

Strafrechtliche Abhandlungen

Neue Folge · Band 125

**Grundzüge einer Dogmatik
der Straftatbestände zum Schutz
von Verwaltungsrecht oder
Verwaltungshandeln**

Von

Michael Heghmanns



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL HEGHMANN

**Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz
von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln**

Strafrechtliche Abhandlungen · Neue Folge

Herausgegeben von Dr. Eberhard Schmidhäuser
em. ord. Professor der Rechte an der Universität Hamburg

und Dr. Dr. h. c. (Breslau) Friedrich-Christian Schroeder
ord. Professor der Rechte an der Universität Regensburg

in Zusammenarbeit mit den Strafrechtslehrern der deutschen Universitäten

Band 125

Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln

Von

Michael Heghmanns



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der
juristischen Fakultät der Universität Hannover, gedruckt mit Unterstützung
der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Heghmanns, Michael:

Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht
oder Verwaltungshandeln / von Michael Heghmanns. – Berlin : Duncker und
Humblot, 2000

(Strafrechtliche Abhandlungen ; N.F., Bd. 125)

Zugl.: Hannover, Univ., Habil.-Schr., 1998

ISBN 3-428-10034-4

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7271

ISBN 3-428-10034-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die Arbeit lag im Wintersemester 1997/98 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover als Habilitationsschrift vor. Seither hat der Gesetzgeber in Straf- und Nebenstrafrecht zahlreiche Veränderungen vorgenommen; Wissenschaft und Lehre sind in der Aufarbeitung vor allem des Umweltstrafrechts fortgeschritten. Auch diese aktualisierte Fassung kann schon im Hinblick auf die Weite des beackerten Feldes nur eine Momentaufnahme darstellen, weniger hinsichtlich der dogmatischen Kernfragen als vor allem, was Literatur und Gesetzesbeispiele anbelangt.

Berücksichtigt wurden gesetzliche Änderungen bis Anfang 1999; darüberhinaus konnten Schrifttum und Rechtsprechung in den wichtigeren Einzelfragen aktualisiert werden.

Zu der Entstehung der Arbeit haben zahlreiche Personen mit Rat und wohlwollender Unterstützung beigetragen, die ich hier nicht alle ausdrücklich erwähnen kann. Mein ganz besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer und Freund Prof. Dr. Diethart Zielinski für seine stetige Ermutigung und kritische Begleitung sowie meiner Frau für ihre Geduld. Darüberhinaus möchte ich noch die tatkräftige Hilfe von Doris Beetz, Kerstin Friedrich, Angelika Gresel, Ulrich Iburg, Heidemarie Kraft und Katrin Riek besonders hervorheben.

Dem Verlag und den Herausgebern schulde ich Dank für die Aufnahme in die Reihe „Strafrechtliche Abhandlungen“, der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Unterstützung der Publikation.

Hannover, im August 1999

Michael Hegmanns

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einführung, Strukturen und Begrifflichkeiten

I. Grund und Umriß des thematischen Ansatzes	21
II. Strukturelle Besonderheiten und Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der Delikte gegen Verwaltungsrecht oder -handeln	28
III. Grundbegriffe und Ansatzmöglichkeiten einer Untersuchung	35
1. Die „Verwaltungsakzessorietät“ des Strafrechts in der umweltstrafrechtlichen Diskussion	35
2. Die Akzessorietät als denkbare Grundstruktur des gesamten Strafrechts	38

2. Kapitel

Die Dogmatik der Delikte mit einer von behördlichen Einzelakten unabhängigen Handlungsumschreibung

I. Die Normentheorie Bindings als Instrument zum Verständnis strafrechtlicher Tatbestände	42
1. Die Existenz von (Verhaltens-)Normen als Grundlage strafrechtlicher Zurechnung	42
2. Standort, Rechtscharakter und Adressat der Normen	50
a) Normen als Kulturnormen	50
b) Der Adressat der Verhaltensnormen	51
c) Sprachliche Gestaltung der Verhaltensnormen	55
II. Regelungsgehalt der Normen	57
1. Verhaltensnorm und Handlungsfinalität	59
2. Norminhalt bei Erfolgsdelikten	65
3. Die Verhaltensnorm bei den Fahrlässigkeitsdelikten	70

