

TEXTE

135/2019

Status quo und Weiterentwicklung des Umweltstrafrechts und anderer Sanktionen: Instrumente zur Verbesserung der Befolgung von Umweltrecht (Compliance)

Abschlussbericht

TEXTE 135/2019

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 17 104 0
FB000105

Status quo und Weiterentwicklung des Umweltstrafrechts und anderer Sanktionen: Instrumente zur Verbesserung der Befolgung von Umweltrecht (Compliance)

von

Christiane Gerstetter, Linda Mederake, Stephan Sina, Christoph Stefes,
Heidi Stockhaus, Jenny Tröltzsch
Ecologic Institut, Berlin

Michael Faure
University of Rotterdam

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Ecologic Institut gGmbH
Pfalzburger Str. 43/44
10119 Berlin

Abschlussdatum:

Juni 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Dana Ruddigkeit

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzzusammenfassung

Der vorliegende Bericht befasst sich mit Umweltkriminalität und ihrer Bekämpfung in Deutschland. Er ist Ergebnis eines vom Umweltbundesamt aus den Mitteln des Ressortforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit geförderten Forschungsprojekts. Der Bericht beruht auf einer Auswertung von wissenschaftlicher Literatur und anderen relevanten Dokumenten, Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten, die von mehreren Bundesländern zur Verfügung gestellt wurden, und mehr als 30 qualitativen Forschungsinterviews mit MitarbeiterInnen von Justiz, Staatsanwaltschaften, Polizei/Zoll und Umweltbehörden in fünf Bundesländern sowie auf Bundesebene.

Der Bericht gibt einen Überblick über die politische Diskussion zu Umweltkriminalität auf internationaler, europäischer und deutscher Ebene. Er diskutiert die Datenlage zu Umweltstraftaten sowie Umweltordnungswidrigkeiten in Deutschland und präsentiert ausgewählte Daten. Weitere Teile stellen zentrale Erkenntnisse der ökonomischen Analyse des Rechts vor und fassen die Literatur zur Anwendungspraxis der deutschen Behörden zusammen. Die Ergebnisse der Forschungsinterviews werden ebenfalls vorgestellt. Der Bericht identifiziert zudem weiteren Forschungsbedarf. Er endet mit einer Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Handlungsempfehlungen.

Der Bericht bestätigt bisherige Erkenntnisse aus der Literatur, die davon ausgehen, dass in Deutschland ein Defizit beim Vollzug des Umwelt(straf)rechts besteht. Wichtige Faktoren, die dieses befördern sind Personalmangel in Behörden, fehlende Spezialisierung von Behörden, der technisch-naturwissenschaftliche Charakter von Ermittlungen zu Umweltstraftaten, der komplexe Rechtsrahmen sowie die Tatsache, dass Umweltstraftaten im Vergleich zu anderen Typen von Kriminalität häufig keine hohe Priorität beim Vollzug haben.

Abstract

This report is the result of a research project supported by the German Federal Environment Agency (*Umweltbundesamt*), using research funding provided by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. The report is based on a review of existing research literature and other relevant documents, data on environmental infringements received from authorities in several German federal states (*Bundesländer*) and more than 30 qualitative research interviews with enforcement practitioners in courts, prosecutors' offices, police/customs and environmental administrative authorities in five states and at the federal level.

The report provides an overview of the political discussion on environmental crime at the international, European and German levels. It discusses the data situation on environmental crime and environmental infringements in Germany and presents selected data. Further sections introduce central findings of the economic analysis of environmental law and summarises the literature on the implementation of environmental law by German authorities. The results of the research interviews are also presented. Moreover, the report also identifies areas for further research. It ends with a summary of key findings and recommendations.

The report confirms previous findings on an existing deficit in the implementation of environmental (criminal) law in Germany. Important contributing factors are a lack of staff in competent authorities, the lack of specialisation of authorities, the technical and scientific character of investigations into environmental crimes, the complexity of the legal framework and the fact that environmental crimes often do not enjoy a high priority in enforcement compared to other types of crime.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	3
Abstract	3
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung.....	12
Summary.....	21
1 Einleitung	30
2 Überblick über die politische Debatte	31
2.1 International	31
2.2 EU-Ebene	33
2.3 National.....	40
3 Statistische Entwicklung der Umweltkriminalität in Deutschland.....	43
3.1 Statistische Entwicklung der Umweltkriminalität: Ausgewählte Aspekte	43
3.2 Datenlage	46
4 Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten	48
4.1 Datenlage	48
4.2 Statistische Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten und ihrer Sanktionierung	50
4.2.1 Thüringen	51
4.2.2 Schleswig-Holstein	52
4.2.3 Niedersachsen	53
4.2.4 Bayern	57
4.2.5 Nordrhein-Westfalen	60
4.2.6 Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung.....	63
4.3 Zusammenfassung	64
5 Theoretische Ansätze zum Vollzug des Umwelt(straf)rechts	65
5.1 Ziel des Umweltrechts aus ökonomischer Sicht	65
5.2 Instrumente	66
5.2.1 Privatrechtliche Regelungen	67
5.2.2 Ordnungsrechtliche Regulierung	69
5.2.3 Marktinstrumente	69
5.2.4 Weiche Instrumente.....	70
5.2.5 Die Suche nach einem intelligenten Instrumenten-Mix	71

5.3	Rechtsvollzug	72
5.3.1	Die ökonomische Theorie der Abschreckung: Gary Becker	72
5.3.2	Kooperationstheorie	73
5.3.3	Kombination aus Abschreckungsansatz und Kooperationstheorie	73
5.4	Ordnungsrecht vs. Privatrecht?	74
5.5	Strafrecht vs. Verwaltungsrecht?	74
5.6	Optimale Strategien für Inspektionen und sonstige Formen der Überwachung: intelligenter Rechtsvollzug.....	76
5.6.1	Allgemein	76
5.6.2	Ex-ante versus ex-post	78
5.6.3	Ex-ante: risikobasierter Rechtsvollzug	78
5.6.3.1	Ex-post: zielgerichtete Kontrollen	79
5.7	EU-Perspektive.....	79
5.7.1	Warum Harmonisierung?	80
5.7.2	Vollzugsdefizite	81
5.7.3	EU-Umweltstrafrechtslinie	81
6	Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in Deutschland: Erkenntnisse aus der Literatur	84
6.1	Zuständige Behörden.....	84
6.1.1	Umweltstrafrecht	84
6.1.2	Ordnungswidrigkeiten.....	86
6.2	Spezialisierungen	86
6.2.1	Deutschland	86
6.2.2	Andere Mitgliedstaaten	88
6.3	Ressourcen.....	89
6.3.1	Personell.....	89
6.3.2	Technisch.....	92
6.3.3	Andere Mitgliedstaaten	92
6.4	Behördliche Zusammenarbeit	93
6.4.1	Formell	93
6.4.2	Informell.....	97
6.4.3	Andere Mitgliedstaaten	98
6.5	Zusammenfassung	99
7	Empirische Einsichten zum Vollzug des Umweltstrafrechts aus Interviews.....	102
7.1	Methodisches Vorgehen.....	102
7.2	Ausgangspunkt: Vollzugsdefizit im Umweltbereich	104

7.3	Haupthindernisse im Vollzug	105
7.4	Strukturelle Ausgangslage beim Vollzug des Umweltrechts	106
7.5	Einzelaspekte der Situation im Vollzug.....	107
7.5.1	Zur Verfügung stehende Ressourcen	107
7.5.2	Expertise, Spezialisierung, Aus- und Fortbildung	109
7.5.3	Kooperation zwischen verschiedenen Behörden.....	111
7.5.4	Verwendete Instrumente.....	113
7.5.4.1	Abschreckungswirkung der Sanktionen	113
7.5.4.2	Ursachen für geringe Anzahl und Höhe der Sanktionen	115
7.5.4.3	Verwaltungsinstrumente neben dem Ordnungswidrigkeitenrecht	118
7.5.4.4	Wahl der Vollzugs- oder Sanktionsinstrumente	119
7.5.5	Besonderheiten beim Vollzug gegenüber Unternehmen	121
7.5.5.1	Ermittlungsaufwand bei den Behörden	121
7.5.5.2	Waffengleichheit zwischen Behörden und Unternehmen	122
7.5.5.3	Selbstverständnis der Verwaltungsbehörden	123
7.5.5.4	Sanktionierungsmöglichkeiten gegen Unternehmen	123
7.6	Mögliche Erklärungsansätze für die statistische Entwicklung der Umweltkriminalität.....	125
7.7	Verbesserungsvorschläge aus der Praxis.....	126
8	Weiterer Forschungs- und Beratungsbedarf	129
9	Gesamtergebnisse und Handlungsempfehlungen	131
9.1	Gesamtergebnisse	131
9.2	Handlungsempfehlungen.....	133
10	Quellenverzeichnis.....	136
10.1	Literatur	136
10.2	Liste der Forschungsinterviews	145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bekannt gewordene Fälle von Umweltstraftaten nach Bundesländern im Jahr 2016	44
Abbildung 2: Umweltstraftaten gesamt: Bekannt gewordene Fälle nach einzelnen Delikten im Jahr 2016	44
Abbildung 3: Überblick über den Ausgang umweltstrafrechtlicher Verfahren 2016.....	45
Abbildung 4: Thüringen: Umweltbezogene Ordnungswidrigkeitenverfahren (2005-2017).....	51
Abbildung 5: Thüringen: Umweltbezogene Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Verfahrensausgang (2005-2017)	52
Abbildung 6: Schleswig-Holstein: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Immissionsschutz- und Abfallrecht (2005-2017)	53
Abbildung 7: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Besetzte Stellen zum 30.6. des jeweiligen Jahres (2005-2017)	54
Abbildung 8: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Bereich Überwachung/Prävention von Umweltverstößen (2005-2017).....	54
Abbildung 9: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Umweltbezogene Entscheidungen (2005-2017)	55
Abbildung 10: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Umweltschutz: Zwangsmaßnahmen (2005-2017).....	55
Abbildung 11: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: umweltbezogene Ahndung (2005-2017).....	56
Abbildung 12: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Verhältnis zwischen insgesamt besetzten Stellen sowie umweltbezogenen Kontrolltätigkeiten und Ahndungen (2005-2017).....	56
Abbildung 13: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Umweltschutz: Überwachung und Ahndung (2005-2017)	57
Abbildung 14: Stadt Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfall-, Immissionsschutz- und Naturschutzrecht (2007-2017).....	58
Abbildung 15: Stadt Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht nach Verfahrensausgang (2007-2017)	58
Abbildung 16: Landkreis Schweinfurt: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht (2007-2017)	59
Abbildung 17: Landkreis Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht nach Verfahrensausgang (2013-2018).....	59
Abbildung 18: Landkreis Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Naturschutzrecht nach Verfahrensausgang (2013 – 2018)	60
Abbildung 19: Regierungsbezirk Arnberg: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Abfall- und Immissionsschutzrecht (2013-2018)	61
Abbildung 20: Regierungsbezirk Arnberg: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Abfall- und Immissionsschutzrecht nach Verfahrensausgang (2013-2018)...	61

Abbildung 21: Regierungsbezirk Arnberg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Chemikalienrecht nach Verfahrensausgang (2017).....	62
Abbildung 22: Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung: Rückführungen und Bußgeldbescheide (2005 - 2016)	63
Abbildung 23: Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung: kumulierte Bußgeldsumme (2005 - 2016)	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übermittelte Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten	48
Tabelle 2: Antworten aus Interviews bezüglich Effektivität der Bekämpfung der Umweltkriminalität in Deutschland.....	105
Tabelle 3: Antworten auf Frage nach Herausforderungen beim Vollzug des Umwelt(straf)rechts	105

Abkürzungsverzeichnis

AtomG	Atomgesetz
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG/V	Bundesimmissionschutzgesetz/verordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
EIR	Environmental Implementation Review
ENPE	European Network of Prosecutors for the Environment
EnviCrimeNet	Environmental Crime Network
EPA	Environmental Protection Agency
EUFJE	EU Forum of Judges for the Environment
EU	Europäische Union
GENVAL	Ratsarbeitsgruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung"
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
ICCWC	International Consortium on Combating Wildlife Crime
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen
LAGA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
LANA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz

LKA	Landeskriminalamt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NEST	National Environmental Security Task Force
NRW	Nordrhein-Westfalen
OCLAESP	Office central de lutte contre les atteintes a l`environnement et la santé publique
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OWi	Ordnungswidrigkeit
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RiStBV	Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren
SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TEHG	Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen
UBA	Umweltbundesamt
UNEP	United Nations Environment Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VHRM	Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment
WCO	World Customs Union
ZKA	Zollkriminalamt

Zusammenfassung

Auf 110 - 281 Milliarden US Dollar jährlich schätzt ein Bericht aus dem Jahr 2018 den durch Umweltkriminalität weltweit gemachten Umsatz. Die Erkenntnis, dass durch Umweltkriminalität vielfältige und schwerwiegende Schäden verursacht werden, hat in den letzten Jahren auf europäischer und internationaler Ebene zu erhöhter Aufmerksamkeit für das Thema Umweltkriminalität und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung geführt. In Deutschland ist die Diskussion allerdings erst vereinzelt in Politik und Wissenschaft angekommen.

Der vorliegende Bericht soll dazu beitragen, Wissenslücken zu Umweltkriminalität und ihrer Bekämpfung in Deutschland zu schließen. Ein umfassendes Bild von Umweltkriminalität in Deutschland und ihrer Bekämpfung kann allerdings nur gewonnen werden, wenn auch der Vollzug des Umweltrechts durch Verwaltungsbehörden im Allgemeinen Berücksichtigung findet. Soweit erforderlich geht der vorliegende Bericht dementsprechend auch auf allgemeinere Fragen des Umweltvollzugs in Deutschland ein.

Der Bericht beruht auf einer Auswertung von wissenschaftlicher Literatur und anderen relevanten Dokumenten, Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten aus mehreren Bundesländern und mehr als 30 qualitativen Forschungsinterviews mit MitarbeiterInnen von Justiz, Staatsanwaltschaften, Polizei/Zoll und Umweltbehörden in fünf Bundesländern sowie auf Bundesebene.

Der Bericht ist Ergebnis eines vom Umweltbundesamt geförderten Forschungsvorhabens. Neben dem vorliegenden Bericht ist ein weiteres zentrales Ergebnis dieses Forschungsvorhabens die Publikation *Umweltdelikte 2016*, die statistische Daten zur Entwicklung der polizeilich erfassten Umweltkriminalität sowie zur Strafverfolgung präsentiert.¹

Die vorliegende Zusammenfassung

- bietet einen kurzen Überblick über wesentliche Aspekte des Umweltstrafrechts in Deutschland sowie die mit seinem Vollzug befassten Behörden,
- nennt einige wichtige Zahlen zur statistischen Entwicklung der polizeilich erfassten Straftaten und beschreibt die Datenlage im Bereich der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten,
- stellt wichtige Ergebnisse der Interviews mit VollzugspraktikerInnen dar,
- gibt die wesentlichen sonstigen Ergebnisse des Forschungsvorhabens wieder und
- präsentiert Empfehlungen.

Die Langfassung des Berichts enthält daneben zusätzlich einen ausführlichen Überblick über die politische Debatte zu Umweltkriminalität auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, eine Darstellung theoretischer Ansätze zum optimalen Einsatz verschiedener Instrumente zur Bekämpfung von Umweltkriminalität bzw. Verstößen gegen Umweltrecht aus der Sicht einer ökonomischen Analyse des Rechts sowie eine Zusammenfassung des Stands der Literatur zur praktischen Anwendung des Umweltstrafrechts in Deutschland, einschließlich vergleichender Hinweise zu einigen anderen europäischen Ländern.

¹ Die Publikation „Umweltdelikte 2016: Auswertung von Statistiken“ ist unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltdelikte-2016-auswertung-von-statistiken> abrufbar.

Umweltstrafrecht in Deutschland und Behördenstruktur

Die Kernnormen des Umweltstrafrechts finden sich in Deutschland hauptsächlich im Strafgesetzbuch. Zudem gibt es einige strafrechtliche Nebengesetze; vor allem das Bundesnaturschutz-, Tierschutz-, Bundesjagd-, Pflanzenschutz-, Abfallverbringungs- und Chemikaliengesetz sind hier zu nennen.

Viele der umweltstrafrechtlichen Normen beziehen sich auf verwaltungsrechtliche Gesetze, indem sie beispielsweise nur ungenehmigtes Verhalten unter Strafe stellen; es besteht also eine sogenannte Verwaltungsrechtsakzessorietät des Umweltstrafrechts.

Im deutschen Strafrecht gibt es keine Unternehmensstrafbarkeit; strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können daher nur einzelne handelnde Personen innerhalb von Unternehmen.

Neben den Straftatbeständen bestehen in vielen Umweltgesetzen Ordnungswidrigkeitentatbestände; diese sehen Geldbußen für umweltschädigende Verhaltensweisen vor, die typischerweise weniger gravierend sind als die strafrechtlich bewehrten Verhaltensweisen. Geldbußen können auch gegen Unternehmen verhängt werden.

Für die Anwendung des Umwelt(straf)rechts sind – wie auch sonst für den Vollzug von Gesetzen – im föderalen System Deutschlands grundsätzlich die Länder zuständig. Daneben gibt es vereinzelt Bundesbehörden, die am Vollzug des Umweltrechts mitwirken.

Beim Vollzug des Umweltstrafrechts wirken Polizei (und in geringerem Umfang bei grenzüberschreitende Fällen der Zoll), Verwaltungsbehörden, Staatsanwaltschaften sowie Gerichte zusammen. Es bestehen Unterschiede hinsichtlich Behördenstruktur- und -zuständigkeiten zwischen den Bundesländern. Die grundlegende Zuständigkeitsverteilung ähnelt sich aber in den verschiedenen Bundesländern; teilweise ist sie auch durch bundeseinheitliche Gesetze vorgegeben:

- Die Staatsanwaltschaft leitet laut der gesetzlichen Vorgaben strafrechtliche Ermittlungsverfahren und vertritt die Anklage vor Gericht. In Deutschland gilt dabei für die Staatsanwaltschaft das sog. Legalitätsprinzip, d.h. die Staatsanwaltschaft *muss* ermitteln, wenn ein Anfangsverdacht einer Straftat besteht. Sie kann Verfahren aber aus verschiedenen Gründen einstellen, auch gegen Auflagen (wie z. B. Zahlung eines bestimmten Betrags).
- Bei ihrer Ermittlungstätigkeit wird die Staatsanwaltschaft von der Polizei unterstützt, die jedoch in der Praxis den Großteil der Ermittlungsverfahren bis zu ihrem Abschluss eigenständig durchführt. Für Prävention ist dabei in Deutschland die sogenannte Schutzpolizei zuständig, für strafrechtliche Ermittlungen die Kriminalpolizei.
- Die Strafgerichtsbarkeit besteht aus mehreren Instanzen. Die Gerichte entscheiden über von der Staatsanwaltschaft vorgelegte Verfahren sowie über die Zulässigkeit bestimmter Ermittlungsmaßnahmen.
- Die Verwaltungsbehörden sind für den Vollzug des Umweltrechts im Allgemeinen zuständig. Bei ihrer Vollzugstätigkeit stehen ihnen grundsätzlich Kontroll- und Überwachungsinstrumente (Genehmigungen, Inspektionen etc.) zur Verfügung, die es ihnen erlauben, die Einhaltung von Umweltgesetzen zu überwachen und sicherzustellen. Daneben haben die Verwaltungsbehörden verschiedene verwaltungsrechtliche Instrumente zur Verfügung, mit denen Verstöße gegen das Umweltrecht sanktioniert werden (z. B. Bußgelder) oder seine Einhaltung erzwungen werden kann (z. B. Schließung von Anlagen).

Nur einige der genannten Institutionen sind in unterschiedlichem Umfang auf Umweltstrafrecht spezialisiert. Bei den Staatsanwaltschaften wird das Umweltstrafrecht durch die Geschäftsverteilung weitgehend aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität genommen. Dezernate, die für Umweltstrafsachen zuständig sind, sind aber meistens zusätzlich für andere Arten von Straftaten zuständig. Bei den

Gerichten gibt es teilweise Zuständigkeitskonzentrationen für Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenverfahren auf bestimmte Amtsgerichte. Ansonsten werden teilweise über die Geschäftsverteilung Umweltstrafkammern bei den Landgerichten gebildet, teilweise größere Verfahren vor den Wirtschaftsstrafkammern verhandelt. Bei der Polizei gibt es spezialisierte Ermittlungseinheiten oder Ermittler nur bei einigen Landeskriminalämtern. Bei den Umweltbehörden sind vor allem Sonderbehörden wie die Landesumweltämter auf bestimmte Aufgaben des Vollzugs von Umweltgesetzen spezialisiert.

Datenlage und Statistik zu Umweltdelikten

Die Hauptquellen für Daten zur Kriminalitätsentwicklung sowie Strafverfolgung sind in Deutschland die vom Bundeskriminalamt veröffentlichte Polizeiliche Kriminalstatistik sowie die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Strafverfolgungsstatistik. Beide Statistiken werden jährlich veröffentlicht; sie beruhen auf in den Bundesländern gesammelten Daten.

Im Bereich der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten liegen keine bundesweit zentral erfassten Daten vor. Ausnahmen bestehen nur im Bereich des illegalen Handels mit geschützten Arten (Zusammenführung beim Bundesamt für Naturschutz) und der illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung (Zusammenführung beim Umweltbundesamt). Eine deutschlandweite Abfrage auf Länderebene im Zuge des Forschungsvorhabens ergab, dass entsprechende Daten auch auf Länderebene nicht zentral erfasst werden.

In statistischer Hinsicht ist die zentrale Erkenntnis des Vorhabens, dass die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Fälle von Umweltstraftaten trotz Ausdehnung einzelner Straftatbestände zwischen 2004 und 2016 um 32 % gesunken sind, von 29.117 in 2004 auf 19.704 im Jahr 2016. Im Vergleich dazu haben sich die bekannt gewordenen Fälle aller in der Statistik erfassten Straftaten zwischen 2004 und 2016 nur um 4 % verringert.

Das Dunkelfeld, also die Anzahl der nicht polizeilich bekannt gewordenen Straftaten, wird dabei allerdings allgemein als sehr hoch eingeschätzt. Die Einschätzung gründet sich unter anderem auf der Erfahrung von VollzugspraktikerInnen, dass regelmäßig Verstöße festgestellt werden, wenn Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden, und dass im Unternehmenskontext festgestellte Verstöße teilweise schon über einen längeren Zeitraum andauern. In einigen Bereichen legt zudem der Vergleich zwischen Bundesländern mit unterschiedlichen Kapazitäten für Kontrolltätigkeiten und der daraus jeweils resultierenden Anzahl festgestellter Verstöße eine hohe Dunkelziffer von Umweltdelikten nahe.

Die bei weitem höchsten Zahlen von polizeilich erfassten Delikten lagen 2016 für den unerlaubten Umgang mit Abfällen, für Delikte nach dem Tierschutzgesetz sowie für Gewässerverunreinigungen vor.

Hinsichtlich der Strafverfolgung bei Umweltstraftaten ist festzuhalten, dass die Anteile der Verurteilungen, Verfahrenseinstellungen und Freisprüche zwischen 2004 und 2016 relativ konstant geblieben sind. Der Anteil an Verurteilungen lag im Jahr 2016 bei 74 %. 23 % der Verfahren wurden eingestellt und in 3 % der Verfahren kam es zu einem Freispruch. In Bezug auf die Gesamtkriminalität betragen die Anteile 82 % für Verurteilungen, 15 % für Einstellungen und 3,5 % für Freisprüche. Die mit Abstand meisten Abgeurteilten und Verurteilten wurden im Jahr 2016 für Straftaten des unerlaubten Umgangs mit Abfällen und Straftaten nach dem Tierschutzgesetz erfasst.

Gefängnisstrafen wurden insgesamt sehr selten verhängt. Von den im Jahr 2016 für Umweltstraftaten Verurteilten erhielten 78 Personen Freiheitsstrafen und 1.813 Geldstrafen.

Neben der hohen Dunkelziffer begrenzen weitere Faktoren die Aussagekraft der statistischen Daten. So wird in der Polizeilichen Kriminalstatistik nur die Anzahl der Straftaten erfasst; daraus kann nicht auf die Schwere der Taten oder den angerichteten Schaden geschlossen werden. So würden beispielsweise das illegale Ablassen von Altöl aus einem einzelnen Auto und das illegale Betreiben einer nicht

genehmigungsfähigen großen Mülldeponie jeweils als ein Fall erfasst; die negativen Auswirkungen für Umwelt und Gesellschaft wären aber im zweiten Fall deutlich gravierender. Auf Grundlage der Statistik lässt sich somit nicht eindeutig schlussfolgern, wo kriminalpolitisch der größte Handlungsbedarf besteht. Zudem erfasst die Polizeiliche Kriminalstatistik Fälle, welche die Polizei als Straftaten einstuft und bei denen mindestens ein Verdächtiger ermittelt wurde; die gerichtliche Bewertung kann davon abweichen.

Umfassende belastbare Aussagen zur Entwicklung der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten in Deutschland sind auf Basis der öffentlich zugänglichen und von Behörden zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich. Dies ist insbesondere auch deswegen problematisch, weil im deutschen System des Vollzugs von Umweltrecht und Umweltstrafrecht die verwaltungsrechtliche Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten ein wichtiges Element darstellt. Ohne nähere Kenntnis entsprechender Vollzugsmaßnahmen ergibt sich daher kein annähernd vollständiges Bild.

Ergebnisse der Interviews mit VollzugpraktikerInnen

Einige der zentralen Ergebnisse der Interviews mit VollzugpraktikerInnen sind die folgenden:

In Reaktion auf die Frage nach den drei größten Herausforderungen beim Vollzug des Umwelt(straf)rechts befragt waren die fünf häufigsten Antworten, nach Häufigkeit der Nennung:

- 1) die tatsächlichen Feststellungen (Nachweis/Beweisführung/Ermittlung des Verursachers bzw. Täters/Ermittlung der Schadenshöhe),
- 2) die Komplexität des Rechtsrahmens (einschließlich fehlender Anwendungshinweise, uneinheitlicher Rechtsprechung bzw. verschiedener Rechtsauffassungen),
- 3) Personalmangel,
- 4) fehlende Fach- und Rechtskenntnis bzw. Ausbildung und Fortbildungsmöglichkeiten in den zuständigen Institutionen sowie
- 5) die Verwaltungsrechtsakzessorietät des Umweltstrafrechts.

Als eine der Hauptherausforderungen wurde in Interviews die Ermittlung von tatsächlichem Sachverhalt und TäterInnen benannt. Dabei kommen unterschiedliche Einzelfaktoren zum Tragen. Dazu gehören die Zuordnung von Verantwortlichkeiten (z. B. innerhalb eines Unternehmenskontexts), Herausforderungen bei der physischen Beweissicherung, Schwierigkeiten bei der Feststellung durch Beamte vor Ort, ob Ansatzpunkte für einen Verstoß vorliegen (z. B. Bestimmung einer Vogelart, Abschätzung, ob es sich bei bestimmten Gegenständen um Abfall handelt), die Notwendigkeit naturwissenschaftlicher Feststellungen (z. B. gesundheitsgefährdender Charakter eines Stoffs) sowie die Tatsache, dass die Beweissicherung häufig zeitnah erfolgen muss, um bestimmte Stoffe nachweisen zu können.

Die als weitere Herausforderung benannte Komplexität des umweltstrafrechtlichen Rechtsrahmens ergibt sich daraus, dass umweltstrafrechtliche Normen nicht nur auf nationale verwaltungsrechtliche Vorschriften, sondern auch auf das Europarecht verweisen. Zudem sind einzelne Begriffe (wie z. B. Abfall) in der Praxis schwer handhabbar.

Ein wichtiger Faktor für die effektive Strafverfolgung von Umweltdelikten ist aus Sicht von PraktikerInnen nicht nur ausreichendes Personal, sondern auch eine ausreichende Spezialisierung des zuständigen Personals. Dies ergibt sich unter anderem aus zwei der benannten Herausforderungen, nämlich dass der Rechtsrahmen vergleichsweise komplex ist und Tatsachenfeststellungen naturwissenschaftlich-technischer Art bei der Strafverfolgung erforderlich macht. In Deutschland existieren allerdings nur teilweise entsprechend spezialisierte Institutionen. Ein Faktor, der die Herausbildung einschlägi-

ger Expertise zusätzlich erschwert, ist Personalfuktuation innerhalb von Institutionen. Insgesamt besteht also in Deutschland nur teilweise eine ausreichende Spezialisierung auf Umweldelikte, wobei das Ausmaß zwischen Bundesländern variiert.

Da verschiedene Behörden bei der Verfolgung von Umweltkriminalität mitwirken, ist die Zusammenarbeit zwischen diesen ein weiterer bedeutender Faktor für einen effektiven Vollzug von Umweltstrafrecht. Als besonders wichtig werden einerseits regelmäßige formelle Besprechungen, andererseits informelle und persönliche Netzwerke angesehen. Viele der Befragten bezeichneten die Zusammenarbeit mit anderen Behörden als gut.

Die Kooperation zwischen verschiedenen Behörden funktioniert allerdings an verschiedenen Orten und in unterschiedlichen Konstellationen unterschiedlich gut. Besonders schwierig ist tendenziell – auf Grund der teilweise unterschiedlichen Zielrichtung – die Kooperation zwischen Verwaltungsbehörden auf der einen sowie Strafverfolgungsbehörden auf der anderen Seite. Verwaltungsbehörden setzen teilweise stärker auf Kooperation mit Unternehmen als dies aus Sicht von Strafverfolgungsbehörden wünschenswert ist. Zudem bestehen Probleme dahingehend, dass Behörden Sachverhalte nicht immer in einer Weise ermitteln, die den Anforderungen eines Strafverfahrens genügt. Zudem sind Verwaltungsbehörden teilweise skeptisch, ob ein strafrechtliches Verfahren zu angemessenen Sanktionen führt und ziehen es deswegen vor, auf das ihnen zur Verfügung stehende verwaltungsrechtliche Instrumentarium zurückzugreifen statt die Staatsanwaltschaft einzuschalten. Allerdings gibt es auch Anzeichen dafür, dass sich die Zusammenarbeit im Laufe der Zeit verbessert hat.

Hinsichtlich von Sanktionen hielten fast alle Interviewten den gesetzlichen Strafrahmen für ausreichend. Vereinzelt wurde aber bezweifelt, dass das mögliche Strafmaß für Umweltstrafrecht im Bewusstsein der Bevölkerung ausreichend verankert sei. Einigkeit bestand darüber, dass für die Abschreckungswirkung des Strafrechts nicht der maximal zulässige Strafrahmen entscheidend ist, sondern ob überhaupt sanktioniert wird und wie hoch die ausgesprochene Sanktion ist. Vor diesem Hintergrund bezweifelten viele, wenn auch nicht alle PraktikerInnen, dass das Umweltstrafrecht abschreckend wirke, weil sich TäterInnen mangels ausreichend engmaschiger Kontrollen sicher fühlten, nicht entdeckt zu werden, und der Strafrahmen im Falle der Entdeckung nicht ausgeschöpft werde. Geldstrafen würden von TäterInnen einkalkuliert, Haftstrafen, insbesondere solche ohne Bewährung, kaum verhängt, obwohl sie abschreckender wären.

Hinsichtlich der Wahl des geeigneten Vollzugs- oder Sanktionsinstruments wurden die PraktikerInnen aus der Verwaltung gefragt, nach welchen Kriterien sie entscheiden, ein Delikt als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen oder als mögliche Straftat an die Staatsanwaltschaft weiter zu leiten. Überwiegend wurde hierzu darauf verwiesen, dass dies gesetzlich vorgegeben sei. Einige PraktikerInnen gaben jedoch an, auf andere Kriterien bei der Wahl des Instrumentariums abzustellen. Teilweise wurde angegeben, bei Vorsatz, grober Fahrlässigkeit oder starker Umweltverschmutzung Strafanzeige zu stellen. Teilweise wurde erklärt, sich nicht immer für die Abgabe an die Staatsanwaltschaft zu entscheiden, da man mit einem Bußgeld im Vergleich zum Strafverfahren, das oft ganz und sonst zumindest gegen Auflagen eingestellt werde, eine höhere Strafe erziele. Insgesamt tendierten die Aussagen in den Interviews dazu, das Strafrecht in schwerwiegenden Fällen als „ultima ratio“ anzuwenden und in sonstigen Fällen eher auf andere Instrumente, insbesondere das Ordnungswidrigkeitenrecht, zu setzen. Dabei variierte das Verständnis von schwerwiegenden Fällen: Das Strafrecht solle bei schweren Verstößen, bei organisierten Strukturen, bei gewerblichen Händlern, bei Absicht, bei Vorsatz und großen und exemplarischen Fällen (z. B. Gewässerverunreinigungen) und bei erheblichen Folgen eingesetzt werden. In nicht schwerwiegenden Fällen bevorzugten die meisten Befragten das Ordnungswidrigkeitenrecht, ebenfalls mit Unterschieden im Detail: In kleineren Fällen, bei Unwissenheit und bei Fahrlässigkeit in Fällen geringen Ausmaßes. Einzelne PraktikerInnen sprachen sich dabei ausdrücklich für eine Ausweitung

des Ordnungswidrigkeitenrechts zulasten des Umweltstrafrechts aus, da das Ordnungswidrigkeitenrecht zu schnelleren Ergebnissen führe und dadurch abschreckender wirke, außerdem einen besseren Zugang zu den TäterInnen ermögliche und schließlich zur Entlastung der Staatsanwälte führe.

Bei den Antworten auf die Frage danach, was den InterviewpartnerInnen dabei helfen würde, Herausforderungen bei der Verfolgung von Umweldelikten/-ordnungswidrigkeiten (besser) zu meistern, lag ein deutlicher Schwerpunkt auf der Forderung nach besserer personeller und materieller Ausstattung. Dabei wurden drei Punkte genannt: die zahlenmäßige Erhöhung des Personals, die qualitative Verbesserung der Fachkenntnisse dieses Personals und eine bessere technisch-materielle Ausstattung. Daneben wurden aber auch zum Beispiel Vereinfachungen des Rechtsrahmens vorgeschlagen.

Weitere zentrale Ergebnisse des Vorhabens

Daneben hat das Projekte die folgenden weiteren zentralen Ergebnisse:

- ▶ In politischer Hinsicht haben Umweltkriminalität und ihre negativen Auswirkungen in den letzten Jahren vor allem auf internationaler und europäischer Ebene verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. Dabei sind sehr unterschiedliche Akteure (z. B. Polizei, UN-Organisationen und NGOs) an der Diskussion beteiligt. Auf der EU-Ebene liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten auf Artenschutz- und Abfallkriminalität. In Deutschland bekommt die Diskussion um den Vollzug von Umweltrecht im Allgemeinen sowie Umweltkriminalität im Besonderen derzeit wieder mehr Aufmerksamkeit (z. B. Veröffentlichung einer Neuauflage der Publikation „Umweltdelikte“ durch das UBA im Jahr 2018), steht aber insgesamt nicht hoch auf der politischen Agenda.
- ▶ Zur Durchsetzung des Umweltrechts empfiehlt sich, dass begrenzte Ressourcen für den Rechtsvollzug in möglichst effizienter und effektiver Weise eingesetzt werden. Dabei nehmen die Behörden eine Einschätzung vor, wo die größten Risiken für Rechtsverletzungen und das größte Schadensrisiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt liegt. Auf dieser Grundlage wird ein systematisches Vorgehen für Überwachung und Inspektionen entwickelt. Unternehmen mit höheren Risiken werden z. B. gründlicher bzw. häufiger kontrolliert als andere. Ein entscheidender Faktor für den effektiven Vollzug von Umwelt- und Umweltstrafrecht ist ausreichendes (Fach-)Personal. Sowohl bei der Polizei als auch bei den Umweltverwaltungen wird ein Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal bemängelt und auch bei Staatsanwaltschaften und Gericht bestehen teilweise keine ausreichenden zeitlichen Kapazitäten.
- ▶ Bei der Bekämpfung von Umweltverstößen kommen in Deutschland eine Vielzahl von Instrumenten zum Einsatz. Das Spektrum reicht von der Bereitstellung von Informationen und Beratung über formellere verwaltungsrechtliche Instrumente wie Bußgelder bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen. Fast alle im Forschungsvorhaben interviewten VollzugspraktikerInnen hielten die gesetzlich zur Verfügung stehenden Sanktionen für ausreichend, um Umwelt(straf)recht effektiv zu vollziehen. Allerdings bezweifelten viele der befragten PraktikerInnen, dass das Umweltstrafrecht in der Praxis abschreckend wirke, weil sich TäterInnen mangels ausreichend engmaschiger Kontrollen sicher fühlten, nicht gefasst und verhaftet zu werden, und der Strafrahmen nicht ausgeschöpft werde, auch in Fällen wo dies möglicherweise angemessen wäre. Dies bestätigt den Befund in der Literatur, dass im Umweltrecht ein Vollzugsdefizit besteht.
- ▶ Beim Vollzug von Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht gegenüber Unternehmen ergeben sich bestimmte Besonderheiten: Der Ermittlungsaufwand ist regelmäßig höher, weil es aufwändig und schwierig ist, einem Unternehmen einen festgestellten Verstoß gegen das Umweltrecht zuzurechnen und den durch den Verstoß erzielten Gewinn zu ermitteln. Für eine strafrechtliche Haftung muss, da das deutsche Recht keine strafrechtliche Haftung von Unter-

nehmen vorsieht, ermittelt werden, wer innerhalb des Unternehmens für die Straftat verantwortlich war. Zudem fließen bei der Auswahl des Vorgehens durch Behörden teilweise Aspekte wie die möglichen wirtschaftlichen bzw. sozialen Auswirkungen einer härteren Sanktion auf ein Unternehmen und seine Arbeitsplätze ein.

- ▶ Die vorliegenden statistischen Daten lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf Gründe für den Rückgang der polizeilich erfassten Umweltkriminalität zu. Nach Ansichten in der Literatur und Aussagen von VollzugspraktikerInnen in für dieses Forschungsvorhaben geführten Interviews ist die sinkende Zahl von polizeilich erfassten Umweldelikten jedoch hauptsächlich auf abnehmende Personalkapazitäten in Kontrollbehörden zurückzuführen. Je nach Deliktstyp spielen auch ein verbessertes Umweltbewusstsein und bessere Technologien in Unternehmen eine Rolle.
- ▶ Weiterer Forschungsbedarf besteht unter anderem im Bereich der Verbesserung der Datengrundlage (insbesondere zu Umweltordnungswidrigkeiten und Sanktionen) sowie bezüglich der quantitativen Abschätzung von durch Umweltkriminalität in Deutschland verursachten Schäden. Rechtswissenschaftlicher Forschungsbedarf besteht zu Möglichkeiten der Vereinfachung des umweltstrafrechtlichen Rechtsrahmens, der Entkriminalisierung einzelner weniger schwerwiegender illegaler Handlungen und der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens in Bezug auf die Haftung von Unternehmen für Umweltstraftaten. Wünschenswert wäre auch vertiefte qualitative Forschung mit dem Ziel Faktoren zu identifizieren, die beobachtete Unterschiede bei der Effektivität des Umweltvollzugs durch unterschiedliche Behörden erklären.

Handlungsempfehlungen

Aus den Analysen im Projekt ergeben sich folgende Empfehlungen:

Höhere politische Priorität für den Umweltrechtsvollzug

- ▶ Zuständige politische Institutionen müssen die Wichtigkeit des Umweltrechtsvollzugs und der effektiven Bekämpfung der Umweltkriminalität deutlich machen, um entsprechende Prioritätensetzung in Vollzugsbehörden zu bewirken.

Bessere personelle und technische Ausstattung und Spezialisierung von Behörden

- ▶ Die Erhöhung des Personalbestands in den zuständigen Behörden (insbesondere in Verwaltungsbehörden und Zoll) würde unter anderem verstärkte Kontrollen ermöglichen und damit voraussichtlich zu steigenden Fallzahlen führen.
- ▶ Mit hinreichendem Fachwissen ausgestattete, spezialisierte Institutionen (Verwaltungsbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte) und Personen sind für eine effektive Bekämpfung von Umweltkriminalität erforderlich. Dabei erscheint es wichtig, häufige Personalwechsel sowie fehlende Nachbesetzungen und damit den Verlust von Expertise zu vermeiden.

Im Bereich der Verwaltungsbehörden liegt in der Regel bereits eine entsprechende fachliche Zuständigkeit und Spezialisierung vor, insbesondere bei den Sonderbehörden. Wichtig sind hier hinreichende Fortbildungsmöglichkeiten, sowie die Möglichkeit bei Bedarf externe Beratung (z. B. durch Institutionen wie die Stabstelle Umweltkriminalität in Nordrhein-Westfalen) in Anspruch zu nehmen.

Im Bereich der Staatsanwaltschaften existieren unterschiedliche Modelle, wie Fälle von Umweltrechtsverletzungen bearbeitet werden. In der Regel existieren jedoch eigene Dezernate z. B. für Wirtschafts- und Umweltkriminalität. Bei den Gerichten gibt es in der Regel keine Spezialisierung. Für Gerichte und Staatsanwaltschaften erscheint vor allem wichtig, dass für die Bearbeitung der teilweise arbeitsaufwändigen Fälle im Bereich der Umweltkriminalität hinreichend Zeit zur Verfügung steht.

Bei den Landeskriminalämtern existieren häufig bereits auf Umweltkriminalität spezialisierte Einheiten. Auch im sonstigen Polizeidienst sind spezialisierte BeamtInnen bzw. Einheiten sinnvoll. Diese gibt es derzeit nicht durchgängig.

- ▶ Hinsichtlich der technisch-materiellen Ausstattung besteht ein Problem in fehlenden finanziellen Mitteln für die Beauftragung von (externen) technischen Analysen. Teilweise fehlt es auch an technischer Ausstattung oder Lagerflächen für im Rahmen von Ermittlungen beschlagnahmte oder sichergestellte Gegenstände oder die Unterbringung illegal gehandelter Tiere. Eine hinreichende Ausstattung mit verlässlichen finanziellen und sonstigen Mitteln hierfür ist daher zu empfehlen.
- ▶ Die Errichtung einer auf Umweltkriminalität spezialisierten Stelle pro Bundesland, die über besonderes Fachwissen verfügt, bei Beratungsbedarf angefragt werden kann, Informationen zur Verfügung stellt (z. B. in Form regelmäßiger Newsletter) und Netzwerkfunktionen übernimmt, ist zu empfehlen. Die (inzwischen aufgelöste) Stabsstelle Umweltkriminalität Nordrhein-Westfalen oder der *Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment* (Belgien) können dabei als Modelle dienen.
- ▶ Als präventives Instrument kommen in bestimmten Bereichen wie dem Artenschutz (weitere) Aufklärungskampagnen in Betracht. Dafür müssten entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Bessere Zusammenarbeit

- ▶ Möglichkeiten zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch unter den Behörden in Bundesländern – idealerweise unter Einbindung von Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden – sollten geschaffen werden. Dies kann z. B. durch entsprechende Ländererlasse geschehen. Informelle Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch können zum Beispiel durch gemeinsame Fortbildungen geschaffen werden. Dabei sollten alle Ebenen, d.h. auch die unteren Vollzugsbehörden, beteiligt werden.
- ▶ Die Mitarbeit von VollzugspraktikerInnen in formellen und informellen Netzwerken sollte durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen (z. B. durch entsprechende Freistellung von anderen Verpflichtungen) gefördert werden. Dies gilt auch für die Mitarbeit in Netzwerken auf europäischer Ebene.

Rechtrahmen und -anwendung

- ▶ Zwischen möglichst allen Bundesländern vereinbarte Auslegungshinweise könnten die Anwendung auslegungsfähiger Rechtsbegriffe sowie komplexer Rechtsvorschriften erleichtern.
- ▶ Schwere Umweltstraftaten sollten in die Liste der Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO aufgenommen werden, bei denen im Rahmen von Ermittlungen Telefonüberwachung eingesetzt werden kann. Damit würde nicht nur ein von Praktikern geäußerter Bedarf abgedeckt, sondern auch in symbolischer Hinsicht deutlich gemacht, dass schwere Umweltstraftaten in ihrem Unwertgehalt anderen der in §100a Abs. 2 StPO enthaltenen Straftaten entsprechen.

Statistiken

- ▶ Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeitenverfahren sollten in bundesweit einheitlicher und unter Behörden technisch austauschbarer Weise erfasst werden. Dafür würde sich ein bundeseinheitliches Softwareprogramm oder Datenbanksystem anbieten, das die Dateneingabe unterstützen und die einheitliche Struktur der Informationen sicherstellen könnte. Da

eine entsprechende Datenerfassung Zeit benötigt, müssen entsprechende Aufgaben mit einer Aufstockung von Personal einhergehen.

- ▶ Statistische Angaben zur Kontrolltätigkeit bzw. zum Personal bei Verwaltungsbehörden sowie Polizei und Zoll, das mit dem Vollzug des Umwelt(strafrechts) befasst ist, sollten die bisherigen Statistiken ergänzen. Da Umweltkriminalität im Wesentlichen Kontrollkriminalität ist, lassen sich nur so Rückschlüsse über die Gründe für beobachtete Trends ziehen.
- ▶ Die Publikation Umweltdelikte des UBA sollte wieder im jährlichen Rhythmus erscheinen. In dem alle drei Jahren zu erstellenden periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung sollte auch in Zukunft der Bereich der Umweltkriminalität prominent vertreten sein.

Summary

A 2018 report co-published by Interpol estimates the annual turnover generated by environmental crime at 110 - 281 billion US dollars. In recent years, a growing awareness of the serious damage it can cause has led to environmental crime, and ways of combating it, receiving increased attention at both European and international levels. In Germany, however, relatively little political and academic attention has been paid to the topic thus far.

This report is intended to help fill knowledge gaps on environmental crime in Germany and efforts to combat it. A comprehensive overview of these topics requires the consideration of not only criminal, but also administrative environmental enforcement. This report therefore also addresses more general questions of environmental enforcement in Germany.

The report is based on a review of existing research and other relevant documents, data on environment-related administrative offences obtained from several German states (*Bundesländer*), and over 30 qualitative research interviews with judges, public prosecutors, representatives of police/customs and environmental authorities, from five German states and at the federal level.

The report was compiled as part of research project supported by the Federal Environment Agency, using research funding provided by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. In addition to this report, another key result of the research project is the publication *Environmental Offences 2016*, which presents statistical data on the development of environmental crime recorded by the police and on criminal prosecution; the publication is available (in German) at the website of the Federal Environment Agency².

This summary serves several purposes:

- it provides a brief overview of the main aspects of environmental criminal law in Germany and the authorities involved in its enforcement
- it provides core figures on the statistical development of criminal offences recorded by the police and describes the data situation in the field of environmental offences
- it presents the primary findings from interviews with enforcement practitioners
- it explains the research project's other primary findings
- it presents recommendations.

The long version of the report also contains a detailed overview of political debates on environmental crime at the international, European and national levels, presents theoretical insights from a law and economics perspective on the optimal use of various instruments to combat environmental crime or infringements of environmental law, and gives a summary of the literature on the application of environmental criminal law in Germany, including comparative insights with the situation in some other EU countries.

Environmental criminal law in Germany and the structure of environmental authorities

Most of the core norms of environmental criminal law in Germany can be found in the Criminal Code (*Strafgesetzbuch*). In addition, there are environmental criminal provisions in a number of other laws, notably the Federal Nature Conservation Act (*Bundesnaturschutzgesetz*), the Animal Welfare Act (*Ti-*

² At <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltdelikte-2016-auswertung-von-statistiken>

erschutzgesetz), the Federal Hunting Act (*Bundesjagdgesetz*), the Plant Protection Act (*Pflanzenschutzgesetz*), the Waste Shipment Act (*Abfallverbringungsgesetz*), and the Chemicals Act (*Chemikaliengesetz*).

Many environmental criminal law norms are linked to administrative laws, notably by making only unauthorised conduct punishable; there is, in other words, a dependency of environmental criminal law on administrative law (*Verwaltungsrechtsakzessorietät*).

In German criminal law, there is no corporate criminal liability; only individuals acting within companies can be held criminally liable.

In addition to criminal offences, many environmental laws contain administrative offences (*Ordnungswidrigkeiten*). They provide for administrative fines (*Geldbußen*) for environmentally harmful behaviour, which is typically less serious than the behaviour subject to criminal sanctions. Administrative fines can also be imposed on companies.

In Germany's federal system, the states (*Bundesländer*) are primarily responsible for the application of environmental (criminal) law – and for the implementation and enforcement of law in general. In addition, there is a limited number of federal authorities responsible for enforcing specific environmental laws.

The enforcement of environmental criminal law involves police (and, to a lesser extent, customs in cross-border cases), administrative authorities, public prosecutors, and courts. The set-up and responsibilities of authorities differs from state to state. The allocation of responsibilities, however, is basically the same in the various states, while in some cases it is also regulated in a uniform manner by federal law.

- According to German law, the public prosecutor's office is responsible for criminal investigations and represents the prosecution in court. In Germany, public prosecutors are bound by the so-called principle of legality, i.e. they must conduct an investigation if there is an initial suspicion of a criminal offence having been committed. However, a public prosecutor can terminate proceedings for various reasons; when doing so, s/he can impose certain conditions on the suspect (e.g. payment of a certain sum of money).
- According to the law, the police assists public prosecutors in investigations; in practice, the police carries out most investigations independently. In Germany, the so-called preventive police (*Schutzpolizei*) is responsible for preventing crime, the criminal police (*Kriminalpolizei*) for criminal investigations.
- The system of criminal courts consists of several instances. Criminal courts decide on cases submitted by the public prosecutor's office as well as on the admissibility of certain investigative measures.
- Administrative authorities are generally responsible for enforcing environmental law and monitoring compliance. There are a variety of instruments that authorities can use for monitoring and controls (e.g. permits, inspections, etc.). In addition, there are instruments that administrative authorities can use to sanction violations of environmental law (e.g. fines) or enforce it (e.g. closure of facilities).

Only a handful of the institutions mentioned specialise in environmental crime to any significant degree. In the public prosecutor's offices, cases concerning environmental criminal law are usually assigned to specialised units. The units generally given responsibility for environmental criminal cases are usually also given responsibility for other specific types of criminal offences as well (notably corporate crime), however. Some first-instance criminal courts (*Amtsgerichte*) have specific jurisdiction over environmental criminal cases and cases involving administrative fines for environment-related

administrative infringements. In addition, environmental criminal chambers exist in some second-instance criminal courts (*Landgerichte*); in other instances, larger cases are dealt with by the chambers responsible for corporate crime. Within the police, only a few state criminal offices (*Landeskriminalämter*) have investigation units or investigators who specialise in environmental crime. Some of the environmental authorities, such as the state environmental agencies (*Landesumweltämter*), specialise in the enforcement of environmental legislation.

Data situation and statistics on environmental offences

The main sources of data on crimes and their prosecution in Germany are the Police Crime Statistics (*Polizeiliche Kriminalstatistik*) published by the Federal Criminal Police Office (*Bundeskriminalamt*), and the Criminal Prosecution Statistics (*Strafverfolgungsstatistik*) published by the Federal Statistical Office (*Statistisches Bundesamt*). Both sets of statistics are published annually and are based on data collected in the different states of Germany (*Bundesländer*).

There is no centralised data collection on most environmental administrative offences. Exceptions exist only in the area of illegal trade in protected species compiled by the Federal Agency for Nature Conservation (*Bundesamt für Naturschutz*) and illegal cross-border waste shipments compiled by the Federal Environment Agency (*Umweltbundesamt*). A request for data on environmental administrative offences was sent to all states (*Bundesländer*) as part of the research project: the responses showed that these data are not compiled in a centralised manner at state level, either.

A finding of the project is that the number of cases of environmental crimes recorded in the police crime statistics fell by 32 % between 2004 and 2016, from 29,117 in 2004 to 19,704 in 2016. This fall occurred despite legislative changes that have broadened the scope of individual offences. By way of comparison, the number of cases of all types of crime recorded fell by only 4 % between 2004 and 2016.

However, the dark figure, i.e. the number of crimes that go unrecorded, is generally assumed to be very high. This assumption is based, among other things, on the experience of law enforcement practitioners, who state that they regularly detect violations when they do carry out inspections and that violations detected in a corporate context sometimes have been taking place for a long period of time when eventually discovered³. For some types of offences, a comparison of the number of violations detected in states with different monitoring capacities suggests that a high number of environmental offences remain undetected and unrecorded.

By far the highest number of offences recorded by the police in 2016 were cases of illegal handling of waste, offences under the Animal Protection Act and cases of water pollution.

With regard to the prosecution of environmental crimes, the proportion of convictions, termination of proceedings³ and acquittals remained relatively constant between 2004 and 2016. In 2016, 74 % of cases resulted in a conviction, 23 % saw proceedings terminated, with 3 % of defendants acquitted. For all types of crimes, the respective percentages were 82 % for convictions, 15 % for termination of proceedings, and 3.5 % for acquittals. By far the largest number of persons tried and convicted in 2016 had committed offences relating to the unauthorised handling of waste (Section 326 of the Criminal Code, excluding paragraph 2) and offences under the Animal Protection Act.

³ Under German criminal law, proceedings can be terminated for a number of reasons, notably if there are no sufficient grounds for prosecution or if the offence is relatively minor. It is also possible to terminate proceedings and impose certain conditions on the suspect.

Prison sentences were very rare overall. Of those convicted of environmental crimes in 2016, 78 received prison sentences and 1,813 received fines.

There are other factors that limit the informative value of the statistical data in addition to the high number of unreported cases. The police crime statistics, for example, record only the number of crimes, and do not give any information regarding either their seriousness or the damage caused. For example, the illegal discharge of waste oil from an individual car and the unauthorised operation of a large landfill that fails to meet the standards for authorisation, would both be recorded as one case, even though the negative impact of the infringement on the environment and society would be much more serious in the landfill case. Thus, the statistics do not allow any clear conclusion to be drawn with regards the future focus of criminal policy. In addition, police crime statistics record those cases that the police classifies as criminal offences; however, a court may come to a different legal conclusion.

Therefore, data provided by the authorities or in the public domain do not allow for comprehensive and reliable statements to be made regarding the development of environment-related administrative offences in Germany. As administrative sanctions are an important element of the German system of enforcing environmental (criminal) law, this situation is problematic. The lack of detailed information on administrative enforcement means that the picture is not at all complete.

Results from interviews with enforcement practitioners

Some of the key findings from the interviews with enforcement practitioners are as follows.

In response to being asked to list the three biggest challenges in the enforcement of environmental (criminal) law, the five most frequently mentioned were:

- 1) factual findings (finding evidence, identifying the person having caused damage or committed an offence, establishing the amount of damage)
- 2) complexity of the legal framework (including lack of guidance on applying the law, inconsistent case law or differing legal opinions)
- 3) lack of staff
- 4) lack of technical and legal knowledge or training and lack of training opportunities in the relevant institutions
- 5) the dependency of environmental criminal law on administrative law.

One of the main enforcement challenges identified by interviewees was establishing facts and identifying suspects. Various factors were seen as contributing to these challenges, notably: difficulties in establishing individual responsibilities (e.g. within a company context) and in securing physical evidence; the difficulty that officers on the ground have in establishing whether there are reasons to assume an infringement has taken place (e.g. identifying a bird species, assessing whether certain objects are waste); the need for scientific conclusions (e.g. whether a certain substance presents a health hazard), and the fact that evidence often needs to be secured quickly in order to be able to prove that certain substances have been discharged into the environment. A further challenge was identified as inhering in the complexity of the relevant legal framework, a complexity which results from the fact that environmental criminal provisions are not only linked to national administrative laws, but also contain references to EU law. In addition, some legal terms (e.g. waste) are difficult to apply in practice.

From the point of view of the practitioners, an important factor in the effective enforcement of environmental criminal law is not simply that staff are available in sufficient numbers, but that they are appropriately specialised. This problem is related to two of the challenges identified within criminal enforcement: the relative complexity of the relevant legal framework and the need to establish facts that are scientific and technical in nature. In Germany, only some of the institutions enforcing environ-

mental law are specialised, however. Other factors that hinder the institutional development of relevant expertise include changes in staff or their internal responsibilities. Overall, only some of the institutions in Germany are sufficiently specialised on environmental offences, with the degree varying between different states.

Since various authorities are involved in investigating and prosecuting environmental crime, good cooperation between them is another important factor for the effective enforcement of environmental criminal law. Interviewees considered both regular formal meetings and informal, personal networks as particularly important. Many of the respondents described their cooperation with other authorities as good.

However, cooperation between authorities is not consistently good in different places and between different authorities. Cooperation between administrative authorities and criminal enforcement authorities to be particularly difficult, due to their sometimes diverging objectives: administrative authorities sometimes focus more strongly on cooperation with companies than law enforcement authorities may consider desirable. Furthermore, administrative authorities may not always investigate facts and secure evidence in a manner law enforcement authorities consider sufficient for criminal proceedings. It also appears that some administrative authorities are sceptical as to whether criminal proceedings will lead to appropriate sanctions and may therefore prefer to make use of the administrative instruments at their disposal instead of involving the public prosecutor's office. Despite these different views, there are indications that cooperation has improved over time.

With regard to sanctions, almost all interviewees considered the legal framework to be adequate. However, some doubted whether there was sufficient awareness among the general population on the level of sanctions that can be imposed for environmental criminal offences. Interviewees agreed that the deterrent effect of criminal law is not a function of the maximum level of sanctions permitted by the law, but of whether sanctions are imposed at all, what sanctions are imposed and how severe they are. Against this background, many, if not all, practitioners doubted that environmental criminal law had a deterrent effect, because offenders felt confident that they would not be discovered due to a lack of monitoring and inspections, and that the maximum sanctions would not be imposed in any case. Perpetrators include potential fines in their budget; prison sentences, especially those without probation, are rarely imposed, although they have a stronger deterrent effect. This confirms existing findings that there is an enforcement deficit in environmental law.

Practitioners from administrative authorities were also asked on the basis of which criteria they decided to treat an illegal act as an administrative offence or one to be reported to the public prosecutor's office as a possible criminal offence. Most practitioners pointed out that this choice was governed by legal rules. Some practitioners indicated, however, that they applied non-legal criteria when deciding on the appropriate course of action. Some stated that they filed a criminal complaint in cases of intentional or grossly negligent law infringements or in cases where significant environmental pollution had been caused. Others stated that they did not always transfer cases to the public prosecutor's office, since using an administrative fine would result in an overall more severe punishment than criminal proceedings, which were often terminated, sometimes with certain conditions imposed on the suspect. According to the statements made in the interviews, practitioners overall tended to apply criminal law as *ultima ratio* (means of last resort), in serious cases whereas for other cases they chose other instruments, in particular those provided by administrative law. There were different views on what constitutes a serious offence: some said that criminal law should be used in cases of serious infringements, when organised crime groups or commercial traders were involved, in cases of deliberate infringements, in exemplary cases (e.g. water pollution), and in cases with considerable negative impact. The majority of respondents preferred administrative law in less serious cases, also with differences in what they considered to be such cases: minor cases, cases of ignorance and minor cases involving negligent behaviour. Some practitioners explicitly supported legislative changes that would lead to a

wider application of environmental administrative law as opposed to environmental criminal law. Reasons given were that administrative law gave faster results and thus had a stronger dissuasive effect, that administrative law allowed better access to the perpetrators, and that wider use of administrative law would reduce the workload of public prosecutors.

Interviewees' answers to the question on what would help them overcome existing challenges in addressing environmental offences were clearly focused on the need for more staff as well as financial and technical resources. They mentioned the following points in particular: increasing the number of staff, improving their expertise, and better technical equipment. In addition, simplifications of the legal framework were proposed.

Other key results of the research project

The project has yielded the following other key results:

- Environmental crime and its negative effects have received increased political attention in recent years, particularly at the international and European levels, with a variety of actors (e.g. police, UN organisations and NGOs) involved in the discussion. At EU level, efforts are currently focused on wildlife and waste crime in particular. In Germany, the enforcement of environmental law in general and environmental crime in particular have both recently started to receive more attention (e.g. publication of a new edition of the publication "Environmental Offences" by UBA in 2018), but they are still not high on the political agenda.
- The limited resources available for environmental law enforcement should be used in the most efficient and effective way. It is therefore recommended that those authorities entrusted with enforcement assess where the risks of non-compliance are greatest and where the risks to human health and the environment are most severe. A systematic approach to monitoring and inspections should be developed following this assessment. For example, companies presenting higher risks of non-compliance might be inspected more thoroughly or more frequently than others. A decisive factor in effective enforcement of environmental and environmental criminal law is sufficient numbers (and appropriate specialisation) of staff. Both the police and the environmental administrative authorities suffer from a lack of sufficiently qualified personnel, and public prosecutors and courts do not always have sufficient time capacities, either.
- In Germany, authorities use a significant variety of tools to address cases of environmental non-compliance. These range from providing information and advice on legal duties to using more formal administrative instruments (such as fines) and criminal sanctions.
- Enforcement activities aimed at addressing corporate non-compliance with environmental (criminal) law come with particular challenges. Such cases routinely demand more effort to investigate, since it is often time-consuming and difficult to establish the legal responsibility of a company for an identified breach of environmental law and to determine the amount of profit generated by the breach. Since German law does not provide for corporate criminal liability, criminal prosecution can only take place if it can be established who within a company is responsible for the criminal offence. Another specific feature of addressing corporate non-compliance is that authorities tend to take the possible economic or social impact of sanctions on a company and its jobs into account when choosing the course of action.
- The available statistical data do not allow for any clear conclusions to be reached regarding the reasons for the decline in environmental crime recorded by the police. However, according to existing research and statements made by enforcement practitioners in the research interviews conducted for this project, this decrease is primarily the result of a parallel decrease in

staffing levels at those authorities responsible for monitoring and inspections. Improved environmental awareness and the fact that companies use more advanced technologies are also contributing factors in the case of some types of offence, however.

- Further research is needed in several areas. With regards to quantitative aspects of environmental crime, the collection of data (particularly those on administrative environmental offences and sanctions) needs to be improved and a better quantitative assessment of the damage caused by environmental crime in Germany is also desirable. With regard to legal aspects, options for simplifying environmental criminal law need to be developed alongside an assessment of the potential for decriminalising certain less serious illegal acts. In addition, the legal rules on the criminal liability of companies for environmental crimes need to be further developed. Moreover, in-depth qualitative research on factors that explain the observed differences in the effectiveness of environmental enforcement by different authorities is desirable.

Recommendations

Based on the analysis in the project, the following recommendations are made:

Higher political priority for environmental law enforcement

- The relevant political institutions need to underline the importance of environmental law enforcement and the effective combatting of environmental crime in order to ensure that enforcement authorities set appropriate priorities.

More staff, better technical equipment and specialisation of public authorities

- Increasing the number of staff in the relevant authorities (in particular administrative and customs authorities) would make it possible to intensify monitoring and controls, amongst other things, and would therefore likely lead to an increase in the number of statistically recorded cases.
- Sufficiently specialised institutions (administrative authorities, police, prosecutors' offices, courts) and individuals with appropriate expertise are needed to combat environmental crime effectively. It is important that frequent changes in staff are avoided, as this leads to a loss of expertise, and, moreover, that vacancies are filled.
- Administrative authorities are usually specialized and have appropriate technical competence and specialisation; this is true, in particular, for authorities that have a specific mandate for enforcing environmental law. Sufficient training opportunities are important, as is the availability of external advice; the latter could be provided by institutions such as the now dissolved *Stabsstelle Umweltkriminalität*⁴ in North Rhine-Westphalia.
- Public prosecutors' offices use different approaches for dealing with cases of violations of environmental law. Mostly, however, they have units for corporate and environmental crime. Courts are mostly not specialised. It is important that judges and prosecutors are allowed sufficient time when dealing with environmental crimes, which can be labour-intensive.

⁴ The *Stabsstelle Umweltkriminalität* was a unit established within the Ministry for Climate Protection, Environment, Agriculture, Conservation and Consumer Protection of North Rhine-Westphalia in 2004. Its task was to support the police, the judiciary and environmental authorities in combating environmental crime. This included facilitating cooperation between the different actors, providing legal and technical expertise, organising training and initiating investigations. The *Stabsstelle* was dissolved in 2017, after a new government had taken office in North Rhine-Westphalia in 2017. This decision, which was widely regretted by enforcement practitioners, became the topic of parliamentary inquiry in 2018.

- The central criminal offices (*Landeskriminalämter*) in the German states often have units specialising in environmental crime. Specialised officers or units would also be an asset in other police services, which do not at present always have them.
- A lack of financial resources for commissioning (external) technical expertise is a problem on occasions. Sometimes there is also a lack of technical equipment or storage space for objects confiscated or seized in the course of investigations or shelter for illegally traded animals. Adequate financial and other resources are needed.
- It is recommended that each German state establish a specialised unit for environmental crime that authorities can contact for advice, a unit that provides information (e.g. in the form of regular newsletters) and supports networking among the relevant actors. The (now dissolved) *Stabsstelle Umweltkriminalität* in North Rhine-Westphalia or the Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment (Belgium) can serve as models.

Better cooperation

- Opportunities should be created for a regular exchange of experiences among the authorities in the federal states - ideally with the involvement of administrative and criminal law enforcement authorities. Internal administrative decrees could serve as a basis. All types of authorities, including local authorities, should be involved.
- Appropriate resources should be provided to promote the participation of law enforcement practitioners in formal and informal networks (e.g. by reducing their other obligations). This also applies to participation in networks at the European level.

