

# Rechtliche Steuerung im Umweltbereich

Funktionsstrukturen des Umweltstrafrechts und  
des Umweltordnungswidrigkeitenrechts

Empirische Untersuchungen zur Implementation  
strafbewehrter Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes

Wolfram Lutterer  
Hans J. Hoch



Freiburg i. Br. 1997

## Inhaltsverzeichnis

A. EINFÜHRUNG .....	1
1. Zum Forschungsprojekt Umweltschutz und Umweltstrafrecht.....	3
1.1 Sanktionenrecht im Umweltschutz .....	3
1.1.1 Das Umweltordnungswidrigkeitenrecht .....	4
1.1.2 Das Umweltstrafrecht.....	11
1.1.3 Die vergleichende Funktionsanalyse von Umweltstrafrecht und Umweltordnungswidrigkeitenrecht .....	14
1.2 Leitende Fragestellungen und Hypothesen.....	16
2. Projektdesign des Gesamtprojekts .....	19
2.1 Aktenanalysen von Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitenver- fahren .....	19
2.2 Schriftliche Befragung von Instanzen der Normanwendung .....	23
2.3 Sekundäranalysen statistischen Materials.....	26
2.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und Strafverfolgungsstatistik .....	26
2.3.2 Die Entwicklung der Zahl der Umweltordnungswidrigkeiten am Bei- spiel der Jahresberichte der Gewerbeaufsicht .....	32
B. DIE STRAFAKTENANALYSE .....	37
1. Einleitung.....	37
1.1 Empirischer Zugang und Durchführung der Strafafktenanalyse .....	38
1.2 Repräsentativität des Datensatzes und Methodik .....	40
2. Ergebnisse der Strafafktenanalyse: Rahmendaten der Verfahren.....	43
2.1 Eingangsgrößen und Verfahrensentstehung .....	44
2.1.1 Verfahrensentstehung und Tatort.....	44
2.1.2 Ermittlungsführende Staatsanwaltschaft .....	45
2.1.3 Tathandlung und ermittelter Straftatbestand.....	46
2.1.4 Verantwortungsbereich.....	49
2.1.5 Schwere der Tat .....	49

2.2 Verfahrensgang.....	52
2.2.1 Ermittlungsdauer bei Unbekanntsachen und individualisierbaren Beschuldigten.....	53
2.2.2 Polizeiliche Ermittlungstätigkeit.....	54
2.2.3 Behördenkenntnis vom Verstoß.....	55
2.2.4 Anwaltliche Vertretung und Beschuldigteneinlassung.....	56
2.2.5 Gutachten.....	57
2.3 Verfahrensabschluß.....	58
2.3.1 Staatsanwaltschaftliche Erledigung.....	58
2.3.2 Gerichtliche Entscheidung.....	60
2.3.3 Parallelverfahren.....	61
2.3.4 Strafzumessung der Staatsanwaltschaft.....	63
2.3.5 Strafzumessung der Gerichte.....	65
3. Sozialstruktureller Hintergrund der Tatverdächtigen.....	68
3.1 Geschlecht, Nationalität und Beruf.....	68
3.2 Alter und Tatstruktur.....	70
3.3 Familie.....	73
3.4 Beruf und Bildung.....	73
3.5 Vorstrafen.....	74
4. Analyse von Tatstrukturen.....	76
4.1 Analyse nach Fallgruppen.....	76
4.1.1 Verfahrensentstehung.....	77
4.1.2 Verantwortungsbereich.....	78
4.1.3 Tatort.....	78
4.1.4 Weitere Unterscheidungen.....	79
4.1.5 Staatsanwaltschaftliche Entscheidung.....	80
4.1.6 Gerichtliche Entscheidung.....	81
4.1.7 Typische Tatsachverhalte und ökologische Schweregrade.....	82
4.1.8 Fallstruktur bei Unbekanntsachen.....	85
4.2 Multivariate Analysen.....	86
4.2.1 Clusterprofil zu Verantwortungsbereich und Tatstruktur.....	87
4.2.2 Clusterprofil zur Verwaltungsakzessorietät.....	89
4.2.3 Clusterprofil zur Täterstruktur.....	91
4.2.4 Clusterprofil zu den Rahmendaten der Verfahren.....	93
4.2.5 Clusterprofil zum Ermittlungsgang.....	94
4.2.6 Schlußbemerkung zu den Clusteranalysen.....	95
5. Verlauf und Erledigung der Verfahren.....	98
5.1 Verfahrenskomplexität.....	98

