrochen werden, wenn sich auf dem Gebiet des Umweltschutzes Beweisprobleme ergeben. Auch die Effizienz dieser Vermutungsklausel ist fraglich. Die Kausalitätsvermutung findet dann keine Anwendung, wenn mehrere Verursacher eine Gefahr mit bestimmten Folgen herbeigeführt haben. In der Tat wurde diese Vermutungsklausel 20 Jahre lang nur fünfmal in Korea wie in Japan angewandt.⁶⁴ Zur Vermeidung von Beweisschwierigkeiten, zur Klarstellung von Verantwortlichkeiten und zur Erleichterung der Kontrolle des Umgangs mit gefährlichen Stoffen

⁶⁴ Vgl. Cho, Byung-Sun, Anm. 1, S. 308; Jang, Yong-Min, Die theoretische Problematik des Umweltstrafrecht, in: Der wirkliche Stand und Kontrollfähigkeit der Umweltdelikte, 1993, S. 123 ff. (145); Kim, Hong-Gyun, Die juristische Welt 2003, S. 195 ff. (207); Oh, Young-Geon, Anm. 26, S. 171 ff. (193).

müssen statt der Kausalitätsvermutungsklausel abstrakte bzw. abstrakt – konkrete Gefährdungstatbestände wie in Deutschland eingeführt werden.

IV. Strafausdehnung durch Parallelbestrafungsnormen

Die Schwierigkeiten liegen bezüglich der strafrechtlichen Haftung in der Unternehmenskriminalität insbesondere dem Umweltstrafrecht. Die von Betrieben ausgehenden Umweltgefährdungen sind kaum mehr einem einzelnen oder mehreren Personen als Mittäter oder Teilnehmer zuzuordnen, da es bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Einzelnen häufig Schwierigkeiten bereitet, undurchsichtige innerbetriebliche Vorgänge aufzuklären und damit die innerbetrieblich Verantwortlichen festzustellen. Zahlreiche Rechtsvorschriften sehen im Fall einer Mißachtung betriebsbezogener Pflichten vor, daß die Normadressaten je nach Schwere des Pflichtverstoßes dafür einstehen sollen.

In der Bundesrepublik Deutschland liegen bei der Verletzung betriebsbezogener Pflichten sowohl eine Sanktion gegen die gesetzlichen Vertreter als auch gegen juristische Person selbst vor. Von der Grundentscheidung des deutschen Schuldstrafrechts ausgehend, daß Strafen persönlich vorwerfbare Schuld voraussetzen und deshalb Kriminalstrafen nur von natürlichen Personen verwirkt werden können, wird die allgemeine Deliktsfähigkeit juristischer Personen verneint, weil ein derartiger persönlicher Vorwurf gegen eine juristische Person nicht möglich ist.⁶⁵ Das deutsche Recht sieht aber wegen der praktischen Kontrollbedürfnisse bestimmte Sanktionsmaßnahmen vor. Im Ordnungswidrigkeitenrecht ist die Verhängung einer Verbandsgeldbuße vorgesehen. § 30 dOWiG erlaubt es, auch gegen juristische Personen eine Geldbuße zu verhängen, wenn ihre Organe Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen und dadurch betriebsbezogene Pflichten der juristischen Person verletzt haben. § 30 dOWiG wird durch § 130 dOWiG ergänzt, der die Verletzung der Aufsichtspflicht in Betrieben und Unternehmen regelt, um durch Aufsichtsmaßnahmen die Einhaltung der eigentlich dem Vorgesetzten obliegenden Pflichten sicherzustellen. In § 14 Abs. 1 dStGB sowie in § 9 Abs. 1 dOWiG hat der deutsche Gesetzgeber eine gesetzliche Vertreterhaftung zum Zweck eingeführt, daß für die Anwendung von Tatbeständen, die besondere rechtliche Täterqualifikationen, wie z. B. Inhaber eines Betriebes oder Betreiber einer Anlage, voraussetzen, Strafbarkeitslücken vermieden werden. Danach können besondere persönliche Merkmale auch auf

⁶⁵ Vgl. Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 60); LK-Steindorf, Vor § 324 Rn. 59.

Vertreter übertragen werden, wenn diese für die juristische Person beispielsweise als vertretungsberechtigte Organe oder als vertretungsberechtigte Gesellschafter handeln. Wenn diese betriebsbezogene Pflichten der juristischen Person verletzen, sind sie zu bestrafen.

Um die Schwierigkeiten der strafrechtlichen Haftung bei der Unternehmenskriminalität zu überwinden, existiert in Korea die gesetzliche Vorschrift über die Strafbarkeit juristischer Personen in Form einer Parallelbestrafungsnorm nicht nur in fast allen strafrechtlichen Nebengesetzen,⁶⁶ sondern auch im Umweltstrafgesetz (MKU),⁶⁷ das primär strafrechtlich ausgerichtet ist und als Kernstrafrecht angesehen wird, während das geltende kStGB keine Bestimmung über die Strafbarkeit juristischer Personen enthält und die herrschende Meinung und Rechtsprechung in Korea eine Deliktsfähigkeit von juristischen Personen gemäß dem lateinischen Satz „societas delinquere non potest“ verneinen.⁶⁸ Diese Vorschrift über Parallelbestrafung wurde wegen des vorhandenen Einflusses des amerikanischen Rechts auf das Strafrecht und das Nebenstrafrecht – während das koreanische Strafrecht sich zunächst am deutschen Strafrecht orientiert – und aus den praktischen Gründen, daß viele Umweldelikte durch betriebliche Aktivitäten erfolgen, in das Umweltstrafrecht aufgenommen.⁶⁹

Aus welchen dogmatischen Gründen und unter welchen Voraussetzungen die Strafbarkeit einer juristischen Person bejaht wird, ist ziemlich unklar. Da die Parallelbestrafungsnormen keine inhaltliche Strafbarkeitsbegründung enthält, ist schwer festzustellen, wessen Tathandlung einer juristischen Person zugerechnet werden soll, so daß die Normen in der Praxis ganz unregelmäßig angewandt werden.⁷⁰ Nach der geltenden Parallelbestrafungsnorm können nur juristische Personen und die am Betrieb beteiligten nachgeordneten Personen bestraft werden, und damit ist die Verletzung betriebsbezogener Pflichten kaum mehr dem Vorstand strafrechtlich zuzuordnen, weil die Normen als Sonderdeliktstatbestände ausgestaltet sind, die eine besondere Täterqualifikation voraussetzen. Es ist also auch in Korea notwendig, eine Organ- und Vertreterhaftung bzw. Aufsichtshaftung wie in Deutschland einzuführen.

⁶⁶ Z. B. § 70 kUmweltschutzG; § 60 kLuftG; § 61 kWasserG; § 62 kLärm-ErschütterungG; § 44 kAbfallG; § 54 kMeerG.

⁶⁷ § 10 MKU

⁶⁸ Vgl. Jang, Yong-Min, Anm. 64, S. 123 ff. (152 ff.).

⁶⁹ Vgl. Shim, Jae-Moo, Verwaltungshandeln und Rechtfertigungsprobleme im Umweltstrafrecht, 1994, S. 148.

⁷⁰ Vgl. Yu, Sun-Sok, Umweltschutzgesetz, S. 227 ff.

Die Parallelbestrafungsnorm ist sehr selten anwendbar, da Geldstrafen gegen eine juristische Person nur dann verhängt werden können, wenn zuerst ein Angestellter oder sonstiger Arbeitnehmer der juristischen Person bei der Ausführung von betrieblichen Aufgaben eine Straftat begeht. Es ist aber überaus schwierig, wegen des häufigen Wechsels der Arbeiter, komplizierter betrieblicher Arbeitsteilung und des dichten Netzwerks parzellierter Verantwortungsbereiche in großen Betrieben Tathandlungen eines unmittelbar Handelnden festzustellen. Im diesen Fall kann die Bestrafung der juristischen Person dann isoliert anerkannt werden, wenn aufgrund der bei der Feststellung des Täters auftretenden Beweisschwierigkeiten keine bestimmte Person verfolgt werden kann. Diese Strafbarkeitslücke müßte dadurch ergänzt werden, daß auch ohne Feststellung eines bestimmten Täters eine Geldstrafe gegen eine juristische Personen verhängt wird.⁷¹

Da in Korea die strafrechtliche Haftung juristischer Personen im Umweltstrafrecht verankert ist und damit juristische Personen mit Geldstrafe bestraft werden, ist die Auseinandersetzung, ob die Deliktsfähigkeit juristischer Personen bejaht wird, wenig ertragreich. Das Unternehmen wird als Funktionseinheit aller Beschäftigten, bei der sachliche und persönliche Mittel zu einem gemeinsamem wirtschaftlichen Zweck verbunden sind, begriffen. Das Unternehmen selbst ist also Zurechnungsadressat und haftet für die Einhaltung der ihm obliegenden betriebsbezogenen Pflichten.⁷² Die Bestrafung der juristischen Personen ergibt sich nicht aus der Schuld der einzelnen Unternehmensmitarbeiter, sondern beruht auf eigener Schuld, z. B. auf der Verletzung oder Vernachlässigung der Aufsichtspflicht. Nicht erforderlich ist die Feststellung, wer die Zuwiderhandlung gegen betriebliche Pflichten begangen hat, vielmehr ist es wichtig, ob die Mißachtung betriebsbezogener Pflichten bei gehöriger Aufsicht hätte verhindert werden können. Dem Unternehmensträger ist *de lege ferenda* die im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit begangene Zuwiderhandlung zuzurechnen, so daß die bei der Feststellung der persönlichen Verantwortung einzelner Mitarbeiter auftretenden Beweisschwierigkeiten entlastet werden können. Nur bei der Herbeiführung von nachweislich konkreten, ernsthaften Gefahren für Menschen oder die Umwelt ist es sinnvoll, den im Rahmen eines Unternehmens verantwortlich Handelnden zu bestrafen.⁷³

⁷¹ Vgl. Jang, Yong-Min, Anm. 64, S. 123 ff. (156); Oh, Young-Geon, Anm. 26, S. 171 ff. (196).

⁷² Vgl. Ransiek, Unternehmenstrafrecht, 1996, S. 333 ff.

⁷³ Vgl. Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 35 ff.

Fünftes Kapitel:

Verwaltungsakzessorietät im koreanischen Umweltstrafrecht

Ein Charakteristikum des Umweltstrafrechts ist die enge Verknüpfung der Straftatbestände mit dem Umweltverwaltungsrecht. Bei dieser verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung von Tatbeständen kommt dem Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Das koreanische Umweltstrafrecht orientiert sich recht eng an den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts. Es stellt sich damit die Frage, inwieweit das verwaltungsakzessorische Strafrecht die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten hinzunehmen hat oder ob es unmittelbar auf die Verwaltungsrechtslage durchgreifen darf. Die Probleme, die durch die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts aufgeworfen werden, sind jedoch in Korea noch wenig diskutiert worden, da die Normen des Umweltstrafrechts hauptsächlich als ein Mittel für die Gewährleistung des Verwaltungsvollzugs bzw. der Durchsetzung der administrativen Kontrollinstrumente zum Schutz der Umwelt verstanden worden sind.

A. Beziehung zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht im Umweltstrafrecht

Die modernen Gesetze des Umweltschutzes beschränken sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf die polizeiliche Gefahrenabwehr, sondern umfassen darüber hinaus die Bereiche zu Planungen, Lenkungsinterventionen, Bewirtschaftungs- und Verteilungsmaßnahmen in Bezug auf die knappen Umweltressourcen sowie zu umfassenden Überwachungs-, Ordnungs- und Gestaltungsmaßnahmen. Zur Konkretisierung und Individualisierung im Rahmen der Gesetzesausführung berufen ist nach der Aufgabenverteilung primär die Verwaltung.¹ Die Verwaltung kann aufgrund ihrer institutionellen Kapazität und dem ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium die komplexe Aufgabe Umweltschutz effektiv erfüllen.² Unter Berücksichtigung, daß Wertentscheidungen für zahlreiche umweltbezogene soziale Verhaltensweisen erst durch die Inanspruchnahme besonderer Entscheidungskompetenzen des Verwaltungsrechts ermöglicht werden können, ist die Notwendigkeit der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts begründet.

¹ Vgl. Breuer, AÖR 115 (1990), S. 448 ff. (454); ders., DÖV 1987, S. 169 ff. (177 f.); Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (166).

² Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2078); Ossenbühl/Huschens, UPR 1991, S. 161 ff. (166); Schröder, VVDStRL 50 (1991), S. 197 ff. (207 f.).

Nach der dem Gesetzgeber von der Verfassung gestellten Aufgabe zur Bestimmung des Tatbestandes muß eine Tat bereits vor ihrer Begehung gesetzlich bestimmt sein. Angesichts der Fülle der Lebenssachverhalte, die nur differenziert gelöst werden können, ist es aber eine unlösbare Aufgabe für den Gesetzgeber, daß er selber im Gesetz – insbesondere auf dem Gebiet des Umweltstrafrechts – die strafrechtlich verfolgten Grenze exakt bestimmt. Diese Schwierigkeit kann er unter Zuhilfenahme der Verwaltungsbehörden lösen. Der Verwaltungsakt hat vor allem auch das Ziel, die individuelle Rechtslage im Interesse der Rechtssicherheit für den Bürger verbindlich festzulegen, und trennt für einen konkreten Einzelfall die sozial erwünschten umweltrelevanten Handlungen von jenen, die rechtlich nicht mehr hinnehmbar sind.³ In Hinblick auf das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht geht es darum, durch die Verwaltung für den Bürger klare Verhaltensnormen aufzustellen und damit die Grenzen des strafbaren Verhaltens für den Einzelfall verbindlich vorzugeben.

Aus der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts folgt kein originärer, eigenständiger Umweltschutz durch das Strafrecht. Das Umweltstrafrecht hat keine Befugnis, eigenständig strafwürdige Umweltbeeinträchtigungen zu verfolgen, sondern ist abhängig von dem umweltverwaltungsrechtlich vorgegebenen Umweltschutz. Wenn Umweltbelastungen von der Verwaltung hingenommen werden, darf das Strafrecht sie nicht als strafwürdig verfolgen. Der Umfang und die Grenze strafrechtlichen Umweltschutzes folgen den verwaltungsrechtlichen Normen oder Einzelentscheidungen der Verwaltungsbehörden. Dadurch wird die Verfügung über den Anwendungsbereich des Umweltstrafrechts in die Hände der Verwaltungsexekutive gelegt.

Der koreanische Gesetzgeber übernimmt ebenfalls verwaltungsrechtliche Entscheidungen, die dem einzelnen Bürger bei seinem die Umwelt belastenden Verhalten Grenzen vorgeben, in das Umweltstrafrecht. Diese vom Gesetzgeber angestrebte Verbindung zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht beinhaltet, daß das Strafrecht nur eingreift, wenn man gegen die zugrundeliegenden verwaltungsrechtlichen Regelungen verstößt. Strafbar macht sich demnach, wer unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten, entgegen einer vollziehbaren Untersagung, ohne verwaltungsrechtliche Genehmigung oder unter Überschreitung der in der Genehmigung festgelegten Höchst- oder Grenzwerte die Umwelt belastet. Die Strafbarkeitsvoraussetzungen werden durch die Verwaltung festgelegt, und die verwaltungsrechtliche Zu-

³ Vgl. Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972).

lässigkeit von Umweltbeeinträchtigungen markiert die Grenze zwischen strafbarem und nicht-strafbarem Verhalten.

B. Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät

Unverzichtbar ist die Berücksichtigung der verwaltungsrechtlichen Vorschriften gegen Umweltbelastungen für das Strafrecht im Bereich des über den Gesundheitsschutz vor Umweltbeeinträchtigungen hinausgehenden Umweltschutzes. Nach dem Grad der Verwaltungsakzessorietät lassen sich drei Modelle unterscheiden: das absolut verwaltungsabhängige Strafrecht, das relativ verwaltungsabhängige Strafrecht und das absolut verwaltungsunabhängige Strafrecht. Während das deutsche Umweltstrafrecht tendenziell als relativ verwaltungsabhängig durch die Kombination eines verwaltungsunabhängigen und eines verwaltungsabhängigen Teils zu bezeichnen ist, charakterisiert sich das koreanische Umweltstrafrecht als absolut verwaltungsabhängig.

I. Absolut verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht

Die speziellen Umweltverwaltungsgesetze in Korea enthalten meist strafrechtliche Bestimmungen, die Blankettnormen darstellen. Die Strafvorschriften sind unvollständige Rechtssätze, die nur Strafdrohungen enthalten. Die Umschreibung des Tatbestandes wird durch den Verweis auf andere Vorschriften des gleichen Gesetzes ersetzt, die bestimmte verwaltungsrechtliche Gebote und Verbote vorsehen. Erst mit diesen Ausfüllungsnormen bzw. Ausfüllungsakten werden die Strafblankette zu vollständigen Straftatbeständen. Im Mittelpunkt verwaltungsrechtlicher Spezialgesetze in Korea steht die Regelung dessen, was der Normadressat tun soll oder nicht tun darf. Die Strafbewehrung dieser Gebote oder Verbote tritt nur als zusätzliches Mittel zu deren Durchsetzung hinzu. Die Strafvorschriften werden daher durchweg in den Schlußvorschriften des Gesetzes als Annex zu speziellen Umweltverwaltungsgesetzen übersichtlich zusammengefaßt.

