

Umweltstrafrecht

FACHBEITRAG ZUM PANEL 5

Fachbeitrag von Prof. Dr. Michael Klöpfer, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanzrecht und Wirtschaftsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin im Rahmen eines Internationalen Fachgespräches zum Thema „Umweltrechtliche Gestaltung der Zukunft“ Ende Mai in Peking.

Das Strafrecht ist die Gesamtheit aller Normen, die bestimmte sozialschädliche Verhaltensweisen unter Strafe stellen. Es dient damit dem Interesse des verfassten Gemeinwesens an der Erhaltung seiner elementaren Werte und der Bewahrung des Rechtsfriedens¹. Das Umweltstrafrecht ist jenes Teilgebiet des Strafrechts, das den Rechtsfrieden im Bereich der Eingriffe in umweltrelevante Schutzgüter aufrecht erhalten soll, in dem es bestimmte Tätigkeiten und/oder Beeinträchtigungen von Umweltmedien unter Strafe stellt.

Das Umweltstrafrecht stellt vor allem eine Ausprägung des umweltrechtlichen Verursacher- und des Vorsorgeprinzips dar². Das Verursacherprinzip besagt, dass die Verantwortung für eine Umweltbelastung bei demjenigen liegt, der sie verursacht hat³. Als Vorsorgeprinzip wird das Bestreben bezeichnet, durch geeignete Präventivmaßnahmen die Entstehung bzw. den Umfang von Umweltbelastungen möglichst zu minimieren⁴. Dieses kommt im Umweltstrafrecht in seiner general- und spezialpräventiven Ausrichtung zum Tragen.

Dem deutschen Umweltstrafrecht wurde lange Zeit seine Existenzberechtigung streitig gemacht; es wurde ihm Dysfunktionalität unterstellt⁵. Dieser Vorwurf wurde unter anderem gestützt auf Probleme beim Nach-

weis der Kausalität einzelner Beiträge zu Umweltbelastungen im Hinblick auf Summations- und Distanzschäden⁶, Vollzugsdefizite⁷ und statistische Erkenntnisse, wonach seit 1989 ein erheblicher Rückgang der Aufklärungsquote bei Umweltdelikten zu verzeichnen ist⁸. Im Jahre 2001 durfte indes die Feststellung Rogalls, das deutsche Strafrecht sei besser als sein Ruf, unwidersprochen bleiben⁹. Dabei darf auch nicht in Vergessenheit geraten, dass der effiziente Schutz der Umwelt Sache eines jeden ist¹⁰; das Recht kann auf Dauer nur durchsetzen, was das Gemeinwesen auch will.

Um einen ersten Überblick über das Umweltstrafrecht zu gewähren, sollen im folgenden seine jüngere historische Entwicklung (dazu unter 1.), der verbindende Sinn und Zweck der Vorschriften (dazu unter 2.), ihre Systematik (dazu unter 3.), die wesentlichen Problemfelder (dazu unter 4.) sowie die absehbaren künftigen Entwicklungen auf diesem Gebiet (dazu unter 5.) in der hier gebotenen Kürze erläutert werden.

1. Geschichte des deutschen Umweltstrafrechts

Ausgangspunkt für das Umweltstrafrecht, wie es heute in der Bundesrepublik Deutschland gilt, war das Umweltprogramm der Bundesregierung vom 21. September 1971¹¹, das die von 1969 an regierende sozialliberale Koalition im Bund verabschiedete. Dieses Programm zog eine erste wissenschaftliche Debatte über die Bewerkstelligung von Umweltschutz durch Strafrecht nach sich¹². Bis 1980 blieb das Umweltstrafrecht jedoch eine „Orchideendisziplin“ der Rechtswissenschaften¹³, denn die umweltstrafrechtlichen Tatbestände waren als An-

nexregelungen auf verwaltungsrechtliche Umweltschutzgesetze verteilt¹⁴; das Umweltstrafrecht setzte sich mit anderen Worten nur aus nebenstrafrechtlichen Bestimmungen zusammen.

Mit dem am 1. Juli 1980 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (UKG)¹⁵ entschied sich der Gesetzgeber dafür, das Umweltstrafrecht durch den Transfer wesentlicher umweltstrafrechtlicher Normen in den dafür neu geschaffenen 28. Abschnitt¹⁶ des Strafgesetzbuches (StGB) zu einem Bestandteil des Kernstrafrechts zu machen. Außer in den 28. Abschnitt wurden zwei Tatbestände in den Abschnitt über gemeingefährliche Straftaten eingefügt, heute §§ 311c, 311d StGB¹⁷.