---

5.1.1 Variablenbildung und Verlaufsstruktur.....	98
5.1.2 Verfahrensentstehung .....	103
5.1.3 Tathandlung .....	105
5.1.4 Täterspektrum .....	107
5.1.5 Ökologischer Schweregrad .....	107
5.1.6 Zwischenergebnisse .....	108
5.1.7 Verfahrenskomplexität und staatsanwaltschaftliche Entscheidung.....	109
5.1.8 Verfahrenskomplexität und Gerichtsentscheidung .....	112
5.1.9 Bundesländer.....	114
5.1.10 "Typische" Verfahrenskomplexität.....	114
5.1.11 Zusammenfassung .....	117
5.2 Verfahrensabschluß.....	118
5.2.1 Staatsanwaltschaftliche Entscheidung und Schwere der Tat .....	119
5.2.2 Staatsanwaltschaftliche Entscheidung und Täterspektrum .....	120
5.2.3 Staatsanwaltschaftliche Entscheidung und Tathandlung.....	121
5.2.4 Gerichtliche Entscheidung und Schwere der Tat .....	122
5.2.5 Gerichtliche Entscheidung und Täterspektrum .....	124
5.2.6 Gerichtliche Entscheidung und Tathandlung.....	125
5.2.7 Sanktionsquoten und Täterspektrum.....	126
6. Länderspezifika .....	128
6.1 Rahmendaten im Ländervergleich.....	128
6.1.1 Verantwortungsbereich.....	128
6.1.2 Ökologische Schwere .....	129
6.1.3 Verfahrensentstehung .....	130
6.1.4 Art der vorermittelnden Polizeieinheit.....	131
6.1.5 Staatsanwaltschaftliche Entscheidung .....	132
6.1.6 Gerichtliche Entscheidung .....	133
6.2 Länderquoten.....	134
6.2.1 Gewichtung nach Einwohnerzahlen.....	134
6.2.2 Landwirtschaftliche und gewerbliche Straftaten .....	135
6.3 Analyse des Verfahrensabschlusses nach Verantwortungsbereichen .....	137
6.3.1 Privat zu verantwortende Strafsachen .....	137
6.3.2 Gewerblich zu verantwortende Strafsachen.....	138
6.3.3 Landwirtschaftlich zu verantwortende Strafsachen.....	138
6.3.4 Von der Schifffahrt zu verantwortende Strafsachen.....	139
6.3.5 Industriell zu verantwortende Strafsachen.....	140
6.3.6 Öffentlich zu verantwortende Strafsachen .....	140
6.4 Exkurse .....	142
6.4.1 Schifffahrt in Bremen.....	142
6.4.2 Volkswirtschaftlicher Schaden der untersuchten Fälle .....	143

7. Zusammenfassung der Strafaktenanalyse.....	146
7.1 Strukturebenen .....	146
7.2 Verantwortungsbereichsspezifische Erledigungsstrukturen .....	147
7.3 Funktionsstrukturen des Umweltstrafrechts.....	149
<b>C. DIE ORDNUNGSWIDRIGKEITENANALYSE.....</b>	<b>153</b>
1. Einleitung.....	153
1.1 Konzeption der Ordnungswidrigkeitenanalyse und methodisches Vorgehen.....	154
1.2 Empirischer Zugang und Durchführung der Ordnungswidrigkeitenanalyse.....	156
1.2.1 Datenbasis.....	156
1.2.2 Stichprobenziehung .....	160
1.2.3 Entwicklung und Testung des Auswertungsplans.....	161
1.2.4 Praktische Durchführung der Datenerhebung .....	163
1.2.5 Datenaufbereitung und -auswertung.....	164
1.3 Zur Repräsentativität.....	165
1.4 Zur Gewichtung.....	166
1.4.1 Rückgewichtung nach Stichprobe .....	167
1.4.2 Gewichtung nach Bundesländern (Hochrechnung).....	168
2. Ergebnisse der Ordnungswidrigkeitenanalyse: Rahmendaten der Verfahren.....	170
2.1 Eingangsgrößen und Verfahrensentstehung .....	170
2.1.1 Verfahrensentstehung und Tatort.....	170
2.1.2 Ermittlungsführende Behörden .....	172
2.1.3 Tathandlung und Ordnungswidrigkeitstatbestand .....	173
2.1.4 Verantwortungsbereich.....	175
2.1.5 Ökologische Schwere der Tat.....	175
2.1.6 <i>Vergleichende Analyse (I)</i> .....	177
2.2 Verfahrensgang.....	179
2.2.1 Unbekanntsachen und juristische Personen.....	180
2.2.2 Ermittlungstätigkeit und -dauer.....	180
2.2.3 Behördenkenntnis und -handeln .....	183
2.2.4 Anwaltliche Vertretung und Beschuldigteneinlassung.....	183
2.2.5 Gutachten.....	184
2.2.6 <i>Vergleichende Analyse (II)</i> .....	185
2.3 Verfahrensabschluß.....	186
2.3.1 Behördliche Entscheidung .....	186
2.3.2 Parallelverfahren.....	188
2.3.3 Strafzumessung .....	188
2.3.4 <i>Vergleichende Analyse (III)</i> .....	189

