

BUCHREZENSIONEN

VERWALTUNGSHANDELN UND STRAFRECHT ZUR VERWALTUNGS- AKZESSORietät DES UMWELTSTRAFRECHTS

Von Roland Schmitz;
C. F. Müller, Reihe: Schriften
zum gesamten Wirtschafts-
strafrecht, Band 19, Heidel-
berg 1992, 158 S., DM 78,-

A. Einleitung

Es wird allgemein davon ausgegangen, daß das 1980 in das StGB eingeführte Umweltstrafrecht nicht die von dieser Reform erhoffte Wirkung gezeigt hat: Der strafrechtliche Zugriff ist weitgehend auf den Bagatellbereich privaten und kleingewerblichen Alltagshandeln begrenzt, während Großemittenten, selbst wenn sie erhebliche Umweltbeeinträchtigungen verursacht haben, praktisch kein relevantes Bestrafungsrisiko tragen. Als Gründe hierfür werden im Schrifttum neben einem Implementations- bzw. Vollzugsdefizit bei der Anwendung der Vorschriften und der Ausklammerung der Haftung von Amtsträgern für Umweltbe-

lastungen die Verwaltungsakzessorietät der einzelnen Tatbestände genannt. Mit Verwaltungsakzessorietät ist gemeint, daß die strafrechtlichen Normen gesetzestechnisch dadurch gekennzeichnet sind, daß sie (durch unbestimmte Rechtsbegriffe, Verweisungs- und Blankettatbestände) auf umweltverwaltungsrechtliche Vorschriften bzw. konkrete Verwaltungsakte abstellen und damit die Grenzen der Strafbarkeit nicht autonom vom Strafrecht gesetzt, sondern weitestgehend durch verwaltungsrechtliche Normen und behördliche Entscheidungen bestimmt werden.

Es kann nicht verwundern, daß die Verwaltungsakzessorietät deshalb wiederholt zum Thema einschlägiger Monographien und Aufsätze geworden ist - geradezu einen "Dauerbrenner" der strafrechtswissenschaftlichen Diskussion darstellt¹ - und auch 1988 vom 57. Deutschen Juristentag unter Berücksichtigung einer Vielzahl hierzu erfolgter Stellungnahmen verhandelt worden ist.

Schmitz hat mit seiner 1991 in Kiel bei Erich Samson vorgelegten strafrechtlichen Dissertation einen weiteren - im Nachgang zum 57. DJT angesiedelten - Versuch unternommen, das Gestrüpp der sanktions- und verwaltungsrechtlich eng verzahnten Vorschriften zum Zwecke wissenschaftlicher Klärung zu entwirren.

B. Zusammenfassung der Arbeit

Die Untersuchung ist dabei in sieben Teile gegliedert. Nur kurz wird vom Verfasser im 1. Teil (S. 5 - 11) die grundsätzliche Frage behandelt, ob überhaupt an der Verwaltungsakzessorietät festzuhalten ist - was der Verfasser bejaht - oder das Umweltschutzstrafrecht autonom zu regeln sei. Im 2. Teil (S. 12 - 24) wird der Stand der Diskussion in der Wissenschaft zur Verwaltungsakzessorietät dargestellt und schon dabei knapp und informativ die hauptsächlich wissenschaftlichen Streitpunkte, nämlich die schon länger und ausgiebig diskutierte Frage der strafrechtlichen Behandlung rechtswidriger Genehmigungen durch die Behörde sowie das relativ neu "entdeckte" Problemfeld der behördlichen Duldung von Umweltbeeinträchtigungen nachgezeichnet. Im 3. und 4. Teil (S. 25 - 81) untersucht der Verfasser dann detailliert die Problematiken der rechtswidrigen Genehmigung unter dem Gesichtspunkt des strafrechtlichen Rechtfertigungsgrundes (3.