4. Funktion des Strafrechtssatzes	76
5. Zusammenfassung	78
III. Verhältnis von außertatbestandlicher Norm und Strafrechtssatz	79
1. Verhaltensnorm im Strafrechtssatz trotz positiver außerstrafrechtlicher Norm?	79
a) Strafvorschriften mit fehlender oder unvollständiger Verhaltensbeschreibung	79
b) Das Problem der Integration untergesetzlicher Bestimmungen in die Strafrechtsnorm	81
aa) Die Abgrenzung des Blanketts vom normativen Tatbestandsmerkmal	82
bb) Die verfassungsrechtliche Problematik von Blankettstrafgesetzen ..	84
cc) Rechtsverordnungen als Grundlage der Verhaltensnorm	85
(1) Art. 103 II GG	85
(2) Art. 104 I 1 GG	92
dd) Verwaltungsvorschriften und ihre Rolle bei der Verhaltensnormfestlegung	96
ee) Statische und dynamische Verweisungen	98
ff) Bestimmtheitsdefizite durch verweisungsbedingte Komplexität	100
(1) Undifferenzierte Verkopplung: Das Merkmal der Verletzung „verwaltungsrechtlicher Pflichten“	100
(2) Unübersichtlichkeit der Verweisung	102
gg) Ausfüllung normativer Tatbestandsmerkmale durch untergesetzliche Rechtsquellen	104
c) Strafvorschriften mit vollständiger Verhaltensbeschreibung	106
2. Konkurrenz von strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Verhaltensnorm – sekundärer Charakter des Strafrechts?	110
a) Die Einheit der Rechtsordnung	110
b) Strafrecht als generell primäre oder sekundäre Ordnung?	113
aa) Vertretene Positionen	113
bb) Die nur teilweise sekundäre Natur des Strafrechts	117

Inhaltsverzeichnis	9
c) Konsequenzen für Konstellationen einer Normenkonkurrenz	126
aa) Wirtschaftlicher Vermögensbegriff in § 263 StGB und das Zivilrecht	127
bb) Rechtmäßigkeit der Diensthandlung in § 113 StGB und nach verwaltungsrechtlichen Maßstäben	129
d) Zusammenfassung	130
IV. Konsequenzen für die Auslegung des Straftatbestandes	131
1. Normwidrigkeit und Tatbestandserfüllung	131
2. Die „begriffliche Akzessorietät“ von Tatbestandsmerkmalen	131
3. Strafwürdigkeitsmerkmale	135
V. Normwidrigkeit und Rechtswidrigkeit	138
VI. Ergebnis	140

3. Kapitel

Die strafbarkeitsausschließende Wirkung behördlicher Einzelakte

A. Strafgesetze gegen ungenehmigtes genehmigungsbedürftiges Verhalten	141
I. Erscheinungsformen und tatbestandliche Strukturen	141
II. Fehlen einer Genehmigung und Normwidrigkeit	144
1. Denkbare Typen der Verhaltensnorm	144
2. Verwaltungsrechtliche Verbotsmaterie	147
3. Das Erfordernis einer einheitlichen Struktur der Verhaltensnorm	154
4. Die relative Verbotsnorm	154
5. Relative Verbotsnorm und geschütztes Rechtsgut	156
a) Die Problematik abstrakter Gefährdung von Rechtsgütern	159
b) Die Konstruktion vorgeschalteter Sicherheitsgüter	162
c) Funktionsfähigkeit der behördlichen Zugangskontrolle als Rechtsgut ...	167
aa) Schutz der Entscheidung	171
bb) Schutz des Verfahrens	172
6. Zusammenfassung	172

III. Normwidrigkeit und unbefugtes Handeln	174
IV. Von einer Tatbestandslösung abweichende Auffassungen	178
1. Bloßes Kontrollanliegen oder materielles Strafunrecht – Ostendorf	179
2. Genehmigung als typischerweise rechtfertigende Interessenabwägung – Goldmann, Rudolphi und andere	179
3. Ausschluß oder Inkaufnahme von Rechtsgutsgefahren – Ocker und Hoyer .	182
4. Genehmigung als öffentlich-rechtlicher Unterfall der Einwilligung	183
5. Überlagerung durch den integrierten Schutz höherwertiger Rechtsgüter – Claudius Marx und andere	185
6. Begrenzung der Tatbestandslösung auf Fälle allgemein zugestandener Handlungsfreiheit – Frisch	187
7. Genehmigung als Strafaufhebungsgrund – Horn	189
8. Zusammenfassung	190
V. Fehlerhafte und fehlende Genehmigungen	190
1. Struktur und Funktion der Genehmigung	190
2. Weitergehende Wirkungen der Genehmigung	194
a) Nachträgliche Genehmigung	194
b) Nebenfolgen des genehmigten Verhaltens	196
3. Fehlerarten einer Genehmigung	198
4. Genehmigungsfehler und Normwidrigkeit	201
a) Funktionen des materiellen Verwaltungsrechts	202
b) Funktionen des formellen Verwaltungsrechts	205
c) Verwaltungsrechtliche Fehler und strafrechtliche Normwidrigkeit	206
d) Rechtsmißbrauch	209
e) Unwirksamkeit der Genehmigung	216
aa) Nichtigkeit	216
bb) Fehlende Bekanntgabe	218

