

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT
-Umweltplanung, Ökologie-

Forschungsbericht 101 06 034
UBA-FB 91-046- im Auftrag des Umweltbundesamtes

Die Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltbereich

von

Prof. Dr. Klaus Rogall

Freie Universität Berlin
Institut für Straf- und Strafprozeßrecht

Einführung

Gegenstand und Grundlagen der Untersuchung.....

A. Problemstellung.....	17
B. Auftrag.....	25
C. Programm und Methodik der Untersuchung	25
D. Aufbau des Gutachtens	27

Empirischer Teil

Die rechtstatsächlichen Erhebungen.....

Erstes Kapitel

Die Erhebungen im Justizbereich

A. Aufgabenstellung und Methodik	30
I. Das Untersuchungskonzept und seine Umsetzung	30
II. Beteiligungs- und Antwortverhalten	31
III. Besonderheiten bei einzelnen Ländern	32
B. Ergebnisse und Auswertung der erhobenen Justizdaten.....	33
I. Gesamtaufkommen der Strafverfahren gegen Amtsträger	33
1. Strafverfahren gegen Amtsträger als Anlagenbetreiber	36
2. Strafverfahren gegen Amtsträger wegen Erteilung fehlerhafter Verwaltungsakte	37
3. Strafverfahren gegen Amtsträger wegen Nichtrücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte	37
4. Strafverfahren gegen Amtsträger wegen Nichteinschreitens gegen Umweltstraftaten Dritter.....	38
II. Betroffene Deliktsbereiche im Umweltstrafrecht	39
III. Gründe der Verfahrenseinleitung.....	40
IV. Verfahrenseinstellungen	42
1. Einstellung aus tatsächlichen Gründen gemäß § 170 II StPO	44
2. Einstellung wegen Vorliegens einer nicht teilnahmefähigen Haupttat (§ 170 II StPO)	46
3. Einstellung wegen Vorliegens eines Rechtfertigungsgrundes gemäß § 170 II StPO.....	47
4. Einstellungen nach §§ 153 bis 154 a StPO	48

5.	Erledigungen aus sonstigen Gründen	49
V.	Strafbefehlsanträge	49
VI.	Anklagen	51
VII.	Urteile	52
VIII.	Einstellungen in der Hauptverhandlung	53
IX.	Anhängige Verfahren	54
C.	Hochrechnung der Untersuchungsergebnisse auf das gesamte Bundes- gebiet -Prognosen und Tendenzen-	55
I.	Bewertung des erhobenen Zahlenmaterials	56
II.	Hochrechnung auf der Basis der Gesamtzahl der Staatsanwaltschaften (Hochrechnung I)	57
1.	Methode der Hochrechnung und Zusammenstellung der ver- wertbaren Zahlenangaben	57
2.	Berechnung für die einzelnen Jahre und den gesamten Unter- suchungszeitraum	58
3.	Bewertung dieser Hochrechnung	60
III.	Hochrechnung durch Vergleich mit der polizeilichen Kriminal- statistik und der Einwohnerzahl der einzelnen Bundesländer (Hochrechnung II)	61
1.	Überblick über die Verfahrenszahlen einzelner Bundesländer	62
a)	Bremen	62
b)	Hamburg	63
c)	Hessen	63
d)	Nordrhein-Westfalen	63
e)	Rheinland-Pfalz	64
f)	Saarland	64
g)	Schleswig-Holstein	65
2.	Methode der Hochrechnung	65
3.	Vergleich mit der Kriminalstatistik	66
4.	Vergleich mit der Einwohnerzahl	68
5.	Bewertung dieser Hochrechnung	70
IV.	Aussagen der Hochrechnungen I und II	71
1.	Gesamtzahl der Verfahren gegen Amtsträger im Umwelt- bereich	71
2.	Gesamtzahl der Einstellungen, Strafbefehlsanträge und Urteile	71
3.	Gesamtzahl der Verfahren in den einzelnen Tätigkeitsbe- reichen der Amtsträger	72
4.	Relation der Amtsträgerstrafbarkeit zur Umweltkriminalität und zur Gesamtkriminalität	73
a)	Relation zur Umweltkriminalität	73
b)	Relation zur Gesamtkriminalität	75
D.	Ergebnisse der Auswertung einzelner Verfahrensakten	76
I.	Aufgabenstellung und Vorgehen	76
II.	Die Ergebnisse im einzelnen	76

