

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Arthur Kreuzer
Kriminalpolitik
auf dem Prüfstand

Hans-Jörg Albrecht
Umweltkriminalität
und Umweltstrafrecht

Karlhans Liebl
Wirtschaftskriminalität
als Gegenstand
von Forschung und Praxis

ISSN 0479-611 X

B 11/85
16. März 1985

Arthur Kreuzer, Dr. jur., geb. 1938; Studium der Rechtswissenschaften in Hamburg; von 1968 bis 1971 Richter in einer Jugendstrafkammer; von 1972 bis 1975 Forschungstätigkeiten; seit 1976 o. Professor für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug an der Universität Gießen.

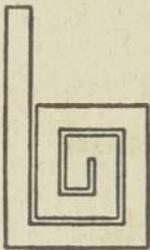
Veröffentlichungen u. a.: Ärztliche Hilfeleistungspflicht bei Unglücksfällen im Rahmen des § 330 c StGB, Hamburg 1965; Drogen und Delinquenz, Wiesbaden 1975; Soziale Rollen und Delinquenzprobleme Heranwachsender, Freiburg 1981; (mit anderen) Drogenabhängigkeit und Kontrolle, Wiesbaden 1981; Polizei und Sozialarbeit, Wiesbaden 1982; zahlreiche Zeitschriftenbeiträge zum Verfassungs-, Straf-, Strafverfahrens-, Arzt- und Jugendstrafrecht, der Jugendkriminalologie, Dunkelfeldforschung und empirischen Strafverfahrenswissenschaft.

Hans-Jörg Albrecht, Dr. jur., geb. 1950; seit 1976 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe Kriminologie, in Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Strafrechtliche Kontrolle der Kindesmißhandlung, 1980; Strafzumessung und Vollstreckung bei Geldstrafen, 1980; Die vergessene Minderheit — alte Menschen als Straftäter, 1981; Legalbewährung nach Verurteilung zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe, 1982; Probleme der Implementierung des Umweltstrafrechts, 1983; Jugendkriminalität als internationales soziales Problem, 1983; Datenschutz und sozialwissenschaftliche Forschung, 1984; Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität, 1984.

Karlhans Liebl, Dr. phil., geb. 1951; seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe Kriminologie, in Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Einstellung der israelischen Parteien zum Palästina-Problem, Frankfurt 1981; Umfang und Erscheinungsbild der Wirtschaftskriminalität, Hilden 1982; Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, Köln 1982; Steuerhinterziehung und ihre staatsanwaltschaftliche Erledigung, Köln 1983; Geplante Konkurse?, Pfaffenweiler 1984; (zusammen mit E. Zimmerli) Computermißbrauch — Computersicherheit, Ingelheim 1984; (zusammen mit G. Kaiser/F. Kießner/J. Leßner/V. Meinberg/B. Scherer/R. Schönherr/M. Sickenberger) Anschluß- und Vertiefungsuntersuchungen zur Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten, 3 Bände, Bonn 1984; Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten, Freiburg 1984; (zusammen mit A. Bora) Einstellungen zum Schwangerschaftsabbruch — Zur Bedeutung generalisierter Wertsysteme in Konfliktsituationen, 1985 (im Erscheinen).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Kriminalpolitik auf dem Prüfstand

Gefängnisüberfüllung und Kriminalitätsanstieg in der Diskussion

I. Einführung

Gefängnisüberfüllung ist gegenwärtig weltweit das wohl bedrückendste Problem des Strafvollzugs, ja der gesamten Kriminalpolitik. Mediens Schlagzeilen verdeutlichen es: „Dramatische Zuspitzung im Strafvollzug“ — „Für 6000 Verurteilte kein Platz in Gefängnissen“ — „Wegen Überfüllung frühe Begnadigung?“ — „Keine Zelle mehr frei“ — „Mithäftling niedergeschossen“ — „Rauschgifttoter in Plötzensee“ — „Das private Gefängnis ist im Kommen“ — „Gefängnisrevolte im Sing-Sing“ usw. Aber weder über Ursachen noch über Abhilfe besteht Einigkeit. Kontroversen findet man ebenso in der kriminologischen Wissenschaft wie in der Praxis von Politik und Strafjustiz.

Ist es steigende Kriminalität, welche Gefängnisse überquellen läßt, oder eine sich ausweitende, verschärfende Strafverfolgung? Soll man den wachsenden Gefangenenzahlen durch Gefängnisneubauten begegnen oder umgekehrt Strafgesetze, Strafverfolgung und Strafvollzug abbauen? Bedarf die Strafrechtsreform der sechziger und siebziger Jahre einer Korrektur oder konsequenter Fortführung? Wurde die alte und würde eine neue Reform von der Justiz angenommen oder womöglich unterlaufen, umgangen? Wieviel Strafverfolgung und Freiheitsentzug sind überhaupt nötig, um Sicherheitsgefühl und Normtreue der Bevölkerung zu gewährleisten? Kurzum: Gefängnisüberfüllung ist Anlaß genug, Kriminalpolitik insgesamt zu überdenken.

Zwei Schlaglichter mögen Haftzustände beleuchten:

Das Landgericht Braunschweig befand kürzlich: „Die Belegung einer Einzelzelle mit einer Grundfläche von 7,98 qm und einem Rauminhalt von ca. 22 cbm mit zwei Gefangenen ist in ihren Auswirkungen insgesamt unwürdig und erniedrigend und verletzt den Anspruch

des Gefangenen auf Achtung seiner Persönlichkeit und seiner Menschenwürde und ist demzufolge unzulässig.“¹⁾

Ungemein alarmierender sind Haftzustände im reichsten Land der Welt — den USA. Ein erfahrener Praktiker beobachtete das Gefängnis von Mount Meigs bei Elmore: „In der Eingangsdiagnose-Station war der erste Schock am entsetzlichsten. Der nördliche Schlafsaal ist eine Höhle von etwa 9 × 23 m. Am Tage meines Besuchs enthielt sie 218 Gefangene, so daß auf jeden rund 0,95 qm Grundfläche entfielen. Auf zweistöckigen Pritschen, zwischen die Pritschen gelegten Matratzen und einigen Matratzen auf einem Sims über den Toilettenschüsseln findet jeder Häftling einen Schlafplatz... Kein Bediensteter betritt den Saal bei Nacht und kaum einer am Tag. Die Insassen dürfen den Saal zu den Mahlzeiten verlassen. Einmal pro Woche werden sie umgeschossen, so daß ein Reinigungsstrupp das Nötigste erledigen kann.“²⁾

In der Bundesrepublik fand die Problematik jüngst starke Beachtung, als zwischen SPD und GRÜNEN über ein hessisches Gefängnisneubauprogramm gestritten wurde. Eine erstmalige, umfassende Anhörung im Hessischen Landtag am 6./7. September 1984 vereinte etwa zwei Dutzend Wissenschaftler und Praktiker. Dabei wurden nahezu alle gegenwärtig diskutierten Ansichten über Situation, Ursachen und mögliche Konsequenzen zusammengetragen. Brennende Fragen blieben allerdings offen³⁾.