The legal framework and its application

- Internal guidance documents on how to interpret and apply the relevant legal norms could facilitate the application of vague legal concepts and complex legal provisions. Uniform guidance documents should, as far as is possible, be agreed upon by all German states.
- Serious environmental crimes should be included in the list of offences in § 100a (2) of the Code of Criminal Procedure, those for which telephone tapping is permissible as part of any investigation. This would not only meet a need expressed by practitioners, but would also send a symbolic message that serious environmental crimes are considered to be as morally reprehensible as the other offences contained in § 100a (2) of the Code of Criminal Procedure.

Statistics

- Data on environment-related administrative offences should be collected in a uniform manner everywhere in Germany, one that allows them to be shared easily between different authorities. The use of software or a database system that could facilitate the uniform recording of data is recommended. Since data collection takes time, corresponding tasks must be accompanied by an increase in numbers of staff.
- Statistical data on monitoring activities and on the staff responsible for the enforcement of environmental (criminal) law in administrative authorities, police and customs should be added to existing statistics. Since environmental crime is mostly discovered as a consequence of monitoring efforts by authorities, this type of information is needed to allow for statistical conclusions to be drawn regarding the reasons for a decline or increase in the number of statistically recorded offences.
- The statistical report on environmental offences by the Federal Environmental Agency should once more be published annually, as used to be the case. Environmental crime

should continue to be an important topic within the federal government's periodic security report, which is to be prepared every three years.

1 Einleitung⁵

Auf 110 - 281 Milliarden US Dollar jährlich schätzt ein Bericht aus dem Jahr 2018 den durch Umweltkriminalität weltweit gemachten Umsatz.⁶ Die Erkenntnis, dass durch Umweltkriminalität vielfältige und schwerwiegende Schäden verursacht werden, hat in den letzten Jahren auf europäischer und internationaler Ebene zu einer erhöhten Aufmerksamkeit für das Thema Umweltkriminalität und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung geführt. In Deutschland ist die Diskussion allerdings erst vereinzelt in Politik und Wissenschaft angekommen.

Der vorliegende Bericht soll dazu beitragen, Wissenslücken zu Umweltkriminalität und ihrer Bekämpfung in Deutschland zu schließen. Der Fokus liegt damit auf dem Umweltstrafrecht und seiner Anwendung in Deutschland. Angesichts der Verwaltungsakzessorietät des deutschen Umweltstrafrechts⁷ kann allerdings ein umfassendes Bild von Umweltkriminalität in Deutschland und ihrer Bekämpfung nur gewonnen werden, wenn auch der Vollzug des Umweltrechts durch Verwaltungsbehörden im Allgemeinen eine gewisse Berücksichtigung findet. Soweit erforderlich geht der vorliegende Bericht dementsprechend auch auf allgemeinere Fragen des Umweltvollzugs in Deutschland ein.⁸

Der vorliegende Bericht enthält die folgenden Unterkapitel: Der Bericht beginnt mit einem Überblick über die politische Debatte zu Umweltkriminalität auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene (Abschnitt 2). Darauf folgt eine Darstellung statistischer Daten zu Umweldelikten in Deutschland. Dieser umfasst eine kurze Darstellung wesentlicher statistischer Entwicklung von Umweltstraftaten in Deutschland in den Jahren 2004 bis 2016 mit Diskussion zur Qualität der zu Grunde liegenden Statistiken (Abschnitt 3)⁹ sowie einen entsprechenden Abschnitt zur Entwicklung der Umweltordnungswidrigkeiten (Abschnitt 4). Letzterer ist allerdings auf Grund der Datenlage lückenhafter als derjenige zu Umweldelikten. Die nächsten drei Abschnitte befassen sich mit dem Vollzug des Umwelt(straf)rechts. Abschnitt 5 bietet einen Überblick über theoretische Ansätze zum optimalen Einsatz verschiedener Instrumente zur Bekämpfung von Umweltkriminalität bzw. Verstößen gegen Umweltrecht aus der Sicht einer ökonomischen Analyse des Rechts. Abschnitt 6 fasst den Stand der Literatur zur praktischen Anwendung des Umweltstrafrechts in Deutschland zusammen, wobei ein besonderer Fokus auf der Zusammenarbeit zwischen Behörden liegt. Dabei wird an geeigneten Stellen auch auf Berichte und Daten aus anderen europäischen Ländern verwiesen. Abschnitt 7 fasst die empirischen Ergebnisse von mehr als 30 Interviews mit VollzugspraktikerInnen aus Justiz, Polizei/Zoll und Verwaltung zur Anwendung des Umwelt(straf)rechts sowie der Bekämpfung der Umweltkriminalität in Deutschland zusammen. Abschnitt 8 enthält Überlegungen zu weiterem Forschungs- und Beratungsbedarf, Abschnitt 9 eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse sowie Handlungsempfehlungen.

⁵ Die VerfasserInnen bedanken sich bei Lisa-Fee Meinecke, Anthony Holmes, Zoritz Kirisiewa, Michael Schock und Hannes Volkmann für wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Berichts und den zu Grunde liegenden Forschungsarbeiten sowie Pete Langman für die Korrektur der englischen Zusammenfassung. Für hilfreiche Anmerkungen sind wir zu Dank verpflichtet den Mitgliedern der das Forschungsvorhaben begleitenden Projektarbeitsgruppe aus BMU, UBA und BMJV, den Teilnehmenden eines Workshops im September 2018 sowie Claudia Klüpfel. Ebenso danken wir allen, die uns im Rahmen des Forschungsvorhabens ein Interview gegeben oder Daten zur Verfügung gestellt haben. Für den Inhalt sind die VerfasserInnen alleine verantwortlich.

⁶ Nellemann et al. 2018, S. 15.

⁷ D. h. die Anbindung an und Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von Vorgaben des Verwaltungsrechts, siehe dazu Saliger 2012, Rn. 66 ff.; Kloepfer/Heger 2014, Rn. 31 ff.

⁸ Für eine vertiefte Darstellung des Vollzugs des Umweltrechts in Deutschland im Allgemeinen aus jüngerer Zeit siehe Ziekow et al. 2018; diesem Bericht liegt ebenfalls ein vom UBA gefördertes Forschungsvorhaben zu Grunde.

⁹ Ausführlicher dazu die im selben Forschungsvorhaben erstellte Publikation Tröltzsch/Gerstetter/Mederake 2018.

2 Überblick über die politische Debatte

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die politische Debatte zu Umweltkriminalität sowie besonders wichtige politische und rechtliche Instrumente auf internationaler (2.1), europäischer (2.2) und deutscher (2.3) Ebene.

2.1 International

Umweltkriminalität wird auf der internationalen Ebene in einer Reihe von Foren und von einer Reihe von Akteuren diskutiert. Dazu gehören internationale Organisationen außerhalb und innerhalb des UN-Systems sowie NGOs.¹⁰

INTERPOL beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit dem Thema Umweltkriminalität; es besteht eine eigene Abteilung für dieses Thema. Zu den Aktivitäten von INTERPOL gehören Projekte, die jeweils einzelne Arten von Umweltkriminalität zum Gegenstand haben, Angebote zur beruflichen Weiterbildung, Berichte, ein System für den Austausch von Informationen zu Ermittlungsverfahren sowie die Koordination von Durchsetzungsmaßnahmen von Behörden in verschiedenen Ländern.¹¹ Die Generalversammlung von INTERPOL hat seit 1976 acht Resolutionen zum Thema Umweltkriminalität verabschiedet.¹² Themen der Resolutionen sind unter anderem die Schaffung von Strukturen innerhalb von INTERPOL, die sich mit dem Thema Umweltkriminalität befassen und die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.

Neben INTERPOL befasst sich auch die **World Customs Union (WCO)** mit dem Thema Umweltkriminalität. Sie bietet unter anderem Unterstützung für den Ausbau fachlicher Kompetenzen in Zollbehörden (z. B. im Rahmen der Green Customs Initiative¹³), hat ein Online-Tool zum Austausch von Informationen zum Thema Umweltkriminalität entwickelt, veröffentlicht Berichte zum Thema, koordiniert grenzüberschreitende Vollzugsmaßnahmen und kooperiert mit anderen Organisationen.¹⁴ Die **OECD** hat einige Studien zu Teilaspekten von Umweltkriminalität veröffentlicht.¹⁵

Ein wichtiger Kooperationspartner von INTERPOL in den letzten Jahren war das **United Nations Environment Program/UN Environment**. Ergebnis der Zusammenarbeit sind unter anderem verschiedene Berichte zu Umweltkriminalität¹⁶ sowie mehrere gemeinsame Konferenzen, die Handlungsempfehlungen entwickelt haben. Zu letzteren gehören die Stärkung von INTERPOL mit Blick auf Umweltkriminalität, die Stärkung von Staatsanwaltschaften und Gerichten im Bereich umweltbezogener Sicherheitsrisiken, die Schaffung von National Environmental Security Task Forces¹⁷ (NESTs) und verstärkte

¹⁰ Vgl. für einen Überblick auch UNEP Global Environment Alert Service, Transnational Environmental Crime – a common crime in need of better enforcement, January 2013.

¹¹ Einen guten Überblick über die Aktivitäten von INTERPOL zu Umweltkriminalität bietet Interpol, Environmental Crime, <https://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-crime>

¹² Vgl. die Zusammenstellung in Interpol 2014, 9ff.

¹³ Die 2004 ins Leben gerufene Green Customs Initiative ist eine Gemeinschaftsinitiative internationaler Organisationen. Ihr Ziel ist es, die Kapazitäten des Zolls und anderer relevanter Grenzkontrollstellen zu stärken, um den illegalen Handel mit umweltrelevanten Gütern aufzudecken und zu verhindern und den legalen Handel zu erleichtern. Weitere Informationen unter: <https://www.greencustoms.org/>

¹⁴ Vgl. WCO, Environment Programme, <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/environment-programme.aspx> sowie Raath 2017.

¹⁵ Vgl. insbesondere OECD 2012.

¹⁶ Vgl. INTERPOL und UN Environment 2016; Nellemann et al. 2016; Nellemann et al. 2014.

¹⁷ Im Rahmen von NESTs kooperieren verschiedene nationale Behörden und Akteure miteinander. Dazu gehören Polizei, Zoll, Umweltbehörden, Staatsanwaltschaften, andere spezialisierte Stellen, Nichtregierungsorganisationen und zwischenstaatliche Partner. Ziel der NESTs ist es, die Strafverfolgungsbehörden und ihre jeweiligen Kompetenzbereiche im Rah-

Zusammenarbeit zwischen verschiedenen internationalen Organisationen und Programmen.¹⁸ INTERPOL kooperiert auch mit weiteren Institutionen; so ist INTERPOL beispielsweise am International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICWC) beteiligt (siehe unten).

UNEP ist über seine Kooperation mit INTERPOL hinaus mit weiteren Aspekten des Themas Umweltkriminalität befasst.¹⁹

Neben UNEP beschäftigen sich innerhalb des UN-Systems weitere Organisationen mit dem Thema Umweltkriminalität. Die **Generalversammlung** der Vereinten Nationen hat im Juli 2015 eine Resolution zum illegalen Artenhandel verabschiedet.²⁰ Staaten werden darin u. a. dazu aufgerufen, den illegalen Handel mit geschützten Arten entschiedener zu bekämpfen und dafür eine Reihe spezifischer Maßnahmen zu ergreifen. Weitere Resolutionen – auch zu Umweltkriminalität im Allgemeinen – waren in früheren Jahren bereits von anderen UN-Gremien (wie z. B. dem Economic and Social Council) verabschiedet worden.²¹ Das United Nations Office on Drugs and Crime (**UNODC**) organisiert Konferenzen sowie Angebote der beruflichen Weiterbildung und veröffentlicht Berichte zum Thema Umweltkriminalität, wobei der Schwerpunkt auf dem illegalen Artenhandel sowie illegalem Holzeinschlag liegt.²² Einen Referenzpunkt und Rahmen für Diskussionen zum Thema Umweltkriminalität innerhalb des UN Systems stellen auch die UN Convention Against Corruption²³ und die UN Convention Against Transnational Organized Crime²⁴ dar. Beide haben keinen spezifischen Fokus auf Umweltfragen, sind aber insoweit für Umweltkriminalität relevant als Umweltkriminalität in organisierter Form begangen wird bzw. mit Korruption einhergeht.

Insbesondere der **illegale Artenhandel** erfährt vergleichsweise viel Aufmerksamkeit in internationalen Diskussionen. In erster Linie sind dabei die Aktivitäten im Rahmen des Artenschutzabkommen CITES zu nennen. Daneben wurde die Notwendigkeit illegalen Artenhandel zu bekämpfen in den letzten Jahren in einer Reihe von politischen Erklärungen thematisiert. So betont das Rio+20 Ergebnisdokument²⁵ ‘The Future We Want’ (2012) die negativen Auswirkungen des illegalen Artenhandels und verstärkter Gegenmaßnahmen. 2014 trafen sich hochrangige VertreterInnen von mehr als 40 Staaten zu einer internationalen Konferenz zu illegalem Handel mit Arten und verabschiedeten die London Declaration²⁶; in dieser verpflichteten sich die unterzeichnenden Staaten zu einer Reihe von Maßnahmen gegen illegalen Artenhandel. Auch beim G7-Gipfel Juni 2015 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten

men einer gemeinsamen Mission oder eines gemeinsamen Ziels zusammenzubringen, wie z. B. die Verringerung der Verschmutzung, die Erhaltung einer Art oder den Schutz anderer natürlicher Ressourcen, einschließlich Wälder und Fischbestände. Weitere Informationen unter: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Task-forces>

¹⁸ Siehe z. B. UNEP und INTERPOL, 2015 Outcome Document: 2nd INTERPOL–UNEP International Environmental Compliance and Enforcement Conference.

¹⁹ Vgl. z. B. den Bericht zu Abfallkriminalität Rucevska et al. 2015.

²⁰ Resolution 69/314 adopted by the General Assembly on 30 July 2015: Tackling illicit trafficking in wildlife

²¹ Vgl. Überblick in Resolution 69/314 adopted by the General Assembly on 30 July 2015: Tackling illicit trafficking in wildlife; ECOSOC Resolution 1993/28: The role of criminal law in the protection of the environment, ECOSOC Resolution 1994/15: The role of criminal law in the protection of the environment, <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1994/eres1994-15.htm>.

²² Vgl. UNODC, Environmental crime: trafficking in wildlife and timber, <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/environmental-crime.html>.

²³ Die Konvention trat 2005 in Kraft; online unter <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.

²⁴ Die Konvention trat 2003 in Kraft; online unter <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>.

²⁵ Online unter http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf, Abs. 203.

²⁶ Online unter <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000027840.pdf>.

schärfer gegen den illegalen Artenhandel vorzugehen.²⁷ Das von mehreren internationalen Organisationen²⁸ 2010 gebildete International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICWC) führt verschiedene Aktivitäten zur Bekämpfung von Artenschutzkriminalität durch, darunter berufliche Weiterbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Bereitstellung von Handlungsanleitungen zur Bekämpfung der Artenschutzkriminalität.²⁹

Neben CITES gibt es weitere **internationale Umweltabkommen**, die für die Bekämpfung der Umweltkriminalität relevant sind, indem sie die Vertragsparteien verpflichten, gegen bestimmte Formen umweltschädigenden Verhaltens vorzugehen. Dazu gehören das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, das Rotterdamer Übereinkommen über den Handel mit gefährlichen Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln, das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht sowie MARPOL, das internationale Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe.³⁰ Allerdings verlangt keines dieser Abkommen von den Vertragsparteien, strafrechtliche Sanktionen für die Verletzung umweltrechtlicher Pflichten einzuführen, auch wenn die Vertragsstaaten teilweise zur Einführung irgendeiner Art von Sanktionen verpflichtet sind.

Im Vergleich zum illegalen Artenhandel scheinen andere Formen von Umweltkriminalität insgesamt deutlich weniger Aufmerksamkeit auf der internationalen Ebene zu erhalten.

Das **International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)** ist ein Netzwerk von Vollzugspraktikern, ähnlich wie IMPEL auf europäischer Ebene. Es organisiert grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch und Vernetzung zwischen Vollzugspraktikern.

Bekanntere und international tätige **NGOs**, die sich für eine verbesserte Bekämpfung der Umweltkriminalität engagieren sind unter anderem der WWF, die IUCN, der International Fund for Animal Welfare sowie TRAFFIC im Bereich Artenschutzkriminalität sowie mit einem übergreifenden Fokus die Environmental Investigation Agency³¹.

2.2 EU-Ebene

Auf europäischer Ebene gibt es eine rege Debatte zur besseren Befolgung des Umwelt(straf)rechts. In dieser Debatte lassen sich einige **zentrale Akteure** identifizieren. Dies sind insbesondere die Europäische Kommission, Europol und Eurojust sowie die Netzwerke zur Durchsetzung des Umweltrechts: IMPEL (Network for the Implementation and Enforcement of EU Environmental Law), EnviCrimeNet (Environmental Crime Network), EUFJE (EU Forum of Judges for the Environment) und ENPE (European Network of Prosecutors for the Environment). Diese Netzwerke widmen sich schwerpunktmäßig der Sensibilisierung, dem Kapazitätsaufbau und dem Informations- und Erfahrungsaustausch unter ihren Mitgliedern. Sie beteiligen sich an Konsultationen, schreiben Berichte und richten Konferenzen, Workshops oder Schulungen aus. Auch das EU-Parlament und verschiedene Ratsformationen tragen mit unterschiedlichen Initiativen zu den Diskussionen bei.

²⁷ Europäische Kommission, Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Februar 2016, Straßburg, COM(2016) 87 final, S. 4.; Leaders' Declaration G7 Summit, 7–8 June 2015, S. 11

²⁸ Es handelt sich um CITES, INTERPOL, die Weltbank, die World Customs Organisation sowie UNODC.

²⁹ Vgl. ICCWC, Strategic Programme 2016 – 2020.

³⁰ Vgl. auch Mitsilegas et al. 2015.

³¹ Website UK: <https://eia-international.org/>; Website USA: <https://eia-global.org/about>

Zentrales Element der europäischen Gesetzgebung zum Umweltstrafrecht ist die **Umweltstrafrechtsrichtlinie** 2008/99/EG.³² Die Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht lief im Dezember 2010 aus. Im Anschluss daran hat die Europäische Kommission die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten überprüft. Diese Überprüfung der Umsetzung der Umweltstrafrechtsrichtlinie in nationales Recht aus 2013 zeigte, dass in mehreren Mitgliedstaaten noch Mängel bestehen, die beseitigt werden müssen.³³ Der allgemeine, zusammenfassende Bericht über den Stand der Umsetzung wird ebenfalls bis zum Ende der laufenden Verfahren nicht veröffentlicht.³⁴

Ein zentrales Thema auf europäischer Ebene ist der **illegale Artenhandel**, wobei sich die EU selbst in einer Vorreiterrolle beim Schutz von wildlebenden Pflanzen und Tieren vor illegalem Handel sieht.³⁵ Seit Juli 2015 ist die EU neben ihren Mitgliedsstaaten **CITES-Vertragspartei**. Mit Blick auf illegalen Artenhandel ist die EU sowohl Zielmarkt als auch ein Transit- und Ursprungsgebiet für illegale Erzeugnisse aus wildlebenden Tieren und Pflanzen.

Nach einer EntschlieÙung des Europäischen Parlaments im Januar 2014³⁶, in der das erste Mal ein EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels gefordert wurde, griff die Europäische Kommission diese Idee im Februar 2014 in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament auf.³⁷ In dieser wurde auf die Dringlichkeit des Problems aufmerksam gemacht, eine Bestandsaufnahme und Bewertung existierender EU-MaÙnahmen vorgenommen und nicht zuletzt wurde eine Debatte zum zukünftigen Ansatz der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels angestoÙen.

Als **Hauptproblem** wurde in der Mitteilung die **fehlende Rechtsdurchsetzung** sowohl in der EU als auch weltweit identifiziert, die nach Aussage der Kommission auf einen niedrigen politischen Stellenwert des Problems, unzureichende Ressourcen und das Verkennen der Schwere des Problems zurückgeführt werden kann. Die wirksame Rechtsdurchsetzung wird auch durch den Mangel an Spezialeinheiten bei Polizei und Staatsanwaltschaft und durch Defizite bei der Zusammenarbeit zwischen Artenschutz- und anderen Strafverfolgungsbehörden behindert.

Im Anschluss an die Mitteilung vom Februar 2014 hat die **Kommission** im Frühjahr 2014 eine Konsultation mit betroffenen Interessengruppen durchgeführt und außerdem eine internationale Expertenkonferenz³⁸ zum illegalen Artenhandel einberufen. Im Rahmen der Konsultation und der Konferenz wurden viele Probleme und Herausforderungen bei der Bekämpfung des illegalen Artenhandels identifiziert:

³² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 28–37. Für eine weitere Analyse dieser Richtlinie siehe u.a. die Beiträgen in Farmer, Faure und Vagliasindi 2017.

³³ Vgl. die nationalen Berichte von Milieu, abrufbar online unter: http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/environmental-protection/index_en.htm.

³⁴ Pereira 2017, S. 149.

³⁵ Europäische Kommission, Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Februar 2016, Brüssel, COM(2016) 87 final, S. 4.

³⁶ Europäisches Parlament, EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2014 zu Straftaten im Zusammenhang mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (2013/2747(RSP)), ABl. C 482 vom 23. Dezember 2014, S. 83–88.

³⁷ Europäische Kommission, Konzept der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 07.02.2014, Brüssel, COM(2014) 64 final.

³⁸ Europäische Kommission, Commission Summary – Key Outcomes of th Expert Conference on the EU Approach against Wildlife Trafficking, 9. Mai 2014, http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/summary_outcome.pdf.

- ▶ die uneinheitliche Durchsetzung des bestehenden Rechtsrahmens und die Unverbindlichkeit der Empfehlungen der Kommission zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 338/97³⁹;
- ▶ das aktuelle Strafmaß bei Umweltdelikten schreckt nicht ab;
- ▶ die organisierte Artenschutzkriminalität wird im bestehenden Rechtsrahmen nicht ausreichend berücksichtigt;
- ▶ der Querschnittscharakter des Problems erfordert mehr bzw. bessere Kommunikation zwischen verschiedenen Generaldirektionen;
- ▶ uneinheitliche Datenerhebung in den Mitgliedsstaaten, fehlender bzw. unzureichender Zugang zu Daten anderer Mitgliedsstaaten und allgemein der Mangel an umfassenden vergleichbaren Daten zum illegalen Artenhandel;
- ▶ Mangel an Informationen über Gerichtsverfahren und verhängte Strafen und
- ▶ geringes Problembewusstsein der Justiz sowie kaum Zugang zu relevanter Rechtsprechung aus anderen Mitgliedstaaten.

Die Stakeholder sprachen sich in der Konsultation mehrheitlich für einen Aktionsplan aus. Die Kommission entwickelte im Anschluss zunächst eine Roadmap⁴⁰ und schließlich wurde der **Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels**⁴¹ 2016 beschlossen. Der Aktionsplan sieht keine neuen gesetzlichen Vorgaben vor. Stattdessen zielen die Maßnahmen des Aktionsplans im Wesentlichen darauf ab, die Zusammenarbeit und Synergien zwischen Akteuren zu verbessern und vorhandene Instrumente und Strategien entsprechend um- und durchzusetzen. Dabei hat der Aktionsplan drei Schwerpunkte: (1) die Prävention, also die Verringerung von Angebot und Nachfrage nach illegalen Produkten aus geschützten Arten, (2) die Um- und Durchsetzung bestehender Instrumente und die gezielte Bekämpfung organisierter Gruppen sowie (3) die Stärkung globaler Partnerschaften durch finanzielle Unterstützung, Handelspolitik sowie Handelsinstrumente und diplomatische Bemühungen.

Im Rahmen des Aktionsplans wird außerdem für jeden Mitgliedstaat eine Übersicht über die jeweiligen Durchführungsmängel erstellt und es werden Strategien zu ihrer Beseitigung erarbeitet, damit eine EU-weit einheitliche Durchsetzung der bestehenden Vorschriften gewährleistet ist.⁴² Die Finanzierung der Umsetzung des Aktionsplans erfolgt über LIFE, Horizon 2020 sowie den Fonds für innere Sicherheit.⁴³

Ein weiterer Schwerpunkt der EU im Bereich des Umweltstrafrechts ist die **illegale Abfallentsorgung und grenzüberschreitende Abfallverbringung**. Hier gilt neben der Umweltstrafrechtsrichtlinie die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006/EG über die Verbringung von Abfällen innerhalb der EU sowie zwischen der EU und Drittländern.⁴⁴ Diese wurde 2014 durch die Verordnung (EU) Nr. 660/2014/EU⁴⁵

³⁹ Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission vom 13. Juni 2007 zur Festlegung einer Reihe von Maßnahmen zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, 2007/425/EC.

⁴⁰ Europäische Kommission. Roadmap EU Action Plan Against Wildlife Trafficking, Juli 2015, 2015/ENV/087.

⁴¹ Europäische Kommission, Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Februar 2016, Brüssel, COM(2016) 87 final.

⁴² Europäische Kommission, Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22. Februar 2016, Brüssel, COM(2016) 87 final, S. 6.

⁴³ Europäische Kommission, Comprehensive Assessment of EU Security Policy – Commission Staff Working Document of 27 July 2017, accompanying the document Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brüssel, SWD(2017) 278 final, S. 61.

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 190 vom 12. Juli 2006, S. 1–98.

⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 660/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 189 vom 27. Juni 2014, S. 135-142.

geändert, insbesondere um **Vollzugsprobleme** zu mindern. Kerninhalte sind schärfere Vollzugskontrollen der Mitgliedsstaaten zur Vermeidung illegaler Verbringungen, eine klarere Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall und die Einführung von Kontrollplänen. Schärfere Vollzugskontrollen bedeutet, dass eine Verbringung automatisch als illegale Verbringung – mit den entsprechenden Sanktionen – angesehen wird, wenn entsprechende gegenteilige Nachweise nicht innerhalb von festgelegten Fristen übermittelt werden oder die zuständigen Behörden der Auffassung sind, dass die ihnen zur Verfügung stehenden Nachweise und Informationen nicht ausreichend für eine Beurteilung sind. Zum 1. Januar 2017 mussten die Mitgliedstaaten außerdem für ihr gesamtes geografisches Gebiet Kontrollpläne aufstellen, um so die Durchsetzung der Vorschriften zu verbessern. Mindestens alle drei Jahre müssen diese Pläne überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Bis Ende 2020 ist eine Überprüfung der Wirksamkeit der Verordnung und insbesondere der neuen Regelungen durch die Kommission vorgesehen. Zur Umsetzung in Deutschland wurde das Abfallverbringungsgesetz geändert und die bestehende Vollzugshilfe zur Abfallverbringung angepasst.

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen ist, leidet das europäische Umweltstrafrecht unter Vollzugsdefiziten. Das Gleiche gilt für das europäische Umweltrecht insgesamt, wie die Zahl von mehreren Hundert Vertragsverletzungsverfahren jährlich sowie Beschwerden und Petitionen im Umweltbereich deutlich machen.⁴⁶ Um die unterschiedlichen Ursachen für Vollzugsprobleme anzugehen und die Effizienz und Effektivität von Kontrollen zu verbessern, sieht das 7. Umweltaktionsprogramm⁴⁷ für die Zeit bis 2020 eine stärkere Harmonisierung von Kontroll- und Überwachungsmechanismen, Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in den Mitgliedstaaten und eine Verbesserung des Austauschs und der Koordination auf EU-Ebene vor. Die EU-Kommission hatte hierzu 2014 einen horizontalen Rechtsakt für 2017 angekündigt, der rund 40 Verordnungen und Richtlinien erfassen sollte und allgemeine Rahmenregelungen für Umweltinspektionen vorgesehen hätte. Von diesem ambitionierten Anliegen nahm die EU-Kommission jedoch wieder Abstand und kündigte in einer Mitteilung im Februar 2017 die Erarbeitung eines Aktionsplans im Rahmen der Environmental Compliance Assurance Initiative an, der geeignete Lösungsansätze und gute Praxisbeispiele zur Verbesserung der Vollzugssituation in den Mitgliedstaaten identifizieren sollte.⁴⁸ Der angekündigte Aktionsplan wurde am 18. Januar 2018 als **Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik** veröffentlicht.⁴⁹ Der Aktionsplan wird die Environmental Implementation Review (EIR) ergänzen, eine Initiative, die helfen soll, Lücken bei der Umsetzung von Umweltpolitik und -recht frühzeitig zu identifizieren. Die EIR zielt auf Agenda Setting, d. h. das Setzen von Themenschwerpunkten, und fördert daneben einen strukturierten Dialog im Rat und bilateral mit den Mitgliedstaaten zu den größten Herausforderungen bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts. Die länderspezifischen EIR-Berichte werden alle zwei Jahre unter Einbindung von betroffenen Interessengruppen erstellt. 2018 wird der Fokus u. a. auf dem Umweltstrafrecht liegen.

Der Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik nennt konkret drei Bereiche, die Mitgliedstaaten zur Vollzugssicherung im Blick haben müssen:

⁴⁶ Vgl. GD Umwelt, Legal Enforcement, Statistics on environmental infringements, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

⁴⁷ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

⁴⁸ Europäische Kommission, Communication from the Commission on an Action Plan on Environmental Compliance Assurance, 15. Februar 2017, 2015/ENV/066.

⁴⁹ Europäische Kommission, Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.01.2018, Brüssel, COM(2018) 10 final.

1. Unterstützung des Vollzugs („Compliance Promotion“) – dies sind Maßnahmen, die Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen dabei unterstützen, ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachzukommen, z. B. mit Leitfäden, FAQs und Helpdesks;
2. Überwachung des Vollzugs („Compliance Monitoring“) – diese Maßnahmen dienen dazu festzustellen, ob Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen diesen nachkommen; hierzu gehören Umweltinspektionen und Überwachungsmaßnahmen;
3. Folgemaßnahmen und Durchsetzung („Follow-up and Enforcement“) – dazu gehören verwaltungs-, straf- oder zivilrechtliche Maßnahmen, um Rechtsverstöße zu stoppen, durch Abschreckung zu verhindern, zu ahnden und zu beheben und den Vollzug zu fördern.

Der Aktionsplan enthält neun Maßnahmen, die zum Teil 2018, zum Teil 2019 umgesetzt werden sollen. Hier ist z. B. geplant, einen Verfahrensleitfaden zu erstellen, der Strategien zur Bekämpfung von Umweltverbrechen und anderen damit einhergehenden Verstößen (z. B. Dokumentenfälschung) in den Blick nimmt. Ein besonderer Schwerpunkt soll dabei auf illegaler Abfallverbringung und Artenschutzkriminalität liegen. Weitere Maßnahmen umfassen die Erleichterung des Austauschs von bewährten Verfahren, ggf. durch die Einrichtung eines umfassenden Portals für Umweltvollzug, eine Zusammenstellung über bewährte Verfahren zur Bearbeitung von Umweltbeschwerden und den Aufbau von Kapazitäten zur Nutzung weltraumgestützter Aufklärungsdaten, zunächst in Vorzeigeprojekten. Darüber hinaus wird eine Sachverständigengruppe („Forum für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik“) zur Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans eingesetzt, die sich vor allem aus VertreterInnen der Mitgliedsstaaten und PraktikerInnen aus den Environmental-Enforcement-Netzwerken zusammensetzt. Darüber hinaus sind auch VertreterInnen des Rates, des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Teilnahme aufgefordert. Nicht zuletzt würde die Kommission gerne NGOs und Wirtschaftsorganisationen in die Arbeit der ExpertInnengruppe einbinden.

Mit dem Aktionsplan hofft die EU-Kommission Defizite in der praktischen Umsetzung des europäischen Umweltrechts zu reduzieren. Einige zentrale Defizite hat IMPEL in einem Positionspapier vor Veröffentlichung des Aktionsplans hervorgehoben. Dazu gehören Kapazitätsmangel (u. a. mangelnde Kenntnisse, insbesondere auf kommunaler Ebene und unzureichende Ressourcen/Kapazitäten in den Organisationen, die für die Regulierung und Durchsetzung zuständig sind), unzureichende Daten, Belege und Informationen zur Unterstützung einer wirksamen Umsetzung sowie unzureichende Sanktionen und zu geringe Bußgelder ohne Abschreckungseffekt für diejenigen, die gegen die Regelungen verstoßen.⁵⁰

Auch in der Arbeit von **Europol** liegt der Schwerpunkt bezüglich Umweltkriminalität auf illegalem Artenhandel und illegaler Abfallverbringung. Zu diesen Schwerpunkten hat Europol im Oktober 2013 eine gezielte Umweltkriminalitätsbewertung veröffentlicht.⁵¹ Obwohl Umweltkriminalität zunehmend an Bedeutung gewinnt, verfügt Europol zurzeit noch nicht über einen Focal Point (Datensammelstelle) speziell für Umweltkriminalität. Diese würde jedoch auch voraussetzen, dass die Mitgliedsstaaten qualitativ hochwertige Daten liefern und Unterstützungsanfragen an Europol stellen. Die Europäische Kommission hofft hier auf einen Bewusstseinswandel. Beispielhaft macht die Kommission für den ille-

⁵⁰ IMPEL 2017a, S. 1.

⁵¹ Europol 2013.

galen Artenhandel deutlich, dass sowohl Europol als auch Eurojust die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden in erheblichem Maße fördern und analytische sowie praktische Hilfe leisten könnten.⁵²

Der Handel mit gefährdeten Arten und illegale Abfallverbringung sind auch von **organisierter Kriminalität** gekennzeichnet und werden in diesem Kontext auch in der Europäischen Sicherheitsagenda von 2015 genannt.⁵³ Gerade im Abfallbereich werden legale Geschäftsstrukturen für den illegalen Abfallhandel benutzt, so dass kriminelle Aktivitäten und legale Geschäfte zum Teil schwer zu unterscheiden sind. Im Bereich des Artenhandels sind organisierte Akteure weniger häufig anzutreffen, dafür aber hochspezialisiert. Wegen der großen Gewinnmöglichkeiten geht Europol in seiner Gefahrenabschätzung SOCTA 2017 davon aus, dass dieser Zweig weiter wächst.⁵⁴ Dies ist einer der Gründe, warum Umweltkriminalität einer von acht prioritären Bereichen im neuen Politikzyklus der EU (2018-2021) zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität ist.⁵⁵

Eurojust koordiniert grenzüberschreitende Strafverfahren und unterstützt Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität. Deshalb liegt der inhaltliche Fokus hier ebenfalls auf illegaler Abfallverbringung und illegalem Artenhandel. Auch anderen Arten von Umweltkriminalität wie z. B. der Verschmutzung von Oberflächengewässern wird als schwerem Delikt Beachtung geschenkt. Ein strategisches Projekt zur Umweltkriminalität führte 2014 zur Einrichtung eines Eurojust Contact Point für Umweltkriminalität. Ansonsten decken sich die Probleme und Herausforderungen bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität, die im Projektbericht identifiziert werden, mit den Analysen anderer Akteure.⁵⁶

Auf Ebene des **Rats der Europäischen Union** legte der Ratsvorsitz in der Gruppe "Strafverfolgung" (ein Vorbereitungsgremium des Rats der Europäischen Union, welches durch CEPOL und Europol beratend unterstützt wird) im September 2016 ein Diskussionspapier mit Maßnahmenvorschlägen vor, um die Umweltkriminalität in der EU wirksamer zu bekämpfen.⁵⁷ Der Entwurf wurde auf Grundlage von Beiträgen der Delegationen aus der Gruppe "Strafverfolgung" und der Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" überarbeitet und im Dezember 2016 durch den Rat beschlossen.⁵⁸ Hier wird deutlich, dass besonders die Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität gefordert sind, während auf europäischer Ebene vor allem die Zusammenarbeit zwischen Staaten durch Netzwerke und EU-Agenturen gestärkt werden kann. Zu den Maßnahmenvorschlägen zählen u. a. spezialisierte Polizeieinheiten und Staatsanwaltschaften, verstärkter Informationsaustausch und eine klare Aufgabenteilung und Kooperation zwischen Zoll, Strafverfolgungs-, Umwelt- und weiteren beteiligten Behörden, die Entwicklung und Nutzung forensischer Techniken zur Bekämpfung von Umweltkriminalität und die Beteiligung von Finanzfahndern an den Ermittlungen. Inhaltlich wird hier neben Artenschutz und

⁵² Europäische Kommission, Konzept der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 07.02.2014, Brüssel, COM(2014) 64 final, S. 10.

⁵³ Europäische Kommission, Die Europäische Sicherheitsagenda - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 28. April 2015, Straßburg, COM(2015) 85 final, S. 22.

⁵⁴ Europol 2017, S. 41.

⁵⁵ Europäische Kommission, Comprehensive Assessment of EU Security Policy – Commission Staff Working Document of 27 July 2017, accompanying the document Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brüssel, SWD(2017) 278 final, S. 58.

⁵⁶ Eurojust 2014, S. 38-39.

⁵⁷ Rat der Europäischen Union, Discussion paper on countering environmental crime of 27 September 2016, Brüssel, Dok. 12297/16.

⁵⁸ Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on countering environmental crime of 12 December 2016, Brüssel, Dok. 15412/16.

illegaler Abfallverbringung das Thema **Chemikalien und andere gefährliche Materialien** auf die Agenda gesetzt.

Eine zweite Initiative auf Ratsebene stieß die Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) an, die Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Mitgliedstaaten gegenseitig begutachtet und koordiniert. Im Dezember 2016 entschied diese Gruppe, in der kommende Begutachtungsrunde die Um- und Durchsetzung europäischer Politiken zur Verhinderung und Bekämpfung von Umweltkriminalität zu untersuchen. Dabei liegt ein Fokus auf illegaler Abfallverbringung und der illegalen Herstellung und Handhabung von gefährlichen Materialien wie z. B. gefährlichen Chemikalien und radioaktiven Stoffen. Die Bewertung erfolgt auf Grundlage der Beantwortung eines Fragebogens durch die Mitgliedstaaten.⁵⁹

Den thematisch breitesten Blick auf Umweltkriminalität unter den Akteuren auf EU-Ebene hat derzeit wohl das EnviCrimeNet. In seinem Bericht zur Umweltkriminalität von 2016 werden neben Abfall und Artenhandel auch Chemikalien, illegale Fischerei, Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung sowie Lärmbelastung betrachtet.⁶⁰ Das EnviCrimeNet ist ein informelles Netzwerk, in dem sich PraktikerInnen, insbesondere aus Strafverfolgungsbehörden, über Möglichkeiten zur besseren Bekämpfung von Umweltkriminalität austauschen. Im Netzwerk IMPEL haben sich dagegen Umweltverwaltungsbehörden aus ganz Europa zusammengeschlossen, um die Umsetzung und den Vollzug von EU-Umweltrecht zu verbessern. Es fungiert ebenfalls als Plattform zum Austausch von Informationen und Erfahrungen, bringt aber auch als „Sprachrohr der Vollzugspraktiker“ seine Erkenntnisse in Initiativen der Europäischen Kommission ein, z. B. bei der Ausarbeitung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen oder für Kontrollen grenzüberschreitender Abfallverbringung. EUFJE und ENPE sind Foren für RichterInnen und StaatsanwältInnen, die die Durchsetzung des Umweltrechts auf unterschiedlichen Ebenen vorantreiben und sich zu diesem Zweck austauschen und schulen möchten. 2016 organisierten die vier Netzwerke das erste Mal gemeinsam eine Konferenz unter dem Titel „Strengthening environmental compliance: Challenges and Solutions“ (Umwelt-Compliance stärken: Herausforderungen und Lösungen).⁶¹ 2017 fand eine zweite Konferenz von IMPEL, EnviCrimeNet und ENPE unter dem Titel „Tackling Waste and Wildlife Crime in Europe“ (Abfall- und Artenschutzkriminalität bekämpfen) statt.⁶² Zentrale Anliegen der Netzwerke, die während der Konferenzen immer wieder betont wurden, sind die Verankerung des Verursacherprinzips sowie das Aufspüren und der Einzug von finanziellen Gewinnen aus Straftaten.

NGOs, die auf internationaler oder nationaler Ebene zum Thema Umweltkriminalität tätig sind, beteiligen sich teilweise auch an Diskussionen auf EU-Ebene. So haben zum Beispiel eine Reihe von NGOs Beiträge zur Konsultation der EU-Kommission zum illegalen Handel mit geschützten Arten eingereicht.⁶³ Eine besondere Rolle nimmt die Organisation TRAFFIC ein. Diese unterhält mit Unterstützung der EU und mehrerer Mitgliedstaaten die EU-Twix-Datenbank⁶⁴ zum Austausch von Informationen zum Thema Artenschutzkriminalität (z. B. zu Beschlagnahmen in Mitgliedsstaaten).

⁵⁹ Rat der Europäischen Union, Achte Runde der gegenseitigen Begutachtungen – Fragebogen vom 30. Mai 2017. Brüssel. Dok 8919/1/17 REV 1. Die Berichte sind online verfügbar, siehe zum Beispiel für Deutschland: Council of the European Union, Evaluation report on the eighth round of mutual evaluations: Report on Germany, Brussels, 21 September 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11430-2018-REV-1/en/pdf>.

⁶⁰ EnviCrimeNet 2016.

⁶¹ EU Environmental Enforcement Networks 2016.

⁶² IMPEL 2017b.

⁶³ Die Beiträge stehen unter <http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/cites/replies.zip> zum Download zur Verfügung.

⁶⁴ Twix steht für Trade in Wildlife Information Exchange; mehr Informationen unter <https://www.eu-twix.org/>.

Die EU hat in den letzten Jahren einige größere **Forschungs- und Vernetzungsvorhaben** im Bereich der Umweltkriminalität finanziert, die u. a. jeweils Politikempfehlungen entwickelt und damit dazu beigetragen haben, das Thema auf der Agenda zu halten. Dazu gehören das Forschungsprojekt European Union Action to Fight Environmental Crime (EFFACE)⁶⁵, das Projekt CWIT zu illegalem Handel mit Elektroabfall⁶⁶, das Projekt TECUM zur verbesserten Bekämpfung von grenzüberschreitender Umweltkriminalität⁶⁷ sowie ein Projekt zur Schaffung eines European Network against Environmental Crime (ENEC).⁶⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es auf europäischer Ebene eine seit einigen Jahren anhaltende Debatte zum Umweltstrafrecht und einhergehenden Vollzugsproblemen gibt. Diese erhielt durch bestimmte Momente wie die Umweltstrafrechtsrichtlinie und in jüngerer Zeit durch das Europol SOCTA von 2017 Auftrieb. Vor diesem Hintergrund wird aktuell auch ein weiterer Bericht zum Beitrag des Strafrechts im Kampf gegen Umweltkriminalität durch die Kommission vorbereitet.⁶⁹ Inhaltlich liegt in der europäischen Debatte ein deutlicher Schwerpunkt auf illegaler Abfallverbringung und dem illegalen Handel mit bedrohten Arten. Als entscheidendes Problem bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität wurden dabei nicht fehlende Regulierungen, sondern die mangelhafte Rechtsdurchsetzung identifiziert. Ein hohes Maß an Uneinheitlichkeit beim Strafmaß in den Mitgliedsstaaten erlaubt kriminellen Akteuren prinzipiell die (auf das geringste Strafrisiko gerichtete) Wahl des Gerichtsstandes; ob eine Harmonisierung von Sanktionen erfolgversprechend wäre, ist allerdings umstritten. Insgesamt ergibt sich ein verstärkter Kooperationsbedarf zwischen Behörden innerhalb von Mitgliedsstaaten, aber auch über die Staatsgrenzen hinweg. Eine weitere Schwachstelle ist die schlechte Datenlage, u. a. hinsichtlich geführter Verfahren, ihrer Ergebnisse einschließlich verhängter Strafen, verursachter Schäden und abgeschöpfter Gewinne.

2.3 National

Anders als auf europäischer Ebene gibt es in Deutschland keine nationale Debatte zu Herausforderungen und Vollzugsproblemen im Umweltstrafrecht. Dazu passt, dass die deutsche Bundesregierung auf die Frage nach Defiziten in der Bekämpfung der Umweltkriminalität in Deutschland im Rahmen einer Kleinen Anfrage von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Mai 2017 antwortete: „Die Bundesregierung erachtet die vorhandene deutsche Gesetzgebung zur Bekämpfung von Umweltkriminalität grundsätzlich für ausreichend. (...) Die Anwendung der Straftatbestände obliegt den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten. Die Entdeckung von Umweltkriminalität hängt allerdings in der Regel von behördlichen Ermittlungs- und Überwachungsmaßnahmen ab und setzt somit effektive Kontrollen voraus. Entsprechend weist der im Auftrag von Europol erstellte IPEC-Report darauf hin, dass Kontrolldefizite auch in der Europäischen Union die Bekämpfung von Umweltkriminalität erschweren.“⁷⁰ Klare Defizite in Deutschland werden hier jedoch nicht genannt.

Zuständig für die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens zum Umweltstrafrecht im StGB ist in Deutschland das BMJV. Das BMU hingegen ist zuständig für allgemeine Fragen im Bereich des Vollzugs

⁶⁵ Vgl. die Projektwebsite www.efface.eu.

⁶⁶ Vgl. die Projektwebsite <http://www.cwitproject.eu/>.

⁶⁷ Vgl. die Projektwebsite <http://www.tecumproject.eu/>.

⁶⁸ Vgl. die Projektbeschreibung unter <http://www.lawyersfornature.eu/the-project/>.

⁶⁹ Europäische Kommission, Comprehensive Assessment of EU Security Policy – Commission Staff Working Document of 27 July 2017, accompanying the document Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brüssel, SWD(2017) 278 final, S. 58.

⁷⁰ Deutscher Bundestag, Umweltkriminalität – Verbrechen an Natur, Umwelt und Mensch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Peter Meiwald, Irene Mihalic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18.05.2017, Drucksache 18/12214, S. 6-7.

des Umweltrechts. Für Einzelbereiche besteht eine Zuständigkeit bestimmter Behörden (z. B. des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) für den Artenschutz). Größere eigenständige Initiativen zum Themenbereich Umweltkriminalität gab es in diesem Kontext soweit ersichtlich in den letzten Jahren nicht; die zuständigen Behörden sind aber aktiv beteiligt an Prozessen auf europäischer und internationaler Ebene.

Trotz eines ausgefeilten Rechtsrahmens steht Deutschland vor einer Reihe von Problemen bei der Rechtsdurchsetzung des Umweltstrafrechts. So ist es aufgrund der wissenschaftlichen Komplexität in vielen Fällen schwierig, genügend Beweise gegen die Täter zu finden. Insbesondere in Großunternehmen erschwert die Arbeitsteilung das Beweisen einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit einzelner Personen. Zusätzlich zu diesen rechtlichen Barrieren gibt es praktische Hemmnisse wie unzureichende Ressourcen und fehlendes Fachwissen bei Staatsanwaltschaften. Diese rechtlichen und praktischen Beweisprobleme sind der Hauptgrund dafür, dass eine große Diskrepanz zwischen bekannt gewordenen Fällen und Tatverdächtigen in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der Zahl der Abgeurteilten in Umweltstrafverfahren besteht: Im Jahr 2016 wurden so z. B. knapp 14.000 Tatverdächtige für knapp 20.000 Umweltdelikte erfasst, während nur gut 2.600 Personen abgeurteilt wurden.⁷¹

Der Stand und die Entwicklung der Umweltstraftaten in Deutschland ließen sich seit 1978 durch die Publikation „Umweltdelikte“ des Umweltbundesamts verfolgen, welche die aktuellen Entwicklungen jährlich anhand der Polizei- und Gerichtsstatistiken beschrieb. Die Veröffentlichung erfolgte nach einer längeren Pause im Jahr 2018 erneut.⁷² In den vergangenen Jahren wurden durch das Umweltbundesamt (UBA) nur noch Zahlen zur Verfolgung der illegalen Abfallverbringung zusammengestellt.⁷³ Das BfN stellt auf seiner Internetseite einige Daten zu Verstößen gegen Artenschutzbestimmungen und ihre Ahndung zur Verfügung.⁷⁴

In Deutschland fehlt es nicht nur an einer Debatte in der Politik, auch im wissenschaftlichen Bereich scheint es kaum Diskussionen zum Umweltstrafrecht zu geben. Diesen Eindruck legt zumindest das Fehlen einschlägiger deutscher Publikationen nahe. Eine der wenigen Ausnahmen in jüngerer Zeit war die wissenschaftliche Tagung „Umweltstrafrecht – Die Umsetzung europäischer Vorgaben durch das 45. Strafrechtsänderungsgesetz“, die 2013 unter der Leitung von Prof. Dr. Martin Heger und ausgerichtet vom Forschungszentrum Umweltrecht e.V. in Berlin stattfand.⁷⁵ Im Nachgang dazu wurde ein Band in der Reihe „Schriften zum Umweltrecht“ veröffentlicht, der neben den Änderungen durch das 45. Strafrechtsänderungsgesetz auch die staatsanwaltliche Praxis bei der Verfolgung von Umweltstrafsachen beleuchtet und die Bedeutung des Umweltstrafrechts als Instrument des Umweltschutzes diskutiert.⁷⁶

Eine weitere Ausnahme bildet die 2016 erschienene Dissertation „Die Vollzugspraxis des Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitenrechts“ von Claudia Klüpfel.⁷⁷ Darin kommt Klüpfel zu dem Schluss, dass aufgrund der stark rückläufigen Anzahl an registrierten Fällen von Umweltkriminalität die Gefahr besteht, dass das Umweltstrafrecht mehr und mehr an Bedeutung verliere. Außerdem haben ExpertInneninterviews ergeben, dass sich in den mit dem Umwelt(straf)recht befassten Organen eine gewisse

⁷¹ Tröltzsch/Gerstetter/Mederake 2018, S. 22, 26-27. Es gilt zu beachten, dass ein gewisser, manchmal erheblicher, Zeitraum zwischen dem Bekanntwerden einer Straftat und der damit verbundenen Aufnahme eines Falls in die PKS und einer staatsanwaltlichen oder gerichtlichen Entscheidung, welche Eingang die in Strafverfolgungsstatistik findet, liegt. Straftaten, die sich in einem bestimmten Jahr in der PKS finden, werden also zum Teil erst in späteren Jahren in die Strafverfolgungsstatistik aufgenommen.

⁷² Tröltzsch/Gerstetter/Mederake 2018.

⁷³ UBA 2017.

⁷⁴ BfN 2018.

⁷⁵ Forschungszentrum Umweltrecht e.V. 2013.

⁷⁶ Kloepfer und Heger 2015.

⁷⁷ Klüpfel 2016.

Resignation verbreitet hat. Dem könne entgegengewirkt werden, indem Umweltverstöße in Deutschland wieder stärker in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt und systematischer verfolgt werden. Neben einer zahlenmäßigen Erhöhung personeller Kapazitäten in den entsprechenden Behörden müsste dafür auch eine weitere Spezialisierung der vorhandenen Strafverfolgungsorgane vorangetrieben werden.

Ein positives Zeichen ist laut Klüpfel der vermehrte Falltransfer, in dem strafrechtliche Verfahren nach ihrer Einstellung immer häufiger zur weiteren Verfolgung an die Verwaltungsbehörden abgegeben werden. Darin spiegelt sich laut Klüpfel eine deutliche Verbesserung in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Sanktionssystemen. Trotzdem forderten Strafverfolgungsbehörden von Umweltverwaltungsbehörden weiterhin durch Betriebe verursachte Verstöße früher zur Anzeige zu bringen und das Strafrecht nicht nur als ultima ratio zu verwenden. Diese Forderung sei zentral, weil es gerade bei großen Betrieben, aufgrund der oft undurchsichtigen und komplexen innerbetrieblichen Verantwortungsstrukturen und den damit verbundenen Aufklärungsproblemen hinsichtlich der Verantwortlichkeit, immer wieder zu einer nur unbefriedigenden Sanktionierung komme. Das deutsche Strafrecht stoße hier an seine Grenzen, da es keine adäquaten Reaktionsmöglichkeiten auf diese komplexen Strukturen hat.

Auch die Zivilgesellschaft in Deutschland widmet dem Thema Umweltkriminalität allgemein vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Aktivitäten in diesem Bereich scheinen sich vor allem auf Artenschutzkriminalität (z. B. WWF Deutschland) zu konzentrieren.

3 Statistische Entwicklung der Umweltkriminalität in Deutschland

Aktuelle statistische Auswertungen zur Entwicklung der Umweltkriminalität in Deutschland sind umfassend in der Publikation *Umweltdelikte 2016* dargestellt.⁷⁸ Im Folgenden werden daher nur wesentliche Aspekte aus diese Publikation zusammengefasst (3.1) sowie Art, Umfang und Qualität der zu Umweltkriminalität in Deutschland zur Verfügung stehenden Daten beschrieben (3.2).

3.1 Statistische Entwicklung der Umweltkriminalität: Ausgewählte Aspekte

Dieser Abschnitt enthält zentrale Aspekte zur statistischen Entwicklung der Umweltkriminalität in Deutschland auf Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der Strafverfolgungsstatistik der Justiz. Dabei ist zu beachten, dass sowohl in der Literatur als auch von vielen der im vorliegenden Forschungsvorhaben interviewten PraktikerInnen davon ausgegangen wird, dass der Anteil der nicht entdeckten und daher statistisch nicht erfassten Taten ganz erheblich ist.⁷⁹ Die Einschätzungen von InterviewpartnerInnen zum Anteil der nicht entdeckten Umweltdelikte bewegten sich mehrheitlich zwischen 50 % und 90 %; einzelne Befragte gaben aber deutlich höhere Werte an. So schätzte ein Mitarbeiter eines Polizeipräsidiums, dass die entsprechenden Werte „in Tausende von Prozenten“ gingen⁸⁰. Dabei wurde teilweise nach Deliktstypen unterschieden. So gab zum Beispiel ein Befragter an, dass die Dunkelziffer bei illegal abgestellten Autowracks gering sei, da diese der Polizei regelmäßig auffielen.⁸¹ Ein anderer Interviewpartner ging davon aus, dass die Dunkelziffer bei Abfalldelikten geringer sei, weil die entsprechenden Verstöße relativ offensichtlich seien.⁸² Dies wurde jedoch nicht von allen Befragten so gesehen.⁸³

Die Einschätzungen beruhen auf der Erfahrung, dass bei Kontrolltätigkeiten häufig Gesetzesverstöße entdeckt werden, dass in Unternehmen bestimmte rechtswidrige Praktiken über einen längeren Zeitraum unbemerkt bestehen und auf Vergleichen zwischen verschiedenen Bundesländern, in denen Kontrollen in unterschiedlichem Maße stattfinden.⁸⁴ Insofern spiegeln die im Folgenden vorgestellten Zahlen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht das tatsächliche Ausmaß von Umweltkriminalität in Deutschland wider.

Die in der PKS erfassten Fälle von Umweltstraftaten sind trotz Ausdehnung einzelner Straftatbestände⁸⁵ zwischen 2004 und 2016 um 32 % gesunken, von 29.117 in 2004 auf 19.704 im Jahr 2016. Im Vergleich dazu haben sich die bekannt gewordenen Fälle aller in der PKS erfassten Straftaten zwischen 2004 und 2016 nur um 4 % verringert. Die höchste Anzahl von bekannt gewordenen Fällen von Umweltstraftaten pro 100.000 Einwohnenden hatten 2016 Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz.

⁷⁸ Siehe Tröltzsch/Gerstetter/Mederake 2018.

⁷⁹ Einige der Befragten gaben keine Einschätzung ab. Von einer niedrigen Dunkelziffer ging aber, soweit ersichtlich, niemand aus.

⁸⁰ Interview BW 1.

⁸¹ Interview Bln 1.

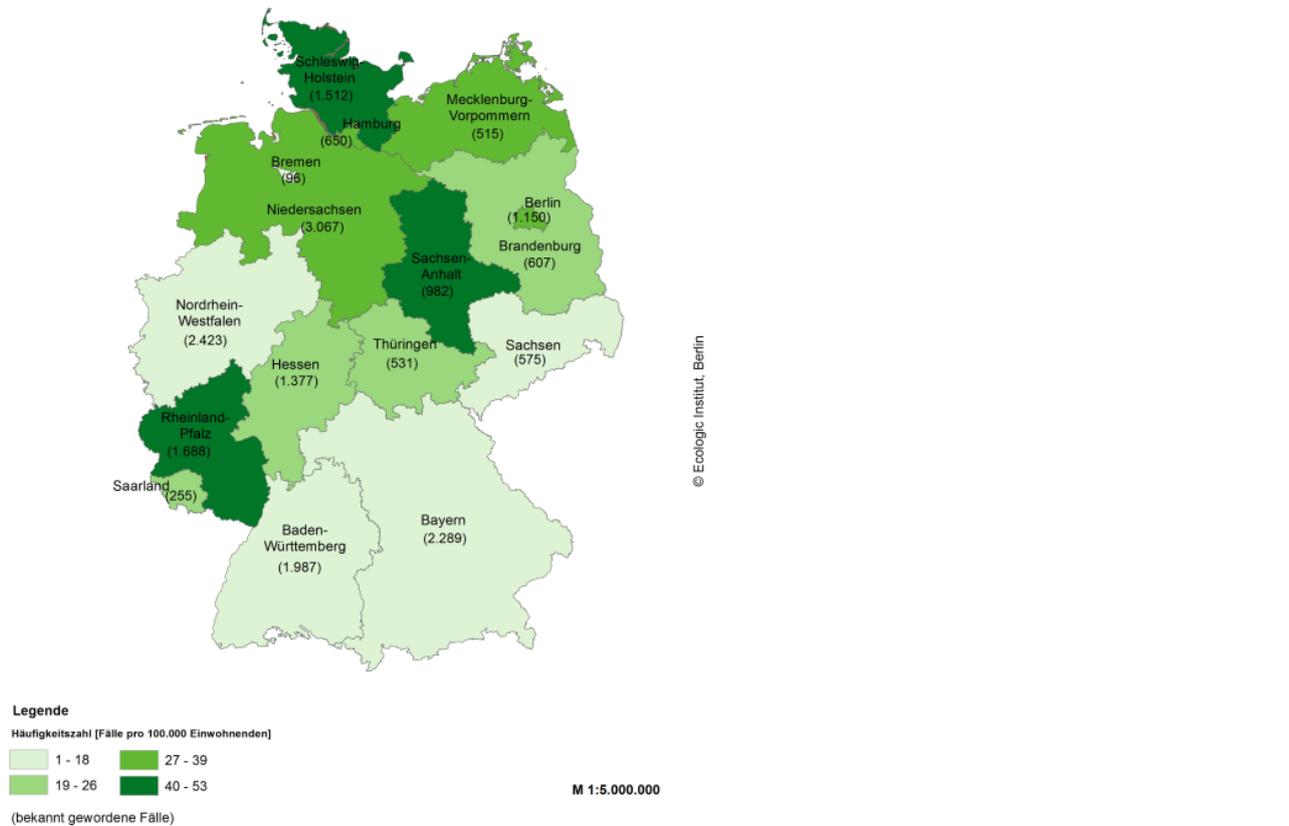
⁸² Interview BW 3.

⁸³ Anders zum Beispiel Interview MV 4.

⁸⁴ Beiträge von Teilnehmenden eines im Rahmen des Forschungsvorhabens durgeführten Workshops im September 2018.

⁸⁵ Vgl. Tröltzsch/Gerstetter/Mederake 2018, Abschnitt 1.2.

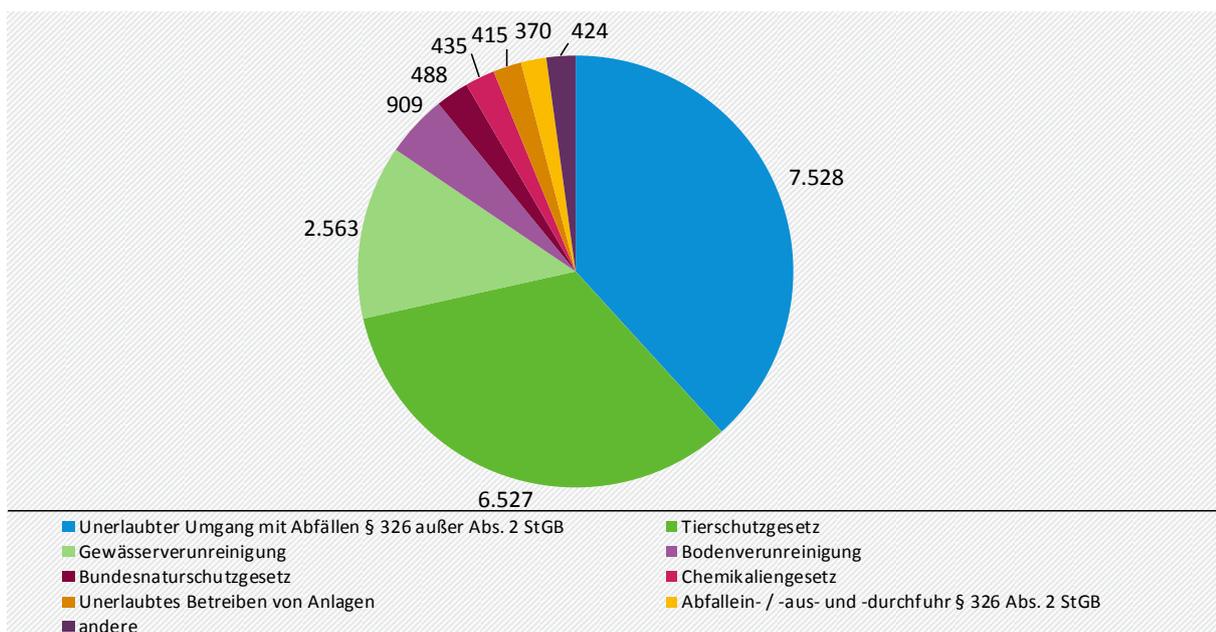
Abbildung 1: Bekannt gewordene Fälle von Umweltstraftaten nach Bundesländern im Jahr 2016



Quelle: PKS 2016, Geodaten: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie – Dienstleistungszentrum. Eigene Darstellung.

Die Aufteilung nach einzelnen Delikten ergibt sich aus der folgenden Grafik:

Abbildung 2: Umweltstraftaten gesamt: Bekannt gewordene Fälle nach einzelnen Delikten im Jahr 2016



Quelle: PKS 2016

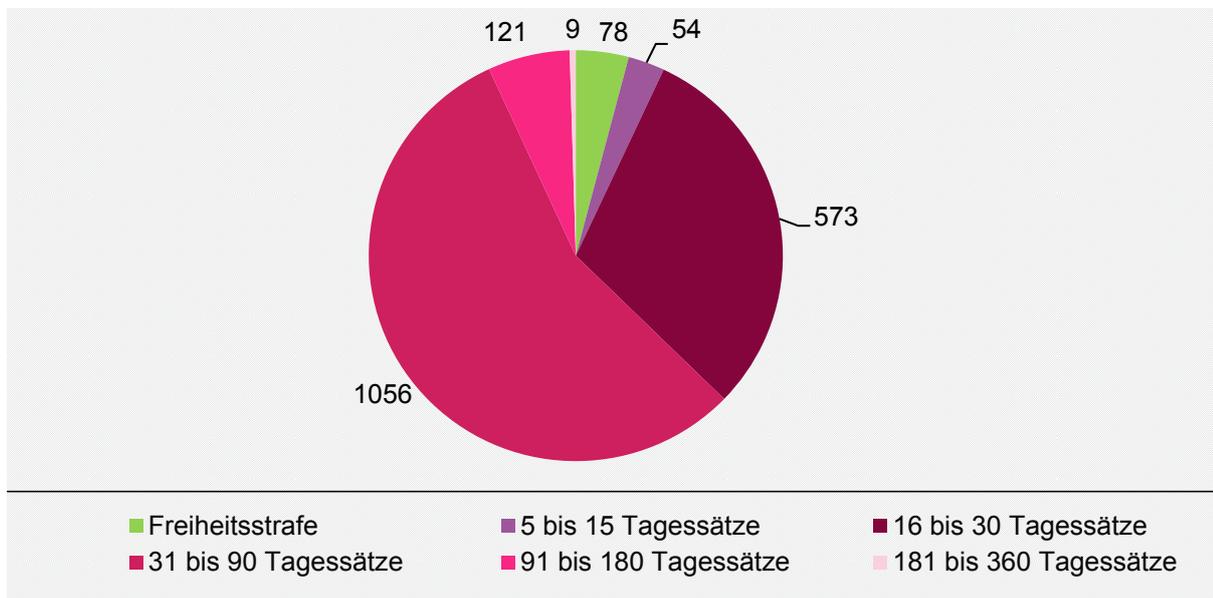
Für die Umweltstraftaten haben sich die aufgeklärten Fälle und Tatverdächtigen um 35 % bzw. 33 % reduziert. Für die Gesamtkriminalität nach der PKS variieren die aufgeklärten Fälle und Tatverdächtigen zwischen 2004 und 2016 dagegen um weniger als 1 %.⁸⁶

Die Aufklärungsquote bei Umweltstraftaten hat sich in den Jahren 2004 bis 2016 nur unwesentlich verändert. Sie lag in allen Jahren zwischen 59 % und 61 %. Damit liegt sie über der Aufklärungsquote für die Gesamtkriminalität in Deutschland.⁸⁷ Diese lag zwischen 2004 und 2016 ebenfalls relativ konstant zwischen 54 % und 56 %. Besonders hohe Aufklärungsquoten wurden in Fällen des unerlaubten Betriebes von Anlagen (96,4 %), bei Kernenergie- und Strahlungsdelikten (89,5 %) sowie bei Straftaten nach dem Chemikaliengesetz (88,5 %) erreicht. Die höchsten Aufklärungsquoten wurden in Bayern und Niedersachsen erzielt. Dies wurde durch InterviewpartnerInnen in Niedersachsen damit erklärt, dass entdeckte Straftaten konsequent verfolgt würden. Die mit Abstand geringste Aufklärungsquote erreichte Berlin.