Auf dem Gebiet dieses absolut verwaltungsabhängigen Strafrechts im koreanischen Umweltschutz besteht die Aufgabe des Umweltstrafrechts allein darin, die Umsetzung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen im Wege des Verwaltungsvollzuges bzw. der Durchsetzung der

administrativen Kontrollinstrumente zu sichern. Insbesondere bei der Indirektbestrafung, bei der zuerst Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen sind und dann ein reiner Verwaltungsgehorsam unter Strafe gestellt wird, geht es teilweise statt um Flankierung des Verwaltungsrechts im Sinne gesetzlicher Vorgaben bloß um die Stärkung des praktizierten Verwaltungsvollzugs. Dabei ist das Umweltstrafrecht kein selbständiges, sondern ein abgeleitetes und subsidiäres Recht, das strikt vom Verwaltungshandeln abhängig ist: Wenn die Emissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, kann die Umweltbehörde Verbesserungsanordnungen gemäß § 16 kLuftG treffen. Bei Mißachtung dieser Verbesserungsanordnung kann eine Anordnung zur Stilllegung der Anlage getroffen werden.⁴ So ist die Nichteinhaltung der Emissionsgrenzwerte noch nicht strafbar. Hinzu kommen muß vielmehr die Verwaltungsmaßnahme gemäß § 17 kLuftG. Erst der erneute Verstoß (die Stilllegung der Anlage) ist dann strafbewehrt. In diesen Fällen wird die Anwendung des Strafrechts in die Hände der Verwaltungsexekutive gelegt, ohne die Möglichkeit, durch Berücksichtigung spezifisch strafrechtlicher Kriterien zwischen strafwürdigem und nicht strafwürdigem Verhalten zu differenzieren. Diese zweistufige Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungshandeln wird in Korea als die Indirektstrafe bezeichnet.⁵

Die absolute Verwaltungsakzessorietät des koreanischen Umweltstrafrechts bietet für die Gesetzesklarheit Vorteile, indem die Bezugnahme eine genaue Bezeichnung der einzelnen zu bewehrenden Vorschrift ermöglicht. Unter der Prämisse klarer und bestimmter Strafbarkeitsvoraussetzungen ist jedoch das absolut verwaltungsakzessorische Strafrecht zu betrachten, das auf die Strafbewehrung eigenständiger strafrechtlicher Rechtsgüter verzichtet und Abgrenzungsschwierigkeiten vor allem im Bereich der Bagatellkriminalität aufwirft.

II. Relativ verwaltungsabhängiges Umweltstrafrecht

Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts bedeutet nicht, daß der Strafgesetzgeber im verwaltungsrechtlichen Rahmen nicht eigene Verhaltensmaßstäbe entwickeln könnte. Durch ein relativ verwaltungsakzessorisches Umweltstrafrecht können seine Straftatbestände teilweise vom Verwaltungsrecht bzw. Vorentscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde

⁴ § 17 kLuftG

⁵ Vgl. Lee, Sang-Don, Studie über Umweltdelikte, in: Abhandlungen für Rechtswissenschaft der Uni. Jung-Ang, S. 61 ff. (64 f.).

abhängig ausgestaltet werden. Der Gesetzgeber kann aber gleichzeitig verlangen, daß tatbestandlich außer dem Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Regelungen weitere Voraussetzungen für die Strafbarkeit vorliegen müssen. Bei diesem Fall stellt der eigenständig strafrechtliche Unrechtstypus den Hauptinhalt der Straftatbestände dar, obwohl die Straftatbestände zugleich ausdrücklich oder stillschweigend auf die speziellen verwaltungsrechtlichen Regelungen verweisen. Danach gilt als strafwürdig nicht die bloße Zuwiderhandlung gegen Verwaltungsakte, sondern es bedarf auch eines Verhaltens mit umweltbelastenden Konsequenzen. Durch diese relativen Akzessorietätsformen wird das Bewußtsein der Bürger für die Sozialschädlichkeit von Umweltbelastungen geschärft, wobei bestimmte Umweltgüter als besonders Strafwürdigung hervorzuheben sind.

Das deutsche Umweltstrafrecht ist tendenziell als relativ verwaltungsabhängig zu bezeichnen. Im deutschen Strafgesetzbuch wird die relative Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts dadurch gekennzeichnet, daß in den Straftatbeständen die gegen umweltverwaltungsrechtlichen Normen⁶ bzw. Einzelfallanordnungen der Verwaltungsbehörden⁷ verstoßende Verhaltensweisen, die typischerweise gefährlich sind⁸ oder die geeignet sind, bestimmte Schäden hervorrufen,⁹ sowie die eine festzustellende Gefährdung¹⁰ oder Beeinträchtigung der geschützten Rechtsgüter¹¹ verursachen, unter Strafe gestellt werden. Auch das koreanische spezielle Umweltstrafgesetz (MKU) ist relativ verwaltungsakzessorisch formuliert. Wenn ein Verhalten gegen das Umweltverwaltungsrecht bzw. die Vorentscheidung der verwaltungsrechtlichen Behörden verstößt, wird erst einmal nach den entsprechenden speziellen Umweltverwaltungssetzen pönalisiert. Werden die geschützten Rechtsgüter verwaltungsrechtswidrig über den bestimmten Umfang oder Grad hinaus gefährdet¹² oder beeinträchtigt,¹³ oder werden sie verwaltungsrechtswidrig in den Umweltschutzgebieten,¹⁴ aus Gewinnsucht¹⁵ oder

⁶ Z. B. §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 2, Abs. 3, 328 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, 329 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 dStGB.

⁷ Z. B. §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a, 326 Abs. 2, Abs. 3, 327 Abs. 2 Abs. 3, 328 Abs. 1, Abs. 3, 329 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 dStGB.

⁸ Z. B. §§ 326 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Abs. 2, Abs. 3, 327, 328 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 329 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 dStGB.

⁹ Z. B. §§ 311 d, 324 a, 325, 325 a Abs. 1, 326 Abs. 1 Nr. 4, 328 Abs. 1 Nr. 2 dStGB.

¹⁰ Z. B. §§ 311 c, 325 a Abs. 2, 328 Abs. 3, 330 Nr. 2, Nr. 4, 330 a dStGB.

¹¹ Z. B. §§ 324, 324 a Abs. 1 Nr. 2, 329 Abs. 3, 330 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 5 dStGB.

¹² §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1 MKU.

¹³ §§ 3 Abs. 2, Abs. 3, 4, 5 Abs. 2, Abs. 3 MKU.

¹⁴ §§ 4, 5 Abs. 2 MKU.

durch eine aus mehr als 2 Personen bestehende Gruppe¹⁶ verletzt, wird das Verhalten jedoch stärker gemäß MKU als im entsprechenden speziellen Umweltverwaltungsgesetz bestraft.

Mit dieser relativen Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts wird eine größere Harmonisierung der strafrechtlichen Vorschriften durch den Zusammenhang der Umweltverwaltungsnormen erreicht. Das Umweltstrafrecht begrenzt zudem sozial unerwünschtes Verhalten in einem verwaltungsrechtlich präventiven Sinne. Dabei besteht jedoch die Gefahr, daß die Umweltstrafnormen durch bloße Untätigkeit der tatbestandlich geforderten Verwaltungsakte oder durch die Genehmigung eines umweltrelevanten Verhaltens in Abweichung zu den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts leerlaufen können.¹⁷

III. Absolut verwaltungsunabhängiges Umweltstrafrecht

Bei besonders gravierenden Umweltverstößen mit schwerwiegenden Folgen, die typischerweise keiner Erlaubnis zugänglich sind, kommt eine gesetzliche Loslösung vom Verwaltungsrecht im Rahmen einzelner Umweltstraftatbestände durch die originär strafrechtliche Unwertstypisierung in Betracht. Die verwaltungsunabhängigen Umweltstraftatbestände werden im allgemeinen dort anerkannt, wo die Umweltbelastung zu einer Allgemeingefahr für die Bevölkerung oder zu konkreten Gefährdungen von Leben oder Gesundheit geführt hat. Dabei bereitet der Nachweis der Kausalität zwischen Umweltbelastung und dem Erfolg oder der konkreten Gefahr erhebliche Probleme.

Während sich das deutsche Umweltstrafrecht recht eng an den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts orientiert, ist der Tatbestand des § 330 a dStGB (die schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften) völlig unabhängig vom Umweltverwaltungsrecht gestaltet, weil eine umweltrechtliche Genehmigung grundsätzlich nur die Beeinträchtigung von Umweltgütern, nicht aber durch bewirkte Gefährdungen von Leben, Gesundheit oder Eigentum gestattet.¹⁸ Der Schutzzweck dieser Strafvorschrift gilt nicht einem Umweltgut, sondern den Individualgütern Leben und Gesundheit des Menschen. Auch durch § 330 d Nr. 5 dStGB wird das

¹⁵ §§ 6, 7 MKU.

¹⁶ § 7 MKU.

¹⁷ Vgl. Albrecht, KrimSozBibl. 1987, S. 1 ff. (4); Heine, NJW 1990, S. 2425 ff. (2427 f.); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (826); Otto, ZStW 96 (1984), S. 339 ff (369).

¹⁸ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469).

Umweltstrafrechts für die Fälle des Rechtsmißbrauchs von der Verwaltungsakzessorietät abgelöst und die Unbeachtlichkeit von Verwaltungsakten darf strafrechtlich eigenständig beurteilt werden.

In Korea gibt es demgegenüber keine absolut verwaltungsunabhängige Umweltstrafvorschrift. Obwohl der Tatbestand des § 3 Abs. 1 MKU für das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit sowie den allgemeinen Trinkwassergebrauch als ein konkretes Gefährungsdelikt formuliert ist, setzen die hier vorausgesetzten Gefährdungen das verwaltungsrechtswidrige Ablassen von Schmutzstoffen voraus. Nach dieser Strafvorschrift ist stärker das Verhalten zu bestrafen, das durch den Verstoß gegen das Verwaltungsrecht und Behördenhandeln schwerwiegende Folgen hat.

C. Auswirkung materiell rechtswidriger Verwaltungsakte auf die Strafbarkeit eines umweltrelevanten Verhaltens

Ein Charakteristikum des Umweltstrafrechts in Korea wie in Deutschland ist die enge Verknüpfung der Straftatbestände mit dem Umweltverwaltungsrecht. Diese verwaltungsakzessorische Ausgestaltung im Umweltstrafrecht ruft eine Reihe von Problemen hervor. Insbesondere bei fehlerhaftem Verwaltungshandeln bereitet seine strafrechtliche Behandlung Schwierigkeiten. Aktuell wird die Frage, ob die fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vorgaben uneingeschränkt für das Strafrecht verbindlich sein sollen oder ob in Einzelfällen aufgrund der Eigenesetzlichkeiten und Regelungsziele des Verwaltungsrechts einerseits und der des Strafrechts andererseits sich nicht doch eine Befreiung von den fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vorgaben als notwendig und zulässig erweist.

Fehlerhafte Verwaltungsakte werden in nichtige und bloß rechtswidrige Verwaltungsakte unterteilt. Der nichtige Verwaltungsakt entfaltet von vornherein keine Rechtswirkung. In welchen Fällen Nichtigkeit und damit Unwirksamkeit vorliegt, wird aber nicht gesetzlich in Korea näher bestimmt. Nach ganz h. M., die von deutschen Rechtstheorien beeinflusst wird, sind Verwaltungsakte nur dann wie § 44 Abs. 1 dVwVfG nichtig, wenn sie an besonders schwerwiegenden Fehlern leiden und dies offensichtlich ist. Um diese Nichtigkeitsgründe zu ergänzen und zu konkretisieren, wird im allgemeinen § 44 Abs. 2 dVwVfG erwähnt.¹⁹ Einigkeit

¹⁹ Vgl. Seok, Jong-Hyun, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S. 336 ff.

besteht darüber, daß nichtige und folglich verwaltungsrechtlich unwirksame Verwaltungsakte auch strafrechtlich unbeachtlich sind, so daß sie weder eine Folgepflicht des Bürgers auslösen noch ihm als Unrechtsausschließungsgrund zur Seite stehen können.²⁰ Während nichtige Verwaltungsakte keine Probleme aufwerfen, bleibt fraglich, ob verwaltungsrechtlich wirksame, aber rechtswidrige Verwaltungsakte uneingeschränkt anzuerkennen oder sie in ihren Wirkungen für das Strafrecht in Einzelfällen zurückzudrängen sind.

I. Die Zuwiderhandlung gegen rechtswidrige belastende Verwaltungsakte

Noch nicht eindeutig geklärt ist, ob ein rechtswidriger, aber nicht nichtiger und somit bis zu einer Rücknahme oder anderweitigen Erledigung verwaltungsrechtlich wirksamer Verwaltungsakt strafrechtlich beachtet werden soll. Bei einem belastenden Verwaltungsakt geht es darum, ob auch der Verstoß gegen eine rechtswidrige Auflage oder Untersagungsverfügung oder ein Handeln nach rechtswidriger Ablehnung einer Genehmigung mit Strafe bedroht werden kann.

Nach § 56 Nr. 4 – 7 kGewässerG ist beispielsweise eine Strafbarkeit an einen Verstoß gegen eine Anordnung oder Untersagung geknüpft, und der Verstoß gegen die behördlichen Einzelakte begründet auch dann eine Strafbarkeit, wenn eine Verletzung oder konkrete Gefährdung der Umwelt dadurch nicht verursacht wird. So kann insbesondere bei der Bestrafung der Zuwiderhandlung gegen einen rechtswidrigen Verwaltungsakt der Einwand erhoben werden, daß nur der Ungehorsam gegenüber der Verwaltung pönalisiert werde, ohne daß eine kriminalpolitische Notwendigkeit zu einer strafrechtlichen Sanktion bestehe, obwohl die Umweltstrafvorschrift nicht den Schutz der Verwaltungseffektivität, sondern den Schutz der Umwelt bezwecken soll, und das strafrechtlich geschützte, materielle Sachinteresse nicht beeinträchtigt ist. Nach dieser Sichtweise ist eine Zuwiderhandlung gegen einen materiell rechtswidrigen Verwaltungsakt nach § 56 kGewässerG nicht zu bestrafen, weil dadurch keines der durch diese Vorschrift geschützten Rechtsgüter gefährdet wird.²¹

²⁰ Vgl. Kim, Hyung-Dug, Die Studie über die Umweltdelikte, 1996, S. 85; Kim, Nam-Jin, Grundproblem des Verwaltungsrechts, 1985, S. 211; Seok, Jong-Hyun, Anm. 19, S. 312; Shim, Jae-Moo, Verwaltungshandeln und Rechtfertigungsprobleme im Umweltstrafrecht, 1994, S. 162; Shin, Dong-Woon u. a., Situation und Sanktionsmittel des Umweltdelikts, 1990, S. 25 f.

²¹ Vgl. Won, Hyung-Sig, Behördliche Genehmigung als Tatbestandsausschließungs- oder Rechtfertigungsgrund im Umweltstrafrecht, 1994, S. 159 ff.

Nach koreanischen Umweltstrafvorschriften, die im jeden Schlußteil als Annex zu speziellen Umweltverwaltungsgesetzen absolut verwaltungsakzessorisch formuliert sind, ist lediglich der Ungehorsam gegen die verwaltungsbehördlichen Verfügungen zu bestrafen. Denn bei dem absolut verwaltungsabhängigen Strafrecht werden Verstöße gegen bestimmte Verwaltungsverbote strafrechtlich sanktioniert, und folglich dient das Strafrecht zur Sanktionierung von Ungehorsam gegen verwaltungsbehördliche Verfügungen. In den nebenstrafrechtlichen Umweltnormen kommt primär die Bewirtschaftung der Umwelt durch die zuständigen Behörden als Rechtsgut und die Umwelt als eigenständiges Rechtsgut nur sekundär in Betracht.²²

Die Verknüpfung mit verwaltungsrechtlichen Verfügungen (z.B. Anordnungen, Auflagen oder Untersagungen) als Tatbestandsmerkmal bezweckt für bestimmte, typischerweise gefährliche Handlungsweisen eine präventive Gefahrenkontrolle, bei der die Interessenabwägung bereits durch den Gesetzgeber vorgenommen wird. Die Zuwiderhandlung gegen einen belastenden Verwaltungsakt ist also nach der gesetzgeberischen Wertung eine für die Umwelt typischerweise gefährliche Handlung und ist daher unter Strafe zu stellen, auch wenn sie im Einzelfall ausnahmsweise nicht gefährlich ist, weil der belastende Verwaltungsakt rechtswidrig ist.²³

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß es bei belastenden Verwaltungsakten im koreanischen Umweltstrafrecht allein auf deren Wirksamkeit, nicht aber auf ihre Rechtmäßigkeit ankommt. So macht sich derjenige strafbar, der gegen eine vollziehbare – wenn auch im Ergebnis rechtswidrige – Anordnung oder Auflage verstößt, bzw. eine vollziehbare Untersagung mißachtet. De lege ferenda kann es jedoch in Betracht kommen, daß das Strafrecht rechtswidrige, aber vollziehbare belastende Verwaltungsakte zugunsten des Täters als unwirksam behandelt.

II. Die Behandlung der rechtswidrig erteilten Genehmigung

²² Vgl. Shim, Jae-Moo, Anm. 20, S. 164.

²³ Vgl. Winkelbauer, DÖV 1988, S. 723 ff. (726).

Begünstigende Verwaltungsakte haben im Strafrecht generell die Funktionen, die Strafbarkeit auszuschließen. Diese Wirkung kann entweder auf Tatbestandsebene oder auf Rechtswidrigkeitsebene erfolgen. Jedoch stellt sich die Frage, ob diese begünstigenden Verwaltungsakte unabhängig von ihrer materiellen Rechtmäßigkeit allein aufgrund ihrer Wirksamkeit das umweltbeeinträchtigende Verhalten von Strafe freistellen.

1. Die tatbestandsausschließende Genehmigung

Die Tatbestände des koreanischen Umweltstrafrechts, in denen als Anknüpfungspunkte der Sanktion die Vorentscheidung der Verwaltungsbehörde beschrieben ist, sind nicht einheitlich formuliert. Sie sind beispielsweise so ausgestaltet, daß zur Strafbarkeit ein Verhalten „ohne Genehmigung“²⁴ oder „ohne Anmeldung“²⁵ sowie ein Verstoß „gegen eine Rechtsvorschrift“²⁶ vorausgesetzt wird. Danach handelt nicht tatbestandsmäßig derjenige, der sich verwaltungskonform, d. h. mit Genehmigung oder Anmeldung oder nach einschlägigen Rechtsvorschrift verhält. Bei den Delikten, bei denen die Verletzung von Verwaltungsrecht Tatbestandsmerkmal ist, stellt sich jedoch die Frage, ob die tatbestandsausschließende Wirkung nur rechtmäßigen oder auch materiell fehlerhaften Genehmigungen, die verwaltungsrechtlich wirksam sind, zukommt. Konkret ist die Frage dahin zu formulieren, ob ein Täter auch dann „ohne Genehmigung“ oder „gegen eine Rechtsvorschrift“ handelt, wenn die Genehmigung wirksam, aber nach dem materiellen Verwaltungsrecht rechtswidrig ist.