1.	Gesamtzahl der ausgewerteten Strafverfahren gegen Amtsträger	77
2.	Betroffene Deliktsbereiche im Umweltstrafrecht	77
3.	Fahrlässigkeitstaten	78
4.	Nichteinschreiten gegen Umweltstraftaten Dritter	79
5.	Gründe der Verfahrenseinleitung	80
6.	Beschuldigte	81
7.	Dauer der Verfahren	82
8.	Erledigung der Verfahren	82
	a) Einstellungen im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren	82
	b) Einstellungen in der Hauptverhandlung	83
	c) Strafbefehlsanträge und Verurteilungen	83
III.	Vergleich mit der statistischen Erhebung	84
IV.	Fallbeispiele mit Anmerkungen	85
V.	Schlußbemerkung	93
E.	Stellungnahmen der Staatsanwaltschaften zur Novellierungsbedürftigkeit der Amtsträgerstrafbarkeit im Umweltbereich	95
I.	Überblick zum Meinungsbild	95
	1. Meinungsbild im allgemeinen	95
	2. Meinungsbild im Vergleich der einzelnen Länder	96
II.	Zusammenhang zwischen dem Meinungsbild der Staatsanwaltschaften und der Belastung mit Ermittlungsverfahren	97
III.	Argumentation der Staatsanwaltschaften	98
	1. Argumentation für eine Novellierung der Amtsträgerstrafbarkeit	98
	2. Argumentation gegen eine Novellierung der Amtsträgerstrafbarkeit	100
F.	Zusammenfassung und Bewertung der Untersuchungsergebnisse	102

Zweites Kapitel

Die Erhebungen im Verwaltungsbereich..... 105

A.	Aufgabenstellung und Methodik	105
B.	Darstellung und Bewertung der erhobenen Verwaltungsdaten	107
I.	Behördenbeteiligung und Antwortverhalten	107
II.	Statistische Angaben	108
	1. Gesamtaufkommen der Strafverfahren gegen Amtsträger	109
	2. Der Tatvorwurf	110
	3. Die Verfahrenseinstellungen	110
	a) Einstellungen im Ermittlungsverfahren	111
	b) Erlaß von Strafbefehlen	112
	c) Einstellungen im Hauptverfahren	112