Die Verschiebung des Umweltstrafrechts in das Kernstrafrecht war nicht unumstritten¹⁸; es wird wohl aber nicht zuletzt wegen der daraufhin stark ansteigenden Zahl wissenschaftlicher Abhandlungen zum Umweltstrafrecht¹⁹ nicht in Abrede zu stellen sein, dass die gesetzgeberische Zielsetzung, der Allgemeinheit die Strafwürdigkeit von Umweldelikten stärker in das Bewusstsein zu rufen²⁰ und damit ihre generalpräventive Wirkung zu steigern, erreicht wurde. An diesem Befund ändert es nichts, wenn sich die wissenschaftliche Diskussion auch zunächst vor allem darum drehte, ob dem Umweltstrafrecht nicht insgesamt Dysfunktionalität zu attestieren sei²¹.

Eine weitere entscheidende Etappe nahm das Umweltstrafrecht 1994. Nachdem bereits in der elften Legislaturperiode entsprechende Gesetzentwürfe von verschiedenen politischen Lagern in den Deutschen Bundestag eingebracht worden waren, das Gesetzgebungsverfahren in diesem Zeitraum aber nicht mehr zum Abschluss gebracht werden konnte und daher dem Grundsatz der Diskontinuität zum Opfer fiel, legte die Bundesregierung am 5. März 1991 erneut den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vor²².

Die Beratungen über diesen Entwurf mündeten 1994 in das 31. Strafrechtsänderungsgesetz (31. StÄndG)²³, dessen Hauptaufgabe es sein sollte, die Voraussetzungen

für eine wirksame Bekämpfung umweltschädlicher und umweltgefährlicher Handlungen mit den Mitteln des Straf- und Ordnungswidrigkeitsrechts zu verbessern, indem bestehende Lücken gefüllt und sonstige Mängel behoben werden sollten. Das 31. StÄndG stellte die Integration des Umweltstrafrechts in das Kernstrafrecht nicht mehr in Frage. Es beantwortete durch die so genannte Rechtsmissbrauchslösung wesentliche offene Fragen der Verwaltungsakzessorietät, ohne das Problem allerdings in seiner Gänze zu lösen. Die wesentlichen Neuregelungen waren die Einführung eines Tatbestandes der Bodenverunreinigung (§ 324a), die Trennung zwischen Luftverunreinigung (§ 325) und der Verursachung anderer Emissionen (§ 325a), das Verbot des ungenehmigten Exports gefährlicher Abfälle („Abfalltourismus“, § 326 Abs. 2), die Umgestaltung der Strafschärfungen für besonders schwere Fälle (§ 330), die Ausweitung der Möglichkeiten tätiger Reue § 330b sowie die Erweiterung der Begriffsbestimmungen in § 330d, namentlich die Umschreibung der verwaltungsrechtlichen Pflichten (Nr. 4) und des Rechtsmissbrauchs (Nr. 5).

Letzte – im Vergleich zum 2. UKG deutlich weniger bedeutsame – auf einzelne Tatbestände beschränkte Änderungen brachten das 6. Strafrechtsreformgesetz von 1998²⁴ sowie die Umsetzung verschiedener europäischer und völkerrechtlicher Vorgaben durch das Ausführungsgesetz zu dem Vertrag vom 24. September 1996 über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen vom 23. Juli 1998 (UVNVAG)²⁵ sowie das Gesetz vom 27. Juli 2001²⁶.

2. Sinn und Zweck

Sinn und Zweck des Umweltstrafrechts können bei näherer Betrachtung nur flankierender und ergänzender Art im Hinblick auf das Umweltverwaltungsrecht sein²⁷. Denn das Strafrecht als ultima ratio staatlichen Zwanges ist zur Herstellung eines besseren als des bestehenden Umweltzustandes technisch nicht geeignet. Durch das Umweltstrafrecht können lediglich umweltverwaltungsrechtliche Standards effektiviert werden. Ähnliches gilt auch für das Umweltprivatrecht, gegenüber welchem das Umwelt-

strafrecht ebenfalls eine dienende Funktion einnimmt. Ausgehend davon sollen die Strafandrohungen des Umweltstrafrechts Beeinträchtigungen des status quo unter Abschreckungsgesichtspunkten verhindern helfen. Wo dies fehlschlägt, soll es eine angemessene Ahndung entsprechender Taten ermöglichen.

3. Systematisches Verständnis

Wie bereits einleitend angedeutet, ist im Hinblick auf die Systematik des Umweltstrafrechts zunächst zwischen Kern- und Nebenstrafrechtsbestimmungen zu unterscheiden. Die Tatbestände des Kernstrafrechts enthält das StGB, das Nebenstrafrecht setzt sich aus weniger einschneidenden Delikten zusammen, die den verwaltungsrechtlichen Fachgesetzen angegliedert sind.