Hinsichtlich der Strafverfolgung bei Umweltstraftaten ist festzuhalten, dass die Anteile der Verurteilungen, Verfahrenseinstellungen und Freisprüche zwischen 2004 und 2016 relativ konstant geblieben sind. Der Anteil an Verurteilungen lag im Jahr 2016 bei 74 %. 23 % der Verfahren wurden eingestellt und in 3 % der Verfahren kam es zu einem Freispruch. In Bezug auf die Gesamtkriminalität betragen die Anteile 82 % für Verurteilungen, 15 % für Einstellungen und 3,5 % für Freisprüche. Die mit Abstand meisten Abgeurteilten und Verurteilten wurden im Jahr 2016 für Straftaten des unerlaubten Umgangs mit Abfällen (§ 326 StGB außer Abs. 2) und Straftaten nach dem Tierschutzgesetz erfasst.

Die Verteilung der verschiedenen Sanktionen ergibt sich aus der folgenden Abbildung:

Abbildung 3: Überblick über den Ausgang umweltstrafrechtlicher Verfahren 2016



Quelle: Strafverfolgungsstatistik 2016

⁸⁶ Die den zitierten Berichten zu Grunde liegende Definition von organisierter Kriminalität ist relativ eng, vgl. die Definitionen in Tröltzsch/Gersttner/Mederake 2018.

⁸⁷ Dies kann damit zusammenhängen, dass bei einigen Typen von Umweltdelikten relativ unkompliziert zumindest ein Verdächtiger identifiziert werden kann: Bei Verstößen, die auf einem Grundstück oder in einer Anlage festgestellt werden, sind regelmäßig der Anlagenbetreiber oder Grundstückseigentümer einfach zu ermitteln; ob diese strafrechtlich tatsächlich verantwortlich sind, muss ggf. gerichtlich festgestellt werden.

3.2 Datenlage

Die zentralen Statistiken für Umweltstraftaten sind die PKS und die Strafverfolgungsstatistik der Justiz.

Die PKS wird vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamtes (BKA) auf Grundlage der Angaben der Landeskriminalämter (LKAs) jährlich erstellt. Dabei folgen die Landeskriminalämter bundeseinheitlichen Richtlinien. In der PKS werden alle der Polizei bekannt gewordenen und von ihr als rechtswidrig eingestuften Taten registriert. Die statistische Erfassung der durch die Polizei bearbeiteten Straftaten erfolgt bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft (Ausgangsstatistik). Unter Straftaten gegen die Umwelt werden folgende Delikte aufgeführt: Bodenverunreinigung (§ 324a StGB), Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB), Luftverunreinigung (§ 325 StGB), Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen (§ 325a StGB), Unerlaubter Umgang mit Abfällen (§ 326 außer Abs. 2 StGB), Unerlaubtes Betreiben von Anlagen (§ 327 StGB), Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Gütern (§ 328 StGB), Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (§ 329 StGB), Abfallein-/aus- und -durchfuhr gemäß § 326 Abs. 2 StGB, Schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften (§ 330a StGB) und Gemeingefährliche Vergiftung (§ 314 StGB). Straftaten gegen folgende strafrechtliche Nebengesetze mit Umweltbezug werden in der PKS aufgeführt: Bundesnaturschutzgesetz, Tierschutzgesetz, Bundesjagdgesetz, Pflanzenschutzgesetz und Straftaten nach dem Chemikaliengesetz.

Die Strafverfolgungsstatistik der Justiz (Verurteiltenstatistik) enthält Angaben über alle von deutschen Gerichten rechtskräftig abgeurteilten und verurteilten Personen. Sie basiert auf Daten der Strafvollstreckungsbehörden (Staatsanwaltschaften und Jugendgerichte). Die Strafverfolgungsstatistik wird nach bundeseinheitlichen Verwaltungsanordnungen der Länder geführt und wird dementsprechend als koordinierte Statistik jährlich bundeseinheitlich erstellt und vom Statistischen Bundesamt zusammengeführt und veröffentlicht.

Die PKS und die Strafverfolgungsstatistik der Justiz sind allerdings wegen unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze, -daten und -zeitpunkte nicht vollständig vergleichbar. Zum Beispiel werden Tatbestände in beiden Statistiken unterschiedlich aufgeschlüsselt bzw. teilweise nur zusammengefasst dargestellt. Ebenfalls kann ein erheblicher Zeitraum zwischen dem Begehen einer Straftat bzw. deren Anzeige bei einer Strafverfolgungsbehörde und der gerichtlichen Entscheidung liegen. Die vorliegenden Statistiken sind zudem keine Verlaufsstatistiken. Es ist also nicht möglich, zu verfolgen, wie eine Tat, für die die Polizei einen Tatverdächtigen ermittelt hat und bei der sie davon ausgeht, dass ein hinreichender Anfangsverdacht besteht, im weiteren Verlauf von Staatsanwaltschaft und Gerichten behandelt wird. Durch eine Verlaufsstatistik wäre transparent nachvollziehbar, ob Verdachtsmomente sich bestätigen und inwiefern sich die strafrechtliche Bewertung auf Ebene der Polizei aufrechterhalten lässt bzw. geändert wird. Mangels Verlaufsstatistik kann ebenfalls der Übergang in eine andere Deliktgruppe nicht abgeschätzt werden. Aufgrund der Datenkomplexität ist eine Zusammenführung der Statistiken schwierig.⁸⁸

Hinsichtlich von Umfang und Qualität der statistischen Daten lässt sich zudem folgendes festhalten:

- Eine Besonderheit der PKS, welche zu Unschärfen führt ist, dass die PKS immer die Informationen zu allen in einem Jahr abschließend bearbeiteten Fällen darstellt. Die Tat kann ggf. aber auch bereits in einem zurückliegenden Jahr begangen worden sein.

⁸⁸ Wetzels, (o. J.); Heinz 2016. Im Koalitionsvortrag von 2018 ist allerdings eine Machbarkeitsstudie für die Zusammenführung bei der Statistiken in eine Verlaufsstatistik vorgesehen.

- ▶ Darüber hinaus muss beachtet werden, dass die Datenerfassung in der PKS durch viele Faktoren beeinflusst wird, u. a. Veränderungen der Rechtslage, Sachkompetenz und Verfolgungsinintensität der Polizei. Die Einschätzung der Definition von Straftaten durch die polizeilichen Fachdienststellen spielt ebenfalls eine Rolle.
- ▶ Verjährte Straftaten werden statistisch nicht erfasst.
- ▶ Zudem können an sich nicht umweltbezogene Straftatbestände im Einzelfall einen umweltspezifischen Bezug aufweisen (z. B. Sachbeschädigung eines Baums, Wirtschaftskriminalität mit Umweltbezug wie Betrug im Kontext des Emissionshandels), werden aktuell aber statistisch nicht als Umweltdelikt registriert. Auch aus diesem Grund bildet die PKS die umweltbezogene Kriminalität nicht vollständig ab.
- ▶ Eine Fehlerquelle für alle Statistiken sind Fehl- oder Doppelerfassungen.
- ▶ In der Statistik wird die Anzahl der Straftaten erfasst, daraus kann nicht auf die Schwere der Taten oder den angerichteten Schaden geschlussfolgert werden. Auf Grundlage der Statistik lässt sich somit nicht eindeutig schlussfolgern, wo kriminalpolitisch der größte Handlungsbedarf besteht. So würden beispielsweise ein Fahrraddiebstahl und das illegale Betreiben einer großen Mülldeponie jeweils als ein Fall erfasst; die negativen Auswirkungen für Umwelt und Gesellschaft wären aber im zweiten Fall deutlich umfangreicher.
- ▶ Um Rückschlüsse auf mögliche Ursachen für die Entwicklung der Umweltkriminalität zu ziehen, wären auch Daten zur Kontrolltätigkeit der Behörden (z. B. Anzahl von Kontrollen) notwendig. Diese Daten werden jedoch nicht systematisch erfasst und veröffentlicht.

Während grundsätzlich zu begrüßen ist, dass ein bundesweit einheitlicher Datenbestand zu Umweltkriminalität vorhanden ist, ist es auf Grund der dargestellten Faktoren schwierig, daraus Gründe für beobachtbare Trends und damit einen eindeutigen Handlungsbedarf abzuleiten.

4 Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten

Der vorliegende Abschnitt bereitet die im Forschungsvorhaben zusammen gestellten Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten auf. Zunächst wird die Datenlage beschrieben (4.1), danach folgt die Darstellung der Daten aus mehreren Bundesländern (4.2.1 bis 4.2.5) sowie zur illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung (4.2.6). Der Abschnitt schließt mit einer Zusammenfassung (4.3).

4.1 Datenlage

Im Bereich der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten liegen keine bundesweit zentral erfassten Daten vor. Ausnahmen bestehen nur im Bereich des illegalen Handels mit geschützten Arten (Zusammenführung beim BfN)⁸⁹ und der illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung (Zusammenführung beim UBA). Eine deutschlandweite Abfrage bei Landesumweltministerien bzw. Landesumweltämtern, Landesverwaltungsämtern und Regierungspräsidien ergab, dass auch auf Ebene der Bundesländer entsprechende Daten nicht zentralisiert erfasst werden.⁹⁰

Im Allgemeinen bestehen für umweltbezogene Ordnungswidrigkeiten keine Berichtspflichten. In mehreren Bundesländern existieren allerdings Daten der Gewerbeaufsicht, in denen auch Statistiken zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten aufgeführt werden, soweit diese in den Kompetenzbereich der Gewerbeaufsicht fallen. Zudem haben sieben Bundesländer bzw. Behörden in diesen Bundesländern auf eine bei allen Bundesländern gestellte Anfrage statistische Daten übermittelt. Zudem wurden Anfragen an untere Umweltbehörden in der Region Unterfranken in Bayern sowie die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen gestellt. Diese beiden Regionen wurden beispielhaft ausgewählt: Beide liegen in Bundesländern, von denen keine Daten zentralisiert übermittelt wurden. Nordrhein-Westfalen ist ein stark urban und industriell geprägtes Bundesland, die Region Unterfranken ist stärker ländlich geprägt.

Die erhaltenen Daten variieren in Umfang, Qualität und Quantität sehr stark. Die folgende Tabelle bietet einen zusammengefassten Überblick der übermittelten Daten.

Tabelle 1: Übermittelte Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten

Bundesland	Übermittelte Daten
Baden-Württemberg	Anzahl der Ahndungen (Verwarnung bzw. Bußgeld) für umweltbezogene Ordnungswidrigkeiten (2005-2017), auf Basis der Tätigkeitsstatistik der Gewerbeaufsicht
Bayern	<p>Oberfranken: Tatbestand und Verfahrensausgänge zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chemikaliengesetz (2015-2018) • Grenzüberschreitenden Abfallverbringung (2013-2018) • Immissionsschutzrecht (2005-2018) <p>Stadt Aschaffenburg: Anzahl der Verfahren und Verfahrensausgänge zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abfallrecht: (2008-2018) • Immissionsschutz (2008-2018) • Naturschutz (2014-2018) • Wasserrecht (2016-2017) <p>Landkreis Aschaffenburg:</p>

⁸⁹ Die entsprechenden Daten sind in der Publikation Umweltdelikte 2016, Abschnitt 4.2 aufbereitet

⁹⁰ Im Rahmen des Vorhabens wurde alle Landesumweltministerien sowie in mehreren Bundesländern die mittlere Verwaltungsebene (z. B. Regierungspräsidien) mit der Bitte um Datenübermittlung angeschrieben.

Bundesland	Übermittelte Daten
	<ul style="list-style-type: none"> Abfallrecht, Naturschutzrecht: Anzahl der Verfahren und Verfahrensausgänge (2013-2018) <p>Landkreis Schweinfurt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Abfallrecht: Anzahl der Verfahren (2007-2017)
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> Abwasser, Immissionschutz, Strahlenschutz, Abfallwirtschaft: Anzahl der Verfahren und Verfahrensausgang (Bußgeld, Einstellung) (2013-2018) Artenschutz: Daten der unteren Naturschutzbehörden (nicht vollständig) Landkreis Waldeck-Frankenberg: Anzahl eingeleitete OWi-Verfahren, Verfahrensausgang (Einstellung, Bußgeld, Einspruch) (2008-2017)
Niedersachsen	<p>Daten der staatlichen Gewerbeaufsicht des Landes Niedersachsen, Tätigkeiten zum Umweltschutz dargestellt für: Überwachung, Entscheidungen, Zwangsmaßnahmen und Ahndung</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Regierungsbezirk Düsseldorf:</p> <ul style="list-style-type: none"> Abfallrecht und Immissionsrecht (Anzahl der Verfahren) (2005-2018) <p>Regierungsbezirk Köln:</p> <ul style="list-style-type: none"> Abfallwirtschaft und anlagenbezogener Umweltschutz (Anzahl der Verfahren) (2012-2014) <p>Regierungsbezirk Arnberg:</p> <ul style="list-style-type: none"> Chemikalienrecht (Anzahl der Verfahren, Verfahrensausgänge, inkl. für Verfahren, die an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden) (2017-2018) Artenschutz (Erfasste Einzelfälle) (2005-2017, für einige Jahre Daten nicht mehr vorhanden) Abfallrecht, Immissionsrecht (Anzahl der Verfahren) (2013-2018)
Sachsen-Anhalt	<p>Zusammengefasste Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren auf Grundlage von naturschutz- und umweltrechtlicher Vorschriften einschl. Chemikalienrecht sowie Land- und Fortwirtschaftsbereich (nicht abschließend) (eingeleitete und abgeschlossene Verfahren) (2013-2017)</p>
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> Immissionschutz und Abfall: eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren und Verfahren, welche mit Verhängung eines Buß- oder Verwargelds endeten (2005-2017) Reaktorsicherheit und Strahlenschutz: Tatbestände und Verfahrensausgang (2008-2016)
Thüringen	<ul style="list-style-type: none"> Abfall, Wasser, Natur/Artenschutz und Immissions-/Lärmschutz: Daten zu OWi-Verfahren, teilweise mit Angaben zu Verfahrensausgang (2005-2017) Landkreis Altenburger Land: Eingeleitete/abgeschlossene Ordnungswidrigkeitsverfahren (2005-2017) Stadt Gera: Eingeleitete/abgeschlossene Ordnungswidrigkeitsverfahren der Unteren Abfallbehörde (2013-2017)

Die übermittelten Daten weisen eine hohe Diversität auf. Die übermittelnden Behörden wiesen teilweise auf eine eingeschränkte Vollständigkeit hin, die sich unter anderem daraus ergibt, dass Akten nur für einen bestimmten Zeitraum aufzubewahren sind. Die Datensätze sind zudem teilweise lückenhaft, beziehen sich nur auf einzelne Landkreise, bzw. nur vereinzelte Tatbestände. Bei einem Teil der Datensätze ist die Art der Entscheidung zugeordnet (u. a. Bußgeldbescheid, Verwarnung, Einstellung), teilweise fehlt diese Information. Darüber hinaus ist die Zuordnung teilweise schwierig, da diese uneinheitlich zwischen den verschiedenen Institutionen, welche die Daten geliefert haben, ist. Die Daten können daher nicht in aggregierter Form ausgewertet werden. Es wurden jedoch einige Datensätze, welche umfangreicher und potentiell vollständiger sind, ausgewählt. Diese werden in Kapitel 4.2 dargestellt.

Eine weitere mögliche Datenquelle stellt das Gewerbezentralregister dar. Darin sind neben Verwaltungsentscheidungen (Gewerbeuntersagungen, Rücknahme von Erlaubnissen, Konzessionen etc.) auch Bußgeldentscheidungen zu im Zusammenhang mit der Gewerbeausübung begangenen Ordnungswidrigkeiten und bestimmte strafgerichtliche Verurteilungen im Zusammenhang mit der Gewerbeausübung begangener Straftaten registriert.⁹¹ Allerdings werden im Register nur Bußgeldbescheide ab einer Höhe von 200 EUR erfasst, die im Zusammenhang mit einer Ausübung eines Gewerbes oder dem Betrieb einer sonstigen wirtschaftlichen Unternehmung stehen. Es erfolgt keine Zuordnung, welche Bußgeldentscheidungen Umweltbezug haben. Aus diesem Grund sind die Daten für den vorliegenden Kontext nicht verwendbar.

Auch das Bundesamt für Güterverkehr führt eine Statistik, die im Kontext von Umweltkriminalität von gewisser Relevanz ist: die Straßenkontrollstatistik. Diese stellt dar, welche Mängel und Verstöße der Kontrolldienst des Bundesamtes für Güterverkehr innerhalb eines Jahres bei den kontrollierten Fahrzeugen festgestellt hat. Neben illegaler Beschäftigung, Verstößen gegen das Güterkraftverkehrsgesetz, das Fahrpersonalrecht, das Gefahrgutrecht und das Straßenverkehrsrecht werden auch Verstöße gegen das Abfallrecht dokumentiert, da das Bundesamt für Güterverkehr nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe j Güterkraftverkehrsgesetz für die Überwachung der Beförderung von Abfall mit Fahrzeugen zur Straßengüterbeförderung zuständig ist. Maßgebliche Vorschriften, auf deren Grundlage die Kontrollen stattfinden, sind das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen sowie die Nachweisverordnung und die Anzeige- und Erlaubnisverordnung. Im Jahr 2015 wurden 511.592 Fahrzeuge (in- und ausländische Lkws und Busse) kontrolliert. Dabei wurden 243.452 Verstöße, d.h. alle zu prüfenden Rechtsgebiete kumuliert, festgestellt.⁹² 2015 wurden insgesamt 4.426 Verstöße gegen das Abfallrecht aufgedeckt, dies entsprach 1,82 Prozent aller aufgedeckten Verstöße in diesem Jahr.⁹³

4.2 Statistische Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten und ihrer Sanktionierung

Im Folgenden werden Daten aus Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, dargestellt. Wie bereits erläutert, sind auf Basis der zur Verfügung gestellten Datenqualität und -vollständigkeit keine belastbaren Aussagen zur Entwicklung der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten in Deutschland möglich.

⁹¹ Bundesamt für Justiz, Inhalt des Gewerbezentralregisters, https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/GZR/GZR_node.html

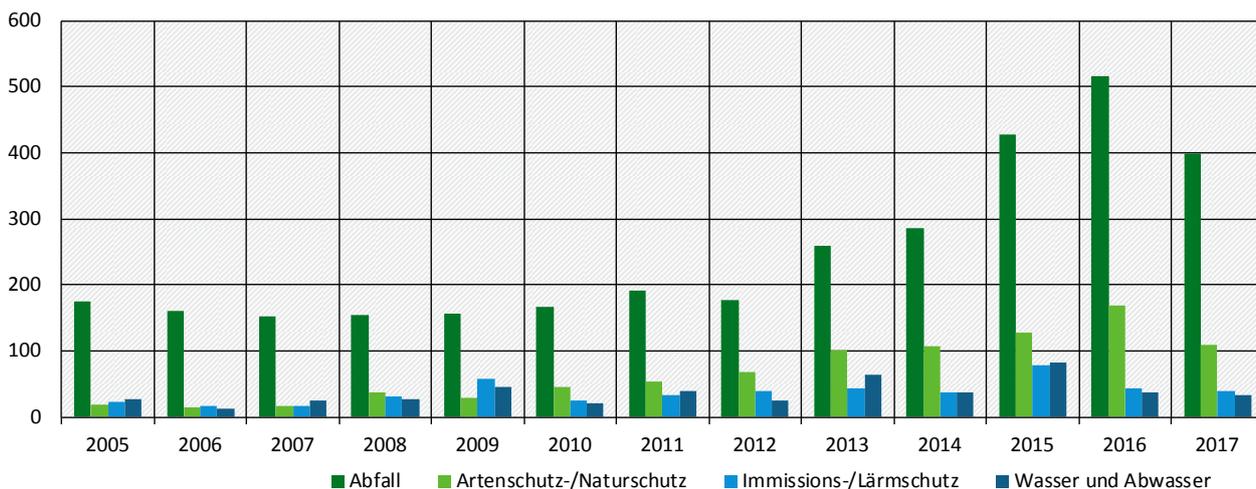
⁹² Bundesamt für Güterverkehr, Anzahl der Straßenkontrollen 2015, https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Statistik/Kontrollstatistik/uebersicht_2015.html?nn=13104

⁹³ Bundesamt für Güterverkehr, Anzahl der Straßenkontrollen 2015, https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Statistik/Kontrollstatistik/uebersicht_2015.html?nn=13104

4.2.1 Thüringen

Für Thüringen wurden Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeitsverfahren in den Rechtsgebieten Abfall, Arten- und Naturschutz, Immissions- und Lärmschutz sowie Wasser und Abwasser übermittelt. Die Daten umfassen die Jahr 2005 bis 2017, wobei zu beachten ist, dass die offizielle Aufbewahrungsfrist für Unterlagen zu abgeschlossenen Bußgeldverfahren in Thüringen drei bis fünf Jahren beträgt. Darüber hinaus bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene. Somit erheben die Angaben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

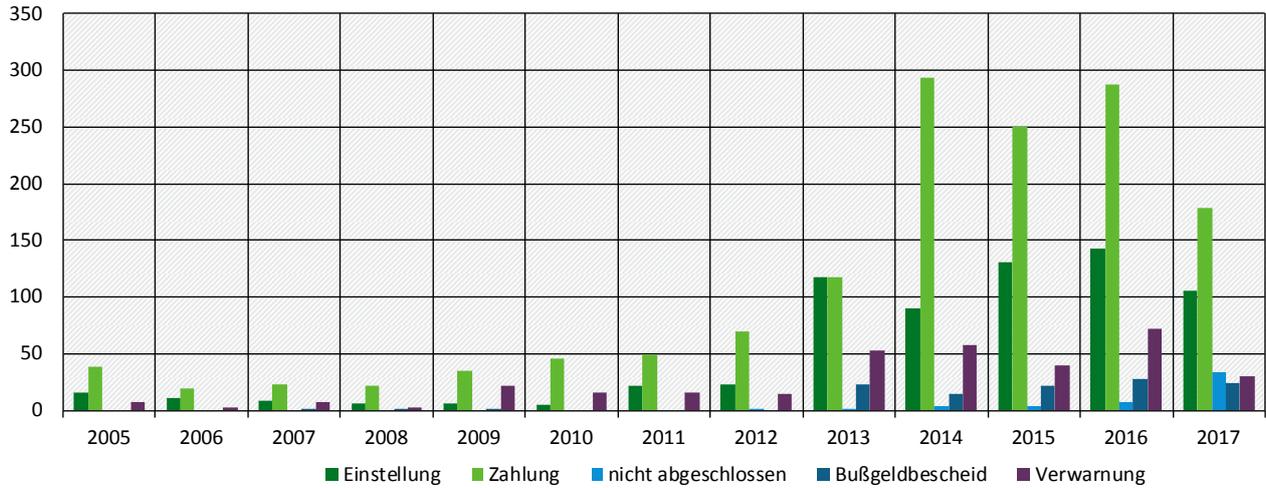
Abbildung 4: Thüringen: Umweltbezogene Ordnungswidrigkeitenverfahren (2005-2017)



Quelle: Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (nach Angaben der verfahrensführenden Behörden)

Weitere übermittelte Datensätze aus Thüringen umfassen den Abschluss der Verfahren. Die dabei erfassten Daten stellen aber nur eine Teilmenge der in Abbildung 4 dargestellten Daten dar, eine direkte Verknüpfung beider Datensätze ist damit nicht möglich.

Abbildung 5: Thüringen: Umweltbezogene Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Verfahrensausgang⁹⁴ (2005-2017)



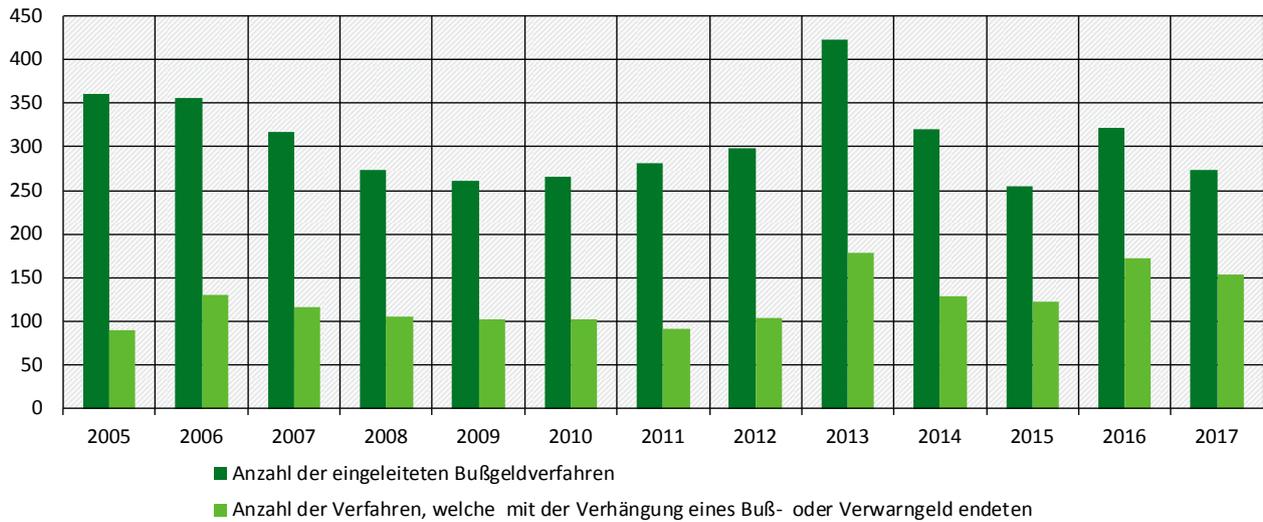
Quelle: Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (nach Angaben der verfahrensführenden Behörden)

4.2.2 Schleswig-Holstein

Aus Schleswig-Holstein wurden Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeitsverfahren in den Bereichen Immissionsschutz und Abfall übermittelt. Es ist darauf hinzuweisen, dass für diese Daten in Schleswig-Holstein eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren besteht. Auch hier kann die Vollständigkeit der Daten daher nicht garantiert werden.

⁹⁴ In der Kategorie „Zahlung“ werden die Fälle erfasst, in denen nach Erlass eines Bußgeldbescheids eine Zahlung erfolgte. In der Kategorie „Bußgeldbescheid“ werden diejenigen Fälle erfasst, in denen ein Bußgeldbescheid erlassen wurde, aber bis zum Ende des jeweiligen Erfassungszeitraums noch keine Zahlung erfolgt war.

Abbildung 6: Schleswig-Holstein: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Immissionsschutz- und Abfallrecht (2005-2017)



Quelle: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein (nach Angaben Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, der Kreise und kreisfreien Städte)

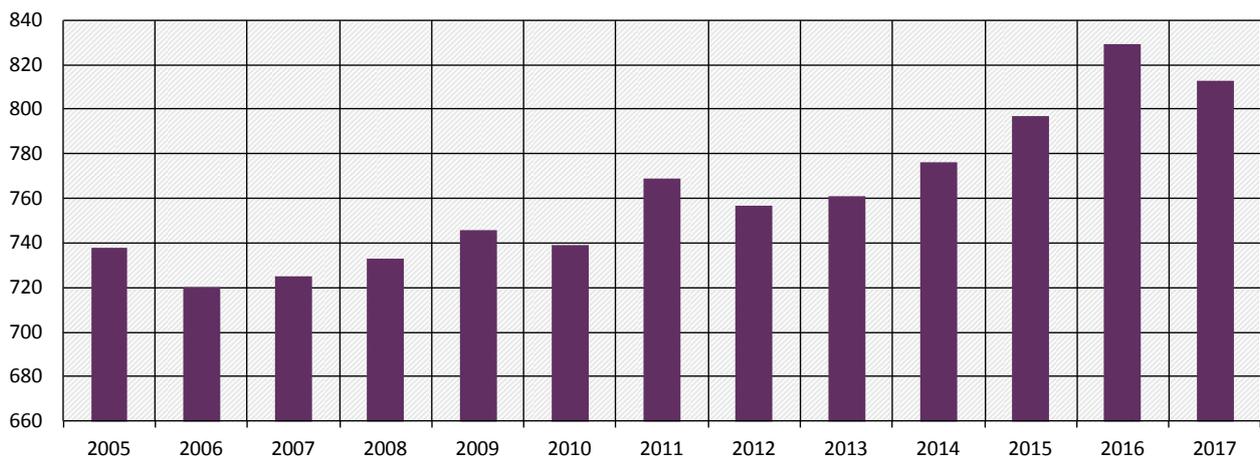
4.2.3 Niedersachsen

Für Niedersachsen wurden die verfügbaren Daten der staatlichen Gewerbeaufsicht aufgearbeitet. Niedersachsen legt einen jährlichen Bericht der Gewerbeaufsicht vor, in dem auch Statistiken zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten aufgeführt werden, soweit diese in den Kompetenzbereich der Gewerbeaufsicht fallen. Die staatliche Gewerbeaufsicht in Niedersachsen befasst sich mit Immissionsschutz (Luftreinhaltung, Geräusche, Lärm und Erschütterungen, Anlagensicherheit, sonstige Einwirkungen), Abfall (Abfallerzeugung, -verwertung und -beseitigung), Bodenschutz und anlagenbezogenem Gewässerschutz.⁹⁵

Im Folgenden werden Daten zur Entwicklung des Personals der Gewerbeaufsicht allgemein sowie für umweltbezogene Ordnungswidrigkeiten Daten zu Überwachung/Prävention, Entscheidungen, Zwangsmaßnahmen und Ahndung aufgearbeitet.

⁹⁵ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2018

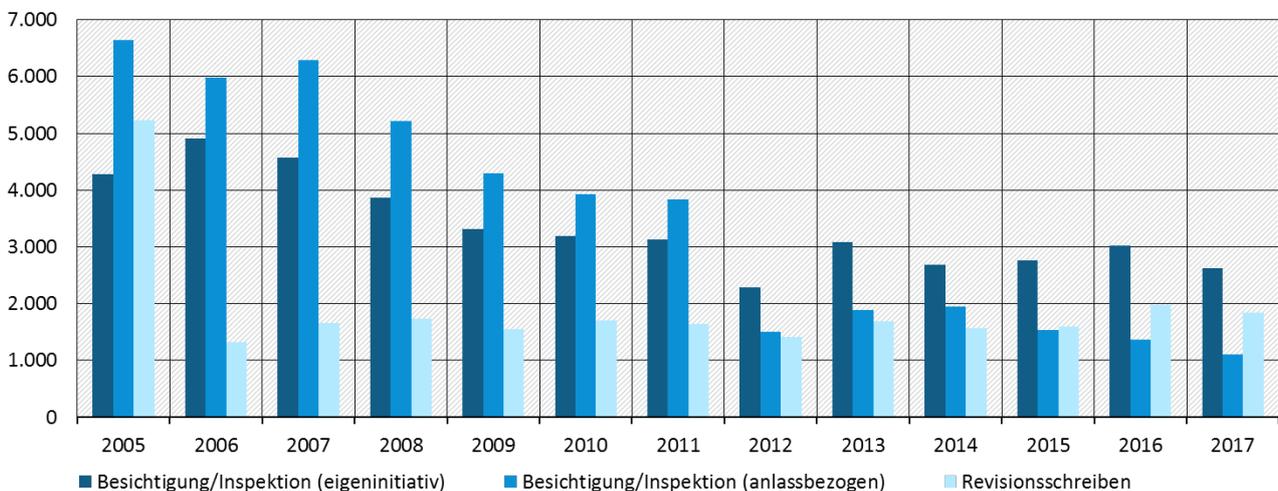
Abbildung 7: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Besetzte Stellen zum 30.6. des jeweiligen Jahres (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

In der folgenden Abbildung sind die Aktivitäten der staatlichen Gewerbeaufsicht in Niedersachsen zur Überwachung und Prävention von Umweltverstößen dargestellt. Dabei ist ein Rückgang sowohl bei eigeninitiativ vorgenommenen als auch anlassbezogenen Besichtigungen/Inspektionen zu verzeichnen. Bei festgestellten Mängeln werden Revisionssschreiben angefertigt. Ihre Anzahl ist zwischen 2006 und 2017 relativ konstant.

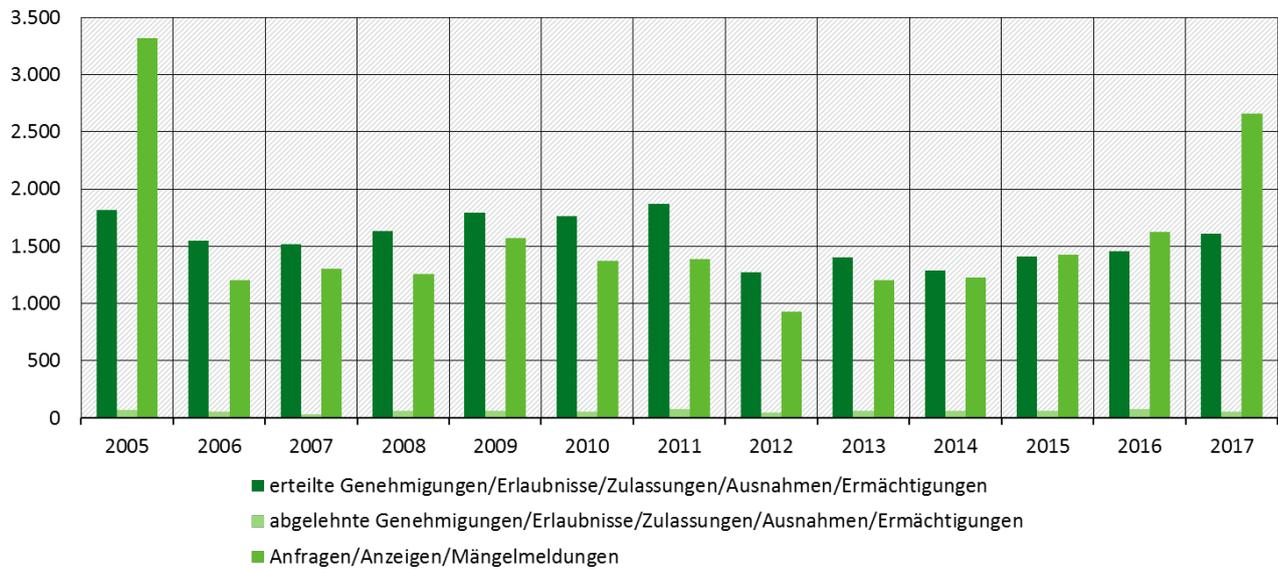
Abbildung 8: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Bereich Überwachung/Prävention von Umweltverstößen (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

Die Anzahl der erteilten Genehmigungen liegt relativ konstant zwischen 1.200 und 1.800 pro Jahr, diejenige der abgelehnten Genehmigungen relativ konstant zwischen 30 und 81 pro Jahr. Bei Anfrage/Anzeigen/Mängelmeldungen ist sowohl in 2005 als auch in 2017 eine außergewöhnlich hohe Anzahl zu verzeichnen.

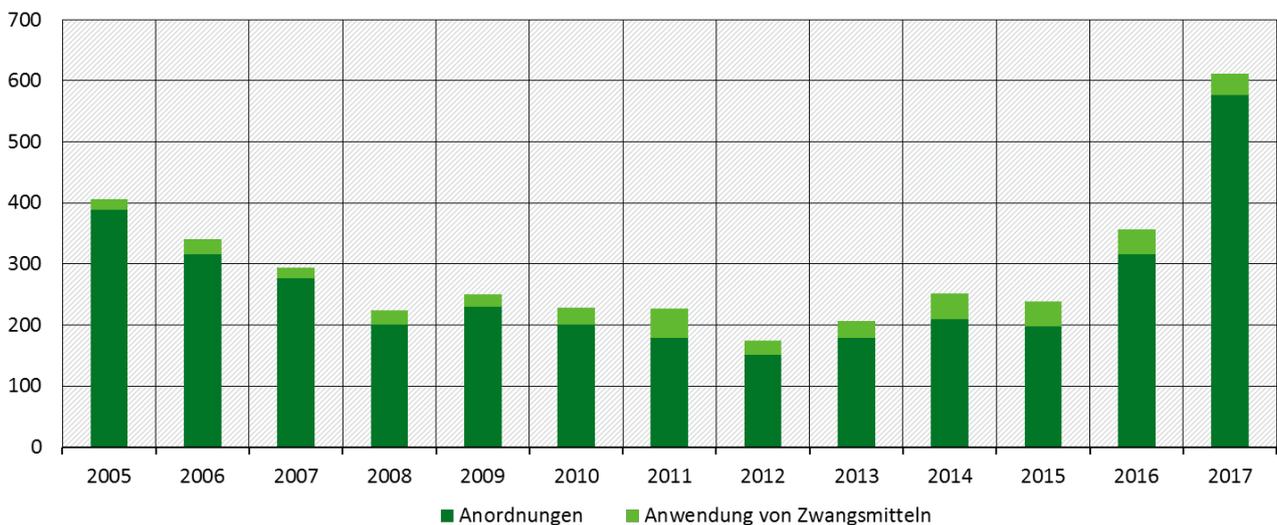
Abbildung 9: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Umweltbezogene Entscheidungen (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

Die Zahl der Zwangsmaßnahmen steigt zwischen 2012 und 2017 deutlich an. 2012 kam es zu 151 Zwangsmaßnahmen, 2017 zu 612 Zwangsmaßnahmen. Der Anteil der Anordnungen liegt dabei bei zwischen 79 % im Jahr 2005 und 96 % im Jahr 2011.

Abbildung 10: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Umweltschutz: Zwangsmaßnahmen (2005-2017)

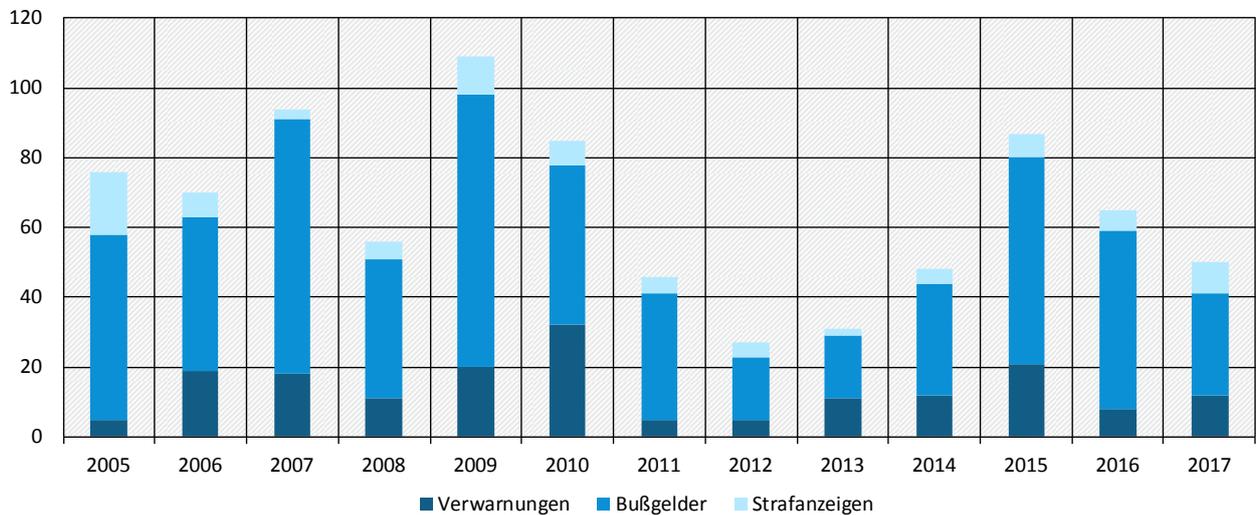


Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

Die geahndeten umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit gewerblichen Tätigkeiten schwanken über den betrachteten Zeitverlauf zwischen 109 Ahndungen im Jahr 2009 und 27 im Jahr 2012. Der Anteil der Strafanzeigen an den gesamten geahndeten Ordnungswidrigkeiten zum Umweltschutz ist in den Jahren 2005 mit 24 % und 2017 mit 17 % relativ hoch. Bußgeldbescheide

wurden in 54 % der Verfahren im Jahr 2010 und 78 % der Verfahren in den Jahren 2007 und 2016 erlassen. Die Zahl der Verwarnungen schwankte zwischen 5 (7 %) im Jahr 2005 und 32 (38 %) im Jahr 2010.

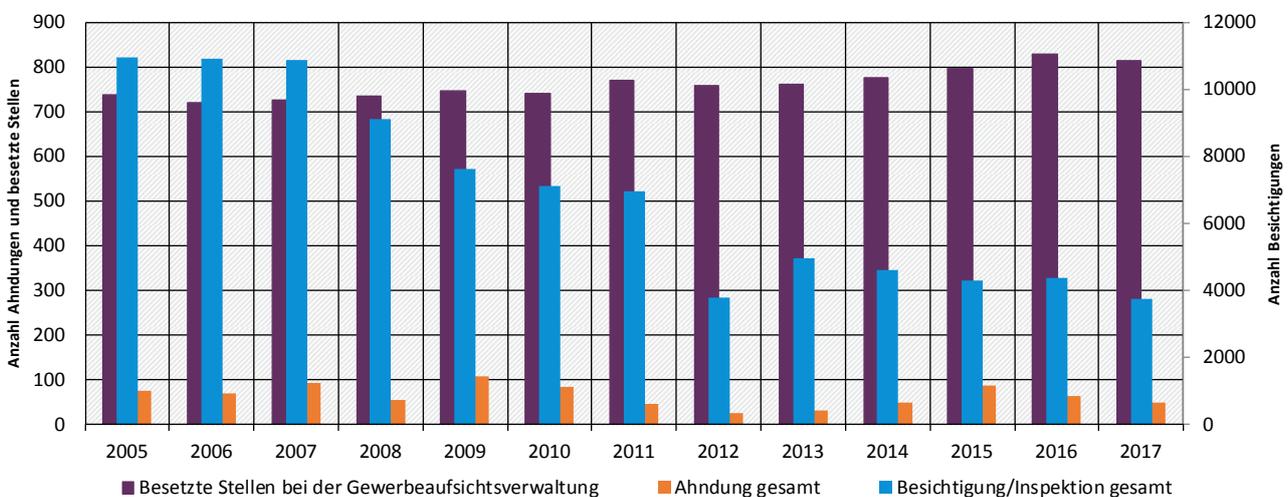
Abbildung 11: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: umweltbezogene Ahndung (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

Aus den vorliegenden Zahlen lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Zahl der insgesamt in der Gewerbeaufsicht Niedersachsen besetzten Stellen einerseits und der Anzahl von umweltbezogenen Kontrollen (Besichtigungen/Inspektionen) und Ahndungen andererseits erkennen. Während die Zahl von Kontrollen zwischen 2005 und 2017 fast kontinuierlich abgenommen hat, ist der Trend bei den insgesamt in der Gewerbeaufsicht besetzten Stellen eher gegenläufig. Allerdings geben die Statistiken keine Auskunft über die Anzahl der spezifisch mit umweltbezogenen Aspekten befassten MitarbeiterInnen. Zudem lässt sich aus den Statistiken nicht erkennen, ob etwa insgesamt die Aufgaben der Gewerbeaufsicht in Niedersachsen im Zeitverlauf umfangreicher geworden sind, so dass möglicherweise weniger Ressourcen speziell für Umweltfragen zur Verfügung stehen.

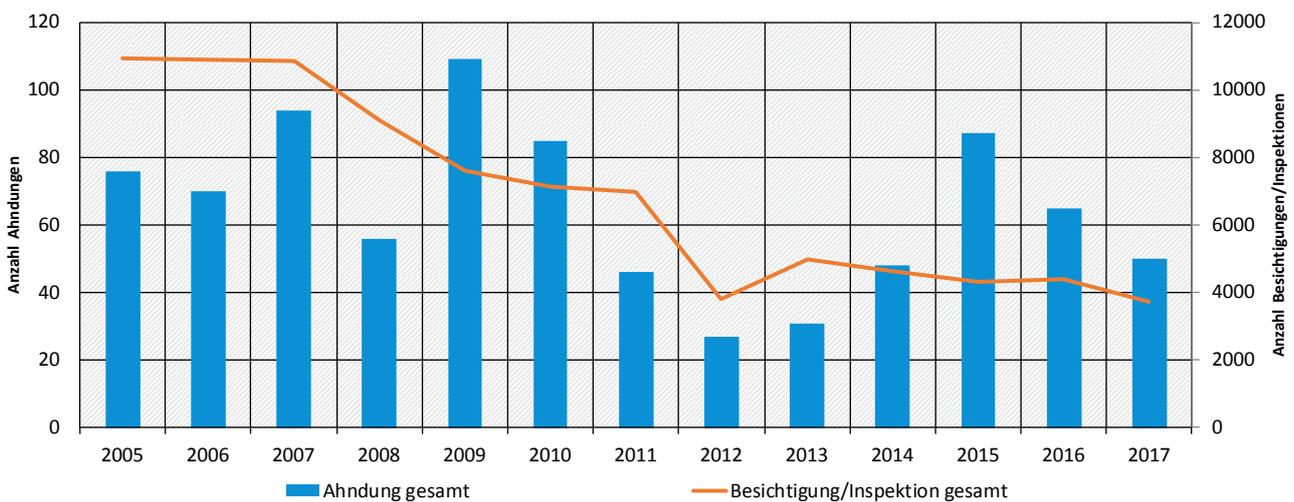
Abbildung 12: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Verhältnis zwischen insgesamt besetzten Stellen sowie umweltbezogenen Kontrolltätigkeiten und Ahndungen (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

Bei einer Gegenüberstellung von Ahndungen und Überwachung (anhand der Gesamtanzahl der Besichtigungen/Inspektionen) wird deutlich, dass der Rückgang der Besichtigungen/Inspektionen zwischen 2005 und 2012 sich auch in einem Rückgang der Ahndungen widerspiegelt, mit dem niedrigsten Wert im Jahr 2012. Allerdings lassen sich auch einige Entwicklungen, wie die hohe Anzahl von Ahndungen in den Jahren 2009 und 2015 damit nicht erklären.

Abbildung 13: Gewerbeaufsicht Niedersachsen: Tätigkeiten im Umweltschutz: Überwachung und Ahndung (2005-2017)



Quelle: Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen 2005–2017

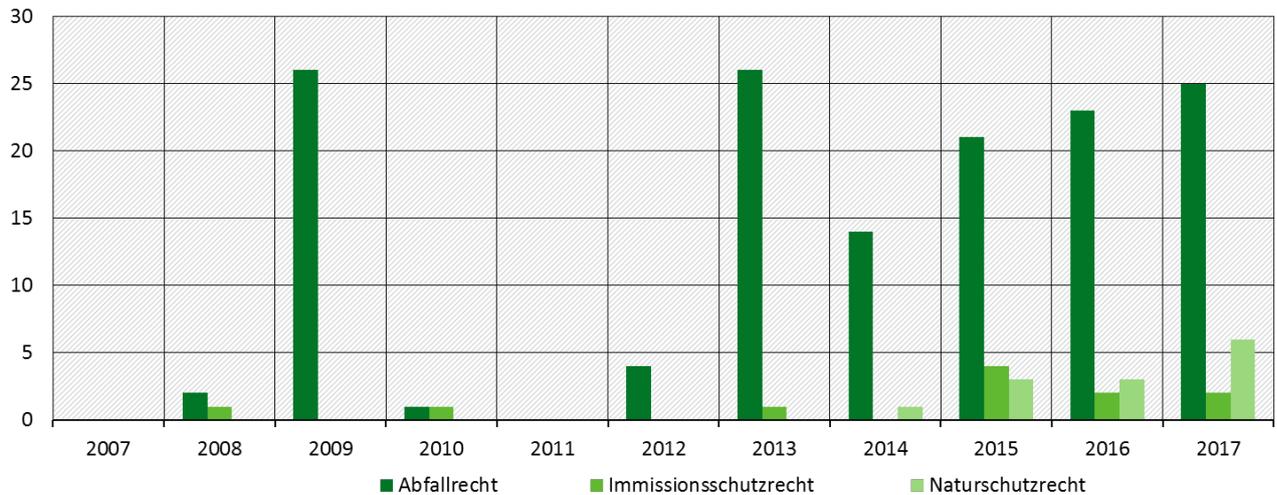
4.2.4 Bayern

Für Bayern sind Daten für die Stadt Aschaffenburg, den Landkreis Aschaffenburg und den Landkreis Schweinfurt dargestellt. Diese Daten wurden von den jeweils zuständigen Behörden übermittelt. Sie liefern eine Momentaufnahme der Situation in einzelnen Städten bzw. Landkreisen, erlauben aber keine weitergehenden Schlüsse zur Situation in andere Kommunen oder Landkreisen Deutschlands.

Die folgende Tabelle enthält die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren in der Stadt Aschaffenburg für die folgenden Tatbestände: Abfallrecht, Immissionsrecht und Naturschutzrecht.⁹⁶ Es zeigt sich, dass der größte Anteil der Verfahren im Abfallrecht registriert wurde. Die meisten Verfahren zum Abfallrecht wurden in den Jahren 2009 und 2013 mit jeweils 26 Verfahren erfasst.

⁹⁶ Zusätzlich gab es im Bereich des Wasserrechts vier Strafverfahren, die in der vorliegenden Übersicht zu OWi-Verfahren nicht verzeichnet sind.

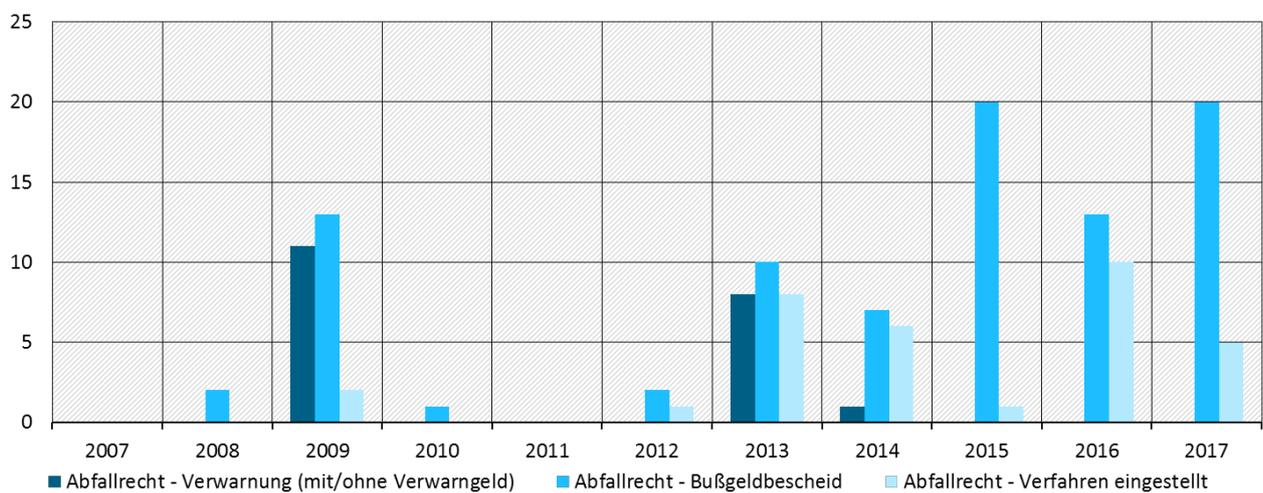
Abbildung 14: Stadt Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfall-, Immissionsschutz- und Naturschutzrecht (2007-2017)



Quelle: Stadt Aschaffenburg, Amt für Umwelt- und Verbraucherschutz

Die folgende Grafik zeigt die Verfahren des Abfallrechts aufgeteilt nach den verschiedenen Verfahrensausgängen: Verwarnungen, ausgestellte Bußgeldbescheide und eingestellte Bußgeldverfahren. Dabei ist die Verteilung zwischen den Verfahrensausgängen pro Jahr sehr unterschiedlich. In den letzten Jahren (2015- 2017) dominiert das Ausstellen von Bußgeldbescheiden mit 20 Verfahren in den Jahren 2015 und 2017, sowie 13 Verfahren im Jahr 2016.

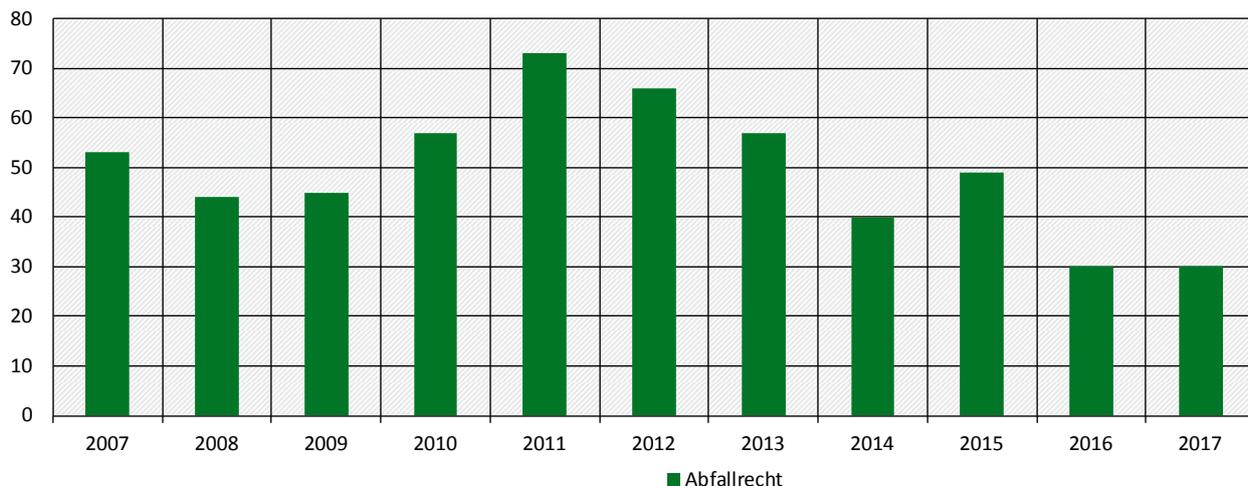
Abbildung 15: Stadt Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht nach Verfahrensausgang (2007-2017)



Quelle: Stadt Aschaffenburg, Amt für Umwelt- und Verbraucherschutz

Im Landkreis Schweinfurt lag die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren für das Abfallrecht in den Jahren 2007 bis 2017 zwischen 30 (2016 und 2017) und 73 Verfahren (2011).

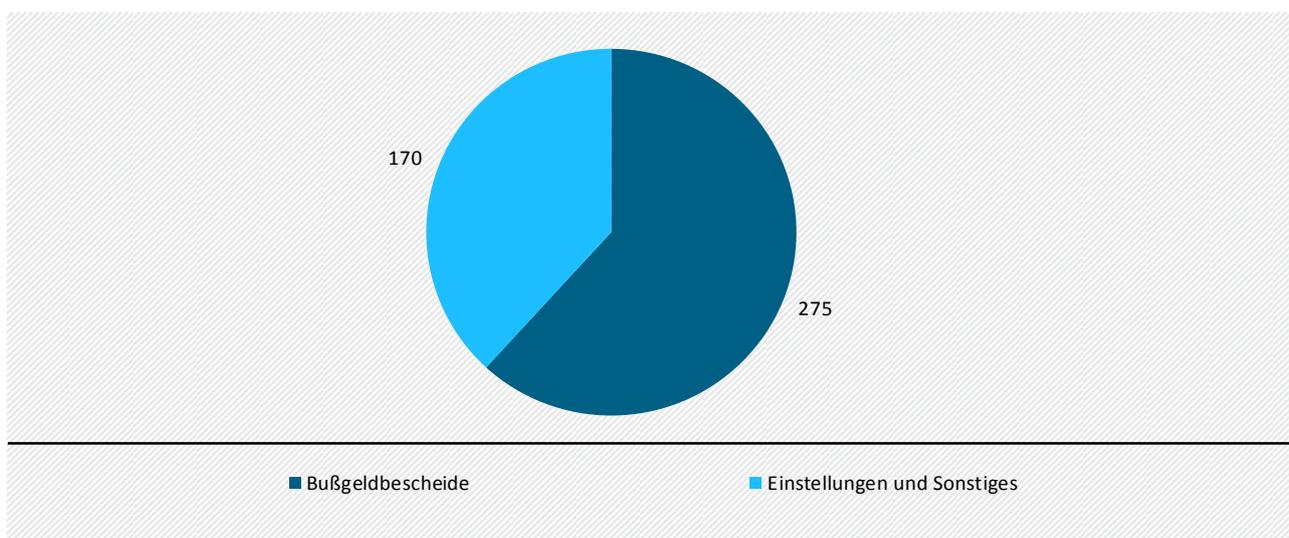
Abbildung 16: Landkreis Schweinfurt: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht (2007-2017)



Quelle: Landratsamt Schweinfurt

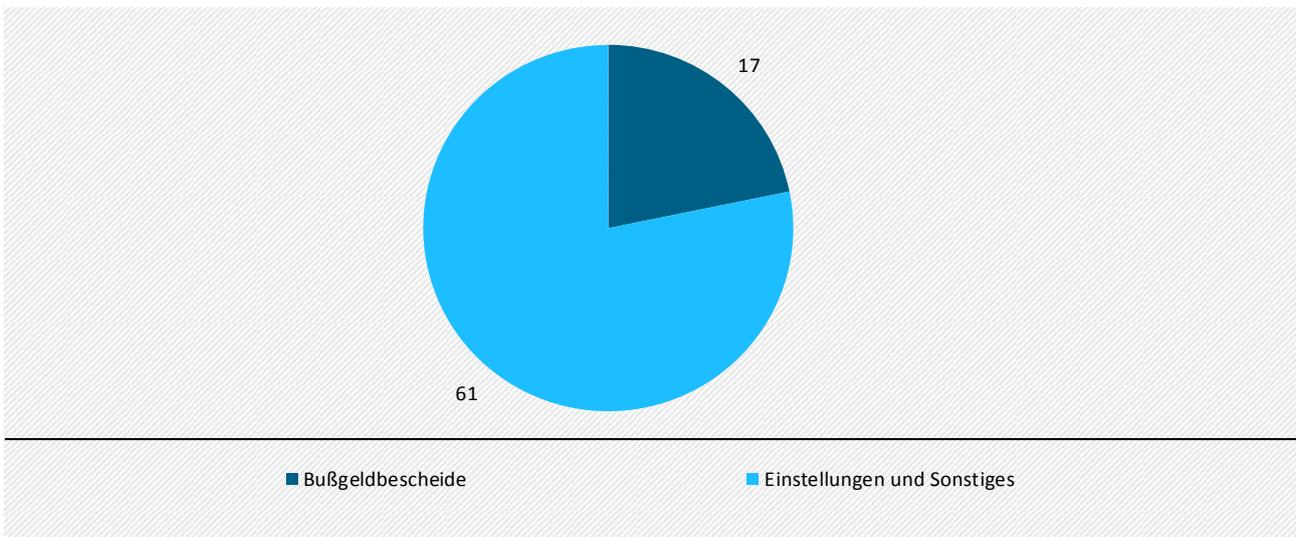
Die folgenden beiden Abbildungen zeigen die Ordnungswidrigkeiten im Abfall- und Naturschutzrecht im Landkreis Aschaffenburg zusammengefasst für die Jahre 2013 bis 2018. Die eingegangenen Anzeigen sind nach ihrem Verfahrensausgang aufgeteilt (Bußgeldbescheide, Einstellungen und sonstiges). Für das Abfallrecht fielen insgesamt 50.370 EUR an Bußgeld an, für das Naturschutzrecht 5.060 EUR.

Abbildung 17: Landkreis Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Abfallrecht nach Verfahrensausgang (2013-2018)



Quelle: Landratsamt Aschaffenburg

Abbildung 18: Landkreis Aschaffenburg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Naturschutzrecht nach Verfahrensausgang (2013 – 2018)



Quelle: Landratsamt Aschaffenburg

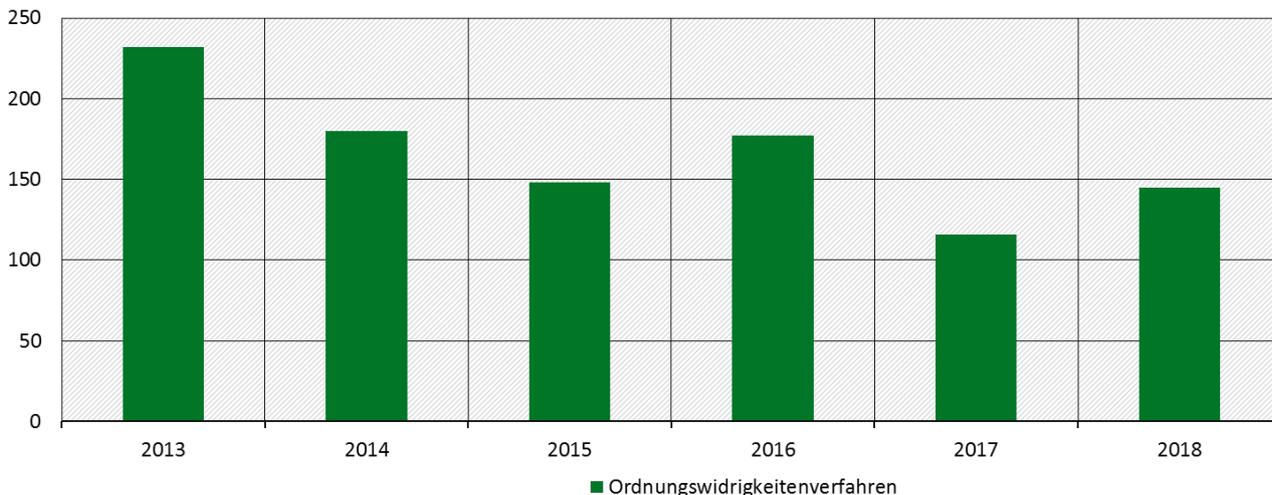
4.2.5 Nordrhein-Westfalen

Für Nordrhein-Westfalen wurden Daten bei allen fünf Regierungsbezirken angefragt.

Im Regierungsbezirk Düsseldorf wurden nach Anhaben der Bezirksregierung zwischen 2005 und 2018 160 Bußgeldverfahren durchgeführt. Diese bezogen sich vor allem auf das Immissionsschutzrecht (BImSchG, 12. BImSchV) sowie das Wasserecht (Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen). Einzelne Verfahren widmeten sich aber ebenfalls dem Schadstoffrecht und dem Gentechnikgesetz.

Im Regierungsbezirk Arnsberg sind wegen Verstößen gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz und BImSchG pro Jahr zwischen 232 (2013) und 116 (2017) Bußgeldverfahren registriert worden (siehe Abbildung 19).

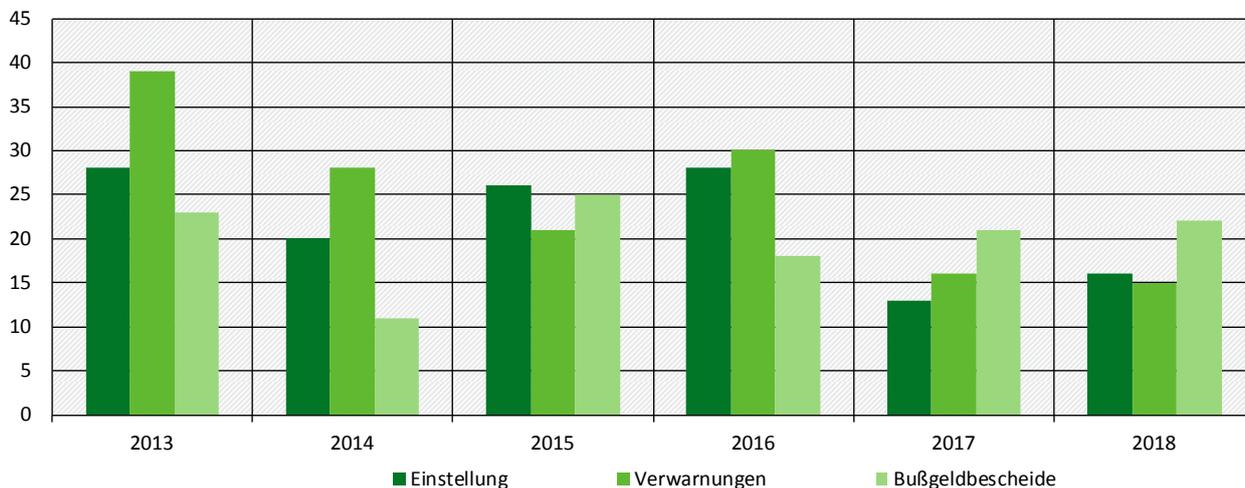
Abbildung 19: Regierungsbezirk Arnsberg: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Abfall- und Immissionschutzrecht (2013-2018⁹⁷)



Quelle: Bezirksregierung Arnsberg

In der folgenden Abbildung sind die bekannten Verfahrensausgänge der Verfahren nach Abfall- und Immissionsschutzrecht dargestellt. In den Jahren 2013 und 2014 wurden in über 40 % der Verfahren Verwarnungen ausgesprochen. In den Jahren 2017 und 2018 endeten jeweils mit 42 % die meisten Verfahren mit Bußgeldbescheiden.