Auch ein begünstigender Verwaltungsakt, der den Anforderungen des materiellen Umweltrechts widerspricht, ist wirksam, solange er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.²⁷ In den Fällen der formellen Verwaltungsakzessorietät des koreanischen Umweltstrafrechts auf Tatbestandsebene muß also auch eine fehlerhafte Verwaltungsentscheidung im Strafrecht beachtet werden. Auf die materielle Verwaltungswidrigkeit kommt es nicht an. Ein von einer wirksamen Genehmigung gedecktes Verhalten erfüllt niemals den Tatbestand derjenigen Delikte, die ein Verhal-

²⁴ Z.B. § 56 Nr. 1 kWasserG.

²⁵ Z.B. §§ 57 Nr. 1, 58 Nr. 1 kWasserG.

²⁶ Z.B. §§ 56 Nr. 3, 57 Nr. 1a, 58 Nr.3 kWasserG.

²⁷ Vgl. Seok, Jong-Hyun, Anm. 19, S. 302 ff.

ten „ohne die Genehmigung“ voraussetzen. Jede nach verwaltungsrechtlichen Wertungen wirksame, wenn auch rechtswidrige Genehmigung wirkt damit tatbestandsausschließend.

Bei den Tatbeständen, die tatbestandlich das Verhalten „ohne Genehmigung“ voraussetzen wird die behördliche Präventivkontrolle als geschütztes Rechtsgut betrachtet.²⁸ Der Gesetzgeber kann zunächst bestimmte Verhaltensweisen verbieten, die unter bestimmten Voraussetzungen sozialschädlich sind, unter anderen Umständen aber als unschädlich oder gar als erwünscht erscheinen, um nach einer Prüfung durch eine zuständige Behörde im Einzelfall darüber zu entscheiden, ob eine Erlaubnis erteilt oder versagt wird. Das Verbot hat hier eine Überwachungsfunktion gegen mögliche Gefährdungen. Die Genehmigung bei präventiven Verboten hat also aus strafrechtlicher Sicht die Funktion einer Unbedenklichkeitsbescheinigung für sozial nützlich oder neutrales Handeln, so daß ihr Vorliegen das tatbestandliche Unrecht entfallen läßt.²⁹

Während es bei einer fehlerfreien Genehmigung scheint, daß die geschützten Umweltgüter durch das Betreiben einer Anlage nicht gefährdet werden, kann eine rechtswidrige Genehmigung Gefährdungen geschützter Rechtsgüter nicht ausschließen. Aber auch bei Vorliegen einer rechtswidrigen, verwaltungsrechtlich wirksamen Genehmigung liegt kein Verhaltensunrecht vor. Denn bei präventiven Verboten mit Erlaubnisvorbehalt läßt sich der Unrechtsgehalt nicht allein mit einer Verletzung menschlicher Umweltinteressen erklären, sondern erfordert auch eine Beeinträchtigung der Interessen an präventiver Gefahrenkontrolle durch die Behörde. Die Strafbarkeit kann daher begründet werden, auch wenn materiell keine unerlaubten Gefahren für die Umwelt geschaffen werden.³⁰ Darüber hinaus ist das Handeln ohne Genehmigung auch dann strafbar, wenn das Vorhaben materiell genehmigungsfähig ist.

Wenn der Bürger Genehmigungsverfahren eingehalten hat, dann hat er seine ihm durch das Umweltrecht auferlegten Pflichten erfüllt. Damit macht er sich nicht im Fall strafbar, daß er aufgrund einer ihm erteilten wirksamen, aber rechtswidrigen Genehmigung handelt, auch wenn durch sein Verhalten die hinter der Präventivkontrolle stehenden Rechtsgüter verletzt werden. Auch im Fall der Erteilung einer rechtswidrigen Genehmigung bleibt die verwal-

²⁸ Vgl. Bloy, JuS 1997, S. 577 ff. (578 ff.); Tiedemann/Kindhäuser, NStZ 1988, S. 337 ff. (343).

²⁹ Vgl. Frisch, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht, 1993, S. 109; Rademacher, Die Strafbarkeit wegen Verunreinigung eines Gewässers, 1989, S. 139; Winkelbauer, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 19 ff.; ders., NStZ 1988, S. 201 ff. (202).

³⁰ Vgl. Nomos-Ransiek, Vor §§ 324 ff. StGB Rn. 10.

tungsbehördliche Kontrollbefugnis gewährt, und folglich kann die rechtswidrig genehmigte Handlung nicht tatbestandsmäßig sein.

Als höchst unbefriedigend erscheint diese Auslegung der an das Vorliegen von Genehmigungen geknüpften Tatbestände im koreanischen Umweltstrafrecht, wenn sich ein Genehmigungsempfänger auf die Genehmigung, die durch Täuschung, Bestechung, Drohung oder kollusives Zusammenwirken mit einer Umweltbehörde erlangt wurde, berufen kann und damit bis zur verwaltungsrechtlichen Rücknahme der Genehmigung straflos die Umwelt verschmutzen darf. Aber die Auffassung,³¹ die unter Berufung auf die Rechtsmißbrauchslehre die rechtswidrige Genehmigung nicht als tatbestandsausschließend anerkennt, ist nichts anderes als eine gegen das Analogieverbot zu Lasten des Täters verstoßende Überdehnung des Straftatbestandes. Denn eine solche Interpretation führt zur einer Anknüpfung des Tatbestandes an das Nichtvorliegen der Genehmigung und ist mit dem möglichen Wortsinn nicht mehr in Einklang zu bringen, so daß es gegen das in Art. 13 Abs. 1 koranisches Verfassungsrecht und § 1 Abs. 1 kStGB verankerte Gesetzlichkeitsprinzip verstößt.³² Das Unbehagen, daß auch die rechtsmißbräuchlich erworbene Genehmigung die Tatbestandsmäßigkeit des Verhaltens ausschließt, kann nur durch eine gesetzliche Lösung wie § 330 d Nr. 5 dStGB entschärft werden.

2. Die rechtfertigende Genehmigung

In den koreanischen speziellen Umweltverwaltungsgesetzen befinden sich ausnahmsweise einige Tatbestände, die ein Handeln „ohne gerechten Grund“ für die Strafbarkeit voraussetzen.³³ Das Merkmal „ohne gerechten Grund“, wodurch als Voraussetzung der Strafbarkeit auf das Verhalten ohne Genehmigung hingewiesen wird, ist als ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt zu verstehen, so daß es als ein allgemeines Deliktsmerkmal der Rechtswidrigkeit wie das Merkmal „unbefugt“ in §§ 324, 326 dStGB in Betracht kommt.³⁴ In diesen Fällen dient eine behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund.

³¹ Vgl. Shin, Dong-Woon u a., Anm. 20, S. 25 f.

³² Vgl. Shim, Jae-Moo, Anm. 20, S. 166 f.; Won, Hyung-Sig, Anm. 21, S. 162 f.

³³ Z.B. §§ 23 Abs. 4, 29 Abs. 1 kGewässerG, § 7 kAbfallG.

³⁴ Vgl. Shim, Jae-Moo, Anm. 20, S. 167 f.

Unter Berufung auf die Auffassung von deutschen Rechtswissenschaftlern gibt es Streit über die rechtfertigende Wirkung der rechtswidrigen Genehmigung. Die h. M. in Korea wie im deutschen Schrifttum beachtet die traditionelle Regelung des Verwaltungsrechts, daß rechtswidrige Verwaltungsakte weiterhin bis zu einer behördlichen Rücknahme prinzipiell wirksam sind und Gültigkeit beanspruchen. Sie geht daher im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes und zur Wahrung der Einheit der Rechtsordnung davon aus, daß die Wirksamkeit der rechtswidrigen Genehmigung auch vom Strafrecht zu berücksichtigen, also als Rechtfertigungsgrund anzuerkennen ist. Damit entfaltet auch eine rechtswidrige Genehmigung nicht nur tatbestandsausschließende, sondern auch rechtfertigende Wirkung. Die Vertreter der h. M. verneinen jedoch die Rechtfertigung einer rechtswidrigen Genehmigung ausnahmsweise mit der Begründung des Rechtsmißbrauchs (eingeschränkte Verwaltungsaktzessorietät), d. h. der Täter kann sich nicht auf die Genehmigung berufen, wenn er sie durch Täuschung, Drohung, Bestechung oder in einem kollusiven Zusammenwirken mit dem zuständigen Amtsträger erlangt hat.³⁵

Die Gegenauffassungen versuchen, aus Gründen der materiellen Gerechtigkeit und des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes die strafrechtliche Relevanz der behördlichen Genehmigung nicht an ihrer verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit, sondern allein an ihrer materiellen Rechtmäßigkeit zu beurteilen, und erkennen deshalb nur materiell rechtmäßige Genehmigungen als Rechtfertigungsgründe an. Damit soll der materiell rechtswidrigen Genehmigung grundsätzlich keine unrechtsausschließende Wirkung zukommen. Um durch die strenge Verwaltungsrechtsaktzessorietät eingetretene Widersprüche zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht abzuschwächen, wird teilweise die Rücknahme der rechtswidrigen Genehmigung in den Rang einer objektiven Strafbarkeitsbedingung erhoben³⁶ oder teilweise die materiell rechtswidrige Genehmigung als persönlicher Strafausschließungsgrund angesehen³⁷ (beschränkte Verwaltungsrechtsaktzessorietät).

Die Auffassung, daß bei der Beurteilung der aufgrund der rechtswidrigen Genehmigung vorgenommenen Handlung allein die Wertung des materiellen Verwaltungsrechts strafrechtlich beachtlich sein soll, läßt es berechtigt erscheinen, Einschränkung der Rechtfertigungswir-

³⁵ Vgl. Cho, Byung-Sun, Neu entwickelte Strafrechtsdogmatik aus Anlaß des Umweltstrafrechts, in: Abhandlungen für Rechtswissenschaft der Uni. Chong-Ju, Vol. 6, S. 229 ff. (303 ff.); Shin, Dong-Woon u a., Anm. 20, S. 24 ff.

³⁶ Vgl. Shim, Jae-Moo, Anm. 20, S. 168 f.

³⁷ Vgl. Won, Hyung-Sig, Anm. 21, S. 162 f.

kung zugunsten effektiven Rechtsgüterschutzes zuzulassen. Dennoch überzeugen die strafrechtlichen Lösungen in Form einer Irrtumslösung eines Handelns aufgrund rechtswidriger Genehmigung bzw. in Form der Lösung über einen persönlichen Strafausschließungsgrund oder einer objektiven Strafflosigkeitsbedingung nicht. Es geht zu weit, unter Aufgabe der Verwaltungsaktsakzessorietät für die strafrechtliche Betrachtungsweise allein die Strafbarkeit auf Verstöße gegen rechtmäßige Genehmigung zu beschränken. Denn wenn das geltende Umweltstrafrecht vom Gesetzgeber verwaltungsnormakzessorisch gewollt worden wäre, hätten ergänzende Regelungen in speziellen Umweltgesetzen oder in MKU wie § 330 d Nr. 5 dStGB in Deutschland geschaffen werden müssen. Da das im koreanischen Umweltstrafrecht nicht der Fall ist, muß von der streng verwaltungsakzessorischen Deutung des Umweltstrafrechts ausgegangen werden.

Bei den der Umweltverwaltung zum Schutz und zur Bewirtschaftung anvertrauten Umweltgütern sind als Anwendung des Prinzips der Verwaltungsakzessorietät auch alle rechtswidrigen Genehmigungen im Hinblick auf deren verwaltungsrechtliche Wirksamkeit strafrechtlich zu berücksichtigen. Hierin liegt keine Rechtsmißbrauchsausnahme, sondern lediglich die Prüfung, ob die jeweilige Genehmigung das fragliche Verhalten vorbehaltlos, unter bestimmten Voraussetzungen, unter dem weitergehenden allgemeinen Vorbehalt der Befolgung technischer Regeln oder verkehrüblicher Sorgfaltsmaßstäbe gestattet. Auch wenn die Genehmigung auf verwerfliche Art und Weise erworben worden ist, entfällt der Rechtfertigungswirkung der Genehmigung aufgrund des Rechtsmißbrauchs nicht. Dies bejaht auch die in Deutschland herrschende Rechtsmißbrauchslehre, so daß sie sich lediglich gegen die Berufung auf die erteilte Genehmigung wendet.³⁸ Wenn die Verwaltungsbehörde eine wirksame Erlaubnis erlassen hat, die die vorgenommene Umweltbeeinträchtigung gestattet, kommt also der Erlaubnis unabhängig von ihrer materiellen Rechtswidrigkeit unrechtsausschließende Wirkung zu.

Die auf der Ebene der strafrechtlichen Irrtumsregeln gesuchte Lösung berücksichtigt Vertrauensschutzgesichtspunkte nicht hinreichend. Denn die Irrtumslösung koppelt sich völlig von der Akzessorietät des Strafrechts an die verwaltungsrechtlichen Kategorien ab und negiert

³⁸ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Ensenbach, Problem der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, 1989, S. 158 ff.; Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); Hübenett, Rechtswidrige behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, 1986, S. 118 ff.; Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S.27 ff. (27 ff.); Rudolphi, ZfW 1982, S. 197 ff. (202); ders., NSTZ 1984, S. 193 ff. (194); Sch/Sch-Cramer/Heine, Vor §§ 324 ff. Rn. 17; Winkelbauer, Anm. 29, S. 68 ff.; ders., DÖV 1988, S. 723 ff. (726 ff.); ders. NSTZ 1988, S. 201 ff (204 f.).

die auch von rechtswidrigen Genehmigungen ausgehende Tatbestandswirkung. Es handelt sich bei dem verwaltungsrechtlichen Vertrauensschutz um einen verobjektivierten Vertrauensschutz, und die Rechtsfolge „Wirksamkeit“ einer Genehmigung hat daher nichts mit individuellem Vertrauen des Genehmigungsempfängers zu tun, sondern hängt in erster Linie von der Schwere des der Genehmigung anhaftenden Fehlers ab.³⁹ Dieser verwaltungsrechtliche Vertrauensschutz kann seine strafrechtliche Entsprechung nicht im Irrtumsbereich finden.

Nur bei der Verletzung im Individualrechtsgutsbereich ist die Wirksamkeit der Genehmigung zu beschränken. Es ist davon auszugehen, daß eine bloße Genehmigung, die Umwelt zu verschmutzen, nicht zu einer Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern führt, sondern ausschließlich Eingriffe in die Umweltmedien gestattet, die ohne Zustimmung der Verwaltungsbehörden nicht vorgenommen werden dürfen. Den Umweltbehörden kommt keine Dispositionsbefugnis über Individualrechtsgüter zu.⁴⁰ Die umweltrechtliche Genehmigung beschränkt sich damit in ihrer Wirkung auf die Beeinträchtigung von Umweltgütern und kann die Verletzung von Individualrechtsgütern nicht rechtfertigen, so daß eine Bestrafung in Betracht kommt, wenn das auf eine Genehmigung gestützte Verhalten zu Verletzungen von Individualrechtsgütern führt.

§ 3 MKU verlangt trotz schwerer Fälle der Umweltgefährdung oder konkreter Gefährdung von Individualrechtsgütern wie das Leben oder die Gesundheit der Öffentlichkeit durch Umweltbeeinträchtigungen ein verwaltungsrechtswidriges Verhalten, z. B. ein behördlich nicht genehmigtes Verhalten. Die Nichteinbeziehung genehmigter Verhaltensweisen in den Tatbestand des § 3 MKU beruht nicht darauf, daß sich die Genehmigung auch auf konkrete Gefährdungserfolge erstrecken würde, sondern auf dem gesetzgeberischen Ermessen, für die Verwirklichung des Qualifikationstatbestandes an das Vorliegen des Grundtatbestandes der speziellen Umweltverwaltungsgesetzen anzuknüpfen.

³⁹ Vgl. Scheele, Zur Bindung des Strafrichters an fehlerhafte Genehmigungen im Umweltstrafrecht, 1993, S. 88 ff.

⁴⁰ Siehe oben 3. Kapitel B IV.

Sechstes Kapitel:

Eigene Vorschläge für die Verwaltungsakzessorietät im koreanischen Umweltstrafrecht

Der neuralgische Punkt des Umweltstrafrechts besteht in rechtssystematischen Unstimmigkeiten zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht. Die Auswirkung dieser Abstimmungsschwierigkeiten auf das Umweltstrafrecht resultiert aus dessen verwaltungsakzessorischer Ausgestaltung, die auch für das Vollzugsdefizit entscheidend verantwortlich ist. Die Kopplung von Strafrecht und Umweltverwaltungsrecht in Gestalt verwaltungsakzessorischer Straftatbestände ist häufig Ursache für ein Leerlaufen des Umweltstrafrechts. Es erscheint daher angebracht, die Probleme der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts zu untersuchen und de lege ferenda über Reformvorschläge nachzudenken.

A. Wirkungsdefizite des Umweltstrafrechts im Spiegel der Statistiken

Ähnlich wie in Deutschland erfaßt auch in Korea das geltende Umweltstrafrecht häufig vorwiegend Bagatellkriminalität. Schwerwiegendere Umweltschäden, die durch gewerbliche Anlagebetreiber verursacht werden, werden hingegen nicht bzw. nicht hinreichend geahndet. Durch die Tatsache, daß die Kleinen bestraft werden und man die Großen laufen läßt, entsteht ein Gerechtigkeitsgefälle. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das strafrechtliche Entdeckungsrisiko der Bagatelltäter wegen ihrer guten Wahrnehmbarkeit durch den relativ ungehinderten Zugang größer ist als bei industriellen und gewerblichen Umweltverschmutzern, die wegen fehlender Sachbearbeiter mit technischem und naturwissenschaftlichem Spezialwissen nicht genug kontrolliert und darüber hinaus wegen der Verwaltungsakzessorietät in Hinsicht auf die Interessenabwägung von Ökologie und Ökonomie – auch durch fehlerhafte Verwaltungsakte – legalisiert werden.

Die polizeilich registrierten Umweltstraftaten haben sich von ca. 5 500 Fällen im Jahr 1993 bis ca. 11 300 Fälle im Jahr 2003 nahezu verdoppelt. Sie sind jedoch seit dem Jahr 2001 allmählich gesunken (vgl. Tabelle 1). Aus dieser Tendenz kann nicht unbedingt auf die tatsächliche Abnahme der Umweltkriminalität geschlossen werden, da die Zahlen der erfaßten Umweltkriminalität in besonderem Maße von der zeit- und politikbedingten Konjunktur des Kontrollverhaltens abhängig sind. Die Aufklärungsquote bei den polizeilich bekanntgewordenen Umweldelikten ist recht hoch. Sie betrug im Jahr 2003 ca. 97 % (vgl. Tabelle 1). Diese hohe

Aufklärungsquote ist jedoch darauf zurückzuführen, daß es sich hierbei meistens um die relativ schnell und unkompliziert zugängliche Bagatellkriminalität handelte.