4.	Ergebnis und Bewertung	113
III.	Reaktionen der Verwaltung auf Strafverfahren gegen Amtsträger nach geltendem Recht.....	113
1.	Änderung der Verwaltungsabläufe.....	113
a)	Auswirkungen auf die Geschäftsverteilung innerhalb der Behörden	113
b)	Auswirkungen auf die Beteiligung anderer Behörden	114
c)	Häufigkeit von Rückfragen bei Vorgesetzten.....	114
d)	Änderung des Teamverhaltens.....	115
2.	Disziplinarmaßnahmen	116
3.	Auswirkungen auf die Tätigkeit des einzelnen Amtsträgers.....	117
a)	Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit von Vorgängen.....	117
b)	Auswirkungen auf die Entscheidungsfreudigkeit der Amtsträger	117
4.	Auswirkungen auf das Verhältnis zu anderen Beteiligten.....	118
a)	Beeinträchtigung des Verhältnisses zwischen Behörde und Anlagenbetreiber	118
b)	Veränderung des Anzeigeverhaltens der Behörden gegenüber den Strafverfolgungsorganen	119
IV.	Auffassungen und Reaktionen der Verwaltung bei Änderung der Rechtslage	119
1.	Einführung eines besonderen Straftatbestandes für Amts- träger.....	120
2.	Ausgestaltung eines Straftatbestandes für Amtsträger.....	122
a)	Beschränkung auf bestimmte Umweltstraftaten.....	122
b)	Erfassung fahrlässigen Verhaltens	122
c)	Einführung einer Anzeigepflicht	123
3.	Folgen der Einführung eines besonderen Amtsträgertatbestan- des	124
a)	Auswirkungen auf die Rechtssicherheit	125
b)	Auswirkungen auf die Verwaltungsabläufe	125
c)	Auswirkungen auf die persönliche Arbeitsweise.....	125
d)	Auswirkungen auf das Verhältnis von Justiz und Verwal- tung.....	126
e)	Überblick über die Folgeneinschätzung	126
4.	Präzisierung des verwaltungsrechtlichen Regelungsrahmens.....	127
C.	Ergebnisse der Verbändebefragung.....	128
I.	Einführung eines Straftatbestandes für Amtsträger	128
II.	Folgen der Einführung eines Amtsträgertatbestandes	129
III.	Präzisierung des verwaltungsrechtlichen Regelungsrahmens.....	129
IV.	Auswirkungen auf die Verwaltungsabläufe.....	130
D.	Zusammenfassung und Bewertung der Untersuchungsergebnisse	131

Dogmatischer Teil

Die Amtsträgerhaftung im geltenden Recht..... 135

1. Kapitel

Einführung in die Problematik der Amtsträgerhaftung 137

- A. Begriffsbestimmung 137
- B. Amtsträgerhaftung und Amtsverbrechen 138

2. Kapitel

Fallgruppen der Amtsträgerhaftung im Umweltbereich 141

- A. Die Verletzung der Pflicht zu rechtmäßiger Sachentscheidung 141
 - I. Der Erlaß fehlerhafter Behördenakte 141
 - II. Die Nichtrücknahme fehlerhafter Behördenakte 142
- B. Die Verletzung der Pflicht zum Einschreiten gegen Straftaten, die durch Dritte begangen werden..... 142
- C. Die Verletzung von straftatbezogenen Pflichten innerhalb der Behördenhierarchie 143
- D. Die Verletzung von Pflichten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Anlagen 143

3. Kapitel

Diskussionsstand 144

4. Kapitel

Die Amtsträgerhaftung im einzelnen..... 147

- A. Die Amtsträgerverantwortlichkeit in den Fällen des Anlagenbetriebs 147
 - I. Falltypologie 147
 - II. Strafrechtliche Behandlung..... 147

B.	Die Amtsträgerverantwortlichkeit in den Fällen der Erteilung fehlerhafter Verwaltungsakte	152
I.	Falltypologie	152
II.	Umgrenzung der Fallgruppe	152
	1. Haftung für behördliche Einzelakte	152
	2. Beschränkung auf die Fälle der Erteilung begünstigender Verwaltungsakte	153
III.	Grundstrukturen des Amtsträgerdelikts	153
	1. Unrechtsmaterie und Deliktsstruktur	153
	2. Grundlagen und Strukturprobleme der Amtsträgerverantwortlichkeit	155
	a) Fehlen einer besonderen Haftungsgrundlage	155
	b) Abhängigkeit von der Gestalt der Umweltdelikte	155
	c) Abhängigkeit vom Verhalten des Erlaubnisempfängers	158
	d) Abhängigkeit von der rechtlichen Qualifizierung des Drittverhaltens (Verwaltungsakzessorietät)	159
IV.	Allgemeine Voraussetzungen der Amtsträgerstrafbarkeit	160
	1. Täterqualifikation	161
	2. Erlaß eines Verwaltungsaktes	161
	3. Die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes	164
	a) Verwaltungsrechtlicher Fehlerbegriff	164
	b) Strafrechtliche Korrekturen des Fehlerbegriffs ?	166
V.	Die Verantwortlichkeit des Amtsträgers im einzelnen	169
	1. Haftung bei Erlaß eines nichtigen Verwaltungsaktes	169
	a) Verantwortlichkeit des Genehmigungsempfängers	169
	b) Strafbarkeit des Amtsträgers	172
	2. Haftung bei Erlaß eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes	174
	a) Verantwortlichkeit des Genehmigungsempfängers	174
	aa) Haftungsgrundlagen	174
	bb) Beachtlichkeit der rechtswidrigen Genehmigung	175
	(1) Anknüpfung an die Wirksamkeit der Genehmigung (<i>h.L.</i>)	176
	(a) Der Grundsatz	176
	(b) Ausnahmen	177
	(aa) Differenzierung nach dem Typus der Genehmigung	177
	(bb) Ausnahmen bei Rechtsmißbrauch ?	178
	[a] Die Fälle des § 48 II S. 3 Nrn. 1, 2, III S. 2 VwVfG	179
	[b] Kollusives Zusammenwirken	182
	[c] Kenntnis des Betroffenen als Wirksamkeitsschranke ?	182
	[d] Unwirksamkeit bei unvorhergesehener Belastungswirkung ?	183
	[e] Wirksamkeitsverlust aufgrund Veraltung ?	186
	(2) Durchgriff auf das materielle Verwaltungsrecht	186

