

Strafbarkeit von Zuweisungsstellen, Abfallbesitzern und -anlagenbetreibern bei der Sondermüllentsorgung

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, gutachtlich zu prüfen, inwieweit sich Zuweisungsstellen, Abfallbesitzer und -anlagenbetreiber bei Verstößen gegen abfallrechtliche Bestimmungen strafbar machen können. Insbesondere soll in der Stellungnahme die Strafbarkeit des vorgenannten Personenkreises bei vorsätzlich oder fahrlässig fehlerhaften Zuweisungen von Sonderabfällen zu Anlagen, die keine Genehmigung zur Behandlung oder Beseitigung dieser Abfälle besitzen, geprüft werden.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Organisation der Sonderabfallentsorgung

1. Nach dem „alten“ Abfallgesetz des Bundes (Abfallgesetz - AbfG -) vom 27.08.1986¹, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.09.1994², das am 7. Oktober 1996 durch das „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG)³ abgelöst wurde, oblag die Entsorgung der Abfälle weitgehend der öffentlichen Hand. Nach § 3 Abs. 1 AbfG hatte der Abfallbesitzer die Abfälle den entsorgungspflichtigen Körper-

¹ BGBl. I, S. 1410

² BGBl. I, S. 2771

³ Gesetz vom 27.09.1994 (BGBl. I, S. 2705)

schaften - in der Regel den Landkreisen und kreisfreien Städten - zu überlassen und hatten diese die Pflicht, die ihnen überlassenen Abfälle entgegenzunehmen⁴. Allerdings konnten nach § 3 Abs. 3 AbfG die entsorgungspflichtigen Körperschaften Abfälle von der Entsorgung ausschließen, soweit sie diese „nach ihrer Art und Menge“ nicht mit den in den Haushalten anfallenden Abfällen entsorgen konnten. Diese Abfälle wurden als „Sonderabfälle“ bezeichnet. Ferner waren von der Entsorgungspflicht durch die öffentlichen Gebietskörperschaften die besonders überwachungsbedürftigen Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 AbfG ausgenommen⁵.

In den vorgenannten Fällen war der Abfallbesitzer nach § 3 Abs. 4 Satz 1 AbfG zur Entsorgung verpflichtet; er konnte sich allerdings nach § 3 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Absatz 2 Satz 2 AbfG dazu Dritter bedienen. In den meisten Ländern, so auch in Rheinland-Pfalz, wurden die Abfallbesitzer daraufhin verpflichtet, die Sonderabfälle im Sinne von § 3 Abs. 3 und § 2 Abs. 2 AbfG einer zentralen Stelle im jeweiligen Land anzudienen (§ 8 a Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG⁶). In § 1 der Landesverordnung über die Andienung von Sonderabfällen vom 02.12.1993 (GVBl. S. 617) wird zur Zentralen Stelle für Sonderabfälle die Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) bestimmt. Die Zentrale Stelle für Sonderabfälle hat die ihr ordnungsgemäß angedienten Abfälle eine dafür zugelassenen und aufnahmebereiten Anlage zur Entsorgung zuzuweisen (§ 8 a Abs. 3 Satz 1 LAbfWAG). Die Andienungspflichtigen, in der Regel also die Abfallbesitzer, haben die Abfälle dieser Anlage zuzuführen (§ 8 a Abs. 4 Satz 1 LAbfWAG). Die Betreiber von Anlagen dürfen der Andienungspflicht unterliegende Abfälle nur dann abnehmen, wenn sie von der Zentralen Stelle zugewiesen sind (§ 8 a Abs. 4 Satz 2 LAbfWAG).

⁴ Vgl. dazu BVerwG UVP 1996, S. 24

⁵ Vgl. zum ganzen Beckmann/Krekeler, Andienungspflichten für Abfälle zur Verwertung unter dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, UVP 1997, S. 214 ff.

⁶ Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetzes (LABfWAG) in der Fassung vom 30. April 1991 (GVBl. S. 251), BS 2129-1

2. Nach dem Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes des Bundes hat sich an diesem Entsorgungssystem grundlegend - jedenfalls für den hier interessierenden Zusammenhang - nichts geändert. Das neue Bundesgesetz unterscheidet bei Sonderabfällen zwischen verwertbaren und nicht verwertbaren Sonderabfällen (§ 3 Abs. 1 Satz 2, § 13 Abs. 4 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG), wobei die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Einordnung im Wege von Rechtsverordnungen festzulegen hat⁷ und geht das geltende Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz noch von den Begriffen des aufgehobenen Bundesabfallgesetzes aus. Ferner besteht Rechtsunsicherheit, inwieweit die Länder im Bereich der Sonderabfallentsorgung überhaupt noch zu Regelungen befugt sind⁸. Unbeschadet dessen hat sich jedoch am System der Abfallentsorgung, soweit es für die hier vorzunehmende strafrechtliche Beurteilung von Bedeutung ist, im Grundsatz nichts geändert. Der den Änderungen des Bundesrechts Rechnung tragende Gesetzentwurf der Landesregierung⁹ für eine Neufassung des Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetzes schreibt nach § 8 Abs. 1 Satz 1 der Zentralen Stelle für Sonderabfälle¹⁰ auch weiterhin die Organisation der Sonderabfallentsorgung zu. In § 8 Abs. 4 LAbfWAG-E wird die Andienungspflicht und in § 8 Abs. 5 LAbfWAG-E die Pflicht der Zentralen Stelle festgeschrieben, „die ihr ordnungsgemäß angedienten Abfälle einer dafür zugelassenen und aufnahmebereiten Anlage zur Entsorgung zuzuweisen, soweit eine solche zur Verfügung steht“. Nach § 8 Abs. 6 LAbfWAG-E bleibt es schließlich auch bei der Pflicht der Andienungspflichtigen, die Abfälle der Anlage zuzuführen, die ihnen von der Zentralen Stelle benannt worden ist. Nach § 10 Abs. 1 LAbfWAG-E übt die Zentrale Stelle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Befugnisse der zuständigen Abfallbehörde aus¹¹.

⁷ Vgl. im einzelnen § 41 KrW-/AbfG sowie Peters, Umweltverwaltungsrecht, 2. Auflage, 1996, S. 107 ff.; Beckmann/Krekeler, a.a.O. S. 218 f.