Tabelle 1: Polizeilich bekanntgewordene Umweltkriminalität (insgesamt)

	Bekanntgewordene Taten	Aufgeklärte Taten	Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen
1993	5 458 ca. – 46.5 %	5 475 ca. 100.3 %	8 777
1999	7 498 ca. – 39.6 %	7 685 ca. 102.5 %	8 849
2000	18 650 ca. 148.7 %	17 933 ca. 96.2 %	19 887
2001	16 221 ca. – 13.9 %	16 114 ca. 99.3 %	18 043
2002	13 446 ca. – 17.1 %	8 557 ca. 63.6 %	9 456
2003	11 316 ca. – 15.8 %	10 990 ca. 97.1 %	11 900

Quelle: Institut für juristische Praxis (Hrsg.), Weißbuch Kriminalität 2004

Die staatsanwaltschaftliche Erledigungspraxis zeigte, daß die Anklageerhebungsquote recht hoch (ca. 90 %) war. Davon kann der Strafbefehlsantrag nach § 448 kStPO als Regelfall der staatsanwaltschaftlichen Erledigung von Umweltdelikten (ca. über 90 % von der Anklageerhebung) bezeichnet werden. Der recht geringe Prozentanteil (ca. 5 % von der Anklageerhebung) kam zur ordentlichen Hauptverhandlung (vgl. Tabelle 2). In vielen der von der Polizei als aufgeklärt bezeichneten Fälle ließ sich ein Tatnachweis mit justizförmigen Mitteln führen. Diese Befunde geht davon aus, daß das koreanische Umweltstrafrecht mit abstrakten Gefährungsdelikten – z. B. besondere schlichten Ungehorsams- bzw. Tätigkeitsdelikten oder Grenzwertüberschreitung – absolut verwaltungsabhängig ist, so daß sich wenige Beweisprobleme ergeben. Infolgedessen betrug die staatsanwaltschaftliche Einstellung nur ca. 10 % (vgl. Tabelle 2). Aufgrund dieser empirischen Untersuchungen ist die Grundtendenz festzuhalten, daß es sich bei der polizeilich registrierten Umweltkriminalität überwiegend um Bagatelldelikte kleiner Täter handelt.

Tabelle 2: Staatsanwaltschaftliche Erledigungspraxis von Umweltdelikten (2003)

	Summe	Anklageerhebung			Einstellung
		Summe	Ordentliche Hauptverhandlung	Strafbefehlsantrag	
GewässerG	2 849	2 501 ca. 88 %	218 ca. 9 %	2 284 ca. 91 %	347 ca. 12 %
LuftG	5 951	5 272 ca. 89 %	114 ca. 2 %	5185 ca. 98 %	679 ca. 11 %
AbfG	3 659	3 072 ca. 84 %	160 ca. 7 %	2 867 ca. 93 %	632 ca. 12 %
Lärm/ErschütterungG	249	218 ca. 89 %	5 ca. 2 %	213 ca. 98 %	31 ca. 11 %
MeerG	841	723 ca. 86 %	9 ca. 1 %	714 ca. 99 %	118 ca. 14 %
MKU	13	6 ca. 46 %	5 ca. 83 %	1 ca. 17 %	7 ca. 54 %

Quelle: Die Oberste Staatsanwaltschaft (Hrsg.), Analyse zur Kriminalität 2004

Die verhängten Strafen wegen Umweltdelikten erscheinen sehr niedrig. Nur in ca. 25 % der Verurteilungen wegen einer Umweltstraftat wurden Freiheitsstrafen verhängt, wovon wiederum ca. 90 % zur Bewährung ausgesetzt wurden. Ca. 60 % der Verurteilten wurden zu einer Geldstrafe verurteilt (vgl. Tabelle 3). Auch die gerichtliche Strafpraxis deutet auf die Bagatellstruktur der strafrechtlich sanktionierten Umweltstraftaten hin. Industrielle Umweltschädigungen treten kaum in Erscheinung, obwohl gewerbebetriebliche Tätigkeit sich in hohem Maße an Umweltzerstörung beteiligt.

Tabelle 3: Strafzumessungspraxis von Umweltdelikten bei ordentliche Gerichten in erster Instanz (2003)

	Summe (ohne Strafbefehl)	Freiheitsstrafe			Geld- strafe	Ausset- zung	Frei- spruch	sonstiges
		Summe	Ohne Bewäh- rung	Mit Be- wäh- rung				
GewässerG	435	134 ca. 31 %	8 ca. 6 %	126 ca. 94 %	252 ca. 58 %	13 ca. 3 %	4 ca. 1 %	32
LuftG	425	106 ca. 25 %	8 ca. 8 %	98 ca. 92 %	266 ca. 63 %	33 ca. 8 %	3 ca. 0.7 %	17
AbfG	415	104 ca. 25 %	7 ca. 7 %	97 ca. 93 %	260 ca. 63 %	31 ca. 7 %	.	20

Lärm/ErschütterungG	12	2 ca. 17 %	1 ca. 50 %	1 ca. 50 %	5 ca. 42 %	2 ca. 17 %	.	3
MeerG	70	5 ca. 7 %	1 ca. 20 %	4 ca. 80 %	57 ca. 81 %	1 ca. 1 %	1 ca. 1 %	6
MKU	3	1	.	1	2	.	.	.

Quelle: Die administrative Abteilung im Obersten Gericht (Hrsg.), Jahrbuch zum Gericht 2004

Die praktischen Ergebnisse der Anwendung des verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts in Korea können dahingehend interpretiert werden, daß sich die strafrechtliche Verfolgung von Umweltdelikten bisher vorwiegend auf die relativ schnell und unkompliziert zugängliche Bagatellkriminalität beschränkt, während die gravierenden Umweltschädigungen, die von den Industrieunternehmen ausgehen, in den umweltstrafrechtlichen Statistiken nur äußerst selten auftauchen.

B. Der nebenstrafrechtliche Umweltschutz

Im Bereich des Umweltschutzes können Umweltgüter nur relativ, nicht absolut geschützt werden. Die Notwendigkeit, diese Güter bis zu einem gewissen Grade zu nutzen, macht es erforderlich, daß der Schutzzumfang generell vom Gesetzgeber in Verwaltungsgesetzen, auf dieser Basis konkret in untergesetzlichen Regelungen und in Entscheidungen von Behörden festzulegen ist. Die verwaltungsrechtlichen Umweltspezialgesetze sind das Herzstück des koreanischen Umweltschutzes. Sie regeln im Verhältnis zwischen Bürger und Staat die Voraussetzungen und Grenzen jeder Umweltnutzung. Die Umweltverwaltungsgesetze fordern die Verwaltungsbehörden dazu auf, eine dauerhafte und schonende Nutzung verschiedener Umweltgüter zu planen und zu ermöglichen. Dies bedeutet Schutz und Bewahrung der Umwelt einerseits und wirtschaftliche, gewerbliche und sonstige Nutzung der natürlichen Umwelt andererseits. Die Bestimmung differenzierender Grenzen für umweltbezogenes risikobehaftetes Verhalten ist ein fortdauernder politischer und administrativer Prozeß. Insoweit stehen den Umweltverwaltungsbehörden Beurteilungs- und Ermessensspielräume im Bereich der Setzung von Erlaubnis- und Verbotstatbeständen zu. Der Umweltschutz, der in Form der Um-

weltpolitik die Bereiche der Planung, Gestaltung und Vorsorge umfaßt, gehört damit zu den typischen Aufgabenbereichen der Verwaltung.¹

Der Verwaltungsakt hat vor allem das Ziel, die individuelle Rechtslage für den Bürger verbindlich festzulegen, damit rechtliche Unklarheiten zu beseitigen und Rechtssicherheit herzustellen (Konkretisierungs- und Individualisierungsfunktion), so daß er das Gesetz ergänzt.² Auch deshalb ist der grundsätzliche Vorrang von Verwaltungsakten nicht in Frage zu stellen.

Im Umweltbereich ist eine unmittelbare Maßnahme häufig notwendig, um den Schaden zu begrenzen, die Gefahr zu beseitigen oder einer entstehenden Gefahr vorzubeugen. Die Verwaltungsbehörden können sehr schnell unmittelbar auf die Umweltgefahren reagieren. Demgegenüber ist dies mit den Mitteln des Strafrechts nicht möglich. Denn das Strafrecht gelangt erst nach dem Schadenseintritt zum Einsatz, wobei manchmal Monate oder Jahre zwischen dem strafbaren Verhalten und der strafrechtlichen Sanktion, insbesondere bei der Bestreitung der Rechtswidrigkeit der Großbetriebe liegen. Das Umweltverwaltungsrecht ist also zum Schutz der Umwelt vorrangig gegenüber dem Strafrecht.

Die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des koreanischen Umweltstrafrechts ist auch in Zukunft im Grundsatz unvermeidbar. Bei dem Verzicht auf eine umweltstrafrechtliche Anbindung an Verwaltungsakte könnten zwar alle Sachverhaltensgestaltungen abstrakt im voraus in einer Rechtsvorschrift geregelt werden. Eine Ausgestaltung des Umweltstrafrecht in absoluter Unabhängigkeit vom Umweltstrafrecht führt aber dazu, daß das Strafrecht sich auf Unrechtsspitzen (wie beispielsweise auf die Ahndung der Herbeiführung konkreter, schwerer Gefahren oder Schäden für Leben und Gesundheit) beschränken müßte. Dann bliebe ein weites Feld von Umweltbeeinträchtigungen unberücksichtigt.

Im Hinblick auf die auch rechtspolitisch zu befürwortende Anerkennung des Vorrangs des Umweltverwaltungsrechts und der flankierenden und subsidiären Rolle des Strafrechts ist das koreanische Umweltstrafrecht auch zukünftig nach wie vor absolut verwaltungsabhängig – abgesehen von besonders gravierenden Störungen, die typischerweise keiner Erlaubnis zugänglich sind – auszugestalten, wobei seine Regelungen in verwaltungsrechtlichen Umweltgesetzen eingestellt werden, die strafrechtliche Annexvorschriften enthalten.

¹ Siehe oben 3. Kapitel B, III.

² Vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2074 ff.); Ossenbühl, DVBl. 1990, S. 963 ff. (972 f.).

Die Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts läßt sich besser im Nebenstrafrecht außerhalb des StGB – nämlich in Umweltverwaltungsgesetzen – als im StGB bewältigen. Denn die Strafvorschriften des Nebenstrafrechts sind in der Regel Blankettstrafgesetze, und die Verwendung des gesetzgebungstechnischen Mittels der Bezugnahme erweist sich auf Rechtsgebieten außerhalb des Kernstrafrechts als sinnvolle Lösung. Im Mittelpunkt verwaltungsrechtlicher Umweltgesetze stehen die Regelungen über ein erlaubtes, ein verbotenes und ein sanktioniertes Handeln. Durch die Strafbewehrung dieser Ge- und Verbote wird deren Durchsetzung sichergestellt. Strafvorschriften in Umweltverwaltungsgesetzen verdeutlichen darüber hinaus den engen Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Regelungen, indem sie regelmäßig an Ge- und Verbote (des Verwaltungsrechts) ausdrücklich anknüpfen. Was der Normadressat tun soll oder nicht tun darf, läßt sich aus dem Zusammenspiel zwischen den Verbots- und Ausnahmeregelungen und Bußgeld- und Strafvorschriften relativ leicht ermitteln.³ Diese Gesetzgebungstechnik gibt auch Raum für sehr spezielle und kasuistische verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Regelungen, die im StGB deplaziert wirken würden. Ein bekanntes Beispiel dafür sind die Bestimmungen über die Bestrafung juristischer Personen in den verwaltungsrechtlichen Umweltspezialgesetzen⁴.

Die von der Strafjustiz erfaßten Fälle der Umweltkriminalität in Korea sind wie in Deutschland Bagatelverstöße und in der Tat nichts anders als Ordnungswidrigkeiten. Weil auch im koreanischen Rechtssystem, wo es anders als in Deutschland kein Ordnungswidrigkeitengesetz gibt, Ordnungswidrigkeiten einen sehr starken inneren Sachbezug zu verwaltungsrechtlichen Regelungsmaterien besitzen, ist ein Festhalten an der Verwaltungsakzessorietät angebracht.

Im Umweltschutzbereich kommt dem Strafrecht eine flankierende Rolle zu, die nicht unterschätzt werden sollte. Rein verwaltungsrechtliche und zivilrechtliche Reaktionen auf Rechtsverstöße gewährleisten nicht in allen Fällen einen ausreichenden präventiven oder repressiven Schutz. In einer Vielzahl von Fällen kann durch den nachdrücklichen Pflichtenappell einer

³ Siehe oben 3. Kapitel B, I.

⁴ Während das geltende kStGB keine Bestimmung über die Strafbarkeit juristischer Personen enthält, kennen die meisten Gesetze auf dem Gebiet des Nebenstrafrechts die Bestrafung juristischer Personen.

Strafsanktion sichergestellt werden, daß die Menschen sich um einen sorgfältigen Umgang mit der Umwelt bemühen.⁵

Ein Umweltstrafrecht, das an verwaltungsrechtliche Vorregelungen anknüpft, hat auch den Vorteil, durch die Verwaltung die sozial erwünschten umweltrelevanten und als rechtlich nicht hinnehmbaren Handlungen zu unterscheiden und damit in strafrechtlicher Beziehung die Grenzen des strafbaren Verhaltens für den Bürger zu bestimmen. Durch diese Gesetzgebungstechnik kann das Umweltstrafrecht auf den schnellen Wandel technischer Entwicklungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse flexibel und realitätsnah und auf die sich unterschiedlich gestaltenden Anforderungen des Umweltschutzes reagieren. Darüber hinaus kann dabei die mit der Vorverlagerung des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt einhergehende Ausgestaltung als abstraktes Gefährungsdelikt das Problem der Kausalität umgehen, die eine weitere Ursache der mangelnden Effektivität der Umweltstrafnormen ist.⁶

Bei der Entscheidung über die Reaktion auf Verstöße gegen Ge- und Verbote des Verwaltungsrechts ist zu prüfen, ob diese mit Mitteln des Strafrechts zu bekämpfen sind oder außerstrafrechtliche Mittel z. B. verwaltungsrechtliche Reaktionen ausreichen. Strafvorschriften in den koreanischen Umweltverwaltungsgesetzen sind durchgängig von verwaltungsrechtlichen Vorgaben abhängig, und deshalb wird auf diesem Feld der Schutz der Verwaltungstätigkeit als Kern dieser Straftatbestände betrachtet. Das führt im Ergebnis dazu, bloßen Verwaltungsungehorsam zu kriminellem Unrecht hochzustufen. Nach § 56 kGewässerG wird beispielsweise das Betreiben einer Abwassereinleitungsanlage ohne behördliche Genehmigung oder das nicht ordnungsgemäße Betreiben einer Abwasseranlage bestraft, da ein solches Betreiben den materiellrechtlichen Anforderungen nicht entspricht und damit eine Gefahr für Umweltbeeinträchtigungen hervorruft.⁷ Demgegenüber wird auch die Verletzung der verwaltungsrechtlichen Registrierungs- (§ 57 Nr. 2 kGewässerG) oder Anzeigepflicht (§ 59 Nr. 4 kGewässerG)

⁵ Vgl. Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (10 ff.); Lee, Kyeong-Ho, Die geschützten Rechtsgüter und die Schuldsubjekte in Umweltdelikten, FS-Cha, Yong-Suk 1994, S. 709 ff. (713 f.); Meinberg, ZStW 100 (1988), S. 112 ff. (154); ders., NKriminalpolitik 1989, S. 46 ff. (47); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (9 f.)

⁶ Vgl. Albrecht/Heine/Meinberg, ZStW 96 (1984), S. 943 ff. (950); Heine/Meinberg, 57. DJT-Gutachten D, D 1 ff. (D 120 ff.); Keller, 57. DJT-Referat, S. L 1 ff. (18); Kühl, FS-Lackner, 1987, S. 815 ff. (841 f.); Schall, wistra 1992, S. 1 ff. (5 f.); ders., NJW 1990, S. 1263 ff. (1266).

⁷ Auch in Deutschland macht § 4 dBISchG den Betrieb bestimmter gefährlicher Anlagen von einer Genehmigung abhängig. Der schuldhafte Verstoß ist strafbar. Das Betreiben einer Anlage ohne behördliche Genehmigung wird als abstraktes Gefährungsdelikt betrachtet (vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (463)).

serG) oder der Pflicht, den zur Feststellung des ordnungsgemäßen Betriebes der Anlage nötigen Apparat zu installieren (§ 59 Nr. 3 kGwässerG) oder die Aufzeichnungen der Meßergebnisse aufzubewahren (§ 59 Nr. 5 kGwässerG), strafbewehrt. Verstöße gegen diese verwaltungsrechtliche Pflicht zu ahnden kann jedoch nicht Aufgabe des Strafrechts sein, da dies weder traditionelle Rechtsgüter noch Umweltgüter schützt. Eine Hauptfunktion des Rechtsgüterbegriffs besteht darin, Verwaltungsungehorsam als solchen und Angriffe auf Rechtsgüter zu trennen. Verletzte Ge- und Verbote müssen also dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen dienen, und die Umweltgüter rücken in den Vordergrund.⁸ Die Autorität der Verwaltungsbehörden muß mit dem verwaltungsrechtlichen Instrumentarium durch Androhung von Sanktionen bei Zuwiderhandlungen gestärkt werden.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß Umweltstrafvorschriften – abgesehen von gravierenden Umweltverstößen mit schwerwiegenden Folgen – sich auch künftig zunächst in spezifischen verwaltungsrechtlichen Umweltgesetzen finden. Dabei müssen allein die verwaltungsrechtlichen Pflichten, sich nicht ausschließlich gegen Verwaltungsungehorsam zu richten, sondern dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu dienen, strafbewehrt werden.