¹⁾ Beschluß vom 15. April 1983, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (1984), S. 286 f.

²⁾ J. P. Conrad/G. Milton, Should We Build More Prisons? A Debate, Hackensack 1977 S. 9.

³⁾ Vgl. schriftliche Stellungnahme der Experten und die Protokolle der mündlichen Äußerungen: Hessischer Landtag, 11. Wahlperiode, stenografische Niederschrift über die öffentliche Anhörung zur Situation des Strafvollzuges in Hessen vom 6./7. September 1984.

Im folgenden soll die Problematik im Zusammenhang unserer neueren Kriminalitätsentwicklung und Kriminalpolitik aus der Sicht eines Kriminologen und Kriminalwissen-

schaftlers, der sich selbst zur Mitte des wissenschaftlichen und politischen Meinungsspektrums zählt, dargestellt werden.

II. Geschichtliche Perspektive

Gefängnisüberfüllung ist vielschichtig, in mancher Hinsicht relativ, in der Forschung erst neuestens beachtet⁴⁾. Dies gilt ebenso für den Begriff wie für Erscheinungsformen, für eine Diagnose der Ursachen wie für deren Abhilfe. Und doch ist das Problem so alt und so verbreitet wie das neuzeitliche, auf die Amsterdamer Zucht- und Spinnhäuser von 1595 zurückreichende Gefängniswesen selbst.

Waren Strafanstalten ursprünglich für die Besserung durch Arbeitserziehung geschaffen, wenn man Todes- und Leibesstrafen vermeiden wollte, so verfielen die zu Zeiten des Merkantilismus im 17./18. Jahrhundert an Private verpachteten Zuchthäuser zu Stätten bloßer Ausbeutung von Gefangenen. Indem man Kriminelle, Landstreicher, Irre, Arme und Waisen zusammenpferchte, provozierte man Überfüllungen, kriminelle Ansteckung, Demoralisierung, subkulturelle Unterdrückung. Entweder wurden solche Nöte — im ideengeschichtlichen steten Auf und Ab, Vor und Zurück — gar nicht als Problem empfunden; vielmehr rechtfertigte man sie bis in die sechziger Jahre unseres Jahrhunderts als mit dem Wesen des strafenden Freiheitsentzugs vereinbare oder gar gewollte zusätzliche Strafübel. Oder sie bildeten den Motor reformerischer Bewegungen; man erinnere nur an Reformanstöße von John Howard 1777, Heinrich Wagnitz 1791 oder Theodor

Fliedner in der Rheinisch-Westfälischen Gefängnisgesellschaft 1826. Grundlegende Reformen blieben jedoch aus. Noch 1966 befand das Berliner Kammergericht: „Mit dem Verlust der persönlichen Freiheit als Strafe ... verliert der Gefangene im Prinzip tatsächlich alle diejenigen Grundrechte, zu deren uneingeschränkter Ausübung er der persönlichen Freiheit bedarf. Er hat dementsprechend uneingeschränkt nur noch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“⁵⁾ In der Bundesrepublik bedurfte es — abgesehen von Aufklärung, Reformforderungen, Aufrufen der Vereinten Nationen, internationalen Kongressen — offenbar erst des heilsamen Schocks markanter Gefängnis-Kandale wie der Hamburger „Glocke“⁶⁾ und des Kölner „Klingelpütz“, um Problembewußtsein auch in die Rechtsprechung und Politik zu tragen. Mutig ging 1967 das Oberlandesgericht Hamm voran⁷⁾. Damals hatte man es mit der zweiten Überfüllungsphase der Nachkriegszeit zu tun; heute ist es die dritte. Das Gericht befand, drei Gefangene in einer Einmannzelle von 23,5 cbm mit Toilette ohne Schamwand einzusperren, verstoße gegen den Schutz der Menschenwürde in Art. 1 Grundgesetz. Ihm folgte 1972 das Bundesverfassungsgericht mit seiner Aufforderung, ein Strafvollzugsgesetz zu schaffen, welches die Rechtsstellung des Gefangenen sichert und seine Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert.

III. Die gegenwärtige Lage im internationalen Vergleich

Ein internationaler Vergleich des Problems setzt einheitliche Maßstäbe und Definitionen

für Gefängnisüberfüllung voraus; aber daran mangelt es. Gleichwohl sei eine Diagnose der Lage hierzulande und in einigen vergleichba-

⁴⁾ Die erste umfassende Monographie zur Gesamtproblematik im deutschsprachigen Raum hat ein Schüler des Verfassers, R. Oberheim, vorgelegt: Gefängnisüberfüllung, Frankfurt/M. u. a. 1985. Für die USA z. B.: S. D. Gottfredson / R. B. Taylor, *The Correctional Crises: Prison Populations and Public Policy*, Washington 1983.

⁵⁾ Berliner Kammergericht, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1966, S. 1088.

⁶⁾ Noch heute lesenswert: D. Rollmann (Hrsg.), *Strafvollzug in Deutschland*, Frankfurt / M. 1967 (mit Dokumentation der „Glocke“).