⁸ Vgl. dazu Beckmann/Krekeler, a.a.O. S. 218 f. m.w.N. zur Problematik

⁹ Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz (LAbfWAG), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 13/1975 - künftig: LAbfWAG-E

¹⁰ Vgl. zum Begriff der Sonderabfälle: § 8 Abs. 2 LAbfWAG-E

¹¹ Vgl. dazu § 28 Abs. 1 LAbfWAG-E

II. Strafbarkeit von Amtsträgern¹² bei fehlerhaften Zuweisungen

1. Vorsätzliche Begehungsweisen

Nach § 326 Abs. 1 StGB macht sich einer umweltgefährdenden Abfallbeseitigung strafbar, wer unbefugt die in Absatz 1 der Bestimmung im einzelnen umschriebenen gefährlichen Abfälle „außerhalb einer dafür zugelassenen Anlage oder unter wesentlicher Abweichung von einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren behandelt, lagert, ablagert, abläßt oder sonst beseitigt“. Durch die fehlerhafte Zuweisung des Sondermülls, der regelmäßig zu den gefährlichen Abfällen im Sinne des § 326 Abs. 1 StGB zu zählen ist, zu einer Anlage, die zur ordnungsgemäßen Abfallbeseitigung nicht in der Lage ist, könnte dieser Tatbestand erfüllt sein. § 326 Abs. 1 StGB ist ein sogenanntes Allgemeindelikt, d.h. es kann von jedermann begangen werden, ohne daß der Täter besondere Eigenschaften besitzen muß¹³. Ferner stellt die Strafbestimmung ein sogenanntes abstraktes Gefährdungsdelikt dar. Diese Deliktsart knüpft als Vorstufe der konkreten Gefährdungsdelikte bereits an die generelle Gefährlichkeit einer Handlung für bestimmte Rechtsgüter an, ohne daß es auf eine tatsächliche Gefährdung, Veränderung oder Verunreinigung ankommt¹⁴.

In der Praxis sind verschiedene Fallgestaltungen denkbar. So kann der Amtsträger die fehlerhafte Zuweisung in vollem Einverständnis mit dem Entsorgungspflichtigen vornehmen (a); denkbar ist ferner, daß allein der Amtsträger vorsätzlich handelt und der Entsorgungspflichtige auf die Rechtmäßigkeit der Genehmigung vertraut (b). Schließlich ist auch an die Konstellation zu denken, daß der Amtsträger die Rechtswidrigkeit der Zuweisungsverfügung erst später erkennt oder feststellt, daß diese aufgrund veränderter Umstände nachträglich rechtswidrig geworden ist, sie aber nicht aufhebt (c).

¹² Der Begriff des Amtsträgers ist im untechnischen Sinne zu verstehen und wird nachfolgend für alle Personen verwandt, die im Rahmen hoheitlicher Befugnisse, sei es auch in privatrechtlichen Organisationsformen, tätig werden.

¹³ Vgl. Tröndle, Strafgesetzbuch, Kommentar, 48. Auflage, 1997, vor § 324 Rdnr. 6a; BGH NJW 1994, S. 1745, 1747

¹⁴ Tröndle, a.a.O. § 326 Rdnr. 1 m.w.N.; Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 1995, S. 16, Rdnr. 20; Lenckner in Schönke/Schröder, StGB, Kommentar, 25. Auflage, 1997, § 326 Rdnr. 1a; Breuer, Empfehlen sich Änderungen des strafrechtlichen Umweltschutzes insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht?, NJW 1988, S. 2072, 2075

- a) Den Tatbestand des § 326 Abs. 1 StGB erfüllt nur derjenige, der „unbefugt“ handelt. Ob dieses Tatbestandsmerkmal auch dann erfüllt ist, wenn der Amtsträger einen zwar fehlerhaften, aber nicht nichtigen Zuweisungsbescheid erlassen hat und unter welchen Voraussetzungen Nichtigkeit der Verfügung überhaupt anzunehmen ist, ist umstritten. Jedenfalls ist der „bloß“ rechtswidrige Verwaltungsakt nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen wirksam und könnte daher Grundlage für die erforderliche Befugnis nach § 326 Abs. 1 StGB sein. Die damit angesprochene und immer noch umstrittene Frage der Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts kann hier jedoch dahinstehen¹⁵. Sie ist für die hier behandelte Fallkonstellation des bewußten Zusammenwirkens zwischen Amtsträger und Entsorgungspflichtigem vom Gesetzgeber inzwischen durch das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vom 27.06.1994¹⁶ ausdrücklich geregelt worden. Denn nach § 330 d Nr. 5 StGB liegt ein Handeln ohne Genehmigung - also unbefugt - nunmehr auch dann vor, wenn diese Genehmigung unter anderem durch Kollusion, also durch das rechtswidrige Zusammenwirken von Amtsträger und Entsorgungspflichtigem erteilt wurde¹⁷. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber der schon bislang herrschenden Meinung Rechnung getragen. Nach dieser Auffassung sollte sich auf eine Genehmigung nicht berufen dürfen, wer dadurch rechtsmißbräuchlich handelt¹⁸. Mit der vorstehenden Regelung in § 330 d Nr. 5 StGB hat der Gesetzgeber somit - ähnlich wie in § 34 Abs. 8 des Außenwirtschaftsgesetzes - eine spezialgesetzliche Ausnahmeregelung zu §§ 43, 44 VwVfG geschaffen. Denn wie sich aus § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 2 VwVfG ergibt, ist auch der durch Drohung, Bestechung, Kollusion sowie durch unrichtige und unvollständige Angaben des Begünstigten erhaltene Verwaltungsakt wirksam und führen die vorbe-

¹⁵ Vgl. dazu im einzelnen unten S. 8 ff.

¹⁶ BGBl. I S. 1440

¹⁷ Vgl. dazu die Begründung der vom Rechtsausschuß des Bundestages vorgeschlagenen Bestimmung in BT-Drucks. 12/7300, S. 25; Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 36 Rdnr. 44; Breuer, Verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz - vom Ersten zum Zweiten Umweltkriminalitätsgesetz, JZ 1994, S. 1077, 1083

¹⁸ Vgl. die Nachweise bei Cramer in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 25. Auflage, 1997 Vorbem. §§ 324 ff. Rdnr. 17; Kritisch dazu Wimmer, Strafbarkeit des Handelns aufgrund einer erschlichenen behördlichen Genehmigung, JZ 1993, S. 67, 69: Der Rechtsmißbrauchsgedanke verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot

zeichneten Rechtsverstöße lediglich zu dessen Aufhebbarkeit, nicht aber zur Nichtigkeit¹⁹.

Im Falle der vorsätzlich und im Zusammenwirken mit dem Entsorgungspflichtigen erteilten fehlerhaften Zuweisung wäre mithin prinzipiell die Strafbarkeit des Amtsträgers nach § 326 Abs. 1 StGB möglich. In Frage könnte dabei sowohl die Begehung als Mittäter (aa) als auch als Teilnehmer (bb) kommen.

- aa) Ein Mittäter handelt dann täterschaftlich, wenn sich dessen eigener Tatbeitrag derart in die gemeinschaftliche Tat einfügt, daß sein Beitrag als Teil der Tätigkeit eines anderen und umgekehrt, dessen Tun als Ergänzung seines eigenen Tatanteils erscheint. Ein Mittäter darf allerdings fremdes Tun nicht bloß billigen oder fördern, sondern er muß seinen Beitrag als Teil der Tätigkeit des anderen und die des anderen als Ergänzung seines Tatanteils wollen. Dabei genügt ein wesentlicher Tatbeitrag, wenn ohne diesen die Tat zwar nicht unmöglich, aber doch wesentlich erschwert worden wäre. Daraus folgt: Wer nicht allein Täter sein kann, kann auch nicht Mittäter, sondern nur Anstifter oder Gehilfe sein²⁰.