¹ Kritisch zu der seiner Ansicht nach einen "Tummelplatz ... für eine exponentiell anwachsende Anzahl vor allem rechtsdogmatischer Publikationen und damit einhergehender wissenschaftlicher Qualifizierungs- und Profilierungsaktivitäten" darstellenden Veröffentlichung zur Verwaltungsakzessorietät verhält sich Rüter, in: Baden-Württembergische Strafverteidiger e.V. (Hrsg.), 12. Strafverteidigertag, 1989, S. 143.

Teil, S. 25 - 59) bzw. des Tatbestandsausschlusses (bei den §§ 324, 326 StGB - Gewässerverunreinigung und Abfallbeseitigung; S. 60 - 66) sowie den Spezialkomplex belastender Verwaltungsakte (gemeint ist damit primär die Bedeutung rechtswidriger Auflagen und Weisungen für das Strafrecht; S. 67 - 79). Im Vordergrund der Betrachtung steht dabei die Frage, wie sich die Rechtswidrigkeit einer Verwaltungsentscheidung auf die Strafbarkeit des Täters auswirkt, der im Rahmen des ihm behördlich Erlaubten handelt. Die herrschende Meinung stellt sowohl bei belastenden wie begünstigenden Verwaltungsakten darauf ab, ob diese als wirksam oder nichtig anzusehen sind, während es ihr auf die inhaltliche Frage der Rechtswidrigkeit oder Fehlerhaftigkeit der Verwaltungsentscheidung nicht ankommt. Entscheidend ist also nach der herrschenden Meinung nur die verwaltungsrechtliche Bestandskraft der Verwaltungsentscheidung, nicht aber deren materielle Richtigkeit. Offensichtliche Ungerechtigkeiten dieser Position - auch derjenige, der sich eine Genehmigung erschlichen, diese durch Drohung, Bestechung oder in sonstigem kollusiven Zusammenwirken mit Amtsträgern erlangt hat, kann sich strafrechtlich auf die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes berufen - werden dadurch zu korrigieren versucht, daß die Berufung auf eine Genehmigung dort ausscheiden soll, wo sich dies als "rechtsmißbräuchlich" darstellt. Schmitz stellt dieser Auffassung die These entgegen: "Grundsätzlich stellen nur rechtmäßige Genehmigungen einen Rechtfertigungsgrund dar, weil nur so ein angemessener Rechtsgüterschutz möglich ist" (S. 30). Diese These hält er auch mit Art. 103 Abs. 2 GG, ferner dem Gedanken der Einheit der Rechtsordnung und dem des Vertrauensgrundsatzes - den die herrschende Meinung zur Begründung ihrer Position betonen - grundsätzlich für vereinbar. Im Ergebnis kommt er damit letztlich zu einem vom Verwaltungsrecht abgekoppelten, eigenständigen strafrechtlichen Rechtswidrigkeitsbegriff, der auf den materiellen Rechtsgüterschutz abstellt.

Im 5. Teil (S. 82 - 118) wird dann die Problematik der behördlichen Duldung differenziert behandelt. Hierbei stellt sich aus strafrechtlicher Sicht die Frage, ob ein Nichteingreifen der Behörde tatbestandsausschließende oder rechtfertigende Wirkung haben kann. Die herrschende Meinung verneint dies grundsätzlich und erkennt allenfalls bei schwebenden Genehmigungsverfahren die bewußte Duldung als stillschweigend erteilte vorläufige Gestattung an oder berücksichtigt diese als Ursache eines auf Seiten des

Betroffenen ggf. entstehenden Verbotsirrtums. Schmitz behandelt die Frage der Duldung dagegen parallel zu der der Genehmigung: Die rechtmäßige Duldung führt nach seiner Vorstellung dann, wenn die Behörde Kenntnis von dem ordnungsrechtlich erheblichen Zustand und der Emittent Kenntnis von der Duldung hat, zu einem strafrechtlichen Rechtfertigungsgrund (S. 116 - 118).