⁷⁾ OLG Hamm, in *NJW* (1967), S. 2024.

ren Ländern versucht. Die Relativität von Gefängnisüberfüllung erfordert dabei vor allem, zwei Vergleichsgesichtspunkte zu unterscheiden: Zum einen die „Haftquote“ (Verhältniszahl Inhaftierter je 100 000 Einwohner einer Bevölkerung an einem Stichtag), zum anderen die konkrete Auslastung bestehender Anstalten. Denn es gibt in einzelnen Ländern unterschiedlich hohe Ausgangslevels der Haftintensität, und je nachdem werden sich Größenordnung und politische Brisanz einer akuten Überfüllungslage anders darstellen. Überfüllungen, die mit ohnehin hohen Haftquoten einhergehen, drängen allemal mehr zu umfassenden kriminalpolitischen Lösungen; Überfüllungen bei an sich geringen Haftquoten können leichter hingenommen oder als organisatorisches Problem bewältigt werden.

1. Haftquotenvergleich

Der internationale Vergleich von Haftquoten verweist die Bundesrepublik in ein Mittelfeld zwischen zwei Extremen. Unsere Haftquote beträgt 104 Gefangene (davon 27 Untersuchungsgefangene) je 100 000 Einwohner⁸⁾.

Diese Zahl nimmt sich vergleichsweise günstig aus gegenüber Haftquoten in wohl fast allen Diktaturen. In den kommunistisch regierten Ländern des Ostblocks werden die Haftquoten von der DDR bis zur Sowjetunion auf 200 bis 400 geschätzt; hierbei sind allerdings haftähnliche Maßnahmen wie Zwangserziehungs-, Zwangsarbeitslager und Zwangsunterbringungen in psychiatrischen Anstalten nicht mit berücksichtigt; periodisch wiederkehrende Massenamnestien werden zwar als politische Wohltat gefeiert, beruhen aber in erster Linie auf immer wieder anschwellenden Haftquoten und Haftüberlastungen, die selbst dort als unerträglich angesehen werden. Gleich hoch liegt bemerkenswerterweise die Haftquote in den USA.

Im näherliegenden Vergleich mit Staaten des Europarats schneidet die Bundesrepublik jedoch sehr ungünstig ab. Höher liegt die Haftquote lediglich in Österreich (114) und in der Türkei (177), am niedrigsten liegt sie in den Niederlanden (31), gefolgt von Spanien (38), Norwegen (48), Schweden (57), der Schweiz (62), Dänemark (70), Belgien (72), Frankreich

(74), Italien (76) und England (83), um nur die wichtigsten zu nennen.

Etwas anders sieht das Bild allerdings aus, wenn man unterschiedliche Haftlängen in den Vergleich einbezieht. Bekanntlich sind durchschnittlich verbüßte Haftzeiten etwa in den Niederlanden und in Dänemark (2,0 Monate) sehr kurz, in Portugal am höchsten (8,0 Monate). Auch hier liegt die Bundesrepublik mit 6,2 Monaten im ungünstigen oberen Bereich. In Anbetracht unseres Straflängenslevels nehmen wir allerdings nach der Verhältniszahl jährlicher Haftantritte durchaus einen mittleren Rang ein.

2. Überschreiten der Haftkapazität und Folgen

Betrachtet man die Lage innerhalb bestehender Haftanstalten, so ist die Überfüllung in bundesdeutschen Gefängnissen eindeutig. Sie tritt schon bei einer jahresdurchschnittlichen Auslastung von 90 % der vorhandenen Haftplätze ein. Ähnlich dem Krankenhauswesen müssen nämlich in jeder Anstalt Platzreserven verbleiben. Auch lassen sich nicht alle Abteilungen gleich stark belegen; eine Überlast im geschlossenen Männervollzug läßt sich nicht etwa ausgleichen durch ungenutzte Plätze im offenen Frauenvollzug; gleiches gilt für Unterscheidungen nach Jugendstraf-, Untersuchungshaft-, sozialtherapeutischen, Gefängnis-Krankenhaus-, Langstraf- oder Sicherungs-Einrichtungen. Überdies schwankt die Belegungsintensität, beispielsweise wegen des Urlaubswesens, jahreszeitlicher Stoßzeiten, Baumaßnahmen oder — *horribile dictu!* — sogenannter „Verschubungen“, fortlaufend.

Im Sinne einer 90 %-Auslastung gab es bereits lange vor der in das öffentliche Bewußtsein getretenen Problematik Überbelegungen, teils regional und sektoral, teils ganze Bundesländer erfassend. Die jetzige Situation ist jedoch dadurch gekennzeichnet, daß ohne entscheidende Gegenmaßnahmen eine unerträgliche kapazitive Überfüllung bis in das nächste Jahrtausend voraussehbar ist. Bundesweit sind alle Länder außer den Stadtstaaten Bremen und Hamburg davon betroffen. Im Saarland ist die kritische 90 %-Marke insgesamt um 50 %, im Bundesdurchschnitt um 14 % überzogen. In Hessen beispielsweise ist die offiziell ausgewiesene Belegungs-kapazität des geschlossenen Strafvollzugs für Männer

⁸⁾ Die nachfolgenden Daten nach: Council of Europe, Prison Information Bulletin, (1984) 3, (Stichtag 1. Februar 1984).

seit 1980 um 24 bis 30 %, in einzelnen Anstalten noch weit stärker überschritten.

Selbst diese Daten verdecken noch die Kluft zwischen dem Anspruch des 1976 erstmals geschaffenen Strafvollzugsgesetzes an die Beschaffenheit von Haftplätzen einerseits und der Gefängniswirklichkeit andererseits. So fordert das Gesetz u. a. weitgehend offenen Vollzug, Trennung von Untersuchungs- und Strafgefangenen, pädagogisch geführte Freizeitgestaltung, sinnvolle Arbeitsmöglichkeiten, soziale Hilfen, Unterricht, Krankenpflege, regelmäßige Einzelunterbringung, sanitäre und wohnliche Ausgestaltung der Hafträume, Wohngruppenvollzug, Besucher- und Gruppenräume.

Von solchen unabdingbaren Zielforderungen rückt die bundesdeutsche Wirklichkeit mit der skizzierten Überfüllung noch weiter ab. Dadurch könnten Zustände eintreten, die dem sonst hohen zivilisatorischen Stand dieses Landes und den hehren grundrechtlichen Erwartungen seiner Verfassung Hohn spotten. Ähnlich rügt das zuständige britische Ministerium dortige Zustände als einen „Affront gegenüber einer zivilisierten Gesellschaft“.