C. Übernahme von Umweltstrafvorschriften für gravierende Umweltverstöße ins StGB

Im Grundsatz unvermeidbar sind der Einsatz des Strafrechts auf dem Gebiet des Umweltschutzes und damit seine Abhängigkeit von verwaltungsrechtlichen Vorregelungen. Infolge der grundsätzlich verwaltungsakzessorischen Konstruktion der koreanischen Umweltstraftatbestände tauchen mit dem Vorteil einer Konkordanz zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auch gewisse Nachteile auf. Empirische Ergebnisse zur Anwendung des Umweltstrafrechts weisen einen symbolischen Charakter in Korea genauso wie in Deutschland auf.⁹ Durch die gegebene Zweiteilung in Jedermannatbestände und verwaltungsakzessorische Tatbestände kommt es in der Realität der Strafverfolgung dazu, daß Großverschmutzer (Großbetreiber) von der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung profitieren, während Kleinverschmutzer mangels Verhandlungsmöglichkeiten bestraft werden, so daß die heute tatsächlich verfolgten und abgeurteilten Umweltverstöße sich überproportional auf Bagatelle beziehen.

⁸ Vgl. Martin, Strafbarkeit grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, 1989, S. 191 ff.

⁹ Siehe oben 6. Kapitel A.

Nicht im geringsten sind Vorschläge zur Reform des Umweltstrafrechts zu erwarten, da beim Bekanntwerden immer neuer Umweltskandale nur nach einer Ausweitung der Tatbestände auf weitere umweltgefährdende Handlungen und damit nach einer Verschärfung des Umweltstrafrechts gerufen wird. Denn derartige Vorschläge vernachlässigen den Kern des Problems, daß die Strafjustiz durch das Verhalten der Verwaltung gehindert wird. Angesichts des Profitierens der Großverschmutzer von der Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung muß auf dem Umweltsektor das Verhältnis zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht neu bestimmt werden.

I. Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltungsakzessorietät

Trotz der Notwendigkeit der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung des Umweltstrafrechts wird in einer solchen Ausgestaltung ein Hemmnis effektiver strafrechtlicher Regelung gesehen. Dabei werden die Grenzen des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht und von der Verwaltungspraxis bestimmt. Die zuständigen Umweltverwaltungsbehörden können durch Genehmigungen, Auflagen und Untersagungsverfügungen usw. darüber entscheiden, inwieweit Umweltbeeinträchtigungen erlaubt werden und damit aus dem Anwendungsbereich des Umweltstrafrechts ausscheiden. Demnach kann das Strafrecht die Umwelt nur insoweit schützen, wie dies von der verwaltungsrechtlichen Entscheidungen vorgezeichnet wurde, so daß die von der Verwaltung hingenommenen Umweltbelastungen nicht kriminalisiert werden. Auch wenn die Verwaltung ökologisch gefährlichste Umweltschädigen erlaubt, sind es legale Umweltbelastungen, und eine strafrechtliche Kontrolle dieser Umweltbeeinträchtigungen ist grundsätzlich tabu, selbst dort, wo genehmigtes umweltschädliches Handeln zur Leib- und Lebensgefährdung führen kann. Bei der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Umweltstraftatbestände gibt es im Ergebnis keinen strafrechtlich eigenständigen Umweltschutz, sondern nur die von der Verwaltung für schützenswert erachtete Umwelt. Darüber hinaus verhindert die Verwaltungsakzessorietät selbst den strafrechtlichen Versuch, etwas zum Schutz von Leib und Leben gegen Umweltgefahren zu unternehmen.¹⁰

Schutzlücken resultieren bei verwaltungsakzessorischer Ausgestaltung des Umweltstrafrechts aus einer funktionellen Schwäche des Verwaltungsrechts, das durch das Kooperations- und das Opportunitätsprinzip sowie die flexible Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften

¹⁰ Dazu oben 3. Kapitel A, III, 1 und 3. Kapitel B, I.

geprägt wird. Denn diese Flexibilität und strukturelle Offenheit lassen die gesamte Verwaltungsrechtsmaterie als tendenziell verhandlungsfähig und –bedürftig erscheinen, und damit werden die Konturen einzelner Rechtsgüter in ihrem Schutzbedarf und praktikable Maßstäbe für den Gesetzesvollzug undeutlich.¹¹ Dadurch ist es rechtlich und faktisch von der Entscheidungs- und Überwachungstätigkeit der jeweiligen Verwaltungsbehörde abhängig, ob ein die Umwelt tangierendes Verhalten den Tatbestand einer Strafnorm erfüllt. So können die zuständigen Verwaltungsbehörden das Eingreifen des Strafrechts verhindern und damit die Umweltstrafnormen leerlaufen lassen, wenn sie aus Interesse an Arbeitsplätzen oder Steuereinnahmen der Gemeinde usw. gesetzlich vorgeschriebene, notwendige Eingriffe (z. B. Anordnungen, Auflagen oder Unterlassungsverfügungen) zum Schutz der Umwelt unterlassen, umweltrelevantes Verhalten in Abweichung zu Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts genehmigen oder rechtswidrige Anlagen- oder Betriebszustände dulden, so daß die strafrechtliche Anknüpfung vereitelt wird.¹²

II. Die Ahndung der Herbeiführung schwerer Gefahren für Menschen im StGB

Die geltenden koreanischen Umweltverwaltungsgesetze räumen ökologischen Interessen grundsätzlich keine Priorität vor ökonomischen ein. Die soziale Unverträglichkeit von Umweltbeeinträchtigungen wird nach der verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, nicht aber nach ihren Auswirkungen auf die Umwelt bestimmt. Nebenstrafrechtlicher Umweltschutz stellt damit nicht den Schutz der Umwelt als solchen in den Mittelpunkt, sondern dient der Durchsetzung von Verwaltungsinteressen. Deshalb muß – *de lege ferenda* - in besonders schweren Fällen von Umweltschäden auf die Verwaltungsakzessorietät verzichtet werden und die Tat trotz einer verwaltungsrechtlichen Zulassung strafbar sein.

Auch das Strafrecht in Korea versagt im Kernbereich seiner beabsichtigten Anwendung gegen schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen und erzeugt dadurch zugleich in Bagatelld Bereichen Überreaktionen: Die Kleinen werden gefaßt und die Großen bleiben unbehelligt. Aufgrund der verwaltungsakzessorischen Umweltstrafatbestände erfolgt die überwiegende Zahl der Umweltschädigungen legal und bleiben insbesondere industrielle Großverschmutzer unverfolgt, obwohl die größere Umweltbelastung von den Industrieunternehmen ausgeht, die

¹¹ Vgl. Heine/Meinberg, GA 1990, S. 1 ff. (8 f.); Schall, NJW 1990, S. 1263 ff. (1265).

¹² Dazu oben 3. Kapitel B, III.

aber in den umweltstrafrechtlichen Statistiken bisher nur äußerst selten auftauchen. Das Interesse am Umweltschutz wird in Wirklichkeit noch von der Wirtschaftsentwicklung und Industrialisierung durch die koreanische Regierungspolitik verdrängt.¹³ Daraus resultiert ein Gerechtigkeitsgefälle, weil in der Realität auch besonders strafrechtlich relevante Umweltbeeinträchtigungen aus dem industriellen Sektor kaum strafrechtlich sanktioniert werden. Der Verfolgung schwerwiegender Umweltdelikte durch unternehmerische Tätigkeit kommt daher – de lege ferenda - besondere Bedeutung zu.

Um die Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung aufgrund der Verwaltungsakzessorietät und damit den Profit der Großverschmutzer durch die Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zu verhindern, empfiehlt es sich daher, angesichts hoher Gefahren schwerwiegender Umweltstörungen durch Betreiben der Anlagen selbständige strafrechtliche Anknüpfungspunkte bei besonders gravierenden Störungen durch eine gesetzliche Loslösung vom Verwaltungsrecht im StGB neu zu schaffen. Dadurch würde der Bekanntheitsgrad der umweltschützenden Normen im Zusammenhang mit industrieller Tätigkeit erhöht und die Bedeutung des Umweltschutzes im Bewußtsein der Industrie intensiviert. In diesem Fall ist das vom StGB abgekoppelte Umweltstrafgesetz (MKU) abzubauen. In Zukunft befinden sich die Umweltstraftatbestände dann in Korea sowohl im StGB als auch in speziellen Umweltverwaltungsgesetzen.

Die Koppelung des Strafrechts mit dem Verwaltungsrecht führt zu einem wesentlichen Verlust an Rechtsgüterschutz. Das den Rechtsgütern des Individuums verpflichtete Strafrecht muß sich also sinnvoller am Stand der menschlichen Gesundheit orientieren, indem vom Verwaltungsrecht losgelöste Umweltstraftatbestände im StGB formuliert werden. Solche Umweltstraftatbestände lassen sich viel besser auf besonderes schwerwiegende Umweltdelikte konzentrieren, bei denen ein Täter im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit Wasser, Boden oder Luft verunreinigt und dadurch die Gefahr des Todes oder einer Gesundheitsschädigung eines anderen in bedeutendem Umfang verursacht.

¹³ Es gibt auch die Tendenz, daß beim nicht ordnungsgemäßen Betreiben einer emittierenden Anlage den Kleinbetreibern eine Stilllegung der Anlage verordnet wird, Großbetreibern hingegen nur eine Verbesserung ihrer Anlage (vgl. Kim, Eu-Gi/Kim, Sung-Eon, Die tatsächliche Situation und die Maßnahmen gegen Umweltverschmutzungen und Umweltdelikten in Korea, 1993, S. 64 ff.).

Keine Umweltverwaltungsbehörde darf konkrete Gefährdungen oder Verletzungen von Leib oder Leben gestatten. Eine Erlaubnis, die Umwelt zu verschmutzen, gestattet ausschließlich Eingriffe in die Umweltmedien, die ohne Zustimmung der Verwaltungsbehörden nicht vorgenommen werden dürfen, führt aber nicht zu einer Beeinträchtigung traditioneller Rechtsgüter. Wenn Leib oder Leben eines anderen durch eine genehmigte betriebliche Tätigkeit in vorwerfbarer Weise gefährdet oder verletzt werden, ist die Tätigkeit nicht von vornherein gerechtfertigt, so daß sie strafrechtlich überprüft werden muß. Denn die Genehmigung zum Betrieb einer die Umwelt belastenden Anlage bedeutet nur die Genehmigung zum Betrieb dieser Anlage. Die neu zu schaffenden Umweltstrafvorschriften im StGB erfassen damit nicht nur ungenehmigtes, sondern auch genehmigtes Verhalten, wenn es zu den genannten schweren Gefahren für Leib oder Leben konkret geführt hat.

Ein Verkehrsunfall mit Personenschaden wird nicht schon dadurch gerechtfertigt, daß der Handelnde an sich befugt am Straßenverkehr mit Fahrerlaubnis teilgenommen hat. Auch im Falle eines durch eine Operation den Tod eines Patienten verursachenden Arztes ist die Einwilligung des Patienten nicht entscheidend. Deshalb muß er sich die strafrechtliche Prüfung gefallen lassen, die feststellt, ob die Regeln der ärztlichen Kunst bei der Operation beachtet wurden. Führt das Betreiben einer Anlage im Umweltbereich zu konkreten Leib- und Lebensgefahren, kann sich der Betreiber nicht zu seiner Rechtfertigung auf die behördliche Gestattung des Betriebes berufen, sondern muß in Bezug auf die Verursachung genauso strafrechtlich darauf überprüft werden, ob dieser Erfolg vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt wurde.

Wenn die Umweltstraftatbestände im StGB auf den Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen abstellen, bereitet der Nachweis der Kausalität zwischen einem erfolgten Umweltverstoß und einer bestimmten Erkrankung oder dem Tod eines Menschen erhebliche Probleme. Die Feststellung der Kausalität bei den konkreten Gefährdung- und Verletzungsdelikten setzt die wissenschaftlich abgesicherte Beurteilung von Umwelteinwirkungen auf die menschliche Gesundheitsschädlichkeit voraus. Die Aufklärung von einschlägigen Wirkungsmechanismen stößt bei dem hohen Komplexitätsgrad umweltbeeinflussender Geschehnisse, der oft nicht auf eine überschaubare Anzahl von Faktoren reduzierbar ist, auf unüberwindliche Schwierigkeiten. Diese Kausalitätsprobleme werden dadurch verstärkt, daß in Ballungsgebieten sich Umweltverschmutzungen aus synergetischen, sukzessiven oder kumulativen Zusam-

menwirken verschiedener Stoffe ergeben.¹⁴ Angesichts der bestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich des Kausalitätsnachweises zwischen der eingetretenen Umweltverschmutzung und konkreter Gefährdung bzw. Verletzung des geschützten Individualrechtsgutes kann die Anwendung von verwaltungsunabhängigen, am Unrechtserfolg ausgerichteten Umweltstraftatbestände in der Praxis gering sein. Trotzdem können durch diese Umweltstrafvorschriften mehr präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Lebens- und Gesundheitsgefährdungen als bisher veranlasst werden, indem trotz behördlicher Gestaltung die Überprüfung des Strafrichters auf das Genehmigungs- und Kontrollverfahren, in dem Unternehmen oder verwaltungsbehördliche Amtsträger vorwerfbare Fehler gemacht haben können, grundsätzlich möglich und deshalb von den Betreibern zu befürchten ist: Zum Beispiel kann das Verhalten strafrechtlich darauf überprüft werden, ob der Betreiber im Genehmigungsverfahren richtige oder vollständige Angaben über die mit seiner Produktion verbundenen Gefahren gemacht, Auflagen erfüllt oder Kontrollmaßnahmen ergriffen hat, oder ob die Verwaltung sich ausreichend informiert oder technisch mögliche und die Gesundheit weniger belastende Alternativen in Erwägung gezogen hat usw.. Insoweit dürfen sich weder Unternehmer noch Amtsträger von strafrechtlicher Kontrolle freizeichnen und in Sicherheit wiegen, so daß sie im Bewußtsein ihrer Verantwortung alle Anstrengungen unternehmen, umweltfreundliche Maßnahmen zur Abwendung von Leib- und Lebensgefahren zu initiieren und erkennbare und beherrschbare schwere Gefährdungen anderer Menschen an Leib oder Leben durch entsprechende Gegenmaßnahmen rechtzeitig zu unterbinden.

III. Die Bestrafung vorwerfbarer Erlangung der Genehmigung

Das geltende koreanische Umweltstrafrecht ist streng verwaltungsakzessorisch. Wenn zuständige Verwaltungsbehörden eine Genehmigung erteilen, obwohl die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, wird daher angenommen, daß die Wirksamkeit der behördlichen Entscheidungen – ohne Rücksicht auf die tatsächliche Erfüllung ihrer normkonkretisierenden Aufgabe – auch im Strafrecht beachtet werden muß. Als Konsequenz der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts muß die in Ausnutzung einer rechtswidrig erteilten Genehmigung vorgenommene Handlung des Begünstigten grundsätzlich als strafrechtlich erlaubt beachtet werden und kann von strafrechtlicher Verantwortlichkeit befreien.

¹⁴ Vgl. Klein-Cosack, Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht, 1988, S. 139 ff.

Bei den genehmigungsbedürftigen Anlagen wird das Anlagebetreiben ohne Genehmigung wegen der großen Gefährlichkeit durch Vereitelung der präventiven behördlichen Gefahrenkontrolle als gravierend angesehen. Der Betreiber, der aufgrund der ihm erteilten wirksamen Genehmigung handelt, macht sich dennoch nicht strafbar, auch wenn eine Behörde aufgrund fehlerhafter Bewertung durch unrichtige oder unvollständige Angaben das Betreiben einer Anlage für ungefährlich hält, das Betreiben der Anlage erlaubt, und durch das Betreiben hinter dem Genehmigungsverfahren stehende Rechtsgüter beeinträchtigt werden. In diesem Fall wird in der Tat das Interesse der präventiven Gefahrenkontrolle vereitelt.

Verwaltungsakte sind in Korea nur unter sehr engen Voraussetzungen nichtig und damit automatisch unwirksam: Sie müssen an einem besonders schweren Fehler leiden, der bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Im übrigen sind sie, auch wenn fehlerhaft erlassen, bis zu ihrer eventuellen Rücknahme wirksam und beanspruchen Gültigkeit. Diese traditionelle Auffassung des Verwaltungsrechts, nach der es nicht auf die inhaltliche Rechtmäßigkeit, sondern auf die verwaltungsrechtliche Bestandskraft der behördlichen Gestattung ankommt, erscheint dann höchst unbefriedigend und kann den Strafrechtsschutz im Umweltbereich leerlaufen lassen, wenn ein Täter aufgrund seiner durch Täuschung, Drohung, unrichtige oder unvollständige Angaben oder kollusives Zusammenwirken mit einer Umweltbehörde erlangten Genehmigung zur Einleitung von Schadstoffen bis zur verwaltungsrechtlichen Rücknahme der Genehmigung straflos die Umwelt verschmutzen darf. So erscheint es zumindest denkbar, einen Sondertatbestand zu schaffen, der das Erschleichen einer Genehmigung und deren Ausnutzung unter Strafe stellt.

Die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des Umweltrechts sind nicht so umfassend, daß Ge- oder Verbote in jedem Fall allein aufgrund der Gesetzesfassung eindeutig bestimmbar sind. Der Gesetzgeber hat also aufgrund der Komplexität der Materie und der Vielgestaltigkeit der Fälle in Bezug auf die Umweltgüter die Entscheidung einer für das Umweltgut verantwortlichen Behörde zum Maßstab für die Strafbarkeit gemacht. Die Umweltbehörden bringen den hinsichtlich der Nutzung der Umweltgüter bestehenden Interessenkonflikt zum Ausgleich und legen die Rechte und Pflichten des einzelnen gegenüber den Umweltgütern fest. Sie entscheiden darüber, welche Nutzungsvorhaben mit den Vorschriften der Umweltgesetze in Einklang stehen und welche Maßnahme zu einer umweltkonformen Betätigung ergriffen werden müssen. Daraus resultieren Gestattungsakte im Sinne der Gefahrenabwehr. Auch mit dem präventiven Verbot will der Gesetzgeber die Aufgabe des Genehmigungserfordernisses

ausüben, die Durchführung des behördlichen Verfahrens zu gewährleisten, bestimmte Tätigkeiten auf ihre Ungefährlichkeit hin zu überprüfen und dadurch eine präventive Gefahrenkontrolle durchzuführen.¹⁵ In den Fällen, in denen ein Bürger eine Genehmigung auf unlautere Art und Weise erlangt, ist jedoch das Verhalten des Bürgers grundsätzlich nicht tatbestandsmäßig bzw. nicht rechtswidrig, der sich an der Genehmigung orientiert, auch wenn dabei die präventive Gefahrenkontrolle zu einer potentiell gefährlichen Handlung oder die erforderliche Interessenabwägung tatsächlich vereitelt wurde und die Ausnutzung der mißbräuchlich erlangten Genehmigung zu Schäden oder Gefahren für Umweltgüter führen kann. Den die Fehlerhaftigkeit der Genehmigung verursachende Genehmigungsinhaber trifft damit keinerlei Verantwortung für die Fehlentscheidung der Umweltverwaltungsbehörde, und er darf auch in Zukunft straflos die Umwelt beeinträchtigen. Es erscheint daher angebracht, de lege ferenda über Reformvorschläge nachzudenken, weil diese für die tatbestandsausschließende sowie rechtfertigende Genehmigung gewonnenen Ergebnisse unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten unbefriedigend sind.