Der Bundesgerichtshof hat in einem Urteil vom 3. November 1993 entschieden, ein Amtsträger, der vorsätzlich eine materiell fehlerhafte Genehmigung zur Umlagerung von Sonderabfällen auf eine Hausmüllbeseitigungsanlage erteile, könne, wenn der Genehmigungsempfänger die Umlagerung tatsächlich vornehme, Mittäter einer umweltgefährdenden Abfallbeseitigung sein²¹. Voraussetzung sei, daß zwischen dem Amtsträger und dem Entsorgungspflichtigen zumindest stillschweigendes Einverständnis bestehe. Als unerheblich wertete es der BGH, daß der Amtsträger an der eigentlichen Tathandlung nach § 326 Abs. 1 StGB nicht beteiligt war. Mittäterschaft könne auch durch die Beteiligung an Vorbereitungs-handlungen begründet werden. Voraussetzung dafür sei nur, daß der Betreffende auf der Grundlage gemeinsamen Wollens einen die Tatbestandsverwirklichung fördernden Beitrag leiste, der sich „nach seiner Willensrichtung nicht als bloße Förderung fremden Tuns, sondern als Teil der Tätigkeit aller darstellt“. Wesentliche Anhaltspunkte

¹⁹ Kritisch zur Novellierung Breuer, a.a.O. S. 1090 f.

²⁰ Vgl. zum ganzen Tröndle, a.a.O. § 25 Rdnr. 6 m.w.N.

²¹ BGH NJW 1994, S. 670 ff.

dafür könnten der Grad des eigenen Interesses am Erfolg, der Umfang der Tatbeteiligung, die Tatherrschaft oder der Wille zur Tatherrschaft sein²².

- bb) Die Entscheidung des BGH ist in der Rechtslehre teils begrüßt²³, teilweise aber auch kritisiert worden²⁴. Die Kritik setzte dabei im wesentlichen an dem Kriterium der Tatherrschaft an, die nach Meinung der Kritiker der die Zuweisungsverfügung erlassende Amtsträger nicht habe²⁵. Folgt man dieser Kritik, so bliebe in den Fällen des kollusiven Zusammenwirkens von Amtsträger und Entsorgungspflichtigem für die Strafbarkeit des ersteren nur Anstiftung. Sollte der Entsorgungspflichtige allerdings bereits vorher zur nicht ordnungsgemäßen Abfallentsorgung entschlossen gewesen sein oder der Anstoß nicht vom Amtsträger, sondern vom Entsorgungspflichtigen ausgegangen sein, so käme für den Amtsträger „nur“ die Beihilfe zur umweltgefährdenden Abfallbeseitigung in Frage²⁶, denn eine bereits zur Tat entschlossene Person kann nicht mehr angestiftet werden²⁷.
- b) In den Fällen, in denen allein der Amtsträger vorsätzlich handelt, könnte dieser mittelbarer Täter einer umweltgefährdenden Abfallbeseitigung sein. Mittelbarer Täter ist, wer den Straftatbestand in der Weise verwirklicht, daß er sich zur Ausführung der tatbestandsmäßigen Handlung eines anderen als Werkzeug bedient. Auch die mittelbare Täterschaft setzt daher Tatherrschaft voraus, das heißt das Gesamtgeschehen muß sich als Werk des steuernden Willens des Hintermanns darstellen. Dieser muß den Tatmittler durch seinen steuernden Einfluß in der Hand ha-

²² Vgl. zum ganzen BGH a.a.O., S. 671; Um über den formell wirksamen Zuweisungsbescheid hinwegzukommen, mußte der BGH noch den oben beschriebenen Gesichtspunkt des Rechtsmißbrauchs bemühen, da § 330 d Nr. 5 StGB damals noch nicht in Kraft war.

²³ Vgl. dazu Horn, JZ 1994, S. 636

²⁴ Knopp, Zur Strafbarkeit von Amtsträgern in Umweltverwaltungsbehörden unter besonderer Berücksichtigung der BGH-Rechtssprechung, DÖV 1994, S. 676, 680

²⁵ Vgl. dazu Papier, Strafbarkeit von Amtsträgern im Umweltrecht, NJW 1988, S. 1113, 1114 f.; Knopp, a.a.O. S. 683

²⁶ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 41 Rdnr. 50

²⁷ Vgl. dazu im einzelnen Tröndle, a.a.O. § 26 Rdnr. 3 m.w.N.

ben²⁸. Folglich endet die mittelbare Täterschaft dort, wo das „Werkzeug“ selbst voll verantwortlicher Täter ist.

Die mittelbare Trägerschaft des Amtsträgers würde danach voraussetzen, daß der entsorgungspflichtige Abfallbesitzer als gutgläubiges Werkzeug handelt, weil dieser die Abfallbeseitigung nicht unbefugt im Sinne des § 326 Abs. 1 StGB, sondern auf Grund der für ihn nach § 8 a Abs. 4 Satz 1 LAbfWAG verbindlichen Zuweisung vornimmt. Diese ist zwar rechtswidrig, aber auch ein fehlerhafter Verwaltungsakt ist grundsätzlich wirksam, wenn - worauf später noch einzugehen sein wird - nicht die Voraussetzungen der Nichtigkeit erfüllt sind. Die Existenz und der Inhalt eines Verwaltungsakts sind von allen Behörden und Gerichten, die nicht zu dessen Aufhebung befugt sind, als maßgeblich hinzunehmen. Die Bindung auch der Strafjustiz an wirksame, wenngleich im Einzelfall fehlerhafte Verwaltungsakte, ist die Konsequenz der sogenannten Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten²⁹. Die Zuweisungsverfügung nach § 8 a Abs. 3 Satz 1 LAbfWAG entfaltet daher grundsätzlich auch dann Rechtswirkungen, wenn sie fehlerhaft ist³⁰.

Damit stellt sich die Frage nach der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts erneut³¹, ohne daß sie allerdings für die hier in Rede stehende Fallgestaltung ausdrücklich positiv rechtlich geregelt ist. Unter Verwaltungsakzessorietät versteht man die Abhängigkeit der Strafbarkeit in Umweltdelikten vom Umweltverwaltungsrecht und von den auf dessen Grundlage erlassenen Verwaltungsakten³². Insoweit wird zwischen der Verwaltungsrechtsakzessorietät - der Abhängigkeit des Strafrechts von Verwaltungsrechtsvorschriften - und der Verwaltungsaktakzessorietät - der Abhängigkeit von Einzelfallentscheidungen der Behörde - differenziert³³.

Für die mögliche Strafbarkeit nach § 326 Abs. 1 StGB bedeutet dies: entweder handelte der „Täter“ aufgrund der Zuweisungsverfügung nicht

²⁸ Jescheck/Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, 5. Auflage, 1996, S. 663 f.

²⁹ Schröder, Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, VVDStRL 50 (1991) S. 201

³⁰ Tröndle, a.a.O. Rdnr. 4b m.w.N.

³¹ Vgl. den § 4 f.

³² Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 23 Rdnr. 26; Cramer, a.a.O. Rdnrn. 11 ff.

³³ Schröder, a.a.O. S. 221, Breuer, a.a.O. S. 2078

tatbestandsmäßig, weil befugt, oder der Zuweisungsverfügung kommt - weil der Begriff „unbefugt“ ein allgemeines Deliktsmerkmal der Rechts-

widrigkeit darstellt³⁴ eine das Handeln rechtfertigende Wirkung zu. In der Konsequenz bedeutet dies, ob ein Umweltstraftatbestand verwirklicht wurde, kann nicht - wie sonst - ausschließlich aufgrund des Strafrechts, sondern nur unter Einbeziehung außerstrafrechtlicher Normen festgestellt werden³⁵.

Trotz vereinzelter Forderungen, auch im Umweltstrafrecht nach originären strafrechtlichen Kriterien zu entscheiden³⁶ besteht in der Strafrechtswissenschaft heute weitgehend Konsens, daß es ein Primat des Strafrechts in diesem Bereich nicht geben darf³⁷. So hat die strafrechtliche Abteilung des 57. DJT 1988 mit klarer Mehrheit beschlossen, daß im Bereich des Umweltschutzes im wesentlichen die Verwaltung gefordert und an der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts festgehalten werden sollte³⁸. Das Umweltstrafrecht könne nicht bestrafen, was nach Umweltverwaltungsrecht erlaubt sei, heißt es dazu in einem der Beschlüsse³⁹.

Diese Argumentation, die auch der Gesetzgeber in der Begründung des Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität ausdrücklich aufgenommen hat⁴⁰, ist zuzustimmen. Aus Gründen der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist an der Verwaltungsakzessorietät als „Gebot des Rechtsstaats“ festzuhalten⁴¹. Zutreffend hat Schröder⁴² darauf hingewiesen, daß nicht allein der Gedanke der Einheit der Rechtsord-

³⁴ Vgl. zum Meinungsstand Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 25 Rdnr. 28; Heine/Meinberg, Gutachten 57. DJT D 46; Lenckner, a.a.O. Rdnr. 16; Bickel in Meinberg/Möhrenschlager/Link, Umweltstrafrecht, 1989, S. 270 f.; Cramer, a.a.O. Rdnr. 14 speziell für § 326 Abs. 1; offengelassen dagegen in BGH NJW 1994, S. 670, 671

³⁵ Kloepfer/Vierhaus a.a.O. S. 26 Rdnr. 29; Zur hinreichenden Bestimmtheit in diesen Fällen vgl. BVerfGE 75, 329, 341 ff.

³⁶ Vgl. dazu die Nachweise bei Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 26 Rdnr. 29; Cramer, a.a.O. Rdnr. 16 b f. und Schröder, a.a.O. S. 202

³⁷ Heine/Meinberg, a.a.O. D 48

³⁸ Vgl. dazu die Beschlüsse im einzelnen L 279 ff.

³⁹ Beschluß Nr. 7a, L 280

⁴⁰ Vgl. Drucksache 12/192, S. 11 f.

⁴¹ Vgl. dazu Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 27 Rdnr. 29; Breuer, a.a.O. S. 2072, 2076; Cramer, a.a.O. Rdnr. 16 c

⁴² a.a.O. S. 206 f.

nung, sondern die strafrechtliche Anknüpfung an administrative Entscheidungen zumindest auch aus Gründen des Kompetenzschutzes der

Verwaltung geboten sein könne. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Die tatsächliche und rechtliche Kompliziertheit der Umweltschutzaufgaben führt zwangsläufig nicht nur zu vielen Streitfragen, sondern auch zur Fehleranfälligkeit beim Vollzug des Umweltverwaltungsrechts. Dieser Vollzug ist allerdings Teil der notwendigen Gesetzeskonkretisierung und daher in erster Linie Aufgabe des Umweltverwaltungs- und nicht des Umweltstrafrechts. Ein Amtsträger, der die verwaltungsrechtlichen Normen zu vollziehen und damit administrativ zu konkretisieren hat, macht sich mithin in keinem Fall durch einen „schlichten Verwaltungsrechtsverstoß“ strafbar⁴³. Ein anderes Ergebnis wäre rechtsstaatlich nicht haltbar. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in der Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts daher keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung⁴⁴.

Allerdings kann durch eine bloße behördliche Duldung ein gesetzlich vorgeschriebener Gestattungsakt weder erteilt noch ersetzt werden. Dies stellt jedenfalls keinen anerkannten Rechtfertigungsgrund dar, der zur Straflosigkeit führt⁴⁵. Denkbar wäre allenfalls, daß die Duldung beim Täter zu einem Verbotsirrtum führen kann⁴⁶.

Für die Zuweisungsverfügung nach § 8 a Abs. 3 Satz 1 LAbfWAG folgt aus alledem: Aufgrund ihrer verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit, die auch dann eintritt, wenn die Verfügung fehlerhaft (aber nicht zugleich nichtig) ist, macht sich der Abfallbesitzer nicht strafbar, wenn er der Zuweisung gutgläubig Folge leistet. In diesem Fall ist daher der Entsorgungspflichtige gutgläubiges Werkzeug des Amtsträgers⁴⁷.

⁴³ Breuer, a.a.O. S. 2084

⁴⁴ BVerfGE 75, 329, 346

⁴⁵ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 33 f. Rdnrn. 39 f. m.w.N.; Cramer, a.a.O. Rdnr. 20; Lenckner, a.a.O. Rdnr. 16; Tröndle, a.a.O. Rdnr. 4 e; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 167 Rdnr. 17; Breuer, a.a.O. S. 1085

⁴⁶ Cramer, a.a.O. Rdnr. 22 m.w.N.; Tröndle, a.a.O. Rdnr. 4 e

⁴⁷ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 42 Rdnr. 50; Cramer, a.a.O. Rdnr. 35 m.w.N. der h. M.

In seinem bereits erwähnten Urteil vom 13. November 1993 hat sich auch der BGH⁴⁸ - ohne allerdings näher auf die Frage der Verwaltungsakzessorietät einzugehen - der Auffassung angeschlossen, bei der Erteilung einer zwar materiell fehlerhaften, aber verwaltungsrechtlich gültigen Genehmigung sei der unmittelbar Ausführende als Werkzeug des genehmigenden Amtsträgers anzusehen⁴⁹. Mit der Erteilung der Genehmigung unter vorsätzlicher Mißachtung des materiellen Umweltrechts öffne der Amtsträger die entscheidende „Rechtsschranke“ für das Herbeiführen des tatbestandsmäßigen Erfolgs. Der Einwand, es fehle an der erforderlichen Tatherrschaft des Amtsträgers, weil es allein von dem Empfänger der Genehmigung abhängt, ob der von dieser auch wirklich Gebrauch mache, greife nicht durch. Es sei kein vernünftiger Grund ersichtlich, so der BGH, es einem Amtsträger, mit dessen Genehmigung die Durchführung eines Umweltverstoßes „steht und fällt“, nicht als Tatherrschaft zuzurechnen, wenn er vorsätzlich unter Verstoß gegen das Umweltrecht die Tatbestandsverwirklichung durch einen gutgläubigen Unternehmer „freigibt“⁵⁰.