Im 6. Teil werden die strafrechtlichen Konsequenzen verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe untersucht. Es geht dem Verfasser dabei um die Frage, welche strafrechtlichen Konsequenzen es hat, wenn einem Anlagenbetreiber durch behördliche Verfügung die durch seinen Betrieb verursachte Emission untersagt wird und er dagegen verwaltungsrechtliche Rechtsmittel einlegt (S. 119). Schmitz kommt hier zu dem Ergebnis, daß die Aufhebung allein noch nicht die Strafbarkeit begründe, vielmehr schwebende Widerspruchsverfahren als Duldung aufzufassen seien. Allerdings binde die rechtmäßig ergangene, sofort vollziehbare Untersagung den Betroffenen regelmäßig, verstößt er gegen sie, mache er sich strafbar. Das gelte nur dann nicht, wenn es ihm gelinge, die aufschiebende Wirkung verwaltungsrechtlich wiederherzustellen (S. 140).

Fragt man nach den konkreten umweltstrafrechtlichen Konsequenzen der Untersuchungsergebnisse von Schmitz, so ergibt sich ein heterogenes Bild: Während bei rechtswidrigen Gestattungen unter Zugrundelegung seiner Konsequenzen eine tendenzielle Strafverschärfung eintritt, sind die Ergebnisse bei rechtswidrigen Auflagen und insbesondere bei Duldungen - was Schmitz nicht verkennt - eher "umweltnutzerfreundlich" als umweltschutzfördernd (S. 144).

In den jeweiligen Teilen werden an deren Ende, wie auch im 7. Teil noch einmal insgesamt (S. 141 - 144), die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt, was dem Leser eine knappe Orientierung ermöglicht. Hierzu tragen auch die verschiedenen vom Verfasser gebildeten Beispielfälle sowie mehrere anschauliche Diagramme bei.

C. Würdigung

Das Verdienst der gut verständlichen, knapp und doch präzise argumentierenden Arbeit liegt darin, verschiedene, andernorts überwiegend getrennt behandelte Aspekte der Verwaltungsakzessorität (speziell Genehmigung, Duldung und verwaltungsrechtliches Rechtsmittelverfahren) unter Einbeziehung der verschiedenen neueren Stellungnahmen

aus dem Schrifttum, speziell im Gefolge des 57. DJT, zusammengefaßt und eigenständig gewürdigt zu haben. Aus strafrechtsdogmatischer Sicht eröffnet die Arbeit dabei - besonders bei den in der Wissenschaft noch nicht so aufgearbeiteten Themen der Duldung und des verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelverfahrens - neue Einsichten für die weitere Diskussion. Seine Untersuchungsergebnisse, die in der grundsätzlichen Bejahung von Verwaltungsakzessorität bei gleichzeitiger Ablehnung einer als "sklavisch" empfundenen Verwaltungsakzessorität liegen, stehen in Übereinstimmung mit einer im Schrifttum vordringenden Position², die auf die materielle Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung abstellen will.

Ob mit dieser Position der "Stein der Weisen" für ein effektiveres Umweltstrafrecht gefunden wurde, ist allerdings zweifelhaft. Die Gründe, die die herrschende Meinung dazu veranlassen, nicht auf die materielle Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten, sondern auf deren Wirksamkeit abzustellen, scheinen mir nicht entkräftet zu sein. Bei der auf eine materielle Rechtswidrigkeit abstellenden Konzeption ergäbe sich nämlich die rechtssystematisch wie rechtspolitisch abzulehnende Konsequenz, daß das Strafrecht teilweise (nämlich dort, wo Verhalten kriminalisiert würde, das auf wirksamen Genehmigungen basiert) eine Vorreiterrolle im Umweltschutz übernehmen würde und nicht - was es aber stets sein muß - nur ultima ratio der Rechtspolitik wäre. Solange die Umweltverwaltung nicht primär ökologischen Zielen verpflichtet ist, ja sogar von "Verfälschungen zwischen Verwaltungsbehörden und Privatwirtschaft sowie von sachfremden Rücksichtnahmen"³ auszugehen ist, kann ein effektiver strafrechtlicher Zugriff nicht möglich sein, ohne zu unerträglichen strafrechtsimmanenten Widersprüchen zu kommen. Das geltende, mit seinen zentralen Zugriffsmustern aus dem 19. Jahrhundert stammende Strafrecht ist bei der Erfassung und individuellen Zurechnung "moderner" Konflikte/Probleme - wie dies im besonderen Maße die Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen darstellt - schlicht überfordert. Das gilt namentlich für die strafrechtliche Erfassung von Handlungen, die sich wegen deren naturwissenschaftlicher (Stichwort: Problem der strafrechtlichen Kausalität bei Summations- und Kumulationseffekten) oder politisch-sozialer Komplexität (Stichworte: Anwachsen des Leistungsstaates, Verrechtlichung