5. Kritik alternativer Modelle zur strafrechtlichen Bedeutung materiell fehlerhafter Genehmigungen	219
a) Erfordernis einer materiell richtigen Entscheidung – Rademacher	220
b) Orientierung am Rechtsgüterschutz – Heider	222
c) Orientierung an der verwaltungsrechtlichen Mißbilligung – Hübenett ..	223
6. Verstoß gegen Nebenbestimmungen einer Genehmigung	223
a) Bedingungen	226
b) Echte Auflagen	227
7. Wegfall der Genehmigung oder ihrer Wirkungen	229
a) Widerruf durch die Behörde	229
b) Anfechtung durch Dritte	232
VI. Ungenehmigtes, aber genehmigungspflichtiges und genehmigungsfähiges Verhalten	233
1. Differenzierung nach formeller und materieller Illegalität im Verwaltungsrecht	233
2. Genehmigungsfähigkeit und Normwidrigkeit	234
3. Genehmigungsfähigkeit und Rechtfertigung	237
4. Strafausschließung	240
5. Ungewißheit über die Erforderlichkeit einer Genehmigung	241
VII. Informelles Verwaltungshandeln und Strafbarkeit	243
1. Der mißverständliche Begriff der Duldung	243
a) Erscheinungsformen und Gründe von duldendem Verwaltungshandeln ..	245
b) Duldung und informale Gestattung	249
2. Duldung und Genehmigung im Wege des Verwaltungsakts – Differenzierung auf der Inhaltsebene	251
a) Legalisierungswirkung	252
b) Rechtsposition des Bürgers	257
c) Absehen von der Vollstreckung	258
d) Rechtsfolgen der Duldung	261
3. Duldung im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrages oder der Zusicherung	263

4. Duldung und Genehmigung informaler Art	263
a) Legalisierungswirkung	266
b) Andere Wirkungen	270
5. Ergebnis	272
VIII. Die Folgen subjektiver Fehlvorstellungen des Täters	272
B. Sonstige die Strafbarkeit ausschließende Einzelakte	274
I. Die Strafrechtsnorm betreffende Einzelakte	274
II. Begünstigende Einzelakte auf Rechtfertigungsebene	277

4. Kapitel

Strafbarkeitsbegründende behördliche Einzelakte

A. Strafgesetze gegen die Mißachtung behördlicher Anordnungen	280
I. Die Ausgestaltung der Tatbestände und die offenen Streitfragen	280
II. Die Verhaltensnorm der Tatbestände gegen die Mißachtung behördlicher Einzelakte	282
1. Strafbewehrung von Untersagungen und sonstigen gesetzlich konkret bezeichneten Anordnungen	283
2. Strafbewehrung der Anordnung gesetzlich benannter, aber noch konkretisierungsbedürftiger Pflichten	284
3. Strafbewehrung der Anordnung von gesetzlich unbenannten Pflichten	286
a) Die Unvollständigkeit der Verhaltensnorm im Gesetz	286
b) Fehlende verfassungsrechtliche Legitimation unvollständiger gesetzlicher Verhaltensnormen	289
c) Versuche einer Rechtfertigung offener Handlungsbezeichnungen	291
aa) Die behördliche Anordnung als Konkretisierung des Gesetzes	291
bb) Die behördliche Anordnung als ausschließlich strafbarkeitsbegrenzendes Merkmal	293
cc) Die behördliche Anordnung als normatives Tatbestandsmerkmal ..	294
dd) Unbestimmtheit als legitime ultima ratio	296
ee) Legitime Reduktion auf einen bloßen Gehorsamsanspruch	297
d) Ergebnis	297

Inhaltsverzeichnis	13
III. Verwaltungsakt und Normkonkretisierung	298
1. Kategorien von Verbindlichkeit und die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes	298
2. Die Aufgabe des Verwaltungsaktes bei der Normkonkretisierung	299
a) Gefährdungsfeststellung	299
b) Geschütztes Interesse	301
IV. Normwidrigkeit im Verhältnis zu verwaltungsrechtlicher Verbindlichkeit und Rechtmäßigkeit	303
1. Der erlassene, aber nicht bekanntgegebene Verwaltungsakt	304
2. Der nichtige Verwaltungsakt	305
3. Der bekanntgegebene, rechtmäßige Verwaltungsakt	306
a) Wirksamkeit und Vollziehbarkeit als Voraussetzungen der Strafbewehrung	306
b) Sofortige Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes	310
4. Der vollziehbare, rechtswidrige Verwaltungsakt	312
a) Herkömmliche Argumentationstopoi	312
b) Materiell rechtswidrige Anordnungen	317
aa) Nicht erforderliche Anforderungen	318
bb) Zur Gefahrenbeseitigung ungeeignete Anordnungen	318
cc) Unverhältnismäßige Anordnungen	319
dd) Zu geringe Verhaltensanforderungen	321
c) Formell rechtswidrige Verwaltungsakte	322
d) Die vermeintlichen Sonderfälle	324
aa) Sicherheitsempfindliche Materien	324
bb) Strafgesetze, die im Tatbestand explizit eine vollziehbare Anordnung verlangen	325
e) Fehlerhaftigkeit der Anordnung sofortiger Vollziehbarkeit	325