- c) Schließlich ist im Rahmen der vorsätzlichen Tatbestandserfüllung auch die Täterschaft durch Unterlassen näher zu untersuchen. Diese Fallkonstellation kann eintreten, wenn der Amtsträger zunächst glaubt, einen rechtmäßigen Bescheid zu erteilen, später aber dessen Rechtswidrigkeit erkennt oder der Bescheid durch veränderte Umstände nachträglich rechtswidrig wird, der Amtsträger den Bescheid gleichwohl nicht aufhebt.

Nach § 13 Abs. 1 StGB macht sich strafbar, „wer es unterläßt, einen Erfolg abzuwenden, der zum Tatbestand eines Strafgesetzes gehört, ... wenn er rechtlich dafür einzustehen hat, daß der Erfolg nicht eintritt und wenn das Unterlassen der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestandes durch ein Tun entspricht“. Von entscheidender Bedeutung ist, ob der Betroffene eine sogenannte Garantenstellung hat. Denn alle Erfolgsab-

⁴⁸ NJW 1994, S. 670 ff.

⁴⁹ BGH, a.a.O. S. 671

⁵⁰ BGH, a.a.O. S. 671

wendungspflichten beruhen auf dem Grundgedanken, „daß eine bestimmte Person in besonderer Weise zum Schutz des gefährdeten

Rechtsgutobjekts aufgerufen ist, und daß sich alle übrigen Beteiligten auf den aktiven Einsatz dieser Person verlassen und verlassen dürfen“⁵¹.

In seinem bereits erwähnten Urteil vom 3. November 1993 hat der Bundesgerichtshof die Auffassung vertreten, daß der Amtsträger, der eine mit dem materiellen Recht⁵² nicht zu vereinbarende Genehmigung erteilt habe, im Rahmen des rechtlich Möglichen zu deren Beseitigung verpflichtet sei, sobald er die Rechtswidrigkeit erkenne; bleibe er untätig, könne er sich (ebenfalls) als Täter, wenn auch durch Unterlassen, strafbar machen⁵³. Diese Auffassung wird auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung und in der Rechtslehre geteilt⁵⁴, wobei allerdings zum Teil darauf abgestellt wird, daß eine Garantenpflicht nicht begründet sei, wenn die Entscheidung über die Rücknahme eines Verwaltungsakts im Ermessen des Amtsträgers steht und dieser sich ermessensgerecht verhält⁵⁵.

Die Voraussetzungen einer Garantenstellung dürften für die Bediensteten der Abfallentsorgungsbehörden regelmäßig erfüllt sein. Die Garantenstellung ergibt sich aus den Schutzpflichten, die sie für eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung übernommen haben und wie sie in verschiedenen einfachgesetzlichen Regelungen konkretisiert ist. So macht es etwa § 8 a Abs. 3 Satz 3 LAbfWAG der Zentralen Stelle für Sonderabfälle zur Pflicht, eine Zuweisung nur dann vorzunehmen, wenn dadurch das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird⁵⁶.

⁵¹ Jeschek/Weigend, a.a.O. S. 620 m.w.N.

⁵² Der Amtsträger muß mit der Genehmigung gegen Vorschriften verstoßen haben, die auch dem Schutz des in dem jeweiligen Straftatbestand - hier also des § 326 Abs. 1 StGB - geschützten Rechtsgut dienen.

⁵³ BGH, NJW 1994, S. 670, 672

⁵⁴ Vgl. dazu die Nachweise bei Kloepfer/Vierhaus a.a.O. S. 42 Rdnr. 51 mit Fn. 255

⁵⁵ Tröndle, a.a.O. Rdnr. 6 b; Hoppe/Beckmann, a.a.O. S. 169 Rdnr. 23; Knopp, a.a.O. S. 677 f.; Kloepfer/Vierhaus, a.a.O., S. 42, Rdnr. 51

⁵⁶ Zwar findet sich dieser Satz nicht mehr ausdrücklich in dem neuen Gesetzentwurf, der Grundgedanke bleibt jedoch enthalten, wenn es in § 8 Abs. 5 Satz 2 LAbfGE heißt, daß die zentrale Stelle Vorschläge des Andienungspflichtigen bei der Zuweisung nur dann zu berücksichtigen hat, wenn das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird

Ferner verfolgen sowohl § 326 Abs. 1 StGB als auch die einschlägigen Bestimmungen, die verwaltungsrechtlich eine ordnungsgemäße Abfallbeseitigung sicherstellen sollen, den Zweck, eine Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit sowie der Umweltmedien durch Abfall zu verhindern⁵⁷. Eine geordnete Abfallentsorgung dient dem Wohl der Allgemeinheit. Insbesondere will die Überlassungspflicht für Sonderabfälle, wie sie in § 13 KrW-/AbfG und in § 8 a Abs. 2 LAbfWAG zum Ausdruck kommt, diesem Gesundheitsschutz Rechnung tragen. § 326 StGB bezweckt den Gesundheits- und Umweltschutz dadurch, daß er das verwaltungsrechtlich festgelegte Konzept der Abfallentsorgung „mit den Mitteln des Strafrechts flankierend sichert“⁵⁸. Zugleich folgt daraus allerdings, daß ein Verstoß gegen die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts für sich alleine die Garantenstellung nicht zu begründen vermag.

2. Fahrlässige Begehungsweise

§ 326 Abs. 5 Nr. 1 StGB stellt auch die fahrlässige umweltgefährdende Abfallbeseitigung unter Strafe. Ein Amtsträger könnte diesen Tatbestand erfüllen, wenn er fahrlässig eine fehlerhafte Zuweisung erläßt oder fahrlässig die später entstehende Rechtswidrigkeit nicht erkennt.

Fahrlässig handelt, wer den Tatbestand eines Strafgesetzes ungewollt in Folge der Verletzung einer Sorgfaltspflicht verwirklicht und dies pflichtwidrig nicht erkennt oder den Erfolg zwar für möglich hält, aber pflichtwidrig darauf vertraut, daß der Erfolg nicht eintreten werde⁵⁹. Dabei ist zwischen der objektiven Seite der Fahrlässigkeitstat und dem Schuld tatbestand zu differenzieren. Die objektive Seite ist erfüllt, wenn der Erfolg auf einer Verletzung derjenigen Sorgfaltsanforderungen beruht, die die Rechtsordnung an den gewissenhaften und einsichtigen Angehörigen des Verkehrskreises des Täters in der Tatsituation stellt, und wenn der Erfolg für eine solche Person auch voraussehbar ist. Der Schuld tatbestand erfordert sodann die Prüfung, ob das vorstehend beschriebene generelle „Sorgfalts- und Voraussichtsgebot“ für den individuellen Täter nach seiner Intelligenz und Bildung, seiner

⁵⁷ Breuer, a.a.O. S. 2075

⁵⁸ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 102 Rdnr. 125

⁵⁹ Jeschek/Weigend, a.a.O. S. 563 m.w.N.