Abbildung 20: Regierungsbezirk Arnsberg: Ordnungswidrigkeitenverfahren im Abfall- und Immissionschutzrecht nach Verfahrensausgang (2013-2018⁹⁸)



Quelle: Bezirksregierung Arnsberg

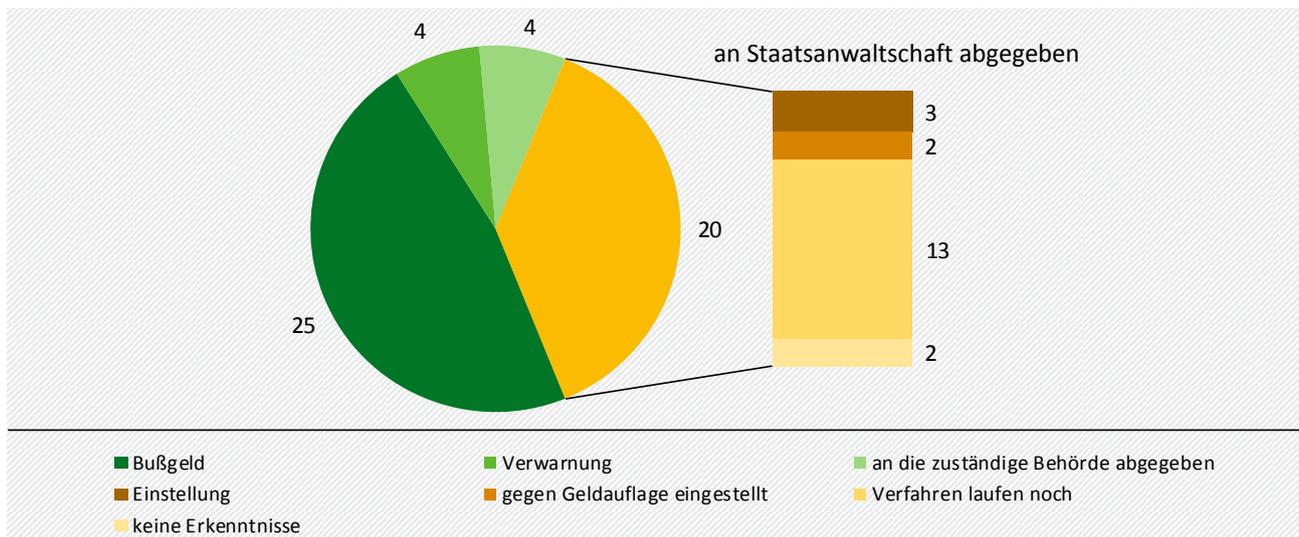
Für das Jahr 2017 kann beispielhaft für das Chemikalienrecht im Regierungsbezirk Arnsberg aufgeschlüsselt werden, wie die Ordnungswidrigkeitsverfahren ausgingen. Knapp die Hälfte der Verfahren

⁹⁷ Daten für 2018 nicht vollständig, da Erhebung im November durchgeführt wurde.

⁹⁸ Daten für 2018 nicht vollständig, da Erhebung im November durchgeführt wurde.

endete mit einem Bußgeldbescheid (25 von 53). Weitere 20 wurden an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Davon wurden drei Verfahren eingestellt, zwei mit einer Geldauflage eingestellt und 13 Verfahren laufen noch.

Abbildung 21: Regierungsbezirk Arnsberg: Ordnungswidrigkeitsverfahren im Chemikalienrecht nach Verfahrensausgang (2017)

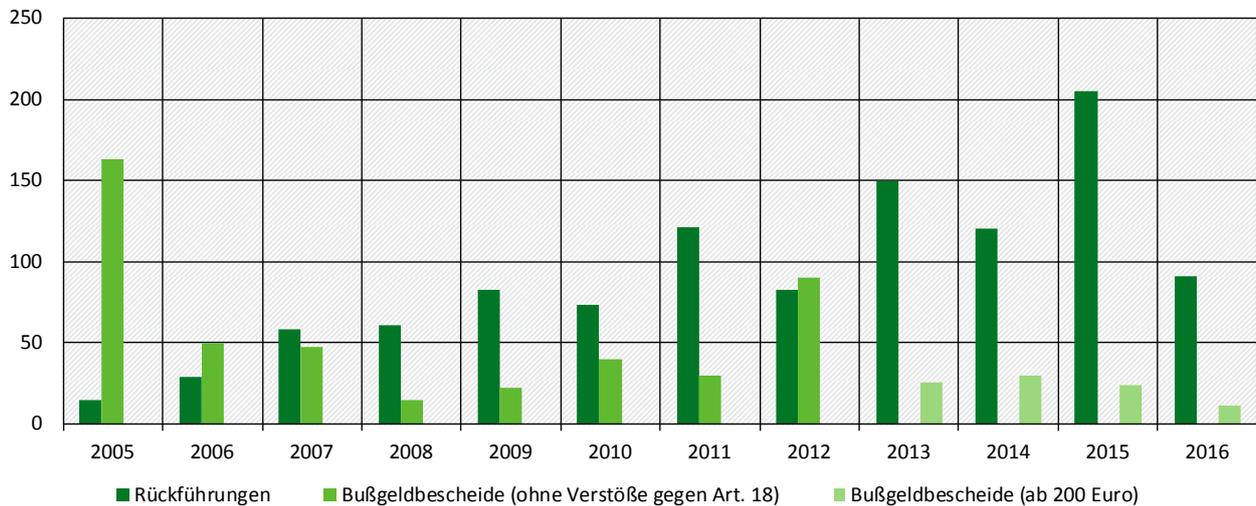


Quelle: Bezirksregierung Arnsberg

4.2.6 Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung

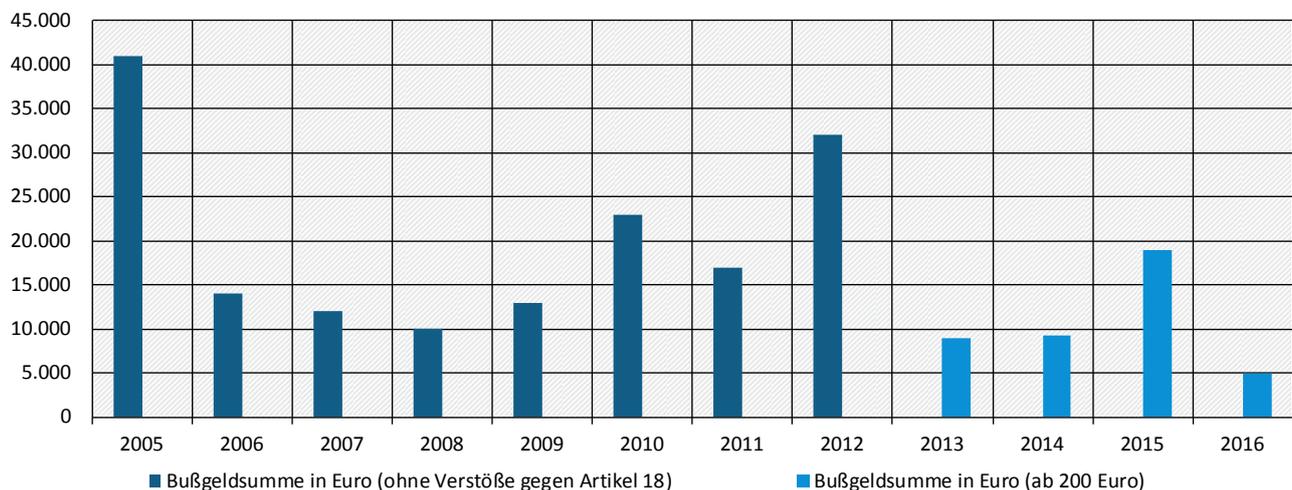
Das Umweltbundesamt stellt Daten zur illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung zusammen. In der folgenden Grafik sind Rückführungen und Bußgeldbescheide (ohne Verstöße gegen Art. 18 Abfallverbringungsgesetz bzw. ab 200 EUR) dargestellt.

Abbildung 22: Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung: Rückführungen und Bußgeldbescheide⁹⁹ (2005 - 2016)



Quelle: UBA, Zeitreihe Verfolgung der illegalen Abfallverbringung 2018

Abbildung 23: Illegale grenzüberschreitende Abfallverbringung: kumulierte Bußgeldsumme (2005 - 2016)



Quelle: UBA, Zeitreihe Verfolgung der illegalen Abfallverbringung 2018

Die höchste Summe an Bußgeldern wurde im Jahr 2005 eingenommen, mit insgesamt 41.000 EUR, die niedrigste Summe von insgesamt 5.000 Euro im Jahr 2016.. Ein eindeutiger Trend ist nicht erkennbar.

⁹⁹ Ab 2013 wurden nur noch Bußgeldsummen ab 200 EUR erfasst, daher sind die entsprechenden Jahre grafisch abgesetzt.

4.3 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden öffentlich zugängliche und von den Bundesländern übermittelte Daten zu Umweltordnungswidrigkeiten sowie des UBA zur illegalen Abfallverbringung dargestellt. Auf Grund der eingeschränkten Datenvollständigkeit und -qualität konnte nur eine Auswahl der insgesamt übermittelten Daten für den vorliegenden Bericht in sinnvoller Weise aufbereitet werden.

Mehrere Bundesländer wiesen auf begrenzte Aufbewahrungsfristen für die Daten (zwischen drei und fünf Jahren) hin, so dass auch für Bundesländer, die relativ ausführliche und gut aufbereitete Daten geliefert habe, diverse Unsicherheiten in der Datenlage bestehen.

Umfassende belastbare Aussagen zur Entwicklung der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten in Deutschland sind auf Basis der öffentlich zugänglichen und von Behörden zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich. Dies ist insbesondere auch deswegen problematisch, weil im deutschen System des Vollzugs von Umweltrecht und Umweltstrafrecht die verwaltungsrechtliche Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten ein wichtiges Element darstellt; ohne nähere Kenntnis entsprechender Vollzugsmaßnahmen ergibt sich daher kein annähernd vollständiges Bild.

5 Theoretische Ansätze zum Vollzug des Umwelt(straf)rechts

In diesem Abschnitt wird die ökonomische Analyse von Umweltrecht und Umweltregulierung vorgestellt. Diese erlaubt ein besseres Verständnis davon, welche Probleme beim Vollzug des Umweltrechts, einschließlich des Umweltstrafrechts, auf der EU-Ebene (und zum Teil auch in Deutschland) bestehen. Sie gibt auch Hinweise, welche Arten von Instrumenten (wie etwa Haftungsregeln, Verwaltungsrecht und Strafrecht) zum Vollzug von Rechtsnormen unter welchen Umständen verwendet werden sollten, und zeigt deren spezifische Vor- und Nachteile auf. Eine kluge Kombination (auf Englisch: *smart mix*) von verschiedenen Instrumenten und optimale Strategien für Inspektionen und den Einsatz sonstiger Überwachungsmethoden erleichtern die Durchsetzung des Umweltrechts (sogenanntes *smart enforcement*). Daneben kann die ökonomische Analyse des Rechts Hinweise geben, unter welchen Umständen in konkreten Fällen die Anwendung des Strafrechts wirksamer als diejenige des Verwaltungsrechts ist. Zudem ist eine ökonomische Analyse auch hilfreich, um zu verstehen, welche Probleme die EU heutzutage bei der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts hat. Deswegen wird im Folgenden auch der ökonomische Ansatz zur Harmonisierung des Umweltrechts vorgestellt. Dabei wird auch aufgezeigt, wie wichtig es ist, nicht nur das Umweltrecht selbst zu harmonisieren, sondern auch Überwachung und Inspektionen weitergehend zu harmonisieren.

Eine ökonomische Analyse bietet allerdings auch „nur“ einen ökonomischen Ansatz, für den Effizienzgesichtspunkte zentral sind. Bei Entscheidungen über die Ausgestaltung und Anwendung des Umweltstrafrechts spielen jedoch natürlich neben Effizienz weitere Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Daher kann ein ökonomischer Ansatz andere Perspektiven nur ergänzen. Weiterhin ist es wichtig zu betonen, dass die ökonomische Analyse des Rechts in den USA entwickelt worden ist. Die dortige Rechtslage bildet die Grundlage für bestimmte ihrer Annahmen. Die US-Rechtslage ist jedoch nicht immer identisch mit derjenigen in Deutschland.

Im Folgenden wird zunächst das Ziel des Umweltrechts aus ökonomischer Sicht kurz skizziert (5.1). Danach werden Instrumente beleuchtet, die Möglichkeiten bieten, negative Effekte von Umweltnutzungen (wie z. B. Umweltverschmutzung oder nicht kompensierbaren Ressourcenverbrauch) möglichst umfassend zu internalisieren (5.2). Im Anschluss wird auf Vollzugsfragen eingegangen; verschiedene Theorien zum Vollzug von Recht werden erläutert (5.3). Eine wichtige Frage beim Rechtsvollzug ist dabei, ob die Durchsetzung durch Ordnungsrecht oder Privatrecht wirksamer ist (5.4). Innerhalb des Ordnungsrechts lässt sich weiterhin zwischen Verwaltungs- und Strafrecht differenzieren; Abschnitt 5.5. diskutiert daher, was Rolle und Mehrwert des Strafrechts beim Umweltvollzug sind. Die Literatur beschäftigt sich zudem mit der Frage, wie die beschränkten finanziellen Ressourcen zur Durchsetzung des Umweltrechts am besten eingesetzt werden. Eine Schlussfolgerung ist, dass effizienter Umweltvollzug auf sogenannten „intelligenten Vollzug“ abzielen sollte (5.6). Im letzten Teil des Abschnitts wird die EU-Perspektive auf das Thema Umweltvollzug vorgestellt und erläutert, warum aus ökonomischer Sicht eine Harmonisierung des Umweltrechts von großer Bedeutung ist (5.7).

5.1 Ziel des Umweltrechts aus ökonomischer Sicht

Die ökonomische Analyse des Umweltrechts geht davon aus, dass Unternehmen oder zumindest bestimmte Personen innerhalb von Unternehmen in einer Kosten-/Nutzenanalyse versuchen, ihre Gewinne (oder die Gewinne des Unternehmens) zu maximieren. Das kann dazu führen, dass Umweltschäden auf die Gesellschaft abgewälzt werden und die sozialen Kosten von Umwelterstörung bzw. -verschmutzung nicht in Preise von Produkten und Dienstleistungen einbezogen werden. Dies stellt ein Marktversagen dar. Ziel des Umweltrechts und seiner Durchsetzung ist es vor diesem Hintergrund,

mögliche Verursacher von Umweltschäden dazu zu bringen, Umweltrecht einzuhalten und eine Internalisierung dieser externen Kosten zu bewirken.¹⁰⁰

Internalisierung bedeutet aber nicht, dass Umweltverschmutzung oder -zerstörung um jeden Preis vermieden werden sollen. Stattdessen muss – so die Annahme in der ökonomischen Analyse des Rechts – im Rahmen einer Abwägung verschiedener Faktoren auf ein optimales (theoretisches) Schutzniveau abgestellt werden, welches sich dann in Umweltstandards widerspiegelt.¹⁰¹ Es mag zunächst merkwürdig erscheinen, dass ein optimales Schutzniveau durch eine wirtschaftliche Kosten-Nutzenanalyse identifiziert wird. Trotzdem sind solche Kosten-Nutzenanalysen bzw. die Analyse der Vor- und Nachteile einer Maßnahme in der Praxis nicht ungewöhnlich. Es wäre zum Beispiel möglich, tödliche Unfälle auf Autobahnen durch eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 50km/h weitgehend zu vermeiden. Die Kosten einer solchen Maßnahme werden aber gesellschaftlich, als zu hoch angesehen. Im Umweltbereich gilt Ähnliches: Theoretisch wäre es möglich, jedwede Umweltverschmutzung zu vermeiden. Das Problem ist aber, dass entsprechende Aktivitäten auch erheblichen gesellschaftlichen oder individuellen Nutzen haben (sogenannte positive Externalitäten). Ein Abstellen auf ein Null-Niveau von Umweltverschmutzung würde also bedeuten, dass die Mehrheit aller wirtschaftlichen Aktivitäten eingestellt werden müsste. Weil dieses Ergebnis nicht wünschenswert ist, wird eine Kosten-Nutzenanalyse unternommen; diese kann implizit z. B. durch den Gesetzgeber erfolgen, aber z. B. durch die Festlegung von Genehmigungsbedingungen auch explizit. Das Ergebnis ist ein (aus ökonomischer Sicht) optimales Schutzniveau, welches sich aus der Abwägung von Kosten und Nutzen einer Aktivität ergeben hat.

Aus juristischer Sicht mag es merkwürdig erscheinen von einem „optimalen Schutzniveau“ zu sprechen; aus ökonomischer Sicht wird aber eine idealtypische „soziale Optimalität“ gesucht.¹⁰² Idealerweise werden in einer Kosten-Nutzen-Analyse bereits gesellschaftliche Werte, einschließlich solcher Werte, die nur schwer in Geld zu beziffern sind, und zu internalisierende Kosten berücksichtigt. Es ist jedoch klarzustellen, dass dies ein Ideal ist. Gesellschaftliche Werte, die sich in (verfassungs)rechtlichen Vorgaben oder politischen Entscheidungen niederschlagen können, bleiben daher ein wichtiges Korrektiv für die Ergebnisse, die durch ökonomische Abwertungsentscheidungen ermittelt werden.

5.2 Instrumente

Anknüpfend an das eben erläuterte Verständnis der Internalisierung von Umweltkosten stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten das entsprechende optimale Schutzniveau erreicht werden kann. Verschiedene Instrumente haben unterschiedliche Stärken und Schwächen;¹⁰³ unter anderem deswegen werden im Umweltbereich verschiedene Instrumente in Kombination genutzt. Eine wichtige Frage ist daher, wie eine kluge Kombination, ein *smart mix*, verschiedener Instrumente aussehen kann.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Im deutschen Recht gibt es keine Unternehmensstrafbarkeit. Das beschriebene Problem stellt sich aber prinzipiell auch in Deutschland: die Tatsache, dass es in Deutschland keine Unternehmensstrafbarkeit gibt, bedeutet nicht, dass Unternehmen und ihre Geschäftsführer keine Kosten/Nutzenanalyse bezüglich Vorbeugungsmaßnahmen zur Prävention von Umweltschäden durchführen würden. Während in der ökonomischen Analyse des Rechts häufig von Unternehmen gesprochen wird, kann sie grundsätzlich auch auf individuelle TäterInnen angewendet werden.

¹⁰¹ Siehe dazu Endres 2013, S. 53–55.

¹⁰² Siehe dazu ausführlich Alfred Endres, *Umweltökonomie*, 4. Auflage, Stuttgart, Kohlhammer, 2013, 21-46.

¹⁰³ Siehe zur Wahl zwischen verschiedenen Instrumenten Endres 2013, S. 225–235.

¹⁰⁴ Der Gedanke, dass es in der Umweltpolitik einen „smart mix“ braucht, stammt aus dem bekannten Buch *Smart Regulation* von Gunningham und Grabosky (1998).

Traditionell stehen im Bereich des Umweltrechts die folgenden Instrumente zur Verfügung: privatrechtliche Regelungen, ordnungsrechtliche Regulierung, Marktinstrumente und weiche Instrumente.¹⁰⁵

5.2.1 Privatrechtliche Regelungen

Privatrechtliche Regelungen, wie beispielsweise vertragsrechtliche Lösungen oder eine Gefährdungshaftung für Umweltschäden, haben viele Vorteile. Bei einer Gefährdungshaftung muss das Opfer nur nachweisen, dass sein Schaden durch die Aktivität der VerursacherInnen entstanden ist; ein Nachweis des Verschuldens oder einer Verletzung eines Sorgfaltsstandards sind bei einer Gefährdungshaftung nicht notwendig.¹⁰⁶ Eine Haftungsregel kann bei potenziellen VerursacherInnen effiziente Anreize für Prävention schaffen, wenn Schadensersatzansprüche auch kostengünstig und kurzfristig durchsetzbar sind.¹⁰⁷ Allein die Tatsache, dass ein Verursacher weiß, dass er *ex post* mögliche Umweltschäden kompensieren muss, kann Anreize geben *ex ante* in Prävention zu investieren und dabei das optimale Schutzniveau einzuhalten. Die Gefährdungshaftung hat dabei den Vorteil, dass alle sozialen Kosten, das heißt sowohl Präventionskosten als auch die Kosten, die durch einen Schaden entstehen, vom Verursacher getragen werden.¹⁰⁸

Bei einer Verschuldenshaftung wird der Sorgfaltsstandard hingegen in der Regel gerichtlich festgelegt. Ein Verursacher haftet hier nur, wenn er diesen gerichtlich festgelegten Sorgfaltsmaßstab nicht eingehalten hat.¹⁰⁹ Für die Festlegung eines effizienten Sorgfaltsstandards fehlen RichterInnen aber häufig die benötigten Informationen. Weil VerursacherInnen von Umweltschäden zumeist besser informiert sind als Gerichte, wird in der Literatur betont, dass häufig nur eine Gefährdungshaftung, nicht aber eine Verschuldenshaftung effizient sei.¹¹⁰ In vielen Ländern ist inzwischen eine Gefährdungshaftung für Umweltschäden eingeführt worden.¹¹¹ Auch die EU-Umwelthaftungsrichtlinie von 2004 beruht auf dem Gedanken der Gefährdungshaftung.¹¹²

Präventiv wirkt eine Gefährdungshaftung aber nur unter der Voraussetzung, dass es keine Insolvenzgefahr gibt, d. h. dass die erwarteten Schäden nicht höher sind als das Vermögen der potentiellen Verursacher.¹¹³ Ein Insolvenzrisiko hat nicht nur den großen Nachteil, dass im Insolvenzfall kein Schadensersatz für Umweltschäden gewährleistet wird, sondern auch, dass dadurch eine effiziente Prävention entfällt.¹¹⁴ Um diesem Risiko vorzubeugen, sollte eine Gefährdungshaftung mit Instrumenten

¹⁰⁵ Für einen Überblick siehe Stewart 2007.

¹⁰⁶ Für eine detaillierte ökonomische Analyse der Gefährdungshaftung siehe Adams 1985, S. 56–86.

¹⁰⁷ Für eine ausführliche ökonomische Analyse des Haftungsrechts siehe u. a. Alfred Andres, *Ökonomische Grundlage des Haftungsrechts*, Heidelberg, Physika Verlag, 1991; Michael Adams, *Ökonomische Analyse der Gefährdungs- und Verschuldungshaftung*, Heidelberg, R.V. Decker's Verlag, 1985, wie auch Alfred Endres, *Umweltökonomie*, 4. Auflage, 79-122.

¹⁰⁸ Näheres dazu bei Shavell 1980.

¹⁰⁹ Adams 1985, S. 52. Bei Adams heißt es wörtlich: „Bei dieser Haftungsregel muß stets das Opfer den Schaden tragen, es sei denn, der Verletzer handelt schuldhaft.“

¹¹⁰ Endres und Staiger 1996; Faure 2009a, S. 252–253.

¹¹¹ Siehe die Beispiele in Hinteregger 2008.

¹¹² Siehe für eine ausführliche Analyse der Umwelthaftungsrichtlinie die Beiträge in Bergkamp und Goldsmith 2013.

¹¹³ Siehe dazu Landes und Posner 1984.

¹¹⁴ In der US amerikanischen Literatur wird dies als ein sogenanntes „judgment proof“-Problem erwähnt. Siehe dazu Shavell 1986.

kombiniert werden, die die Liquidität von Verursachern gewährleisten, zum Beispiel durch eine verbindliche Haftpflichtversicherung.¹¹⁵ Da Versicherer das sogenannte moralische Risiko¹¹⁶ kontrollieren, fordern sie von potentiellen VerursacherInnen effiziente Präventionsmaßnahmen. Eine optimale Kontrolle des moralischen Risikos kann zu effizienter Prävention führen.

Privatrechtliche Lösungen haben neben Vorteilen allerdings auch einige klare Nachteile:

- ▶ Haftungsregelungen funktionieren nur, wenn es ein oder mehrere Opfer gibt, die tatsächlich ein Verfahren anstrengen. Ein Problem bei Umweltschäden ist, dass es in der Regel keine individuellen Opfer gibt oder dass für jedes individuelle Opfer der Schaden relativ begrenzt ist. Das führt zu einem Problem von rationaler Apathie oder rationalem Mangel an Interesse: Obwohl die Schäden für die Allgemeinheit sehr groß sind, wird kein Verfahren gegen den Verursacher eingeleitet.¹¹⁷ Allerdings gibt es Möglichkeiten, diesem Problem zu begegnen. So können zum Beispiel Umweltverbände Klagerechte erhalten, um im Namen der Umwelt das Haftungsrecht zu nutzen.¹¹⁸ Aber in vielen Rechtssystemen, darunter auch in Deutschland, bestehen Bedenken gegen solche Lösungen.¹¹⁹
- ▶ Das Haftungsrecht funktioniert nur, wenn es keine erheblichen Kausalitätsprobleme gibt. Gerade im Umweltbereich gibt es aber häufig große Kausalitätsunsicherheiten.¹²⁰ In manchen Fällen besteht eine sogenannte Multikausalität, d.h. verschiedene Verursacher sind gemeinsam an einem Fall von Umweltzerstörung beteiligt.¹²¹ Manchmal (z. B. bei Gesundheitsschäden) ist auch nicht klar, welche Personen genau Opfer geworden sind. Auch hierfür sind in der Literatur Lösungen vorgeschlagen worden, wie zum Beispiel ein proportionaler Ansatz zur Kausalitätsunsicherheit. Ein solcher proportionaler Ansatz würde bedeuten, dass bei einer 30%igen Wahrscheinlichkeit, mit der eine gewisse Aktivität einen Schaden verursacht hat, eine Haftungsklage nicht abgewiesen wird, sondern der Kläger für 30 % des entstandenen Schadens entschädigt wird.¹²² Solche Lösungen werden jedoch nicht in allen Ländern akzeptiert.¹²³
- ▶ Ein Problem im Umweltbereich ist auch, dass eine Emission häufig in einem bestimmten Moment stattfindet, aber die Schäden erst viele Jahre später sichtbar werden. Diese lange Zeitspanne führt zu einem Problem, das im Englischen als „latency“ bezeichnet wird.¹²⁴ Eine große Latenzzeit kann dazu führen, dass es unmöglich wird, privatrechtliches Haftungsrecht anzuwenden. So ist es möglich, dass nach vielen eine juristische Person nicht mehr existiert und auch keinen Rechtsnachfolger hat. Möglicherweise kann auch eine Kausalität nicht mehr nachgewiesen werden oder Opfer (z. B. Krebskranke) nehmen an, dass ihre Gesundheitsschäden durch eine natürliche Ursache verursacht worden sind und erkennen nicht, dass jemand für diese Schäden haftbar ist.¹²⁵

¹¹⁵ Siehe dazu Jost 1996 und Faure 2006.

¹¹⁶ Das moralische Risiko (auf Englisch „moral hazard“) beschreibt die Tatsache, dass sich durch eine Versicherung die Anreize zur Prävention verringern und dadurch eine höhere Schadensgeneignetheit der Versicherten besteht (Adams 1985, S. 24). Allgemein zum moralischen Risiko Shavell 1979.

¹¹⁷ Siehe zu diesem Problem der rationalen Apathie Schäfer 2000.

¹¹⁸ Siehe dazu Van Aaken 2005.

¹¹⁹ Siehe Fernhout et al. 2014.

¹²⁰ Siehe Oliphant 2016.

¹²¹ Siehe Faure 2016.

¹²² Siehe dazu u.a. Shavell 1985a und Young et al. 2004.

¹²³ Für einen vergleichenden Überblick siehe Spier und Haazen 2000, S. 150–154.

¹²⁴ Faure 2009a, S. 261.

¹²⁵ Siehe Hylton 2002.

- Darüber hinaus kann es für Individuen schwierig sein, das Haftungsrecht in der Praxis auch zu nutzen. Die Schwierigkeiten, tatsächlich ein Verfahren anzustrengen, können erheblich sein:¹²⁶ Nicht nur fehlen häufig genaue Informationen zu Verursachern und Kausalitäten; die Verfahrenskosten sind für Einzelpersonen häufig erheblich.¹²⁷

Dies führt dazu, dass, obwohl es „auf dem Papier“ die Möglichkeit gibt, das Haftungsrecht im Bereich des Umweltrechts anzuwenden, die Möglichkeiten in der Praxis beschränkt sind. Haftungsregelungen und andere privatrechtliche Regelungen gehören deshalb in der Praxis häufig nicht zu den wichtigsten Instrumenten im Umweltbereich.¹²⁸

5.2.2 Ordnungsrechtliche Regulierung

Die wichtigsten Verpflichtungen im Umweltbereich sind heutzutage in den meisten Ländern in ordnungsrechtlicher Regulierung zu finden, die verwaltungsrechtlicher, aber auch strafrechtlicher Natur sein kann. Verpflichtungen für Unternehmen werden häufig auch in Genehmigungen festgelegt.

Diese wichtige Rolle des Ordnungsrechts entspricht Erkenntnissen aus der ökonomischen Literatur. Shavell (1984) identifiziert in seinem einflussreichen Aufsatz drei Kriterien dafür, wann Ordnungsrecht zum Einsatz kommen soll: Erstens weist Shavell darauf hin, dass es dann sinnvoll ist, das optimale Schutzniveau ordnungsrechtlich festzulegen, wenn Behörden Informationen zu optimalen Sorgfaltsstandards relativ einfach einholen können oder wenn Verwaltungsbehörden besser informiert sind als Unternehmen (bei Gefährdungshaftung) oder RichterInnen (bei Verschuldenshaftung).¹²⁹ Ein zweites Kriterium ist das schon erwähnte Insolvenzrisiko. Weil das Haftungsrecht nicht funktioniert, wenn mögliche Umweltschäden das Vermögen der potentiellen VerursacherInnen erheblich übersteigen, ist die Präventions- und Abschreckungswirkung von Haftungsregeln begrenzt. Der Vorteil des Ordnungsrechts ist, dass umweltrechtliche Pflichten allgemein und im Voraus im Gesetz (oder in einer Genehmigung) festgelegt werden. Die Einhaltung dieser Pflichten kann mit Hilfe von verwaltungs- oder strafrechtlichen Sanktionen durchgesetzt werden.¹³⁰ Wenn das Ordnungsrecht wegen eines Insolvenzrisikos genutzt wird, sind finanzielle Sanktionen (wie etwa Bußgelder oder Geldstrafen) voraussichtlich weniger geeignet als nicht-finanzielle Sanktionen (wie zum Beispiel eine Freiheitsstrafe).¹³¹ Das dritte Kriterium, das Shavell nennt, ist die Gefahr, dass bei gewissen Schäden ein Haftungsprozess gegen die potentiellen VerursacherInnen nie initiiert wird.¹³² Die schon erwähnte Kausalitätsproblematik kann dazu führen, dass ein oder mehrere VerursacherInnen zwar theoretisch haftbar sind, aber nie ein Verfahren eingeleitet wird.¹³³ Auch in diesem Fall ist die ordnungsrechtliche Festlegung von Verpflichtungen angemessen.

5.2.3 Marktinstrumente

Der große Nachteil des Ordnungsrechts besteht aus ökonomischer Sicht darin, dass kein Unterschied zwischen verschiedenen Unternehmen gemacht wird: Für einige Unternehmen ist Prävention einfacher und kostengünstiger als für andere; zudem ist ein Nachteil des klassischen Ordnungsrechts, dass es keine Anreize für Innovationen bietet und wenig dynamisch ist.¹³⁴ Ordnungsrecht wird regelmäßig

¹²⁶ Siehe dazu inter alia die Beiträge in Van Boom und Loos 2007 sowie Steele und Van Boom 2011.

¹²⁷ Siehe dazu die Beiträge in Tuil und Visscher 2010.

¹²⁸ Siehe dazu Dewees 1992.

¹²⁹ Shavell 1984, S. 359–360.

¹³⁰ Shavell 1984, S. 360–362.

¹³¹ Shavell 1985b.

¹³² Shavell 1984, S. 363.

¹³³ Siehe zu dieser Problematik der Kausalitätsunsicherheit auch Rosenberg 1984.

¹³⁴ Für eine Zusammenfassung der Literatur siehe Faure 2012a, S. 309–310.

in einem bestimmten Moment festgelegt. Unternehmen haben damit zwar einen Anreiz, den jeweiligen ordnungsrechtlichen Anforderungen nachzukommen, nicht aber Anreize, darüber hinaus weiter zu forschen und innovativ zu sein.¹³⁵

Der große Vorteil von finanziellen Instrumenten wie zum Beispiel Steuern oder Emissionsrechten ist, dass diese Instrumente stärkere Anreize bieten, auch bei niedrigen Kosten Präventionsmaßnahmen zu ergreifen. Gerade weil Unternehmen in solchen Systemen für Emissionen (etwa für Emissionsrechte oder in Form von Steuern) zahlen müssten, haben sie starke Anreize, in Forschung und Innovation zu investieren.

Die Idee von Umweltsteuern wurde in den 1920er Jahren von dem Ökonomen Arthur Pigou eingeführt,¹³⁶ während die Idee von handelbaren Emissionsrechten durch den Ökonomen Dales in den 1960er Jahren vorgestellt wurde.¹³⁷ Während diese beiden Konzepte viele Jahrzehnte lang als rein theoretische Gedankenspiele galten, wird heutzutage in vielen Ländern mit solchen Marktinstrumenten experimentiert.¹³⁸ Umweltsteuern existieren inzwischen in fast allen (europäischen) Rechtssystemen.

Emissionsrechte wurden zuerst in den Vereinigten Staaten eingeführt. Schon in den 1980er Jahren wurde ein System handelbarer Emissionsrechte für Schwefeldioxid etabliert. Dieses System war bei der Emissionsreduktion so erfolgreich, dass es als eine „lebende Legende“ von Markteffizienz betrachtet werden kann.¹³⁹ In der EU war die Einführung eines Systems von handelbaren Emissionsrechten zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll im Jahr 2003 ein wichtiger Schritt in Richtung Emissionsrechte.¹⁴⁰

5.2.4 Weiche Instrumente

Neben formeller Regulierung, die mit Hilfe von verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen durchgesetzt wird, Haftungsregeln und Marktinstrumenten gibt es sogenannte weiche Instrumente. Weiche Instrumente geben nicht genau vor, was Unternehmen oder Individuen machen müssen; vielmehr sollen RechtsadressatInnen auf sanfte Weise dazu gebracht werden, Umweltschäden vorzubeugen. Eine Möglichkeit ist z. B. Unternehmen Informationen über die Umweltschädlichkeit ihrer Aktivitäten zur Verfügung stellen. Informationen können, wenn ein echtes Interesse bei den AdressatInnen besteht, starke Anreize für Präventionsmaßnahmen bieten.¹⁴¹ In einigen Fällen werden durch Behörden (und manchmal sogar direkt im Gesetz) Informationspflichten vorgeschrieben. Dann handelt es sich nicht mehr um ein rein weiches Instrument, sondern vielmehr um eine Art Hybrid zwischen weichen Instrumenten und Ordnungsrecht.¹⁴² In einigen Fällen werden zwischen Unternehmen und Behörden auch Verträge abgeschlossen. Je nach Umständen des Einzelfalls sehen Ökonomen solche Vereinbarungen als effiziente Möglichkeit, um Externalitäten zu internalisieren.¹⁴³

¹³⁵ Siehe dazu Stavins 2007 und Faure 2012b, S. 243–244.

¹³⁶ Siehe Pigou 1932.

¹³⁷ Siehe Dales 1968.

¹³⁸ Ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse findet sich bei Freeman und Kolstad 2007.

¹³⁹ Siehe dazu Burtraw und Palmer 2004.

¹⁴⁰ Siehe Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32–46. Für eine ökonomische Analyse siehe Zwingmann 2007.

¹⁴¹ So auch Stewart 2007, S. 153.

¹⁴² Siehe Stewart 2007, S. 152–154. Übrigens gilt das auch für die Marktinstrumente: auch finanzielle Instrumente wie zum Beispiel Steuern oder Emissionsrechten brauchen immer noch einen rechtlichen Rahmen, Regulierung und Durchsetzung.

¹⁴³ Johnston 2001.

In einigen Fällen setzen Unternehmen auf umweltfreundlichere Produkte oder Dienstleistungen, weil bestimmte Verbrauchergruppen diese nachfragen; entsprechende Informationen werden in der Regel durch Umweltsiegel bereitgestellt. Solche Siegel sind ein wichtiges Instrument, um VerbraucherInnen über die Eigenschaften spezifischer Produkte oder Dienstleistungen zu informieren.¹⁴⁴ Wenn es dadurch gelingt ein positives und eindeutige Signal zu senden, können VerbraucherInnen Unternehmen belohnen, welche die nachgefragten, umweltfreundlicheren Produkte oder Dienstleistungen anbieten. Das Problem ist aber, dass es häufig schwierig ist zu überprüfen, ob die Produkte oder Dienstleistungen die höheren Umweltstandards, die durch Umweltzertifizierung und -kennzeichnung garantiert werden sollen, wirklich einhalten. In der Literatur werden zahlreiche, Fälle von sogenanntem „green washing“ identifiziert, d.h. dass die tatsächliche Umweltbelastung nicht mit dem übereinstimmt, was durch Öko-Labels behauptet wird.¹⁴⁵

Wichtig unter dem Stichwort „weiche Instrumente“ ist auch das Konzept der Corporate Social Responsibility. Dieses wird von Unternehmen häufig als ein Mittel zur Produktdifferenzierung benutzt: ProduzentInnen hoffen, dass sie durch steigenden Absatz oder höhere Preise, die VerbraucherInnen bereit sind zu zahlen, belohnt werden, wenn sie sich als ökologisch und sozial verantwortungsvoll präsentieren. Gelingt dies glaubhaft, profitiert das Unternehmen von einer Preisprämie.¹⁴⁶

5.2.5 Die Suche nach einem intelligenten Instrumenten-Mix

Wie oben ausgeführt gibt es verschiedene Instrumente, die für effiziente Umweltpolitik eingesetzt werden können und auch werden. Dabei gibt es jedoch kein ideales Instrument, weil alle Instrumente gewisse Nachteile haben.

Anhand bestimmter Kriterien müssen deswegen die für bestimmte Zwecke geeigneten Kombinationen von Instrumenten identifiziert werden. Auch hierbei kann der ökonomische Ansatz helfen. So kann untersucht werden, inwieweit bei bestimmten Instrumenten Informationskosten für Behörden, Opfer von Umweltschädigungen oder Unternehmen höher oder niedriger sind. Auch kann analysiert werden, wie hoch das Risiko von falschen Entscheidungen (sogenannten *error costs*) ist.¹⁴⁷ Eine große Rolle spielt auch die Frage, wie hoch die Kosten – und hier insbesondere die Verwaltungskosten bei der Nutzung verschiedener Instrumente sind.

Darüber hinaus ist wichtig festzuhalten, dass die verschiedenen Akteure, die beim Umweltvollzug mitwirken, (leider) nicht nur im allgemeinen Interesse agieren.¹⁴⁸ Die sogenannte *Public Choice School* in der Wirtschaftswissenschaft hat darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass Interessengruppen und auch Unternehmen einen großen Einfluss auf Behörden haben. Dies kann dazu führen, dass Behörden manchmal nicht im Allgemeininteresse handeln, sondern vorrangig Unternehmensinteressen berücksichtigen. Dies wird in der Literatur als „*capturing*“ bezeichnet.¹⁴⁹

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass privatrechtliche Lösungen angemessen sind, wenn 1) individuellen Opfern erheblicher Schaden zugefügt wird und diese deswegen einen Anreiz haben, ein Haftungsverfahren zu initiieren, 2) Opfer (oder Organisationen, die sie vertreten) Informationen über Rechtsverstöße bekommen können und 3) die Verfahrenskosten für Opfer relativ niedrig sind.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Siehe Lu und Faure 2016.

¹⁴⁵ Martinez Gandara 2013.

¹⁴⁶ Siehe dazu auch Kitzmueller und Shimshack 2012.

¹⁴⁷ Weber und Faure 2015, S. 530–531.

¹⁴⁸ Weber und Faure 2015, S. 531–532.

¹⁴⁹ Siehe dazu Faure und Weber 2017, S. 203.

¹⁵⁰ Faure und Weber 2017, S.208–209.

Ordnungsrechtliche Instrumente sind angemessen, wenn 1) Schäden sehr groß sind und individuelle Betroffene sich nur schwer identifizieren lassen, 2) Opfer (oder Organisationen, die sie vertreten) keine Informationen über Rechtsverstöße haben oder diese Informationen schwer zu finden sind und 3) ein Rechtsverstoß sich erst zeigt, wenn schon erhebliche Schäden erkennbar sind.

Diese Kriterien liegen nahe, dass im Umweltbereich das Ordnungsrecht das wichtigste Instrument sein sollte. Weil aber auch ordnungsrechtliche Instrumente bestimmte Nachteile haben, spielen privatrechtliche Lösungen daneben eine wichtige Rolle, zum Beispiel, wenn es auch einzelne Geschädigte gibt. Darüber hinaus kann es wichtig sein, Umweltverbänden das Recht zu verleihen, im Namen der Umwelt privatrechtliche Instrumente zu nutzen.¹⁵¹

Bei der Analyse, welche Instrumente in welchen Situationen zum Schutz der Umwelt zum Einsatz kommen sollten, sind mehrere Aspekte zu beachten. Aus ökonomischer Sicht ist eine interessante Frage, wie Unternehmen dazu gebracht werden können, ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, während gleichzeitig relativ niedrige Vollzugskosten für die Gesellschaft entstehen. Ein Instrument (wie etwa das Strafrecht) kann für die Gesellschaft viel teurer sein (und deswegen zu höheren sozialen Kosten führen) als andere (wie zum Beispiel das Haftungs- oder Verwaltungsrecht).

5.3 Rechtsvollzug

Nachdem die verschiedenen Instrumente skizziert worden sind, wird in diesem Abschnitt der Rechtsvollzug besprochen. Zunächst wird die ökonomische Theorie der Abschreckung (5.3.1), wie sie von Gary Becker ausgearbeitet worden ist, vorgestellt, danach die Kooperationstheorie (5.3.2) sowie ein Ansatz, der beide kombiniert (5.3.3).

5.3.1 Die ökonomische Theorie der Abschreckung: Gary Becker

Die ökonomische Theorie der Abschreckung hat mit dem Werk von Nobelpreisträger Gary Becker ihren Anfang genommen.¹⁵² Becker nimmt an, dass Straftaten, also auch Umweltstraftaten, das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse sind. Becker nimmt dies nicht nur für Unternehmen an, sondern auch für natürliche Personen. Im Umweltbereich kann ein Verursacher einen Nutzen bzw. Vorteile aus rechtswidrigem Verhalten ziehen, etwa, wenn er keine Investitionen in eine Kläranlage tätigt. Die Funktion von Sanktionen sollte laut Becker sein, die Kosten so zu erhöhen, dass sie höher sind als der Nutzen des rechtswidrigen Verhaltens.¹⁵³ Laut Becker bestehen die erwarteten Kosten aus der Sanktion (Geldstrafe, Bußgeld oder sonstige Sanktion) kombiniert mit der Wahrscheinlichkeit, dass die Sanktion auch verhängt wird. Wenn der Nutzen des potentiellen Verursachers M ist, die Sanktion S und die Wahrscheinlichkeit, dass diese Sanktion auch verhängt wird b , sollte aus gesellschaftlicher Sicht $M < b \times S$ sein.¹⁵⁴ Dementsprechend ist es nach der Becker'schen Abschreckungstheorie wichtig, dass auf jede Rechtsverletzung mit einer abschreckenden Strafe reagiert wird.¹⁵⁵ Dabei bestehen die Kosten einer Rechtsverletzung nicht nur aus den Kosten der eigentlichen (formellen) Sanktion, sondern ergeben sich zum Beispiel auch durch Reputationsverluste.¹⁵⁶

¹⁵¹ Faure und Weber 2017, S. 216–217.

¹⁵² Becker 1968.

¹⁵³ Faure 2009b, S. 328–330. Becker bezog seine Analyse (aus dem Jahr 1968) nur auf das Strafrecht, weil es damals kaum verwaltungsrechtliche Sanktionen gab. Seine Analyse ist aber auf alle Sanktionen anwendbar, unabhängig davon, ob sie aus heutiger rechtlicher Sicht verwaltungs- oder strafrechtlicher Natur sind.

¹⁵⁴ Faure, Ogus und Philipsen 2009, S. 166–167.

¹⁵⁵ Polinsky und Shavell 2000.

¹⁵⁶ Für eine Einschätzung der Reputationsverluste bei Umweltverbrechen siehe Karpoff et al. 2005.

Das Modell der Abschreckung hat jedoch einige Leerstellen, weswegen die im nächsten Abschnitt dargestellte Kooperationstheorie als Alternative entwickelt worden ist.

5.3.2 Kooperationstheorie

Das Becker'sche Modell der Abschreckung geht davon aus, dass potentielle VerursacherInnen alle notwendigen Informationen haben und auf dieser Grundlage Kosten und Nutzen rational abwägen. Aus kriminologischen Forschungen hat sich aber ergeben, dass viele Verletzungen des Umweltrechts nicht im Bewusstsein einer Rechtsverletzung begangen werden, sondern aus mangelnder Kenntnis der genauen Rechtspflichten resultieren.¹⁵⁷

Zudem ist es unmöglich, alle Gesetzesverletzungen zu entdecken und eine allzu starke Betonung von Abschreckung kann auch zu sogenannten perversen Effekten führen. Wenn die Abschreckung nicht primär auf TäterInnen abstellt, die vorsätzlich handeln, besteht nämlich das Risiko, dass eine Kultur des Widerstands gegen den Vollzug der Vorschriften entsteht. Damit hätte ein auf abschreckende Wirkung zielender Vollzug kontraproduktive Folgen.¹⁵⁸ Zum Teil tritt auch das Problem auf, dass die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen praktisch sehr schwierig ist. In solchen Fällen wird ein Vollzug der gesetzlichen Regelungen nicht (mehr) breit akzeptiert.¹⁵⁹

Deswegen ist vor allem in der Kriminologie eine sogenannte Kooperationstheorie entwickelt worden, die davon ausgeht, dass Gesetzesbefolgung am besten durch Kooperation zwischen Behörden und Unternehmen erreicht werden kann. Diese Kooperationstheorie geht davon aus, dass viele Gesetzesverletzungen nicht vorsätzlich, sondern fahrlässig stattfinden, etwa, weil Unternehmen keine ausreichenden Informationen über ihre gesetzlichen Verpflichtungen haben. Die wichtigste Aufgabe beim Gesetzesvollzug ist in diesem Modell daher, GesetzesadressatInnen über ihre Verpflichtungen zu informieren. Es wird davon ausgegangen, dass diese dann freiwillig ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen.¹⁶⁰

Ein Vorteil des Ansatzes ist, dass durch Überzeugung, Information und Erziehung NormadressatInnen dazu gebracht werden können, gesetzlichen Bestimmungen nachzukommen.¹⁶¹ Die Ideen der Kooperationstheorie finden in der Praxis häufig Anwendung, weil es oft unmöglich (oder zu teuer) ist, alle Rechtsverletzungen auch zu verfolgen. Ein häufig von PraktikerInnen erwähntes Argument für eine Kooperationsstrategie zu folgen ist zudem, dass eine Zusammenarbeit mit Unternehmen nach Einsatz strafrechtlicher Mittel häufig nicht mehr möglich ist. Kooperation kann deswegen eine rationale Behördenstrategie sein.¹⁶²

5.3.3 Kombination aus Abschreckungsansatz und Kooperationstheorie

Neuere Literatur hat die beiden Ansätze kombiniert. Wie oben erläutert, hat der Abschreckungsansatz den Nachteil, dass es zu Widerständen bei Betrieben führen kann, wenn es in bestimmten Fällen praktisch sehr schwierig ist, regulatorischen Vorgaben nachzukommen. Aber auch die Kooperationsstrategie hat Nachteile. Es kann z. B. passieren, dass eine Behörde so lange mit Unternehmen verhandelt,

¹⁵⁷ Siehe dazu inter alia Huisman und Van de Bunt 1997 sowie Huisman 2001.

¹⁵⁸ Diese Gefahr ist vor allem in der Arbeit von Bardach und Kagan 1982 betont worden.

¹⁵⁹ Siehe Hawkins 1984, S. 198–200.

¹⁶⁰ Van Rooy 2006, S. 228–233.

¹⁶¹ Fenn und Veljanovski 1988.

¹⁶² Siehe Heyes und Rickman 1999.

dass Gesetze praktisch überhaupt nicht mehr vollzogen werden;¹⁶³ in Extremfällen kann dies zu „ausgehandelten Gesetzesverstößen“ führen.¹⁶⁴

Daher können weder eine Abschreckungs- noch eine Kooperationsstrategie allein als effektive Vollzugstrategien betrachtet werden.¹⁶⁵ Stattdessen ist davon auszugehen, dass verschiedene TäterInnen und Umweltdelikte unterschiedliche, jeweils angemessene Reaktionen erfordern. So wird zum Beispiel bei kleineren Unternehmen, die tatsächlich nicht über ausreichende Informationen verfügen, eine Kooperationsstrategie häufig angemessen sein. Wenn es aber um größere, gut informierte TäterInnen geht, die vorsätzlich Gesetze verletzen (etwa um Kosten zu sparen), wäre eine Kooperationsstrategie nicht ausreichend und eine Becker'sche Abschreckungsstrategie müsste verfolgt werden.¹⁶⁶

5.4 Ordnungsrecht vs. Privatrecht?

Die oben erwähnte Regulierungstheorie von Shavell analysiert, ob Umweltrecht durch das Privatrecht (insbesondere durch Haftungsregelungen) durchgesetzt werden kann oder ob es das Ordnungsrecht (auf English: *regulation*) braucht. Wie erwähnt beruht der ökonomische Ansatz auf amerikanischem Recht; deswegen passt diese Perspektive nicht immer ganz präzise auf den deutschen Kontext.

Aus dem Ansatz von Shavell folgt, dass Umweltverschmutzung oder -zerstörung nicht allein durch privatrechtliche Regelungen begegnet werden kann.¹⁶⁷ Die Gründe dafür wurden oben schon ausgeführt: Umweltschäden haben häufig kein individuelles Opfer, welches den Täter haftbar machen könnte. Ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Handeln eines Unternehmens einerseits und Umweltschäden andererseits ist häufig schwer nachzuweisen. Die Tatsache, dass häufig eine längere Zeitspanne zwischen einer Emission und dem Schadenseintritt liegt, macht zudem die Anwendung des Haftungsrechts meist unmöglich oder vereitelt die erfolgreiche Geltendmachung erstrittener Zahlungsansprüche z. B. wegen zwischenzeitlichem Konkurs des Schuldners.

Zudem können ohne ex-ante Kontrolle durch Behörden viele Verletzungen des Umweltrechts schlichtweg nicht festgestellt werden.¹⁶⁸ Ein niedriges Entdeckungsrisiko bedeutet nach der Abschreckungstheorie von Gary Becker, dass eine Sanktion entsprechend hoch sein müsste, um den potentiellen Verursacher abzuschrecken. Dieser Effekt kann aber mit dem Haftungsrecht nicht erreicht werden, weil das Haftungsrecht den Verursacher nur dazu verpflichtet das Opfer zu entschädigen. Deswegen sind verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen notwendig.¹⁶⁹

5.5 Strafrecht vs. Verwaltungsrecht?

Das geringe Entdeckungsrisiko und erhebliche Probleme bei Kausalitätsnachweisen, Verantwortlichkeit und tatsächlicher Durchsetzung bestehender Schadensersatzansprüche machen eine ordnungsrechtliche Durchsetzung des Umweltrechts und entsprechend wirksame Sanktionen notwendig. Damit ist aber noch nicht geklärt, wieso und in welchen Fällen Strafrecht und nicht Verwaltungsrecht zum Einsatz kommen sollte.

Grundsätzlich werden in der ökonomischen Theorie Bußgelder und Geldstrafen immer als effiziente Sanktionen angesehen. Wenn Abschreckung durch finanzielle Sanktionen (wie Geldstrafen) erreicht

¹⁶³ May und Winter (1999) führen diesbezüglich ein Beispiel aus Dänemark an, wo Verhandlungen zwischen Behörden und Betrieben dazu führten, dass bestehender Umweltregulierung in der Praxis nicht mehr nachgekommen wurde.

¹⁶⁴ Im Original "negotiated non-compliance" (Gunningham 1987).

¹⁶⁵ Gunningham 2011, S. 66.

¹⁶⁶ Oded 2012, S. 71–76.

¹⁶⁷ Siehe Shavell 1984.

¹⁶⁸ Shavell 1985b.

¹⁶⁹ Skogh und Stuart 1982.

werden kann, sind diese zu bevorzugen, weil die Vollstreckungskosten dafür niedriger sind als beispielsweise bei einer Freiheitsstrafe.¹⁷⁰ Finanzielle Sanktionen können entweder strafrechtlicher (Geldstrafen) oder verwaltungsrechtlicher Natur (Geldbußen) sein. Wenn die gleiche Abschreckungswirkung durch beide erreicht werden kann, hat eine verwaltungsrechtliche Geldbuße den Vorteil, dass sie zu niedrigeren Kosten für die öffentliche Hand auferlegt werden kann.¹⁷¹ Dies ist der Grund, wieso in vielen Ländern Umweltrecht primär durch verwaltungsrechtliche Sanktionen durchgesetzt wird. Länder, wie beispielsweise Belgien, Frankreich und Großbritannien nutzen für die Durchsetzung des Umweltrechts verwaltungsrechtliche Bußgelder statt der früheren strafrechtlichen Sanktionen. Ogus und Abbot (2002) haben darauf hingewiesen, dass in Großbritannien die (strafrechtlichen) Geldstrafen ineffizient waren.¹⁷²

Es gibt jedoch zwei wichtige Gründe, warum nicht alle Verletzungen des Umweltrechts nur finanziell geahndet werden können. Der erste Grund ist, dass in der Praxis das Entdeckungsrisiko bei Verstößen gegen Umweltrecht häufig so niedrig ist, dass die optimale Sanktion sehr hoch sein müsste, um effizient abschreckend zu wirken. Das kann dazu führen, dass das optimale Bußgeld das Vermögen der Täter übersteigen würde, was zu einer Insolvenz führen könnte.¹⁷³ Das Insolvenzrisiko besteht also, sobald Umweltschäden groß und die deswegen verhängten finanziellen Sanktionen höher sind als das verfügbare Vermögen der Umwelttäter. Das kann vor allem bei Verstößen gegen das Umweltrecht durch Unternehmen ein Problem sein, weil Unternehmen aufgrund des Gesellschaftsrechts in der Regel nur beschränkt haften.¹⁷⁴ In Fällen, in denen finanzielle Sanktionen nicht hinreichend abschreckend wirken, sind nicht-monetäre Sanktion (wie z. B. eine Gefängnisstrafe) vorzugswürdig.¹⁷⁵

Das führt zu dem zweiten Grund für eine Kriminalisierung von Umweltzerstörungen. Aus ökonomischer Sicht ist es nicht effizient, dass Freiheitsstrafen oder sonstige Strafen, die einen erheblichen Eingriff in Grundrechte beinhalten, durch eine Verwaltungsbehörde auferlegt würden, denn es ist wichtig, dass die sogenannten Fehlerkosten (*error costs*) niedrig gehalten werden.¹⁷⁶ Strafverfahren haben in vielen Ländern erheblich strengere Voraussetzungen (z. B. in Bezug auf Beweise) als Verwaltungsverfahren.¹⁷⁷ Das führt dazu, dass das Risiko von Fehlern im Strafrecht niedriger ist als im Verwaltungsrecht. Genau weil die *error costs* bei Verwaltungsverfahren höher sind als bei Strafsachen gibt es ein Risiko, dass in Verwaltungsverfahren Geldbußen zu Unrecht auferlegt werden. Wenn weitreichende Strafen wie zum Beispiel eine Freiheitsstrafe durch das Verwaltungsrecht auferlegt würden, wären die Fehlerkosten vergleichsweise zu hoch. Dies ist – neben weiteren, etwa rechtsstaatlichen – Erwägungen ein Grund, warum die Verhängung von Freiheitsstrafen nur in einem strafrechtlichen Verfahren möglich ist.

Zudem dient das Strafrecht nicht nur der Abschreckung, sondern macht auch deutlich, dass eine Straftat moralisch verwerflich ist. Eine strafrechtliche Verurteilung führt zu einem sozialen Stigma; aus ökonomischer Sicht geht es dabei um höhere Kosten.¹⁷⁸ Dieses Stigma führt aber auch zu erheblichen Fehlerkosten; deswegen ist es wichtig, dass es nur durch ein strafrechtliches Verfahren (mit entsprechenden verfahrensrechtlichen Garantien) auferlegt werden kann.

¹⁷⁰ Siehe beispielsweise Posner 1980.

¹⁷¹ Faure 2009b, S. 325.

¹⁷² Siehe dazu Ogus und Abbot 2002.

¹⁷³ Faure 2009b, S. 325.

¹⁷⁴ Siehe Hansmann und Kraakman 1991.

¹⁷⁵ Shavell 1985b.

¹⁷⁶ Miceli 1990.

¹⁷⁷ Siehe Faure et al. 2009, S. 174.

¹⁷⁸ Siehe Rasmussen 1996, S. 519; Funk 2004, S. 714.

Ergebnis dieser Analyse ist, dass strafrechtliche Mittel nicht notwendig sind, wenn eine abschreckende Wirkung auch durch Bußgelder erreicht werden kann.¹⁷⁹ Das ist vor allem dann der Fall, wenn das Entdeckungsrisiko nicht all zu niedrig ist und der erwartete Nutzen des Verursachers nicht zu hoch, weil in diesem Fall eine vergleichsweise moderate Sanktion zur Abschreckung genügt.¹⁸⁰ Wenn dagegen das Entdeckungsrisiko sehr niedrig und die Vorteile des Verursachers sehr groß sind, müssen andere Sanktionen wie zum Beispiel eine Freiheitsstrafe angedroht werden. Aus deutscher Sicht muss dabei berücksichtigt werden, dass Unternehmen nicht strafrechtlich sanktioniert werden können, sondern allenfalls die handelnden natürlichen Personen innerhalb eines Unternehmens.

Diese Kriterien können grundsätzlich auch verwendet werden, wenn in einem konkreten Fall entschieden werden muss, ob die Anwendung von Straf- oder Verwaltungsrecht angemessen ist. Dies ist allerdings nur in solchen Rechtsordnungen möglich, die den Behörden bzw. Gerichten gesetzlich einen entsprechenden Spielraum einräumen. In Deutschland gilt bei der Verfolgung von Straftaten nach § 152 Abs. 2 StPO das sogenannte Legalitätsprinzip, d.h. die Staatsanwaltschaft ist grundsätzlich verpflichtet, Straftaten zu verfolgen, solange hinreichende Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen.

In Rechtsordnungen, in denen eine ausgeprägtere Wahlmöglichkeit zwischen Verwaltungs- und Strafrecht besteht, kann eine Geldbuße zur Abschreckung ausreichen, wenn ein Unternehmen aus Unkenntnis gegen Gesetze verstoßen hat, das Entdeckungsrisiko relativ hoch war und durch den Verstoß keine großen Gewinne gemacht wurden. Wenn aber feststeht, dass jemand vorsätzlich gegen Gesetze verstoßen hat (z. B. weil der Täter dies schon häufiger getan hat) und mit der Verletzung auch deutliche Gewinne verbunden sind (z. B. durch Betreiben einer Anlage ohne Genehmigung), dann reicht eine verwaltungsrechtliche Geldbuße vermutlich nicht aus, weil die theoretisch optimale Sanktion zu hoch wäre.¹⁸¹

Problematisch sind vor allem (hypothetische) Fallkonstellationen, in denen schlecht kapitalisierte und mit hohem Insolvenzrisiko behaftete Unternehmen sich vorsätzlich umweltschädigend verhalten und nur verwaltungsrechtliche Geldbußen verfügbar sind. In einer solchen Situation könnte die Verwaltungsbehörden entweder nur eine niedrige Geldbuße auferlegen, weil das Unternehmen eine höhere nicht zahlen könnte, oder die effiziente (höhere) Geldbuße würde auferlegt, aber nicht gezahlt, weil das Unternehmen dann insolvent wäre. In beiden Fällen ist die Abschreckung zu gering. In derartigen Fallkonstellationen ist es deshalb sehr wichtig, strafrechtliche Sanktionen zu Verfügung zu haben. Dies gilt einerseits, um auch nicht-monetäre Sanktionen (wie etwa eine Freiheitsstrafe) verhängen zu können, andererseits, um durch die strafrechtliche Sanktion den amoralischen Charakter des Verhaltens des Schuldigen zu betonen.

5.6 Optimale Strategien für Inspektionen und sonstige Formen der Überwachung: intelligenter Rechtsvollzug

5.6.1 Allgemein

Die praktische Durchsetzung des Umweltrechts durch verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionierung setzt voraus, dass die Behörden Kenntnis von Verstößen erlangen. Eine permanente behördliche Kontrolle, die dazu führt, dass alle Gesetzesverletzungen entdeckt werden, ist aber faktisch nicht mög-

¹⁷⁹ So Faure et al. 2009, S. 173–176.

¹⁸⁰ Faure 2009b, S. 326.

¹⁸¹ Faure et al. 2009, S. 179.

lich und auch nicht wünschenswert. Die Frage stellt sich deswegen wie, vor allem auch bei beschränkten Ressourcen, Umweltvollzug und insbesondere Kontrollen so stattfinden können, dass gesetzliche Verpflichtungen weitgehend befolgt werden.

In der Literatur zur ökonomischen Analyse des Rechts hat sich eine interessante Diskussion dazu entwickelt, was die optimale Strategie für Überwachung und Inspektionen ist. Dazu gehört die Frage, ob Inspektionen in zufälliger Weise stattfinden sollten,¹⁸² also beispielsweise alle Unternehmen durchschnittlich ein- oder zweimal pro Jahr kontrolliert werden sollten. Die Alternative, die heutzutage in der Regel bevorzugt wird, ist mit einer sogenannten ex-ante Risikobewertung zu arbeiten. Das bedeutet, dass Behörden zunächst prüfen, welche Unternehmen möglicherweise größere Risiken hinsichtlich des Stattfindens von Gesetzesverletzungen und/oder des Umfangs des aus einem Rechtsverstoß resultierenden Schadens aufweisen. Auf dieser Grundlage wird ein systematisches Vorgehen für Überwachung und Inspektionen entwickelt und Unternehmen mit höheren Risiken werden stärker kontrolliert als andere. Dies wird kombiniert mit einer sogenannten ex-post Kontrolle, wobei Unternehmen, in denen bei einer Inspektion viele Rechtsverstöße gefunden wurden, stärker kontrolliert werden als Betriebe, die beispielsweise ein betriebsinternes Risiko-Management-System haben und bei denen bei Kontrollen auch keine Verstöße gefunden wurden. Diese Vorgehensweise wird in der Literatur als „targeting“, zu Deutsch in etwa „zielgerichtete Überprüfung“ bezeichnet. Die Kombination von ex-ante Risikobewertungen und ex-post targeting führt zu dem, was heutzutage als „intelligenter Rechtsvollzug“ bezeichnet wird. Gerade auch wegen sinkender Budgets in Behörden ist es wichtig, die finanziellen Mittel, die für den Gesetzesvollzug zur Verfügung stehen, effektiv und effizient einzusetzen.

Box 1: Fallbeispiel: Die niederländische Strategie zur Durchsetzung des Umweltrechts¹⁸³

Den Ansatz, die Durchsetzung des Umweltrechts auf strategische Weise zu organisieren, verfolgt zum Beispiel das Niederländische Umweltministerium mit seiner 2014 veröffentlichten „National Enforcement Strategy. An appropriate intervention for each finding“ (zu Deutsch: Nationale Durchsetzungsstrategie. Eine angemessene Reaktion in jedem Einzelfall).

Mit dieser Strategie wird deutlich gemacht, dass der Vollzug des Umweltrechts in den Niederlanden auf strategische Art und Weise stattfinden soll und die Durchsetzung auf gewisse Prinzipien gegründet ist. Zu diesen Prinzipien gehören unter anderen:

- Unabhängigkeit: starke, effektive und unabhängige Durchsetzungsinstitutionen
- Professionalität und Sachverstand: geeignete Ausbildung, berufliche Weiterbildung, Wissens- und Informationsaustausch
- Verlässlichkeit: allgemeine Verpflichtung zum Vollzug
- Verständlichkeit: angemessene Reaktion in jedem Einzelfall
- Gemeinsames Handeln: Konsultation, Koordination und systematische, auf Kenntnisse gegründete gemeinsamen Aktionen.

Die Strategie beschreibt außerdem die verschiedenen Faktoren, die für die Wahl des angemessenen Instruments durch Behörden maßgeblich sind. Dabei hilft eine sogenannte Interventionsmatrix, in der die voraussichtliche Schwere der Konsequenzen einer Gesetzesverletzung und das Verhalten des Gesetzesverletzers (z. B. seine Motivation) berücksichtigt werden.