Die Herausarbeitung einer Systematik der Umweltschutztatbestände innerhalb des StGB gestaltet sich schwieriger. Die überwiegende Lehrbuchliteratur, die sich mit den Straftaten gegen Rechtsgüter der Person und der Gemeinschaft im Besonderen Teil des StGB befasst, kann in der Kodifizierung der Umweldelikte kein einheitliches Gliederungsprinzip entdecken²⁸. Dem steht ein Ansatz gegenüber, der eine medien- und handlungsorientierte Systematisierung befürwortet²⁹. Danach gehören die Verunreinigung von Gewässern, Boden und Luft (§§ 324, 324a und 325), die Emissionsverursachung (§ 325a) sowie die Beeinträchtigung von schutzbedürftigen Gebieten (§ 329) zu den medienbezogenen Straftaten. Insbesondere die umweltgefährdende Abfallbeseitigung (§ 326), das unerlaubte Betreiben gefährlicher Anlagen (§ 327) und der unerlaubte Umgang mit gefährlichen Stoffen (§ 328) stellen die auf einer verbotenen Handlung beruhenden Delikte dar.

Als problembehaftet erweist sich schließlich die Abgrenzung zwischen gemeingefährlichen Straftaten (28. Abschnitt des StGB) und Umweltstraftaten³⁰. Dieses Problem ist allerdings anders als die auslegungsrelevante Frage nach der Systematik innerhalb des 29. Abschnitts eher akademischer Natur, soweit im Einzelfall das Rechtsgut der an-

zuwendenden Strafnorm klar bestimmt wird.

4. Problemfelder

Zwar haben die unter 1. dargestellten Reformen des Umweltstrafrechts sowie die Befassung von Wissenschaft und Rechtsprechung mit umweltstrafrechtlichen Fragen das einheitliche Verständnis und die Rechtssicherheit in dieser Rechtsmaterie gefördert. Dennoch sind einige Streitstände im Umweltstrafrecht verblieben, von denen drei besonders wichtige aus dem Allgemeinen Teil des Umweltstrafrechts herausgegriffen werden sollen: die Frage nach dem Rechtsgut des Umweltstrafrechts (dazu unter a)), die Problematik der Verwaltungsakzessorität der Umweltschutzdelikte (dazu unter b)) und schließlich die Auseinandersetzung um die Leitlinien der Amtsträgerverantwortlichkeit (dazu unter c)).

a) Rechtsgut des Umweltstrafrechts

Uneinigkeit herrscht bereits darüber, welchem Rechtsgut Schutz durch die Umweldelikte zuteil werden soll³¹. Die Debatte darüber verläuft zwischen zwei Polen: Die Vertreter einer rein ökologischen Auffassung wollen die Umwelt als ideelles Gut um ihrer selbst willen geschützt sehen. Dies ist mit der Menschbezogenheit der Gesamtrechtsordnung einschließlich des Umweltschutzrechtes nicht vereinbar. Die Gegenposition führt einen rein anthropozentrischen Ansatz ins Feld und sieht die Aufgabe des Umweltstrafrechts allein im Schutz vor Gefährdungen von Menschen³². Diese Ansicht trägt jedoch nicht dem wachsenden Umweltbewusstsein in der Gesellschaft und der klaren Vorstellung des Gesetzgebers – der von Straftaten „gegen die Umwelt“ spricht – Rechnung. Die vermittelnde herrschende Meinung schließt sich deshalb einer ökologisch-anthropozentrischen Auffassung an³³. Zentraler Begriff des geschützten Rechtsgutes ist danach zwar die Umwelt in ihren Medien und Erscheinungsformen, jedoch dahingehend eingeschränkt, dass im Mittelpunkt die Erhaltung der natürlichen Lebensbedingungen des Menschen zu stehen hat³⁴.

In der Gesetzesbegründung des I. UKG³⁵ kommt diese Sichtweise wie folgt zum Ausdruck: „Der strafrechtliche Umweltschutz darf sich nicht allein auf den Schutz menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit vor den Gefahren der Umwelt beschränken; er muss auch den Schutz elementarer Lebensgrundlagen wie Wasser, Luft und Boden als Bestandteile menschlichen Lebensraumes einbeziehen und solche ökologischen Schutzgüter auch als Rechtsgüter anerkennen.“