Beispielhaft läßt sich dies dokumentieren mit der bei uns wie in vergleichbaren Ländern üblichen, rigoros ausgeweiteten Doppelbelegung von Einzelzellen („Doppelstockbetten“, „double ceiling“, „double bunking“). Gemeinschaftsunterbringung ist in den Jahren 1970 bis 1982 von 33,1 % auf 44,6 %, im Saarland gar auf 74,4 % angewachsen. Demgegenüber gehört der Grundsatz nächtlicher Einzelunterbringung nicht nur zu den gesetzlichen Forderungen, sondern schon zu dem Verlangen früher Reformen und der moralisch verpflichtenden „Einheitlichen Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen“ (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, Genf 1957).

Überfüllung wirkt sich schädigend für Gefangene, Bedienstete und die Allgemeinheit aus. Insgesamt verschlechtert sich das Haftklima; Mißtrauen, Angst und Aggressionen der Gefangenen untereinander sowie zwischen ihnen und Bediensteten mehren sich. Die ansatzweise wohl in jeder Anstalt vorhandenen subkulturellen Strukturen mit Hackordnung, wechselseitiger Unterdrückung, heimlichen Machenschaften, Drogenschmuggel, Korruptionsgefahr usw. verfestigen sich. Ohnehin geringe, oft euphemistisch überzeichnete

Chancen eines wirksamen Behandlungsvollzugs schwinden. Moderner Resozialisierungsvollzug entwickelt sich zurück in überholten, allein auf Sicherheit und Ordnung gründenden Verwahrsvollzug, wobei das Bild des Vollzugsmitarbeiters droht, sich in jenes vom „Schließer“ zurückzubilden.

Letzten Endes ist mit Gefängnisrevolten und Skandalen zu rechnen, wie sie beispielsweise aus den USA in den letzten Jahren (Pontiac, Reidsville, New Mexico, Attica), aus Polen, Italien oder Brasilien berichtet werden, wie sie aber auch bei uns möglich sind, wenn man etwa an den Brand in der Berliner Abschiebehaft denkt. Auf individuelle und generelle Vorbeugung bedachter Strafvollzug droht dann in das Gegenteil, in vermehrte Kriminalität und geringere Sicherheit umzuschlagen.

In vielen anderen Ländern haben wir es mit gleichen, in manchen mit noch weit stärkeren Überlastungen bestehender Haftanstalten zu tun. So befinden sich derzeit allein in Staats- und Bundesgefängnissen der USA mit einer Kapazität von insgesamt etwa 300 000 Plätzen 430 000 Gefangene. Die genannten Revolten sind Symptome unerträglicher Zustände. Dabei ist die Lage in der Bundesrepublik der in Großbritannien vergleichbar. Aber selbst Länder, deren Strafvollzug in mancherlei Hinsicht Vorbild war und ist, bleiben von diesen Problemen nicht verschont. So hatte man beispielsweise in Schweden zunächst einen weitgehenden Behandlungsvollzug kreierte, war dann nach Abflauen der „Behandlungsideologie“ wieder auf ein Sicherungsdenkmal umgeschwenkt, wollte die Haftzahl aber in den achtziger Jahren auf 1 000 Gefangene reduzieren und muß nun etwa 5 500 Gefangene verkraften, teils sogar in Hotels unterbringen. Selbst in den Niederlanden plant man Gefängnisneubauten. Indem man Überbelegungen bestehender Anstalten vermeidet, nimmt man indes einen Stau der auf eine Verbüßung wartenden Verurteilten, eine „Überfüllung vor den Haftanstalten“ in Kauf. Weitaus drastischer wirkt sich ein solcher Stau beispielsweise in Brasilien aus; so gab es bis 1982 in Sao Paulo 25 000 Gefangene und ebenso viele Verurteilte, für die in den Gefängnissen kein Platz war und die somit auf eine Verjährung des staatlichen Strafvollstreckungsanspruchs hofften⁹⁾.

⁹⁾ Zum internationalen Vergleich: R. Oberheim (Anm. 4), S. 18ff; vgl. auch A. Kreuzer, Strafvollzug

IV. Ursachen gegenwärtiger Gefängnisüberfüllung

1. Kriminalitätsanstieg

Als wichtigste Ursache des derzeitigen Belegungsdrucks in Haftanstalten wird die steigende Kriminalität diskutiert, denn in den letzten Jahrzehnten läßt sich für die gesamte verfolgte Kriminalität und für einzelne Bereiche ein Anstieg feststellen. Zu nennen sind dabei einmal die zahlenmäßig besonders ins Gewicht fallenden leichteren Straßenverkehrsdelikte und Diebstähle (Ladendiebstähle, Diebereien von und aus Kraftfahrzeugen sowie von Fahrrädern). Zum anderen sind es vor allem schwerere Delikte: Einbrüche und Gewalttaten wie der überproportional angestiegene Raub, ferner Drogenhandel.

Der Zuwachs verfolgter Kriminalität hängt nicht allein mit Umschichtungen der Bevölkerung zusammen; er zeigt sich auch in Verhältniszahlen (Zahl rechtskräftig Verurteilter je 100 000 Einwohner der jeweiligen Bezugsgruppe). Besonders macht er sich bei jungen Menschen bemerkbar. Freilich ist es nur ein allmählicher, nicht jäher, keineswegs dramatischer Anstieg. Wenige Daten mögen ihn verdeutlichen.