3. Sozialstruktureller Hintergrund der Tatverdächtigen .....	192
3.1 Geschlecht, Nationalität und Beruf .....	192
3.2 Alter und Tatstruktur .....	193
3.3 Familie .....	193
3.4 Beruf, Bildung und Vorstrafen .....	194
3.5 <i>Vergleichende Analyse (IV)</i> .....	195
4. Analyse von Tatstrukturen .....	198
4.1 Voranalysen .....	199
4.1.1 Konstruktion der Vergleichbarkeit .....	199
4.1.2 Vergleich ökologischer Schweregrade .....	201
4.1.3 Bildung von Fallgruppen für Ordnungswidrigkeitenverfahren .....	203
4.1.4 <i>Vergleichende Analyse (V)</i> .....	204
4.2 Analyse der Fallgruppen: Qualitative Auswertung .....	206
4.2.1 Verfahrensentstehung .....	207
4.2.2 Verantwortungsbereich .....	209
4.2.3 Tatort .....	210
4.2.4 Weitere Unterscheidungen .....	211
4.2.5 Behördliche Entscheidung .....	212
4.2.6 Typische Tatsachverhalte und ökologische Schweregrade .....	213
4.3 Quantitativer Vergleich von Ordnungswidrigkeiten und Strafakten ( <i>Vergleichende Analyse, VI</i> ) .....	217
4.3.1 Wassersachen: Anorganische Stoffe .....	218
4.3.2 Wassersachen: Organische Stoffe .....	219
4.3.3 Abfallsachen .....	221
4.3.4 Immissionssachen .....	223
4.3.5 Verantwortungsbereiche .....	224
4.3.6 Tatstruktur bei mittlerer ökologischer Schädigung .....	225
4.4 Zusammenfassung der Tatstrukturanalyse .....	226
5. Verlauf und Erledigung der Verfahren .....	227
5.1 Verfahrenskomplexität .....	227
5.1.1 Variablenbildung und Verlaufsstruktur .....	227
5.1.2 Verfahrensentstehung .....	233
5.1.3 Tathandlung .....	235
5.1.4 Täterspektrum .....	236
5.1.5 Ökologischer Schweregrad .....	237
5.1.6 Zwischenergebnisse .....	238
5.1.7 Behördliche Entscheidung .....	239
5.1.8 Ordnungswidrigkeitenbehörden .....	239
5.1.9 "Typische" Verfahrenskomplexität .....	241
5.1.10 Zusammenfassung .....	244

5.2 Verfahrensabschluß.....	244
5.2.1 Behördliche Entscheidung und Schwere der Tat .....	245
5.2.2 Behördliche Entscheidung und Täterspektrum .....	246
5.2.3 Behördliche Entscheidung und Tathandlung.....	247
5.2.4 Gerichtliche Ordnungswidrigkeitenverfahren.....	247
5.2.5 Vergleichende Analyse (VII) .....	248
6. Behördenunterschiede .....	251
6.1 Ökologische Schwere.....	251
6.2 Verantwortungsbereich.....	252
6.3 Tathandlung.....	253
6.4 Behördliche Entscheidung.....	254
7. Zusammenfassung der Ordnungswidrigkeitenanalyse .....	255
7.1 Signifikanz.....	256
7.2 Ordnungswidrigkeitenverfahren im Überblick.....	257
7.3 Verantwortungsbereichsspezifische Verfahrensstrukturen.....	257
<b>D. FUNKTIONSANALYSE DES UMWELT(STRAF)RECHTS: ZUSAMMEN- FASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>261</b>
1. Empirische Grundlage der vergleichenden Analyse von Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitenverfahren.....	261
2. Funktionsanalyse des Umweltstrafrechts unter Berücksichtigung des Um- weltordnungswidrigkeitenrechts.....	266
2.1 Entwicklungslinien der Strafverfolgung im Blick auf die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und Strafverfolgungsstatistik .....	266
2.2 Ergebnisse der vergleichenden Analyse von Umweltstraf- und Umwelt- ordnungswidrigkeitenverfahren .....	269
2.2.1 Verfahrensentstehung .....	270
2.2.2 Tatstrukturen und Verantwortungshintergrund .....	271
2.2.3 Ökologische Bedeutung der Sachverhalte .....	273
2.2.4 Art und Intensität der Ermittlungsarbeit und Verfahrensdauer.....	276
2.2.5 Zahl der Beschuldigten/Betroffenen pro Verfahren und Unbekannt- sachen.....	277
2.2.6 Sozialdemographischer Hintergrund .....	277
2.2.7 Beschuldigten- bzw. Betroffenenverhalten im Verfahren und „Ver- fahrenskomplexität“ im Vergleich.....	278
2.2.8 Verfahrenserledigung in Umweltstraf- und Umweltordnungswid- rigkeitenverfahren .....	279
2.3 Sanktionenrecht im Umweltschutz - Schlußfolgerungen und Ausblick .....	281
2.3.1 Probleme der Verfolgungspraxis von Umweltstrafsachen .....	286
2.3.2 Ausblick .....	289

---

E. ANHANG .....	291
1. Kurzdokumentationen von Ordnungswidrigkeitsfällen .....	291
1.1 Ausnahmefälle: Keine Umweltbeeinträchtigung .....	291
1.2 Bagatellsachen .....	292
1.3 Fälle leichter ökologischer Schädigung .....	294
1.4 Fälle mittelschwerer ökologischer Schädigung .....	295
1.5 Fälle schwerer ökologischer Schädigung .....	297
2. Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen .....	298
A. Einführung .....	298
B. Straftaktenanalyse .....	298
C. Ordnungswidrigkeitenanalyse .....	300
3. Literaturverzeichnis .....	303