Geschicklichkeit und Befähigung sowie seiner Lebenserfahrung und sozialen Stellung auch erfüllbar gewesen ist⁶⁰.

Vor diesem Hintergrund kommt es vorliegend für die Frage der fahrlässigen Begehungsweise entscheidend darauf an, welche Sorgfaltsanforderungen an den Bediensteten einer Abfallbeseitigungsbehörde gestellt werden. Bisher sind diese Sorgfaltsanforderungen noch nicht in ausreichendem Maße konkretisiert⁶¹. Allerdings darf nicht jeder Fehler, der einem Amtsträger etwa in einem Genehmigungsverfahren unterläuft, zu strafrechtlichen Konsequenzen führen. Dies würde eine Verwaltungsbehörde in ihrer Funktion lahmlegen⁶². Insoweit muß dasselbe gelten wie bei den Unterlassungsdelikten: Dem Amtsträger muß ein über das Verwaltungsunrecht hinausgehendes Verschulden vorwerfbar sein.

Die Rechtsprechung der Obergerichte orientiert sich weitgehend am „umweltbewußten Rechtsgenossen“, umschreibt damit jedoch den von Amtsträgern einzuhaltenden Pflichtenmaßstab nur unzureichend⁶³. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung finden sich inzwischen allerdings darüber hinausgehende Maßstäbe, die zur Orientierung herangezogen werden können. So hat der Bundesgerichtshof in einem Urteil vom 2. März 1994 entschieden, wer einen anderen mit der Beseitigung umweltgefährdenden Abfalls beauftrage, müsse sich vergewissern, daß dieser zu ordnungsgemäßen Abfallbeseitigung tatsächlich imstande und rechtlich befugt sei. Andernfalls verletze er seine Sorgfaltspflicht und handele fahrlässig⁶⁴. Der Auftraggeber genüge dieser Pflicht nicht schon dadurch, daß er mit der Entsorgung ein Unternehmen betraue, das überhaupt Abfallbeseitigung betreibe, also „zur Branche gehöre“⁶⁵.

Dieser Maßstab muß prinzipiell auch für die Bediensteten der Zentralen Stelle für Sonderabfälle herangezogen werden. Mit der Zuweisung an eine Anlage wird der Entsorgungspflichtige nach § 8 a Abs. 4 LAbfWAG rechtlich

⁶⁰ Jeschek/Weigend, a.a.O. S. 564 f.

⁶¹ Heine/Meinberg, a.a.O. D 43 f.; Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 19 Rdnr. 23

⁶² Cramer a.a.O. Rdnr. 30; Knopp a.a.O. S. 680

⁶³ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O. S. 19 Rdnr. 23 m.w.N.

⁶⁴ BGH NJW 1994, S. 1745 ff.

⁶⁵ BGH, a.a.O. S. 1748

gebunden. Er muß seinen Abfall der entsprechenden Anlage zuführen. Diese strikte rechtliche Bindung erfordert es, daß die Zentrale Stelle Gewißheit darüber hat und sich ggf. verschaffen muß, daß die jeweilige Anlage auch tatsächlich zur ordnungsgemäßen Müllentsorgung in der Lage ist. Denn die Einschaltung der Zentralen Stelle hat gerade das Ziel, die umweltgefährdende Beseitigung von Sondermüll zu verhindern. Es spricht daher viel dafür, daß ein Bediensteter, der eine Zuweisungsverfügung erläßt, ohne sich davon überzeugt zu haben, ob die betreffende Anlage auch tatsächlich zur Entsorgung geeignet ist, zumindest den objektiven Tatbestand der Fahrlässigkeitsstraftat erfüllt. Inwieweit das Verhalten ihm subjektiv vorwerfbar ist, muß in jedem Einzelfall anhand der konkreten Sachlage beurteilt werden.

3. Die Minimaklausel (§ 326 Abs. 6 StGB)

Sowohl bei der vorsätzlichen oder fahrlässigen umweltgefährdenden Beseitigung nach § 325 Abs. 1 StGB durch einen Amtsträger als auch - bei der noch zu behandelnden⁶⁶ - möglichen Strafbarkeit von Abfallbesitzern und Anlagenbetreibern ist allerdings die sogenannte Minimaklausel des § 326 Abs. 6 StGB zu beachten. Danach ist die Tat nicht strafbar, wenn schädliche Einwirkungen auf die Umwelt wegen der geringen Menge der Abfälle offensichtlich ausgeschlossen sind. Die Klausel, die einen sachlichen Strafausschließungsgrund enthält⁶⁷, dient dem Bagatellausschluß und ist somit Ausprägung des Ultima-ratio-Prinzips⁶⁸.

III. Strafbarkeit von Abfallbesitzern

Für die Beurteilung der Strafbarkeit der entsorgungspflichtigen Abfallbesitzer lassen sich im wesentlichen die gleichen vorstehend behandelten Grundsätze heranziehen wie für die Prüfung der Strafbarkeit von Amtsträgern.

⁶⁶ Siehe dazu unten S. 15 ff., 18 ff.

⁶⁷ Lenckner, a.a.O., Rdnr. 17

⁶⁸ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O., S. 113, Rdnr. 141; Tröndle, a.a.O., § 326, Rdnr. 17; kritisch dazu Lenckner, a.a.O., Rdnr. 17 m.w.N.

1. Der Entsorgungspflichtige, der auf der Grundlage einer rechtswidrigen Zuweisung, die im bewußten Zusammenwirken mit einem Amtsträger ergangen ist, die Entsorgung seines Sondermülls in einer dafür nicht vorgesehenen Anlage vornehmen läßt, erfüllt den Tatbestand der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung. Insbesondere handelt er - wie oben dargelegt - „unbefugt“ im Sinne des § 326 Abs. 1 StGB, da die Zuweisungsverfügung nach § 330 d Nr. 5 StGB keine Rechtswirkungen entfaltet.
2. Dagegen macht sich der entsorgungspflichtige Abfallbesitzer nicht nach § 326 Abs. 1 StGB strafbar, wenn zwar der Amtsträger vorsätzlich oder fahrlässig eine rechtswidrige Zuweisungsverfügung erläßt, der Entsorgungspflichtige dies aber nicht erkennt. In diesem Fall handelt er entweder schon nicht tatsbestandsmäßig, weil befugt, in jedem Fall aber ist sein Handeln gerechtfertigt⁶⁹. Dies folgt aus dem bereits oben beschriebenen und näher erläuternden Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät.

Eine Ausnahme gilt allerdings dann, wenn die Zuweisungsverfügung nichtig ist. Denn nach herrschender Meinung ist ein nach verwaltungsrechtlichen Maßstäben des § 44 VwVfG nichtiger Verwaltungsakt auch im Umweltstrafrecht als „rechtliches Nullum“ zu behandeln⁷⁰. Ein Verwaltungsakt ist nach § 44 Abs. 1 VwVfG nichtig, wenn er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Dem Verwaltungsakt muß die Rechtswidrigkeit „geradezu auf die Stirn geschrieben sein“⁷¹. Ob dies der Fall ist, muß jeweils im Einzelfall geprüft werden.