Die Verurteiltenzahlen wuchsen im 25-Jahreszeitraum von 1954 bis 1979 bei allen Altersstufen von 1281 auf 1421, und zwar bei Jugendlichen von 842 auf 1887, bei Heranwachsenden von 2623 auf 3369, bei Erwachsenen von 1225 auf 1249. Ungleich höhere Zuwachsraten der *polizeilichen* Kriminalstatistiken finden in diesen Daten keinen entsprechenden Niederschlag; ein Großteil leichter und mittelschwerer Kriminalität wird nämlich zunehmend durch staatsanwaltliche oder gerichtliche Verfahrenseinstellungen im Vorfeld einer Verurteilung erledigt. Im Strafvollzug zeigt sich dieser Trend in wachsenden Anteilen derer, die wegen Gewalt- oder Drogendelikten verurteilt sind. So veränderte sich die Deliktstruktur bei über 25jährigen männlichen Strafgefangenen innerhalb eines Jahrzehnts bis 1982 folgendermaßen: Wegen Körperverletzung verurteilte Gefangene nahmen absolut von 556 auf 1370 zu, und ihr Anteil wuchs im Strafvollzug von 2,5 % auf 4,3 %; für Raub und Erpressung lauten die entsprechenden Zahlen: 1672 bzw. 7,5 % und 3127 bzw. 9,9 %. Hingegen nahmen die Vollzugsanteile bei Diebstahl und Unterschlagung von 40,6 % auf 28,0 % ab, obwohl gerade hier

kriminalstatistisch beträchtliche Anstiege zu verzeichnen sind. Im Jugendstrafvollzug sind beispielsweise die Anteile wegen Raubes Verurteilter um etwa 6 % auf rund 19 % angestiegen.

Namentlich für die Jugendkriminalität wird diese Diagnose eines Kriminalitätsanstiegs jedoch von manchen Kriminologen vehement kritisiert: Sie verkenne eine Verschiebung vom Dunkelfeld unerkannter zum Hellfeld verfolgter Kriminalität; diese wiederum beruhe auf verstärkter Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung und auf dem Ausbau des Verfolgungsapparates¹⁰). Bei aller Lückenhaftigkeit und Fragwürdigkeit unseres kriminologischen Wissens und Messens lassen sich solche Einwände aber doch entkräften. So ist die Anzeigebereitschaft allenfalls in Teilbereichen gestiegen; im übrigen ist sie sogar rückläufig, wie insgesamt soziale Nahraumkontrolle nach dem Motto „Was geht mich das an?“ schwindet. Und die personelle Erweiterung bei Polizei und Justiz wird größtenteils kompensiert durch verringerte Arbeitszeit, neue bürokratische Belastungen, Abzug von Polizeikräften für Personen- und Objektschutz sowie Spezialfahndungsbereiche.

Wie wenig der Hinweis auf die angeblich drastisch gesteigerte Verfolgungskapazität zu verfangen vermag, zeigt ferner die polizeiliche Quote der Verbrechensaufklärung: Sie ist in den letzten zwei Jahrzehnten von 55 % auf 45 % gesunken; dies macht sich beispielsweise bei Raub- und Einbruchskriminalität bemerkbar. Auch liegt der beobachtete Kriminalitätsanstieg im Trend vergleichbarer Industrienationen. Letztlich lassen sozialstrukturelle, kriminalitätsbegünstigende Entwicklungen einen solchen Anstieg plausibel erscheinen; sie seien nur mit den Stichworten Entfremdung, Anonymität, Verstädterung, Arbeitslosigkeit, Umbrüche in Familie, Erziehung, Freizeitgestaltung und Wertehaltung angedeutet.

in Brasilien, in: Festschrift für Erwin Stein, Bad Homburg 1983, S. 145 ff.

¹⁰) Vor allem: P. A. Albrecht / S. Lamnek, Jugendkriminalität im Zerrbild der Statistik, München 1979; dagegen vor allem A. Kreuzer, Anstieg der Jugendkriminalität — ein Mythos?, in: Kriminalistik (1980), S. 67 ff.; ders., Kinderdelinquenz und Jugendkriminalität, in: Zeitschrift für Pädagogik (1983), S. 49 ff.

2. Entwicklungen der Bevölkerung und Haftplätze

Eine weitere Ursache gegenwärtiger Engpässe liegt in den zeitweilig scherenartig auseinandergehenden Entwicklungen der Bevölkerung einerseits und des Haftplatzangebots andererseits.

Wie in Universitäten und im Lehrstellenbereich macht sich im Strafvollzug die bekannte demographische Umschichtung bemerkbar. Der Bevölkerungsanteil 18 bis 45jähriger Männer ist in den letzten Jahren merklich gestiegen; es ist dies zugleich die kriminalitätsintensivste Altersstufe. Dabei wirken sich die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge ebenso aus wie der Zuzug von jüngeren männlichen Ausländern. In der Bevölkerung ist diese Personengruppe mit 20 % (12,5 Millionen) vertreten, im Strafvollzug mit 85 % weit überrepräsentiert. So dürften im Strafvollzug ein weiterer Anstieg bis in die späten achtziger und ein allmählicher Rückgang in den neunziger Jahren zu erwarten sein. Beispielsweise beobachtet die Jugendstrafanstalt Rockenberg — dort sind jugendliche männliche Strafgefangene aus Hessen inhaftiert — neuestens schon ein Stagnieren der Zugangsraten. Solches Symptom des „Pillenknicks“ wird sich in der Wiesbadener Anstalt mit heranwachsenden Gefangenen vermutlich in wenigen Jahren zeigen, danach in Jungmänner-Anstalten usw. Erst um die Jahrtausendwende dürfte indessen — bei sonst gleichen Verhältnissen — die Gesamtpopulation Gefangener wesentlich unter den heutigen Stand absinken.

Auf die sich frühzeitig abzeichnende demographische Umschichtung reagierten Kriminalpolitiker spät. Im Zuge der Strafrechtsreformen nutzte man Rückgänge der Gefangenzahlen seit 1970 zunächst, um manche der überwiegend aus dem 19. Jahrhundert stammenden veralteten Gefängnisbauten zu beseitigen, umzuwidmen oder zu modernisieren. Vorausschauende Planer fehlten. Neubauten, die jene Altbausaniierungen und Abrisse hätten kompensieren können, wurden zu spät konzipiert.

Man braucht dies nicht einmal zu bedauern. Schon in den wenigen Neubauten der siebziger Jahre offenbarten sich nämlich gigantomane, kommunikationsfeindliche architektonische „steingewordene Riesenirrtümer“. Sie

liefen heutigen Vorstellungen stadt- und heimatnaher, kleiner, überschaubarer, dem Vorrang des Wohngruppen- und offenen Vollzugs dienender, an „soziale Netze“ angebundener Gefängniseinheiten zuwider. Erst um 1975 wurden in größerem Ausmaß neue, zum Teil offene Haftplätze geschaffen, insgesamt etwa 10000; doch ziehen sich Neubauprogramme heute von der Planung bis zur Bezugsfertigung über zehn Jahre hin. Eine unheilige Allianz von „progressiven“, umweltbewußten, die Strafe ablehnenden Kräften einerseits und „konservativen“, „Kriminelle in der Nachbarschaft“ nach dem Sankt-Florians-Prinzip ebenso wie Altenheime, psychiatrische Kliniken und Friedhöfe verdrängenden Bürgerinitiativen andererseits verhindern zudem rasche, standortgünstige Neubauten.