5. Nachträgliche Aufhebung des rechtmäßigen Verwaltungsaktes oder der rechtmäßigen Anordnung sofortiger Vollziehung	329
a) Aufhebung des Grundverwaltungsaktes mit Wirkung ex tunc	329
aa) Inhaltsbindung des Strafrichters	331
bb) Bindende Veränderungen der Rechtslage	331
cc) Der verwaltungsrechtliche Folgenbeseitigungsanspruch	334
dd) Die Idee einer sanktionsaufhebenden Folgenbeseitigung	336
ee) Die Aufhebung des Verwaltungsakts und das mildere Gesetz nach § 2 III StGB	339
b) Nachträglicher Wegfall allein der sofortigen Vollziehbarkeit	340
6. Prüfungskompetenz des Strafrichters und ihre Umsetzung im Strafverfahren	344
V. Folgen von Fehlvorstellungen beim Täter	345
B. Sonstige strafbegründende Einzelakte	346
1. Vollziehbarkeitserfordernis	348
2. Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder einer Vollziehbarkeitsanordnung	349
3. Statusakte	350
4. Überlagerung durch Strafwürdigkeitserwägungen	351

5. Kapitel

Schlußbemerkungen

I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	352
II. Folgerungen für Rechtsanwendung und Gesetzgebung	355
Literaturverzeichnis	360
Sachregister	381

Abkürzungsverzeichnis

Fundstellen von Gesetzen und Verordnungen sind nur bei nicht in den bekannten Gesetzes-sammlungen zugänglichen Rechtsvorschriften angegeben; sie beziehen sich auf die jeweils letzte Verkündung des gesamten Textes, nicht auf spätere Änderungen.

a.A.	anderer Auffassung
a. a. O	am angegebenen Ort
a. F.	alte(r) Fassung
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (zitiert nach Band und Seite)
AE-GLD	Alternativentwurf eines Gesetzes gegen Ladendiebstahl
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Amtsgericht
AK	Alternativkommentar
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
ÄöR	Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite)
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AT	Allgemeiner Teil
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (BGBl. I 1995, 158)
AuslG	Ausländergesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AZG	Arbeitszeitgesetz (BGBl. I 1994, 1170)
AZRG	Ausländerzentralregistergesetz (BGBl. I 1994, 2265)
BApothekerO	Bundesapothekerordnung (BGBl. I 1989, 1478, 1842)
BÄrzteO	Bundesärzteordnung (BGBl. I 1987, 1218)
BauR	Baurecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BB	Der Betriebsberater (zitiert nach Jahrgang und Seite)
Bd.	Band
BDatSchG	Bundesdatenschutzgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

BGHSt	Entscheidungssammlung des BGH in Strafsachen (zitiert nach Band und Seite)
BGHZ	Entscheidungssammlung des BGH in Zivilsachen (zitiert nach Band und Seite)
BImSchDVO	Durchführungsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BLeistungsG	Bundesleistungsgesetz (BGBl. I 1961, 1769)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz (BGBl. I 1987, 889)
BSeuchenG	Bundesseuchengesetz
BStBl	Bundessteuerblatt (zitiert nach Jahrgang und Seite)
BT	Bundestag
BTierärzteO	Bundestierärzteordnung (BGBl. I 1981, 1193)
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BtMVVO	Betäubungsmittelverschreibungsverordnung (BGBl. I 1993, 1637)
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
bzgl.	bezüglich
ChemG	Chemikaliengesetz (BGBl. I 1994, 1703)
CWÜAG	Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen (BGBl. I 1994, 1954)
d. h.	das heißt
DAR	Deutsches Autorecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
DRIZ	Deutsche Richterzeitschrift (zitiert nach Jahrgang und Seite)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (zitiert nach Jahrgang und Seite)
E	Entwurf
EG	Europäische Gemeinschaft
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EVG	Ernährungsvorsorgegesetz (BGBl. I 1990, 1766)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende(s)
FAG	Fernmeldeanlagenengesetz
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung (BGBl. I 1998, 2214)
ff.	fortfolgende
FIHG	Fleischhygienegesetz (BGBl. I 1993, 1189)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift

G	Gesetz
GA	Goldammers Archiv für Strafrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
GenTG	Gentechnikgesetz
GerSiG	Gerätesicherheitsgesetz (BGBl. I 1992, 1793)
GewA	Gewerbearchiv (zitiert nach Jahrgang und Seite)
GewO	Gewerbeordnung
GFIHG	Geflügelfleischhygienegesetz (BGBl. I 1982, 993)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggfs.	gegebenenfalls
GIGV	Gesetz zu den Internationalen Gesundheitsvorschriften (BGBl. II 1971, 865)
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
Gr. Sen.	Großer Senat
GS	Der Gerichtssaal (zitiert nach Band und Seite)
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz (BGBl. I 1994, 2835)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HandwO	Handwerksordnung
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
JA	Juristische Arbeitsblätter (zitiert nach Jahrgang und Seite)
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz (BGBl. I 1976, 965)
JÖSchG	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (BGBl. I 1985, 425)
JR	Juristische Rundschau (zitiert nach Jahrgang und Seite)
Jura	Juristische Ausbildung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
JuS	Juristische Schulung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
JZ	Juristenzeitung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
KG	Kammergericht Berlin
KK	Karlsruher Kommentar zur Strafprozeßordnung
KK-OWiG	Karlsruher Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz
KostO	Kostenordnung
KRG	Krebsregistergesetz (BGBl. I 1994, 3351)
KrimSozBibl	Kriminalsoziologische Bibliographie (zitiert nach Band und Seite)
KrW / AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (BGBl. I 1994, 2705)
KulturgutSchG	Gesetz zum Schutz Deutschen Kulturguts gegen Abwanderung (BGBl. I 1955, 501)
KWG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LG	Landgericht
LK	Leipziger Kommentar
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz
LSpG	Lebensmittelspezialitätengesetz (BGBl. I 1993, 1814)
LuftVerkG	Luftverkehrsgesetz (BGBl. I 1981, 61)
m. Anm.	mit Anmerkung
m. E.	meines Erachtens

m. w. N.	mit weiteren Nennungen
MDR	Monatschrift für Deutsches Recht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
MPG	Medizinproduktegesetz (BGBl. I 1994, 1963)
MSchKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (zitiert nach Jahrgang und Seite)
MuSchG	Mutterschutzgesetz (BGBl. I 1968, 315)
NJ	Neue Justiz (zitiert nach Jahrgang und Seite)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahrgang und Seite)
Nr.	Nummer
n. F.	neue(r) Fassung
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
NuR	Natur und Recht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
O	Ordnung
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
OLG	Oberlandesgericht
OLGSt	Entscheidungssammlung der Oberlandesgerichte in Strafsachen (zitiert nach Vorschrift und laufender Nr. der Entscheidung)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Owi	Ordnungswidrigkeit
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz (BGBl. I 1986, 1505)
PflVG	Pflichtversicherungsgesetz
PTSG	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz (BGBl. I 1994, 2325, 2378)
Rd.-Nr.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik (zitiert nach Jahrgang und Seite)
S.	Seite / Satz
SchwarzG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
SG	Soldatengesetz (BGBl. I 1975, 2273)
SGB	Sozialgesetzbuch
SK-StGB	Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch
sog.	sogenannte(s/r)
SprengG	Sprengstoffgesetz
StÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StRG	Gesetz zur Reform des Strafrechts
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
StV	Strafverteidiger (zitiert nach Jahrgang und Seite)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz

StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
SZDK	Sieder / Zeitler / Dahme / Knopp, Kommentar zu WHG und Abwasserabgabengesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz (BGBl. I 1996, 1120)
TSeuchenG	Tierseuchengesetz (BGBl. I 1993, 116)
u. a.	und andere / unter anderem
u. U.	unter Umständen
UKG	Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz (BGBl. I 1990, 2634)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz (BGBl. I 1993, 2)
VerkBekG	Gesetz über vereinfachte Verkündungen und Bekanntgaben (BGBl. I 1975, 1919)
VersammlG	Versammlungsgesetz
VerwA	Verwaltungsarchiv (zitiert nach Jahrgang und Seite)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRS	Verkehrsrechtssammlung (zitiert nach Band und Seite)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (zitiert nach Band und Seite)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Bundesverwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WehrpflG	Wehrpflichtgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz 1954 (BGBl. I 1975, 1313)
Wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (zitiert nach Jahrgang und Seite)
WStG	Wehrstrafgesetz (BGBl. I 1974, 1213)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZDG	Zivildienstgesetz (BGBl. I 1994, 2811)
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (zitiert nach Jahrgang und Seite)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (zitiert nach Band und Seite)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)