Bedeutung erlangt die Rechtsgutsfrage bei der Bestimmung der Deliktsnatur der Umweltstraftaten. Wählt man einen individuellen Lebens- und Gesundheitsschutz als Ausgangspunkt, unterfallen nahezu alle Straftaten der Kategorie der abstrakten Gefährdungsdelikte, weil eine konkrete Lebens- oder Gesundheitsgefährdung regelmäßig nicht Tatbestandsmerkmal ist. Die Relevanz der Rechtsgutsbestimmung sollte hier aber nicht überschätzt werden, da unabhängig von ihr die herrschende Meinung aufgrund der jeweiligen tatbestandlichen Fassung in der Mehrzahl der Umweltschutzdelikte ohnehin abstrakte Gefährdungsdelikte sieht. Ein konkretes Gefährdungsdelikt liegt vor, wenn der Tat bestand erfordert, dass eine bestimmte Gefahr verursacht wird (vgl. § 330a). Vereinzelt treten schließlich abstrakt-konkrete (potentielle) Gefährdungsdelikte, welche die generelle Eignung der Tat handlung zur Schädigung voraussetzen und Verletzungs-/Erfolgsdelikte in Erscheinung (§ 325 Abs. 1 einerseits und § 324 andererseits).

b) Verwaltungsakzessorietät

Eine Schlüsselproblematik des 29. Abschnitts des StGB besteht in der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts³⁶. Der Begriff bezeichnet die Abhängigkeit der Strafbarkeit von den verwaltungsrechtlichen Vorgaben. Dieser Bezug wird zum Teil kritisch gewürdigt und als „Selbstentmachtung“ des Strafgesetzgebers gerügt, da die Normen des Umweltverwaltungsrechts umfangreiche Ermessensspielräume eröffnen, wodurch der Bestimmtheitsgrundsatz berührt werde. Daneben wurden kompetenzrechtliche Bedenken³⁷ dahingehend geltend ge-

macht, dass in das Strafrecht so landesrechtliche Wertungen etwa aus dem Wasser- und Naturschutzrecht einfließen, obwohl der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Strafrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 2. Var. GG erschöpfend wahrgenommen habe. Jedoch kommt man nicht umhin, die Prinzipien der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu achten, aus denen sich ergibt, dass das Strafrecht ein Verhalten, das vom Verwaltungsrecht ausdrücklich gebilligt wird, nicht als strafbares Unrecht bewerten kann.

Die Verwaltungsakzessorietät existiert in zwei Erscheinungsformen. Auf der legislativen Ebene spricht man von Verwaltungsrechtsakzessorietät; diese wird vom Gesetzeswortlaut des Umweltstrafrechts z. B. mit den Worten „entgegen einer Rechtsverordnung“ oder „Rechtsvorschrift“ (vgl. § 329 Abs. 1, Abs. 2) erfasst. Soweit Anknüpfungspunkt die Ausführung verwaltungsrechtlicher Vorschriften ist, ist die Rede von Verwaltungsaktsakzessorietät, die in Tatbestandsmerkmalen wie „ohne die erforderliche Genehmigung“ oder „entgegen einer vollziehbaren Untersagung“ (vgl. §§ 327 Abs. 1, 328 Abs. 1) vertypt ist.

Das 2. UKG brachte zudem in mehreren Vorschriften die generelle Anknüpfung an die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten mit sich. § 330d Nr. 4 bestimmt diese Pflichten näher. Die genannten Formulierungen wirken bereits auf Tatbestandsebene einschränkend. Demgegenüber wird das Merkmal „unbefugt“ (§§ 324 Abs. 1, 326 Abs. 1) als allgemeines Deliktsmerkmal der Rechtswidrigkeitsebene zugeordnet. Nicht akzessorisch ist § 330a ausgestaltet. Kern des Problems der Verwaltungsakzessorietät ist die Frage, ob die Fehlerhaftigkeit einer behördlichen Entscheidung die Strafbarkeit berührt. Der herrschenden Meinung gemäß sind folgende Grundüberlegungen anzustellen: (1) Ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam, § 43 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG), und kann daher auch strafrechtlich keine Wirkung entfalten. (2) Ist der Verwaltungsakt zwar materiell rechtswidrig, aber formell wirksam, so bleibt er – bis zu seiner Zurück-

nahme – bestandskräftig und steht einer Strafbarkeit entgegen³⁸.

Gesonderter Betrachtung bedarf der Gedanke des Rechtsmissbrauchs. Die Rechtsprechung hat seit längerem anerkannt, dass bei kollusivem Zusammenwirken zwischen dem Adressaten der Genehmigung und der Verwaltung ein Vertrauensschutz nicht in Betracht kommt³⁹. Der Gesetzgeber hat mit dem 2. UKG dem Handeln ohne Genehmigung ein Handeln auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung ausdrücklich gleichgestellt (§ 330d Nr. 5).