Unbeschadet dessen könnte sich bei der fehlerhaften Zuweisung nach § 8 a Abs. 3 Satz 1 LAbfWAG die Nichtigkeit der Verfügung auch aus § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG ergeben. Danach ist ein Verwaltungsakt nichtig, der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, hier also z.B. die umweltgefährdende Abfallbeseitigung

⁶⁹ Vgl. zum Meinungsstand, ob unbefugt im Sinne des § 326 Abs. 1 tatbestandsausschließende oder lediglich rechtfertigende Wirkung hat die Nachweise in Fn. 34

⁷⁰ Kloepfer/Vierhaus, a.a.O., S. 29, Rdnr. 32; Cramer, a.a.O., Rdnr. 16 a

⁷¹ Vgl. dazu im einzelnen Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 4. Aufl., 1993, § 44, Rdnrn. 49 ff.; Klappstein in Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 1996, § 44, Rdnrn. 4 ff.

nach § 326 Abs. 1 StGB. Allerdings ist zweifelhaft, ob diese Voraussetzung tatsächlich in den hier in Rede stehenden Fällen erfüllt ist. Die Nichtigkeit

nach § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG tritt nicht schon dann ein, wenn die mit der Strafe oder Geldbuße bedrohte Handlung durch den Verwaltungsakt „lediglich“ ermöglicht oder zugelassen wird. In diesen Fällen ist nämlich zweifelhaft, ob die verbotene Tat tatsächlich durch den Erlaß des Verwaltungsaktes „verlangt“ wird im Sinne des § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG. Es spricht daher viel dafür, daß in diesen Fällen die Nichtigkeit vielmehr anhand des Maßstabs des § 44 Abs. 1 VwVfG beurteilt werden muß⁷².

Liegen nach diesen Maßstäben im Einzelfall die Voraussetzungen für die Nichtigkeit der Zuweisungsverfügung vor, so dürften zugunsten des Entsorgungspflichtigen allerdings entweder die Grundsätze des den Vorsatz ausschließenden Tatbestandsirrtums nach § 16 Abs. 1 Satz 1 StGB oder des sogenannten Verbotsirrtums nach § 17 StGB greifen. Im ersten Fall kommt nach § 16 Abs. 1 StGB allenfalls noch die Strafbarkeit wegen fahrlässiger umweltgefährdender Abfallbeseitigung in Frage weil der Entsorgungspflichtige bei Begehung der Tat einen Umstand nicht kannte - hier seine fehlende Befugnis -, der zum gesetzlichen Tatbestand gehört; im zweiten Fall handelt der Täter ohne Schuld, wenn ihm bei Begehung der Tat die Einsicht, Unrecht zu tun fehlte und er diesen Irrtum nicht vermeiden konnte. Inwieweit diese Voraussetzungen jeweils erfüllt sind, ist eine Frage des Einzelfalls, die im Rahmen dieser gutachtlichen Stellungnahme nicht beurteilt werden kann.

3. Schwieriger gestaltet sich dagegen die Beurteilung der Strafbarkeit des Entsorgungspflichtigen, der die Rechtswidrigkeit einer wirksamen Zuweisungsverfügung erkennt und ihr gleichwohl Folge leistet. Nach den Grundsätzen der Verwaltungsakzessorietät erfolgt das Handeln des Entsorgungspflichtigen auf der Grundlage der Zuweisung und damit nicht unbefugt im Sinne des § 326 Abs. 1 StGB. Eine Strafbarkeit ließe sich allenfalls dann begründen, wenn sich aus dem Verwaltungs- oder dem Strafrecht eine Pflicht des Abfallbesitzers ableiten ließe, die Behörde auf die fehlerhafte Zuweisung aufmerksam machen zu müssen. Dies erscheint indes zweifelhaft. Das Ver-

⁷² So auch Klappstein, a.a.O., Rdnr. 5.5; Sachs, a.a.O., Rdnr. 77 m.w.N.; Kritisch Kopp, VwVfG, Kommentar, 6. Aufl., 1996, § 44, Rdnr. 43

waltungsrecht kennt keine allgemeine Pflicht des Bürgers, die Behörde auf die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts hinweisen zu müssen. Zwar können sich neben den aus einem Verwaltungsrechtsverhältnis folgenden

Hauptpflichten auch Nebenpflichten ergeben, die der gebotenen Rücksicht auf die Interessen der anderen Seite dienen soll. Je stärker ein Verwaltungsrechtsverhältnis auf Kooperation der Beteiligten angelegt ist, desto stärker sind Pflichten zur gegenseitigen Information und Rücksichtnahme geboten⁷³. Dies führt jedoch nicht zu einer generellen Pflicht des Bürgers, auf rechtswidrige Verwaltungsakte hinweisen zu müssen. Eine solch weitgehende Pflicht ließe sich - auch vor dem Hintergrund ihrer Grundrechtsrelevanz als Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit - nur durch eine gesetzliche Regelung begründen⁷⁴. Daran fehlt es hier. Weder die abfallrechtlichen Bestimmungen des Bundes noch die des Landes schreiben eine entsprechende Pflicht fest.

Anders ist der Fall allerdings zu beurteilen, wenn die Zuweisungsverfügung nichtig ist, sei es, daß der Fehler offenkundig im Sinne des § 44 Abs. 1 VwVfG ist oder die Voraussetzungen nach § 44 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG angenommen werden⁷⁵. In diesen Fällen entfällt - wie dargelegt - die verwaltungsaktakzessorische Wirkung der Zuweisung, so daß die Grundsätze über den Tatbestands- oder den Verbotsirrtum Anwendung finden. Weiß der Abfallbesitzer von der Rechtswidrigkeit der Genehmigung, so befand er sich gerade nicht in einem Tatbestands- oder einem in unvermeidbaren Verbotsirrtum. Er macht sich daher in diesen Fällen der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung strafbar.

Aus dem Strafrecht ließe sich eine Pflicht, auf die Rechtswidrigkeit der Genehmigung aufmerksam zu machen, nur dann begründen, wenn der Betroffene eine Garantenstellung inne hätte. Allerdings ist nicht erkennbar, worauf sich diese Garantenstellung gründen soll. Jedenfalls ginge die Annahme einer Art genereller Garantenstellung für den Schutz der Umwelt im Hinblick

⁷³ Bull, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1991, S. 268, Rdnr. 832

⁷⁴ Vgl. dazu auch Bull, a.a.O., S. 261 f., Rdnr. 806 f.

⁷⁵ Vgl. dazu oben S. 16 f.

auf das Analogieverbot im Strafrecht zu weit, um daraus eine Strafbarkeit herleiten zu können⁷⁶.