Nachdem diese beiden Elemente berücksichtigt worden sind, sind die nächsten Schritte:

- Die Feststellung, ob erschwerende Tatbestände hinzukommen (wie zum Beispiel Gewinnsucht).
- Der Austausch zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei bzw. Staatsanwaltschaft, um zu entscheiden, ob eine verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Sanktion angemessen ist.

¹⁸² Siehe zum Beispiel Blanc 2012.

¹⁸³ Eine englische Version ist online beispielsweise zu finden unter <https://circabc.europa.eu/w/browse/8a525703-fc09-46c7-a13b-22c1845e2992>.

- Weitere Schritte auf Grundlage der Interventionsmatrix.
- Klare und transparente Erfassung und Dokumentation der Entscheidung durch die Vollzugsbehörden.

5.6.2 Ex-ante versus ex-post

Bevor erörtert wird, wie ein intelligenter Rechtsvollzug genau aussieht, stellt sich die Frage, wie sich überhaupt herausfinden lässt, ob ein Verstoß gegen Umweltrecht stattgefunden hat. Im Bereich des Umweltrechts reicht es im Allgemeinen nicht, auf Anzeigen seitens der durch einen Gesetzesverstoß Geschädigten zu warten. Umweltkriminalität wird nämlich häufig als ein „Verbrechen ohne Opfer“ beschrieben. Im engeren Sinne stimmt dies natürlich nicht, weil die ganze Gesellschaft durch die Auswirkungen von Umweltkriminalität auf die Gesundheit der Bevölkerung und deren Wohlbefinden insgesamt, auf zur Verfügung stehende Ressourcen und die Chancen künftiger Generationen geschädigt wird. Mit dem Begriff wird aber beschrieben, dass zwar der durch einen Umweltverstoß verursachte Gesamtschaden groß sein kann, der Schaden für individuelle Opfer jedoch relativ klein oder nicht kausal zuordenbar sein kann, weswegen Opfer keine Anreize haben, ein zivilrechtliches Verfahren einzuleiten oder die Behörden zu informieren. Das ist der wichtigste Grund, warum im Umweltbereich eine reaktive Kontrolle (ex-post) nicht ausreicht, d. h. es kann nicht einfach abgewartet werden, bis Gesetzesverstöße entdeckt werden. Stattdessen sind eine ex-ante Überprüfung und proaktive Inspektionen notwendig. Das ist auch deswegen der Fall, weil Umweltschäden häufig unumkehrbar sind bzw. hohe Sanierungskosten anfallen.

Eine rein reaktive Kontrolle wäre nur angemessen, wenn klar ist, dass Opfer einen Gesetzesverstoß einfach entdecken und dagegen auch selber tätig werden könnten. Auch im Fall, wo Gesetzesverstöße nicht vorsätzlich, sondern auf Grund fehlender Informationen stattfinden, ergibt eine proaktive Überwachungsstrategie Sinn. Sie kann dazu führen, dass die Behörden im Rahmen einer Verhandlungsstrategie Unternehmen durch Informationen dazu bringen können, einer gesetzlichen Pflicht nachzukommen.¹⁸⁴

5.6.3 Ex-ante: risikobasierter Rechtsvollzug

Eine proaktive Kontrolle kann effektiver (und damit auch billiger) werden, wenn Modelle zur Risikoabschätzung genutzt werden, wie dies z. B. in Großbritannien der Fall ist.¹⁸⁵ Die Nutzung solcher Modelle erhöht das Entdeckungsrisiko. Auf Basis objektiver Kriterien wird ex-ante geprüft, bei welchen Unternehmen vergleichsweise viele Gesetzesverstöße und umfangreichere Schäden zu erwarten sind als anderswo. Das bereits erwähnte Targeting, also der zielgerichtete Rechtsvollzug, bedeutet in diesem Fall, dass Betriebe in verschiedene Risiko-Gruppen eingeteilt werden. Gerade angesichts beschränkter Ressourcen der Behörden ist es sinnvoll, dass Behörden entscheiden, welche Unternehmen besonders intensiv kontrolliert werden.¹⁸⁶

Für eine solche ex-ante Risikoanalyse gibt es viele Beispiele. Dazu zählen die 2014 Best Practice Principles for Regulatory Enforcement and Inspections der OECD. Insbesondere Großbritannien hat auf Grundlage der Health and Safety Executive viel Erfahrung mit risiko-basiertem Vollzug. Ein sogenanntes Enforcement Management Model wurde hier eingeführt, um den Vollzug zu verbessern. In den USA

¹⁸⁴ Fenn und Veljanovski 1988.

¹⁸⁵ Siehe Howells 2007, S. 63–80.

¹⁸⁶ Siehe Harrington und Heyes 2001.

hat das Better Regulation Delivery Office 2012 einen „Common Approach to Risk Assessment“ veröffentlicht. Dort wird zum Beispiel erläutert, was Risikobewertung genau bedeutet und in welcher Weise zwischen verschiedenen Risiken unterschieden werden sollte. Ein anderes Beispiel für risiko-basierenden Rechtsvollzug ist Artikel 23 der Richtlinie 210/75 über Industrieemissionen¹⁸⁷. Dieser schreibt vor, dass die EU-Mitgliedstaaten ein System für Umweltinspektionen für bestimmte Anlagen einführen müssen, wobei die Anlagen durch einen Umweltinspektionsplan abgedeckt werden müssen. Auf Grund dieser Pläne müssen die zuständigen Behörden regelmäßige Programme für routinemäßige Umweltinspektionen erstellen. Auch schreibt Artikel 23 vor, dass eine systematische Beurteilung von Umweltrisiken vorgenommen werden muss, die auf spezifische Kriterien gegründet werden soll.

Es gibt verschiedene empirische Studien, die die Effizienz von Risikoanalysen beim Vollzug des Umweltrechts bestätigen. Dazu gehören z. B. die Studien von Cohen¹⁸⁸ und Eckert¹⁸⁹ sowie eine Studie von Gray und Shimshack zum Vollzug durch die amerikanischen Environmental Protection Agencies.¹⁹⁰

5.6.3.1 Ex-post: zielgerichtete Kontrollen

Daneben ist auch wichtig, dass die Vollzugsstrategie angepasst wird, nachdem eine Kontrolle stattgefunden hat. So hat Harrington darauf hingewiesen, dass Behörden die Effektivität des Vollzugs auf folgende Weise erhöhen können: Unternehmen werden auf Grundlage von Rechtsverstößen in der Vergangenheit in zwei Gruppen eingeteilt: Unternehmen, die in der Vergangenheit „gutes Verhalten“ gezeigt hatten, werden mit einer kooperativen Strategie „belohnt“; Unternehmen die hingegen „schlechtes Verhalten“ gezeigt hatten, mit einer Abschreckungsstrategie „bestraft“.¹⁹¹ Arlen und Kraakman haben ein Modell ausgearbeitet, bei dem Unternehmen angehalten werden, eigene Umweltverstöße zu melden. Eine freiwillige Meldung wird mit einer Kooperationsstrategie „belohnt“, während die Verfolgung von Rechtsverstößen vor allem auf Unternehmen konzentriert wird, die Verletzungen nicht freiwillig melden.¹⁹² Dieser Ansatz lässt sich also mit einer risiko-basierten Vollzugsstrategie kombinieren. Durch die Anpassung der Vollzugsstrategie an das frühere Verhalten von Unternehmen können bessere Ergebnisse in Bezug auf Abschreckung und Einhaltung von Umweltvorschriften erzielt werden.

Mehrere wissenschaftliche Studien haben die Effektivität eines derartigen Vorgehens überprüft. Friesen zeigt zum Beispiel, dass eine Konzentration auf Unternehmen, die häufiger gegen Gesetze verstoßen, den Behörden erlaubt, das verfügbare Budget besser zu nutzen und Gesetze effektiver zu vollziehen.¹⁹³ In verschiedenen Studien zum Vollzug des Umweltrechts in Belgien hat Rousseau gezeigt, dass sich die Effektivität des Vollzugs durch zielgerichtete Inspektionen der flämischen Behörden verbessert hat.¹⁹⁴ Auch andere Studien haben die Effektivität eines solchen Ansatzes insbesondere im Vollzug des Umweltrechts nachgewiesen.¹⁹⁵

5.7 EU-Perspektive

Die ökonomische Analyse des Umweltrechts kann zudem auch zum besseren Verständnis der Diskussion über den Vollzug des Umweltrechts auf EU-Ebene beitragen. Im Folgenden werden zunächst Kri-

¹⁸⁷ ABl. L 334, 17.12.2010, S. 17-119.

¹⁸⁸ Cohen 2000.

¹⁸⁹ Eckert 2004.

¹⁹⁰ Gray und Shimshack 2011, S. 21–22, siehe auch Shimshack und Ward 2008, S. 90–91.

¹⁹¹ Harrington 1988.

¹⁹² Arlen und Kraakman 1997.

¹⁹³ Friesen 2003.

¹⁹⁴ Siehe unter anderem Rousseau 2007; Rousseau 2010.

¹⁹⁵ Siehe beispielsweise Helland 1998 sowie Liu und Yang 2014.

terien dafür vorgestellt, wann eine Harmonisierung von Umweltrecht auf einer höheren bzw. zentralisierten Governance-Ebene (wie der EU) sinnvoll ist (5.7.1). Im Folgenden werden Gründe für das Vollzugsdefizit hinsichtlich des EU-Umweltrechts diskutiert (5.7.2). Abschließend wird erörtert, inwieweit die EU-Umweltstrafrechtsrichtlinie Lösungsansätze bietet (5.7.3).

5.7.1 Warum Harmonisierung?

Eine erste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist, wieso eine Harmonisierung des Umweltrechts auf europäischer Ebene angemessen ist.

Aus ökonomischer Sicht gibt es darauf zwei einfache und klare Antworten: Die Harmonisierung des Umweltrechts ist angemessen und notwendig, wenn erstens die Gefahr grenzüberschreitender Externalitäten besteht oder zweitens die Gefahr eines sogenannten *race-to-the-bottom*, also einer Abwärts spirale bei der Regulierung, besteht.¹⁹⁶ Grenzüberschreitende Externalitäten stellen, wie Externalitäten im Allgemeinen, ein Marktversagen da. Grenzüberschreitende Externalität spielen zum Beispiel bei grenzüberschreitender Umweltverschmutzung eine Rolle.¹⁹⁷ Die Gefahr besteht in solchen Fällen darin, dass ein Staat die Vorteile bestimmter ökonomischer Aktivitäten genießt, während die Nachteile z. B. in Form von Umweltverschmutzung überwiegend im Nachbarland auftreten. Das dahinterliegende Problem besteht darin, dass PolitikerInnen häufig Stimmen gewinnen können, wenn sie die Wirtschaft ankurbeln und dadurch Arbeitsplätze geschaffen werden. Wenn sich ein umweltverschmutzender Betrieb in Grenznähe befindet und die negativen Konsequenzen vor allem im Ausland auftreten, stellt sich das Problem, dass die WählerInnen im Ausland nie die PolitikerInnen in dem Land, wo die Umweltverschmutzung verursacht wird, für einen Einsatz für stärkeren Umweltschutz „belohnen“ werden (können). PolitikerInnen haben deswegen einen Grund, wirtschaftliche Anreize in der Weise zu schaffen, dass negative Umwelteffekte nicht ihre eigenen WählerInnen, sondern Menschen im Ausland treffen. Das ist der Grund dafür, dass „schmutzige“ oder gefährliche Aktivitäten häufig in ein Grenzregionen geplant werden.

Die Antwort auf dieses Marktversagen ist eine zentrale Regulierung auf höherer Ebene. Dies ist der Grund dafür, dass die EU beispielsweise im Hinblick auf grenzüberschreitende Luft- und Wasserverschmutzung tätig wird: durch Regulierung auf EU-Ebene kann eine grenzüberschreitende Externalisierung innerhalb der EU vermieden werden.¹⁹⁸

Aus ökonomischer Sicht kann daneben eine zweite Begründung für zentralisierte Regulierung angeführt werden. Auch wenn eine Umweltproblematik ausschließlich das Inland betrifft, kann sich das Problem stellen, dass es zu einem *race-to-the-bottom* zwischen verschiedenen Staaten kommt. Staaten begeben sich in einen Wettbewerb miteinander, um Industrie anzusiedeln¹⁹⁹ und senken zu diesem Zweck Umweltstandards immer weiter. Dort, wo es einen empirischen Nachweis für ein solches *race-to-the-bottom* gibt, ist dies auch ein starkes Argument für zentralisierte Umweltregulierung.

Die Frage ist also, ob es empirische Hinweise für ein *race-to-the-bottom* in Bezug auf Umweltstandards gibt. In der Literatur wird die These vertreten, dass dies in der EU wahrscheinlich bis 2014 nicht der Fall war.²⁰⁰ Möglicherweise traf sogar das Gegenteil zu: Die Industrie in relativ stark industrialisierten Ländern, wie beispielsweise Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Skandinavien, betrieb sogar Lobbyarbeit für strenge EU-Umweltstandards weil in den stärker industrialisierten Ländern bereits

¹⁹⁶ Siehe dazu ausführlicher bei Faure 1998.

¹⁹⁷ Siehe dazu Revesz 1996.

¹⁹⁸ Siehe dazu Revesz 1997a.

¹⁹⁹ Siehe dazu Revesz 1997b.

²⁰⁰ Faure und Johnston 2009, S. 262–265.

relativ hohe Umweltstandards existierten, hatte die Industrie in diesen Ländern einen Anreiz in Brüssel Lobbyarbeit dafür zu betreiben, dass ihre hohen Standards auch auf EU-Ebene anerkannt würden. Ziel war, die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU in dieser Hinsicht anzugleichen.

Für die Industrie in diesen Ländern änderte sich dadurch nichts. Für die Industrie in südeuropäischen Ländern führte die EU-Umweltregulierung jedoch dazu, dass auch sie entsprechend hohe Standards einhalten musste, was häufig entweder technisch schwer oder zu teuer war. Das bedeutete, dass die hohen Standards auf EU-Ebene als effektive Hürde beim Marktzugang für südeuropäische (und teilweise außereuropäische Unternehmen) fungierten.

Die Lage änderte sich, als 2004 mehrere osteuropäische Länder der EU beitraten: Zu diesem Zeitpunkt orientierte sich die Industrie in den industrialisierten westeuropäischen Ländern stark Richtung Osten. Dafür gab es verschiedene Gründe, wie etwa niedrigere Lohnkosten, aber auch niedrigere Umweltstandards. Zwar mussten die zehn neuen Länder die EU-Gesetzgebung im Umweltbereich nach einer bestimmten Frist umsetzen, jedoch fehlt der EU (mit einigen wenigen Ausnahmen) die Zuständigkeit, um Umweltrecht in den Mitgliedstaaten durchzusetzen.²⁰¹

5.7.2 Vollzugsdefizite

Schon seit mehreren Jahren kritisiert die EU-Kommission zurecht, dass die Mitgliedstaaten zwar im Rat Richtlinien annehmen, die Richtlinien aber in der Folge häufig nicht adäquat in nationales Recht umsetzen. Die mangelnde Umsetzung ist ein großes Problem, aber nicht das einzige. Das schwerwiegendere Problem ist, dass die EU-Kommission, als Hüterin der europäischen Verträge, im Grunde nur untersuchen kann, ob die Mitgliedstaaten die EU-Richtlinien adäquat gesetzlich umsetzen. Der EU-Kommission fehlt hingegen die Zuständigkeit, auch den Gesetzesvollzug innerhalb der Staaten zu kontrollieren.²⁰²

An dieser Stelle wird ein Unterschied zwischen der Position der US-amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) und der EU-Kommission deutlich. Die EPA ist eine Bundesbehörde, hat aber die Möglichkeit in Alaska, Hawaii oder Florida Unternehmen daraufhin zu untersuchen, ob sie die auf Bundesebene bestehende Umweltgesetzgebung einhalten. Der EU-Kommission und sonstigen EU-Institutionen fehlt eine entsprechende Zuständigkeit. Deshalb versucht die EU-Kommission seit mehreren Jahren, die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, Umweltrichtlinien nicht nur auf dem Papier umzusetzen, sondern die EU-Umweltgesetzgebung auch effektiv durchzusetzen.

5.7.3 EU-Umweltstrafrechtslinie

Das bestehende Vollzugsdefizit war einer der Gründe, warum am 19. November 2008 die EU-Richtlinie 2008/99 verabschiedet wurde. Durch diese Richtlinie, die in Deutschland durch das 45. Strafrechtsänderungsgesetz umgesetzt wurde, werden alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Verstöße gegen bestimmte Gesetze, die europäisches Umweltrecht umsetzen, auch strafrechtlich zu ahnden. Der Gedanke dahinter war, dass strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten zur besseren Durchsetzung des Umweltrechts in allen EU-Mitgliedstaaten führen würden.

²⁰¹ Siehe darüber weiter bei Faure und Johnston 2009, S. 267–271.

²⁰² Zwar kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren initiieren, wenn Richtlinien nicht korrekt ins nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind oder wenn klar ist, dass Mitgliedstaaten überhaupt nicht tätig werden, um gegen Verstöße gegen die nationale Gesetzgebung, die der Umsetzung des EU-Rechts dient, vorzugehen. Eine darüber hinausgehende Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu effektiverem Vollzug zu zwingen oder gar selber tätig zu werden, hat die EU-Kommission aber nicht.

Es ist allerdings zu befürchten, dass trotz der Richtlinie 2008/99 die Gefahr eines *race-to-the-bottom* weiterhin besteht. Die Richtlinie verpflichtet zwar Mitgliedstaaten dazu, für bestimmte gesetzeswidrige Handlungen in ihren Rechtsordnungen strafrechtliche Sanktionen vorzusehen; sie sagt aber nichts zur Durchsetzung und kann auf Grund der beschriebenen Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten dazu auch nichts sagen. Das führt dazu, dass ein Mitgliedsstaat theoretisch das gesamte europäische Umweltrecht in seiner Gesetzgebung umsetzen könnte, ohne die nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der europäischen Richtlinien auch durchzusetzen.²⁰³ Es ist zum Beispiel denkbar, dass manche Mitgliedstaaten überhaupt keine Inspektionen durchführen, keine spezialisierte Staatsanwaltschaft mit Expertise im Bereich des Umweltrechts haben oder dass es keine Gerichtsverfahren im Bereich Umweltkriminalität gibt.

Die Effektivität des Vollzugs des Umweltrechts in einem Mitgliedstaat hängt zudem stark von den eingesetzten Ressourcen ab, d.h. zum Beispiel der Zahl der BeamtInnen, die die Zuständigkeit zu überprüfen, ob die Bestimmungen des Umweltrechts eingehalten werden. Wichtig ist auch, dass effektiv reagiert wird, wenn Verstöße gegen Umweltrecht oder sonstige Normen festgestellt werden. Es geht dabei nicht nur um die Zahl der eingesetzten MitarbeiterInnen, sondern auch um ihr Fachwissen und ihre sonstige Ausstattung. Wenn ein Mitgliedstaat über viele sachverständige und spezialisierte Umweltbeamte verfügt sowie eine spezialisierte Staatsanwaltschaft und Gerichte hat, während ein anderer Mitgliedstaat dies nicht hat, ist relativ klar, dass der Vollzug des Umweltrechts in den beiden Ländern unterschiedlich effektiv sein wird.

Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass die EU-Kommission nur über begrenzte Informationen dazu verfügt, wie Mitgliedstaaten, Umweltrecht durchzusetzen. Dazu gehört beispielsweise die Frage, wieviele Beamte ein Mitgliedstaat hat, um Umweltrecht zu vollziehen. Dieser Mangel an Informationen ist aus ökonomischer Sicht problematisch. Es ist möglich, dass das Marktversagen, das Umweltregulierung auf zentraler Ebene ursprünglich erforderlich machte, noch immer besteht: Theoretisch könnte immer noch ein *race-to-the-bottom* zwischen Mitgliedstaaten bestehen und grenzüberschreitende Externalitäten entstehen, so lange nicht bekannt ist, was in der Vollzugspraxis tatsächlich passiert.

Für diese Probleme gibt es theoretisch eine relativ einfache Lösung: Die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 4. April 2001 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten²⁰⁴ nimmt den oben erwähnten Ansatz des intelligenten Vollzugs auf.

Im 12. Erwägungsgrund dieser Empfehlung heißt es beispielsweise:

„Um dieses Inspektionssystem effizient zu gestalten, sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Umweltinspektionstätigkeiten in Voraus geplant werden“.

Das spiegelt die oben erwähnte Wichtigkeit einer ex-ante Überwachung wider. Dabei wird auch anerkannt, dass ein strukturiertes Vorgehen bei Inspektionen und Überwachung wichtig ist. Da es „in den Mitgliedstaaten bereits unterschiedliche Inspektionssysteme und -verfahren“ gibt besagt die Empfehlung (Erwägungsgrund 21):

„Im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und in Anbetracht der unterschiedlichen Inspektionssysteme und -mechanismen in den Mitgliedstaaten lassen sich die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen am besten durch Richtungsweisung auf Ebene der Gemeinschaft verwirklichen“.

²⁰³ Für weitere Informationen, siehe Faure 2017.

²⁰⁴ ABl. L 118 vom 27.4.2001, S. 41.

Auch weitere Einzelheiten dieser Empfehlung stehen im Einklang mit den Prinzipien eines intelligenten Vollzugs. So schreibt beispielsweise Artikel IV (1) vor, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten sollen, dass Umweltinspektionstätigkeiten im Voraus geplant werden, in dem jederzeit ein Plan oder Pläne solcher Inspektionen für das ganze Gebiet des Mitgliedstaats und alle zu kontrollierenden Anlagen verfügbar sind. Artikel V beschreibt im Detail, wie Inspektionen vor Ort stattfinden sollen und nennt dafür bestimmte Kriterien. Darüber hinaus schreibt Artikel VIII vor, dass es eine Berichterstattung über umweltbezogene Vollzugstätigkeiten geben sollte. Problematisch ist allerdings, dass diese Empfehlungen nur unverbindlichen Charakter haben und deswegen nicht zwingend eingehalten werden.

Seit der Einführung der EU-Umweltstrafrechtsrichtlinie von 2008 hat sich auf EU-Ebene die Frage gestellt, ob es möglich wäre, die Empfehlung von 2001 in einer verbindlichen Richtlinie umzusetzen. Allerdings gäbe es für eine Weiterentwicklung der Empfehlung in eine Richtlinie derzeit wahrscheinlich keine Mehrheit. Zur Bekämpfung des Vollzugsdefizits veröffentlichte die EU-Kommission deswegen im Januar 2018 einen Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik (im Folgenden: Aktionsplan).²⁰⁵ Darin betont die Kommission noch einmal, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Verwirklichung der Ziele der EU loyal zusammenzuarbeiten. Die Kommission schreibt zu den Gründen, warum Rechtsadressaten gegen Umweltrecht verstoßen, weiter:

„Rechtsverstöße können verschiedene Gründe haben, darunter Unklarheit, mangelndes Verständnis oder mangelnde Akzeptanz von Vorschriften, Mangel an Investitionen, Opportunismus und Kriminalität“.

Die Kommission hat schlägt deswegen folgende Maßnahmen zu Verbesserung des Vollzugs:

- ▶ Unterstützung bei der Einhaltung des Umweltrechts (*compliance promotion*), d. h. Maßnahmen, die AdressatInnen von umweltrechtlichen Verpflichtungen unterstützen, ihren Verpflichtungen nachzukommen;
- ▶ Überwachung der Einhaltung des Umweltrechts (*compliance monitoring*), d. h. Maßnahmen, die dazu dienen festzustellen, ob RechtsadressatInnen ihren Verpflichtungen nachkommen;
- ▶ Folgemaßnahmen und Durchsetzung (*follow-up and enforcement*), d. h. verwaltungs-, straf- oder zivilrechtliche Maßnahmen, um Rechtsverstöße zu stoppen oder durch Abschreckung zu verhindern.²⁰⁶

Viele Ideen aus dem Aktionsplan stehen im Einklang mit den Ansätzen der ökonomischen Analyse des Rechts. Dazu gehört, dass Unterstützungsangebote sehr wichtig sind, insbesondere bei AdressatInnen, die Umweltvergehen wegen mangelnder Information begehen. Der Teil zur Überwachung der Einhaltung des Umweltrechts, zu Umweltinspektionen und anderen Maßnahmen greift Ideen des intelligenten Vollzugs auf. Auch betont die Kommission die Bedeutung von Folgemaßnahmen und Durchsetzung durch verwaltungs-, straf- oder zivilrechtliche Maßnahmen. Umweltdelikte sind auch ein Faktor für unlauteren Wettbewerb und wirtschaftliche Schäden.²⁰⁷ Damit erkennt die Kommission klar an, dass intelligenter Vollzug, der Einsatz von Verwaltungs- und Strafrecht und eine kluge Kombination von Abschreckung und Kooperation entscheidend bei der Bekämpfung der Vollzugsdefizite des europäischen Umweltrechts sind.

²⁰⁵ Europäische Kommission, Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18. Januar 2018, Brüssel, COM(2018) 10 final, S. 2–3.

²⁰⁶ Aktionsplan, S. 2–3.

²⁰⁷ So die Europäische Kommission in Aktionsplan, S. 2.

6 Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in Deutschland: Erkenntnisse aus der Literatur

Gegenstand dieses Abschnitts ist die Anwendungspraxis der für den Vollzug des Umweltstraf- und ordnungswidrigkeitenrechts zuständigen Strafverfolgungs- und Umweltbehörden. Diese Praxis wird anhand der vorhandenen Literatur und existierender Regelungen (z. B. Verwaltungsanweisungen) qualitativ beschrieben. Da eine umfassende Darstellung dieser Anwendungspraxis im Rahmen dieses Projekts nicht geleistet werden kann,²⁰⁸ beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf eine vertiefte Darstellung bestimmter Kernthemen: Behördenzuständigkeit, Spezialisierung, Ressourcen und Behördenzusammenarbeit. Soweit in diesem Rahmen auf konkrete Beispiele hingewiesen wird, etwa zur Anwendungspraxis in bestimmten Bundesländern, ist zu beachten, dass dies lediglich exemplarisch erfolgt und keinen Anspruch auf Repräsentativität erhoben wird.

In geographischer Hinsicht deckt der Bericht im Kern die Anwendungspraxis in Deutschland ab. Auf die Entwicklung in den jeweiligen Bundesländern kann dabei nur beispielhaft eingegangen werden, soweit Informationen dazu zugänglich sind. Die Darstellung zu Deutschland wird durch Hinweise zur Anwendungspraxis in Belgien, Dänemark, Frankreich, Polen und Spanien ergänzt. Diese Hinweise stammen aus Steckbriefen, die zu den jeweiligen Ländern erstellt worden sind und sich im Anhang zu der Studie finden. Diese Länder sind nach geographischen und sprachlichen Kriterien sowie ihrer thematischen Relevanz (z. B. Vorhandensein von spezialisierten Behörden) ausgewählt worden. Diese rechtsvergleichende Komponente dient dem Zweck, bei der Entwicklung von Vorschlägen zur besseren Anwendung des Umweltstrafrechts in Deutschland auch Erfahrungen aus anderen Ländern einzubeziehen.

6.1 Zuständige Behörden

6.1.1 Umweltstrafrecht

Für die Anwendung des Umweltstrafrechts sind – wie auch sonst für den Vollzug von Gesetzen – grundsätzlich die Länder zuständig (Art. 30, 83 Grundgesetz, GG). Innerhalb dieser sind in erster Linie Staatsanwaltschaft, Polizei und Strafgerichte zuständig.

An zentraler Stelle steht die **Staatsanwaltschaft**, die das Ermittlungsverfahren leitet und die Anklage vor Gericht vertritt (§§ 141 ff. Gerichtsverfassungsgesetz, GVG). Die Staatsanwaltschaft ist ein unabhängiges und neutrales Organ der Rechtspflege, das jedoch den Weisungen des zuständigen Justizministeriums unterliegt (Art. 146, 147 GVG).

Bei ihrer Ermittlungstätigkeit wird die Staatsanwaltschaft von der **Polizei** unterstützt (Art. 152 GVG), die jedoch in der Praxis den Großteil der Ermittlungsverfahren bis zu ihrem Abschluss eigenständig durchführt.²⁰⁹ Die ermittelnde Polizeibehörde hängt stark von der länderspezifischen Organisation der Polizei und der Schwere der Tat ab.²¹⁰ Während die Ermittlung bei leichteren Delikten überwiegend von der allgemeinen Schutzpolizei durchgeführt wird, werden mit zunehmender Schwere die Kriminalpolizei oder Sondereinheiten tätig.²¹¹ Für die Ermittlung von Gewässerverunreinigungen ist die Wasserschutzpolizei zuständig. Der Anteil der von der Wasserschutzpolizei geführten Verfahren im Bereich

²⁰⁸ Siehe ausführlicher die Darstellungen des Umweltstrafrechts in Deutschland bei Sina 2015 sowie Sina 2017, die neben einer Beschreibung und Analyse der Rechtslage auch die dazugehörige Anwendungspraxis berücksichtigen, z. B. die Sanktionspraxis.

²⁰⁹ Sina 2017, S. 110 m. w. N.; Klüpfel 2016, S. 110.

²¹⁰ Klüpfel 2016, S. 111f. mit einem Überblick zu sieben Bundesländern.

²¹¹ Dazu näher Klüpfel, a. a. O.

Umweltkriminalität kann dabei erheblich sein (wie z. B. in Hamburg²¹²). Eher selten ermitteln die Landeskriminalämter, deren Hauptaufgabe in der Zusammenführung von Informationen und der Koordination, insbesondere mit den anderen Bundesländern und dem Bund, besteht.²¹³ Das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden ist die zentrale Stelle für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern einerseits und für die internationale Zusammenarbeit andererseits. Dabei spielt das Umweltstrafrecht bisher eine eher untergeordnete Rolle.²¹⁴

Bei grenzüberschreitender Umweltkriminalität, insbesondere Abfallverbringung und Handel mit geschützten Arten, ermitteln die **Zollfahndungsämter** im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung (siehe z. B. § 73 BNatSchG). Das Zollkriminalamt (ZKA) in Köln koordiniert und steuert diese Ermittlungen. Es ist zudem die zentrale Erfassungs- und Übermittlungsstelle für Daten und die zentrale Stelle der Zollverwaltung für die internationale und europäische Zusammenarbeit (vgl. § 3 Zollfahndungsdienstgesetz, § 48 Abs. 1 Nr. 3 Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG).

Die **Strafgerichte** bestehen aus Amtsgerichten, Landgerichten, Oberlandesgerichten sowie dem Bundesgerichtshof. Im Regelfall sind für leichte Delikte erstinstanzlich die Amtsgerichte und als Berufungsinstanz die Landgerichte zuständig, für schwere Delikte erstinstanzlich die Landgerichte und als Berufungsinstanz die Oberlandesgerichte. Der Bundesgerichtshof ist Revisionsinstanz gegen Entscheidungen der Land- und Oberlandesgerichte und sichert die Einheitlichkeit der Rechtsprechung.²¹⁵

Bei der Anwendung des Umweltstrafrechts kommt weiter den **Umweltverwaltungen** der Länder, die für den Vollzug des Umweltrechts im Allgemeinen zuständig sind, eine zentrale Rolle zu. Bei ihrer Vollzugstätigkeit stehen ihnen grundsätzlich Kontroll- und Überwachungsinstrumente (Genehmigungen, Inspektionen etc.) zur Verfügung, die es ihnen erlauben, die Einhaltung von Umweltgesetzen präventiv sicherzustellen.²¹⁶ Dabei gewinnen sie im Prinzip auch Anhaltspunkte für potentielle Umweltstraftaten, die sie an die Staatsanwaltschaft weitergeben können. Die Vollzugsstrukturen in den Bundesländern sind recht unterschiedlich.²¹⁷ Während alle Länder ein Landesumweltministerium an der Spitze haben, besitzen einige Bundesländer²¹⁸ ansonsten lediglich eine Unterstufe, während andere²¹⁹ zusätzlich eine Mittelstufe haben.²²⁰ Auf der Unterstufe werden Vollzugsaufgaben nicht nur als staatliche Aufgaben, sondern auch als Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen (siehe Art. 28 Abs. 2 GG). Sonderbehörden, z. B. Landesumweltämter, sind vor allem in Ländern mit nur zwei Stufen vorhanden.

Neben den Landesumweltverwaltungen gibt es vereinzelt auch **Bundesbehörden**, die am Vollzug des Umweltrechts mitwirken. So ist das BfN die zentrale Vollzugsbehörde für den Vollzug des Washingtoner Artenschutzübereinkommens CITES in Deutschland (siehe § 48 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Im Bereich der Abfallverbringung wirken Zollbehörden und das Bundesamt für Güterverkehr (BAG), das Fahr-

²¹² Laut Klüpfel führt diese in Hamburg 83 % der Ermittlungen zu Umweldelikten durch, a.a.O., S. 111, Tabelle 20.

²¹³ Vgl. Klüpfel, a.a.O., S. 111, sowie allgemein zu den LKAs Sina 2015, S. 83.

²¹⁴ Nach Angaben aus dem BKA (Stand 2014) befasst sich es sich jährlich mit ca. 300 Umwelt- und Verbraucherschutzdelikten, siehe Sina 2017, S. 110.

²¹⁵ Verfahren mit Bezug zu Umweltkriminalität sind vor dem BGH allerdings sehr selten, vgl. Heger 2014, S. 168 f.

²¹⁶ Dazu näher Sina 2015, S. 93 f.

²¹⁷ Siehe zum Folgenden Ziekow et al. 2018, S. 73 ff. m. w. N.

²¹⁸ Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein.

²¹⁹ Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

²²⁰ Bremen hat lediglich eine einstufige Umweltverwaltung.

zeugkontrollen durchführt, bei Kontrollen mit, während das UBA als Anlaufstelle für das Basler Übereinkommen²²¹ und die Abfallverbringungsverordnung der EU²²², also für grenzüberschreitende Abfallverbringungen, tätig ist (§ 15 Abfallverbringungsgesetz).

6.1.2 Ordnungswidrigkeiten

Für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sind nach § 35 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) grundsätzlich die Verwaltungsbehörden zuständig. Ausnahmsweise übernimmt die Staatsanwaltschaft die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit, wenn diese mit einer Straftat im Zusammenhang steht, welche die Staatsanwaltschaft verfolgt (§§ 40, 42 OWiG). Wenn Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, muss die Verwaltungsbehörde die Sache an die Staatsanwaltschaft abgeben (§ 41 Abs. 1 OWiG). Falls die Staatsanwaltschaft die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit nicht übernimmt, kein Verfahren einleitet oder das Verfahren nur wegen der Straftat einstellt, gibt sie die Sache an die Verwaltungsbehörde ab bzw. zurück (§§ 41 Abs. 2, 43 OWiG).

Ansonsten werden Staatsanwaltschaft und Gerichte nur mit Ordnungswidrigkeiten befasst, wenn der Betroffene gegen einen Bußgeldbescheid Einspruch einlegt. Erstinstanzliches Gericht ist das Amtsgericht, Berufungsinstanz das Landgericht und Revisionsinstanz das Oberlandesgericht. Wenn ein Oberlandesgericht von einer Entscheidung eines anderen Oberlandesgerichts abweichen möchte, muss es den Fall dem BGH vorlegen.

Welche Verwaltungsbehörde zuständig ist, ergibt sich häufig aus dem Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand selbst. So bestimmt etwa § 70 BNatSchG als zuständige Behörde je nach konkretem Tatbestand das BfN, das Hauptzollamt oder die nach Landesrecht zuständige Verwaltungshörde. Ansonsten ist die fachlich zuständige oberste Landesbehörde oder, wenn es um die Ausführung von Gesetzen durch Bundesbehörden geht, das fachlich zuständige Bundesministerium zuständig (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 OWiG). Diese Zuständigkeiten können jedoch durch Rechtsverordnungen an andere Stellen delegiert werden (§ 36 Abs. 2 und 3 OWiG).

6.2 Spezialisierungen

6.2.1 Deutschland

Eine gesetzlich vorgesehene Spezialisierung von **Staatsanwaltschaften** auf Umweltstrafsachen gibt es in Deutschland nicht. Über die Geschäftsverteilung wird in der Anwendungspraxis der Länder jedoch insoweit für eine gewisse Spezialisierung auf das Umweltstrafrecht gesorgt, als dass dieses Rechtsgebiet weitgehend aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität ausgenommen wird.²²³ Umweltstrafsachen werden in eigenen Umweltschutzeinheiten, in Sonderdezernaten oder in Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität behandelt.²²⁴ So gibt es z. B. bei der Staatsanwaltschaft Osnabrück (Niedersachsen) eine Sonderabteilung für Umweltstraftaten²²⁵ und bei der Staatsanwaltschaft Köln eine Abteilung für Umweltschutzsachen und Gentechnik.²²⁶ In Berlin gibt es

²²¹ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.03.1989.

²²² Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 190 vom 12. Juli 2006, S. 1–98.

²²³ Vgl. Klüpfel 2016, S. 64.

²²⁴ Vgl. BMI/BMJ 2006, S. 278.

²²⁵ Staatsanwaltschaften und Generalstaatsanwaltschaften in Niedersachsen, Organisation und Zuständigkeit, <https://www.staatsanwaltschaften.niedersachsen.de/startseite/staatsanwaltschaften/osnabrueck/organisation-und-zustaendigkeit/organisation-und-zustaendigkeit-81570.html>.

²²⁶ Staatsanwaltschaft Köln, Geschäftsverteilung der Staatsanwaltschaft Köln, <http://www.sta-koeln.nrw.de/aufgaben/geschaeftsverteilung/index.php>

ein Dezernat für Gewerbekriminalität, Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte mit zwei Staatsanwälten, die neben anderen Strafsachen für alle Umweltstrafsachen zuständig sind.²²⁷ In Frankfurt a. M. besteht seit 2010 eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschafts- und Umweltstrafsachen.²²⁸ Zu beachten ist, dass in den für Umweltdelikte zuständigen Dezernaten in der Regel auch andere Strafverfahren bearbeitet werden und Umweltdelikte meistens nur einen kleinen Anteil ausmachen.²²⁹

Bei den **Gerichten** gibt es keine bundesweite gesetzliche Vorgabe hinsichtlich der Einrichtung von Umweltstrafrechtskammern. Dies stellt einen Unterschied zum Bereich des Wirtschaftsstrafrechts dar, in dem nach § 74c GVG eigene Wirtschaftsstrafrechtskammern existieren. Eine Ausnahme stellt das Amtsgericht Hamburg nach § 10a Strafprozessordnung (StPO) dar, das eine Auffangzuständigkeit für alle Straftaten, die außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets auf dem Meer begangen werden, besitzt.²³⁰ Teilweise gibt es jedoch landesgesetzliche Vorschriften, welche die Zuständigkeit für Umweltstrafsachen auf bestimmte Amtsgerichte konzentrieren. So weist in NRW § 10 der Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Strafsachen gegen Erwachsene, in Jugendstrafsachen, in Bußgeldverfahren und Abschiebungshaftsachen²³¹ das Umweltstrafrecht grundsätzlich den Amtsgerichten am Sitz des Landgerichts für den gesamten Landgerichtsbezirk zu, soweit sie zur Zuständigkeit der Amtsgerichte nach §§ 24, 28 GVG gehören. Zudem weist § 11 diesen Amtsgerichten die Zuständigkeit für die Entscheidungen über Einsprüche gegen Bußgeldbescheide in Bußgeldverfahren wegen Umweltordnungswidrigkeiten zu. Vergleichbare Regelungen für Brandenburg enthalten § 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung.²³² Darüber hinaus gibt es wie bei der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit der Spezialisierung über die Geschäftsverteilung. So sind an einigen Landgerichten Umweltstrafkammern gebildet worden, deren Zuständigkeit durch Verweisung auf den Umwelt- und Tierenschutz in Nr. 268 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV)²³³ begründet wird.²³⁴ Im Übrigen werden größere Umweltstrafsachen wegen des Sachzusammenhangs teilweise vor den Wirtschaftsstrafkammern verhandelt.²³⁵ In der Literatur wird bezweifelt, dass das Fehlen von gesetzlich zugewiesenen Umweltstrafkammern einen Mangel des deutschen Gerichtsverfassungsrechts darstellt, da in der Praxis wegen des relativ geringen Anfalls von Umweltstrafsachen der Tätigkeitsschwerpunkt selten auf Umweltstrafrecht liegen dürfte.²³⁶

Auch bei der **Polizei** gibt es spezialisierte Ermittlungseinheiten oder Ermittler. Manche LKAs haben spezialisierte Abteilungen für Umweltstrafrecht, z. B. in Berlin²³⁷, Baden-Württemberg²³⁸, NRW²³⁹ und

²²⁷ Sina 2017 unter Verweis auf ein Telefonat mit der Berliner Staatsanwaltschaft vom 4.6.2014.

²²⁸ Europaweit Vorbildcharakter. Die Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschafts- und Umweltstrafsachen ist entschlossen und erfolgreich. Pressemitteilung des Hessischen Justizministeriums vom 14.03.2013, <https://justizministerium.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/die-schwerpunktstaatsanwaltschaft-fuer-wirtschafts-und-umweltstrafsachen-ist>

²²⁹ Klüpfel 2016, S. 63 f.

²³⁰ Siehe dazu Saliger 2012, Rn. 519.

²³¹ Verordnung vom 5.7.2010 (GV.NRW. S. 422), zuletzt geändert durch VO vom 17.8.2017 (GV.NRW. S. 1006), in Kraft getreten am 3.12.2017.

²³² Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Gerichtskonzentrationen – Gerichtszuständigkeitsverordnung (GerZV) vom 2.9.2014 (GVBl. II/14, [Nr. 62]), zuletzt geändert durch VO vom 18.8.2016 (GVBl. II/16, [Nr. 49]). Im Gegensatz zur Regelung in NRW werden die Umweltordnungswidrigkeitstatbestände in der Brandenburger Verordnung enumerativ aufgeführt.

²³³ Stand 1.12.2018, http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm

²³⁴ Kloepfer/Heger 2014, Rn. 416; Saliger 2012, Rn. 520.

²³⁵ Laut Kloepfer/Heger 2014, Rn. 417 „regelmäßig“.

²³⁶ So Kloepfer/Heger 2014, Rn. 417.

²³⁷ Siehe dazu Sina 2017, S. 110.

²³⁸ Abteilung 3 für Wirtschafts- und Umweltkriminalität, Inspektion für Wirtschaftskriminalität Württemberg, Umwelt- und Kunststrafkriminalität, LKA BW 2017, S. 42.

²³⁹ Polizei NRW 2016: Umweltkriminalität, <https://polizei.nrw/artikel/umweltkriminalitaet>.

Rheinland-Pfalz²⁴⁰. Während z. B. das „Interdisziplinäre Fachdezernat für die Bekämpfung der Korruptions- und Umweltkriminalität“ beim LKA NRW Sachverhalte nur auf Weisung des Justiz- oder Innenministers, auf Ersuchen einer Staatsanwaltschaft oder eines Gerichts übernimmt, und zwar insbesondere dann, wenn Anhaltspunkte für überregionale, länderübergreifende oder internationale Tatumhängen erkennbar sind und eine zentrale Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist, unterstützt das LKA Rheinland-Pfalz durch speziell geschulte MitarbeiterInnen auch die Ermittlungstätigkeit der Polizeidienststellen vor Ort. In Hamburg ist eine Fachdienststelle der Wasserschutzpolizei für die Bekämpfung der Umweltkriminalität sowie die Kontrolle von Gefahrgut- und Abfalltransporten zuständig.²⁴¹ In Potsdam gibt es seit 2007 eine Ermittlungskommission Umwelt bei der Kriminalpolizei, die auf Umweltdelikte in Deponien und Tagebauen spezialisiert ist.²⁴² In Baden-Württemberg war für die Verfolgung von Umweltkriminalität ursprünglich schwerpunktmäßig der Wirtschaftskontrolldienst zuständig, mit dem die Lebensmittelkontrolle in den Polizeidienst überführt worden war und dessen MitarbeiterInnen über eine Spezialausbildung und die entsprechende technische Ausstattung verfügten.²⁴³ Seit seiner Auflösung 2005 im Zuge einer Verwaltungsreform werden Umweltdelikte durch die neu geschaffene Sondereinheit „Umwelt und Gewerbe“ bearbeitet.²⁴⁴ In Schleswig-Holstein gibt es besonders geschulte MitarbeiterInnen für Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte bei der allgemeinen Schutzpolizei.²⁴⁵

In den **Umweltverwaltungen** sind es vor allem die Sonderbehörden, die per definitionem auf bestimmte Aufgaben des Vollzugs von Umweltgesetzen spezialisiert sind, z. B. die Landesumweltämter.²⁴⁶

Im Bereich der **Ordnungswidrigkeiten** ist es in der Praxis meistens die Polizei, die beim Verdacht einer Ordnungswidrigkeit ermittelt und die Ergebnisse der zuständigen Verwaltungsbehörde übermittelt.²⁴⁷ Eine Ausnahme stellen immissionsschutzrechtliche Verfahren dar, weil dort die Überwachungsbehörden einen besseren Zugang zu den Anlagen haben.²⁴⁸ Innerhalb der Polizei wird in der Regel die allgemeine Schutzpolizei tätig. Auf Umweltschutz spezialisierte Polizeikräfte werden selten tätig, da diese in der Regel erst bei schwereren Umweltdelikten hinzugezogen werden, Umweltordnungswidrigkeiten jedoch überwiegend Bagatelldelikte sind.²⁴⁹ Laut den älteren Untersuchungen von Meinberg gibt es in den Überwachungsbehörden spezialisierte SachbearbeiterInnen von Ordnungswidrigkeiten, die weit überdurchschnittliches Engagement gegenüber denjenigen Mitarbeitern, die Bußgeldsachen lediglich nebenbei bearbeiten, zeigen.²⁵⁰

6.2.2 Andere Mitgliedstaaten

In allen untersuchten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Polens²⁵¹ gibt es spezialisierte Stellen zur Bekämpfung von Umweltdelikten.

²⁴⁰ Dezernat Umweltkriminalität im LKA, siehe Die Polizei Rheinland-Pfalz, Umweltkriminalität, <https://www.polizei.rlp.de/de/aufgaben/kriminalitaet/kriminalitaetsbekaempfung/umweltdelikte/>

²⁴¹ Polizei Hamburg: Fachdienst für Umweltdelikte, <https://www.polizei.hamburg/umweltdelikte/>

²⁴² Klüpfel 2016, S. 111 f.

²⁴³ Vgl. Klüpfel 2016, S. 28; Pfohl 2012, S. 314; Hecker et al. 2008, S. 59 f.

²⁴⁴ Siehe dazu Klüpfel 2016, S. 28.

²⁴⁵ Klüpfel 2016, S. 111 Fn. 357 m. w. N.

²⁴⁶ Siehe dazu SRU 2007, S. 116 ff.

²⁴⁷ Meinberg 1990, S. 1278 f.; Klüpfel 2016, S. 165 f.

²⁴⁸ Klüpfel 2016, S. 165.

²⁴⁹ Klüpfel 2016, S. 166, 182.

²⁵⁰ Meinberg 1990, S. 1280.

²⁵¹ Siehe Mederake 2019, S. 6.

Spezialisierte Staatsanwaltschaften haben Belgien²⁵², Dänemark²⁵³ und Spanien²⁵⁴. In der belgischen Region Flandern bestehen Vereinbarungen zwischen den Staatsanwaltschaften, wonach z. B. die Staatsanwaltschaft Antwerpen für alle Umweltdelikte in bestimmten Bezirken zuständig ist. In Spanien gibt es auf Umweltstrafrecht spezialisierte Staatsanwälte und Staatsanwältinnen in allen Staatsanwaltschaften, deren Aktivitäten von einer auf Umweltstrafrecht spezialisierten Einheit der Staatsanwaltschaft auf Bundesebene, der Fiscalía General del Estado, koordiniert werden.

Eine Spezialisierung von Gerichten gibt es nur in der belgischen Anwendungspraxis, wo Umweltstraftaten regelmäßig vor bestimmte Kammern der Strafgerichte gebracht werden.²⁵⁵

Spezialisierte Polizeieinheiten haben Dänemark²⁵⁶, Frankreich²⁵⁷ und Spanien²⁵⁸. In Dänemark gibt es in jedem Polizeidistrikt eine auf Umweltstrafrecht spezialisierte Einheit. In Frankreich gibt es verschiedene polizeiliche Spezialeinheiten zur Verfolgung von Umweltdelikten. Dazu gehören insbesondere das Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) als zentrale Koordinations- und Informationsstelle sowie die Umweltinspektoren (inspecteurs de l'environnement) der Kriminalpolizei (police judiciaire), die bestimmte Umweltdelikte untersuchen und verfolgen. In Spanien ist der Servicio de Protección a la Naturaleza (SEPRONA) eine auf die Verfolgung von Umweltdelikten spezialisierte Polizeieinheit.

Verwaltungsbeamte oder -behörden, die sich auf Umweltdelikte spezialisiert haben, gibt es in Dänemark, wo sich das dänische Umweltbundesamt mit Umweltstraftaten befasst²⁵⁹, und in Belgien, wo es spezialisierte Beamten auch für Ordnungswidrigkeiten gibt²⁶⁰.

In Belgien wird der Spezialisierung ein positiver Einfluss auf die Effektivität des Vollzugs von Umweltstrafrecht und -ordnungswidrigkeitenrecht zugeschrieben.²⁶¹ Auch in Spanien wird sie als relevanter Faktor für die zunehmende Verfolgung von Umweltstraftaten angesehen.²⁶² In Frankreich wird trotz der positiv bewerteten Spezialisierung der Polizei die mangende Spezialisierung von Staatsanwälten und Richtern bemängelt.²⁶³

6.3 Ressourcen

6.3.1 Personell

In der Literatur wird vielfach ein Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal bei den **Strafverfolgungsstellen** beklagt.²⁶⁴ In Interviews von Klüpfel zur Anzeigep Praxis der Polizeibehörden wurde als Grund für ein rückläufiges Anzeigeverhalten ein massiver Stellenabbau der Polizei im Umweltbereich angegeben; viele Umweltsondereinheiten seien nur noch rudimentär besetzt und die Anzahl der zur

²⁵² Siehe Faure 2019, S. 6.

²⁵³ Siehe Stefes 2019, S. 5.

²⁵⁴ Siehe Stefes 2019, S. 5.

²⁵⁵ Siehe Faure 2019, S. 6.

²⁵⁶ Siehe Stefes 2019, S. 5.

²⁵⁷ Siehe Unterberg und Faure 2019, S. 2 f.

²⁵⁸ Siehe Gerstetter 2019, S. 4 f.

²⁵⁹ Siehe Stefes 2019, S. 5.

²⁶⁰ Siehe Faure 2019, S. 6.

²⁶¹ Siehe Faure 2019, S. 9.

²⁶² Siehe Gerstetter 2019, S. 5, 7.

²⁶³ Siehe Unterberg und Faure 2019, S. 5 f.

²⁶⁴ Hecker et al. 2008, S. 58-59; BMI/BMJ 2006, S. 278; Klüpfel 2016, S. 28; Saliger 2012, Rn. 533 m. w. N.

Bekämpfung der Umweltkriminalität eingesetzten Polizeibeamten habe sich bei den befragten Polizeieinheiten in den vergangenen Jahren mehr als halbiert.²⁶⁵ Es herrsche zudem eine hohe Fluktuation.²⁶⁶ Speziell für Baden-Württemberg wurde ein Verlust an Wissen und Erfahrung infolge der Auflösung des Wirtschaftskontrolldienstes der Polizei Anfang 2005 beklagt;²⁶⁷ außerdem sei die neu geschaffene Sondereinheit „Umwelt und Gewerbe“ mit deutlich weniger Personal ausgestattet worden.²⁶⁸ Beim Artenschutz wird insbesondere bei der Polizei, aber auch bei der Staatsanwaltschaft und Gerichten ein Wissensdefizit festgestellt.²⁶⁹ Auch seien die zur Umsetzung der Umweltstrafrechtsrichtlinie eingeführten Neuregelungen den Ermittlungsbeamten häufig unbekannt.²⁷⁰ Laut einer Untersuchung von Hecker et al. aus 2008 ist die Zahl der berichteten Umweltdelikte in Bundesstaaten, die Polizeipersonal abgebaut haben, gesunken, während sie in Bundesstaaten ohne Personalabbau konstant geblieben sind.²⁷¹ In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass in Folge der Einführung der Umweltstrafatbestände in den 20. Abschnitt des StGB im Jahre 1980 die Einrichtung von polizeilichen Umweltspezialeinheiten sowie eine Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung zu einem Motivationsschub und einer verstärkten Erfassung von Umweltstraftaten geführt habe.²⁷² Das LKA Berlin hat dagegen nach eigener Einschätzung die notwendige Expertise, Ausstattung, Erfahrung und Zeit, um Umweltdelikte angemessen zu verfolgen. Die Kombination dieser Spezialisierung und der Unterstützung durch eine wissenschaftlich-technische Abteilung lässt sich als Best Practice bezeichnen.²⁷³ In den Umweltdezernaten der Staatsanwaltschaften scheint nach Angaben in der Literatur die personelle Besetzung angesichts des geringen Anteils von Umweltdelikten im Vergleich zu den sonst zu bearbeitenden Strafsachen kein vergleichbares Problem darzustellen.²⁷⁴ Die Anzahl der staatsanwaltlich zu bearbeitenden Fälle dürfte aber in hohem Maße von den für polizeiliche Ermittlungsarbeit zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig sein; würden mehr polizeiliche Ressourcen zur Verfügung stehen, würden möglicherweise auch mehr personelle Ressourcen bei Staatsanwaltschaften benötigt.

Ein ähnlicher Befund wird für die personelle und sonstige Ausstattung der **Umweltbehörden** festgestellt.²⁷⁵ Insbesondere technische ExpertInnen zur Bewertung komplexer Sachverhalte fehlen häufig.²⁷⁶ Das Ausmaß des Defizits unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland.²⁷⁷ Dabei wird den Reformen der Umweltverwaltungen in jüngerer Zeit eine verschärfende Wirkung zugeschrieben.²⁷⁸ So kritisierte etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Sondergutachten aus 2007 insbesondere die Auflösung vieler Sonderbehörden, z. B. von Landesumweltämtern, und die Verlagerung dieser Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene.²⁷⁹ Für Baden-Württemberg stellt ein Gutachten aus 2016 fest, dass „sich die Stellenausstattung insbesondere in der Folge der großen Verwaltungsreform

²⁶⁵ Klüpfel 2016, S. 28; siehe auch Hecker et al. 2008, S. 58-59.

²⁶⁶ Siehe Hecker et al. 2008, S. 58.

²⁶⁷ Pfohl 2012, S. 314; Klüpfel 2016, S. 28.

²⁶⁸ Klüpfel 2016, S. 28.

²⁶⁹ Siehe Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 21 m. w. N.

²⁷⁰ So Pfohl 2015, S. 80.

²⁷¹ Hecker 2008, S. 58.

²⁷² Klüpfel 2016, S. 27-28 m. w. N.

²⁷³ Sina 2017, S. 110.

²⁷⁴ So die interviewten Experten in Klüpfel 2016, S. 63 f.

²⁷⁵ Siehe die Nachweise bei Sina 2015, S. 63, sowie Klüpfel 2016, S. 31 f.; Ziekow et al. 2018, S. 78 f., 185.

²⁷⁶ Ziekow et al. 2018, S. 79.

²⁷⁷ Ziekow et al. 2018, S. 78.

²⁷⁸ Siehe jüngst Ziekow et al. 2018, S. 79 m. w. N.; Zu Baden-Württemberg Pfohl 2012, S. 314.

²⁷⁹ SRU 2007, Rn. 107 f.

in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2005 und durch später folgende Einsparrunden im Umweltbereich deutlich verschlechtert“ habe, während die mit der Integration der Umweltverwaltungen erhofften Bündelungsvorteile kaum eingetreten seien.²⁸⁰ Die Folgen dieser Entwicklung, die „Elemente einer Mangelverwaltung“ beinhalte, seien unter anderem systematische Vollzugsschwächen, das weitgehende Fehlen proaktiver Überwachung und das Fehlen eines strukturierten Wissenstransfers von ausscheidenden zu neuen MitarbeiterInnen.²⁸¹ Für den Artenschutz ist in den Verwaltungsbehörden der Länder meist nur eine Person in Teilzeit zuständig, die über geringe Kenntnisse der Materie verfügt und sich mit keiner anderen Person austauschen kann; zudem kommt es in diesem wenig beliebten Bereich zu hoher Fluktuation.²⁸² Nach Ansicht von ExpertInnen ist es in Folge dieses Personalmangels zu einem Rückgang der Kontrolldichte gekommen.²⁸³ Überprüfungen wurden verstärkt auf die Anlagenbetreiber in Form von Eigenkontrollen verlagert.²⁸⁴ Die behördliche Kontrolle erfolgt seltener vor Ort und beschränkt sich auf vorgelegte Unterlagen.²⁸⁵ Nach der Untersuchung von Hecker et al. aus 2008 wurde in Hamburg im Zeitraum um 2004²⁸⁶ die Betriebsüberwachung komplett eingestellt.²⁸⁷ Im Abfallbereich führt aber auch die Zertifizierung von Abfallbehandlungsanlagen als Entsorgungsfachbetriebe, die jährlich von unabhängigen technischen Überwachungsorganisationen überprüft werden, zu einer geringeren Kontrolle durch die Verwaltungsbehörden.²⁸⁸ In der Literatur wird die reduzierte Kontrolltätigkeit als Hauptgrund für den Rückgang der registrierten Fallzahlen angesehen.²⁸⁹

Das Personaldefizit bei der Verwaltung wirkt sich auch auf die Verfolgung von **Ordnungswidrigkeiten** aus, auch wenn sich genauere Angaben dazu in der Literatur kaum finden.²⁹⁰ Andererseits weisen ExpertInnen darauf hin, dass Bußgelder bei den Verwaltungsbehörden inzwischen als zusätzliche Einnahmequelle angesehen werden und deshalb von ihnen bevorzugt und rege genutzt werden.²⁹¹

Fortbildungen zum Umweltstrafrecht werden auf Bundes- und Landesebene angeboten. Bundesweit bietet die Deutsche Richterakademie mehrtägige Veranstaltungen an, zuletzt die Tagung „Aktuelle Probleme des Umweltstrafrechts“ in 2017.²⁹² Für den Bereich Artenschutz bemängelte ein Experte des BKA das unterschiedliche Fortbildungsniveau von MitarbeiterInnen des Zolls und der Polizei: Während Zollbeamte jährlich 12-15 Seminare zu Grundlagen, Rechtsfragen und Erkennung im Bereich des Artenschutz besuchten, erhielten MitarbeiterInnen der Polizei lediglich einen zweiwöchigen Grundlehrgang im Umweltstrafrecht, während der bundesweit angebotene einwöchige Speziallehrgang für Artenschutz 2015 aus finanziellen Gründen gestrichen worden sei.²⁹³ Auch Experten des LKA Berlin berichteten, dass manchmal die finanziellen Mittel für regemäßige externe Schulungen fehlten.²⁹⁴

²⁸⁰ Bogumil et al. 2016, S. 66, 69.

²⁸¹ Bogumil et al. 2016, S. 67 f.

²⁸² Siehe Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 19 m. w. N.

²⁸³ Ziekow et al. 2018, S. 79; Hecker et al. 2008, S. 60 f.; Pfohl 2012, S. 314.

²⁸⁴ Pfohl 2012, S. 314.

²⁸⁵ Pfohl 2012, S. 314; Hecker et al. 2008, S. 60 f. am Beispiel von Berlin.

²⁸⁶ In diesem Jahr wurden die Experteninterviews für die Untersuchung durchgeführt, siehe Hecker et al. 2008, S. 21.

²⁸⁷ Hecker et al. 2008, S. 61.

²⁸⁸ Klüpfel 2016, S. 31.

²⁸⁹ Siehe Sina 2017, S. 97 mit zahlreichen Nachweisen; w. N. bei Klüpfel 2016, S. 27.

²⁹⁰ Vgl. Meinberg 1990, S. 1282 f.

²⁹¹ Siehe Klüpfel 2016, S. 185.

²⁹² Tagungen 2017, S. 10, <http://www.deutsche-richterakademie.de/icc/drade/med/a0b/a0ba2673-8f16-511d-3b1d-f606350fd4c2.11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>.

²⁹³ Siehe Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 21 m. w. N.

²⁹⁴ Siehe Sina 2017, S. 110 m. w. N.

6.3.2 Technisch

Zu Ressourcen technischer Art gehören eigene Labore und naturwissenschaftliche oder umwelttechnische ExpertInnen für die Untersuchung von Beweismaterial oder Proben.

Das LKA Berlin hat seine eigene wissenschaftlich-technische Abteilung, die die beiden Kommissariate für Umweltkriminalität bei ihrer Ermittlungstätigkeit unterstützt.²⁹⁵ Auch das LKA Brandenburg hat eine spezialisierte Einheit, die mit einem Spezialgefährt zur Probenahme ausgerüstet ist, das die örtliche Polizei unterstützt.²⁹⁶ Für Baden-Württemberg hat Pfohl (2012) die Schließung der Abteilung für Umweltchemie bei der Chemischen Veterinär- und Untersuchungsanstalt beklagt, die dazu geführt habe, dass private Labore die Untersuchung von Gewässer-, Abfall- oder Bodenproben vornehmen müssten – was aber wegen der damit verbundenen „Polizeikosten“ nicht die Neigung der einzelnen BeamtInnen gestärkt habe, Proben zu nehmen.²⁹⁷ Auch sonst beklagen ExpertInnen, dass die Polizei bei der technischen Beweisführung auf die Hilfe von Sachverständigen (Fachbehörden, Labors) angewiesen sei, insbesondere bei Abfalltransportkontrollen.²⁹⁸ Für den Bereich der Umweltverwaltungen wird ebenfalls bemängelt, dass die zur Durchführung von Messungen erforderliche technische Ausstattung oftmals fehle.²⁹⁹

Im Bereich der **Ordnungswidrigkeiten** kommt technischen Ressourcen nicht dieselbe Bedeutung zu, da für die überwiegend vorliegenden Bagatellverstöße die Einholung kostspieliger Gutachten unverhältnismäßig wäre.³⁰⁰

6.3.3 Andere Mitgliedstaaten

Soweit Informationen dazu vorliegen, wird auch in den untersuchten Mitgliedstaaten überwiegend ein Mangel an ausreichenden Ressourcen für eine effektive Verfolgung von Umweldelikten beklagt. Dabei fallen jedoch Unterschiede zwischen den technischen und den personellen Ressourcen auf.

Während in Belgien³⁰¹ und Frankreich³⁰² die spezialisierten BeamtInnen bzw. Polizeieinheiten über ausreichende technische Ausstattung und Expertise verfügen, wird in Spanien bei Staatsanwaltschaften aus verschiedenen Regionen ein Bedarf an verbesserter technischer Unterstützung gesehen³⁰³. In Dänemark³⁰⁴ und Polen³⁰⁵ scheint es zwar kaum technische Ausstattung und Expertise auf lokaler Ebene zu geben, aber die Möglichkeit, sich Unterstützung beim Umweltbundesamt (Dänemark) oder bei externen Gutachtern oder Instituten (Polen) zu holen.

Demgegenüber werden in Dänemark³⁰⁶, Polen³⁰⁷ und Spanien³⁰⁸ Defizite hinsichtlich der Personalausstattung festgestellt. In Dänemark werden mangelnde Fortbildung und Zeit sowie fehlende finanzielle

²⁹⁵ Sina 2017, S. 110.

²⁹⁶ Besuch beim LKA Brandenburg vom 1.2.2018.

²⁹⁷ Pfohl 2012, S. 314.

²⁹⁸ Siehe Hecker et al. 2008, S. 59; siehe auch Saliger 2012, Rn. 533.

²⁹⁹ Siehe Ziekow et al. 2018, S. 79 m. w. N.

³⁰⁰ Vgl. Klüpfel 2016, S. 182.

³⁰¹ Siehe Faure 2019, S. 6.

³⁰² Siehe Unterberg und Faure 2019, S. 3 f.

³⁰³ Siehe Gerstetter 2019, S. 6. Zu anderen Stellen liegen keine Informationen vor.

³⁰⁴ Siehe Stefes 2019, S. 5.

³⁰⁵ Siehe Mederake 2018, S. 6.

³⁰⁶ Siehe Stefes 2018, S. 5.

³⁰⁷ Siehe Gerstetter 2018, S. 6. Zu anderen Stellen liegen keine Informationen vor.

³⁰⁸ Siehe Mederake 2018, S. 6 f.

Ressourcen – neben allgemeinen Schwierigkeiten bei der Beweisführung – dafür verantwortlich gemacht, dass nur sehr wenige Fälle die Gerichte erreichen. In Spanien wird bei den Staatsanwaltschaften ein Bedarf an zusätzlichem Personal gesehen. Für Polen wird eine unzureichende Personalausstattung etwa in den Bereichen Abfallwirtschaft und Artenschutzrecht festgestellt. Im letztgenannten Bereich wird auf Defizite bei der Polizei hinsichtlich Personenzahl, Expertise und Ausrüstung sowie auf Wissenslücken und fehlendes Bewusstsein der Bedeutung des Artenschutzes bei den Gerichten hingewiesen. Dagegen scheint es in Belgien trotz regelmäßiger Forderungen von Behörden nach mehr Personal relativ viele Ressourcen zumindest auf Regionalebene zu geben.³⁰⁹ Die BeamtInnen können aber nur relativ wenig Zeit für den Vollzug des Umweltstrafrechts aufbringen, so dass es im Ergebnis schwer einzuschätzen ist, ob ausreichend Personal zur Verfügung steht.