Die bloße Genehmigungsfähigkeit lässt die Strafbarkeit nicht entfallen; schon wegen des strafrechtlichen Koinzidenzprinzips hat auch die nachträglich erteilte Genehmigung keine rückwirkende Legalisierungswirkung. Im Hinblick auf eine behördliche Duldung⁴⁰ wird wie folgt differenziert: Soweit eine „passive“ Duldung, das heißt, ein schlichtes Untätigbleiben, vorliegt, ist diese ohne Einfluss auf die Strafbarkeit. Im Falle einer bewussten Hinnahme rechtswidrigen Verhaltens („aktive“ Duldung) hingegen kann der Täter gerechtfertigt sein, wenn diese Duldung den Gehalt einer konkludent erteilten Erlaubnis aufweist.

c) Amtsträgerverantwortlichkeit

Weiterer maßgeblicher Streitgegenstand im Umweltstrafrecht ist die Amtsträgerstrafbarkeit. Kontrovers diskutiert wird dabei – komplementär zur Verwaltungsakzessorietätsfrage vor allem auch im Hinblick auf das Verhalten Dritter –, ob und inwieweit eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Bediensteten der Umweltbehörden in Betracht kommt⁴¹. Der Gesetzgeber ist nicht im Sinne einer Sondervorschrift für Amtsträger im Umweltbereich tätig geworden⁴², so dass die Regeln des Allgemeinen Teils des Strafrechts zur Anwendung kommen.

Es ist wiederum zu differenzieren: Bei Sonderdelikten ist eine spezielle Tätereigenschaft unrechtskonstitutiv; fehlt sie, scheidet die Täterschaft aus, z. B. wenn die

Strafnorm auf den „Betreiber“ einer Anlage Bezug nimmt (vgl. §§ 325, 327). Demgegenüber können Allgemeindelikte grundsätzlich von jedermann, also auch von einem Amtsträger begangen werden. Wo die Grenze zur Strafbarkeit verläuft, ist der Reichweite des verwaltungsrechtlichen Beurteilungs- und Ermessensspielraums zu entnehmen. Den Bereich strafbaren Verhaltens erreicht ein Amtsträger demzufolge erst dann, wenn seine Entscheidung unter keinen Umständen mehr in diesen Spielraum fällt bzw. eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt und deshalb ohnehin nur eine Entscheidung einer Rechtmäßigkeitsprüfung standhält.

Die Beteiligung an einer Umweltstraftat kann sich zum einen aus der Erteilung einer fehlerhaften Genehmigung ergeben. Der BGH hat in seiner grundlegenden Entscheidung⁴³ zwei Täterschaftsformen in Betracht gezogen: (1) Bei kollusivem Zusammenwirken zwischen Amtsträger und Ausführendem liege Mittäterschaft vor. Determinanten der Mittäterschaft sind dabei Tatbeitrag und Tatinteresse des Amtsträgers. Damit ist es nach Ansicht des BGH vereinbar, dass er an der Vornahme der eigentlichen Tathandlung nicht mitwirkte, da Mittäterschaft auch durch – entsprechend gewichtige – Beteiligung an Vorbereitungshandlungen begründet werden könne. (2) Bei gutem Glauben an die Rechtmäßigkeit des Genehmigungsbescheides geht der BGH von mittelbarer Täterschaft aus. Der unmittelbar Ausführende handele als Werkzeug des Amtsträgers, weil dieser die entscheidende „Rechtschranke“ für die Herbeiführung des tatbestandlichen Erfolgs öffne. Der in Gang gesetzte Umweltverstoß stelle sich als „sein Werk“ dar; auch wenn er zwar nicht die treibende Kraft sei, so sei er doch infolge seines tatsächlichen und rechtlichen Überblicks über das Geschehen dessen Zentralgestalt.

Diese Ausführungen sind nicht unwidersprochen geblieben. Die Gegenansicht kann eine Tatherrschaft des Amtsträgers in solchen Fällen nicht ausmachen, denn die Inanspruchnahme der Gestattung durch einen Verwaltungsakt liege dem Grund und Um-

fang nach in der Hand des Empfängers; der Gebrauch stelle eine wesentliche Zäsur dar.