1. Kapitel

Einführung, Strukturen und Begrifflichkeiten

I. Grund und Umriss des thematischen Ansatzes

Im Zuge zunehmender Verrechtlichung gesellschaftlichen Zusammenlebens ist die Bedeutung des Verwaltungsrechts seit seiner Etablierung als eigenständiges Teilrechtsgebiet ständig und fühlbar gewachsen. Die alltägliche Orientierung an verwaltungsrechtlichen Verhaltensregeln im Straßenverkehr, im Umgang mit Steuer-, Sozial-, Bau-, Schul-, Kommunal- oder Ordnungsbehörden wird dem Bürger vielleicht oft erst im Konfliktfall bewußt; die bis in die jüngste Vergangenheit zunehmende Behördenzahl und Bürokratisierung indes ist aber ein für jedermann wahrnehmbares, deutliches Symptom der immensen Bedeutung des Verwaltungsrechts. Es beruht auch weder auf einer neueren strafrechtlichen Entwicklung noch stellt es eine bislang verborgen gebliebene Erkenntnis dar, daß schon seit längerem eine Reihe von Tatbeständen des StGB sowie vor allem eine Vielzahl von Strafbestimmungen aus dem sog. Nebenstrafrecht Berührungspunkte zu verwaltungsrechtlichen Regelungen aufweisen oder unmittelbar an die verwaltungsrechtliche Bewertung eines Sachverhalts anknüpfen.¹ Dies geschieht vornehmlich über die straf-

¹ Vgl. aus dem StGB nur z. B. die §§ 85 I Nr. 2, 86 I Nr. 2 (unanfechtbares Vereinigungsverbot), 88 (Sabotage öffentlicher Anlagen, Dienststellen pp.), 95, 97 (amtliche Geheimhaltung), 106a (Bannkreisvorschriften), 106b (Anordnungen eines Gesetzgebungsorgans), 107b (Eintragung in die Wählerliste), 109, 109a (Wehrpflicht), 113 (Diensthandlung), 123 (Bestimmung zum öffentlichen Dienst), 132 (öffentliches Amt), 132a (Amts- und Dienstbezeichnungen, Befugnis), 133 (dienstliche Verwahrung), 134 (dienstliches Schriftstück), 136 (dienstliche Beschlagnahme), 145 II Nr. 1 (Warn- und Verbotszeichen), 164 (Dienstpflicht), 169 (Zuständigkeit der Behörde), 184a (örtliches Prostitutionsverbot), 203 (staatliche Anerkennung, Amtsträger), 243 I Nr. 7 (Erlaubnispflicht nach WaffG, Anwendbarkeit des KWG), 264 (Rechtsvorschriften über das Subventionsverfahren), 271–273, 348 (öffentliche Urkunden, Bücher, Register und Dateien), 275–276a (amtliche Ausweise), 277–279 (Behörden, Approbation), 284–286 (behördliche Erlaubnis), 292 II (Schonzeit), 311, 324a, 325, 325a, 326 III (verwaltungsrechtliche Pflichten), 315a I Nr. 2 (Rechtsvorschriften), 315c I Nr. 2 (Verkehrswidrigkeit), 323b (behördliche Anordnung), 326 (zugelassene Anlage oder Verfahren, Genehmigung), 327 (Genehmigung, Planfeststellung, Untersagung), 329 (Rechtsverordnung nach BimSchG, Rechtsvorschrift betr. Wasser- oder Naturschutzgebiet), 258a, 336, 340–353, 353b, 355, 357 II (Amtsträger), 331–334 (Amtsträger, Diensthandlung), 343 I Nr. 3 (Disziplinarverfahren), 352 (amtliche Verrichtungen), 353 (Steuern, Gebühren, Abgaben), 353a (amtliche Anweisung), 353b II (Geheimhaltungsverpflichtung), 355 I Nr. 1 a) (Verwaltungsverfahren). Eine Aufzählung der entsprechenden Strafvorschriften aus dem Nebenstrafrecht würde jeden Rahmen sprengen. Darüber hinaus können sich weitere Berührungspunkte bei nahezu allen Delikten ergeben, man denke nur an Rechtfertigungsgründe aus dem Polizeirecht.

rechtliche Bewehrung verwaltungsrechtlicher Verhaltensregeln, über die Sicherung von Genehmigungsvorbehalten oder die Strafbewehrung von speziellen Einzelfallentscheidungen der Verwaltungsbehörden. Straftatbestände erfassen auf diesem Weg menschliche Verhaltensweisen in so unterschiedlichen Gebieten wie dem Atom-, Betäubungsmittel-, Gewerbe-, Lebensmittel-, Straßenverkehrs-, Umwelt- oder Waffenrecht, um nur wenige zu nennen. Die Strafbewehrung verwaltungsrechtlicher Pflichten schützt dabei nicht nur wie etwa im Steuerstrafrecht Rechtsgüter der Allgemeinheit, sondern bezweckt auch, beispielsweise im Falle strafrechtlich sanktionierter waffenrechtlicher Verbote, Gefahren von Individualrechtsgütern abzuwenden. Zugleich wird als Nebeneffekt darüber hinaus sicherlich auch die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung selber gesichert.