Selbstverständlich wirken sich außerdem auch die knappen öffentlichen Kassen aus. Immerhin kostet heute jeder neue Haftplatz einmalig ca. 180000 DM. Die unmittelbaren Folgekosten für jeden Gefangenen belaufen sich auf jährlich ca. 44000 DM. Demgegenüber sind für anteilige Bewährungshilfekosten je Proband jährlich nur etwa 1500 DM aufzuwenden. Auch in dieser Kostenrelation zeigt sich, daß eine ambulante, intensive sozialarbeiterische Betreuung allemal einem stationären Vollzug vorzuziehen ist.

3. Ursachen in neuen Strafgesetzen

Eine weitere, insgesamt jedoch weniger bedeutsame Ursache für steigende Gefangenzahlen liegt in gesetzgeberischen Verschärfungen und Ausweitungen des Strafrechts.

Einer Welle der Entkriminalisierung in den früheren Strafrechtsreformen folgte eine solche mit umgekehrtem Vorzeichen. Schließlich überlagerten sich Ent- und Neukriminalisierung. Einheitliche Ziele sind nicht mehr erkennbar.

Exemplarisch soll dies anhand der Neugestaltung des Betäubungsmittelgesetzes von 1981 belegt werden¹¹⁾. Hier werden entkriminalisierende, auf Vermittlung von Therapie für Drogenabhängige bedachte Tendenzen konterkariert. Neue Verbrechenstatbestände und erheblich erhöhte Strafraumen sollten vom Gesetzgeber erklärtermaßen „bandenmäßig

¹¹⁾ Dazu statt vieler mit Nachweisen: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.), Sucht und Delinquenz, Hamm 1983.

organisierte, selbst nicht süchtige Großdealer, die Millionengewinne auf Kosten der Gesamtheit und des Lebens anderer machen", „nicht-süchtige, profitgierige Großtäter", „kalkulierende Täter", auf die solche Strafen abschreckend zu wirken vermögen, „Rauschgiftproduzenten und -händler großen Stils" treffen¹²). An diesen Personenkreis kommt man bekanntlich selten heran. Quasi kontraproduktiv ist das Gesetz aber so angelegt, daß sogar bloße Haschischkonsumenten, vor allem aber jene Drogenabhängigen getroffen werden, denen zugleich therapieförderliche Umleitungsvorschriften eben jenes Gesetzes gewidmet sind, stellen diese doch regelmäßig einen Mischtyp von Händler-Konsumenten bzw. Kleinverteiltern dar. Um nicht mit den hohen Strafen die Zielgruppe der gefährlichen Großdealer zu verfehlen, hätte der Gesetzgeber konsequenterweise besonders gefährliche Drogen wie Heroin und besonders große Handelsmengen hervorheben müssen.

Insgesamt wirken sich derartige gesetzgeberische Neukriminalisierungen und Strafschärfungen erfahrungsgemäß kaum nachhaltig aus; sie entpuppen sich überwiegend als Papiertiger. So werden neue Straftatbestände nur dann wirksam, wenn zusätzliche Verfolgungsressourcen zur Verfügung stehen. Anderenfalls laufen sie weitgehend leer, oder es finden lediglich Umschichtungen statt; beispielsweise werden Diebstahlsermittler für verstärkte Drogenkontrolle abgezogen, also weniger Diebstähle, mehr Drogendelikte ermittelt.

Auch fragt es sich immer, wieweit Strafgesetzschärfungen von der Praxis akzeptiert oder umgewertet werden. Abgesehen von inländischen Beispielen zeigt etwa die Kehrtwendung in der New Yorker Drogengesetzgebung von 1973, daß hier sozusagen eine Rechnung ohne den Wirt — Polizei und Justiz — gemacht wurde¹³). Solche Wirkungen, Umwertungen und Fehlkalkulationen gilt es augenblicklich zu bedenken, will man Strafdrohungen im Demonstrationsstrafrecht ausweiten.

4. Ursachen in der Rechtsprechung

Schwieriger zu beurteilen ist es, wieweit die Rechtsprechung für Überfüllungszustände mitverantwortlich zeichnet.

Von einigen Kritikern wird behauptet, neuerdings würden ohne Not, d. h. ohne Zusammenhang mit einer steigenden Kriminalität, freiheitsentziehende Strafen ausgeweitet¹⁴). In dieser Pauschalität trifft das jedoch nicht zu. Insgesamt hat die Geldstrafe mit 83 % aller Strafen die Freiheitsstrafe deutlich zurückgedrängt. Etwa die Hälfte der Freiheitsstrafen wird überdies zur Bewährung ausgesetzt. Allerdings hat sich von 1977 bis 1982 die Zahl zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilter von 35 909 auf 40 544 erhöht. Vor allem aber haben längere Strafen zugenommen: Der Anteil von Strafen zwischen zwei und fünf Jahren ist von 10,9 % auf 12,1 %, der von Strafen zwischen fünf und 15 Jahren von 2,5 % auf 3,2 % gestiegen.

Dies wirkt sich ganz sicher entscheidend auf den Belegungsdruck aus. Freilich zeigt die schon genannte Umschichtung der Strafgefangenen, daß solche Veränderungen nicht willkürlich sind. Sie beruhen vorrangig darauf, daß Gerichte differenziert auf wachsende verfolgte Kriminalität reagieren, Vermögensdelikte stärker anderweitig erledigen, Freiheitsstrafe immer mehr für gefährlichere Taten und Täter vorbehalten. Hierzu bemerkt Alexander Böhm¹⁵) treffend, die Preise für das Verbrechen seien gefallen.