Zum anderen kann ein Unterlassen Gegenstand der Betrachtung sein, falls der Amtsträger gegen Umweltverschmutzungen durch Dritte nicht einschreitet. Die Rechtsprechung hatte sich vor allem mit der Garantstellung eines Bürgermeisters zu befassen, der es unterließ, Grundstückseigentümer an der Einleitung verunreinigten Abwassers in die Kanalisation zu hindern⁴⁴. Der BGH nahm in diesem Fall eine Rechtspflicht zum Handeln an, da der Amtsträger als Beschützergarant dafür Sorge zu tragen habe, dem Gesetz widersprechende Umweltbeeinträchtigungen zu verhindern. Die Literatur ist dem unter der Maßgabe beigetreten⁴⁵, dass es sich bei der Obhut und Pflege der jeweiligen Umweltgüter tatsächlich um Primärpflichten aufgrund konkreter Aufgabenzuweisung handeln müsse. Auszuschließen ist überdies auch nicht, dass sich eine Garantstellung aus Ingerenz ergibt, wenn durch Erteilung einer rechtswidrigen Genehmigung ein unerlaubtes Risiko geschaffen wurde; den Amtsträger träfe dann die Pflicht, die Rücknahme der Genehmigung anzustreben⁴⁶.

5. Ausblick und Schluss

Wie bereits eingangs angedeutet, ist davon auszugehen, dass sich das deutsche Umweltstrafrecht bewährt hat. Damit dürfte es keinen Anlass geben, es in seinen grundlegenden Strukturen anzutasten. Insbesondere drei Diskussions- und Entwicklungstopoi zeichnen sich dennoch im umweltstrafrechtlichen Bereich ab: der Standort – oder auch die Lozierung – des Umweltstrafrechts im StGB oder in einem künftigen Umweltgesetzbuch (UGB) (dazu unter a)), eine enge Grenzziehung nach unten im Hinblick auf die erfassten Straftaten (dazu unter b)) und die Rechtssetzung der Europäischen Union im Bereich der Umweltkriminalität (dazu unter c)).

a) Standort des Umweltstrafrechts

Der die Grundlage der Regierungsarbeit bildende Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU

und SPD sieht vor, dass die Diskussion um eine Vereinfachung und Zusammenfassung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch (UGB) neu in Gang gesetzt werden soll⁴⁷. Wie schon im Rahmen des politischen Prozesses betreffend die Vorgängerentwürfe 1990-1998 wird sich erneut die Frage stellen, ob auch das Umweltstrafrecht in ein solches UGB Eingang finden sollte. Stimmen aus unerwarteter Richtung plädierten in den 1990er Jahren dafür, das Umweltstrafrecht in das UGB mit einzubeziehen, um so die Verwerfungen zwischen Umweltverwaltungsrecht und Umweltstrafrecht umfänglich auszumerzen⁴⁸. Insgesamt überwogen jedoch schon seinerzeit die Vertreter der Auffassung, dass eine solche Eingliederung der Umweltschutzdelikte in das UGB nicht erforderlich, ja nicht einmal wünschenswert sei⁴⁹. Wesentlicher Gesichtspunkt, der aus ihrer Sicht gegen die Integration spricht, ist die Appellativfunktion des Standortes der Regelungen im StGB. Daran hat sich seither nichts geändert, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass das Umweltstrafrecht in ein künftiges UGB eingebunden wird.

b) Engere Begrenzung des strafrechtlichen Schutzes – Ausscheiden von Bagatelldelikten

Nach wie vor beklagt insbesondere die Literatur, dass die untere Grenze des Anwendungsbereichs des Umweltstrafrechts nach oben korrigiert werden müsse. Es halten sich beständig Forderungen, Bagatelldeliktalität aus dem Anwendungsbereich wirksam auszuschließen⁵⁰. Die Vertreter dieser Auffassung vermögen kein schlüssiges gesetzgeberisches Konzept zu erkennen, das die unterschiedlichen Stoßrichtungen von Kriminalstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht hinreichend berücksichtigt⁵¹. Derartige Änderungen genießen derzeit aber ersichtlich nicht die Aufmerksamkeit des Gesetzgebers; dieser hat sich zuletzt in der 14. Legislaturperiode mit den Themen Umweltkriminalität und Umweltstrafrecht befasst⁵².

c) Europarechtliche Einflüsse

Mit dem Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates der Europäischen Union vom 27. Ja-

nuar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht⁵³ sowie zuvor schon aufgrund des von der Kommission am 15. März 2001 vorgelegten Vorschlages für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt⁵⁴, der auf Artikel 175 Absatz 1 EG-Vertrag gestützt war, zeichnet sich ab, dass das Umweltstrafrecht in Zukunft auch unter stärkerem europarechtlichem Einfluss stehen wird⁵⁵. Im Falle der beiden genannten Rechtsakte verhinderten dies noch ungeklärte Kompetenzfragen. Mit seiner Entscheidung vom 13. September 2005⁵⁶ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) jedoch entschieden, dass die Umweltschutzkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auch die Befugnis einschließen, den Mitgliedstaaten aufzugeben, schwere Umweltverstöße mit strafrechtlichen Sanktionen zu ahnden. Der Gerichtshof hob den Rahmenbeschluss des Rates aus dem Jahr 2003 auf, der diese Befugnis der Regierungszusammenarbeit auf der Grundlage der so genannten Dritten Säule, dem intergouvernementalen Recht, vorbehielt. Damit ist nun der Weg frei für gemeinschaftsrechtliche Rechtsetzungsakte in diesem Bereich.