Obwohl zu Frankreich keine konkreten Informationen zu Personalressourcen vorliegen³¹⁰, werden ein Mangel an Fachwissen, Ressourcen und Bewusstsein für die Bedeutung von Umweltstraftaten als Hauptgrund für die Mängel bei der Durchsetzung des Umweltstrafrechts angesehen.³¹¹ Auch für Polen wird festgestellt, dass es für eine effektive Durchsetzung des Umweltstrafrechts sowohl an technischen als auch an personellen Ressourcen mangelt;³¹² im Bereich Artenschutzrecht seien die Fortbildungsmaßnahmen der letzten Jahre nicht ausreichend gewesen, um nachhaltige Wirkung zu entfalten.³¹³

6.4 Behördliche Zusammenarbeit

6.4.1 Formell

Die effektive Bekämpfung von Umweltdelikten setzt voraus, dass die dafür zuständigen Stellen möglichst gut zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit kann formell, d. h. auf der Grundlage von Gesetzen, Verwaltungsanordnungen oder Zuständigkeitsregelungen erfolgen, oder informell.

Angesichts der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts³¹⁴ kommt der **Zusammenarbeit zwischen der Umweltverwaltung und den Strafverfolgungsbehörden** besondere Bedeutung zu. Durch ihre Kontroll- und Überwachungstätigkeit gelangen die Umweltverwaltungen an Informationen, die den Verdacht der Begehung von Umweltstraftaten begründen können. Deren Weitergabe an die Staatsanwaltschaft ist Voraussetzung für die Aufnahme von Ermittlungen (§ 160 Abs. 1 StPO).

Eine gesetzliche Verpflichtung der Verwaltung zur Weitergabe solcher Informationen (Anzeigepflicht) gibt es z. B. für die Aufsichtsbehörden nach § 19 Abs. 1 Satz 3 Atomgesetz in Verbindung mit § 139b Abs. 7 Gewerbeordnung oder für die Verwaltungsbehörden zur Weitergabe der Sache an die Staatsanwaltschaft gemäß § 41 Abs. 1 OWiG, wenn Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die verfolgte Ordnungswidrigkeit eine Straftat ist.³¹⁵

Ansonsten haben viele Landesregierungen Erlasse oder Verwaltungsvorschriften über die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der

³⁰⁹ Siehe Faure 2019, S. 6 f., 9.

³¹⁰ Siehe Unterberg und Faure 2019, S. 4.

³¹¹ Siehe Unterberg und Faure 2019, S. 5.

³¹² Siehe Mederake 2019, S. 9.

³¹³ Siehe Mederake 2019, S. 7.

³¹⁴ D.h. die Anbindung und Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von Vorgaben des Verwaltungsrechts, siehe dazu Saliger 2012, Rn. 66 ff.; Kloepfer/Heger 2014, Rn. 31 ff.

³¹⁵ Vgl. Kloepfer/Heger 2014, Rn. 120.

Umweltkriminalität verabschiedet.³¹⁶ Die wenigsten davon sehen jedoch pauschale Mitteilungspflichten vor³¹⁷; vielfach wird eine solche Pflicht davon abhängig gemacht, ob die Mitteilung im öffentlichen Interesse geboten ist und durch Regelbeispiele konkretisiert wird.³¹⁸ Einige Erlasse unterscheiden zwischen absoluten Anzeigepflichten für schwerwiegende Umweldelikte und relativen Anzeigepflichten für leichtere Umweldelikte. Bei relativen Anzeigepflichten steht es im Ermessen der Behörden, ob sie Informationen an die Staatsanwaltschaft weitergeben.³¹⁹

In der Praxis scheinen die Verwaltungsbehörden eher zurückhaltend mit der Weitergabe von Informationen an die Staatsanwaltschaft zu sein. Als Gründe hierfür werden insbesondere angeführt:³²⁰

- das kooperative Verhältnis, das im Lauf der Zeit zu den zu überwachenden Unternehmen entsteht. Bei Problemen ziehen es die Behörden vor, auf das ihnen zur Verfügung stehenden verwaltungsrechtliche Instrumentarium zurückzugreifen statt die Staatsanwaltschaft einzuschalten,
- die Sorge, sich selbst strafbar zu machen,
- der Aufwand für die Erstellung der Unterlagen und Beweise für das Strafverfahren sowie die Erwartung, dass ein strafrechtliches Verfahren zu keinem befriedigenden Ergebnis führt,
- die bevorzugte Verfolgung von Delikten als Ordnungswidrigkeit, weil Bußgelder im Regelfall in die Kassen der Verwaltung fließen.

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsbehörden auf Grund knapper Ressourcen zunehmend gar nicht mehr an relevante Informationen kommen, die sie an die Staatsanwaltschaft weitergeben könnten.³²¹

Neben Informationspflichten sehen die Erlasse und Verwaltungsvorschriften Besprechungen zwischen den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden vor, um sich auszutauschen und abzustimmen. Überwiegend sind regelmäßige Besprechungen vorgeschrieben,³²² vereinzelt lediglich anlassbezogene.³²³ Während die meisten Erlasse Besprechungen auf regionaler Ebene vorsehen, z. B. in den jeweiligen Regierungspräsidien, beschränken sich kleinere Bundesländer auf landesweite Besprechungen.³²⁴

Seitens der Justiz sehen die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV)³²⁵, die sich insbesondere an die Staatsanwaltschaft richten, speziell für das Nebenstrafrecht und **Ordnungswidrigkeiten** die Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden vor, denen ggf. Gelegenheit zur Äußerung zu

³¹⁶ Die folgenden Erlasse und Verwaltungsvorschriften konnten eingesehen werden: Baden-Württemberg: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift (VwV Umweltstraftaten) vom 19.12.2013 (Amtsblatt „Die Justiz“ 2014, Nr. 2, S. 23); Bayern: Gemeinsame Bekanntmachung vom 11.2.2016 (AllMBl. Nr. 2/2016, S. 102); Mecklenburg-Vorpommern: Verwaltungsvorschrift vom 6.8.2001 (AmtsBl. M-V 2001, S. 982); Nordrhein-Westfalen: Gemeinsamer Runderlass vom 20.6.1985 (MBl. NRW 1985, S. 1232), geändert durch Runderlass vom 28.12.1988 (MBl. NRW 1989, S. 126); Saarland: Gemeinsamer Erlass vom 4.5.1987 (GMBL 1987, S. 151); Sachsen: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift vom 11.8.1995 (SächsAbl. SDR. S. 362); Sachsen-Anhalt: Gemeinsamer Runderlass vom 29.4.2003 (MBl. LSA 2003, S. 379), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17.8.2005 (MBl. LSA 2005, S. 495); Schleswig-Holstein: Gemeinsamer Erlass vom 4.5.1988 (Amtsbl. SH 1988, S. 251). Ältere Aufzählungen erwähnen noch Erlasse und Verwaltungsvorschriften in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, siehe Breuer 1994, S. 1086 Fn. 100; Kloepfer/Vierhaus 2002, Rn. 46 Fn. 233 m. w. N.

³¹⁷ So weitgehend im Saarland und in Sachsen-Anhalt.

³¹⁸ So in Bayern, NRW, Sachsen und Schleswig-Holstein.

³¹⁹ So in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern.

³²⁰ Vgl. Sina 2015, S. 49 m. w. N.; Klüpfel 2016, S. 66; Ziekow et al. 2018, S. 185; Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 21.

³²¹ Siehe dazu oben unter 6.4.1 sowie Sina 2015, S. 49 m. w. N.

³²² (Mind.) jährlich in NRW, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, alle zwei Jahre in Baden-Württemberg, ohne Zeitvorgabe in Schleswig-Holstein.

³²³ So in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern.

³²⁴ So im Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

³²⁵ Stand 1.9.2016, http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm.

geben ist (Nr. 255, 272). Darauf wird in den meisten Erlassen und Verwaltungsvorschriften der Bundesländer Bezug genommen.

In Nordrhein-Westfalen wurde zur Steuerung der Bekämpfung der Umweltkriminalität 2004 eine Stabsstelle Umweltkriminalität im Umweltministerium eingerichtet (siehe Box). Im Jahre 2017 wurde die Stabsstelle jedoch aufgelöst.

Box 2: Die Stabsstelle Umweltkriminalität in Nordrhein-Westfalen als gutes Vollzugsbeispiel

Die Stabsstelle Umweltkriminalität (Stabsstelle) wurde 2004 im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen gegründet. Geleitet von einem ehemaligen Staatsanwalt und einem Polizeibeamten, beide mit langjähriger Diensterfahrung, sollte die Stabsstelle Polizei, Justiz und Umweltverwaltungsbehörden bei der Bekämpfung von Umweltkriminalität unterstützen.

Insbesondere hatte die Stabsstelle folgende Funktionen.

Die Stabsstelle sollte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden fördern und Netzwerke zwischen diesen bilden. Eine Verwaltungsvorschrift aus dem Jahre 1985, der diese Zusammenarbeit vorsah, hatte wenig Wirkung gezeigt. Insbesondere Umweltverwaltungsbehörden brachten etwaige Fälle von Umweltkriminalität der Justiz nicht zur Kenntnis. In der polizeilichen Kriminalstatistik nahmen Delikte im Bereich Umweltkriminalität entsprechend stetig ab. Die Stabsstelle sollte die Bereitschaft der Umweltverwaltungsbehörden stärken, solche Delikte zur Anzeige zu bringen.

Ferner sollte die Stabsstelle die Ermittlungen von Justiz und Umweltverwaltungsbehörden mit rechtlicher und technischer Expertise unterstützen und bei Prozessen Stellungnahmen abgeben.

Eine weitere Aufgabe der Stabsstelle lag in der Organisation und Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für RichterInnen, StaatsanwältInnen und VertreterInnen der Umweltverwaltungsbehörden. Hiermit sollte der mangelnden Fachkenntnisse in diesen Stellen aufgrund hoher Personalfuktuation und unzureichender Möglichkeit zur rechtlichen Spezialisierung in einem komplexen Rechtsgebiet entgegenge wirkt werden.

Die Stabsstelle sollte auch eigene Ermittlungen einleiten, falls den MitarbeiterInnen mögliche Fälle von Umweltkriminalität zur Kenntnis gebracht wurden (oft von BürgerInnen und Umweltverbänden). Die Stabsstelle sollte Strafanzeige erstatten, wenn sich beim Ermittlungen Hinweise auf eine Straftat verdichteten.

Die Stabsstelle wurde von in diesem Forschungsvorhaben interviewten VollzugspraktikerInnen nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in anderen Bundesländern als vorbildhaft erwähnt. Insbesondere wurde die Förderung von Netzwerken, die Unterstützung bei der Ermittlungsarbeit und die Fortbildungsmaßnahmen für PolizistInnen und StaatsanwältInnen lobend erwähnt.

Die Auflösung der Stabsstelle im Jahr 2017 unter der neuen schwarz-gelben Landesregierung wurde entsprechend bedauert. Im Juli 2018 setzte der Landtag Nordrhein-Westfalen einen Ausschuss zur Untersuchung zu bestimmten Aspekten der Auflösung der Stabsstelle ein.³²⁶

³²⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss II (Hackerangriff / Stabsstelle) nimmt seine Arbeit auf, Pressemitteilung vom 10. Juli 2018, https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2018/07/0907_PUA_II_konstituierende_Sitzung_.jsp

Außerdem sieht der nordrhein-westfälische Erlass zur Zusammenarbeit zwischen den Umweltschutzbehörden und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Umweltverstößen eine Leitstelle Umwelt bei den Generalstaatsanwälten vor, die bei Problemen im Zusammenwirken der vor Ort beteiligten Behörden die erforderlichen Maßnahmen veranlassen kann, sowie einen Beauftragten für Umweltkriminalität bei den Kreispolizeibehörden, der als Ansprechpartner Verbindung zu den Umweltbehörden hält.³²⁷

Nach einer Strafaktenanalyse von Klüpfel³²⁸ kam es in über der Hälfte der Verfahren zu einer (weit verstandenen) Beteiligung der Verwaltungsbehörden am Umweltstrafverfahren. Dabei handelte es sich in jedem zweiten Verfahren um eine reine Information der Verwaltung durch die Polizei, in jedem dritten um eine gemeinsame Besichtigung des Tatorts. Insgesamt handelte es sich vor allem um formale Kontakte. In den untersuchten sieben Bundesländern erfolgte eine koordinierte Zusammenarbeit nur ausnahmsweise, vor allem in Bayern, wo es eine rege Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Wasserwirtschaftsämtern gab, und in Hessen, wo die Strafverfolgungsbehörden häufig mit den Regierungspräsidien zusammenarbeiteten. Auch erfolgte eine Kooperation häufiger, wenn seitens der Polizei eine Umweltsondereinheit oder die Wasserschutzpolizei die Ermittlungen führte. Im Vergleich zu früheren Untersuchungen stellt Klüpfel fest, dass ExpertInnen die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsorganen und Umweltbehörden als erheblich verbessert ansehen und insbesondere die Rücksprachen zwischen beiden deutlich zugenommen hätten.³²⁹ Ihrer Meinung nach scheinen sich die Landeserlasse zur Zusammenarbeit positiv auf das beidseitige Verhältnis ausgewirkt zu haben.³³⁰

Für den Bereich des **Artenschutzes** ist der Informationsaustausch zwischen Zoll und BfN einerseits sowie zwischen Landespolizei (einschließlich der LKAs) und BKA andererseits durch Anweisungen und Berichtsvorgaben formalisiert.³³¹ Zudem hat die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) unverbindliche Vollzugshinweise zum Artenschutzrecht erarbeitet, die auch Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Behörden im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht beinhalten.³³² Probleme bei der Zusammenarbeit entstehen auf Grund der extrem hohen Anzahl lokaler Verwaltungsbehörden, die im föderalen System für den Vollzug des internationalen Artenschutzabkommens (CITES) zuständig sind³³³: Dies verhindert eine professionelle Spezialisierung und führt zu Informationsverlusten, einem großen Kommunikations- und Kooperationsaufwand sowie zu Wissensverlust durch Personalwechsel.

Für den Bereich der grenzüberschreitenden **Abfallverbringung** enthält das Abfallverbringungsgesetz Regelungen zur Zuständigkeit und zur Zusammenarbeit bei Kontrollen (§§ 11, 11a, 12). Entsprechende Regelungen enthalten auch die nach Art. 50 Abs. 2a der Abfallverbringungs-Verordnung (Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen) in Verbindung mit § 11a Abfallverbringungsgesetz für 2017 zu erstellenden Kontrollpläne der Bundesländer, die zudem Festlegungen zu Schulungen und

³²⁷ Gemeinsamer Runderlass vom 20.6.1985 (MBL. NRW 1985, S. 1232), geändert durch Runderlass vom 28.12.1988 (MBL. NRW 1989, S. 126) (Stand: 16.11.2017), Ziff. 4 und 5.

³²⁸ Zum Folgenden Klüpfel 2016, S. 115 ff.

³²⁹ Klüpfel 2016, S. 215.

³³⁰ Klüpfel 2016, S. 215 f.; ähnlich BMI/BMJ 2006, S. 268.

³³¹ Siehe Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 18-19 m. w. N.

³³² Ziff. 17.3.1, Stand: 19.11.2010, https://www.la-na.de/documents/vollzugshinweise_stand_19xi2010-2_1518592222.pdf.

³³³ Während die meisten Bundesländer zentrale Behörden für den Vollzug von CITES eingerichtet haben, liegt die Zuständigkeit hierfür in fünf Bundesländern (u. a. in Bayern und NRW) auf Kreisebene, siehe Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 15 f. m. w. N.

Ressourcen enthalten müssen.³³⁴ Weiter hat die Bund/-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) eine unverbindliche Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden im Rahmen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen erarbeitet.³³⁵ Nach einer aktuellen Untersuchung wird die Zusammenarbeit zwischen Umweltbehörden, Polizei, Zoll und Bundesamt für Güterverkehr als gut beschrieben; insbesondere werden die gemeinsamen Abfalltransportkontrollen in einigen Bundesländern als sehr hilfreiche Praxis benannt.³³⁶ Demgegenüber wird die Zusammenarbeit der Umweltbehörden mit Staatsanwaltschaften und Gerichten wegen der erwähnten Zurückhaltung der Behörden bei der Weitergabe von Informationen speziell für den Abfallbereich häufig als problematisch bezeichnet. Eine Verbesserung wird jedoch in denjenigen Bundesländern gesehen, die regelmäßige Treffen zwischen Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften durchführen.³³⁷

Hinsichtlich des **Austauschs von Daten** kommt den bereits genannten zentralen Anlaufstellen wie BKA, BfN für Artenschutz und UBA für die grenzüberschreitende Abfallverbringung große Bedeutung zu. Als Hindernis für den Datenaustausch zwischen den Bundesländern wird die Heterogenität der Datenerfassung und -verwaltungen und der im Einsatz befindlichen IT-Systeme bezeichnet.³³⁸

6.4.2 Informell

Neben der durch Gesetze oder Anweisungen vorgeschriebenen formellen Zusammenarbeit arbeiten die Strafverfolgungs- und Umweltbehörden auch informell zusammen.

So hat das BfN als zentrale Vollzugsstelle auf Bundesebene für den Bereich des Artenschutzes zwar keine Weisungsbefugnisse gegenüber den zuständigen Landesbehörden, ist aber als kompetente technische Anlaufstelle anerkannt, die über eine geschützte Internet-Plattform und auf andere Weise relevante Informationen an die Landesbehörden verteilt.³³⁹ Auch mit dem BKA und den LKAs besteht eine enge informelle Zusammenarbeit auf Arbeitsebene. Lediglich der Informationsaustausch mit den Zollbehörden wird als manchmal schwierig bezeichnet, hauptsächlich aus Datenschutzgründen. Soweit es bei Ermittlungen zu Überschneidungen mit den Zuständigkeiten der Zoll- und Polizeibehörden kommt, werden häufig Sonderkommissionen mit paritätischer Vertretung beider Behörden gebildet.³⁴⁰ Insgesamt bezeichnet das BKA die Zusammenarbeit zwischen allen Behörden beim Artenschutz als sehr gut. Von besonderer Bedeutung ist das ziemlich gute Netzwerk persönlicher Kontakte. Ein Problem ist die bereits erwähnte Personalknappheit.

Auch außerhalb des Artenschutzes wird die Bedeutung informeller und persönlicher Netzwerke betont.³⁴¹ Austausch und Kooperation könnten nicht „verordnet“ werden, sondern sollten auf freiwilliger Basis erfolgen. Sie müssten sich aber auch für die Beteiligten lohnen, da sonst kein Anreiz bestünde, dafür Kapazitäten bereit zu stellen. Deshalb finde diese Form der Zusammenarbeit zwischen Vollzugsbehörden häufig nur auf regionaler Ebene statt, wo vergleichbare Problemlagen bestünden. Dagegen wird die Vernetzung zwischen über- und nachgeordneten Behörden und zwischen den Behörden verschiedener Bundesländer als deutlicher schlechter bezeichnet, auch weil die Zuständigkeiten nicht

³³⁴ Siehe z. B. den Kontrollplan für Berlin, Ziff. 6-8, Ziff. https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/abfall/download/Broschuere_Kontrollplan.pdf.

³³⁵ Stand: 20.2.2008, https://www.laga-online.de/documents/handlungsanleitung_zoll_02_2008_1503988946.pdf.

³³⁶ Siehe Ziekow et al. 2018, S. 187, 205. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Polizei selbst nur in etwa der Hälfte der Bundesländer zu Abfalltransportkontrollen ausdrücklich ermächtigt ist, siehe Schilling 2011, S. 22.

³³⁷ Siehe Ziekow et al. 2018, S. 187.

³³⁸ Siehe Ziekow et al. 2018, S. 189.

³³⁹ Siehe hierzu und zum folgenden Klaas/Sina/Gerstetter 2016, S. 19 m. w. N.

³⁴⁰ Sina 2015, S. 85 m. w. N.

³⁴¹ Siehe hierzu und zum Folgenden Ziekow et al. 2018, S. 187, sowie für die Abfallverbringung S. 205.

klar erkennbar seien. Als Voraussetzung für eine Kooperation werden entsprechende Zeit- und Personalressourcen bezeichnet.

Eine besondere Form der Zusammenarbeit wird in Rheinland-Pfalz praktiziert, wo Fortbildungen zu Umweltthemen an Polizeischulen in Kooperation mit Abfallbehörden erfolgreich durchgeführt wurden.³⁴²

6.4.3 Andere Mitgliedstaaten

In den ausgewählten Mitgliedstaaten ergibt sich in Bezug auf die Behördenzusammenarbeit ein gemischtes Bild.

In Dänemark³⁴³ und Frankreich³⁴⁴ wird die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden insgesamt als gut bezeichnet. In Dänemark wird dies mit der geographischen Nähe und der jahrzehntelangen Erfahrung bei der Bekämpfung von Umweltstraftaten begründet. In Frankreich wird die Koordination strafrechtlicher Ermittlungen durch das Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) von Praktikern als Best Practice bezeichnet.

In Belgien gibt es mehrere Beispiele für gelungene Zusammenarbeit zwischen Behörden.³⁴⁵ So hat die Einführung von Verwaltungsgeldbußen für unbedeutendere Straftaten³⁴⁶ die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Umweltbehörden erforderlich werden lassen, um beispielsweise abzustimmen, für welche Straftaten eine Erledigung durch Verwaltungsgeldbußen in Betracht kommt. Für die flämische Region ist darüber hinaus mit dem Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment (VHRM)³⁴⁷ ein Gremium eingerichtet worden, dessen Hauptzweck die regelmäßige Zusammenarbeit der wichtigsten mit dem Vollzug des Umweltrechts befassten BeamtInnen ist. In diesem Rahmen finden monatliche Besprechungen zu praktischen Problemen des Umweltrechtsvollzugs statt, es werden Absprachen getroffen sowie Aktenbeispiele gesammelt und verbreitet. Außerdem veröffentlicht der VHRM jährlich auf seiner Webseite einen Umweltvollzugsbericht mit detaillierten Informationen unter anderem über die Zahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die Zahl der mit dem Vollzug befassten BeamtInnen und die dafür aufgewendete Zeit. Für seine Tätigkeiten hat der VHRM ein ständiges Sekretariat mit eigenständiger Finanzierung zur Verfügung. Sowohl die Zusammenarbeit innerhalb des VHRM im Allgemeinen als auch die Jahresberichte zum Umweltvollzug im Besonderen stellen Best Practice dar.³⁴⁸

In Spanien wird die Zusammenarbeit zwischen Behörden unterschiedlich bewertet.³⁴⁹ Positiv wird die Koordination zwischen Staatsanwälten und Staatsanwältinnen durch die Spezialeinheit Fiscalía General del Estado sowie die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei bewertet; allerdings leidet der Informationsaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei darunter, dass beide nicht uneingeschränkt auf die Datenbanken des jeweils anderen zugreifen können. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Verwaltungsbehörden wird von Staatsanwaltschaften in einigen Provinzen als gut, in anderen als eher schlecht bezeichnet. In mehreren Orten wird beklagt, dass die Verwaltungsbehörden ihrer Verpflichtung, Verfahren an die Staatsanwaltschaft abzugeben,

³⁴² Siehe Ziekow et al. 2018, S. 205.

³⁴³ Siehe Stefes 2018, S. 6.

³⁴⁴ Siehe Unterberg und Faure (2018), S. 5.

³⁴⁵ Siehe Faure 2019, S. 7 ff.

³⁴⁶ Die von der Geldbuße für Ordnungswidrigkeiten, die keine Straftaten darstellen, zu unterscheiden ist, siehe Faure 2019, S. 5.

³⁴⁷ Siehe <https://www.vhrm.be/english>.

³⁴⁸ Vgl. Faure 2019, S. 9. Die Jahresberichte werden auch von der Europäischen Kommission als Best Practice bezeichnet, ibid.

³⁴⁹ Siehe Gerstetter 2019, S. 6 f.

wenn Erkenntnisse auf das Vorliegen einer Straftat hindeuten, in unzureichender Weise nachkommen und lieber selbst Sanktionen verwaltungsrechtlicher Art verhängen. Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den mit der Verfolgung von Umweltstrafrecht befassten Behörden in den letzten Jahren verbessert hat.

Für Polen³⁵⁰ werden erhebliche Mängel bei der Zusammenarbeit festgestellt, etwa das Fehlen von Instanzen zur Koordination der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Umweltbehörden sowie ein strukturelles Kommunikationsdefizit innerhalb der Umweltbehörden. Dies führe zu einem Vollzugsdefizit, da nur wenige Umweltdelikte gemeldet und noch weniger strafrechtlich verfolgt würden. Im Bereich des Artenschutzrechts wird die Benennung von CITES-Koordinatoren für Zoll, Polizei und Finanzministerium als *good practice* bezeichnet, während die Wirksamkeit der Koordination durch die nationale CITES-Arbeitsgruppe umstritten ist.

6.5 Zusammenfassung

Für die Verfolgung von Umweltstraftaten und -ordnungswidrigkeiten sind eine Vielzahl von Behörden zuständig. Einige von ihnen sind in unterschiedlichem Umfang auf Umweltstrafrecht spezialisiert. Bei den Staatsanwaltschaften wird durch die Geschäftsverteilung das Umweltstrafrecht weitgehend aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität genommen. Jedoch werden in Dezernaten, die neben weiteren Spezialgebieten für Umweltstrafsachen zuständig sind, überwiegend andere Strafverfahren bearbeitet. Bei den Gerichten gibt es teilweise landesrechtliche Zuständigkeitskonzentrationen für Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenverfahren auf bestimmte Amtsgerichte. Ansonsten werden teilweise über die Geschäftsverteilung Umweltstrafkammern bei den Landgerichten gebildet, teilweise werden größere Verfahren vor den Wirtschaftsstrafkammern verhandelt. Bei der Polizei gibt es unter anderem bei einigen LKAs spezialisierte Ermittlungseinheiten oder Ermittler. Bei den Umweltverwaltungen sind vor allem Sonderbehörden wie die Landesumweltämter auf bestimmte Aufgaben des Vollzugs von Umweltgesetzen spezialisiert. Im Bereich der Ordnungswidrigkeiten ermittelt in der Praxis überwiegend die allgemeine Schutzpolizei. Spezialisierte Polizeikräfte werden selten beigezogen, da es sich bei Ordnungswidrigkeiten meist um Bagatelldelikte handelt. Es gibt aber auf Ordnungswidrigkeiten spezialisierte SachbearbeiterInnen in Umweltbehörden.

In allen untersuchten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Polens gibt es spezialisierte Stellen zur Bekämpfung von Umweltdelikten, denen in Belgien und Spanien ausdrücklich ein positiver Einfluss auf die Verfolgung von Umweltdelikten zugeschrieben wird.

Sowohl für die Polizei als auch für die Umweltverwaltung beklagen ExpertInnen, dass die technische Ausstattung für die Analyse von Proben bzw. die Durchführung von Messungen oft fehlt. Die Folge ist eine erhöhte Abhängigkeit von externen Sachverständigen und Zurückhaltung bei Probennahmen aus Kosteneinsparungsgründen. Bei Ordnungswidrigkeiten kommt wegen des überwiegenden Bagatellcharakters technischen Ressourcen nicht dieselbe Bedeutung zu.

Sowohl bei der Polizei als auch bei den Umweltverwaltungen wird darüber hinaus ein Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal bemängelt. In den Bundesländern, in denen Personal abgebaut worden ist, ist die Zahl der registrierten Umweltdelikte gesunken, während sie in den Bundesländern ohne Personalabbau konstant geblieben ist. Speziell beim Artenschutz wird ein Wissensdefizit bei der Polizei, aber auch bei Staatsanwaltschaften und Gerichten festgestellt. Vorbildcharakter hat das LKA Berlin wegen seiner Kombination aus ausreichend ausgestatteter spezialisierter Umweltaufteilung und wissenschaftlich-technischer Abteilung. Bei den Umweltbehörden unterscheidet sich das Ausmaß des Defizits von Bundesland zu Bundesland, wobei den Reformen der Umweltverwaltungen eine verschärfende Wirkung zugeschrieben wird. Nach Expertenansicht ist es infolge des Personalmangels zu einem

³⁵⁰ Siehe Mederake 2019, S. 7 ff.

Rückgang der Überwachung gekommen, der als Hauptgrund für den Rückgang der registrierten Fallzahlen verantwortlich gemacht wird.

Der beklagte Personalmangel wirkt sich auch negativ auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten aus, jedoch machen Umweltbehörden von Bußgeldern regen Gebrauch, auch weil sie in der Regel eine zusätzliche Einnahmequelle darstellen.

Fortbildungen zum Umweltstrafrecht werden auf Bundes- und Landesebene angeboten. Teilweise finden sie umfangreich und regelmäßig statt, etwa für Zollbeamte im Bereich Artenschutz; teilweise wird bemängelt, dass bestimmte Fortbildungen aus finanziellen Gründen gestrichen wurden oder sonst nicht ermöglicht werden.

Soweit Informationen dazu vorliegen, wird in den untersuchten Mitgliedstaaten überwiegend ein Mangel an ausreichenden Ressourcen für eine effektive Verfolgung von Umweldelikten beklagt. Es fällt dabei auf, dass dies deutlich stärker die Personalressourcen als die technischen Ressourcen betrifft. In Frankreich und Polen wird der Ressourcenmangel als wesentlicher Grund für Mängel bei der Durchsetzung des Umweltstrafrechts angesehen.

In der Praxis arbeiten die für die Anwendung des Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts zuständigen Behörden sowohl formell als auch informell zusammen. Für die Aufnahme von strafrechtlichen Ermittlungen ist die Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Umweltbehörden besonders wichtig. Trotz einer Vielzahl von Ländererlassen scheinen die Verwaltungsbehörden eher zurückhaltend mit der Weitergabe von Informationen an die Staatsanwaltschaft zu sein. Jedoch gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Zusammenarbeit im Vergleich zu früher verbessert hat, woran die Ländererlasse zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden einen Anteil haben könnten. Insbesondere die in den Erlassen vorgesehenen gemeinsamen Besprechungen scheinen sich in denjenigen Bundesländern, in denen sie regelmäßig durchgeführt werden, positiv auszuwirken.

Insgesamt beschränkt sich die Zusammenarbeit weitgehend auf formale Kontakte wie die Weitergabe von Informationen. Eine koordinierte Zusammenarbeit erfolgt vor allem dort, wo es auch sonst eine rege Behördenzusammenarbeit gibt, und häufiger in Fällen, in denen spezialisierte Polizeieinheiten (Umweltsondereinheiten, Wasserschutzpolizei) die Ermittlungen führen.

Sowohl bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung als auch beim Artenschutz wird die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden insgesamt als gut beschrieben. Insbesondere die gemeinsamen Abfalltransportkontrollen werden als sehr hilfreiche Praxis angesehen. Beim Artenschutz wirft die extrem hohe Anzahl der für den Vollzug zuständigen lokalen Verwaltungsbehörden Probleme auf.

Als besonders wichtig für die Zusammenarbeit werden informelle und persönliche Netzwerke angesehen. Zeit- und Personalressourcen werden dafür jedoch nur aufgewendet, wenn sich die Zusammenarbeit für die Beteiligten tatsächlich lohnt. Die Vernetzung funktioniert deutlich besser auf horizontaler und regionaler Ebene als zwischen über- und nachgeordneten Behörden und zwischen den Behörden verschiedener Bundesländer, weil dort die Zuständigkeiten nicht klar erkennbar sind.

Hinsichtlich des **Austauschs von Daten** kommt zentralen Anlaufstellen wie BKA, BfN für Artenschutz und UBA für die grenzüberschreitende Abfallverbringung große Bedeutung zu. Als Hindernis für den Datenaustausch zwischen den Bundesländern wird die Heterogenität der Datenerfassung und -verwaltungen und der im Einsatz befindlichen IT-Systeme bezeichnet.

In den ausgewählten Mitgliedstaaten ergibt sich hinsichtlich der Behördenzusammenarbeit ein gemischtes Bild. Während sie in Belgien, Dänemark und Frankreich positiv bewertet wird, wird sie in Polen als unzureichend angesehen. In Spanien wird sie unterschiedlich bewertet, wobei sie sich in den letzten Jahren verbessert zu haben scheint.

Als Fälle von Best Practice werden in Belgien die Zusammenarbeit der mit dem Umweltvollzug befassen BeamtenInnen innerhalb des Flämischen Hohen Rats für den Vollzug des Umweltrechts (VHRM) sowie dessen Jahresberichte zum Umweltvollzug bezeichnet. In Frankreich wird die Koordination strafrechtlicher Ermittlungen durch das Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) von Praktikern als Best Practice angesehen.

7 Empirische Einsichten zum Vollzug des Umweltstrafrechts aus Interviews

Im Folgenden werden empirische Einsichten zum Vollzug des Umweltstrafrechts, die sich aus qualitativen Forschungsinterviews ergeben haben, zusammengefasst.

Der Abschnitt ist wie folgt gegliedert. Abschnitt 7.1. stellt die methodischen Grundlagen des Vorgehens dar. Abschnitt 7.2 fasst die Rückmeldungen der befragten PraktikerInnen zur Effektivität des Vollzugs des Umwelt(straf)rechts in Deutschland zusammen. Diese bestätigen die Einschätzung, dass im Umweltbereich ein Vollzugsdefizit besteht. Dementsprechend konzentrieren sich die nachfolgenden Kapitel vor allem auf solche Faktoren, die das Vollzugsdefizit erklären können. Abschnitt 7.3 gibt eine Übersicht über die Aussagen zu Haupthindernissen im Umweltvollzug. Abschnitt 7.4 beleuchtet bestimmte strukturelle Faktoren, die den Vollzug erschweren, aber sich nur schwer oder gar nicht durch eine verbesserte Vollzugspraxis beeinflussen lassen. Abschnitt 7.5. widmet sich einzelnen für den Vollzug des Umwelt(straf)rechts besonders relevanten Aspekten, die sich in den Interviews herauskristallisiert haben. Abschnitt 7.6 umreißt die sich aus den Interviews ergebenden Erklärungsansätze für die gemachten Befunde und 7.7 gibt einen Überblick über die von den PraktikerInnen gemachten Verbesserungsvorschläge.

7.1 Methodisches Vorgehen

Als Teil der empirischen Forschungen zur Anwendung des Umweltstrafrechts in Deutschland wurden insgesamt 33 qualitative semi-strukturierte Forschungsinterviews sowie ein schriftliches Interview durchgeführt. 19 der Interviews wurden mit VertreterInnen von Umweltbehörden auf Bund- und Länderebene geführt, sieben Interviews mit Polizei- bzw. Zollbeamten, sowie vier Interviews mit Staatsanwälten und fünf Interviews mit Richtern.

Um Beziehungen zwischen verschiedenen Interviews herstellen zu können, wurden die Interviews auf fünf Bundesländer sowie die Bundesebene konzentriert.

Um eine wissenschaftlich fundierte Vorabauswahl der entsprechenden Bundesländer zu treffen, wurden verschiedene statistische Daten (siehe Erläuterungen im Folgenden) für alle Bundesländer verglichen. Ziel war, Korrelationen zwischen bestimmten externen Faktoren und den Häufigkeitszahlen von umweltbezogenen Delikten aus dem StGB sowie dem Nebenstrafrecht pro 1.000 EinwohnerInnen³⁵¹ zu identifizieren. Mit Hilfe analytischer Statistik wurden dabei Durchschnittsfälle sowie Bundesländer mit deutlichen Abweichungen vom Durchschnitt (sog. Ausreißer) bestimmt. Die Bestimmung von Ausreißern erlaubt es, die Interviews auf Variablen zu konzentrieren, die nicht über bereits existierende Daten erfasst werden können. Es geht also darum, naheliegende Erklärungen auszuschließen, um dann über die qualitative Methode der Interviews neue Forschungserkenntnisse zu generieren.

Zunächst wurde dazu die Gesamtzahl von Straftaten bei den beiden abhängigen Variablen, Umweltstraftaten nach dem StGB und Nebenstraftaten auf Tatbestände pro 1.000 EinwohnerInnen korrigiert. Hierbei fielen bereits in beiden Gruppen Ausreißer in beide Richtungen auf – also Bundesländer mit überdurchschnittlich vielen und wenigen Straftaten.

Im Weiteren wurden statistische Daten zu verschiedenen (unabhängigen) Variablen herangezogen, die unterschiedliche Häufigkeitszahlen möglicherweise erklären können. Die folgenden unabhängigen Variablen, bei denen sich plausibel ein Einfluss auf die Anzahl von Umweltstraftaten annehmen ließ, wurden herangezogen³⁵²: Anzahl der Erwerbstätigen in der Land-, Forst und Fischwirtschaft, Anteil der

³⁵¹ Die Häufigkeitszahlen wurden auf Grundlage der Polizeilichen Kriminalstatistik von 2015 ermittelt.

³⁵² Verwendet wurden, soweit nicht anders angegeben, Zahlen für 2016.

Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe, Verurteilte (für alle Straftaten) insgesamt in Tausend, Straftaten insgesamt in Tausend, Verurteilungsrate, Straftaten insgesamt pro 1000 EinwohnerInnen, Schulden (Länder und Gemeinden, pro EinwohnerIn), Bruttoinlandsprodukt (BIP), BIP pro Kopf, Lage in Ost-/Westdeutschland, Vorhandensein von internationalem Flughafen/Hafen, internationale Außengrenzen, Beteiligung der Grünen Partei an der Landesregierung (2000-2013). Diese wurden mit den Umweltstraftaten nach dem StGB und Nebenstrafrecht in Beziehung gesetzt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass für einige Faktoren, von denen angenommen werden kann, dass sie einen erheblichen Einfluss auf die Anzahl von Umweldelikten haben könnten, keine Daten vorliegen. Dies gilt insbesondere für die für den Vollzug von Umweltrecht zur Verfügung stehenden personellen, technischen und finanziellen Ressourcen in verschiedenen Bundesländern.

Die Korrelationen erlaubten sowohl Ausreißer als auch Fälle zu identifizieren, die den theoretischen Erwartungen entsprachen. Einige Variablen waren erstaunlicherweise nur sehr schwach mit Umweltstraftaten korreliert. So scheinen die Einwohnerdichte, das BIP pro Kopf und die Existenz von Staatsgrenzen und größeren Häfen bzw. Flughäfen keinerlei Einfluss auf die Häufigkeitszahl von Umweltstraftaten nach dem StGB und Nebenstrafrecht zu haben. Ob insgesamt relativ viele oder wenige Straftaten pro 1.000 EinwohnerInnen begangen werden, scheint ebenso wenig Auswirkung auf das Ausmaß der Umweldelikte zu haben. Interessanterweise sind auch Umweltstraftaten nach dem StGB und umweltbezogenem Nebenstrafrecht nur gering miteinander korreliert.

Andere Variablen zeigten jedoch stärkere Korrelationen. Dabei kann es auf Grund des Mangels an umfassenden Datensätzen und der Tatsache, dass nur Analysen mit je zwei Variablen für ein Jahr durchgeführt wurden, nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hier zum Teil um Scheinkorrelationen handelt.³⁵³

An dieser Stelle sei auf einige bemerkenswerte Korrelationen hingewiesen; zu Grunde liegende Kausalbeziehungen zu identifizieren bedürfte allerdings einer vertieften Analyse: Erstens scheint eine hohe Verurteilungsrate bei allen Straftaten die Anzahl der begangenen Umweltstraftaten zu senken. Auch scheinen Straftaten nach Nebenstrafrecht im ländlichen Raum mit einem hohen Beschäftigungsgrad in der Land-, Forst- und Fischwirtschaft häufiger begangen zu werden als im städtischen Raum. Dies würde erklären, warum die Häufigkeitszahl der Straftaten nach Nebenstrafrecht im Durchschnitt in westlichen Bundesländern niedriger ist als in östlichen. Für die Straftaten nach StGB verhält es sich im Übrigen genau umgekehrt: diese werden vergleichsweise öfter im Westen als im Osten begangen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Beteiligung der Grünen in einer Landesregierung seit dem Jahr 2000. Wo es eine solche Beteiligung gab, lag die Häufigkeitszahl der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten, also polizeilich bekannt gewordenen Straftaten nach StGB im Durchschnitt höher, die derjenigen nach Nebenstraferten jedoch niedriger.

Unter Berücksichtigung der statistischen Analyse wurden folgende Bundesländer für die vertiefte Analyse ausgewählt:

- ▶ **Baden-Württemberg:** In Baden-Württemberg ist die Rate der Straftaten nach dem StGB relativ niedrig, insbesondere für ein westliches Bundesland. Es ist ebenfalls eines der Länder mit der geringsten Anzahl von Straftaten nach dem Nebenstrafrecht pro 1.000 EinwohnerInnen. Insgesamt sticht Baden-Württemberg hervor, da man auf Grund seiner wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen eher von höheren Raten von Umweldelikten ausgegangen wäre.

³⁵³ Eine Scheinkorrelation ist eine Korrelation, die einen Zusammenhang zwischen zwei Variablen suggeriert. Dieser Zusammenhang ist jedoch entweder zufällig oder durch eine dritte unabhängige Variable verursacht. Ein Beispiel hierfür ist zum Beispiel die Anzahl von Störchen und die Anzahl von Geburten. Es scheint so, als ob mehr Störche zu mehr Geburten führen würden. Tatsächlich ist aber eine dritte Variable hier ursächlich: ländlicher Raum; die Anzahl von Störchen und Geburten ist im ländlichen Raum höher.

- ▶ **Berlin:** Berlin ist ein Stadtstaat im Osten Deutschlands. Es gibt keine nennenswerten Forst- und Landwirtschaft, dafür aber eine vergleichsweise hohe Anzahl von Delikten nach Nebenstrafrecht.
- ▶ **Mecklenburg-Vorpommern:** Während die Häufigkeitszahl der Umweltstraftaten nach dem StGB in Mecklenburg-Vorpommern eher durchschnittlich ist und auch sonst den Erwartungen entspricht, liegt sie weit über dem Durchschnitt für umweltbezogene Delikte nach dem Nebenstrafrecht. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um ein Bundesland mit relativ vielen Beschäftigten in der Land-, Forst- und Fischwirtschaft handelt.
- ▶ **Niedersachsen:** Niedersachsen hat eine relative hohe Anzahl an Umweldelikten nach StGB und Nebenstrafrecht pro 1.000 Einwohnenden. Bei den Korrelationen entspricht Niedersachsen weitgehend den Erwartungen, wenn man von der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation des Landes ausgeht. Niedersachsen ist ein durchschnittlich industrialisiertes Bundesland im Westen Deutschlands mit einem BIP, das etwas über dem Durchschnitt der Bundesrepublik liegt, und einem leicht überdurchschnittlichen Anteil der Land- und Forstwirtschaft am BIP. Niedersachsen wurde relativ kurz von einer rot-grünen Regierung geführt.
- ▶ **Nordrhein-Westfalen:** Nordrhein-Westfalen sticht durch eine sehr geringe Anzahl von Straftaten pro 1.000 EinwohnerInnen hervor. Beim Nebenstrafrecht war das in einem stark industrialisierten und städtisch geprägten Bundesland teilweise zu erwarten, bei den Straftaten nach StGB jedoch nicht. Hier gibt es kein Bundesland, das weniger Umweltstraftaten pro 1.000 EinwohnerInnen vorzuweisen hat.

Mit diesen fünf Fallstudien sind Bundesländer mit hohen, durchschnittlichen und niedrigen Raten bei den Umweldelikten nach StGB und Nebenstrafrecht abgedeckt. Umfasst sind sowohl eher ländliche als auch städtisch-industrialisierte Bundesländer, drei westliche und zwei östliche Bundesländer, darunter ein Stadtstaat. Es sind sowohl dicht besiedelte als auch dünn besiedelte Bundesländer vertreten, sowohl reichere und als auch ärmere Bundesländer und ein Bundesland ohne Beteiligung der Grünen an der Landesregierung seit 2000.

Bezüglich der Einordnung der Ergebnisse ist weiterhin wichtig zu vermerken, dass die Interviews freiwillig erfolgten. Dies könnte dazu geführt haben, dass vor allem besonders engagierte Personen interviewt werden konnten. Einige Institutionen, die Zuständigkeiten im Bereich des Umweltstrafrechts haben, standen leider auf Anfrage für Interviews nicht zur Verfügung, so dass das durch die Interviews gewonnene Bild lückenhaft ist.

Gemachte Aussagen wurden dann interviewten Personen zugeordnet, wenn die entsprechenden Aussagen nur in einzelnen Interviews gemacht wurden; wenn mehrere Interviewte eine Aussage machten, wurde nur auf von „mehreren“ Interviewten, „vereinzelt“ gemachte Angaben o. ä. Bezug genommen. Eine Liste der interviewten Personen findet sich im Anhang. Einige der Interviewten wollten anonym bleiben und sind entsprechend aufgeführt.

7.2 Ausgangspunkt: Vollzugsdefizit im Umweltbereich

In der Literatur findet sich häufig die Annahme eines Vollzugsdefizits im Umweltbereich.³⁵⁴ Davon ausgehend wurde im Forschungsvorhaben im Rahmen der Interviews die Frage gestellt, wie effektiv in Deutschland Umweltstraftaten/Verstöße gegen das Umweltrecht auf einer Skala von 1 (wenig effektiv) bis 5 (sehr effektiv) verfolgt werden; die Antworten ergeben sich aus folgender Tabelle:

³⁵⁴ Vgl. ausführlich Sußmann 2006, S. 44ff

Tabelle 2: Antworten aus Interviews bezüglich Effektivität der Bekämpfung der Umweltkriminalität in Deutschland³⁵⁵

1	2	3	4	5	Weiß nicht/ keine Angabe
-	7	10	4	-	13

Diese Aussagen können als (vorsichtige) Bestätigung der Annahme eines Vollzugsdefizits gewertet werden.

Die InterviewpartnerInnen wurden zudem auf Grundlage derselben Skala nach der Effektivität des Vollzugs in ihrem jeweiligen Bundesland befragt. Einzelne der Befragten gaben an, dass diese höher liege als im Bundesdurchschnitt; dies wurde zum Beispiel begründet mit einer insgesamt, auch in historischer Perspektive überdurchschnittlich gut funktionierenden Verwaltung im entsprechenden Bundesland³⁵⁶, der Existenz der Stabstelle Umweltkriminalität in NRW³⁵⁷ oder überdurchschnittlich engagierten bzw. kompetenten Einzelpersonen³⁵⁸. Die meisten der Befragten, die die Frage beantworteten, gingen aber davon aus, dass die Lage im eigenen Bundesland sich nicht vom Bundesdurchschnitt unterscheide. Nur sehr vereinzelt wurde angegeben, dass die Effektivität des Vollzugs im eigenen Bundesland unter dem Bundesdurchschnitt liege.

7.3 Haupthindernisse im Vollzug

Eine der Fragen, die in den Interviews gestellt wurde, war die folgende:

„Was sind die drei größten Herausforderungen bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Umweltsachen aus Ihrer Sicht? (für Polizeibeamte, RichterInnen, StaatsanwältInnen, Zollbeamte) bzw. was sind die drei größten Herausforderungen bei der Verfolgung von Umweltverstößen? (für Verwaltungsbehörden)?“

Die Antworten und ihre Häufigkeit ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Tabelle 3: Antworten auf Frage nach Herausforderungen beim Vollzug des Umwelt(straf)rechts

Herausforderung	Häufigkeit der Nennung
Tatsächliche Feststellungen (Nachweis/Beweisführung/Ermittlung des Verursachers bzw. Täters/Ermittlung der Schadenshöhe)	23
Komplexität des Rechtsrahmens, fehlende Anwendungshinweise, uneinheitliche Rechtsprechung bzw. verschiedene Rechtsauffassungen	13
Personalmangel	10
Fehlende Fach- und Rechtskenntnis/Ausbildung, Fortbildungsmöglichkeiten o.ä. in den zuständigen Institutionen	9
Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts	6
Behördenstruktur, Zuständigkeitsverteilung	5

³⁵⁵ Wenige der befragten Personen gaben Werte zwischen zwei Zahlen, z. B. „2-3“ an. Die entsprechenden Werte wurden jeweils dem höheren Wert zugeordnet.

³⁵⁶ Interview BW 3.

³⁵⁷ Interview NRW 1.

³⁵⁸ Interview Nds 4.

Herausforderung	Häufigkeit der Nennung
Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zwischen Behörden, unterschiedliche Ansätze	3
Fehlen bestimmter strafprozessualer verdeckter Maßnahmen bei den meisten Umweltdelikten bzw. bestimmter Kompetenzen bei Behörden (z. B. Abfrage bzgl. Inhaber einer Mobilfunknummer)	2
Niedriger Stellenwert der Verfolgung von Umweltkriminalität im Vergleich zu anderen Delikten/mangelnder Verfolgungswille gegenüber Unternehmen	2
Keine Waffengleichheit zwischen Unternehmen und Behörden	1
Öffentlicher Druck durch Presseberichterstattung	1
Fehlende transparente Darstellung der Arbeit der Behörden nach außen	1
Lange Verfahrensdauer	1
Fehlende Aussagebereitschaft von ZeugInnen (z. B. MitarbeiterInnen in Unternehmen)	1
Größe und Vielfalt des Marktes ³⁵⁹	1
Zu wenig Feedback an Behörden nach der Verfahrensabgabe an andere Behörden oder die Staatsanwaltschaft, insbesondere zu der getroffenen Entscheidung	1
Schwierigkeiten bei der Ermittlung von wirtschaftlichen Vorteilen	1

Einzelne der Befragten gaben dabei nicht genau drei Herausforderungen an. Zudem bestehen Überlappungen zwischen einzelnen Aspekten; so kann z. B. das Fehlen bestimmter Ermittlungsmöglichkeiten ein Grund für Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Sachverhalt und TäterIn sein und die Verwaltungsrechtsakzessorietät ist ein Grund für die Komplexität des Rechtsrahmens. Insofern ist die obige Tabelle nur als Ausdruck von Tendenzen zu lesen.

7.4 Strukturelle Ausgangslage beim Vollzug des Umweltrechts

Von den in der obigen Tabelle identifizierten Faktoren lassen sich einige als strukturell einstufen. Sie sind zumindest teilweise unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Anwendungspraxis in Behörden:

- **Deliktscharakter und Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Sachverhalten und TäterInnen:** Als eine der Hauptherausforderungen wurde in Interviews die Ermittlung von tatsächlichem Sachverhalt und Tätern benannt. Dabei kommen unterschiedliche Einzelfaktoren zum Tragen. Dazu gehören die Zuordnung von Verantwortlichkeiten (z. B. innerhalb eines Unternehmenskontexts), Herausforderungen bei der physischen Beweissicherung, Schwierigkeiten der Feststellung durch Beamte vor Ort, ob Ansatzpunkte für einen Verstoß vorliegen (z. B. Bestimmung einer Vogelart, Abschätzung, ob es sich bei bestimmten Gegenständen um Abfall handelt), die Notwendigkeit naturwissenschaftlicher Feststellungen (z. B. gesundheitsgefährdender Charakter eines Stoffs) sowie die Tatsache, dass die Beweissicherung häufig zeitnah erfolgen muss, um bestimmte Stoffe nachweisen zu können. Diesen Herausforderungen lässt

³⁵⁹ Im Interview genannt im Zusammenhang mit dem Handel mit geschützten Arten.

sich teilweise durch Maßnahmen wie dem Einsatz von ausreichend qualifiziertem Personal begegnen. Die Ausgangslage ist jedoch grundlegend anders als bei anderen Delikten, die nicht im gleichen Maße aufwändige Tatsachenfeststellungen naturwissenschaftlich-technischer Art erforderlich machen, wie dies bei Umweltdelikten der Fall ist.

- ▶ **Komplexität des Rechtsrahmens und Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts:** Der umweltstrafrechtliche Rechtsrahmen ist vergleichsweise komplex und damit in der Praxis schwer anzuwenden. Umweltstrafrechtliche Normen verweisen nicht nur auf nationale verwaltungsrechtliche Vorschriften, sondern auch auf das Europarecht. Zudem sind einzelne Begriffe (wie z. B. Abfall) in der Praxis schwer handhabbar. Die Vereinfachung an einzelnen Stellen oder die Erstellung von Anwendungshinweisen könnten dieses Problem möglicherweise entschärfen. Soweit sich die Komplexität des Rechtsrahmens allerdings aus dem Charakter der Materie, der Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts sowie der Komplexität des europarechtlichen Rahmens ergibt, lässt sie sich durch den deutschen Gesetzgeber oder Änderungen in der Vollzugspraxis kaum beheben.
- ▶ **Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Behörden:** Die Verfolgung von Umweltkriminalität erfordert eine Zusammenarbeit von Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden, teilweise auch von unterschiedlichen Verwaltungsbehörden. Die beteiligten Institutionen unterscheiden sich jedoch hinsichtlich Arbeitsweise und Zielsetzungen teilweise deutlich. Dies kann zu Problemen führen, wenn zum Beispiel Verwaltungsbehörden einen Sachverhalt aus Sicht von Staatsanwaltschaften und Gerichten nicht in beweistechnisch ausreichender Weise ausermitteln oder Verwaltungsbehörden zögerlich sind, Verfahren an die Staatsanwaltschaft abzugeben, weil sie auf Kooperation mit Unternehmen statt auf Repression setzen. Dieser Herausforderung kann zwar teilweise durch z. B. regelmäßigen Austausch zwischen den Beteiligten begegnet werden; die Grundkonstellation dürfte jedoch kaum zu ändern sein.

Diese Faktoren sind für die Einordnung und Bewertung der im nachfolgenden Abschnitt beschriebenen Situation im Vollzug bedeutsam.

7.5 Einzelaspekte der Situation im Vollzug

Im Folgenden wird auf einzelne der in den Interviews als Herausforderung benannten Aspekte eingegangen, wobei sich die folgende Darstellung insbesondere auf solche Faktoren konzentriert, die durch die konkrete Ausgestaltung des Vollzugs beeinflussbar sind: zur Verfügung stehende Ressourcen (7.5.1), Expertise und Spezialisierung (7.5.2), Kooperation zwischen Behörden (7.5.3), verwendete Instrumente (7.5.4) sowie Besonderheiten beim Vollzug gegenüber Unternehmen (7.5.5).

7.5.1 Zur Verfügung stehende Ressourcen

Der Mangel an Personal, insbesondere hinreichend qualifiziertem Personal, wurde von mehreren, aber nicht allen InterviewpartnerInnen vor allem aus Umweltbehörden, beklagt. Die Befragten aus Gerichten und Staatsanwaltschaften stellten überwiegend selbst keinen Personalmangel fest, wobei ein Befragter darauf hinwies, dass es ein Nord-Süd Gefälle gebe und Gerichte und Staatsanwaltschaften in Süddeutschland besser ausgestattet sein.³⁶⁰

Es wurde in den Interviews eher die fehlende Spezialisierung von Gerichten und Staatsanwaltschaften als Problem erwähnt (siehe auch nächster Abschnitt). Trotzdem wurde in mehreren Interviews mit VertreterInnen verschiedener Institutionen benannt, dass Umweltstrafsachen bei Gericht und Staatsanwaltschaften vergleichsweise häufig ohne Sanktionen oder mit nur geringen Auflagen beendet würden. Dies könnte auf einen Personalmangel auch in diesem Bereich hindeuten. In einem Interview wies

³⁶⁰ Interview Bln 1.

ein Staatsanwalt darauf hin, dass in der richterlichen Praxis Haftsachen auf Grund ihrer zeitlichen Dringlichkeit vorrangig bearbeitet würden. Da RichterInnen häufig für mehrere Rechtsgebiete zuständig sind, werden Umweltstrafsachen, in denen es selten um Haftbefehle geht, dann zeitlich nachrangig bearbeitet.³⁶¹ Ein anderer Staatsanwalt gab hingegen an, dass Umweltdelikte in der Bearbeitung in der Regel überschaubarer seien als z. B. Steuerstraftaten und deshalb wegen der erwarteten Erledigungsquote meist von StaatsanwältInnen sofort bearbeitet würden.³⁶² Demgegenüber sagte ein anderer Staatsanwalt: „Eine richtige Bearbeitung von Umweltstrafsachen braucht auch die Beiziehung der Verwaltungsakten, aber ich traue mich gar nicht zu fragen, wie viele Staatsanwälte das machen. Man kann entweder die Polizei anweisen, sich darum zu kümmern oder selbst bei den Verwaltungsbehörden anfragen. Wenn man das macht, stößt man häufig auf eine unerlaubt betriebene Anlage und die Verfahren erweitern sich. Bei uns wird erwartet, dass ein Staatsanwalt 90 – 100 Verfahren pro Monat erledigt, in einem Jahr ungefähr 1.000 Verfahren. Da bleibt nicht viel Zeit und Verwaltungsakten werden daher nur beigezogen und durchgelesen, wenn dies unbedingt nötig ist.“³⁶³

Insgesamt wiesen knapp die Hälfte der Befragten auf einen Personalmangel hin.

Die entsprechenden InterviewpartnerInnen aus Behörden hatten den Eindruck, dass zwar die Aufgaben der Umweltbehörden gleichbleiben oder wachsen, jedoch die Personaldecke gleich bleibt oder sogar absinkt und jedenfalls nicht hinreichend ist. Nur in Einzelfällen wurde eine gegenläufige Tendenz bei der Personalentwicklung berichtet, wie etwa aus Baden-Württemberg, wo es in den letzten Jahren unter der schwarz-grünen Landesregierung teilweise zu einer Personalaufstockung in Behörden kam³⁶⁴, beim Bundesamt für Güterverkehr³⁶⁵ und in der Berliner Senatsverwaltung³⁶⁶. Mehrere Befragte gaben allerdings auch zu bedenken, dass selbst dort, wo hinreichend Personal für die Bewältigung der Aufgaben existiert, man mit mehr Personal auch mehr machen könne; zusätzliches Personal könne jedenfalls sinnvoll eingesetzt werden.

Teilweise wurde angegeben, dass mit dem vorhandenen Personal in Verwaltungsbehörden die Aufgaben nicht bewältigt werden könnten. Ein Interviewpartner führte beispielhaft an, dass in seinem Landkreis ca. 1.000 chemikalienrechtlich relevante Betriebe tätig seien, auf Behördenseite aber nur vier Personen mit deren Kontrolle befasst.³⁶⁷ Ohne hinreichendes Personal können die Umweltbehörden keine zufriedenstellende Kontrolldichte aufrechterhalten. Regelmäßige Kontrollen von zum Beispiel Abfallentsorgungsbetrieben finden selten statt. Außerplanmäßige und spontane Kontrollen werden noch seltener durchgeführt. Auch in einer der Behörden in Baden-Württemberg, wo unlängst eine Personalaufstockung erfolgte, gab ein Interviewpartner an, man sei „immer noch weit davon entfernt, selbstbestimmt und zielgerichtet mit risikobasiertem Ansatz zu prüfen, zu überwachen und ein gutes Gefühl dabei zu haben“³⁶⁸.

Zuständige Behörden erhalten zwar teilweise durch Anzeigen Kenntnis von bestimmten Sachverhalten. Solche Anzeigen können sich aber nur auf für Außenstehende offensichtliche Tatsachen beziehen (z. B. bei Abfallablagerungen) oder auf Insider-Wissen, vor allem von (ehemaligen) UnternehmensmitarbeiterInnen.³⁶⁹ Da Umweltkriminalität daher in erster Linie Kontrollkriminalität ist, wirkt sich ein

³⁶¹ Interview BW 6.

³⁶² Interview Bln 2.

³⁶³ Interview BW 6.

³⁶⁴ Interview BW 2 und BW 3. Bei dieser Entwicklung dürfte das Gutachten von Bogumil 2017 eine Rolle gespielt haben.

³⁶⁵ Interview BUND 2.

³⁶⁶ Interview Bln 4.

³⁶⁷ Interview BW 2.

³⁶⁸ Interview BW 2.

³⁶⁹ Daneben wurde in Interview Bln 2 auf die wachsende Anzahl von Strafanzeigen durch NGOs in jüngerer Zeit hingewiesen.

Rückgang von Kontrollen, vor allem durch die Umweltbehörden, notwendigerweise auf die Anzahl der festgestellten Verstöße aus. Beispielhaft deutlich wurde dies in der Aussage eines LKA-Beamten, der schätzte, dass 5 % der in dem entsprechenden Bundesland in den Polizeidirektionen geführten Ermittlungen im Bereich Umweltkriminalität auf eigene Wahrnehmungen der Polizei zurückgingen, 95 % auf Anzeigen, u. a. durch Verwaltungsbehörden.³⁷⁰ Ein eindrückliches Beispiel wurde auch aus Berlin genannt: Bei einem Bezirksamt, das in Berlin die alleinige Zuständigkeit für die Fälle illegal abgestellter Altautos hat, wurde massiv Personal aufgestockt, was zu einer mehr als doppelt so hohen Anzahl der von der Staatsanwaltschaft bearbeiteten entsprechenden Fälle führte.³⁷¹

Deutlich seltener als ein Personalmangel wurde ein Mangel an materiellen/technischen Ressourcen festgestellt. Mehrere der Befragten sagten aus, dass ihre Institution hinreichend ausgestattet sei. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es zur Aufgabe von Staatsanwaltschaft und Gerichten nicht gehört, selbst zu ermitteln, so dass dort zum Beispiel ohnehin keine technischen Gerätschaften erforderlich sind.

Zu den benannten Problemen im Bereich der technischen/materiellen Ausstattung gehörten das Fehlen von für die Behörden kostenlosen Flächen zur Lagerung sichergestellter Gegenstände³⁷², das Fehlen von IT-Technik auf dem aktuellen Stand (z. B. hochleistungsfähige Laptops mit Internet-Verbindung, mobile Drucker, smart phones für alle Beamte)³⁷³, nicht hinreichende Kapazitäten für die Auswertung von Materialproben in existierenden technischen Laboren³⁷⁴, fehlende Möglichkeiten, Bilder direkt von Kameras an andere Behörden zu übertragen³⁷⁵, fehlende Ausrüstungen für Probeentnahmen³⁷⁶ sowie fehlende Schiffe bei Wasserbehörden³⁷⁷.

7.5.2 Expertise, Spezialisierung, Aus- und Fortbildung

In einem rechtlich und technisch anspruchsvollen und komplexen Rechtsgebiet sind – so die Einschätzung in den Interviews – Sachverstand und Praxiserfahrung in Justiz, Polizei und Verwaltung unerlässlich, um eine effektive und effiziente Strafverfolgung zu garantieren.

Im Bereich Umweltkriminalität mangelt es jedoch, so ein Ergebnis aus mehreren Forschungsinterviews, teilweise an der nötigen Spezialisierung und Expertise. Dieses Problem hat mehrere Facetten, die je nach Institution unterschiedlich sind:

- ▶ **Fehlen spezialisierter Institutionen:** Nicht in allen Teilen der Vollzugskette bestehen spezialisierte Institutionen. Dies gilt insbesondere für Polizei und Justiz. Im Bereich der Umweltbehörden gibt es hingegen umweltspezifische Zuständigkeiten; teilweise gibt es sogar Behörden, die für das gesamte Bundesland bestimmte Kompetenzen haben und sich entsprechend spezialisieren können (z. B. der Niedersächsisches Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz u.a. im Bereich des Handels mit geschützten Arten³⁷⁸). Aber auch spezialisierten Behörden scheint es nicht immer zu gelingen, hinreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen,

³⁷⁰ Interview Nds 3.

³⁷¹ Interview Bln 2.

³⁷² Interview BUND 3.

³⁷³ Interview MV 6.

³⁷⁴ Interview Bln 2.

³⁷⁵ Interview MV 4.

³⁷⁶ Interview MV 1.

³⁷⁷ Interview MV 1.

³⁷⁸ Interview Nds 2.

da der öffentlich Dienst für manche Berufsgruppen keine hinreichend attraktiven Konditionen bietet.³⁷⁹

- ▶ **Personalwechsel und damit verbundene wechselnde Zuständigkeiten innerhalb von Behörden:** Nachteilig für die Spezialisierung im Bereich Umweltstrafrecht wirkt sich auch aus, wenn die Zuständigkeit bei Umweltstrafsachen innerhalb einer Behörde von Fall zu Fall oder alle paar Jahre rotiert; dies steht in Verbindung mit dem Fehlen spezialisierter Institutionen. So werden in vielen, allerdings nicht allen Gerichten Umweltstrafsachen verschiedenen Richtern zugeteilt oder Umweltdelikte reihum verschiedenen Dezernaten bzw. Dezernenten bei Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden zugewiesen. Teilweise ist dies durch turnusmäßige Rotation bei Beschäftigten bedingt (z. B. bei jüngeren Staatsanwälten in Baden-Württemberg³⁸⁰), teilweise aber auch dadurch, dass das Rechtsgebiet nicht besonders beliebt ist. In einigen Interviews wurde angegeben, dass MitarbeiterInnen davon ausgingen, dass im Umweltbereich keine Karriere gemacht werden kann. Diese Auffassung führt zu einem verstärkten Personalwechsel und der mangelnden Bereitschaft, sich in das Umweltstraf- und -verwaltungsrecht vertieft einzuarbeiten.³⁸¹ Ein Staatsanwalt aus Mecklenburg-Vorpommern formulierte: „Das Umweltstrafrecht ist ein ungeliebtes Kind.“³⁸² Auch durch das altersbedingte Ausscheiden von MitarbeiterInnen kommt es zu einem Verlust an Fachwissen.³⁸³

Im günstigsten Fall sind bestimmte MitarbeiterInnen in einer Behörde für Umweltstrafsachen oder -ordnungswidrigkeiten längerfristig zuständig. Jedoch haben diese dann meist noch andere Aufgabengebiete wie z. B. Wirtschaftskriminalität bei der Polizei oder andere Ordnungswidrigkeiten bei Bezirksregierungen.