Obschon es sich bei der Verknüpfung von Verwaltungsrecht und Strafrecht um eine im Grunde überkommene Erscheinung handelt,² ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Teil des Strafrechts bislang nur anhand weniger Ausschnitte erfolgt. Während eine Vielzahl von Publikationen Einzel- oder Gesamtfragen des Umweltstrafrechts thematisiert³ und sich in geringerem Maße noch Veröf-

² Eine Vielzahl der Übertretungstatbestände wies im Grunde diesselbe Struktur auf wie moderne Vergehenstatbestände des Nebenstrafrechts, vgl. etwa zuletzt noch die §§ 360 I Nr. 9 (u. a. ungenehmigtes Errichten von Versicherungsanstalten), 366 Nr. 10 (Übertreten bestimmter polizeilicher Verordnungen) oder 367 I Nr. 14 StGB a. F. (u. a. Mißachtung polizeilich angeordneter Bausicherungsmaßnahmen).

³ Unter Vernachlässigung der nahezu unübersichtlichen Aufsatzliteratur soll an dieser Stelle – und auch das nur ausschnittsweise – allein hingewiesen werden auf die zahlreichen Monographien zum Thema, darunter von *Bartholme*, Der Schutz des Bodens im Umweltstrafrecht (1995); *Bergmann*, Zur Strafbewehrung verwaltungsrechtlicher Pflichten im Umweltstrafrecht (1993); *Christiansen*, Grenzen der behördlichen Einleiteerlaubnis und Strafbarkeit nach § 324 StGB (1996); *Englisch*, Zum begünstigenden Verwaltungshandeln auf der Rechtfertigungsebene im Umweltstrafrecht (1993); *Ensenbach*, Probleme der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht (1989); *Erdt*, Das verwaltungsakzessorische Merkmal der Unbefugtheit in § 324 StGB und seine Stellung im Delikttaufbau (1997); *Rainer Frank*, Strafrechtliche Relevanz rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungshandelns (1985); *Franzheim*, Umweltstrafrecht (1991); *Frisch*, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht (1993); *Gentzcke*, Informales Verwaltungshandeln und Umweltstrafrecht (1990); *Gradl*, Umweltgefährdende Abfallbeseitigung (1992); *Hallwaß*, Die behördliche Duldung als Unrechtsausschließungsgrund im Umweltstrafrecht (1987); *Heider*, Die Bedeutung der behördlichen Duldung im Umweltstrafrecht (1994); *Hübenett*, Rechtswidrige behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund – ein gelöstes strafrechtliches Problem? (1986); *Hütting*, Die Wirkung der behördlichen Duldung im Umweltstrafrecht (1996); *Jünemann*, Rechtsmißbrauch im Umweltstrafrecht (1998); *Kareklas*, Die Lehre vom Rechtsgut und das Umweltstrafrecht (1990); *Kloepfer/Vierhaus*, Umweltstrafrecht (1995); *Malitz*, Zur behördlichen Duldung im Strafrecht (1995); *Mumberg*, Der Gedanke des Rechtsmißbrauchs im Umweltstrafrecht (1989); *Ocker*, Das unerlaubte Betreiben von genehmigungsbedürftigen Anlagen oder sonstigen Anlagen im Sinne des BImSchG, deren Betrieb zum Schutz vor Gefahren untersagt worden ist (1995); *Papier*, Gewässerverunreinigung, Grenzwertfestsetzung und Strafbarkeit (1984); *J.Pfeiffer*, Verunreinigung der Luft nach § 325 StGB – Probleme eines strafrechtlichen Unrechtstatbestandes (1992); *Rademacher*, Die Strafbarkeit wegen Verunreinigung eines Gewässers (1989); *Rengier*, Das moderne Umweltstrafrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Bilanz und Aufgaben (1992); *Rogall*, Die Strafbarkeit von Amtsträgern im

fentlichungen auf dem Gebiet des Steuer-⁴ und Verkehrsstrafrechts⁵ finden, ist eine allgemeine, über die betroffenen Sektoren des jeweiligen materiellen Verwaltungsrechts hinausschauende Dogmatik allenfalls in Ansätzen vorhanden⁶ und bleibt auch dann überwiegend auf Einzelfragen begrenzt.⁷