² Vgl. hierzu nur Schall NJW 1990, S. 1267.

³ Breuer NJW 1988, S. 2073.

der Lebenswelt) nicht mehr eindeutig einzelnen Individuen zurechnen lassen. Mit dem Strafrecht lassen sich politische Grundentscheidungen des Gesetzgebers nicht revidieren, ohne daß man unverzichtbare strafrechtliche Grundprinzipien (Stichwort: Das Strafgesetzbuch als Magna Charta des Verbrechers) aushöhlt. Eine Abkoppelung des strafrechtlichen vom verwaltungsrechtlichen Rechtswidrigkeitsbegriff müßte - worauf verschiedentlich hingewiesen wurde - deshalb zu unerträglichen Antinomien und Aporien⁴ führen. Für die Praxis würde das bedeuten, daß der Strafrichter zum "obersten Richter" über den Umweltschutz einschließlich der Beurteilung des Verwaltungshandelns würde. Und schließlich ist nicht auszuschließen, daß bei dieser Konzeption alle - oder jedenfalls viele der - Umstände, die heutzutage als Probleme des objektiven Tatbestandes oder der Rechtswidrigkeit erscheinen, bei der Prüfung der inneren

Tatseite als Probleme des Vorsatzes und des Unrechtsbewußtseins wiederaufleben würden.

Ein weiteres, indirektes Verdienst der Untersuchung von Schmitz liegt deshalb darin, Anlaß zu geben, grundlegend nach den Möglichkeiten und Grenzen des strafrechtlichen Umweltschutzes zu fragen, eine Fragestellung, die bei Schmitz deutlich in den Hintergrund tritt. Eine solche grundlegende Betrachtung müßte dabei in Rechnung stellen, daß sowohl ein vom Verwaltungsrecht abgekoppeltes Strafrecht überfordert wäre, als auch ein rein verwaltungsakzessorisches Strafrecht bei umweltverwaltungsrechtlichen Vorgaben, nach denen die "Bewirtschaftung" der Umwelt vor deren Schutz angesiedelt ist, ein Papiertiger bleiben muß. Mit anderen Worten: Mit oder ohne Verwaltungsakzessorietät scheint das Umweltstrafrecht nicht zu funktionieren. Aus diesem Dilemma kann nur ein grundsätzliches Umdenken helfen. Deshalb ist

zu fragen, ob das Umweltstrafrecht zum Zwecke eines besseren und effektiveren Umweltschutzes - so paradox das auch auf den ersten Blick erscheinen mag - aus dem StGB zu streichen⁵ und statt dessen nach alternativen Sanktionen⁶ zu suchen ist.

STEPHAN BARTON

4 Vgl. Schönemann wistra 1986, S. 238, der danach fragt, was sich ergeben würde, "wenn ein Bürger gegen eine behördlich patentierte Gewässerbenutzung Nothilfe üben" würde.

5 Für eine "ersatzlose Streichung" der "Strafgesetze gegen die Umwelt" spricht sich Backes für den Fall aus, daß der Gesetzgeber auf dem Umweltsektor das Verhältnis Strafrecht - Verwaltungsrecht nicht neu bestimmt; vgl. Backes, in: Baden-Württembergische Strafverteidiger e.V. (Hrsg.), 12. Strafverteidigertag, 1988, S. 153/164.

6 Hier ist speziell an das Ordnungswidrigkeitenrecht zu denken; vgl. dazu Seelmann NJW 1990, S. 1262.