Anmerkungen

¹ Wessels/Beulke, Strafrecht Allgemeiner Teil, Heidelberg, 32. Aufl. 2002, Rn 4.

² Eingehend zu den Prinzipien des Umweltrechts Kloepfer, Umweltrecht, München, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn 1 ff.; an der Qualität als Rechtsgrundsätze zweifelnd Reinhardt, LKV 1994, S. 244 (245).

³ Arndt in Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg, 7. Aufl. 2003, VIII Rn 46.

⁴ Ebda., VIII Rn 49.

⁵ Diesen Vorwurf (m. w. N.) entkräftet mit überzeugender Analyse Rogall in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 795 (805 ff.).

⁶ Dazu Arndt (Fn 3), VIII Rn 110.

⁷ Dazu Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, München, 2. Aufl. 2002, Rn 205 ff.

⁸ Von 74 % auf 58,8 % 1997; dazu ebda., Rn 185; vgl. auch Schall, NStZ-RR 2002, S. 33; dort und in NStZ-RR 2005, S. 33, stellt dieser auch einen Zusammenhang mit der geringen Rechtsprechungsdichte zum Umweltstrafrecht her.

⁹ Rogall (Fn 5), S. 835.

¹⁰ Schmidt/Schöne, NJW 1994, S. 2514 (2519).

¹¹ BT-Drs. VI/2710; Otto, Jura 1995, S. 134, zieht die zeitliche Grenze erst Mitte der 1970er Jahre.

¹² Vgl. Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 3; allgemein zur Entwicklung des modernen Umweltrechts in der Folge dieses Programms Kloepfer (Fn 2), § 2 Rn 76 ff.

¹³ Vgl. Rogall (Fn 5), S. 804.

¹⁴ Z. B. das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) – dort § 38 a. F. –, das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) – dort § 64 a. F. –, das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) a. F. (nunmehr KrW-/AbfG) – dort § 16 a. F. – und das Atomgesetz (AtG) – dort § 45 a. F. –.

¹⁵ Achtzehntes Strafrechtsänderungsgesetz – Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität – vom 28.03.1980, BGBl I 1980 S. 373.

¹⁶ Durch das Sechstes Gesetz zur Reform des Strafrechts (6. StrRG) vom 26.01.1998, BGBl I 1998 S. 164, wurde dieser 28. zum 29. Abschnitt.

¹⁷ Lackner/Kühl, StGB, München, 25. Aufl. 2004, Vor § 324 Rn 1. Im folgenden sind §§ ohne Gesetzesangabe solche des StGB.

¹⁸ Rogall (Fn 5), S. 797 f. m. w. N.

¹⁹ Vgl. nur Übersicht bei Schönke/Schröder, StGB, München, 26. Aufl. 2001, Vor §§ 324 ff. vor Rn 1.

²⁰ Begründung des Gesetzentwurfes, BT-Drs. 8/2382, S. 1; Franzheim/Pohl, Umweltstrafrecht, Köln u. a.,

2. Aufl. 2001, Rn 1; Küpper, Strafrecht Besonderer Teil 1, Berlin u. a., 2. Aufl. 2001, § 5 Rn 85.

²¹ Rogall (Fn 5), S. 804 ff.

²² BT-Drs. 12/192.

²³ Einunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (31. StrÄndG – 2. UKG) vom 27.06.1994, BGBl I 1994 S. 1440.

²⁴ S. Fn 16.

²⁵ BGBl I 1998 S. 1882.

²⁶ BGBl I 2001 S. 1950.

²⁷ Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 2.

²⁸ S. statt vieler Wessels/Hettinger, Strafrecht Besonderer Teil/1, Heidelberg, 27. Aufl. 2003, Rn 1058; des Versuchs einer Systematisierung enthalten sich gänzlich z. B. Krey/Heinrich, Strafrecht Besonderer Teil Band 1, Stuttgart, 13. Aufl. 2005, Rn 809 ff.

²⁹ Kindhäuser, Strafrecht Besonderer Teil I, Baden-Baden, 2. Aufl. 2004, § 73 Rn 1 ff., der die handlungsorientierten Delikte ausgehend von den geschützten Umweltmedien allerdings als „multimediale“ Regelungen bezeichnet; Rogall (Fn 5), S. 819.