- ▶ **Ausbildung:** Der Mangel an Spezialisierung wiegt umso schwerer, als das Umweltstraf- und -verwaltungsrecht nur wenig oder gar nicht in der Berufsausbildung und im Studium von Polizei³⁸⁴, RichterInnen und StaatsanwältInnen angesprochen werden. Entsprechendes Wissen muss in der Praxis und durch Fortbildungen gesammelt werden. Wie oben dargestellt fehlt es jedoch an Zeit, sich Praxiswissen anzueignen. In den Umweltverwaltungsbehörden ist die Situation tendenziell besser. MitarbeiterInnen kommen teilweise schon mit einem soliden Fachwissen und teilweise bereits mit Praxiserfahrung in die Umweltverwaltungsbehörden. Auch bei diesen wurde jedoch vereinzelt ein Mangel an bestimmter Expertise (z. B. Ingenieure für die Inspektion von Baustellen) beklagt. Als Folge wird – so einer der Befragten – „nur überwacht, was man fachlich abdecken kann“³⁸⁵. Auch in Umweltbehörden scheint die notwendige Expertise allerdings nicht durchgehend vorhanden zu sein und neue MitarbeiterInnen müssen sich erst einarbeiten.
- ▶ **Fortbildung:** Bezüglich der Möglichkeit von Fortbildungen hat sich in den Interviews kein einheitliches Bild ergeben. In vielen Bereichen werden, so die Einschätzung der Interviewten, hinreichende Fortbildungsmöglichkeiten angeboten. Diese bestehen sowohl in der Gestalt von Seminaren o.ä. als auch in – einigen Bereichen – in Form von Information, die zentralisiert und

³⁷⁹ Interview BW 2, Interview BW4.

³⁸⁰ Interview BW 6.

³⁸¹ Interview MV 5.

³⁸² Interview MV 7.

³⁸³ Interviews BW 2 und MV 1.

³⁸⁴ Eine Ausnahme scheint hier die Wasserschutzpolizei zu sein, die traditionell einen Fokus auf Umweltdelikten hat, vgl. Interview BW 5.

³⁸⁵ Interview BW 2.

jeweils aktuell zur Verfügung gestellt werden (z. B. Newsletter aus dem BfN im Bereich Artenschutz³⁸⁶), einer Internetplattform der Gewerbeaufsicht³⁸⁷ oder der Möglichkeit telefonischer Beratung (z. B. angeboten vom niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz im Bereich Artenschutz³⁸⁸). Allerdings können Fortbildungsangebote – angesichts des Personalmangels – aus Zeitgründen nicht immer wahrgenommen werden. Teilweise fallen Fortbildungsveranstaltungen mangels Teilnehmenden aus.³⁸⁹ In einigen Themenfeldern bzw. Institutionen scheint das Angebot auch weniger ausgeprägt zu sein als in anderen. Vereinzelt stehen Informationen über Gesetzesänderungen Behörden nicht zeitnah zu Verfügung.³⁹⁰

Eine Spezialisierung fördert dabei nicht nur eine schnellere und sachgerechtere Bearbeitung von Fällen, sondern erleichtert auch die Herausbildung von Netzwerken unter den beteiligten Personen.³⁹¹

7.5.3 Kooperation zwischen verschiedenen Behörden

Die Kooperation zwischen Umweltbehörden, anderen Verwaltungsbehörden, Polizei und Justiz ist unerlässlich, um Umweltkriminalität wirksam zu bekämpfen.

Welche Behörde in welchem Maße mit welcher anderen Behörde kooperiert, ist sehr vom Einzelfall abhängig. Nach der Qualität von Kooperation befragt, bezeichneten die meisten der InterviewpartnerInnen diese im Allgemeinen als eher gut. In mehreren Interviews wurde allerdings auch gesagt, dass Personalengpässe zu Verzögerungen führten, die Qualität der Kooperation teilweise vom Engagement einzelner MitarbeiterInnen abhängt und sich beim Bestehen persönlicher Kontakte verbessere. Teilweise ist es auch schwierig, die richtigen AnsprechpartnerInnen in anderen Behörden zu ermitteln (z. B. in anderen Bundesländern).

Die eher positive Einschätzung zur Kooperation zwischen verschiedenen Behörden wurde allerdings nicht durchgehend geteilt. Ein Mitarbeiter des Umweltministeriums in Mecklenburg-Vorpommern sagte etwa, dass zwischen verschiedenen Behörden „ein desinteressiertes Nebeneinanderleben bei gleicher bzw. beiderseits berührter Betroffenheit“ herrsche.³⁹²

Insgesamt weniger gut scheint die Kooperation zwischen Verwaltungsbehörden auf der einen und Polizei und Justiz auf der anderen Seite zu funktionieren. Dafür wurden in den Forschungsinterviews mehrere Gründe benannt:

- ▶ Unterschiedliche Behörden verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen. Vor allem bei mehreren InterviewpartnerInnen aus dem Bereich von Staatsanwaltschaft und Polizei gab es die Einschätzung, dass Umweltbehörden (und auch Gewerbeaufsichtsämter) das kooperative Verhältnis mit örtlichen Unternehmen nicht durch eine Strafanzeige gefährden wollen bzw. primär am Funktionieren der Unternehmen interessiert seien.³⁹³ Als Beispiel wurde eine von verschiedenen Behörden gemeinsam durchgeführte Großkontrolle genannt, bei der keine Rechtsverstöße

³⁸⁶ Interview Nds 2.

³⁸⁷ Interview BW 4.

³⁸⁸ Interview Nds 2.

³⁸⁹ Interview NRW 7.

³⁹⁰ Interview Nds 6.

³⁹¹ Interview Nds 3.

³⁹² Interview MV 1. Ähnlich aber auch die Interviews Nds 1, Nds 6 und Nds 7.

³⁹³ Siehe ausführlicher auch Abschnitt 7.5.5.3.

festgestellt wurden. Mit letzterem war die Polizei unzufrieden, die Mitarbeiter des Gewerbeaufsichtsamtes hingegen zufrieden.³⁹⁴ Ein Interviewpartner spitzte den Punkt aus Sicht der Polizei folgendermaßen zu: „Verwaltungsbehörden sehen sich als Dienstleister und Unternehmen als Kunden“³⁹⁵. Hier wird deutlich, dass von Justiz und Polizei bei Umweltbehörden eine grundlegend andere Zielrichtung wahrgenommen wird als die eigene.

- ▶ Gleichzeitig werden aus Sicht von Justiz und Staatsanwaltschaft Verfahren in Behörden nicht immer so geführt, dass die Ergebnisse in Strafverfahren problemlos zu verwenden sind. Ein Richter nannte das Beispiel einer „wilden“ Müllkippe, bei der Behördenmitarbeiter vor Ort ein paar Fotos machten und schätzten, dass es sich um ungefähr 20 Container handelte, die ungefähr zu 90% voll waren und zumindest zum Teil gefährliche Substanzen enthielten. Für eine Verurteilung genügten diese nicht ausreichend präzisen und belastbaren Einschätzungen nicht.³⁹⁶
- ▶ Von mehreren InterviewpartnerInnen wurde auch angegeben, dass Mitarbeitende in den Umweltbehörden zögerten, ein Umweltvergehen zur Anzeige zu bringen, da sie befürchteten, selbst Ziel polizeilicher Ermittlungen zu werden, weil sie zum Beispiel ihre Aufsichtspflicht vernachlässigt haben könnten.
- ▶ Teilweise zögern Umweltbehörden nach Angaben von InterviewpartnerInnen, Umweltdelikte zur Anzeige zu bringen, da sie die Befürchtung haben, dass Strafverfahren ohne Verurteilung oder unter Auflage geringer Tagessätze eingestellt werden. Da selbst Mitarbeitende von Justiz- und Polizeibehörden diese Befürchtung teilen, scheint sie nicht unbegründet zu sein.
- ▶ Auf der anderen Seite beklagen VerwaltungsmitarbeiterInnen, dass Polizei und Staatsanwaltschaft zu selten Rückmeldung zum weiteren Verlauf des Verfahrens nach Anzeigenerstattung gäben. Die Verwaltung werde nur auf Nachfrage über den Stand der Ermittlungen unterrichtet und Akteneinsicht selten gewährt. Dabei würden Verwaltungen diese Informationen brauchen, um zum Beispiel Unternehmen bei der Beseitigung von Umweltschäden zur Verantwortung zu ziehen. Vereinzelt wurden auch Mängel im Informationsfluss in die umgekehrte Richtung, also von Behörden hin zu Zoll/Polizei moniert.³⁹⁷ Dabei scheint es allerdings auch Unterschiede zwischen den Bundesländern zu geben; so wurde aus Baden-Württemberg berichtet, dass die Polizei über ein edv-gestütztes System den Ausgang von an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Verfahren einsehen kann.³⁹⁸ Ein Interviewpartner berichtete auch, dass wenn die Staatsanwaltschaft in mehr Fällen Sanktionen verhängt, dies auch einen Ansporn für die polizeiliche Ermittlungsarbeit darstelle und umgekehrt.³⁹⁹

Vereinzelt wurden auch allgemein (datenschutz)rechtliche und wegen unterschiedlicher EDV-Systeme auch technische Hindernisse beim Austausch von Daten als hinderlich benannt. Ebenso wurden unterschiedliche Rechtsauffassungen von Behörden in verschiedenen Bundesländern als Hindernis benannt.⁴⁰⁰ Auch unterschiedliche räumliche Zuständigkeiten zwischen Polizei und Behörden wurden als Hindernis erwähnt.⁴⁰¹

³⁹⁴ Interview Nds 7.

³⁹⁵ Interview Nds 3.

³⁹⁶ Interview Bln 1.

³⁹⁷ Interview BUND 4.

³⁹⁸ Interview BW 5.

³⁹⁹ Interview BW 5.

⁴⁰⁰ Interviews BUND 2 und BUND 3.

⁴⁰¹ Interview BW 2.

Eine verbesserte Zusammenarbeit würde es zum Beispiel MitarbeiterInnen erlauben, den Bedarf von KollegInnen in anderen Behörden besser einzuschätzen. So gibt es andere Anforderungen bei der Verfolgung von Umweltverstößen im Verwaltungsrecht als im Strafrecht.⁴⁰² In Abwesenheit von gewachsenen Strukturen der Zusammenarbeit könnten Kommunikation, Informationsaustausch und rechtliche wie technische Unterstützung auch von dritter Seite her gefördert werden. Genau dies war die Aufgabe der Stabsstelle Umweltdelinquenz in Nordrhein-Westfalen und sie erfüllte diese bis zu ihrer Auflösung nach Einschätzung von verschiedenen Seiten sehr gut.⁴⁰³

Nur Einzelne der Befragten hatten Erfahrungen mit internationaler Zusammenarbeit. Diese wurden in der Regel, aber nicht durchgehend, als gut oder unproblematisch beschrieben. Als Problem wurde zum Beispiel benannt, die Rechtslage in einem anderen Land sowie Ansprechpersonen dort nicht zu kennen.⁴⁰⁴ Zudem scheint die Qualität der Kooperation auch länderabhängig zu sein.⁴⁰⁵ Auch strafprozessuale Unterschiede erschweren die Zusammenarbeit.⁴⁰⁶

7.5.4 Verwendete Instrumente

Wie in Abschnitt 5.2 beschrieben, kommen zur Bekämpfung von Umweltdelikten verschiedene Instrumente in Betracht. Die nachfolgende Box gibt einen Überblick über strafrechtliche Sanktionen als eines der Hauptinstrumente.

Box 3: Strafrechtliche Sanktionen im deutschen Recht

Die strafrechtlichen Hauptsanktionen sind die Verurteilung zu einer Geldstrafe oder zu einer Haftstrafe (mit oder ohne Bewährung). Daneben können der Tätertrag sowie Tatprodukte, -mittel und -objekte eingezogen werden. Für den Umweltbereich kommt darüber hinaus die Verhängung eines Berufsverbots in Betracht, wenn der Täter die Tat unter Missbrauch seines Berufs oder Gewerbes oder unter grober Verletzung der damit verbundenen Pflichten begangen hat und sonst die Gefahr besteht, dass er vergleichbar erhebliche Taten wieder begeht.

Strafen von höchstens einem Jahr Freiheitsstrafe zur Bewährung können im vereinfachten Verfahren durch Strafbefehl verhängt werden. Wenn das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht, kann die Staatsanwaltschaft oder das Gericht mit Zustimmung des Beschuldigten das Verfahren gegen Auflage vorläufig einstellen. Die Auflage besteht in der Regel in der Zahlung eines Geldbetrags an eine gemeinnützige Einrichtung oder die Staatskasse. Schließlich kann in geeigneten Fällen auf Vorschlag des Gerichts eine schuldangemessene Sanktion im Wege der Verständigung („Deal“) verhängt werden, wenn Staatsanwaltschaft und Angeklagte(r) zustimmen.

In den Interviews wurden die PraktikerInnen zur Vollzugs- und Sanktionspraxis befragt, wobei neben dem Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht auch nach sonstigen Vollzugs- oder Sanktionsmaßnahmen der Verwaltung gefragt wurde.

7.5.4.1 Abschreckungswirkung der Sanktionen

Fast alle Interviewten halten den gesetzlichen Strafrahmen für ausreichend. Vereinzelt wurde aber bezweifelt, dass das mögliche Strafmaß für Umweltstrafrecht im Bewusstsein der Bevölkerung ausreichend verankert ist. Einigkeit besteht darüber, dass für die Abschreckungswirkung des Strafrechts

⁴⁰² Interviews Nds 5 und Nds 7.

⁴⁰³ Siehe oben **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

⁴⁰⁴ Interview NRW 1.

⁴⁰⁵ Interview NRW 2.

⁴⁰⁶ Interview NRW 5.

nicht der maximal zulässige Strafraumen entscheidend ist, sondern ob überhaupt sanktioniert wird und wie hoch die ausgesprochene Sanktion ist: „[...] wenn nichts verhängt wird, ist es nicht abschreckend“.⁴⁰⁷ Hier wurde mehrfach von einer „Lücke“ zwischen Strafraumen und tatsächlicher verhängter Strafe gesprochen.

Vor diesem Hintergrund bezweifeln viele PraktikerInnen, dass das Umweltstrafrecht abschreckend wirkt, weil sich TäterInnen mangels ausreichend engmaschiger Kontrollen sicher fühlten, nicht erwischt zu werden, und der Strafraumen im Falle der Entdeckung nicht ausgeschöpft werde. Ein Befragter sagte zur Höhe der Sanktionen: „Im Vergleich mit anderen Straftaten ist es gerecht. In der Regel tut das Strafmaß weh.“⁴⁰⁸ Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass Geldstrafen einkalkuliert und eingepreist würden.⁴⁰⁹ Kritisiert wurde auch, dass Angaben zum Einkommen, auf denen die Höhe von Tagessätzen beruht, nicht nachgeprüft würden.⁴¹⁰ Haftstrafen, insbesondere solche ohne Bewährung, würden kaum verhängt, obwohl sie abschreckend wären. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass die aus einem Strafbefehl, mit dem oft gearbeitet werde, resultierende Vorbestrafung allein nicht abschreckend sei. Teilweise wurde ergänzt, dass eine Strafraumenanhebung dagegen nicht helfen würde; das könnte allenfalls eine Anhebung des Mindeststrafrahmens bewirken, wie sie kürzlich beim Wohnungseinbruchsdiebstahl erfolgt sei. Dies sei aber für das Umweltstrafrecht keine Option, weil die Fälle zu unterschiedlich gelagert seien und sich oft im Bagatellbereich bewegten. Dagegen wurde mehrfach die Abschreckungswirkung der Gewinnabschöpfung betont, welche die TäterInnen stärker treffe.⁴¹¹

Demgegenüber waren einzelne PraktikerInnen der Ansicht, dass eine abschreckende Wirkung des Umweltstrafrechts in der Praxis gegeben sei. Dies wurde teilweise damit begründet, dass es sich häufig um Ersttäter handle, bei denen ein Lerneffekt meistens eintrete; teilweise wurde darauf hingewiesen, dass es bei Unternehmen bereits reiche, sie öffentlich an den Pranger zu stellen. Speziell für das Artenschutzstrafrecht wurde über den Verlauf der letzten 20 Jahre eine zunehmende Bereitschaft der Richter festgestellt, Umweltverstöße nicht mehr als „Kavaliersdelikte“ zu behandeln und auch höhere Strafen zu verhängen. Die Verurteilungen sprächen sich herum und wirkten dadurch abschreckend. Zwar würden viele Strafverfahren nach § 153a StPO gegen Auflagen eingestellt, aber die verlangten Geldzahlungen seien in der Regel hoch.⁴¹² Eine Verurteilung im Hauptverfahren erfolge meist nur bei gewerbs- oder gewohnheitsmäßigem Handeln oder bei Wiederholungstätern. Als Beispiel wurde die Verurteilung zweier Männer zu Freiheitsstrafen (zuzüglich Anordnung der Einziehung des Wertersatzes) genannt, die heimische Singvögel als Zucht- und Nachzuchten ausgegeben hatten.⁴¹³ Wiederholungstäter ließen sich jedoch nicht durch Strafen, egal in welcher Höhe, abschrecken.

Schließlich wurde vereinzelt nach der Art der Umweltdelikte differenziert. So sei die Bestrafung der unsachgemäßen Ausschachtung von Altautos in der Praxis sehr geringfügig und im Vergleich zu den Kosten einer Zertifizierung des Betriebs nicht abschreckend.⁴¹⁴ Demgegenüber seien die verhängten Geldstrafen für illegal abgestellte Altautos im Vergleich zu den ersparten Aufwendungskosten hoch, im

⁴⁰⁷ Interview MV 4.

⁴⁰⁸ Interview BW 1.

⁴⁰⁹ Diese Aussage dürfte sich vor allem auf Unternehmen beziehen, was aber in den Interviews nicht ausdrücklich so benannt wurde.

⁴¹⁰ Interview Bln 4.

⁴¹¹ Interview Bln 1.

⁴¹² Interview Nds 2.

⁴¹³ Interview Nds 2.

⁴¹⁴ Interview Bln 2. Die Kosten für eine Zertifizierung belaufen sich nach Angabe des Interviewten auf 180 Tagessätze à 50-100 EUR (insgesamt 9.000-18.000 EUR), die Kosten einer Zertifizierung auf 80.000 Euro.

Fall von Wiederholungstätern an der Grenze der Verhältnismäßigkeit.⁴¹⁵ Die Strafen für illegale Asbestentsorgung seien relativ niedrig im Vergleich zu den hohen Kosten einer ordnungsgemäßen Entsorgung und somit „lohnend“;⁴¹⁶ in einem Interview wurden die Strafen in diesem Bereich aber als relativ empfindlich im Vergleich zu den Strafen bei schwerwiegenderen Straftaten bezeichnet.⁴¹⁷

Auch im Bereich der Ordnungswidrigkeiten wurde der Bußgeldrahmen überwiegend für ausreichend gehalten. Zwar wurde auch hier darauf hingewiesen, dass der Rahmen nur bei größtem Vorsatz ausgeschöpft werde, aber anders als beim Strafrecht wurde überwiegend keine Diskrepanz zwischen Bußgeldrahmen und tatsächlich verhängten Sanktionen bemängelt. Nur vereinzelt wurde die Abschreckungswirkung der Bußgeldsätze bezweifelt, einmal mit dem Hinweis auf die oft höheren Vermeidungskosten, das andere Mal hinsichtlich des Bußgeldrahmens für Fahrlässigkeitstaten, der mangels Nachweisbarkeit des Vorsatzes in der Praxis maßgeblich sei. Es wurde auch auf die Möglichkeit der Einziehung nach § 29a OWiG hingewiesen. Teilweise wurde beobachtet, dass behördliche Bußgelder höher und wirksamer seien als strafrechtliche Sanktionen; ein Polizeibeamter sagte: „Ich bin manchmal recht froh, wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellt und an die Bußgeldbehörde abgibt, weil ich denke, dass die Bußgeldsätze zum Teil – speziell wenn es gegen Firmen geht – oft höher und wirkungsvoller sind.“⁴¹⁸

Vereinzelt wurde auch zur Abschreckungswirkung von sonstigen Maßnahmen Stellung genommen. In einem Interview wurden die potentiell erheblichen Kosten der Wiederherstellung des bisherigen Zustands auf Grund einer entsprechenden Anordnung angeführt, welche diese Maßnahme als teilweise effektivere Sanktion im Vergleich zu einem Bußgeld erscheinen lasse.

Mehrere InterviewpartnerInnen wiesen zudem darauf hin, dass häufig bereits die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen bzw. eines gerichtlichen Verfahrens selbst eine abschreckende Wirkung habe. So berichtete beispielsweise ein Interviewpartner von der Wasserschutzpolizei, dass, wenn in einem bestimmten Zeitraum einige für den Export bestimmte Container im Rahmen polizeilicher Maßnahmen ausgeräumt worden seien, eine Verlagerung der Transportströme an andere Orte zu beobachten sein.⁴¹⁹ Ein Staatsanwalt erwähnte ein Verfahren, in dem die Festlegung von wöchentlichen Hauptverhandlungsterminen über einen längeren Zeitraum hinweg den Angeklagten dazu bewog, „einzuknicken, weil er eine Verurteilung kommen sah und durch ein Geständnis eine Strafmilderung erreichen wollte“.⁴²⁰ Ein weiterer Interviewpartner beobachtete, dass es bei Unternehmen schon abschreckend wirke, wenn die Staatsanwaltschaft ermittele.⁴²¹ Auch die abschreckende Wirkung von wirtschaftlichen Verlusten als Begleiterscheinungen von Ermittlungen am Beispiel eines Bau- oder Maßnahmenstops wurde hervorgehoben.⁴²²

7.5.4.2 Ursachen für geringe Anzahl und Höhe der Sanktionen

Als Ursachen für die geringe Anzahl und Höhe der verhängten Sanktionen wurden in den Interviews einerseits „gute“ Gründe angegeben, andererseits „Defizite“ benannt. Zu den „guten“ Gründen gehört, dass es im Umweltbereich viele Fahrlässigkeitstaten gibt, und dass die TäterInnen meistens ErsttäterInnen sind. Die Bedeutung des zweiten Grundes für die Strafzumessung wurde in einem Interview

⁴¹⁵ Interview Bln 2.

⁴¹⁶ Interview Bln 2.

⁴¹⁷ Interview Bln 4.

⁴¹⁸ Interview BW 5.

⁴¹⁹ Interview BW 5.

⁴²⁰ Interview BW 6.

⁴²¹ Interview BW 4.

⁴²² Interview MV 1.

wie folgt verdeutlicht: „Das Problem im Umweltstrafrecht besteht darin, dass die Höhe des Schadens kaum zu beziffern ist und eher deutlich zu niedrig angesetzt wird, so dass die Frage, ob der Täter vorbestraft ist, maßgeblich über die Höhe der Strafe entscheidet.“⁴²³ Es wurde aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass auch bei anderen Straftaten der Strafraumen selten ausgeschöpft werde. Ein Interviewpartner beobachtete eine Tendenz zur Verhängung schärferer Sanktionen durch die Gerichte im Vergleich zur Situation vor 20 Jahren.⁴²⁴

Als Probleme oder Defizite wurden, ohne dass sich eine eindeutige Gewichtung ergab, genannt:

- ▶ Keine für strafrechtliche Verfahren ausreichende Ermittlungen, mangels Ressourcen und rechtlicher und fachlicher Expertise bei Behörden und Polizei⁴²⁵
- ▶ Die meisten angeklagten Fälle seien Bagatelldelikte. In schwerwiegenden Fällen aus dem industriell-gewerblichen Bereich komme es aus unterschiedlichen Gründen seltener zu Anzeigen, Anklagen und Verurteilungen. Insbesondere zeigten die Umweltbehörden mögliche Straftaten häufig nicht an, obwohl sie in einigen Bereichen ein Anzeigenmonopol hätten, da nur den Behörden die Einzelheiten der Genehmigung und eventuelle Auflagen bekannt seien⁴²⁶. Als möglicher Grund dafür wurde von einem Staatsanwalt benannt, dass Behörden eine Strafanzeige nur als letztes Mittel sähen, wenn sie nicht mehr weiterwüssten oder über einen Anlagenbetreiber verärgert seien.⁴²⁷
- ▶ Beweismängel bei Staatsanwaltschaft und Gericht führten zur Einstellung von Verfahren⁴²⁸ oder dazu, dass eher ein Strafbefehl mit niedrigeren Sanktionen verhängt als eine Hauptverhandlung eröffnet werden, worauf sich die TäterInnen bei Abwägung von Chancen und Risiken eher einließen.⁴²⁹
- ▶ In Berufungsverfahren werde die Überprüfung der Entscheidung des Amtsgerichts oft auf die Rechtsfolge begrenzt, weil dies schneller sei. Dabei werde die Strafe oft aus Effizienzgesichtspunkten reduziert.⁴³⁰
- ▶ Mangelndes Umweltbewusstsein und nachsichtiges Verhalten bei Richtern. Ein Staatsanwalt berichtete: „Das Vorverständnis ist zum Beispiel im Tierschutz sehr wichtig und es kommt deswegen zu einer großen Bandbreite von Sanktionen. Ich hatte zum Beispiel einen Fall, in dem es um drei ertränkte Katzenjunge ging. Die erste Richterin aus dem ländlichen Raum wollte das Verfahren einstellen. Dann kam der Fall zu einem Richter aus der Stadt, der einen Strafbefehl erließ. Und zum Schluss war ein anderer Richter zuständig, der nach § 153a StPO einstellte.“⁴³¹
- ▶ Mangelndes Wissen bei Richtern. Im rechtlich komplizierten industriell-gewerblichen Bereich stünden eher unerfahrene Staatsanwälte und Richter gut ausgebildeten Anwälten gegenüber, was zu überproportionalen Verfahrenseinstellungen führe. „Umweltstrafrecht ist Expertenstrafrecht.“⁴³² Zudem sind an einigen Gerichten umweltstrafrechtliche Fälle selten.⁴³³

⁴²³ Interview Bln 2.

⁴²⁴ Interview Nds 2.

⁴²⁵ Interviews Bln 1 und Nds 3.

⁴²⁶ Interview NRW 7.

⁴²⁷ Interview BW 6.

⁴²⁸ Interview Nds 1.

⁴²⁹ Interview Bln 1.

⁴³⁰ Interview Bln 1.

⁴³¹ Interview BW 6.

⁴³² Interview NRW 7.

⁴³³ So berichtete zum Beispiel ein Vorsitzender Richter der zuständigen Großen Strafkammer an einem Landgericht in NRW seit ca. 7 Jahren keinen umweltstrafrechtlichen Fall bearbeitet zu haben, Interview NRW 6.

- ▶ Der Versuch der Gerichte, eine Entscheidung zu fällen, die den Angeklagten möglichst gering belastet und dennoch angemessen ist.⁴³⁴
- ▶ Unbeliebtheit des Umweltstrafrechts bei Staatsanwälten⁴³⁵
- ▶ Die Belastung der Staatsanwaltschaft mit vielen geringfügigen Fällen führe zu Einstellungen.
- ▶ Die Komplexität der Gesetzeslage und der Fälle
- ▶ Die Länge und der Aufwand der Verfahren, weshalb Verfahren gern nach §§ 153a StPO gegen Auflagen eingestellt würden (wie bei Wirtschaftssachen);⁴³⁶ solche Einstellungen würden nicht in das Führungs- oder Gewerbezentralregister eingetragen.⁴³⁷ Alternativ gebe es – vor allem bei den Landgerichten – viele Verfahren, die durch Absprachen beendet würden⁴³⁸ oder es würden – im Unternehmenskontext – eher die mit Umweltstraftaten verbundenen Delikte (z. B. Betrug) bestraft⁴³⁹.
- ▶ Die Verfahren verzögerten sich so lange, dass Zeugenaussagen schwierig würden oder neue Verstöße dazukämen.⁴⁴⁰
- ▶ Die Schwierigkeit, den Schaden angemessen zu bewerten⁴⁴¹
- ▶ Das Fehlen identifizierbarer individueller „Opfer“ des Umweltstrafrechts, da der Opfergedanke für die Staatsanwaltschaft zentral sei.⁴⁴²
- ▶ Bei Straftaten von Unternehmen könne jeweils nur eine Tat zu einem spezifischen Zeitpunkt nachgewiesen werden, obwohl das entsprechende gesetzwidrige Verhalten wahrscheinlich über einen längeren Zeitraum praktiziert wurde.⁴⁴³

Bei Ordnungswidrigkeiten wurden als Gründe für geringe Fallzahlen oder Sanktionen angeführt:

- ▶ Unternehmen hätten eine „Lernkurve“, die zu weniger Verstößen führe, je länger eine Rechtsnorm existiere.⁴⁴⁴
- ▶ Bei Einstellung eines Strafverfahrens erfolge oft keine Verweisung an die zuständige Behörde zur Verfolgung als Ordnungswidrigkeit.
- ▶ Der Nachweis des Vorsatzes sei schwierig.⁴⁴⁵
- ▶ Die Zuverlässigkeit von Gewerbetreibenden könne schon bei Bußgeldbescheiden über 200 EUR aberkannt werden, daher hielten sich die Gerichte zurück, um nicht die Existenzgrundlage der TäterInnen zu vernichten.⁴⁴⁶
- ▶ Die Gerichte setzten die Höhe des Bußgeldes im Einspruchsverfahren herab, wobei die Aussagen zur Häufigkeit zwischen verschiedenen InterviewpartnerInnen variierten.

⁴³⁴ Interview Nds 1.

⁴³⁵ Interview NRW 2.

⁴³⁶ Interview NRW 6.

⁴³⁷ Interview Bln 4.

⁴³⁸ Interview BW 6.

⁴³⁹ Interview NRW 2.

⁴⁴⁰ Interview Bln 4.

⁴⁴¹ Interview Bln 2.

⁴⁴² Interview MV 4.

⁴⁴³ Interview BW 5 und Nds 3.

⁴⁴⁴ Interview BUND 1.

⁴⁴⁵ Interview BUND 1.

⁴⁴⁶ Interview MV 4.

7.5.4.3 Verwaltungsinstrumente neben dem Ordnungswidrigkeitenrecht

Die interviewten Personen aus Verwaltungsbehörden gaben eine Reihe von Vollzugs- und Sanktionsinstrumenten an, die sie neben Ordnungswidrigkeiten nutzen.

An weitgehend allgemein anwendbaren Instrumenten, teilweise mit Bezug zu Unternehmen, wurden genannt:

- ▶ Mehrfach genannt: Erörterung vor Ort, Aufklärung und Beratung
- ▶ Verwarnungen vor Bußgeldern wegen der erzieherischen Wirkung⁴⁴⁷
- ▶ Zwangsmaßnahmen, z. B. Ersatzvornahme auf Kosten der TäterIn oder Festsetzung von Zwangsgeld zur Durchsetzung von Anordnungen⁴⁴⁸
- ▶ Stilllegungen und nachträgliche Anordnungen⁴⁴⁹
- ▶ Kostenübernahme von Ermittlungsaufwendungen⁴⁵⁰
- ▶ Wiederstellung des ordnungsgemäßen Zustands⁴⁵¹
- ▶ Gefahrenrechtliche Kostenübertragung an Verhaltens- oder Zustandsstörer⁴⁵²
- ▶ Informelle Maßnahmen wie Gespräche und Vereinbarungen mit Unternehmen als Alternative zu Rechtsstreit mit Widerspruch und Klage; das funktioniere wegen der Sorge der Unternehmen um ihr Image, führe oft zu schnelleren Lösungen und könne betroffenen Nachbarn direkt helfen.⁴⁵³
- ▶ Insbesondere bei jungen Unternehmen der Besuch von Fachlehrgängen (freiwillig oder per Anordnung)⁴⁵⁴
- ▶ Eintragung in das Gewerbezentralregister (ab 200 € Bußgeld). Das sei für Unternehmen wegen der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen sehr relevant.⁴⁵⁵
- ▶ Antrag auf Gewerbeuntersagung oder Wechsel der Geschäftsführung oder Beistellung einer zweiten verantwortlichen Person⁴⁵⁶

Daneben wurde eine Reihe von Instrumenten aufgeführt, die in einzelnen Fachgesetzen (z. B. KrWG, BNatSchG, TEHG) vorgesehen sind:

- ▶ Die Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustands, freiwillig oder durch Anordnung, vor einer Sanktionierung. Die Kosten seien oft höher als bei einem Bußgeld.⁴⁵⁷
- ▶ Einzelanordnungen nach § 51 KrWG, bei Verstoß Untersagungsanordnung nach § 53 Abs. 3 KrWG⁴⁵⁸
- ▶ Untersagung der Weiterfahrt, Sicherstellung und Rückführung (Abfallverbringung)⁴⁵⁹

⁴⁴⁷ Interview MV 3.

⁴⁴⁸ Interview MV 5.

⁴⁴⁹ Interview Nds 1.

⁴⁵⁰ Interview MV 3.

⁴⁵¹ Interviews MV 3 und Nds 6.

⁴⁵² Interview MV 1.

⁴⁵³ Interview Nds 1.

⁴⁵⁴ Interview Bln 4.

⁴⁵⁵ Interview Nds 6.

⁴⁵⁶ Interview Bln 4.

⁴⁵⁷ Interview Nds 6.

⁴⁵⁸ Interview Bln 4.

⁴⁵⁹ Interview BUND 2.

- ▶ Gewerberechtliche Revisionschreiben; in diesen wird um Abhilfe bis zu einem bestimmten Datum gebeten, wobei der Vollzug schriftlich zu melden ist und behördliche Kontrollbesuchen erfolgen.⁴⁶⁰
- ▶ Tierhaltungsverbot (Arten- und Tierschutz)⁴⁶¹
- ▶ Anordnungen auf der Grundlage von Generalklauseln im Bundesnaturschutzgesetz und im Ausführungsgesetz (z. B. Anordnung der Neubepflanzung). Trotz höherer Kosten im Vergleich zum Bußgeld würde dies von TäterInnen eher akzeptiert.⁴⁶²
- ▶ Beschlagnahme oder Einziehung im Artenschutzrecht. Dies sei oft wirksamer als ein Bußgeld.⁴⁶³
- ▶ Spezifische wirtschaftliche Sanktionen in bestimmten Gesetzen (Emissionshandel)⁴⁶⁴
- ▶ Veröffentlichung im Bundesanzeiger („blame and shame“) (Emissionshandel)⁴⁶⁵
- ▶ Entzug oder Einschränkung von Zertifikaten im Bereich Abfalltransport⁴⁶⁶

7.5.4.4 Wahl der Vollzugs- oder Sanktionsinstrumente

Hinsichtlich der Wahl des geeigneten Vollzugs- oder Sanktionsinstruments wurden die PraktikerInnen aus der Verwaltung gefragt, nach welchen Kriterien sie entscheiden, ein Delikt als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen oder als mögliche Straftat an die Staatsanwaltschaft weiter zu leiten.

Überwiegend wurde hierzu darauf verwiesen, dass dies gesetzlich vorgegeben sei, wobei teilweise auf § 41 OWiG, teilweise auf Regelungen z. B. im Abfallverbringungsgesetz oder im Bundesnaturschutzgesetz, hingewiesen wurde. Vereinzelt wurde eine landesweite Verwaltungsvorschrift angeführt, welche diese Frage regelt. Einzelne PraktikerInnen gaben jedoch an, auf andere Kriterien bei der Wahl des Instrumentariums abzustellen. Teilweise wurde angegeben, bei Vorsatz, grober Fahrlässigkeit oder starker Umweltverschmutzung Strafanzeige zu stellen. Teilweise wurde erklärt, sich nicht immer für die Abgabe an die Staatsanwaltschaft zu entscheiden, da man mit einem Bußgeld im Vergleich zum Strafverfahren, das oft ganz und sonst zumindest gegen Auflagen eingestellt werde, eine höhere Strafe erziele und das Geld in die eigene Kasse fließe. Es wurde auch kritisiert, dass die Polizei oder die Staatsanwaltschaft Fälle, in denen sie keinen Straftatbestand ermittelten, meistens nicht zur Verfolgung als Ordnungswidrigkeit an die Umweltbehörden weiterleiteten. Vereinzelt wurde angegeben, strafrechtsrelevante Fälle an diejenigen Staatsanwälte weiterzuleiten, die zur Verhängung hoher Strafen bereit seien. In einem Interview wurde erklärt, sich bei einem erheblichen Schaden im industriellen Bereich mit der Staatsanwaltschaft abzusprechen, ob diese den Fall übernehmen wolle.

Weiterhin wurden alle PraktikerInnen gefragt, in welchen Fällen sie das Strafrecht für angemessen hielten und wann sie stärker auf andere Instrumente wie z. B. das Ordnungswidrigkeitenrecht, betriebliche Compliance oder Aufklärungskampagnen setzen würden.

In den Antworten wurde teilweise auf den Unterschied zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen hingewiesen und Instrumente wie Aufklärung und Anhörungen, das Zivil- und Verwaltungsrecht als geeignete Mittel zur Vermeidung von Umweltschäden angeführt. Insgesamt tendierten die Aussagen in den Interviews dazu, das Strafrecht in schwerwiegenden Fällen als „ultima ratio“ anzuwenden und in sonstigen Fällen eher auf andere Instrumente, insbesondere das Ordnungswidrigkeitenrecht, zu setzen. Dabei variierte das Verständnis von schwerwiegenderen Fällen: Das Strafrecht

⁴⁶⁰ Interview BW 3.

⁴⁶¹ Interview Nds 2.

⁴⁶² Interview Nds 6.

⁴⁶³ Interview Nds 6.

⁴⁶⁴ Interview BUND 1.

⁴⁶⁵ Interview BUND 1.

⁴⁶⁶ Interview Nds 7.

solle bei schweren Verstößen, bei organisierten Strukturen (nicht notwendigerweise organisierte Kriminalität), bei gewerblichen Händlern, bei Absicht, bei Vorsatz und großen und exemplarischen Fällen (z. B. Gewässerverunreinigungen) und bei erheblichen Folgen eingesetzt werden. Vereinzelt wurde jedoch die tatsächliche Eignung des Umweltstrafrechts in diesen Fällen bezweifelt, da es derzeit zu kompliziert sei und nicht vernünftig umgesetzt werde; das Ordnungswidrigkeitenrecht wurde bei schweren Umweltdelikten ganz überwiegend aber nicht als Alternative gesehen.

In nicht schwerwiegenden Fällen bevorzugten die meisten Befragten das Ordnungswidrigkeitenrecht, ebenfalls mit Unterschieden im Detail: In kleineren Fällen, bei Unwissenheit und bei Fahrlässigkeit in Fällen geringen Ausmaßes. Einige PraktikerInnen sprachen sich dabei ausdrücklich für eine Ausweitung des Ordnungswidrigkeitenrechts zulasten des Umweltstrafrechts aus, da das Ordnungswidrigkeitenrecht zu schnelleren Ergebnissen führe und dadurch abschreckender wirke, außerdem einen besseren Zugang zu den TäterInnen ermögliche und schließlich zur Entlastung der Staatsanwälte führe. In einem Interview wurde kritisiert, dass insbesondere im Abfallbereich oft „mit Kanonen auf Spatzen“⁴⁶⁷ geschossen werde. Eine Ersetzung des Strafrechts durch das Ordnungswidrigkeitenrecht wurde insbesondere bei rein formalen Verstöße sowie mehrfach bei Artenschutzdelikten durch Privatpersonen („ahnungslose Touristen“) für sinnvoll gehalten; im letztgenannten Fall wurde die Einführung von Mengenschwellen oder Ähnlichem vorgeschlagen. Vereinzelt wurde betont, dass die Anwendung des Ordnungswidrigkeitenrechts bei Fahrlässigkeit und geringem Schaden zwar grundsätzlich ausreiche, aber der Bußgeldrahmen bei Wiederholungstätern oder grober Fahrlässigkeit ausgeschöpft werden müsse. In einem Interview wurde dagegen der „Wust an Bußgeldvorschriften“ kritisiert und vorgeschlagen, sich auf das Wesentliche zu beschränken.

In einzelnen Interviews wurde auch auf die Möglichkeit hingewiesen, über das Ordnungswidrigkeitenrecht Sanktionen gegen Unternehmen, d.h. juristische Personen, zu verhängen.

Über das Ordnungswidrigkeitenrecht hinaus führten mehrere PraktikerInnen weitere Instrumente an, die sie dem Strafrecht in bestimmten Fällen vorziehen oder an die Seite stellen.

Dazu gehören diverse Aufklärungsmaßnahmen, z. B. im Artenschutzrecht sowohl eine bessere Aufklärung der Bevölkerung als auch der Händler, etwa durch den Zentralverband zoologischer Fachbetriebe. Auch solle der Handel, etwa über eindeutigere Kennzeichnungspflichten z. B. zur besseren Erkennbarkeit von Naturentnahmen,⁴⁶⁸ stärker in die Pflicht genommen werden. Als mögliche Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen wurden außerdem genannt: Ein Netz von ehrenamtlichen Beratern zur Beratung von BürgerInnen beim Umgang mit geschützten Arten, wie es bzgl. Hornissen erfolgreich gewesen sei, ein Umwelttelefon, die kostenlose Beratung durch Baumsachverständige und Informationsstände bei Stadtfesten.⁴⁶⁹ Aufklärungskampagnen wurden von einigen Befragten begrüßt, jedoch auch auf Schwierigkeiten hingewiesen, nämlich knappes Personal und die Notwendigkeit, bei Kampagnen auf Bundesebene die unterschiedlichen Vorstellungen der Bundesländer einzubeziehen. Vereinzelt wurde angemerkt, dass die Gesellschaft weitgehend umweltbewusst sei und dass Unternehmen sich selbst informieren könnten und müssten. In einem Interview wurde bei einfachem Fehlverhalten generell Beratung als Maßnahme vorgeschlagen.

In einem Interview wurden für den Bereich der Landwirtschaft (weitere) Anreize durch *cross-compliance*, d. h. die Zahlung von Prämien für die Einhaltung von Umweltstandards, als mögliche Maßnahmen erwähnt.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Interview MV 7.

⁴⁶⁸ Eine Naturentnahme ist die Entnahme einer Pflanze oder eines Tiers direkt aus der Natur.

⁴⁶⁹ Interview Nds 6.

⁴⁷⁰ Interview BW 1.

7.5.5 Besonderheiten beim Vollzug gegenüber Unternehmen

In den Interviews wurden die PraktikerInnen auch zu Erfahrungen im Vollzug gegenüber Unternehmen und Besonderheiten dabei befragt. Hierzu konnten die InterviewpartnerInnen nur teilweise Informationen geben; insbesondere schien ein Teil der PraktikerInnen entweder nur mit Unternehmen oder nur mit Einzelpersonen zu tun zu haben, so dass die Vergleichsmöglichkeit fehlte. Zudem ist zu beachten, dass der Begriff „Unternehmen“ von den InterviewpartnerInnen so verstanden wurde, dass auch einzelne landwirtschaftliche Betriebe oder Schiffe darunter gefasst wurden.

Dennoch haben die Interviews gezeigt, dass beim Vollzug gegenüber Unternehmen Besonderheiten bestehen. Zwar gaben die InterviewpartnerInnen zumeist an, dass sie bei Unternehmen und Einzelpersonen gleich vorgehen, doch stellt der Vollzug gegenüber Unternehmen bestimmte Herausforderungen dar. Die entsprechenden Besonderheiten werden im Folgenden wiedergegeben.

Box 4: Die strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen im deutschen Recht

Das deutsche Recht sieht keine strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen vor.⁴⁷¹ Strafen nach dem StGB können nur für natürliche Personen verhängt werden. Anders sieht dies bei Bußgeldern aus. Die Troika aus §§ 9, 30, 130 OWiG ermöglicht die Ahndung unternehmensbezogener Verstöße. Hiernach können gegen Unternehmen Geldbußen verhängt werden, sofern eine Leistungsperson, etwa der Geschäftsführer oder ein Vorstandsmitglied, eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen haben. Ordnungswidrig handeln Leistungspersonen eines Unternehmens etwa auch dann, wenn sie Aufsichtsmaßnahmen unterlassen und es dadurch zu Straftaten kommt.

7.5.5.1 Ermittlungsaufwand bei den Behörden

Nach Angaben der PraktikerInnen ist der Ermittlungsaufwand beim Vollzug des Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts gegenüber Unternehmen höher. Dies wurde damit begründet, dass es aufwändig und schwierig sei, einem Unternehmen einen festgestellten Verstoß gegen das Umweltrecht nachzuweisen und zuzurechnen. Gleiches gilt für die Ermittlung des Gewinns, der durch den Rechtsverstoß erwirtschaftet wurde. Außerdem lässt sich nur schwer nachweisen, dass hinter einem Verstoß ein plan- und regelmäßiges Verhalten steckt. Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen oder Sichtung von Dokumenten sind mit höherem Aufwand verbunden.

Um ein Bußgeld gegen ein Unternehmen zu verhängen, muss eine der Leitungspersonen entweder selbst eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen haben, oder aber Aufsichtspflichten verletzt haben. Dies stellt die Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden vor die Herausforderung, die für den Verstoß gegen das Umweltrecht rechtlich verantwortliche Person zu ermitteln. Diesbezüglich wurde von den InterviewpartnerInnen darauf verwiesen, dass sich etwa die Geschäftsführer regelmäßig vertraglich dahingehend absicherten, dass sich eine Aufsichtspflichtverletzung nicht nachweisen

⁴⁷¹ Im Koalitionsvertrag 2018 ist allerdings eine Neuregelung des Sanktionsrecht für Unternehmen vorgesehen. Es soll sichergestellt werden, dass bei „Wirtschaftskriminalität grundsätzlich auch die von Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern profitierenden Unternehmen stärker sanktioniert werden“, S. 128, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

lasse.⁴⁷² Insgesamt seien die arbeitsvertraglichen Regeln oft so undurchsichtig, dass die für den Verstoß verantwortliche Person nicht ermittelt werden könne.⁴⁷³ Je größer das Unternehmen, umso besser ließen sich Verantwortlichkeiten kaschieren.⁴⁷⁴ Ein Interviewpartner formulierte in Bezug auf Unternehmen: „Da sind viele Köche unterwegs, und natürlich hat keiner den Brei verdorben.“⁴⁷⁵

Grundsätzlich hielten mehrere PraktikerInnen die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen für das Unternehmen für eine abschreckende Sanktion. Gleichzeitig sei die Ermittlung des durch den Verstoß erwirtschafteten Gewinns wegen der notwendigen Auswertung der Buchhaltung aber auch zeitaufwändig und benötige besondere Expertise.⁴⁷⁶ Aus diesem Grund gibt es beispielsweise bei der Staatsanwaltschaft Verden in Niedersachsen ein Sonderdezernat für unternehmensbezogene Umweldelikte.⁴⁷⁷ Dieses sei eingerichtet worden, weil die Gewinnabschöpfung als prägendes Element bei der Verfolgung unternehmensbezogener Umweldelikte gesehen wird.

7.5.5.2 Waffengleichheit zwischen Behörden und Unternehmen

Als weitere Herausforderung wurde die fehlende Waffengleichheit zwischen Behörden und Unternehmen benannt. Diese rührt unter anderem daher, dass die Unternehmen faktisch mehr über ihre Tätigkeiten und Betriebsabläufe und damit auch über Verursachungszusammenhänge wissen. Behörden fällt es entsprechend schwer, die Verantwortung für Umweltrechtsverstöße Einzelpersonen zuzuweisen. Zudem wirkten sich Defizite in der Behördenkooperation insbesondere bei der Strafverfolgung gegen Unternehmen aus.

Unternehmen sind oft entweder intern oder extern anwaltlich beraten, was insbesondere von den interviewten StaatsanwältInnen hervorgehoben wurde. Dies wirke sich vor allem auf die Strafverfahren aus, die StaatsanwältInnen und RichterInnen viel abverlangten.⁴⁷⁸ Geschickte Verteidiger würden Strafverfahren unter Ausnutzung der prozessualen Rechte so in die Länge ziehen, dass die überlasteten Gerichte irgendwann resignierten und das Verfahren etwa über einen Deal nach § 257c StPO⁴⁷⁹ mit deutlich niedrigeren Strafen beendeten.⁴⁸⁰ Dies sei generell bei unternehmensbezogenen Straftaten, einschließlich der Umweltstraftaten, zu beobachten.

Insbesondere InterviewpartnerInnen bei der Polizei waren der Ansicht, dass die nach der StPO zur Verfügung stehenden Ermittlungsmaßnahmen zur Ausermittlung des Sachverhalts im Unternehmenskontext nicht ausreichten. So sei ohne verdeckte Maßnahmen, etwa eine Telefonüberwachung nach § 100a StPO, nur schwer nachzuweisen, wer konkret im Unternehmen gehandelt habe und für einen Rechtsverstoß verantwortlich sei und inwiefern hinter einem einzelnen Rechtsverstoß ein planmäßiges Verhalten stecke.⁴⁸¹

⁴⁷² Interview MV 5.

⁴⁷³ Interview Nds 1.

⁴⁷⁴ Interview BUND 1.

⁴⁷⁵ Interview MV 7.

⁴⁷⁶ Interview Nds 3.

⁴⁷⁷ Interview Nds 5.

⁴⁷⁸ Interview MV 2.

⁴⁷⁹ § 257c StPO erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen eine Vereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft, dem Gericht und der Verteidigung über den Fortgang und das Ergebnis eines Strafverfahrens. Ein Beispiel ist eine Vereinbarung über das Strafmaß.

⁴⁸⁰ Interview Bln 2.

⁴⁸¹ Interview Nds 3.

7.5.5.3 Selbstverständnis der Verwaltungsbehörden

Mehrere InterviewpartnerInnen bei Polizei und Staatsanwaltschaft kritisierten das von ihnen wahrgenommene Selbstverständnis der Verwaltungsbehörden als "Dienstleister der Unternehmen"⁴⁸². Verwaltungsbehörden seien eher zögerlich, Umweltdelikte anzuzeigen, um es sich nicht mit den örtlichen Unternehmen zu verscherzen⁴⁸³ oder einzelne MitarbeiterInnen würden behördenintern mit Rücksicht auf ökonomische Argumente „zurückgepiffen“⁴⁸⁴. So seien die Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen beispielsweise eher daran interessiert, Unternehmen beim ordnungsgemäßen Betrieb zu unterstützen.⁴⁸⁵ Ein Staatsanwalt berichtete von einem Fall einer Luftverunreinigung durch ein größeres Unternehmen: „Das Landratsamt hat über einen längeren Zeitraum Gespräche geführt, aber keine Strafanzeige erstattet. Dann haben sie den Fall wegen der Größe der Anlage ans Regierungspräsidium abgegeben und dieses hat sofort Anzeige erstattet; es war weiter weg vom Unternehmen.“⁴⁸⁶ Dieses Selbstverständnis der Verwaltungsbehörden habe Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden.⁴⁸⁷ Fälle würden von den Verwaltungsbehörden nur selektiv an die Staatsanwaltschaft abgegeben.⁴⁸⁸

Diese Einschätzung seitens der Strafverfolgungsbehörden wurde durch einzelne Aussagen der InterviewpartnerInnen aus Verwaltungsbehörden indirekt bestätigt. Diese scheinen vorrangig nach pragmatischen und schnellen Lösungen zu suchen, wozu Bußgeld- und Strafverfahren nicht gezählt werden. So werde etwa seitens eines Gewerbeaufsichtsamts der informelle Weg über Gespräche, Vereinbarungen und Dialog mit den Unternehmen als Alternative zu einem Rechtsstreit mit Widerspruch und Klage bevorzugt, wenn dies zu schnelleren Lösungen führt.⁴⁸⁹ Ähnlich berichteten andere BehördenmitarbeiterInnen, dass zunächst im Vordergrund des Verwaltungshandelns stehe, den Unternehmer zu überzeugen, sich rechtskonform zu verhalten. Erst wenn bei einer Überprüfung festgestellt werde, dass Abmachungen nicht eingehalten würden, komme es zu verwaltungsrechtlichen Zwangsmaßnahmen.⁴⁹⁰

7.5.5.4 Sanktionierungsmöglichkeiten gegen Unternehmen

Die unterschiedlichen Sanktionierungsmöglichkeiten für Straftaten im Unternehmenskontext bewerteten InterviewpartnerInnen unterschiedlich.

Die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung wurde von mehreren PraktikerInnen als abschreckend eingeschätzt. Sie sei eine geeignete Maßnahme zur Bekämpfung von Umweltkriminalität, da sie Unternehmen am meisten treffe.⁴⁹¹ Die Gewinnabschöpfung habe große Konsequenzen für Unternehmen, wodurch ein Anreiz entstehe, Personal einzustellen und zu schulen.⁴⁹²

Als weitere abschreckende Maßnahme wurde der Eintrag eines Bußgeldes etwa gegen einen Geschäftsführer in das Gewerbezentralregister genannt, was derzeit ab 200 EUR möglich ist. Da Unter-

⁴⁸² Interview Nds 3.

⁴⁸³ Interview MV 7.

⁴⁸⁴ Interview BW 5.

⁴⁸⁵ Interview Nds 7.

⁴⁸⁶ Interview BW 6.

⁴⁸⁷ Interview Nds 3.

⁴⁸⁸ Interview BW 6.

⁴⁸⁹ Interview Nds 1.

⁴⁹⁰ Interviews BW 4 und MV 4.

⁴⁹¹ Interview Nds 5.

⁴⁹² Interview Nds 5.

nehmen mit entsprechendem Eintrag im Gewerbezentralregister nicht mehr an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen können, könne ein Bußgeld kombiniert mit dem Eintrag erhebliche Konsequenzen haben.⁴⁹³

Bußgelder an sich wurden unterschiedlich bewertet. Positiv wurde zunächst die Möglichkeit hervorgehoben, bei Ordnungswidrigkeiten im Unternehmenskontext ein höheres Bußgeld zu verhängen als bei Einzelpersonen.⁴⁹⁴ Die Verhängung einer Verbandsgeldbußen nach § 30 OWiG gegen die juristische Person sei, so eine Interviewpartnerin, effektiver als das Vorgehen gegen natürliche Personen, da z. B. Geschäftsführer oft wechselten.⁴⁹⁵ Ein anderer Interviewpartner differenzierte hier zwischen kleinen Unternehmen, bei denen die Verhängung eines Bußgelds gegenüber dem Geschäftsführer effektiv sein könnte, und größeren Unternehmen.⁴⁹⁶ Zudem wurden auch darauf hingewiesen, dass ein Bußgeld nach § 30 OWiG nur möglich sei, wenn einer "leitenden Person" ein Fehlverhalten vorgeworfen werden kann, was die Verhängung eines Bußgeldes gegen Unternehmen erschwere.⁴⁹⁷

Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass sich ein vorsätzliches Verhalten in Fällen der Aufgaben-delegation schwieriger nachweisen lasse, so dass das Bußgeld häufig geringer ausfalle, als ein potentieller wirtschaftlicher Vorteil für das Unternehmen.⁴⁹⁸ Außerdem wurde kritisiert, dass oft von hohen Bußgeldern abgesehen würde, da solche zu einer Aberkennung der Zuverlässigkeit des Unternehmers führen könnten, die zumeist Genehmigungsvoraussetzung ist.⁴⁹⁹ Andererseits wurde die Einschätzung geäußert, dass der Bußgeldrahmen ausreiche, sofern er denn ausgeschöpft werde.⁵⁰⁰

Auch zur abschreckenden Wirkung von Strafverfahren im Unternehmenskontext gab es keine einheitliche Meinung. Einige InterviewpartnerInnen gingen davon aus, dass schon allein die Eröffnung des Strafverfahrens für einen im Unternehmenskontext begangenen Rechtsverstoß abschreckende Wirkung habe, da hierdurch das Unternehmen an den Pranger gestellt würde.⁵⁰¹ Andererseits wurde darauf verwiesen, dass Geldzahlungen nur begrenzte wirtschaftliche Auswirkungen hätten, da diese bei Unternehmen einkalkuliert und eingepreist seien.⁵⁰² Das Verhalten von Gerichten und Staatsanwaltschaften wurde unterschiedlich beurteilt. So wurde teilweise positiv hervorgehoben, dass Rechtsverstöße im Unternehmenskontext ernst genommen und Strafverfahren nur gegen hohe und damit abschreckende Zahlungsaufgaben eingestellt würden.⁵⁰³ Teilweise würden Gerichte aber Strafverfahren auch durch einen Deal nach § 257c StPO mit zu geringen Strafen beenden.⁵⁰⁴

Zur betrieblichen Compliance, also betrieblichen Maßnahmen zur Sicherung der Einhaltung des Gesetzes, gab es ebenfalls unterschiedliche Einschätzungen. So wurde einerseits darauf hingewiesen, dass betriebliche Compliance insbesondere bei schwerwiegenden Delikten wichtig sei, da es ansonsten zu

⁴⁹³ Interview Nds 6 für den Bereich des Natur- und Artenschutzes: „Wenn Ermessensspielraum besteht, dann ist das Bußgeld bei Unternehmen 25 bis 50% höher als bei Privatpersonen.“

⁴⁹⁴ Interview Nds 6.

⁴⁹⁵ Interview Bln 4.

⁴⁹⁶ Interview BUND 1.

⁴⁹⁷ Interview Nds 6.

⁴⁹⁸ Interview BUND 1.

⁴⁹⁹ Interview MV 4.

⁵⁰⁰ Interview NDS 3.

⁵⁰¹ Interview Nds 4.

⁵⁰² Interview MV 1.

⁵⁰³ Interview Nds 2.

⁵⁰⁴ Interview Bln 2.

viel größeren Schäden kommen würde.⁵⁰⁵ Andererseits wurde als Bedenken geäußert, dass Unternehmen vorrangig Gewinne machen wollen und die betriebliche Compliance vermutlich oft dahinter zurückstehe.⁵⁰⁶ So werde betriebliche Compliance gezielt genutzt, um die strafrechtliche Haftung des Vorstandes zu begrenzen. Außerdem funktioniere die betriebliche Compliance dann nicht, wenn der Compliance-Beauftragte selbst in die strafrechtliche Aktivitäten involviert ist. Gerade wegen der Bedenken wurde die Bedeutung von hohen Strafen und Gewinnabschöpfung hervorgehoben. Letztere treffe die Unternehmen in ihrem Streben nach Gewinnen stärker und setze daher Anreize, entsprechendes Personal einzustellen und zu schulen.

7.6 Mögliche Erklärungsansätze für die statistische Entwicklung der Umweltkriminalität

Die InterviewpartnerInnen wurden befragt, ob in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich über einen mittelfristigen Zeitraum ein Rückgang oder Anstieg der Fallzahlen festzustellen sei. Die Antworten auf diese Fragen waren nicht einheitlich, wobei nicht alle der Interviewten die Frage beantworten konnten. Die in der PKS abgebildete statistische Entwicklung – eine sinkende Anzahl von Umweldelikten – spiegelt sich also nicht in allen Institutionen, die im Vollzug tätig sind, in gleicher Weise wider.

Dabei wurde teilweise nach verschiedenen Deliktsbereichen differenziert; so wurde beobachtet, dass Gewässerverschmutzungen und Abfallablagerungen eher zurückgegangen seien. Durch Änderungen des Rechtsrahmens, veränderte Kontrollmöglichkeiten durch mehr Personal oder verstärkte Meldungen durch BürgerInnen ergeben sich aber in anderen Bereichen ein Anstieg der Fallzahlen;⁵⁰⁷ genannt wurden hier beispielsweise der Bereich Abfalltransporte⁵⁰⁸, das illegale Abstellen von Altfahrzeugen⁵⁰⁹ sowie Änderungen der Vorschrift zum unerlaubten Umgang mit Abfällen (§ 326 Abs. 2 StGB)⁵¹⁰

Als mögliche Gründe für einen Rückgang von Fallzahlen wurden jeweils mehrmals genannt:

- ▶ Ein Rückgang von Kontrollen durch Behörden
- ▶ Ein verbessertes Umweltbewusstsein innerhalb der Bevölkerung bzw. mehr öffentliches Interesse
- ▶ Verbesserte Umwelttechnologien in Unternehmen
- ▶ Ein immer komplizierterer umweltrechtlicher Rahmen, der einen effektiven Vollzug erschwert
- ▶ Die Verlagerung der Kontrolltätigkeit auf Unternehmen selber
- ▶ Eine Verlagerung von Prioritäten innerhalb von Vollzugsbehörden weg vom Bereich der Umweltkriminalität

Als möglicher Grund für einen Anstieg der Fallzahlen wurden jeweils mehrfach genannt:

- ▶ Mehr Meldungen und Anzeigen als früher, möglicherweise erleichtert durch Möglichkeiten, online Anzeige zu erstatten. Hierbei wurde auch beobachtet, dass die Anzahl der Anzeigen aus der Bevölkerung nach medienpräsenten Fällen steige⁵¹¹.

⁵⁰⁵ Interview Bln 1.

⁵⁰⁶ Interview Nds 3.

⁵⁰⁷ Die Aussage bezog sich teilweise auch auf Ordnungswidrigkeiten, beispielsweise Interviews MV 5, Bln 4, BW 4 und BUND 1.

⁵⁰⁸ Interviews Nds 7 und BW 5.

⁵⁰⁹ Interview Bln 2.

⁵¹⁰ Interview MV 2.

⁵¹¹ Interview BW 2.

- ▶ Verschärfungen der Rechtslage bzw. Erweiterung von Tatbeständen
- ▶ Verstärkte behördliche Aufsicht oder verändertes Kontrollverhalten von Behörden, mehr Personal für Kontrollen in einzelnen Bereichen oder Bundesländern⁵¹²
- ▶ Änderungen der Rechtsprechung bzw. der Rechtsrahmens (z. B. eine Beweislastumkehr im Abfallrecht⁵¹³)

Der Zusammenhang zwischen Intensität der Kontrolltätigkeit und Fallzahlen wurde von mehreren Befragten hervorgehoben. Ein Interviewpartner schlussfolgerte: „Oberflächlich betrachtet, könnte man den Rückgang der polizeilich registrierten Straftaten als positiv bewerten. Tatsächlich ist die Entwicklung besorgniserregend. In dem Rückgang der Fallzahlen kommt eine Krise des Umweltstrafrechts und eine mangelnde Akzeptanz zum Ausdruck.“⁵¹⁴

7.7 Verbesserungsvorschläge aus der Praxis

Bei den Antworten auf die Frage danach, was den InterviewpartnerInnen dabei helfen würde, Herausforderungen bei der Verfolgung von Umweldelikten/-ordnungswidrigkeiten (besser) zu meistern, lag ein deutlicher Schwerpunkt auf der Forderung nach besserer personeller und materieller Ausstattung. Dabei wurden drei Punkte genannt: die zahlenmäßige Erhöhung des Personals, die qualitative Verbesserung der Fachkenntnisse dieses Personals und eine bessere technisch-materielle Ausstattung.

- Bezüglich der Erhöhung des Personals wurde beispielsweise eine Aufstockung des Personals für Kontrollen in den Verwaltungsbehörden, aber auch bei Polizei und Zoll verlangt. Bei entsprechender Erhöhung der Fallzahlen würde die Bedeutung der Umweldelikte in der Wahrnehmung von Behörden und Bevölkerung insgesamt steigen.
- Hinsichtlich der Fachkenntnisse sprachen mehrere befragte Personen die Notwendigkeit von Spezialisierung an. Gewünscht werden zum einen mehr und regelmäßiger Fortbildungsangebote. Als Vorbild wurde hier mehrfach die (mittlerweile aufgelöste) Stabstelle Umweltkriminalität des Umweltministeriums in Nordrhein-Westfalen genannt. Zum anderen wurde die konstantere Beschäftigung von Personal mit dem Bereich gewünscht, um die Bildung von Expertise zu ermöglichen. Als Beispiele wurden die Einrichtung von Spezialeinheiten an Landgerichten und Schwerpunktstaatsanwaltschaften genannt, da die Zufallszuweisung an verschiedene Dezernate eine Entwicklung an Spezialwissen verhindere. Zudem sei es nötig, an Gerichten Kammern zu haben, die keine Haftsachen zu bearbeiten haben.⁵¹⁵ Mehrfach wurde auch die Wichtigkeit betont, einen gleichen Wissensstand in sämtlichen mit der Strafverfolgung befassten Behörden zu gewährleisten, da dies die Zusammenarbeit ungemein erleichtere. Auch müsse das Fachwissen von den oberen Behörden in die unteren Behörden gelangen, insbesondere zum Umgang mit ungewöhnlichen Fällen.
- Hinsichtlich der materiellen Ausstattung wurde beispielsweise genannt, verlässliche finanzielle Ressourcen für die Inanspruchnahme externer Labors zur Verfügung zu stellen.

Hiermit eng zusammen hängt der Wunsch nach mehr politischer Unterstützung, den mehrere Befragte äußerten. Der erklärte politische Wille zu einer konsequenten Verfolgung von Umweltstraftaten und -ordnungswidrigkeiten und die entsprechende personelle und materielle Ausstattung würden zu einer

⁵¹² Interviews Nds 7, NRW 1, MV 5, Bln 2, Bln 4.

⁵¹³ Interview BW 5.

⁵¹⁴ Interview NRW 7.