Ist eine Schelte der Strafjustiz insoweit also kaum berechtigt, so sind andererseits seit langem Tendenzen feststellbar, die das Ausmaß des Freiheitsentzugs unnötig groß halten. Dafür seien vier Belege angeführt:

— Insbesondere weist die Untersuchungshaft nach Häufigkeit und Dauer bei uns eine unangemessen hohe, derzeit noch leicht wachsende Größenordnung auf. Sie ist überhaupt Stiefkind in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollzug. Oft genug nimmt sie aufgrund verborgener, gesetzlich nicht vorgesehener Haftgründe Züge des Ersatzes für verbotene kurze, schnelle Freiheitsstrafen an. Das ge-

¹²) Nachweise bei A. Kreuzer / R. Oberheim, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (1984), S. 557 ff.

¹³) Vgl. dazu A. Kreuzer, Das Drogenproblem und Grundstrategien einer Drogenpolitik, in: Suchtgefahren (1979), S. 97 ff.

¹⁴) So einige Experten im Hessischen Landtags-Hearing sowie der Deutsche Anwaltsverein; zuletzt T. Feltes, in: Zeitschrift für Strafvollzug (1984), S. 195 ff.

¹⁵) A. Böhm, Schriftliche Stellungnahme für das Hessische Landtags-Hearing 1984.

setzliche Verhältnismäßigkeitsgebot wird sträflich vernachlässigt. Dafür mag das Beispiel des berühmt-berüchtigten Nürnberger KOMM-Verfahrens stehen. Und es mag der Hinweis genügen, daß nur etwa jeder zweite Untersuchungsgefangene mit einer Strafverbüßung nach der Verurteilung zu rechnen hat. Allzu schematisch-formelhaft wird Fluchtgefahr auf die bloße Straferwartung gestützt. In bemerkenswerter Offenheit hat ein erfahrener Frankfurter Haftrichter in der Hessischen Landtagsanhörung eingeräumt, Haftbefehle ergingen oft sogar in Bagatellsachen: bei Kleindiebstählen, Fahrgeldhinterziehen, Überschreiten des Touristenstatus¹⁶).

— Weiterhin wird nur unzureichend die gesetzliche Beschränkung kurzer Freiheitsstrafen unter sechs Monaten eingehalten. Nach dem erklärten Willen der Strafrechtsreform als seltene Ausnahme gedacht, machen diese kurzen, resozialisierungsfeindlichen Strafen noch nahezu die Hälfte aller verhängten Freiheitsstrafen aus. Lediglich in Straßenverkehrssachen ist das Reformziel erreicht. Überdies weichen manche Urteile offenkundig auf Strafen von über sechs Monaten nach oben aus, um keinen Ausnahmefall begründen zu müssen; der sprunghafte Anstieg dieser Strafhöhe seit dem Reformzeitpunkt von 1970 deutet dies an. Weitaus häufiger böten sich hier Geldstrafen an, wobei dies erneut ein Beispiel

dafür ist, wie gesetzliche Reformvorstellungen von der Praxis widerwillig aufgenommen werden. Haftbelastend kommen zahlreiche Ersatzfreiheitsstrafen für uneinbringliche Geldstrafen hinzu, denn mit wachsender Arbeitslosigkeit hat sich die Lage dramatisch verschärft. An diesem Punkt setzen deswegen Bemühungen ein, gemeinnützige Arbeit statt uneinbringlicher Geldstrafen anzubieten.

— Zögerlich nutzt die Praxis ferner gesetzliche Chancen, Strafgefangene vorzeitig zu entlassen. Zwar wird überwiegend, jedoch regional ziemlich ungleich, dem Regelfall einer Strafrestaussetzung nach der Verbüßung von zwei Dritteln entsprochen. Dagegen wird das Ermessen, Reststrafen bei Erwachsenen schon nach hälftiger, bei Jugendstrafgefangenen nach der Verbüßung von einem Drittel zur Bewährung auszusetzen, fast gar nicht genutzt¹⁷).

— Schließlich ist auf die nicht immer therapiefreundliche, das gesetzgeberische Anliegen „Therapie vor Strafe“ mitunter verkennende Rechtsprechung zum Betäubungsmittelgesetz hinzuweisen. Therapieüberleitung für drogenabhängige Straftäter ist oft schwieriger geworden. Allzu skeptisch werden ambulante Therapie und Rehabilitation im offenen Vollzug beurteilt. Strafaussetzungen zur Bewährung sind seltener geworden¹⁸).

V. Kriminalpolitische Bemühungen um weniger Freiheitsentzug

1. Absage an Abolition, Expansion und Technokratie

In Wissenschaft und Praxis pendeln Vorschläge für Strategien gegen die Gefängnisüberfüllung und für eine bessere Kriminalpolitik zwischen zwei extremen Richtungen: Abolitionismus einerseits, Expansionismus andererseits.

Die internationale abolitionistische Bewegung verbindet sich mit dem Namen des Nor-

wegers Thomas Mathiesen¹⁹). Ihr Ziel ist es, durch eine Strategie der Negation, also Verweigerung der Mitarbeit an jeglicher systemimmanenten Gefängnisreform, Gefängnisse überhaupt überflüssig zu machen, Resozialisierung in Freiheit zu erreichen. Man kann dieser Bewegung durchaus intellektuellen Reiz, Konsequenz im Lehren und Handeln, ja wertvolle Denkanstöße bescheinigen. Real-

¹⁶) Richter Dimde, vgl. Landtagsprotokolle (Anm. 3); vgl. im übrigen A. Kreuzer, Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (1978), S. 337ff. Nähere Aufschlüsse sind von dem Göttinger Forschungsprojekt (H. Schöch / H. L. Schreiber) demnächst zu erwarten.

¹⁷) Fast schon an Ungehorsam gegenüber dem Gesetz grenzt beispielsweise die Entscheidung des Landgerichts Bonn in: *Strafverteidiger* (1984), S. 255f.

¹⁸) Vgl. hierzu Anm. 11 und 12; ferner Bundestags-Drucksache 10/843 vom 29. Dezember 1983.