IV. Strafbarkeit des Anlagenbetreibers

1. Der Anlagenbetreiber, der in kollusivem Zusammenwirken mit dem Amtsträger die Entsorgung von Sonderabfall in seiner Anlage vornimmt, obwohl diese dafür nicht zugelassen ist, macht sich grundsätzlich nach § 326 Abs. 1 StGB strafbar. Dies dürfte auch dann gelten, wenn der entsorgungspflichtige Abfallbesitzer zwar eine Zuweisungsverfügung der Zentralen Stelle besitzt, diese jedoch im bewußten Zusammenwirken zwischen Amtsträger und Anlagenbetreiber unter Verstoß gegen materiell-rechtliche Umweltschutzbestimmungen ergangen ist. In diesem Fall handelt der Anlagenbetreiber unbefugt im Sinne des § 326 Abs. 1 StGB. Insoweit gilt wegen § 330 d Nr. 5 StGB nichts anderes als beim kollusiven Zusammenwirken zwischen Amtsträger und Entsorgungspflichtigem.
2. Denkbar ist allerdings auch die Fallgestaltung, daß Amtsträger und entsorgungspflichtiger Abfallbesitzer kollusiv zusammenarbeiten. Im Hinblick auf den Anlagenbetreiber ist fraglich, ob dieser damit selbst zum unbefugt Handelnden wird. Ist er gutgläubig, so könnte die rechtswidrige Zuweisung gleichwohl zu seinen Gunsten greifen. Sieht man allerdings in § 330 d Nr. 5 StGB einen spezialgesetzlich geregelten Fall der Nichtigkeit, so ist zweifelhaft, ob die Nichtigkeit der Zuweisung „teilbar“ ist, mit der Folge, daß auch im Hinblick auf den Anlagenbesitzer nicht von einer wirksamen Zuweisungsverfügung ausgegangen werden kann.

Letztlich kann diese Frage jedoch dahinstehen, da in diesem Fall wiederum die Grundsätze des Tatbestands- oder des Verbotsirrtums greifen. Wenn der Anlagenbetreiber nicht wußte, daß die Zuweisungsverfügung rechtswidrig war, befand er sich in einem Tatbestandsirrtum. Er könnte allenfalls wegen fahrlässiger Begehungsweise verurteilt werden, wenn er entsprechende Sorgfaltspflichten verletzt hätte. Sieht man dagegen in dem Merkmal „unbe-

⁷⁶ So im Ergebnis auch Cramer, a.a.O., Rdnr. 32: Wer von einer rechtswidrigen Genehmigung Gebrauch macht, auch wenn er weiß, daß diese nicht ohne Auflage hätte erteilt werden dürfen, handelt nicht tatbestandsmäßig.

fugt“ ein allgemeines Kriterium der Rechtswidrigkeit, so würde der Anlagenbetreiber ohne Schuld handeln, wenn der Irrtum für ihn unvermeidbar war, er also die Nichtigkeit nicht erkennen konnte. Auch in diesem Fall ist letztlich der Sorgfaltsmaßstab eines Fahrlässigkeitsdelikts anzulegen. Es ist

daher in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Anlagenbetreiber objektiv und aufgrund seiner persönlichen Situation in der Lage gewesen war, die Nichtigkeit der Zuweisungsverfügung zu erkennen.

Gleiches gilt für den Fall, daß der Amtsträger fahrlässig eine Zuweisungsverfügung erläßt. Diese zwar rechtswidrige, aber gültige Zuweisungsverfügung führt dazu, daß der Anlagenbetreiber sich prinzipiell nicht strafbar macht. Im Falle der nichtigen Zuweisungsverfügung gelten wiederum die Grundsätze über den Tatbestands- oder den Verbotsirrtum.

3. Schließlich dürfte auch für den Anlagenbetreiber keine Pflicht bestehen, auf eine rechtswidrige Zuweisungsverfügung aufmerksam machen zu müssen. Eine entsprechende Gerantenstellung läßt sich für ihn weder aus allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen noch aus dem Strafrecht begründen.

V. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten: im Falle der rechtswidrigen Zuweisung von Sonderabfällen können sich sowohl die jeweiligen Amtsträger als auch der entsorgungspflichtige Abfallbesitzer und der Anlagenbetreiber strafbar machen. In all diesen Fällen kann der Tatbestand der vorsätzlichen oder fahrlässigen umweltgefährdenden Abfallbeseitigung (§ 326 Abs. 1 StGB) erfüllt sein.

Der Amtsträger erfüllt den Tatbestand des § 326 Abs. 1 StGB vorsätzlich, wenn er entweder in bewußtem Zusammenwirken mit dem Entsorgungspflichtigen oder dem Anlagenbetreiber eine fehlerhafte Zuweisungsverfügung vornimmt. In diesem Fall ist er nach Auffassung des BGH als Mittäter zu bestrafen. Wissen die übrigen an der Entsorgung Beteiligten nichts von der vorsätzlich fehlerhaften Zuweisung, so sind sie als gutgläubige Werkzeuge des Amtsträgers anzusehen,

so daß dieser als mittelbarer Täter zu bestrafen ist. Ferner ist denkbar, daß sich der Amtsträger der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung durch Unterlassen strafbar macht. Dies dürfte der Fall sein, wenn er später die Rechtswidrigkeit der Zuweisungsverfügung erkennt oder diese nachträglich aufgrund veränderter

Umstände rechtswidrig wird, der Amtsträger sie aber ermessensfehlerhaft nicht aufhebt. Schließlich kann sich der Amtsträger bei Verletzung der erforderlichen Sorgfaltspflichten auch der fahrlässigen Begehungsweise strafbar machen.

Für den entsorgungspflichtigen Abfallbesitzer und den Anlagenbetreiber gelten im wesentlichen die gleichen Grundsätze. Bei kollusivem Zusammenwirken mit dem Amtsträger können sie Mittäter sein. Fehlt es an diesem Zusammenwirken, so handeln beide aufgrund der rechtswirksamen Zuweisungsverfügung grundsätzlich nicht „unbefugt“ i. S. des § 326 Abs. 1 StGB. Dies gilt in jedem Fall, wenn sie die Rechtswidrigkeit der Zuweisungsverfügung nicht erkennen. Doch auch für den Fall, daß ihnen deren Fehlerhaftigkeit bewußt wird, dürfte eine Strafbarkeit ausscheiden, da sie nicht verpflichtet sind, auf die Rechtswidrigkeit aufmerksam zu machen. Erweist sich die Zuweisungsverfügung allerdings nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen als nichtig, so entfaltet sie auch im Umweltstrafrecht keinerlei Rechtswirkungen. Beide befinden sich allerdings nur dann in einem vorsatzausschließenden Tatbestands- oder in einem unvermeidbaren Verbotsirrtum, wenn sie die Nichtigkeit nicht kannten. Hätten sie die Nichtigkeit erkennen können, so kommt bei der Annahme eines vorsatzausschließenden Tatbestandsirrtums eine Strafbarkeit wegen fahrlässiger Tatbegehung in Frage. Nimmt man dagegen einen Verbotsirrtum an, so war dieser vermeidbar. In diesem Fall kann die Strafe allerdings nach § 49 Abs. 1 StGB gemildert werden.