⁵¹⁵ Interview BW 6.

höheren Zahl an Verurteilungen führen. Dies würde das entsprechende Bewusstsein der Bevölkerung stärken und Unternehmen abschrecken.

Als weiterer Punkt wurde von einzelnen Befragten eine verbesserte Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden angesprochen. Gewünscht wurde beispielsweise eine stärkere Vernetzung samt Informationsaustausch, um Unternehmen lückenloser kontrollieren zu können und Muster besser zu erkennen. Auch wurde ein intensiverer Austausch beispielsweise durch Besprechungen für hilfreich gehalten, um die Sensibilität der Behörden und damit die Bereitschaft zum Erstellen von Anzeigen zu erhöhen. Auch die Etablierung von institutionenübergreifenden Teams wurde vorgeschlagen.⁵¹⁶

Vereinzelt wurde der Wunsch nach einer besseren Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden geäußert. Im Bereich der Landwirtschaft wurde als Beispiel eine verbindliche Zusammenarbeit der Behörden (in diesem Fall Bewilligungsstelle und Beratungsstelle) angeregt, da Beratung eher zum Umdenken führe als Sanktionen.⁵¹⁷

Des Weiteren wurde ein besserer Informationszugang benannt. Als Positivbeispiel wurde für Berlin die Versendung von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im Umweltbereich durch die Senatsverwaltung genannt.

Mehrere Befragte hatten außerdem Anregungen in juristischer Hinsicht:

- ▶ Mehrfach angesprochen wurde der Bedarf an klaren und allgemeinverständlichen Regelungen unter Verzicht auf allzu auslegungsbedürftige Begriffe. Für bestehende Regelungen wurden mehr rechtsverbindliche Auslegungshinweise gewünscht, um auf eine einheitliche Anwendung der Gesetze in den Bundesländern und den EU-Mitgliedstaaten hinzuwirken. Als Positivbeispiel wurde die Abfallendeverordnung für Schrott genannt.⁵¹⁸ Als Negativbeispiel wurden die Ausnahmen zum Verbot des Handels mit Elfenbein genannt, da sie kompliziert und unverständlich seien oder der Straftatbestand des § 328 Abs. 3 Nr. 1 StGB, der durch Bezugnahme auf EU Vorschriften „so gut wie nicht anwendbar“⁵¹⁹ sei. Gefordert wurde vereinzelt auch eine Verbesserung der Abfalldefinition und der Abgrenzung zwischen Gebrauchtwagen und Abfall.
- ▶ Einzelne Befragte schlugen vor, eine Strafbarkeit von Unternehmen einzuführen. Bei größeren Unternehmen ließen sich aufgrund der komplexen Organisationsabläufe Pflichtverstöße ansonsten kaum nachweisen. Gewünscht wurde zudem auch § 30 OWiG so zu ändern, dass er nicht nur dann angewendet werden kann, wenn dem Geschäftsführer ein Fehlverhalten vorgeworfen werden kann.
- ▶ Einzelne Befragte wünschten die Möglichkeit der Nutzung verdeckter Maßnahmen z. B. bei schweren Straftaten wie denen des § 330 StGB, die man in den Katalog des § 100a StPO aufnehmen könnte. Gewünscht wurden vereinzelt erweiterte Ermittlungsmöglichkeiten für Verwaltungsbehörden, um beispielsweise Informationen von Mobilfunkanbietern einfacher zu erhalten.
- ▶ Einzelne Befragte schlugen auch vor, im Umweltrecht verstärkt mit einer Beweislastumkehr zu arbeiten. Als Positivbeispiel wurde die Beweislastumkehr im Artenschutzrecht genannt (wer eine geschützte Art besitzt oder handelt, muss nachweisen, dass dies legal geschieht).⁵²⁰ Als

⁵¹⁶ Interviews Nds 7 (Teams aus Mitarbeitenden von Gewerbeaufsichtsämtern, Polizei und Landkreisen, Städten) und NRW 2.

⁵¹⁷ Interview Nds 6.

⁵¹⁸ Interview MV 4.

⁵¹⁹ Interview BW 6.

⁵²⁰ Interview Nds 6.

- weiteres Vorbild wurde das Abfallrecht genannt, wo ein Exportierender nach dem ElektroG nachweisen muss, dass Geräte funktionsfähig sind, um nicht als Abfall eingestuft zu werden.⁵²¹
- ▶ Vorgeschlagen wurde auch eine Entkriminalisierung und Verlagerung ins Ordnungswidrigkeitenrecht in einzelnen Bereichen, vor allem bei kleineren Verstößen.⁵²²
 - ▶ Eine befragte Person sprach eine internationale Aufteilung von Zuständigkeiten vor allem auf EU-Ebene an, beispielsweise im Rahmen der anstehenden Novellierung der EU-Abfallverbringungs-VO, so dass beispielsweise bei einer Verbringung von Abfall durch Deutschland deutsche Behörden nicht zuständig wären.⁵²³
 - ▶ Vorgeschlagen wurde auch einen Anspruch auf Auskünfte von anderen Behörden innerhalb eines bestimmten Zeitraums gesetzlich vorzusehen.⁵²⁴

Zudem wurden die InterviewpartnerInnen dazu befragt, was sich allgemein – also außerhalb ihres eigenen Arbeitsbereichs – bei der Verfolgung von Umweldelikten/Verstößen gegen das Umweltrecht verbessern ließe.

Auch hier wurde die Erhöhung des Personals und eine bessere Expertise durch Schulungen, Schwerpunkteinheiten und Stabsstellen von der Mehrheit der Befragten angesprochen. Auch die bessere Vernetzung der Behörden untereinander wurde gewünscht, um gegenseitig vom vorhandenen Know-How profitieren zu können; in eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag, dass bundesweit einheitliche Prozesse für den Vollzug des Umweltrechts definiert werden sollten.⁵²⁵ Als mögliches Vorbild für Datenaustausch wurde ein europaweites System zur Schnellmeldung und Informationsweitergabe bei technischen Produkten aus dem Bereich Verbraucherschutz genannt. In dieses sind alle zuständigen Behörden eingebunden und „per Knopfdruck“ lassen sich Daten zu Produkten an die zuständige Behörde übermitteln.⁵²⁶

Genannt wurden von einzelnen Befragten die Ausweitung verdeckter Maßnahmen nach § 100a StPO und die Einführung einer Strafbarkeit juristischer Personen.⁵²⁷ Angeregt wurde auch zu prüfen, ob Satellitenerkundung genutzt werden kann, um illegale Abfallablagerungen besser aufzuspüren.⁵²⁸ Als zusätzliche Sanktion wurde vorgeschlagen, dass Unternehmen für bestimmte Tätigkeiten vorgeschriebene Zertifikate entzogen werden können.⁵²⁹ Ebenso wurde der Bedarf identifiziert, gegen Zertifizierer vorgehen zu können, wenn diese Betriebe trotz Unregelmäßigkeiten zertifizieren.⁵³⁰

Auch eine verstärkte Aufklärung der Bevölkerung wurde gewünscht, etwa durch große bundesweite Kampagnen oder Filme⁵³¹. Dies diene auch der Sensibilisierung von VerbraucherInnen, beispielsweise beim Kauf möglicherweise geschützter Blumenarten.

Zur Rechtsvereinfachung wurde als Verbesserungsvorschlag die Wiedergabe der europäischen Regelungen im nationalen Recht genannt, um unübersichtliche Querverweise zu vermeiden.⁵³²

⁵²¹ Interview BW 5.

⁵²² Interview BUND 3.

⁵²³ Interview BUND 3.

⁵²⁴ Interview Nds 6.

⁵²⁵ Interview BW 2.

⁵²⁶ Interview Nds 1.

⁵²⁷ Zum Beispiel Interview Nds 3.

⁵²⁸ Interview BUND 3.

⁵²⁹ Interview BW 1.

⁵³⁰ Interview BW 5.

⁵³¹ Interview Nds 2.

⁵³² Interview Bln 1.

8 Weiterer Forschungs- und Beratungsbedarf

Im Folgenden werden einige Überlegungen zum weiteren Forschungs- und Beratungsbedarf zu Umweltkriminalität in Deutschland angestellt, die sich aus dem Forschungsvorhaben ergeben.

Die folgenden Punkte lassen sich identifizieren:

- ▶ **Schaffung einer umfangreicheren Datengrundlage:** Im vorliegende Vorhaben konnten keine umfassenden Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten und ihrer Ahndung zusammengestellt werden, da solche Daten nicht zentralisiert auf Ebene der Bundesländer gesammelt werden. Eine entsprechende Erfassung und regelmäßige Abfrage wäre sinnvoll, um ein vollständigeres Bild von Verstößen gegen das Umweltrecht in Deutschland zu erhalten. Auch die regelmäßige Erhebung von Daten zur Anzahl der mit dem Vollzug von Umweltrecht und Umweltstrafrecht befassten Personen (in Vollzeitäquivalenten) sowie der Kontrolltätigkeit von Behörden (Anzahl und Art der Kontrollen) über einen bestimmten Zeitraum (z. B. 10 Jahre) hinweg wäre sinnvoll. Damit ließen sich quantitativ unterfütterte Rückschlüsse zu den Gründen für den beobachteten Rückgang der Umweltkriminalität ziehen.
- ▶ **Überblick über verhängte (strafrechtliche) Sanktionen in bestimmten Fällen:** Es existieren kaum öffentlich zugängliche Informationen über von Gerichten bzw. Staatsanwaltschaften für bestimmte Delikte verhängte Sanktionen. Zusätzlich zur Sammlung entsprechender Informationen könnte geprüft werden, inwieweit sich diese künftig bei den statistischen Erfassungen zu Kriminalität mit berücksichtigen lassen. Dies bietet sich auch deswegen an, weil der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode die Schaffung eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes zur Verbesserung der Rechtspflegestatistiken vorsieht. In diesem Zusammenhang ist auch eine Machbarkeitsstudie dazu vorgesehen, wie die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken langfristig zu einer Verlaufsstatistik zusammengeführt werden können.⁵³³ Im Kontext derartiger Prozesse könnten sich Möglichkeiten für die Umsetzung von Ideen zur Verbesserung der statistischen Lage im Bereich Umweltkriminalität bieten.
- ▶ **Machbarkeitsstudie bezüglich der einheitlichen Erfassung umweltbezogener Ordnungswidrigkeiten:** Um dem Mangel an Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten mittelfristig abzuhelpfen, ist die Schaffung eines einheitlichen elektronischen Systems für deren Erfassung ein möglicher Lösungsansatz. Um Ansätze für das Design eines solchen Systems zu entwickeln, könnte eine Machbarkeitsstudie hilfreich sein. Diese könnte analysieren, welche Systeme für Datenerfassung in Behörden bereits verwendet werden, welche best practices für die bundesweit einheitliche Erfassung von Ordnungswidrigkeiten in anderen Rechtsgebieten oder Ländern existieren und ob der derzeitige rechtliche Rahmen weiterentwickelt werden müsste, um ein entsprechendes bundesweit einheitliches System einzuführen. Ebenso könnten erste Dialogveranstaltungen mit PraktikerInnen durchgeführt werden, um die Realisierbarkeit eines entsprechenden Systems zu diskutieren.
- ▶ **Quantitative Abschätzung und monetäre Bezifferung von durch Umweltkriminalität in Deutschland verursachten Schäden:** Um in der Öffentlichkeit, bei politischen EntscheidungsträgerInnen sowie mit dem Vollzug von Umwelt(straf)recht befassten PraktikerInnen ein besseres Bewusstsein für die durch Umweltverstöße verursachten Schäden und Gesundheitsgefahren zu schaffen und die Verhängung von Sanktionen zu fördern, die diesen Schäden angemessen sind, sind quantitative Schätzungen zum Umfang dieser Schäden sowie zu deren monetärer Bezifferung hilfreich. Zu den durch Umweltkriminalität verursachten Schäden gibt es

⁵³³ Vgl. Koalitionsvertrag 2018, S. 133f, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

international bereits einzelne Schätzungen⁵³⁴; zudem gibt es in der Umweltökonomik Methoden, die für die Abschätzung und quantitative Bezifferung solcher Schäden hilfreich sein könnten. Auf dieser Grundlage könnten in einer Studie beispielhaft quantitative Schätzungen sowie eine monetäre Bewertung für Schäden, die durch bestimmte Arten von Umweltstraftaten in Deutschland verursacht werden, entwickelt werden.

- ▶ **Vereinfachung des umweltstrafrechtlichen Rechtsrahmens:** In Interviews kritisierten VollzugspraktikerInnen immer wieder die Komplexität des umweltstrafrechtlichen Rechtsrahmens. Diese Komplexität ergibt sich aus den umweltrechtlichen Normen, auf die Straftatbestände verweisen, unter anderem weil diese Normen zahlreiche Verweise auf das Europarecht enthalten. In einer Studie könnte geprüft werden, welche Vereinfachungsmöglichkeiten – unter Berücksichtigung des europarechtlichen Rahmens – bestehen. Dabei könnten unter anderem rechtsvergleichend Regelungstechniken und -beispiele aus anderen europäischen Ländern aufgegriffen werden.
- ▶ **Machbarkeitsstudie zur Entkriminalisierung zwecks Vollzugsentlastung:** Eine Möglichkeit, die Vollzugsbehörden zu entlasten, besteht darin, Umweltverstöße in ausgewählten Bereichen zu entkriminalisieren. In einer Machbarkeitsstudie könnte untersucht werden, welche Strafrechtsnormen für eine derartige Entkriminalisierung geeignet erscheinen. Beispielsweise ist in der Literatur darauf hingewiesen worden, dass bei der Umsetzung der EU-Umweltstrafrichtlinie durch das 45. Strafrechtsänderungsgesetz neue Straftatbestände auf vorsätzliche oder leichtfertige Begehung beschränkt wurden, während notwendige Änderungen an bestehenden Straftatbeständen auf die Begehung durch einfache Fahrlässigkeit erstreckt wurden – was die Umweltstrafrichtlinie nicht verlangte. Dies hat zu Forderungen geführt, das Umweltstrafrecht allgemein auf vorsätzliche und leichtfertige Begehung zu beschränken.⁵³⁵ Für andere Straftatbestände, z. B. rein formale Verstöße, wäre nach Ansicht von VollzugspraktikerInnen die Anwendung des Ordnungswidrigkeitenrechts vorzugswürdig. In der Studie könnte untersucht werden, ob die damit verbundene Entlastung der Strafvollzugsbehörden durch eine zusätzliche Belastung der Verwaltungsbehörden neutralisiert würde, oder ob eine Entkriminalisierung dennoch vorteilhaft wäre, z. B. weil die Verfahren im Ordnungswidrigkeitenrecht generell schneller abgeschlossen werden als im Strafrecht.
- ▶ **Vorbereitende Arbeit für Anwendungshinweise:** VollzugspraktikerInnen wiesen in den Interviews darauf hin, dass die praktische Anwendung des derzeitigen Rechtsrahmens auf Grund seiner Komplexität schwierig ist. Anwendungshinweise könnten den Rechtsvollzug erleichtern. Die Abstimmung derartiger Anwendungshinweise unter den Bundesländern könnte ein Forschungsvorhaben vorbereiten, das die (vergleichsweise wenige) Rechtsprechung, Literatur sowie die Anwendungspraxis in den Bundesländern untersucht und erste allgemeine Empfehlungen für die Ausgestaltung von Anwendungshinweisen gibt.
- ▶ **Strafrechtliche Haftung von Unternehmen und Umweltkriminalität:** Ein Thema, das nicht im Zentrum des vorliegenden Forschungsvorhabens stand, ist die Diskussion um die strafrechtliche Haftung von Unternehmen. Umweltkriminalität findet natürlich nicht nur im Unternehmenskontext statt. Jedoch ergaben sich im Forschungsvorhaben Hinweise darauf, dass in einem Unternehmenskontext begangene Umweltstraftaten häufig besonders schwerwiegende Auswirkungen haben und teilweise über einen längeren Zeitraum hinweg unentdeckt begangen werden. Zudem wurden Ermittlungsverfahren im Unternehmenskontext als aufwändig und schwierig beschrieben, weil die verantwortliche Person innerhalb des Unternehmens teils nur schwer zu ermitteln sei. Da das deutsche Strafrecht keine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen vorsieht, kommt in diesen Fällen – soweit sich Behörden überhaupt für

⁵³⁴ Nellemann et al. 2016, Farmer 2015, Illes et al. 2014

⁵³⁵ Siehe dazu Sina 2017, S. 105 m. w. N.

ein repressives Vorgehen entscheiden und nicht auf Kooperation setzen – das Ordnungswidrigkeitenrecht zum Einsatz. Vor diesem Hintergrund könnte untersucht werden, wie sich das deutsche Strafrecht im Hinblick auf die Haftung von Unternehmen für Umweldelikte sinnvoll weiterentwickeln lässt.

- ▶ **Vertiefte qualitative Studie zu best practices im Umweltvollzug:** In dem vorliegenden Forschungsvorhaben haben sich Hinweise darauf ergeben, dass Umweltrecht an verschiedenen Orten unterschiedlich effektiv vollzogen wird. Dabei bestehen Unterschiede nicht nur zwischen verschiedenen Bundesländern, sondern teilweise innerhalb eines Bundeslands. In einer vertieften qualitativen Studie könnte untersucht werden, welche Faktoren hinter den Erfolgsbeispielen stehen und welche Bedingungen die Schaffung entsprechend effektiv arbeitender Institutionen begünstigt haben.

9 Gesamtergebnisse und Handlungsempfehlungen

9.1 Gesamtergebnisse

Aus dem Projekt ergeben sich folgende **zentrale Ergebnisse**:

- ▶ In **politischer Hinsicht** haben Umweltkriminalität und ihre negativen Auswirkungen in den letzten Jahren vor allem auf internationaler und europäischer Ebene verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. Dabei sind sehr unterschiedliche Akteure (z. B. Polizei, UN-Organisationen und NGOs) an der Diskussion beteiligt. Auf der EU-Ebene liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten auf Artenschutz- und Abfallkriminalität. In Deutschland bekommt die Diskussion um den Vollzug von Umweltrecht im Allgemeinen sowie Umweltkriminalität im Besonderen derzeit wieder mehr Aufmerksamkeit (z. B. Veröffentlichung einer Neuauflage der Publikation „Umweltdelikte“ durch das UBA im Jahr 2018), steht aber insgesamt nicht hoch auf der politischen Agenda.
- ▶ In **statistischer Hinsicht** ist die zentrale Erkenntnis des Vorhabens, dass die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Fälle von Umweltstraftaten trotz Ausdehnung einzelner Straftatbestände zwischen 2004 und 2016 um 32 % gesunken sind, von 29.117 in 2004 auf 19.704 im Jahr 2016. Im Vergleich dazu haben sich die bekannt gewordenen Fälle aller in der PKS erfassten Straftaten zwischen 2004 und 2016 nur um 4 % verringert.
- ▶ Das **Dunkelfeld**, also die Anzahl der nicht polizeilich bekannt gewordenen Straftaten, wird aber allgemein als **sehr hoch** eingeschätzt. Die Einschätzung gründet sich unter anderem auf der Erfahrung von VollzugspraktikerInnen, dass regelmäßig Verstöße festgestellt werden, wenn Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden, und dass im Unternehmenskontext festgestellte Verstöße teilweise schon über einen längeren Zeitraum andauern. In einigen Bereichen legt zudem der Vergleich zwischen Bundesländern mit unterschiedlichen Kapazitäten für Kontrolltätigkeiten und der daraus jeweils resultierenden Anzahl festgestellter Verstöße eine hohe Dunkelziffer von Umweldelikten nahe.
- ▶ Die vorliegenden statistischen Daten lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf **Gründe für den beobachteten Trend** zu. Nach Ansichten in der Literatur und Aussagen von VollzugspraktikerInnen in für dieses Forschungsvorhaben geführten Interviews ist die sinkende Zahl von polizeilich erfassten Umweldelikten hauptsächlich auf abnehmende Personalkapazitäten in Kontrollbehörden zurückzuführen. Je nach Deliktstyp spielen auch ein verbessertes Umweltbewusstsein und bessere Technologien in Unternehmen eine Rolle.
- ▶ Im Bereich der **umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten** liegen keine bundesweit zentral erfassten Daten vor. Ausnahmen bestehen nur im Bereich des illegalen Handels mit geschützten Arten (Zusammenführung beim Bundesamt für Naturschutz) und der illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung (Zusammenführung beim Umweltbundesamt). Eine deutsch-

landweite Abfrage bei Landesumweltministerien bzw. Landesumweltämtern, Landesverwaltungsämtern und Regierungspräsidien ergab, dass entsprechende Daten auch auf Länderebene nicht zentral erfasst werden. Umfassende belastbare Aussagen zur Entwicklung der umweltbezogenen Ordnungswidrigkeiten in Deutschland sind auf Basis der öffentlich zugänglichen und von Behörden zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich. Dies ist insbesondere auch deswegen problematisch, weil im deutschen System des Vollzugs von Umweltrecht und Umweltstrafrecht die verwaltungsrechtliche Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten ein wichtiges Element darstellt. Ohne nähere Kenntnis entsprechender Vollzugsmaßnahmen ergibt sich daher kein annähernd vollständiges Bild.

- ▶ Die **ökonomischen Analyse des Rechts**, die vor allem in den USA entwickelt wurde, hat Kriterien dafür entwickelt, wann unter Gesichtspunkten von Effizienz und Effektivität welche **Instrumente zur Durchsetzung von Umweltstandards** zum Einsatz kommen sollten. Da im Bereich der Umweltkriminalität häufig weder Einzelpersonen noch Unternehmen direkt und unmittelbar feststellbar zu Schaden kommen und es daher an Klägern fehlt, spielen private Haftungsregelungen gegenüber verwaltungs- und strafrechtlichen Regelungen eine untergeordnete Rolle. Das Strafrecht sollte besonders in Fällen zum Einsatz kommen, in denen das Entdeckungsrisiko sehr niedrig und die sich durch einen Umweltverstoß ergebenden Vorteile sehr groß sind, da ein (verwaltungsrechtliches) Bußgeld in solchen Fällen nicht hinreichend abschreckend wirkt.
- ▶ Zur Durchsetzung des Umweltrechts empfiehlt sich, dass begrenzte Ressourcen für den Rechtsvollzug in möglichst effizienter und effektiver Weise eingesetzt werden. Dabei nehmen die Behörden eine Einschätzung vor, wo die größten Risiken für Rechtsverletzungen und das größte Schadensrisiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt liegt. Auf dieser Grundlage wird ein systematisches Vorgehen für Überwachung/Inspektionen entwickelt. Unternehmen mit höheren Risiken werden z. B. gründlicher bzw. häufiger kontrolliert als andere.
- ▶ Ein entscheidender Faktor für den effektiven Vollzug von Umwelt- und Umweltstrafrecht ist **ausreichendes (Fach-)Personal**. Sowohl bei der Polizei als auch bei den Umweltverwaltungen wird ein Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal bemängelt und auch bei Staatsanwaltschaften und Gericht bestehen teilweise keine ausreichenden personellen Kapazitäten.
- ▶ Ein weiterer wichtiger Faktor für die effektive Strafverfolgung von Umweltdelikten ist eine ausreichende **Spezialisierung des zuständigen Personals**. Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass der Rechtsrahmen vergleichsweise komplex ist und Tatsachenfeststellungen naturwissenschaftlicher Art bei der Strafverfolgung erforderlich macht. Für die Verfolgung von Umweltstraftaten und -ordnungswidrigkeiten sind in Deutschland eine Vielzahl von Behörden zuständig. Nur einige von ihnen sind in unterschiedlichem Umfang auf Umweltstrafrecht spezialisiert. Bei den Staatsanwaltschaften wird das Umweltstrafrecht durch die Geschäftsverteilung weitgehend aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität genommen. Dezernate, die für Umweltstrafsachen zuständig sind, sind aber meistens zusätzlich für andere Arten von Straftaten zuständig. Bei den Gerichten gibt es teilweise landesrechtliche Zuständigkeitskonzentrationen für Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenverfahren auf bestimmte Amtsgerichte. Ansonsten werden teilweise über die Geschäftsverteilung Umweltstrafkammern bei den Landgerichten gebildet, teilweise größere Verfahren vor den Wirtschaftsstrafkammern verhandelt. Bei der Polizei gibt es spezialisierte Ermittlungseinheiten oder Ermittler bei einigen LKAs. Bei den Umweltverwaltungen sind vor allem Sonderbehörden wie die Landesumweltämter auf bestimmte Aufgaben des Vollzugs von Umweltgesetzen spezialisiert. Im Bereich der Ordnungswidrigkeiten ermittelt in der Praxis überwiegend die allgemeine Schutzpolizei. Es gibt auf Ordnungswidrigkeiten spezialisierte SachbearbeiterInnen bei den Umweltbehörden. Ein Faktor, der die Herausbildung einschlägiger Expertise verhindert, ist Personalfluktuations innerhalb von Institutionen. Insgesamt besteht also in Deutschland nur teilweise eine ausreichende Spezialisierung auf Umweltdelikte, wobei das Ausmaß zwischen Bundesländern variiert.

- ▶ Da verschiedene Behörden bei der Verfolgung von Umweltkriminalität mitwirken, ist die **Zusammenarbeit** zwischen diesen ein weiterer bedeutender Faktor für einen effektiven Vollzug von Umweltstrafrecht. Als besonders wichtig werden einerseits regelmäßige formelle Besprechungen, andererseits informelle und persönliche Netzwerke angesehen. Zeit- und Personalressourcen werden dafür jedoch nur aufgewendet, wenn die Zusammenarbeit für die Beteiligten einen Mehrwert für ihre Arbeit hat. Die Kooperation zwischen verschiedenen Behörden funktioniert an verschiedenen Orten und in unterschiedlichen Konstellationen unterschiedlich gut.
- ▶ Beim **Vollzug von Umweltstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht gegenüber Unternehmen** ergeben sich bestimmte Besonderheiten: Der Ermittlungsaufwand ist regelmäßig höher, weil es aufwändig und schwierig ist, einem Unternehmen einen festgestellten Verstoß gegen das Umweltrecht zuzurechnen und den durch den Verstoß erzielten Gewinn zu ermitteln. Für eine strafrechtliche Haftung muss, da das deutsche Recht keine strafrechtliche Haftung von Unternehmen vorsieht, ermittelt werden, wer innerhalb des Unternehmens für die Straftat verantwortlich war. Zudem fließen bei der Auswahl des Vorgehens durch Behörden teilweise Aspekte wie die möglichen wirtschaftlichen bzw. sozialen Auswirkungen einer härteren Sanktion auf ein Unternehmen und seine Arbeitsplätze ein.
- ▶ Bei der Bekämpfung von Umweltverstößen kommen in Deutschland eine Vielzahl von **Instrumenten** zum Einsatz. Das Spektrum reicht von der Bereitstellung von Informationen und Beratung über formellere verwaltungsrechtliche Instrumente wie Bußgelder bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen. Fast alle im Forschungsvorhaben interviewten VollzugspraktikerInnen hielten die gesetzlich zur Verfügung stehenden Sanktionen für ausreichend, um Umwelt(straf)recht effektiv zu vollziehen. Allerdings bezweifelten viele der befragten PraktikerInnen, dass das Umweltstrafrecht in der Praxis abschreckend wirke, weil sich TäterInnen mangels ausreichend engmaschiger Kontrollen sicher fühlten, nicht gefasst und verhaftet zu werden, und der Strafraum nicht ausgeschöpft werde, auch in Fällen wo dies möglicherweise angemessen wäre. Dies bestätigt den Befund in der Literatur, dass im Umweltrecht ein Vollzugsdefizit besteht.
- ▶ Weiterer Forschungsbedarf besteht unter anderem zur Verbesserung der Datenlage (insbesondere zu Umweltordnungswidrigkeiten) und einer möglichen Vereinfachung des Rechtsrahmens.

9.2 Handlungsempfehlungen

Aus den Analysen im Projekt ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

Höhere politische Priorität für den Umweltrechtsvollzug

- ▶ Zuständige politische Institutionen müssen die Wichtigkeit des Umweltrechtsvollzugs und der effektiven Bekämpfung der Umweltkriminalität deutlich machen, um entsprechende Prioritätensetzung in Vollzugsbehörden zu bewirken.

Bessere personelle und technische Ausstattung und Spezialisierung von Behörden

- ▶ Die Erhöhung des Personalbestands in den zuständigen Behörden (insbesondere in Verwaltungsbehörden und Zoll) würde unter anderem verstärkte Kontrollen ermöglichen und damit voraussichtlich zu steigenden Fallzahlen führen.
- ▶ Mit hinreichendem Fachwissen ausgestattete, spezialisierte Institutionen (Verwaltungsbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte) und Personen sind für eine effektive Bekämpfung von Umweltkriminalität erforderlich. Dabei erscheint es wichtig, häufige Personalwechsel sowie fehlende Nachbesetzungen und damit den Verlust von Expertise zu vermeiden. Im Bereich der Verwaltungsbehörden liegt in der Regel bereits eine entsprechende fachliche Zuständigkeit und Spezialisierung vor, insbesondere bei den Sonderbehörden. Wichtig sind

hier hinreichende Fortbildungsmöglichkeiten, sowie die Möglichkeit bei Bedarf externe Beratung (z. B. durch Institutionen wie die Stabstelle Umweltkriminalität in Nordrhein-Westfalen) in Anspruch zu nehmen.

Im Bereich der Staatsanwaltschaften existieren unterschiedliche Modelle, wie Fälle von Umweltrechtsverletzungen bearbeitet werden. In der Regel existieren jedoch eigene Dezernate z. B. für Wirtschafts- und Umweltkriminalität. Bei den Gerichten gibt es in der Regel keine Spezialisierung. Für Gerichte und Staatsanwaltschaften erscheint vor allem wichtig, dass für die Bearbeitung der teilweise arbeitsaufwändigen Fälle im Bereich der Umweltkriminalität hinreichend Zeit zur Verfügung steht.

Bei den Landeskriminalämtern existieren häufig bereits auf Umweltkriminalität spezialisierte Einheiten. Auch im sonstigen Polizeidienst sind spezialisierte BeamtInnen bzw. Einheiten sinnvoll. Diese gibt es derzeit nicht durchgängig.

- ▶ Hinsichtlich der technisch-materiellen Ausstattung besteht ein Problem in fehlenden finanziellen Mitteln für die Beauftragung von (externen) technischen Analysen. Teilweise fehlt es auch an technischer Ausstattung oder Lagerflächen für im Rahmen von Ermittlungen beschlagnahmte oder sichergestellte Gegenstände oder die Unterbringung illegal gehandelter Tiere. Eine hinreichende Ausstattung mit verlässlichen finanziellen und sonstigen Mitteln hierfür ist daher zu empfehlen.
- ▶ Die Errichtung einer auf Umweltkriminalität spezialisierten Stelle pro Bundesland, die über besonderes Fachwissen verfügt, bei Beratungsbedarf angefragt werden kann, Informationen zur Verfügung stellt (z. B. in Form regelmäßiger Newsletter) und Netzwerkfunktionen übernimmt, ist zu empfehlen. Die (inzwischen aufgelöste) Stabsstelle Umweltkriminalität Nordrhein-Westfalen oder der *Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment* (Belgien) können dabei als Modelle dienen.
- ▶ Als präventives Instrument kommen in bestimmten Bereichen wie dem Artenschutz (weitere) Aufklärungskampagnen in Betracht. Dafür müssten entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Bessere Zusammenarbeit

- ▶ Möglichkeiten zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch unter den Behörden in Bundesländern – idealerweise unter Einbindung von Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden – sollten geschaffen werden. Dies kann z. B. durch entsprechende Ländererlasse geschehen. Informelle Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch können zum Beispiel durch gemeinsame Fortbildungen geschaffen werden. Dabei sollten alle Ebenen, d.h. auch die unteren Vollzugsbehörden, beteiligt werden.
- ▶ Die Mitarbeit von VollzugspraktikerInnen in formellen und informellen Netzwerken sollte durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen (z. B. durch entsprechende Freistellung von anderen Verpflichtungen) gefördert werden. Dies gilt auch für die Mitarbeit in Netzwerken auf europäischer Ebene.

Rechtrahmen und -anwendung

- ▶ Zwischen möglichst allen Bundesländern vereinbarte Auslegungshinweise könnten die Anwendung auslegungsfähiger Rechtsbegriffe sowie komplexer Rechtsvorschriften erleichtern.
- ▶ Schwere Umweltstraftaten sollten in die Liste der Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO aufgenommen werden, bei denen im Rahmen von Ermittlungen Telefonüberwachung eingesetzt

werden kann. Damit würde nicht nur ein von Praktikern geäußerter Bedarf abgedeckt, sondern auch in symbolischer Hinsicht deutlich gemacht, dass schwere Umweltstraftaten in ihrem Unwertgehalt anderen der in §100a Abs. 2 StPO enthaltenen Straftaten entsprechen.

Statistiken

- ▶ Daten zu umweltbezogenen Ordnungswidrigkeitenverfahren sollten in bundesweit einheitlicher und unter Behörden technisch austauschbarer Weise erfasst werden. Dafür würde sich ein bundeseinheitliches Softwareprogramm oder Datenbanksystem anbieten, das die Dateneingabe unterstützen und die einheitliche Struktur der Informationen sicherstellen könnte. Da eine entsprechende Datenerfassung Zeit benötigt, müssen entsprechende Aufgaben mit einer Aufstockung von Personal einhergehen.
- ▶ Statistische Angaben zur Kontrolltätigkeit bzw. zum Personal bei Verwaltungsbehörden sowie Polizei und Zoll, das mit dem Vollzug des Umwelt(strafrechts) befasst ist, sollten die bisherigen Statistiken ergänzen. Da Umweltkriminalität im Wesentlichen Kontrollkriminalität ist, lassen sich nur so Rückschlüsse über die Gründe für beobachtete Trends ziehen.
- ▶ Die Publikation Umweltdelikte des UBA sollte wieder im jährlichen Rhythmus erscheinen. In dem alle drei Jahren zu erstellenden periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung sollte auch in Zukunft der Bereich der Umweltkriminalität prominent vertreten sein.

10 Quellenverzeichnis

10.1 Literatur

- Arlen, J. und Kraakman, R. (1997): "Controlling Corporate Misconduct: An Analysis of Corporate Liability Regimes", *New York University Law Review*, Jg. 72, S. 687-779
- Bardach, E. und Kagan, R. (1982): *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press
- Becker, G. S. (1968): "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, Jg. 76, S. 169-217
- Bergkamp, L. und Goldsmith, B.J. (Hrsg.) (2013): *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press
- BfN (2018): Verstöße gegen Artenschutzbestimmungen und ihre Ahndung / Bundesbehörden, Stand: 20. September 2018, <https://www.bfn.de/themen/cites/statistik/andere-statistiken/details-nicht-im-menue/verstoesse-bundtabelle-beschl-einziehg.html>
- Blanc, F. (2012): "Moving away from Total Control in former Communist Countries – The RRR in Inspections and Lessons Learned from Reforming them", *European Journal of Risk Regulation*, Jg. 3:3, S. 327-341
- Bogumil, J., Bogumil, S., Ebinger, F. und Grohs, S. (2016): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung*. Bochum, Speyer, Wien: Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/1_Ministerium/Aufgaben_und_Organisation/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf
- Bowles, R., Faure, M. und Garoupa, N. (2008): "The Scope of Criminal Law and Criminal Sanctions: An Economic View and Policy Implications", *Journal of Law and Society*, Jg. 35, S. 389-416
- Breuer, R. (1994): "Verfahrensrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz – Vom Ersten zum Zweiten Umweltkriminalitätsgesetz", *Juristenzeitung*, Jg. 49, S. 22 ff
- Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Justiz (2006): *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*. Berlin: Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Justiz
- Burtraw, D. und Palmer, K. (2004): "SO₂ Cap- and Trade Programme in the United States: A 'Living Legend' of Market Effectiveness", in: Harrington, W. (Hrsg.), *Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe*, Washington: Resources for the Future, S. 41-46
- Calabresi, G. (1970): *The Costs of Accidents. A Legal and Economic Analysis*. New Haven: Yale University Press
- Cohen, M. A. (2000): "Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement", *Environmental Law Reporter*, Jg. 30, S. 10245-10252
- Dales, J. H. (1968): *Pollution, Property and Prices: An Essay in Policy*. Toronto: University of Toronto Press
- Deweese, D. N. (1992): "The Comparative Efficacy of Tort Law and Regulation for Environmental Protection", *Geneva Papers on Risk and Insurance*, S. 446-467
- Eckert, H. (2004): "Inspections, Warnings and Compliance: The Case of Petroleum Storage Regulation", *Journal of Environmental Economics and Management*, Jg. 47, S. 232-259
- Endres, A. (2013): *Umweltökonomie*, 4. Aufl., Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer
- Endres, A. und Staiger, B. (1996): "Ökonomische Aspekte des Umwelthaftungsrechts", in: Ahrens, M. und Simon, J. (Hrsg.), *Umwelthaftung, Risikosteuerung und Versicherung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 79-93

- EnviCrimeNet (2016): Report on Environmental Crime. Den Haag: EnviCrimeNet, <http://www.envicrimenet.eu/EN/images/docs/envicrimenet%20report%20on%20environmental%20crime.pdf>
- EU Environmental Enforcement Networks (2016): EU Environmental Enforcement Networks Conference, <http://complianceconference.eu>
- Eurojust (2014): Strategic Project on Environmental Crime Report. Den Haag: Eurojust, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-23861-rapport-eurojust.pdf>
- Europol (2013): Threat Assessment 2013, Environmental Crime in the EU. Den Haag: Europol, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/threat-assessment-2013-environmental-crime-in-eu>
- Europol (2017): SOCTA 2017 – European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology. Den Haag: Europol, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>
- Farmer, A. (2015): EFFACE Policy Brief 15: Quantifying the Impacts of Environmental Crime, https://efface.eu/sites/default/files/publications/EFFACE_Policy_Brief_15_0.pdf
- Farmer, A., Faure, M. und Vagliasindi, G. M. (Hrsg.) (2017): Environmental Crime in Europe. Oxford: Hart Publishing
- Faure, M.G. (1998): “Harmonisation of Environmental Law and Market Integration: Harmonising for the Wrong Reasons?”, *European Environmental Law Review*, Jg. 7:6, S. 169-175
- Faure, M. (2006): „Economic Criteria for Compulsory Insurance“, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Jg. 31, S. 149-168
- Faure, M. (2009a): “Environmental Liability“, in: Faure, M. (Hrsg.), *Tort Law and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 247-286
- Faure, M. (2009b): “Environmental Crimes“, in: Garoupa, N. (Hrsg.), *Criminal Law and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 320-345
- Faure, M. (2012a): “Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?“, *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Jg. 36:2, S. 293-336
- Faure, M. (2012b): “Environmental Regulation“, in: Van den Bergh, R.J. und Paces, A.M. (Hrsg.), *Regulation and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 229-301
- Faure, M. (2016): “Attribution of Liability: An Economic Analysis of Various Cases“, *Chicago-Kent Law Review*, Jg. 91:2, S. 603-636
- Faure, M. (2017): “The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States“, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Jg. 26:2, S. 139-146
- Faure, M. (2019): Steckbrief Belgien, in: Sina, S. (Hrsg.): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Faure, M. und Johnston, J. S. (2009): “The Law and Economics of Environmental Federalism: Europe and the United States Compared“, *Virginia Environmental Law Journal*, Jg. 27:3, S. 207-274
- Faure, M., Ogus, A. und Philipsen, N. (2009): “Curbing Consumer Financial Losses: The Economics of Regulatory Enforcement“, *Law & Policy*, Jg. 31:2, S. 161-191
- Faure, M. und Unterberg, A. (2019): Steckbrief Frankreich, in: Sina, S. (Hrsg.): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Faure, M. und Weber, F. (2017): “The Diversity of the EU Approach to Law Enforcement – Towards a Coherent Model Inspired by a Law and Economics Approach“, *German Law Journal*, Jg. 18:4, S. 823-879

- Fenn, P. und Veljanovski, C. (1988): "A Positive Economic Theory of Regulatory Enforcement", *Economic Journal*, Jg. 98, S. 1055-1070
- Fernhout, F., Philipsen, N. und Choukroune, L. (2014): "Empirical Survey: Country Studies", in: Faure, M. und Philipsen, N. (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters: A Socio-economic Analysis*, Den Haag: Eleven Publishing, S. 87-101
- Forschungszentrum Umweltrecht e.V. (2013): *Umweltstrafrecht – Die Umsetzung europäischer Vorgaben durch das 45. Strafrechtsänderungsgesetz. Flyer zur wissenschaftlichen Tagung unter Leitung von Prof. Dr. Martin Heger*, http://fzu.rewi.hu-berlin.de/doc/Flyer_Umweltstrafrecht.pdf
- Freeman, J. und Kolstad, Ch. D. (Hrsg.) (2007): *Moving to Markets in Environmental Regulation. Lessons from 20 Years of Experience*. Oxford: Oxford University Press
- Frey, B. S. (1992): *Umweltökonomie*, 3. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht
- Friesen, L. (2003): "Targetting Enforcement to Improve Compliance with Environmental Regulations", *Journal of Environmental Economics and Management*, Jg. 46:1, S. 72-85
- Funk, P. (2004): "On the Effective Use of Stigma as a Crime-Deterrent", *European Economic Review*, Jg. 48, S. 715-728
- Gerstetter, C. (2019): *Steckbrief Spanien*, in: Sina, S. (Hrsg.): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Gray, W. B. und Shimshack, J. P. (2011): "The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence", *Review of Environmental Economics and Policy*, Jg. 5:3, S. 3-24
- Gunningham, N. (1987): "Negotiated Non-Compliance: A Case Study of Regulatory Failure", *Law & Policy*, Jg. 9, S. 69-96
- Gunningham, N. (2011): "Enforcing Environmental Regulation", *Journal of Environmental Law*, Jg. 23:2, S. 169-201
- Gunningham, N. und Grabosky, P. (1998): *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press
- Hansmann, H. und Kraakman, R. H. (1991): "Toward Unlimited Shareholder Liability for Corporate Torts", *Yale Law Journal*, Jg. 100, S. 1879-1934
- Harrington, W. (1988): "Enforcement Leverage when Penalties are Restricted", *Journal of Public Economics*, Jg. 37, S. 29-53
- Harrington, W. und Heyes, A. (2001): "The Theory of Penalties: ‚Leverage‘, and ‚Dealing‘", in: Heyes, A. (Hrsg.), *The Law and Economics of the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 185-197
- Hawkins, K. (1984): *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press
- Hecker, B., Heine, G., Risch, H., Windolph, A., und Hühner, C. (2008): *Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der Osterweiterung. Eine exploratorische und rechtsdogmatische Studie*. Köln: Luchterhand
- Helland, E. (1998): "The Enforcement of Pollution Control Laws: Inspections, Violations and Self-Reporting", *The Review of Economics and Statistics*, Jg. 80:1, S. 141-153
- Heinz, W. (2016): *Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland, Berichtsjahr 2013, Version 1/2016. Konstanzer Inventar Sanktionsforschung*, http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Kriminalitaet_und_Kriminalitaetskontrolle_in_Deutschland_Stand_2013.pdf
- Heyes, A. und Rickman, N. (1999): "Regulatory Dealing – Revisiting the Harrington Paradox", *Journal of Public Economics*, Jg. 72, S. 361-378

- Hinteregger, M. (2008): *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Howells, G. (2007): "Enforcing Consumer Interest by Regulatory Agencies – The British Experience. A Case Study of the Office of Fair Trading", in: Van Boom, W. und Loos, M. (Hrsg.), *Collective Enforcement of Consumer Law: Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*, Groningen: Europa Law Publishing, S. 63-80
- Huisman, W. (2001): *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelonvertreding-doorondernemingen*. Den Haag: Boom
- Huisman, W. und Van de Bunt, H. G. (1997): *Sankties, organisatiecriminaliteit en milieudelicten*, Ars Aequi, S. 684-697
- Hylton, K. N. (2002): "When Should We Prefer Tort Law To Environmental Regulation?", *Washburn Law Journal*, Jg. 41, S. 515-543
- Illes, A., Newman, S., Watkins, E., Farmer, A., Porsch, L., Germani, A. R., Reganati, F., Imbriani, C., Morone, P., Lucifora, A., Bianco, F., Philipsen, N., Kubovicova, K., Rigamonti, A. und Faure, M. (2014): *Understanding the damages of environmental crime. Review of the availability of data*. EFFACE, Deliverable No. 3.1, https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_3.1%20Final%20Report_0.pdf
- IMPEL (2017a): *A Position Paper from the IMPEL network on 'Environmental Compliance Assurance'*. Brüssel: IMPEL, <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2017/06/EnvCompliance-Assurance-Position-Paper-IMPEL.pdf>
- IMPEL (2017b): *Successful Networks Conference 'Tackling Waste and Wildlife Crime in Europe'*, Stand: 2. October 2017 **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.**
- INTERPOL (2014): *Environmental Crime Resolutions*, <https://www.interpol.int/content/download/34778/455080/version/1/file/Environmental%20Crime%20Resolutions.pdf>
- INTERPOL-UN Environment (2016): *Strategic Report: Environment, Peace and Security – A Convergence of Threats*, http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17008/environment_peace_security.pdf?sequence=1
- Johnston, J. S. (2001): "The Law and Economics of Environmental Contracts", in: Orts, E.W. und Deketelaere, K. (Hrsg.), *Environmental Contracts: Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, London: Kluwer Law International, S. 271-304
- Jost, P. J. (1996): "Limited Liability and the Requirement to Purchase Insurance", *International Review of Law and Economics*, Jg. 16, S. 259-276
- Karpoff, J. M., Lott, J. R. und Wehrly, E. W. (2005): "The Reputational Penalties for Environmental Violations: Empirical Evidence", *Journal of Law and Economics*, Jg. 48, S. 653-676
- Kitzmüller, M. und Shimshack, J. (2012): "Economic Perspectives on Corporate Social Responsibility", *Journal of Economic Literature*, Jg. 50:1, S. 51-84
- Klaas, K., Sina, S., und Gerstetter, C. (2016): *Wildlife Crime in Germany. In-depth Analysis for the ENVI Committee*. Brüssel: Europäisches Parlament, abrufbar unter www.europarl.europa.eu
- Kloepfer, M. und Heger, M. (2014): *Umweltstrafrecht*, 3. Aufl., München: CH Beck
- Kloepfer, M. und Vierhaus, H.-P. (2002): *Umweltstrafrecht*, 2. Aufl., München: CH Beck
- Kloepfer, M. und Heger, M. (Hrsg.) (2015): *Das Umweltstrafrecht nach dem 45. Strafrechtsänderungsgesetz*. Schriften zum Umweltrecht, Band 184, Berlin: Duncker & Humblot
- Klüpfel, C. C. (2016): *Die Vollzugspraxis des Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitenrechts: Eine empirische Untersuchung zur aktuellen Anwendungspraxis sowie zur Entwicklung des Fallspektrums und des Verfahrensgangs seit den 1980er Jahren*. Berlin: Duncker & Humblot

- Landes, W. und Posner, R. (1984): "Tort Law as a Regulatory Regime for Catastrophic Personal Injuries", *Journal of Legal Studies*, S. 417-434
- Liu, L. und Yang, Z. (2014): „High Priority Violation Policy and Targeting Enforcement: An Empirical Analysis of its Effectiveness and Efficiency“, Sam Houston State University Department of Economics and International Business Working Paper Series, Jg. 14:11, http://www.shsu.edu/academics/economics-and-international-business/documents/wp_series/wp14-11_paper.pdf
- LKA Baden-Württemberg (2017): Das Landeskriminalamt Baden-Württemberg. Für besondere Aufgaben bei der Kriminalitätsbekämpfung. Broschüre, https://lka.polizei-bw.de/wp-content/uploads/sites/14/2017/07/201707_LKA_Imagebroschuere_online-1.pdf
- Lu, M. und Faure, M. (2016): "The Regulation of Corporate Environmental Responsibility", in: Philipsen, N., Weishaar, S.E. und Xu, G. (Hrsg.), *Market Integration: The EU Experience and Implications for Regulatory Reform in China*, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 239-265
- Martinez Gandara, A. (2013): *The Law and Economics of Eco-labels*, Rotterdam: diss. Erasmus University Rotterdam
- May, P. J. und Winter, S. (1999): "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, Jg. 18, S. 625-651
- Mederake, L. (2019): Steckbrief Polen, in: Sina, S. (Hrsg.): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Meinberg, V. (1990): "Praxis und Perspektiven des Umwelt-Ordnungswidrigkeiten-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift*, Jg. 42, S. 1273 ff
- Miceli, T. (1990): "Optimal Prosecution of Defendants who's Guilt is Uncertain", *Journal of Law, Economics and Organisation*, Jg. 6, S. 189-201
- Mitsilegas, V., Fitzmaurice, M., Fasoli, E. und Fajardo, T. (2015): *Analysis of International Legal Instruments Relevant to Fighting Environmental Crime, Study in the framework of the EFFACE research project*. Berlin: Ecologic Institute
- Nellemann, C., Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, M. A. J., Shaw, M. und Reitano, T. (Hrsg.) (2018): *World Atlas of Illicit Flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment*. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION.pdf>
- Nellemann, C., Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsovou, M., Raxter, P., Mrema, E., und Barrat, S. (Hrsg.) (2016): *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development and Security*. UNEP/INTERPOL Rapid Response Assessment, United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response–Norwegian Center for Global Analyses, www.rhipto.org
- Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N. und Mrema, E. (Hrsg.) (2014): *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*. Nairobi and Arendal: UNEP Rapid Response Assessment, United Nations Environment Programme and GRID-Arendal
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2018): *Arbeitsschutz Gefahrenschutz Umweltschutz Verbraucherschutz*, <https://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de/download/30147>
- Oded, S. (2012): *Inducing Corporate Pro-Active Compliance: Liability Controls & Corporate Monitors*, Rotterdam: diss. Erasmus University Rotterdam
- Ogus, A. I. und Abbot, C. (2002): "Sanctions for Pollution: Do we have the Right Regime?", *Journal of Environmental Law*, Jg. 14:3, S. 283-300

- Oliphant, K. (2016): "Causation in Cases of Evidential Uncertainty: Juridical Techniques and Fundamental Issues", *Chicago-Kent Law Review*, Jg. 91:2, S. 587-602
- Öko-Institut und InGFA (2017): Diskussionspapier im Rahmen des UFOPLAN-Projekts Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts. Berlin, Speyer
- Pereira, R. (2017): "Towards Effective Implementation of the EU Environmental Crime Directive? The Case of Illegal Waste Management and Trafficking Offence", *RECIEL*, Jg. 26:2, S. 147-162
- Pfohl, M. (2012): "Das deutsche Umweltstrafrecht – ein Erfolgsmodell?", *Natur und Recht*, Jg. 34, S. 307 ff
- Pfohl, M. (2015): "Das 45. StrÄndG – Neue Herausforderungen für die Praxis der Strafverfolgung in Umweltstrafsachen", in: Kloepfer, M. und Heger, M. (Hrsg.), *Das Umweltstrafrecht nach dem 45. Strafrechtsänderungsgesetz. Schriften zum Umweltrecht, Band 184*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 65 ff
- Pigou, A. C. (1932): *The Economics of Welfare*, 3. Aufl., London: MacMillan
- Polinsky, A. M. und Shavell, S. (2000): "The Economic Theory of Public Enforcement of Law", *Journal of Economic Literature*, Jg. 38, S. 45-76
- Posner, R.A. (1980): "Optimal Sentences for White-Collar Criminals", *American Criminal Law Review*, S. 400-418
- Raath, R. (2017): "Customs and the environment: bringing about a better future for all", *WCO News*, N° 82 February 2017, S. 34-38
- Rasmussen, E. (1996): "Stigma and Self-Fulfilling Expectations of Criminality", *Journal of Law and Economics*, Jg. 39, S. 519-543
- Revesz, R. L. (1996): "Federalism and Interstate Environmental Externalities", *University of Pennsylvania Law Review*, Jg. 144, S. 2341-2416
- Revesz, R. L. (1997a): "Federalism and Environmental Regulation: Lessons for the European Union and the International Community", *Virginia Law Review*, Jg. 83, S. 1331-1344
- Revesz, R. L. (1997b): "The Race-to-the-bottom and Federal Environmental Regulation: A Response to the Critics", *Minnesota Law Review*, Jg. 82, S. 535-564
- Revesz, R. L. und Stavins, R. N. (2007): "Environmental Law", in: Polinsky, A.M. und Shavell, S. (Hrsg.), *Handbook of Law and Economics*, 1. Aufl., Amsterdam: Elsevier, S. 499-589
- Rosenberg, D. (1984): "The Causal Connection in Mass Exposure Cases: 'Public Law' Vision of the Tort System", *Harvard Law Review*, Jg. 97, S. 851-929
- Rousseau, S. (2007): "Timing of Environmental Inspections: Survival of the Compliant", *Journal of Regulatory Economics*, Jg. 32, S. 17-36
- Rousseau, S. (2010): "Evidence of a Filtered Approach to Environmental Monitoring", *European Journal of Law and Economics*, Jg. 29, S. 195-209
- Saliger, F. (2012): *Umweltstrafrecht*. München: Vahlen
- Schilling, S. (2011): Steigerung der Ressourceneffizienz durch effiziente Kontrollen von Abfallverbringungen. Text 58/2011 des Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/3709_33_311_bf.pdf
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): *Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten*. Berlin: Erich-Schmidt-Verlag
- Schäfer, H. B. (2000): "The Bundling of Similar Interests on Litigation. The Incentives for Class Actions and Legal Actions Taken by Associations", *European Journal of Law and Economics*, Jg. 9, S. 183-213

- Shavell, S. (1979): "On Moral Hazard and Insurance", *Quarterly Journal of Economics*, Jg. 93:4, S. 541-562
- Shavell, S. (1980): "Strict Liability versus Negligence", *Journal of Legal Studies*, Jg. 9, S. 1-25
- Shavell, S. (1984): "Liability for Harm versus Regulation of Safety", *Journal of Legal Studies*, Jg. 13, S. 357-374
- Shavell, S. (1985a): "Uncertainty over Causation and the Determination of Civil Liability", *Journal of Law and Economics*, Jg. 28:3, S. 587-609
- Shavell, S. (1985b): "Criminal Law and the Optimal Use of Non-Monetary Sanctions as a Deterrent", *Columbia Law Review*, Jg. 85, S. 1232-1262
- Shavell, S. (1986): "The Judgment Proof Problem", *International Review of Law and Economics*, Vol. 6:1, S. 43-58
- Shimshack, J. P. und Ward, M. B. (2008): "Enforcement and Over-Compliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, Jg. 55:1, S. 90-105
- Sina, S. (2015): *Fighting Environmental Crime in Germany: A Country Report. Study in the framework of the EFFACE research project.* Berlin: Ecologic Institute, abrufbar unter <https://efface.eu/>
- Sina, S. (2017): "Environmental Criminal Law in Germany", in: Farmer, A., Faure, M. und Vagliasindi, G.M. (Hrsg.), *Environmental Crime in Europe. Modern Studies in European Law*, Jg. 82, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, S. 95 ff
- Sina, S. (2019): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Skogh, G. und Stuart, C. (1982): "An Economic Analysis of Crime Rates, Punishment and the Social Consequences of Crime", *Public Choice*, Jg. 38:2, S. 171-179
- Spier, J. und Haazen, O.A. (2000): "Comparative Conclusions on Causation", in: Spier, J. (Hrsg.), *Unification of Tort Law: Causation*, The Hague: Kluwer Law International, S. 127-154
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2005): *Jahresbericht 2005*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2006): *Jahresbericht 2006*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2007): *Jahresbericht 2007*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2008): *Jahresbericht 2008*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2009): *Jahresbericht 2009*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2010): *Jahresbericht 2010*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2011): *Jahresbericht 2011*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2012): *Jahresbericht 2012*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2013): *Jahresbericht 2013*, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>

- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2014): Jahresbericht 2014, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2015): Jahresbericht 2015, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2016): Jahresbericht 2016, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Staatliche Gewerbeaufsicht Niedersachsen (2017): Jahresbericht 2017, <https://www.ms.niedersachsen.de/themen/arbeitschutz/jahresberichte/jahresberichte-13898.html>
- Stavins, R. (2007): “Markt-based Environmental Policies: What Can we Learn from U.S. Experience (and Related Research)?”, in: Freeman, J. und Kolstad, Chr. D. (Hrsg.), *Moving to Markets in Environmental Regulation. Lessons from 20 Years of Experience*, Oxford: Oxford University Press, S. 19-47
- Steele, J. und Van Boom, W. (Hrsg.) (2011): *Mass Justice, Challenges of Representation and Distribution*. Cheltenham: Edward Elgar
- Stewart, R. B. (2007): “Instrument Choice“, in: Bodansky, D., Brunnée, J. und Hey, E. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, S. 147-181
- Stefes, C. H. (2019): Steckbrief Dänemark, in: Sina, S. (Hrsg.): *Steckbriefe zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden in ausgewählten EU-Staaten*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Sußmann A. (2006): *Vollzugs- und Rechtsschutzdefizite im Umweltrecht unter Berücksichtigung supranationaler und internationaler Vorgaben*, Dissertation, Würzburg, <https://d-nb.info/991466918/34>
- Tuil, M. und Visscher, L. (Hrsg.) (2010): *New Trends in Financing Civil Litigation in Europe – A Legal, Empirical and Economic Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar
- Tröltzsch, J., Gerstetter, C. und Mederake, L. (2018): *Umweldelikte 2016: eine Auswertung von Statistiken*, Dessau: Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltdelikte-2016-auswertung-von-statistiken>
- UBA (2017): *Verfolgung der illegalen Abfallverbringung*, Stand: 8. März 2017, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/verfolgung-der-illegalen-abfallverbringung>.
- Van Aaken, A. (2005): “Making International Human Rights Protection More Effective: A Rational Choice Approach to the Effectiveness of Ius Standi Provisions“, *Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, 2005:16
- Van Boom, W. und Loos, M. (Hrsg.) (2007): *Collective Enforcement of Consumer Law: Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*. Groningen: Europa Law Publishing
- Van den Bergh, R. (2007): “Should Consumer Protection Law Be Publically Enforced? An Economics Perspective on EC Regulation 2004-2006 and Its Implementation in the Consumer Protection Law of the Member States“, in: Van Boom, W. und Loos, M. (Hrsg.), *Collective Enforcement of Consumer Law: Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*, Groningen: Europa Law Publishing, S. 177-203
- Van Rooy, B. (2006): *Regulating Land and Pollution in China, Law-making, Compliance and Enforcement: Theory and Cases*. Leiden: diss. Leiden University Press
- Weber, F. und Faure, M. (2015): “The Interplay between Public and Private Enforcement in European Private Law: Law and Economics Perspective“, *European Review of Private Law*, Jg. 4, S. 525-550

Wetzels, P. (2015): “Die Bedeutung kriminalstatistischer Daten (Hell- und Dunkelfeld) für Wissenschaft und kriminologische Forschung”, Forum KI 2015, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI2015/kiforum2015WetzelsKurzfassung.html;jsessionid=C97D6E97900C79ECDCE5BC3E33A0929.live0601>

Wilde, M. (2002): Civil Liability for Environmental Damage: A Comparative Analysis of Law and Policy in Europe and the United States. London: Kluwer Law International

Young, M., Faure, M. und Fenn, P. (2004): “Causation and Causality“, International Review of Law and Economics, Jg. 24:4, S. 507-523

Zwingmann, K. (2007): Ökonomische Analyse der EU-Emissionshandels Richtlinie. Bedeutung und Funktionsweisen der primär Allokation von Zertifikaten. Wiesbaden: Gabler Edition Wissenschaft

Ziekow, J., Bauer, C., Willwacher, H., Steffens, C., Keimeyer, F., Hermann, A., und Pfeifer, F. (2018): Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts. Text 21/2018 des Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-03-01_texte_21-2018_umweltinspektionen.pdf

10.2 Liste der Forschungsinterviews

Interview Nr.	Name	Funktion	Datum Interview	Art von Institution
Bln 1	Gutman, Dr. Daniel	Richter am Amtsgericht Tiergarten, Berlin	30.05.2018	Gericht
Bln 2	Bär, Dr. Fred	Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Berlin, Abteilung 246	04.06.2018	Staatsanwaltschaft
Bln 3	Anonym	Umweltbehörde, Berlin	14.06.2018	Verwaltungsbehörde
Bln 4	Dürbye, Christina	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, Abteilung I – Umweltpolitik, Abfallwirtschaft, Immissions- und Klimaschutz – I B 23	18.07.2018	Verwaltungsbehörde
BUND 1	Anonym	Emissionshandelsstelle UBA	19.04.2018	Verwaltungsbehörde
BUND 2	Spies, Bettina	Bundesamt für Güterverkehr, Außenstelle Dresden, Leitung	07.06.2018	Verwaltungsbehörde
BUND 3	Junker, Harald	Umweltbundesamt, Anlaufstelle Basler Übereinkommen	19.06.2018	Verwaltungsbehörde
BUND 4	Möllmann, Dietmar	Zollkriminalamt Köln, Fachgebiet B 331	20.06.2018	Polizei/Zoll
BW 1	Scheid, Harald	Polizeipräsidium Heilbronn	15.10.2018	Polizei/Zoll
BW 2	Anonym	Landratsamt, Leiter Umweltschutzamt, Baden-Württemberg	08.10.2018	Verwaltungsbehörde
BW 3	Anonym	Landratsamt, Sachgebiets- und Fachbereichsleiter, Baden-Württemberg	24.09.2018	Verwaltungsbehörde
BW 4	Anonym	Landratsamt, Leiter Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz, Baden-Württemberg	23.09.2018	Verwaltungsbehörde
BW 5	Anonym	Wasserschutzpolizei Mannheim, Leiter des Ermittlungsdienstes	24.09.2018	Polizei/Zoll
BW 6	Pfohl, Prof. Dr. Michael	Leitender Oberstaatsanwalt, Leiter der Staatsanwaltschaft, Tübingen	24.09.2018	Staatsanwaltschaft
MV 1	Emmerich, Ralph	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, Ref. 410 Gewässer- und Meeresumweltschutz	05.07.2018	Verwaltungsbehörde
MV 2	Henke, Marco	Oberstaatsanwalt, Generalstaatsanwaltschaft Rostock	06.07.2018	Staatsanwaltschaft

Interview Nr.	Name	Funktion	Datum Interview	Art von Institution
MV 3	Nickel-Henke, Ira Herr Tröger Frau Hiller	Abteilung 4: Naturschutz, Wasser und Boden Abteilungsleiter, Dezernat 42: Vollzug, Wasserrecht, Bodenschutz, Altlasten, Dezernentin des Dezernates Maßnahmen der Agrarstruktur, EU-Kontrollbereich Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburgische Seenplatte, Neubrandenburg	09.07.2018	Verwaltungsbehörde
MV 4	Pfrogner, Sandra	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie, Mecklenburg-Vorpommern, Guestrow, Abt. 5: Immissionschutz und Abfallwirtschaft	09.07.2018	Verwaltungsbehörde
MV 5	Puchta, Andrea	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburgische Seenplatte, Neubrandenburg	09.07.2018	Verwaltungsbehörde
MV 6	Wünsch, Ralf	Sachbearbeiter Hafensicherheit, Landeswasserschutzpolizeiamt Mecklenburg-Vorpommern, Waldeck	05.07.2018	Polizei/Zoll
MV 7	Anonym	Zwei Staatsanwälte, Mecklenburg-Vorpommern	10.07.2018	Verwaltungsbehörde
Nds 1	Aplowski, Andreas	Gewerbeaufsichtsamt Braunschweig, Behördenleiter	31.07.2018	Verwaltungsbehörde
Nds 2	Anonym	Mitarbeiter, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz	06.08.2018	Verwaltungsbehörde
Nds 3	Anonym	Zwei Mitarbeiter, LKA Niedersachsen	25.06.2018	Polizei/Zoll
Nds 4	Anonym	Richter an einem Amtsgericht in Niedersachsen	02.08.2018	Gericht
Nds 5	Anonym	Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft Verden (Aller)	27.06.2018	Staatsanwaltschaft
Nds 6	Anonym	Drei Mitarbeiter, Umweltbehörde (Naturschutz, Abfall), kreisfreie Stadt, Niedersachsen	26.06.2018	Verwaltungsbehörde
Nds 7	Anonym	Sachbearbeiterin im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	07.08.2018	Verwaltungsbehörde
NRW 1	Distelrath, Florian; von Maravic, Irina	Umwelt- und Verbraucherschutzamt, Untere Naturschutzbehörde, Köln	28.06.2018	Verwaltungsbehörde
NRW 2	Hettmer, Tassilo	Kriminalhauptkommissar, Kripo Bochum	26.06.2018	Polizei/Zoll

Interview Nr.	Name	Funktion	Datum Interview	Art von Institution
NRW 3	Kaufmann, Hans-Ulrich	Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft Aachen	27.06.2018	Staatsanwaltschaft
NRW 4	Kelm, Thomas	Vorsitzender Richter, Landgericht Dortmund	25.06.2018	Gericht
NRW 5	Meister, Carsten	Erster Kriminalhauptkommissar, LKA Nordrhein-Westfalen, Dezernat 15: Korruption- und Umweltkriminalität	27.06.2018	Polizei/Zoll
NRW 6	Quarch, Dr. Matthias	Vorsitzender Richter am Landgericht, Aachen	29.06.2018	Gericht
NRW 7	Hintzmann, Jürgen	Ministerialrat, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, früher Stabsstelle Umweltkriminalität	26.06.2018	Verwaltungsbehörde