Umweltverwaltungsbehörden erstrecken ihre Tätigkeit sowohl auf die vorsorgende, planende und gestaltende Umweltpflege als auch auf Gesichtspunkte der vorbeugenden Gefahrenabwehr. Die unlautere Genehmigungsherbeiführung wird tatsächlich daran gehindert, eine richtige Entscheidung zu treffen, indem der geschützte formelle oder materielle behördliche Kontrollmechanismus unterminiert wird. Die unredliche Genehmigungsherbeiführung selbst erscheint daher unter dem Gesichtspunkt der Ausschaltung behördlicher Kontrolle und damit einhergehender potentieller Gefährlichkeit hinlänglich strafwürdig.¹⁶ Die Manipulation des Genehmigungsverfahrens auf unlautere Art und Weise muß also inkriminiert werden, um den zuständigen Umweltverwaltungsbehörden eine sachgerechte Entscheidung in einem kompetenten behördlichen Kontrollverfahren zu ermöglichen und damit Gefahren oder schädliche Einwirkungen auf die Umwelt zu verhindern. Damit wird das behördliche Kontrollverfahren, das zum Schutz der Umweltgüter zwischengeschaltet ist, unmittelbar geschützt,¹⁷ und die

¹⁵ Vgl. Rengier, ZStW 101 (1989), S. 875 ff.

¹⁶ Vgl. Jünemann, Rechtsmißbrauch im Umweltstrafrecht, 1998, S.186 f.

¹⁷ Zu dieser Gesetzgebungstechnik, bei der zum mittelbaren Schutz der Umwelt ein bereits anderweitig bestehender Schutzmechanismus (z.B. verwaltungsbehördliches Kontrollverfahren) unmittelbar geschützt wird, vgl. Breuer, NJW 1988, S. 2072 ff. (2083); Dolde, NJW 1988, S. 2329 ff. (2331); Frisch, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht, 1993, S. 53; Horn, NJW 1988, S. 2335 ff. (2337); Marx, Die behördliche Genehmigung im Strafrecht, 1972, S. 143 ff.; Ransiek, Unternehmensstrafrecht, Verfassungsrecht,

unredliche Genehmigungsherbeiführung selbst wird strafrechtliches Unrecht.¹⁸ Daraus folgt, daß im Vorfeld der Genehmigungserteilung die Strafandrohung zur Richtigkeit der Antragstellung führen kann.

Problematisch ist die Reichweite der unredlichen Herbeiführung der Genehmigung oder Manipulation der Behörde. Die Frage ihrer Reichweite wird in Deutschland heftig diskutiert. Keine Einigkeit besteht darüber, wann ein rechtsmißbräuchliches Verhalten anzunehmen ist. Überwiegend werden hierbei Fälle von Täuschung, Drohung und Bestechung gegenüber dem die Genehmigung erteilenden Amtsträger genannt¹⁹. § 330 d Nr. 5 dStGB setzt ein Handeln auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichene Genehmigung einem Handeln ohne Genehmigung gleich. Um die mit der Ausschaltung behördlicher Kontrolle einhergehende potentielle Gefährlichkeit zu verhindern, müssen auch im kStGB die Fälle, in denen ein Genehmigungsempfänger begünstigende Verwaltungsakte durch arglistige Drohung, Bestechung oder Kollusion zwischen Antragsteller und Amtsträger oder durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren, unter Strafe gestellt werden.

Regelungsalternativen, 1996, S. 130; Rengier, ZStW 101 (1989), S. 874 ff. (880 f.); Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, 1980, S. 38.

¹⁸ Zu den Strafvorschriften, die das Erschleichen einer Genehmigung oder deren Ausnutzung selbst unter Strafe stellen wie etwa § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG, vgl. Heghmanns, Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln, 2000, S. 20 ff.

¹⁹ Vgl. Dölling, JZ 1985, S. 461 ff. (469); Horn, NJW 1981, S. 1 ff. (3); ders., NJW 1988, S. 2335 (2336 ff.); Papier, NuR 1986, S. 1ff. (4); Rudolphi, NStZ 1984, S. 193 ff. (197).

Siebttes Kapitel: Zusammenfassung

Die Normen des koreanischen Umweltstrafrechts befinden sich teils in den speziellen Umweltverwaltungsgesetzen mit entsprechenden strafrechtlichen Annexvorschriften und teils im vom StGB abgekoppelten Umweltstrafgesetz. Die Straftatbestände sind als auf Verwaltungsungehorsam ausgerichtete Gefährdungsdelikte, auf Umweltrechtsgüter ausgerichtete Umweltverletzungs- oder Umweltgefährdungsdelikte und auf Individualrechtsgüter ausgerichtete Gefährdungsdelikte ausgestaltet. Das Umweltstrafrecht orientiert sich recht eng an den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts, indem die meisten Tatbestände einen Verstoß gegen bestimmte Rechtsvorschriften oder Verwaltungshandeln oder ein Verhalten ohne Genehmigung voraussetzen. Anders als in Deutschland gibt es keine Vorschrift für die Ausnahme von der grundsätzlichen Beachtlichkeit rechtswidriger Gestaltungsakte unter Gesichtspunkten des Rechtsmißbrauches. Über die strafrechtliche Beachtlichkeit der rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen entscheidet wegen dieses streng verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts nur ihre verwaltungsrechtliche Wirksamkeit.

Die strafrechtliche Verfolgung von Umweltdelikten beschränkte sich in der Praxis ganz überwiegend auf die einfache, leicht erkennbare Bagatellkriminalität, da die meisten Umweltstraftatbestände mit abstrakten Gefährdungsdelikten absolut verwaltungsabhängig sind, so daß sich wenige Beweisprobleme ergeben. Die durch Industrie und Gewerbebetriebe verursachten gravierenderen Umweltschädigungen, die aufgrund der im Umweltstrafrecht geltenden Verwaltungsakzessorietät legalisiert oder verwaltungsrechtlich – kaum strafrechtlich – sanktioniert werden, tauchen dagegen in den umweltstrafrechtlichen Statistiken sehr selten auf. Die totale Abhängigkeit der Strafjustiz hat damit Alibifunktion, die über die schwerwiegenden Defizite bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität hinwegtäuscht. Daher muß das Verhältnis zwischen dem Verwaltungsrecht und dem Strafrecht auf dem Umweltsektor neu bestimmt werden.

In Hinblick auf die rechtspolitisch zu befürwortende Anerkennung des Vorrangs des Umweltverwaltungsrechts und der flankierenden und subsidiären Rolle des Strafrechts ist die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung des Umweltstrafrechts im Grundsatz unvermeidbar. Umweltstrafvorschriften – abgesehen von gravierenden Umweltverstößen - müssen sich damit auch künftig zunächst in spezifischen verwaltungsrechtlichen Umweltgesetzen befinden.

Dabei müssen die verwaltungsrechtlichen Pflichten, die sich nicht ausschließlich gegen Verwaltungsungehorsam richten, sondern dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen dienen, strafbewehrt werden.

Trotz der Notwendigkeit der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts wird in einer solchen Ausgestaltung ein Hemmnis effektiver strafrechtlicher Regelung gesehen, weil das Strafrecht die Umwelt nur insoweit schützen kann, wie dies von den verwaltungsrechtlichen Entscheidungen vorgezeichnet wurde, während es die von der Verwaltung hingenommenen Umweltbelastung nicht kriminalisieren kann, selbst dort nicht, wo genehmigtes umweltschädliches Handeln zur Leib- und Lebensgefährdung geführt hat. Hierbei gibt es im Ergebnis keinen für schützenswert erachteten Umweltschutz, so daß die Verwaltungsakzessorietät in der Realität nicht zu einer Vorverlagerung des strafrechtlichen Umweltschutzes, sondern zu einer totalen Fesselung des Strafrechts führt.

Um den Profit der Großverschmutzer durch die Kooperationsbereitschaft der Verwaltung aufgrund der Verwaltungsakzessorietät zu verhindern, empfiehlt es sich, angesichts hoher Gefahren schwerwiegender Umweltstörungen durch Betreiben von Anlagen bei besonders gravierenden Störungen ein vom Verwaltungsrecht losgelöster Tatbestand im StGB neu zu formulieren. Strafrechtlich muß also derjenige überprüft werden können, der im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit Wasser, Boden oder Luft verunreinigt und dadurch die Gefahr des Todes oder einer Gesundheitsschädigung eines anderen in bedeutendem Umfang verursacht. In Zukunft befinden sich die Umweltstraftatbestände dann in Korea sowohl im StGB als auch in speziellen Umweltverwaltungsgesetzen.

Die unredliche Genehmigungsherbeiführung selbst erscheint unter dem Gesichtspunkt der Ausschaltung behördlicher Kontrolle und damit einhergehender potentieller Gefährlichkeit hinlänglich strafwürdig. Die Fälle, in denen begünstigende Verwaltungsakte durch arglistige Drohung, Bestechung oder Kollusion zwischen Antragsteller und Amtsträger erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angabe erschlichen wurden, müssen daher unter Strafe gestellt werden, um den zuständigen Umweltverwaltungsbehörden eine sachgerechte Entscheidung in einem kompetenten behördlichen Kontrollverfahren zu ermöglichen und damit Gefahren oder schädliche Einwirkungen auf die Umwelt zu verhindern.

Die Bestrafung der juristischen Personen ergibt sich nicht aus der Schuld der einzelnen Unternehmensmitarbeiter, sondern beruht auf eigener Schuld, z. B. auf der Verletzung oder Vernachlässigung der Aufsichtspflicht. Denn das Unternehmen wird als Funktionseinheit aller Beschäftigten, bei der sachliche und persönliche Mittel zu einem gemeinsamem wirtschaftlichen Zweck verbunden sind, begriffen. Das Unternehmen selbst ist also Zurechnungsadressat und haftet für die Einhaltung der ihm obliegenden betriebsbezogenen Pflichten. Dem Unternehmensträger ist de lege ferenda die im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit begangene Zuwiderhandlung zuzurechnen, so daß die bei der Feststellung der persönlichen Verantwortung einzelner Mitarbeiter auftretenden Beweisschwierigkeiten entschärft werden können. Nur bei der Herbeiführung von nachweislich konkreten, ernsthaften Gefahren für Menschen oder die Umwelt ist es sinnvoll, den im Rahmen eines Unternehmens verantwortlich Handelnden zu bestrafen. Hierfür ist es auch in Korea notwendig, die Vorschriften für die Vertreterhaftung (§ 14 dStGB und § 9 dOWiG) und die Aufsichtspflichtverletzung (§ 130 dOWiG) zu dem Zweck einzuführen, daß für die Anwendung von Tatbeständen, die eine besondere rechtliche Täterqualifikation voraussetzen, Strafbarkeitslücken vermieden werden.

Dritter Teil:

Gesamtergebnisse der Untersuchung

Das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht hat gegenüber dem allein auf eine individualisierbare Beziehung zwischen Täter und Opfer abstellenden klassische Rechtsgüterschutzstrafrecht die Chance, möglichen Risiken angesichts eines neuartigen Gefahrenpotentials bereits auf der verwaltungsrechtlichen Ebene und damit im Vorfeld des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes zu begegnen. Dabei hat das an verwaltungsrechtliche Vorgaben anknüpfende Umweltstrafrecht den Vorteil, die Grenzen des strafbaren Verhaltens für den konkreten Einzelfall verbindlich vorzugeben. Infolgedessen fehlt ihm jedoch eine eigenständige konzeptionelle Grundlage.

Das verwaltungsakzessorische Umweltstrafrecht kann wegen einer Anhäufung von Verweisungs- und Blankettstraftatbeständen zu schwer lesbaren Formulierungen, undurchsichtigen Strukturen und einer Schwächung der Effizienz des Gesetzes und der Einheitlichkeit seiner Anwendung führen. Diese verwaltungsakzessorische Konstruktion der Umweltstraftatbestände wird namentlich unter den Gesichtspunkten der Selbstentmachtung des Strafgesetzgebers und der Bestimmtheitsanforderungen verfassungsrechtlich in Zweifel gezogen. Trotzdem ist diese Ausgestaltung des Umweltstrafrechts wegen der grundsätzlichen Beachtlichkeit verwaltungsrechtlicher Vorgaben für die notwendige Anpassung des Umweltstrafrechts an die Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte sowie die schnelle Veränderung der Naturwissenschaft und Technik und wegen des Prinzips der Einheit der Rechtsordnung hinnehmbar.

Es stellt sich die Frage, wie sich das Umweltstrafrecht zwischen zwei Polen der Akzessorität und der Selbständigkeit entwickeln wird.

Achtes Kapitel:

Deutschland

Eine strikte Übernahme des verwaltungsrechtlichen Dogmas der Wirksamkeit rechtswidriger Verwaltungsakte ins Strafrecht kann aufgrund der gegenüber der Verwaltungsrechtsordnung unterschiedlichen Funktion und Zielsetzung der Strafrechtsordnung nicht erzwungen und nicht angestrebt werden. Die Frage, ob das Umweltstrafrecht die Verwaltungsentschei-

dungen als Vorgabe hinnehmen muß, hängt also zunächst davon ab, wie der Gesetzgeber das Akzessorietätsproblem des Umweltstrafrechts im Tatbestand gelöst hat.

Das deutsche Umweltstrafrecht ist in verschiedener Weise mit den denkbar weitesten Formen, nämlich der Begriffsakzessorietät, der Verwaltungsrechtsakzessorietät, der Verwaltungsaktsakzessorietät, der Kombinierung dieser Akzessorietätsarten, der Verwaltungsvertragsakzessorietät, oder der Verwaltungsjudikatsakzessorietät, darüber hinaus mit der mittelbaren Verwaltungsakzessorietät oder der absoluten Verwaltungsunabhängigkeit ausgestaltet. § 330 d Nr. 5 StGB führt zudem zu der teilweise Loslösung des Umweltstrafrechts vom im § 43VwVfG niedergelegten Grundsatz. Das Umweltstrafrecht knüpft damit an die Wirksamkeit der behördlichen Gestattungen, die außerhalb der durch § 330 d Nr. 5 erfaßten Fälle erlangt wurden, an, so daß der Unrechtsvorwurf trotz ihrer materiellen Rechtswidrigkeit entfällt. Das gilt sowohl auf tatbestandsausschließende als auch auf rechtfertigende Zulassungen. Infolge dieser Verwaltungsakzessorietät kann das Umweltstrafrecht die Umwelt nicht originär und eigenständig schützen, sondern ist fast durchgängig abhängig – abgesehen von den §§ 330 a und 330 d Nr. 5 StGB – von dem umweltverwaltungsrechtlich vorgesehenen Schutz der Umweltgüter.

Soweit es sich um belastende Verwaltungsakte handelt, ist das Umweltstrafrecht an die bloße Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes aus gesetzgeberischer Sicht gebunden. Die Zuwiderhandlung gegen einen belastenden Verwaltungsakt begründet daher die Strafbarkeit ohne Rücksicht auf seine Rechtmäßigkeit.

Die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Verwaltungsrecht führt in der Realität selbst bei der Herbeiführung einer konkreten Lebens- oder schweren Gesundheitsgefahr nicht zu einer Vorverlagerung des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes, sondern vielmehr zu einer totalen Fesselung des Strafrechts.

Darüber hinaus ermöglicht es den strafrechtlich relevanten Großverschmutzern, von der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zu profitieren, aber Kleinverschmutzer mangels Verhandlungsmöglichkeiten zu bestrafen. Überzeugender ist es also vielmehr, in den in Wirklichkeit bisher vom Umweltstrafrecht erfaßten bagatellartigen Fällen, auf das Strafrecht zu verzichten und Maßnahmen für Umweltbeeinträchtigungen dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzuweisen. Der Einsatz von Strafe müßte auf besonders qualifizierte Täter, etwa den Inhaber

eines Unternehmens oder den Betreiber einer Anlage beschränkt werden. In Zukunft sollte das Umweltstrafrecht so reformiert werden, daß es allein auf konkrete Gefährdungs- und Verletzungsdelikte beschränkt ist, die denjenigen bestrafen, der durch die im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit herbeigeführte Umweltbeeinträchtigung Leib oder Leben anderer Menschen in bedeutendem Umfang vorsätzlich oder fahrlässig gefährdet oder verletzt.

Die unredliche Genehmigungsherbeiführung selbst erscheint unter dem Gesichtspunkt der Ausschaltung behördlicher Kontrolle und damit einhergehender potentieller Gefährlichkeit hinlänglich strafwürdig. Die Fälle, in denen begünstigende Verwaltungsakte durch arglistige Drohung, Bestechung oder Kollusion zwischen Antragsteller und Amtsträger erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angabe erschlichen wurden, müssen daher unter Strafe gestellt werden.

Neuntes Kapitel:

Korea

Das koreanische Umweltstrafrecht ist durch ein Nebeneinander nebenstrafrechtlicher und kernstrafrechtlicher Normen gekennzeichnet. Die Straftatbestände sind als auf Verwaltungsungehorsam ausgerichteten Gefährdungsdelikte, auf Umweltrechtsgüter ausgerichteten Umweltverletzungs- oder Umweltgefährdungsdelikte und auf Individualrechtsgüter ausgerichteten Gefährdungsdelikte ausgestaltet.

Das Umweltstrafrecht orientiert sich recht eng an den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts, indem die meisten Tatbestände einen Verstoß gegen bestimmte Rechtsvorschriften oder Verwaltungshandeln oder ein Verhalten ohne Genehmigung voraussetzen. Anderes als in Deutschland gibt es keine Vorschrift für die Ausnahme von der grundsätzlichen Beachtlichkeit rechtswidriger Gestaltungsakte unter Gesichtspunkten des Rechtsmißbrauches. Über die strafrechtliche Beachtlichkeit der rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen entscheidet wegen dieses streng verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts nur ihre verwaltungsrechtliche Wirksamkeit.