³⁰ Küpper (Fn 20) behandelt die Umweltstraftaten als gemeingefährliche Delikte, vgl. dort § 5.

³¹ Geraffte instruktive Darstellung zum Streitstand bei Küpper (Fn 20), § 5 Rn 87 ff.

³² Dagegen dezidiert Krey/Heinrich (Fn 28), Rn 813 i. V. m. Fn 6.

³³ Bloy, JuS 1997, S. 577 (579 ff.) mit umfassender Herleitung und z. w. N.; i. E. ebenso Tröndle/Fischer, StGB, München,

53. Aufl. 2006, Vor § 324 Rn 3 f.; Lackner/Kühl (Fn 17), Vor § 324 Rn 7.

³⁴ Wobei festzuhalten ist, dass dadurch nicht die gesamte Bandbreite der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG strafbewehrt ist, Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 13; Tröndle/Fischer (Fn 33), Vor § 324 Rn 3.

³⁵ BT-Drs. 8/2382, S. 9 f.

³⁶ Ausführlich dazu Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 26 ff.; Franzheim/Pfohl (Fn 20), Rn 10 ff.; zum Verhältnis zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsmaßstäben vgl. auch die Schwierigkeiten im Rahmen des § 113 Abs. 1, statt aller Wessels/Hettinger (Fn 28), Rn 632 ff., v. a. 635 f.

³⁷ Otto, Jura 1995, S. 134 (138).

³⁸ Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 33; OLG Frankfurt, Urt. v. 22.05.1987, Az. 1 Ss 401/86, NJW 1987, S. 2753 (2756).

³⁹ Grundlegend BGH, Urt. v. 03.11.1993, Az. 2 StR 321/93, BGHSt 39, 381 (387), durch das der BGH zugleich die Entscheidung des OLG Frankfurt (Fn 38) bestätigte.

⁴⁰ Näher Wasmuth/Koch, NJW 1990, S. 2434; Rogall, NJW 1995, S. 922.

⁴¹ Allgemein dazu Horn, NJW 1981, S. 1; Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 49 ff.; Pfohl, NJW 1994, S. 418.

⁴² Beklagt seitens Schmidt/Schöne, NJW 1994, S. 2154 f.

⁴³ S. Fn 39, bestätigt durch BVerfG, Beschl. v. 04.10.1994, Az. 2 BvR 322/94, NJW 1995, S. 186.

⁴⁴ BGH, Urt. v. 19.08.1992, Az. 2 StR 86/92, BGHSt 38, S. 325.

⁴⁵ U. a. Michalke, NJW 1994, S. 1693 (1695).

⁴⁶ S. Fn 39.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

CHINA

MICHAEL KLOEPFER

Juni 2006

www.kas.de/china

www.kas.de

⁴⁷ Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach 2005, S. 67.

⁴⁸ So z. B. Eser, Verhandlungen des Neun- undfünfzigsten Deutschen Juristentages, München 1992, Bd. 2, S. N 70-72, bei dem Sendler, NVwZ 1996, S. 1145 (1148), davon ausging, ihm sei das StGB in seiner Entität „sakrosankt“.

⁴⁹ Sendler ebda.; Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil –, Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes, Berlin 1990, S. 25; Rogall (Fn 5), S. 819.

⁵⁰ Rogall (Fn 5), S. 807, schließt sich dieser Forderung mit einem Zitat von Ransiek an, es sei „grotesk, dass sich Strafgerichte damit befassen müssen, ob derjenige, der seinen Hund abkoten lässt, § 326 erfüllt.“

⁵¹ Bloy, JuS 1997, S. 577 (587); Kloepfer/Vierhaus (Fn 7), Rn 215; Meinberg, NJW 1990, S. 1273.

⁵² Eigene Recherchen im Bundestagsinformationssystem und beim Parlamentsspiegel vom 13.04.2006.

⁵³ ABI. EU L 29 vom 05.02.2003, S. 55.

⁵⁴ ABI. EU C 180 vom 26.06.2001, S. 238.

⁵⁵ Auch wenn Lackner/Kühl (Fn 17), Vor § 324 Rn 16, den Umsetzungsbedarf im Falle der Gültigkeit des Ratsbeschlusses für gering hielten (s. dort auch für weitere europäische Einflüsse); wie hier Rogall (Fn 5), S. 835.

⁵⁶ EuGH (GrK), Urt. v. 13.09.2005, Rs. C 176/03, abrufbar unter <http://www.curia.eu.int>, letzter Aufruf am 12.04.2006.