(a)	Strenge Verwaltungsrechtsakzessorietät	186
(b)	Beschränkte Verwaltungsrechtsakzessorietät	187
(c)	Stellungnahme	188
(3)	Einführung eines strafrechtlichen Rechtswidrigkeitsbegriffs	190
(4)	Ergebnis	191
cc)	Strafbarkeit des Genehmigungsempfängers	191
b)	Verantwortlichkeit des Amtsträgers	192
aa)	Mittäterschaft des Amtsträgers	192
bb)	Teilnahme des Amtsträgers	193
cc)	Mittelbare Täterschaft des Amtsträgers	194
(1)	Die Auffassung der <i>h.L.</i>	194
(2)	Die Gegenmeinung	195
(3)	Stellungnahme	196
dd)	Fahrlässigkeitshaftung des Amtsträgers	199
C.	Die Amtsträgerverantwortlichkeit in den Fällen der Nichtrücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte	201
I.	Falltypologie	201
II.	Tatbestandliche Grundlagen	201
III.	Garantenstellung des Amtsträgers	202
1.	Grundlagen	202
2.	Haftung aus Ingerenz	204
a)	Meinungsstand im Umweltstrafrecht	205
b)	Stellungnahme	208
3.	Obhutsgarantenstellung des Amtsträgers	209
4.	Überwachungsgarantenstellung des Amtsträgers außerhalb der Ingerenz	209
a)	Verantwortlichkeit für das Verhalten des Genehmigungsempfängers	210
b)	Verantwortlichkeit aus dem Gesichtspunkt der Überwachung sachlicher Gefahrenquellen im Betreiberbereich	211
5.	Zwischenergebnis	212
6.	Nochmals: Ingerenz und Verkehrspflichten	212
IV.	Umfang der Garantenpflicht	214
V.	Kausalität und Zurechenbarkeit der Amtsträger-Unterlassung	215
VI.	Täterschaft des Amtsträgers	216
D.	Die Amtsträgerverantwortlichkeit in den Fällen des Nichteinschreitens gegen Umweltstraftaten Dritter	217
I.	Falltypologie	217
II.	Strafbarkeit des Dritten	217
III.	Strafbarkeit des Amtsträgers	217
1.	Garantenstellung der Amtsträger in den Umweltverwaltungsbehörden	218

a)	Die Auffassung der <i>h.L.</i> : Beschützergarantenstellung des Amtsträgers.....	218
b)	Die Gegenmeinung.....	222
c)	Stellungnahme.....	223
2.	Garantenstellung der allgemeinen Amtsträger.....	228
3.	Umfang der Garantienpflicht.....	228
4.	Sonstige Strafbarkeitsvoraussetzungen.....	229
5.	Täterschaft und Teilnahme.....	229
E.	Verantwortlichkeit innerhalb der Behördenhierarchie.....	230
I.	Fallgruppen.....	230
II.	Amtsträgerverantwortlichkeit auf der Ebene der Gleichordnung.....	231
III.	Amtsträgerverantwortlichkeit in Unter- und Überordnungsverhältnissen.....	231
IV.	Verantwortlichkeit bei Beteiligung mehrerer Behörden.....	232
V.	Ergebnis.....	233