Die strafrechtliche Verfolgung von Umweltdelikten beschränkte sich in der Praxis dadurch ganz überwiegend auf die einfache, leicht erkennbare Bagatellkriminalität, daß die meisten

Umweltstraftatbestände mit abstrakten Gefährdungsdelikten absolut verwaltungsabhängig sind, so daß sich wenige Beweisprobleme ergeben.

In Hinblick auf die rechtspolitisch zu befürwortende Anerkennung des Vorrangs des Umweltverwaltungsrechts und der flankierenden und subsidiären Rolle des Strafrechts müssen Umweltstrafvorschriften sich auch künftig zunächst in spezifischen verwaltungsrechtlichen Umweltgesetzen befinden. Um die Fesselung des Umweltstrafrechts durch die Verwaltung aufgrund der Verwaltungsakzessorietät und damit den Profit der Großverschmutzer durch die der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung zu verhindern, empfiehlt es sich jedoch, angesichts hoher Gefahren schwerwiegender Umweltstörungen durch Betreiben der Anlagen selbständige strafrechtliche Anknüpfungspunkte bei besonders gravierenden Störungen im StGB neu zu schaffen.

Strafrechtlich muß derjenige überprüft werden, der im Rahmen einer betriebliche Tätigkeit Wasser, Boden oder Luft verunreinigt und dadurch die Gefahr des Todes oder einer Gesundheitsschädigung eines anderen in bedeutendem Umfang vorsätzlich oder fahrlässig verursacht.

Die unredliche Genehmigungsherbeiführung, die die Ausschaltung behördlicher Kontrolle und die damit einhergehende potentielle Gefährlichkeit verursacht, muß inkriminiert werden. Um eine durch ein kompetentes behördliches Kontrollverfahren sachgerechte Entscheidung und den damit wirksamen Umweltschutz zu ermöglichen, müssen also die Fälle, in denen ein Genehmigungsempfänger die Genehmigung durch Drohung, Bestechung oder Kollusion oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt hat, unter Strafe gestellt werden.

Die Bestrafung der juristischen Personen, die als Funktionseinheit aller Beschäftigten begriffen werden, kann auf eigener Schuld berufen. Dem Unternehmensträger ist also de lege ferenda die im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit begangene Zuwiderhandlung zuzurechnen. Nur bei der Herbeiführung von nachweislich konkreten, ernsthaften Gefahren für Menschen oder die Umwelt ist es sinnvoll, den im Rahmen eines Unternehmens verantwortlich Handelnden zu bestrafen. Um Strafbarkeitslücken für die Anwendung von Tatbeständen, die eine besondere rechtliche Täterqualifikation voraussetzen, auszuschließen, ist es auch in Korea notwendig, die Vorschriften für die Vertreterhaftung (§ 14 dStGB und § 9 dOWiG) und die Aufsichtspflichtverletzung (§ 130 dOWiG) einzuführen.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Hans-Jörg: Umweltstrafrecht und Verwaltungsakzessorietät, in: KrimSozBibl. 1987, S. 1 ff.
- ders. / Heine, Günter / Meinberg, Volker: Umweltschutz durch Strafrecht? Empirische und rechtsvergleichende Untersuchungsvorhaben zum Umweltstrafrecht und zur Umweltkriminalität, in: ZStW 96 (1984), S. 943 ff.
- Albrecht, Peter-Alexis: Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat – Entwicklungstendenzen des Materiellen Strafrechts, in: KritV 1988, S. 182 ff.
- Amelung, Knut: Die Rechtfertigung von Polizeivollzugsbeamten, in: JuS 1986, S. 329 ff.
- Arnhold, Dieter: Die Strafbewehrung rechtswidriger Verwaltungsakte, Frankfurt u. a. 1978
- ders., Strafbarer Ungehorsam gegen rechtswidrige Verwaltungsakte, in: JZ 1977, S. 789 ff.
- Backes, Otto: Strafgesetze gegen die Umwelt, in: 12. Strafverteidigertag, Landsberg 1989, S. 153 ff.
- ders.: Fehlstart im Umweltstrafrecht, in: ZRP 1975, S. 229 ff.
- ders.: Umweltstrafrecht, in: JZ 1973, S. 337 ff.
- ders. / Ransiek, Andreas: Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, in: JuS 1989, S. 624 ff.
- Baumann, Jürgen / Weber, Ulrich/Mitsch, Wolfgang: Strafrecht Allgemeiner Teil, 10. Aufl., Bielefeld 1995
(Zitiert: Baumann/Weber, StrafR AT, 10. Aufl.)
- Bergmann, Klaus: Zur Strafbewehrung verwaltungsrechtlicher Pflichten im Umweltstrafrecht, dargestellt an § 325 StGB, Frankfurt u. a. 1993
- Bickel, Christian: Anwendungsprobleme des Umweltstrafrechts aus öffentlich-rechtlicher Sicht, in: Meinberg, Volker / Möhrenschrager, Manfred / Link, Wolfgang (Hrsg.), Umweltstrafrecht, Düsseldorf 1989, S. 261 ff.
- Bloy, René: Umweltstrafrecht: Geschichte – Dogmatik – Zukunftsperspektiven, in: JuS 1997, S. 577 ff.
- ders., Die Straftaten gegen die Umwelt im System des Rechtsgüterschutzes, in: ZStW 100 (1988), S. 485 ff.
- Boldt, Karl: Die Rolle der Strafverfolgungsbehörden beim Umweltschutz aus polizeilicher Sicht, in: Die Polizei 1992, S. 77 ff.

- Breuer, Rüdiger: Verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz – Vom Ersten zum Zweiten Umweltkriminalitätsgesetz, in: JZ 1994, S. 1077 ff.
- ders.: Probleme der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Strafverfolgung auf dem Gebiet des Umweltschutzes, in: AöR 115 (1990), S. 448 ff.
- ders.: Empfehlen sich Änderungen des strafrechtlichen Umweltschutzes insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht ?, in: NJW 1988, S. 2072 ff.
- ders.: Konflikte zwischen Verwaltung und Strafverfolgung, in: DÖV 1987, S. 169 ff.
- Broß, Siegfried: Zur Bindung der Zivilgerichte an Verwaltungsentscheidungen, in: VerwArch 1987, S. 91 ff.
- Bruns, Hans-Jürgen: Die Befreiung des Strafrechts vom zivilistischen Denken, Berlin 1938
- Bull, Hans Peter: Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 2. Aufl., 1986
- Bullinger, Martin: Die Selbstermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften, Heidelberg 1958
- Canaris, Claus-Wilhelm: Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 2. Aufl., Berlin 1983
- Cho, Byung-Sun, Umweltstrafrecht in Korea und Japan , Freiburg 1993
- Czychowski, Manfred: Thesen zum Thema „Primat des Strafrechts im Umweltschutz?“ auf der 7. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V., in: ZfW 1984, S. 265 ff.
- Dahs, Hans/Redeker, Konrad: Empfehlen sich Änderungen im strafrechtlichen Umweltschutz, insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrechts? In: DVBl. 1988, S. 803 ff.
- Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Umweltstrafrecht ?, in: ZRP 1988, S. 334 ff.
- ders.: Umweltstrafrecht und Verwaltungsrecht, in: JZ 1985, S. 461 ff.
- Dolde, Klaus-Peter: Zur Verwaltungsrechtsakzessorietät von § 327 StGB, in: NJW 1988, S. 2329 ff.
- Dreher, Eduard / Tröndle, Herbert: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 46 Aufl., München 1993
(zitiert: Dreher/Tröndle, § Rn.)
- Engels, Dieter: Der partielle Ausschluß der Notwehr bei tätlichen Auseinandersetzungen zwischen Ehegatten, in: GA1982, S. 109 ff.
- Engisch, Karl: Die Einheit der Rechtsordnung, Heidelberg 1935
- Engisch, Jörg: Zum begünstigenden Verwaltungshandeln auf der Rechtfertigungsebene im

- Umweltstrafrecht, Diss., Bonn 1993
- Ensenbach, Hans-Peter: Probleme der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht, Frankfurt/M. u. a. 1988
- Erbel, Günther: Die Unmöglichkeit von Verwaltungsakten, Frankfurt/M 1972
- Erichsen, Hans-Uwe / Knoke, Ulrich: Bestandskraft von Verwaltungsakten, in: NVwZ 1983, S. 185 ff.
- Fluck, Jürgen: Die „Legalisierungswirkung“ von Genehmigungen als ein Zurechnungsproblem öffentlich – rechtlicher Haftung für Altlasten, in: VerwArch 1988, S. 406 ff.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973
- Fortun, Steffen: Die behördliche Genehmigung im strafrechtlichen Delikttaufbau, Berlin 1998
- Franzheim, Horst: Die Bewältigung der Verwaltungsakzessorietät in der Praxis, In: JR 1988, S. 319 ff.
- ders.: Strafrechtliche Konsequenzen von Betriebsstörungen in abwassertechnischen Anlagen, ZfW 1985, S. 145 ff.
- ders., / Pfohl, Michael: Umweltstrafrecht, 2. Aufl., Köln u. a. 2001
- Frisch, Wolfgang: Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht, Heidelberg 1993
- Galonska, Wolfgang: Amtsdelikte im Umweltstrafrecht, Würzburg 1986
- Geisler, Christiane: Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltrecht, in: NJW 1982, S. 11 ff.
- Genzcke, Dieter: Informales Verwaltungshandeln und Umweltstrafrecht, Freiburg 1990
- Gerhards, Wolfgang: Die Strafbarkeit des Ungehorsams gegen Verwaltungsakte, in: NJW 1978, S. 86 ff.
- Gerhardt, Michael: Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, in: BayVBl. 1990, S. 549 ff.
- Geulen, Reiner: Grundlegende Neuregelung des Umweltstrafrechts, in: ZRP 1988, S. 323 ff.
- Goldmann, Heinz Gerd: Die behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, Münschen 1967
- Gröger, Heinz: Die Haftung des Amtsträgers nach § 324 StGB, Konstanz 1985
- Günther, Hans-Ludwig: Strafrechtswidrigkeit und Strafunrechtsausschluß, Köln u. a. 1983
- Haaf, Eberhard: Die Fernwirkungen gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen,

Paderborn u. a. 1984

- Häberle, Peter: Verfassungsprinzipien „im“ Verwaltungsverfahrensgesetz,
in: Festschrift für Richard Boorberg Verlag, Stuttgart/München/Hannover 1977,
S. 47 ff.
(zitiert: Häberle, FS-Boorberg, 1977, S.)
- Hallwaß, Carsten: Die behördliche Duldung als Unrechtsausschließungsgrund im
Umweltstrafrecht, Diss, Kiel 1987
- Hansmann, Klaus: Verwaltungshandeln und Strafverfolgung – konkurrierende Instrumente
des Umweltrechts? In: NVwZ 1989, S. 913 ff.
- Hassemer, Winfried: Umweltschutz durch Strafrecht, in: Neue Kriminalpolitik 1989, S. 46
ff.
ders.: Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz, in: NStZ 1989, S. 553 ff.
ders.: Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts, in: ZRP 1992, S. 378 ff.
- Hauber, Rudolf: Umweltstrafrecht und Umweltkriminalität – Eine Einführung, in: VR
1989, S. 109 ff.
- Heine, Günter: Die Verwaltungsakzessorietät im deutschen Umweltstrafrecht unter
Berücksichtigung des österreichischen Rechts, in: ÖJZ 1991, S. 370 ff
ders.: Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrecht, in: NJW 1990, S. 2425 ff.
ders.: Zur Rolle des strafrechtlichen Umweltschutzes, in: ZStW 101 (1989), S. 722 ff.
ders.: Erkennung und Verfolgung von Umweltstraftaten im europäischen Rechtsraum,
in: UPR 1987, S. 281 ff.
ders. / Meinberg, Volker: Das Umweltstrafrecht – Grundlagen und Perspektiven einer
erneuten Reform, in: GA 1990, S. 1 ff.
ders. / ders.: Empfehlen sich Änderungen im strafrechtlichen Umweltschutz,
insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht ? – Gutachten -, in:
Verhandlungen des siebenundfünfzigsten deutschen Juristentages, Band I, Teil D,
München 1988, D 1 ff.
- Heinz, Wolfgang: Probleme des Umweltstrafrechts im Spiegel der Literatur, in: NStZ
1981, S. 253 ff.
- Hellmann, Uwe: Die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Rechtfertigungsgründe im
Strafrecht, Köln u. a. 1987
- Henneke, Hans-Günther: Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und
Umweltrecht, NuR 1991, S. 267 ff.
- Hermes, Georg / Wieland, Joachim: Die staatliche Duldung rechtswidrigen Verhaltens,

- Heidelberg 1988
- Hill, Hermann: Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht,
Heidelberg 1986
- Holthausen, Dieter: Die Strafbarkeit der Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen
Rüstungsgütern, in: NStZ 1988, 256 ff.
- Horn, Eckhard: Umweltschutz durch Strafrecht, in: NuR 1988, S. 63 ff.
ders.: Umweltschutz – Strafrecht: eine After-Disziplin ?, in: UPR 1983, S. 362 ff.
ders.: Strafbares Fehlverhalten von Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, in: NJW
1981, S. 1 ff.
ders. / Hoyer, Andreas, Rechtsprechungsübersicht zum Umweltstrafrecht, in: JZ 1991, S.
703 ff.
- Hübenett, Carolin: Rechtswidrige behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund –
ein gelöstes strafrechtliches Problem?, Diss., Bonn 1986
- Hümb's-Krusche, Margret / Hümb's, Matthias: Die Effektivität gesetzgeberischer Initiativen
im Umweltstrafrecht, in: ZRP 1984, S. 61 ff.
ders.: Die strafrechtliche Erfassung von Umweltbelastungen – Strafrecht als ultima
ratio der Umweltpolitik? – Eine empirische Untersuchung, Stuttgart u. a. 1982
- Hüwels, Hermann: Fehlerhafter Gesetzesvollzug und strafrechtliche Zurechnung: die
Organisationszuständigkeit und die institutionelle Zuständigkeit des Amtsträgers,
dargestellt an Beispielen aus dem Umweltschutzrecht, Berlin 1986
- Huh, Young, Koreanisches Verfassungsrecht, Seoul 1990 (koreanisch)
- Hundt, Thomas: Die Wirkungsweise der öffentlich- rechtlichen Genehmigung im
Strafrecht, Berlin 1993
- Immel, Burkhard: Die Notwendigkeit eines Sondertatbestandes im Umweltstrafrecht:
Umweltuntreue, in: ZRP 1989, S. 105 ff.
ders.: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, Diss.,
Gießen 1987
- Ipsen, Jörn: Verbindlichkeit, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten,
Die Verwaltung 17 (1984), S. 169 ff.
- Isensee, Aussetzung des Steuerstrafverfahrens – rechtsstaatliche Ermessensdirektiven, in:
NJW 1985, S. 1007 ff.
- Jakobs, Günther: Strafrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Berlin u. a. 1991
- Janicki, Hubertus: Keine Strafbarkeit von Verkehrsverstößen gegen durch amtliche
Verkehrszeichen getroffene „rechtswidrige“ Anordnungen, in: JZ 1968, S. 94 ff.

- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
Kommentar, 3. Aufl., München 1995
(zitiert: Jarass/Pieroth, GG)
- Jeromin, Curt M.: Die Bestandskraft von Verwaltungsakten im Amtshaftungsprozeß, in:
NVwZ 1991, S. 543 ff.
- Jescheck, Hans-Heinrich / Weigend, Thomas: Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil,
5. Aufl., Berlin 1996
- Jünemann, Matthias: Rechtsmißbrauch im Umweltstrafrecht, Berlin 1998
- Karpen, Hans-Ulrich: Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, Berlin 1970
- Keller, Rolf: Zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Amtsträger für fehlerhafte
Genehmigungen im Umweltrecht, in: Festschrift für Kurt Rebmann, München
1989, S. 241 ff.
(zitiert: Keller, FS-Rebmann, 1989, S.)
- ders.: Referat, Verhandlungen des 57. DJT, Bd. 2, S. L 1 ff., München 1988
- Kern, Eduard: Grade der Rechtswidrigkeit, in: ZStW 64 (1952), S. 255 ff.
- Ketteler, Gerd: Instrumente des Umweltrechts, in: JuS 1994, S. 826 ff., S. 909 ff.
- Kim, Il-Su, Strafrecht Allgemeiner Teil, Seoul 1989 (koreanisch)
- Kim, Nam-Jin, Grundproblem des Verwaltungsrechts, Seoul 1985 (koreanisch)
- Kirchhof, Paul: Der bestandskräftige Steuerbescheid im Steuerverfahren und im
Steuerstrafverfahren, in: NJW 1985, S. 2977 ff.
ders.: Unterschiedliche Rechtswidrigkeiten in einer einheitlichen Rechtsordnung,
Heidelberg u. a. 1978
- Kloepfer, Michael / Vierhaus, Hans-Peter: Umweltstrafrecht, München 1995
ders.: Altlasten als Rechtsproblem, dargestellt am Problem der Deponiesanierung, in:
NuR 1987, S. 7 ff
- Kleine-Cosack, Eva: Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht, Berlin 1988
- Klose, Peter: Notrecht des Staates aus staatlicher Rechtsnot. Zum rechtlichen
Funktionszusammenhang zwischen Notwehr und Gefahrenabwehr, in: ZStW 89, S.
61 ff.
- Knöpfle, Franz: „Tatbestands-“, und „feststellungswirkung“ als Grundlage der
Verbindlichkeit von gerichtlichen Entscheidungen und Verwaltungsakten, in:
BayVBl. 1982, S. 225 ff.
- Kollmann, Andreas: Zur Bindungswirkung von Verwaltungsakten, in: DÖV 1990, S. 189
ff.