Symptomatisch erscheint dabei der Mangel an Begrifflichkeiten: Einen Namen für das beschriebene Strafrechtsfeld gibt es bisher nicht. Der Begriff des Nebenstrafrechts⁸ ist als weiterer Oberbegriff, der auch vorwiegend privatrechtlich geprägte Materien wie das Wirtschaftsstrafrecht erfaßt, zur Bezeichnung ungeeignet, und der an sich naheliegende Begriff des *Verwaltungsstrafrechts*⁹ ist traditionell anders definiert als Bereich derjenigen historischen Delikte, welche den Ordnungs-

Umweltbereich, (1991); *von Rohr*, Das Strafrecht im System umweltrechtlicher Instrumentarien am Beispiel deutscher und US-amerikanischer Luftreinhaltepolitik (1995); *Sach*, Genehmigung als Schutzschild (1994); *Scheele*, Zur Bindung des Strafrichters an fehlerhafte behördliche Genehmigungen im Umweltstrafrecht (1993); *Schmütz*, Verwaltungshandeln und Strafrecht (1992); *Tiessen*, Die „genehmigungsfähige“ Gewässerverunreinigung (1987); *Triffterer*, Umweltstrafrecht (1980); *Wessel*, Die umweltgefährdende Abfallbeseitigung durch Unterlassen (1993); *Wiedemann*, Der Gefahrguttransport-Tatbestand im neuen Umweltstrafrecht (1995); *Winkelbauer*, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts (1985); *Won*, Behördliche Genehmigung als Tatbestandsausschließungs- oder Rechtfertigungsgrund im Umweltstrafrecht (1994); *Zeidler*, Die strafrechtliche Haftung für Verwaltungsentscheidungen nach dem neuen Umweltstrafrecht (1982).

⁴ Hier vor allem im Zuge der Parteispendenverfahren, z. B. *Isensee*, NJW 1985, 1007 ff.; *Kirchhof*, NJW 1985, 2977 ff.; *Krieger*, Wistra 1987, 195 ff.; *Rößler*, NJW 1986, 972 f.; *Hinrich Rüping*, NSTZ 1984, 450; *Horst Vogel*, NJW 1985, 2986 ff.

⁵ Vgl. außer den einschlägigen Kommentaren hier vor allem die umfängliche Aufsatzliteratur, z. B. *Arnhold*, DAR 1973, 64 ff.; *Honnacker*, NJW 1967, 1769 f.; *Janicki*, JZ 1968, 94 ff.; *Krause*, JuS 1970, 221 ff.; *Lorenz*, DVBl. 1971, 165 ff.; *Mohrbotter*, JZ 1971, 213 ff.; *Schenke*, JR 1970, 449 ff.; *Schmidt-Leichner*, NJW 1962, 1369 ff.; *Seiler*, DAR 1983, 379 ff.; *Stern*, FS-Lange, S. 859 ff.; *Strauß*, DAR 1970, 92 ff.

⁶ Allgemeinere Ansätze finden sich vor allem bei *Arnhold*, Die Strafbewehrung rechtswidriger Verwaltungsakte (1978) *Lohberger*, Blankettstrafgesetz und Grundgesetz (1968); *Tiedemann*, Tatbestandfunktionen im Nebenstrafrecht (1969); *Weidenbach*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze (1965).

⁷ Zu derartigen rechtsgebietsübergreifenden, aber thematisch begrenzten Ansätzen vgl. die Monographien von *Brauer*, Die strafrechtliche Behandlung genehmigungsfähigen, aber nicht genehmigten Verhaltens (1988); *Fortun*, Die behördliche Genehmigung im strafrechtlichen Deliktsaufbau (1998); *Goldmann*, Die behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund (1967); *Hermes/Wieland*, Die staatliche Duldung rechtswidrigen Verhaltens (1988); *Hundt*, Die Wirkungsweise der öffentlich-rechtlichen Genehmigung im Strafrecht (1994); *Lagemann*, Der Ungehorsam gegenüber sanktionsbewehrten Verwaltungsakten (1987); *C. Marx*, Die behördliche Genehmigung im Strafrecht (1993); *Wüterich*, Wirkungen des Suspensiveffektes auf die Strafbewehrung und andere Folgen des Verwaltungsaktes (1985).

⁸ Insbesondere, soweit er wie üblich rein formalistisch als Bezeichnung für sämtliches Strafrecht außerhalb des StGB verstanden wird. Ich neige einer eher materiellen Definition zu im Sinne eines Strafrechtsefeldes, das außerhalb der traditionell als strafbar konsentierten Angriffe auf die zentralen Strafrechtsgüter strafwürdiges Unrecht erfaßt.

⁹ Immerhin wird er von *Göhler/Buddendiek/Lenzen* im Lexikon des Nebenstrafrechts von *Erbs/Kohlhaas* (Einführung, Rd.-Nr. 8 f., 12, 13) so verwandt.