5. Kapitel

	<i>Zusammenfassung und Bewertung des geltenden Rechtszustandes</i>	234
--	------------------------------------------------------------------------------	-----

Rechtspolitischer Teil

	Kriminalpolitische Überlegungen und Vorschläge.....	237
--	--------------------------------------------------------	-----

A.	Vorbemerkung.....	239
B.	Kriminalpolitische Grundlegung: Zur Legitimität der Amtsträgerstrafbarkeit im geltenden Recht.....	239
I.	Allgemeine kriminalpolitische Anforderungen.....	240
II.	Kriminalpolitische Aspekte des Amtsstrafrechts.....	241
III.	Anwendung dieser Grundsätze auf das geltende Recht.....	242
1.	Die Strafwürdigkeit des Amtsträgerfehlverhaltens.....	242
2.	Ultima-ratio-Prinzip und Strafbedürftigkeit.....	244
3.	Ergebnis: Sanktionswürdigkeit und Sanktionsbedürftigkeit von Amtsträgerfehlverhalten im Umweltbereich.....	245
C.	Die Amtsträgerhaftung de lege ferenda -Aussagen zum Handlungsbedarf vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse.....	246
I.	Regelungsermessen des Gesetzgebers.....	246

II.	Der dogmatischen Ist-Zustand: Zwänge zur Reform ?	246
III.	Zur Bewährung des geltenden Rechts in der Praxis: Versagen oder Erfolg der strafrechtlichen Sanktion ?	249
IV.	Analyse der Folgen einer Gesetzesänderung	251
	1. Dysfunktionale verwaltungspraktische Auswirkungen	251
	2. Kompetentielle Probleme	253
	3. Systematische Folgeprobleme ?	254
	4. Stärkung der Verwaltung gegenüber der Politik ?	254
V.	Kriminalpolitische Bilanz und Gesamtbewertung	255
VI.	Ergebnis: Kein aktueller gesetzgeberischer Handlungsbedarf	257
D.	Lösung bei Einführung eines selbständigen Amtsträgertatbestandes	258
I.	Mögliche Regelungsmodelle	258
	1. "Amtsdeliktische" Lösungen	258
	a) "Mißbrauch der Amtsgewalt"	258
	b) "Umweltuntreue"	259
	c) Stellungnahme	260
	2. "Umweltdeliktische" Lösungen	260
	3. "Kleine" Lösungen	261
	a) "Kleine" umweltdeliktische Lösungen	261
	b) Umwandlung von Sonderdelikten in Allgemeindelikte ("Umwandlungsmodell")	261
	c) "Beschränkte" Einheitstäterlösung	261
	d) Das "Anzeigemodell"	262
	4. Stellungnahme	263
II.	Reichweite des umweltdeliktischen Lösungsmodells	263
	1. Horizontale Erstreckung des Tatbestandes	263
	2. Vertikale Erstreckung des Tatbestandes	264
	3. "Externe" Tatbestandsbeschränkungen ?	264
	4. "Interne" Tatbestandsbeschränkungen ?	264
E.	Ergebnis	266

Schluß

Thesen zur Novellierungsbedürftigkeit der Amtsträgerstrafbarkeit	267
Tabellen- und Grafikanhang	273
Literaturverzeichnis	287
Fundstellenverzeichnis der Rechtsprechung zur Amtsträgerstrafbarkeit	315