- Kopp, Ferdinand: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 5. Aufl., München 1991
(zitiert: Kopp, *VwVfG*, Rn.)
- Kormann, Karl: *Besprechung von: Friedrich Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung*, in: *AöR* 30 (1913), S. 253 ff.
ders.: *Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung*, in: *JöR* 7 (1913), S. 1 ff.
- Krahl, Matthias: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs zum Bestimmtheitsgrundsatz im Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG)*, Frankfurt 1986
- Krebs, Walter: *Zur materiellen Bindungswirkung unanfechtbar abgelehnter Baugenehmigungen*, in: *VerwArch* 1976, S. 411 ff.
- Krey, Volker: *Zur Verweisung auf EWG-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen am Beispiel der Entwürfe eines Dritten und Vierten Gesetzes zur Änderung des Weingesetzes*, in: *EWV* 1981, S. 109 ff.
- Krusche, Matthias: *Verschärfung des Umweltrechts – Konsequenzen für die Unternehmen*, in: *JR* 1989, S. 489 ff.
ders.: *Umweltpolitik im Spannungsfeld industrieller Interessen und gesetzgeberischer Notwendigkeiten*, in: *ZRP* 1985, S. 303 ff.
- Kühl, Kristian: *Probleme der Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts, insbesondere im Umweltstrafrecht*, in: *Festschrift für Karl Lackner*, Berlin u. a. 1987, S. 815 ff.
(zitiert: Kühl, *FS-Lackner*, 1987, S.)
- Kuhlen, Lothar: *Der Handlungserfolg der strafbaren Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB)*, in: *GA* 1986, S. 389 ff.
- Kwon, Young-Sung: *Grundlagen zur Verfassungsrechtswissenschaft*, Seoul 1988
(koreanisch)
- Lackner, Karl: *Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, 21. Aufl., München 1995
(sowie 25. Aufl., München 2004)
(zitiert: Lackner, § Rn.)
- Lagemann, Hans-Georg: *Der Ungehorsam gegenüber sanktionsbewehrten Verwaltungsakten*, Diss., Münster 1978
- Laufhütte, Heinrich / Möhrenschrager, Manfred: *Umweltstrafrecht in neuer Gestalt*, in: *ZStW* 92 (1980), S. 912 ff.
- Lee, Kyeong-Ho: *Die geschützten Rechtsgüter und die Schuldsubjekte der Umweltdelikte*, in: *Festschrift für Cha, Yong-Suk*, Seoul 1994, S. 709 ff.
(zitiert: Lee, Kyeong-Ho, *FS-Cha, Yong-Suk*, 1994, S.)

- Lee, Hyung-Kuk: Strafrecht, Allgemeiner Teil, Seoul 1987 (koreanisch)
- Lee, Je-Sang, Strafrecht Allgemeiner Teil, Seoul 1990 (koreanisch)
- Leipziger Kommentar: Strafgesetzbuch, 12. Aufl., Berlin u. a. 1997
(zitiert: LK-Bearbeiter, § Rn.)
- Lenckner, Theodor: Behördliche Genehmigungen und der Gedanke des Rechtsmißbrauchs im Strafrecht, in: Strafrecht, Unternehmensrecht, Anwaltsrecht, Festschrift für Gerd Pfeiffer, Köln u. a. 1988, S. 27 ff.
(zitiert: Lenckner, FS-Pfeiffer, 1988, S.)
- Lenzen, Karl: Zuständigkeit für das Strafrecht kraft Sachzusammenhangs, JR 1980, S. 133 ff.
- Löwer, Wolfgang: Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Ersten Wirtschaftskriminalitätsgesetz, in: JZ 1979, S. 621 ff.
- Malitz, Zur behördlichen Duldung im Strafrecht, Berlin 1995
- Martin, Jörg: Strafbarkeit grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, Freiburg 1989
ders.: Reform des Umweltstrafrechts ? – Zur Diskussion des 57. Deutschen Juristentages, in: UPR 1989, S. 133 ff.
- Marx, Claudius: Die behördliche Genehmigung im Strafrecht, Baden-Baden 1993
- Mattern, Wolfgang: Zur Notwendigkeit strafrechtsunabhängiger Handlungsstrategien im Umweltschutz, in: KrimSozBibl. 1987, S. 41 ff.
- Maurach, Reinhart / Zipf, Heinz: Strafrecht, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., Heidelberg 1992
- Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., München 1995
- Meinberg, Volker: Empirische Erkenntnisse zum Vollzug des Umweltstrafrechts, in: ZStW 100 (1988), S. 112 ff.
ders.: Strafrechtlicher Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, in: NuR 1986, S. 52 ff.
- Merten, Detlef: Bestandskraft von Verwaltungsakten, in: NJW 1983, S. 1993 ff.
- Meurer, Dieter: Umweltschutz durch Umweltstrafrecht ?, NJW 1988, S. 2065 ff.
- Meyer, Hans: Diskussionsbeitrag anlässlich der 50. Staatsrechtslehrertagung, in: VVDStRL 50 (1991), S. 335 f.
ders., / Borges-Maciejewski, Hermann: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Frankfurt/M 1982
(zitiert: VwVfG, Rn.)
- Mezger, Edmund: Strafrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., München u. a. 1949

- Mitsch, Wolfgang: Bericht über die Strafrechtslehrertagung 1989, in: JZ 1989, S. 1047 ff.
- Möhrenschlager, Manfred: Revision des Umweltstrafrechts – Das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität -, NStZ 1994, S. 513 ff., 566 ff.
- ders.: Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht des Strafgesetzbuches, in: WiVerw. 1984, S. 47 ff.
- ders.: Neue Entwicklungen im Umweltstrfrecht des Strafgesetzbuchs, in: NuR 1983, S. 209 ff.
- Mohrbotter, Kurt: Bindung des Strafrichters an das Handeln der Verwaltung?, in: JZ 1971, S. 213 ff.
- Müller, Wolf: Zur Haftung der Amtsträger und politischen Mandatsträger im Umweltstrafrecht, in: UPR 1990, S. 367 ff.
- Mumberg, Joachim: Der Gedanke des Rechtsmißbrauchs im Umweltstrafrecht, Diss., Göttingen 1989
- Noll, Übergesetzliche Rechtfertigungsgründe, im besonderen die Einwilligung des Verletzten, Basel 1955
- Odenthal, Hans-Jörg: Strafbewehrter Verwaltungsakt und verwaltungsrechtliches Eilverfahren, in: NStZ 1991, S. 418 ff.
- Odersky, Walter / Brodersen, Kilian: Empfehlen sich Änderungen des strafrechtlichen Umweltschutzes insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht ?, In: ZRP 1988, S. 475 ff.
- Oh, Young-Geon, Problematik des Gesetzes zur Kontrolle der Umweltdelikte, in: Der wirkliche Stand und die Kontrollierbarkeit der Umweltdelikte, Seoul 1993, S. 171 ff. (koreanisch)
- ders./ Lee, Kyeng Jae: Problematik und Gegenmaßnahme der Strafvorschriften für Umweltdelikte, Seoul 1993 (koreanisch)
- Ortloff, Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung, in: NJW 1987, S. 1665 ff.
- Ossenbühl, Fritz: Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, in: DVBl. 1990, S. 963 ff.
- ders.: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, in: BVBl. 1967, S. 401 ff.
- ders. / Huschens, Michael: Umweltstrafrecht – Strukturen und Reform, in: UPR 1991, S. 161 ff.
- Ostendorf, Heribert: Die strafrechtliche Rechtmäßigkeit rechtswidrigen hoheitlichen Handelns, in: JZ 1981, S. 165 ff.

- Otto, Harro: Das neue Umweltstrafrecht, Jura 1995, S. 134 ff.
- ders.: Grundsätzliche Problemstellungen des Umweltstrafrechts, in: Jura 1991, S. 308 ff.
- ders.: Konzeption und Grundsätze des Wirtschaftsstrafrechts (einschließlich Verbraucherschutz), in: ZStW 96 (1984), S. 339 ff.
- Paeffgen, Hans-Ulrich: Verwaltungsakt-Akzessorietät im Umweltstrafrecht oder: Über Argumentationsspielräume im Strafrecht, in: Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels, Heidelberg 1993, S. 587 ff.
- (zitiert: Paeffgen, FS-Stree/Wessels)
- Paetzold, Harald: Die Neuregelung rechtsmißbräuchlich erlangter Genehmigungen durch § 330 d Nr. 5 StGB, NSTZ 1996, S. 170 ff.
- Papier, Hans-Jürgen: Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltrecht, in: NJW 1988, S. 1113 ff.
- ders.: Zur Disharmonie zwischen verwaltungs- und strafrechtlichen Bewertungsmaßstäben im Gewässerstrafrecht, in: NuR 1986, S. 1 ff.
- Perschke, Stefan: Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts nach dem 2. UKG, wistra 1996, S. 161 ff.
- Rademacher, Martin: Die Strafbarkeit wegen Verunreinigung eines Gewässers (§ 324 StGB), Frankfurt/M u. a. 1989
- Randelzhofer, Albrecht/Wilke, Dieter: Die Duldung als Form flexiblen Verwaltungshandelns: dargestellt an einem Fall aus dem Wasserrecht, Berlin 1981
- Ransiek, Andreas: Straftaten gegen die Umwelt, in: Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch: Neumann, Ulfried / Schild, Wolfgang (Hg.), Baden-Baden, Stand: 2004
- ders.: Gesetz und Lebenswirklichkeit, Diss., Bielefeld 1989
- Rengier, Rudolf: Zur Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht, in: NJW 1990, S. 2506 ff.
- ders.: Die öffentlich-rechtliche Genehmigung im Strafrecht, in: ZStW 101 (1989), S. 874 ff.
- Robbers, Gerhard: Schlichtes Verwaltungshandeln – Ansätze zu einer dogmatischen Strukturierung -, in: DÖV 1987, S. 272 ff.
- Rogall, Klaus: Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts – Alte Streitfragen, neues Recht – in: GA 1995, S. 299 ff.
- ders.: Grundprobleme des Abfallstrafrechts, in: NSTZ 1992, S. 360 ff., S. 561 ff.
- ders.: Die Strafbarkeit von Amtsträger im Umweltbereich, Berlin 1991

- ders.: Gegenwartsprobleme des Umweltstrafrechts, in: Festschrift der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln,
Köln u. a. 1988, S. 505 ff.
(zitiert: Rogall, FS-die Universität Köln, 1988, S.)
- ders.: Das Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (18.
Strafrechtsänderungsgesetz), in: JZ-GD 1980, S. 101 ff.
- Ronzani, Marco: Erfolg und individuelle Zurechnung im Umweltstrafrecht, Freiburg 1992
- Rudolphi, Hans-Joachim: Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Bediensteten von
Betrieben für Gewässerverunreinigungen und ihre Begrenzung durch den
Einleitungsbescheid, in: Festschrift für Karl Lackner, Berlin u. a. 1987, S. 863 ff.
(zitiert: Rudolphi, FS-Lackner, S.)
- ders.: Buchbesprechungen. Winkelbauer: Zur Verwaltungsakzessorietät des
Umweltstrafrecht, in: DVBl. 1986, S. 302 ff.
- ders.: Primat des Strafrechts im Umweltschutz ?, in: NStZ 1984, S. 193
ff. und S. 248 ff.
- ders.: Probleme der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Amtsträgern für
Gewässerverunreinigungen, in: Festschrift für Hanns Dünnebier, Berlin u. a. 1982,
S. 561 ff.
(zitiert: Rudolphi, FS- Dünnebier, 1982, S.)
- ders.: Schutz und Rechtfertigungsproblematik der Gewässerverunreinigung i. S. des §
324 StGB, in: ZfW 1982, S. 197 ff.
- Sack, Hans-Jürgen: Umweltschutzstrafrecht, 3. Aufl., Stuttgart u. a. 1993
- Samson, Erich: Konflikte zwischen öffentlichem und strafrechtlichem Umweltschutz, in:
JZ 1988, S. 800
- ders.: Kausalitäts- und Zurechnungsprobleme im Umweltstrafrecht, in: ZStW 99 (1987),
S. 617 ff.
- Schall, Hero: Zur Strafbarkeit von Amtsträgern in Umweltverwaltungsbehörden – BGHSt
38, 325, in: JuS 1993, S. 719 ff.
- ders.: Systematische Übersicht der Rechtsprechung zum Umweltstrafrecht, in: NStZ
1992, S. 209 ff., 265 ff.
- ders.: Möglichkeiten und Grenzen eines verbesserten Umweltschutzes durch das
Strafrecht, in: wistra 1992, S. 1 ff.
- ders.: Umweltschutz durch Strafrecht: Anspruch und Wirklichkeit, in: NJW 1990, S.
1263 ff.

- ders., / Schreibauer, Marcus: Gegenwärtige und zukünftige bei Umweldelikten, in:
NuR 1996, S. 440 ff.
- Scheele, Rolf: Zur Bindung des Strafrichters an fehlerhafte behördliche Entscheidungen im
Umweltstrafrecht, Berlin 1993
- Schenke, Wolf-Rüdiger: Die verfassungsrechtliche Problematik dynamischer
Verweisungen, in: NJW 1980, S. 743 ff.
- ders.: Strafbarkeit der Zuwiderhandlung gegen einem sofort vollziehbaren, nachträglich
aufgehobenen strafbewehrten Verwaltungsakt? In: JR
1970, S. 449 ff.
- Schild, Wolfgang: Umweltschutz durch Kriminalstrafrecht?, in: JurBl. 1979, S. 12 ff.
ders.: Probleme des Umweltstrafrechts, Jura 1979, S. 421 ff.
- Schmidt, Andreas / Schöne, Thomas: Das neue Umweltstrafrecht, in: NJW 1994, S. 2514
ff.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl.,
u. a. 1990
(zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art.)
- Schmitz, Roland: Verwaltungshandeln und Strafrecht, Heidelberg 1991
- Schöndorf, Erich: Umweltschutz durch Strafrecht – Bestandsaufnahme und Perspektiven,
in: NJ 1991, S. 527 ff.
- Schönke, Adolf / Schröder, Horst: Strafgesetzbuch. Kommentar, 25. Aufl., München 1997
(sowie 26. Aufl., München 2001)
(zitiert: Schönke/Schröder-Bearbeiter)
- Schröder, Meinhard: Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, in:
VVDStRL 50 (1991), S. 196 ff.
- Schünemann, Bernd: Zur Dogmatik und Kriminalpolitik des Umweltstrafrechts, in:
Festschrift für Otto Triffterer, Wien u. a. S. 437 ff.
(zitiert: Schünemann, FS-Triffterer, 1996, S.)
- ders.: Die Strafbarkeit von Amtsträgern im Gewässerstrafrecht, in: wistra 1986, S. 235 ff.
- Schwarz, Andreas: Zum richtigen Verständnis der Verwaltungsakzessorietät im
Umweltstrafrecht, in: GA 1993, S. 318 ff.
- Seelmann, Kurt: Atypische Zurechnungsstrukturen im Umweltstrafrecht, in: NJW 1990, S.
1257 ff.
- Seier, Jürgen: Probleme des Umweltstrafrechts, in: JA 1985, S. 23 ff.
- Shim, Jae-Moo, Verwaltungshandeln und Rechtfertigungsprobleme im Umweltstrafrecht,

- Diss., Tübingen 1994
- Shin, Dong-Woon u. a., Situation und Sanktionsmittel des Umweldelikts, Seoul 1990
(koreanisch)
- Stern, Klaus: Die Bindungswirkung von Verkehrszeichen im
Ordnungswidrigkeitenverfahren, in: Festschrift für Richard Lange zum 70.
Geburtstag, Berlin 1976, S. 859 ff.
(zitiert: Stern, FS-Lange, 1976, S.)
- Tiedemann, Klaus: Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, Berlin u. a. 1980
ders.: Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht, Tübingen 1969
ders. / Kindhäuser, Urs: Umweltstrafrecht – Bewährung oder Reform ?, in: NStZ 1988,
S. 337 ff.
- Tiessen, Ties: Die „genehmigungsfähige“ Gewässerverunreinigung, Diss., Kiel 1987
- Tjong, Zong-Uk : Traditionelles und modernes Strafrecht in Korea, in: ZStW (1976), S.
785 ff.
ders.: Beziehungen zwischen dem deutschen und koreanischen Strafrecht, in: Festschrift
für Hans Welzel, Berlin 1974 S, 277 ff.
(zitiert: Tjong, Zong-Uk, FS-Welzel, S.)
ders.: Zur Geschichte der Kodifikation des Strafrechts in Ostasien, in: ZStW 84 (1972),
1088 ff.
- Triffterer, Otto: Umweltstrafrecht, Baden-Baden 1980
- Yu, Sun-Sok, Umweltschutzgesetz, Seoul 1978 (koreanisch)
- Veit, Barbara: Die Rezeption technischer Regeln im Strafrecht und
Ordnungswidrigkeitenrecht unter besonderer Berücksichtigung ihrer
verfassungsrechtlichen Problematik, Düsseldorf 1989
- Wagner, Gerhard: Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivilrechtliche
Rechtswidrigkeit, Köln u. a. 1989
- Warda, Heinz-Günter: Die Abgrenzung von Tatbestands- und Verbotsirrtum bei
Blankettstrafgesetzen, Berlin 1955
- Wasmuth, Johannes / Koch, Mattias: Rechtfertigende Wirkung der behördlichen Duldung
im Umweltstrafrecht, in: NJW 1990, S. 2434 ff.
- Weidenbach, Peter: Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze,
Tübingen 1965
- Wernicke, Konrad: Das neue Wasserstrafrecht, in: NJW 1977, S. 1662 ff.
- Wimmer, Klaus: Strafbarkeit des Handels aufgrund einer erschlichenen behördlichen

Genehmigung, in: JZ 1993, S. 67 ff.

Winkelbauer, Wolfgang: Die Verwaltungsabhängigkeit des Umweltstrafrechts, in: DÖV 1988, S. 723 ff.

ders.: Die behördliche Genehmigung im Strafrecht, in: NStZ 1988, S. 201 ff.

ders.: Die strafrechtliche Verantwortung von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, in: NStZ 1986, S. 149 ff.

ders.: Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, Berlin 1985

Wolff, Hans-Julius / Bachof, Otto: Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974

Won, Hyung-Sig, Behördliche Genehmigung als Tatbestandsausschließungs- oder Rechtfertigungsgrund im Umweltstrafrecht, Diss., Würzburg 1994

Wüterrich, Christoph: Die Bedeutung von Verwaltungsakten für die Strafbarkeit wegen Umweltvergehen (§§ 324 ff StGB), in: NStZ 1987, S. 106 ff.

Zeitler, Stefan: Die strafrechtliche Haftung für Verwaltungsentscheidungen nach dem neuen Umweltstrafrecht, Tübingen 1982