¹⁹) Th. Mathiesen, *Politics of Abolition*, 1974; ders. mit Einführung des bundesdeutschen Hauptvertreters K. F. Schumann, *Überwindet die Mauern!*, Neuwied 1979.

stische Beiträge für politisch zu entscheidende und zu verantwortende Lösungen der konkret anstehenden Strafvollzugsprobleme vermag sie aber nicht zu leisten. Schon ihre Prämisse ist fragwürdig, denn gesellschaftlichen Schutz ohne jeglichen staatlichen Zwang und Freiheitsentzug gewährleisten zu wollen, bedeutet eben, Rückfälle in Chaos, in Willkür, in Privatjustiz zu riskieren.

Einer abolitionistischen entgegengesetzt ist bei uns und vor allem in den USA („Reaganismus in der Rechtspolitik“) ansatzweise eine expansionistische Strategie erkennbar. In den Vereinigten Staaten äußert sie sich am bemerkenswertesten in der wieder auflebenden, an Irrationalität, Peinlichkeit, Naivität und verfehlter Abschreckungsgläubigkeit reichen Praxis von Hinrichtungen²⁰). Zwar sind wir in der Bundesrepublik von solchen Exzessen erfreulich weit entfernt, andererseits aber äußert z. B. ein Landesjustizministerium, die Strafrechtspflege müsse ihren Beitrag zur Bekämpfung steigender Kriminalität leisten, die präventive Wirkung des Strafrechts ausgebaut, die Strafdrohung bei bestimmten Delikten eher verschärft werden, wodurch längerfristig auch der Strafvollzug entlastet werde. Noch deutlicher rügt eine kriminalpolizeiliche Landesorganisation, im Verhältnis zur Kriminalitätsentwicklung werde zu wenig verhaftet; beachtenswert ablehnend gegenüber nahezu jeder den Strafvollzug entlastenden Maßnahme außerhalb echter Kapazitätserweiterungen zeigt sich der Deutsche Richterbund²¹).

Diese Strategie würde in eine Teufelsspirale wechselseitiger Eskalation von Kriminalität und Strafe führen, denn es ist einsichtig, daß gesteigertes Strafen Kriminalität kaum mindert, ja eher verschärft. Wesentliche soziale Bedingungen heutigen Kriminalitätszuwachses, wie Entfremdung, Orientierungslosigkeit, Arbeitslosigkeit, lassen sich nicht strafend verändern.

Insofern liegt es nahe, an (Binsen-) Weisheiten früher Kriminalpolitiker zu erinnern.

²⁰) Vgl. z. B. U. Schiller, Rückschritt zur Barbarei, in: DIE ZEIT vom 9. November 1984, S. 14; E. v. d. Haag/J. P. Conrad, The Death Penalty, A Debate, New York 1983.

²¹) Sogar gesetzliche Minimalkorrekturen im Regierungsentwurf vom 24. August 1984 (Bundsrats-Drucksache 370/84) werden abgelehnt; Nachweise und Ergebnisse unserer Enquete bei R. Oberheim (Anm. 4), S. 360 ff.

Etwa an Beccarias Ausspruch von 1767, wonach der gleiche Geist von Grausamkeit, der die Hand des Mörders führe, auch die Hand des Gesetzgebers geführt habe; oder an von Liszt's berühmte, vor etwa hundert Jahren aufgestellte These, eine gute Sozialpolitik sei die beste Kriminalpolitik.

Verkannt wird auch, daß Strafrecht und Strafen nur fragmentarisch, geradezu symbolisch sind; freiheitsentziehende Strafen sind allein in dem Maße geboten, welches unabdingbar ist, um Sicherheitsgefühl und Rechtsfrieden in der Bevölkerung zu gewährleisten. Danach verlangt mäßig steigende Kriminalität keineswegs proportional wachsende Strafreaktionen; sie läßt sich sogar mit konstanter oder relativ rückläufiger Repression vereinbaren; vergleichbare Länder und unsere Erfahrungen mit der Abschaffung von Körper- und Todesstrafen sowie mit der Einschränkung lebenslanger Freiheitsstrafen zeigen es. Indem man Strafen übermäßig androht oder verhängt, wertet man das Strafrecht und dessen generalpräventive Bedeutung inflationär ab, macht man dieses kriminalpolitische Schwert stumpf.

Ebenso abzulehnen sind aber auch technokratische Scheinlösungen vielfältiger Art. Zu ihnen greifen Bürokratien gern, um Überfüllungslagen zu kaschieren, ohne sie längerfristig zu lösen. So werden amtliche Kapazitätsfestsetzungen manipuliert. Man ändert Definitionen und Zählweisen, oder man widmet Hafräume um. Aus Einmann- werden Zweimannzellen, aus Besuchs- und Gruppenräumen Gemeinschaftsschlafsäle. Um Personal zu sparen, bedient man sich kommunikationsfeindlicher hochtechnisierter automatischer Überwachungssysteme; „big brother“ wird Mitarbeiter. Oder man leitet, wie erwähnt, den Stau in Gefängnissen in einen solchen vor deren Toren um. Im Bundesrat hat man sich sogar dafür eingesetzt, eine anhaltende Überbelegung von Hafräumen zu legalisieren²²).

In diesem Zusammenhang ist ferner vor Gefahren einer Reprivatisierung des Strafvollzugs zu warnen. Entsprechend der Debatte um die Privatisierung öffentlicher Wirtschafts- und Versorgungsbetriebe wird gele-

²²) Bundsrats-Drucksache 452/82, S. 11; dagegen der Bundesminister der Justiz, in: recht (1982), S. 163.

gentlich gefordert, sich auch im Strafvollzug kostengünstigeres Wirtschaften privater Unternehmer zunutze zu machen. In den USA — sie sind uns eben in vielem voraus, ob positiv oder negativ — beginnen bereits private Gesellschaften, wie die „Correction Corporation of America“, solche Ideen zu verwirklichen. Anderenorts überläßt man zumindest Teile von Anstalten oder einzelne Gefangene privaten Unternehmern²³). Die genannten historischen Erfahrungen merkantilistischer Ausbeutung warnen. Wertvolle Errungenschaften des staatlichen Strafmonopols stehen auf dem Spiel.

Letztlich gehören amerikanische Vorschläge in den Bereich technokratischer Scheinlösungen, die das Überfüllungsproblem gesetzgeberisch durch Eingriffe in das richterliche Strafzumessungsermessen lösen wollen. So erwägt man, je Richter oder Gericht eine Art Verfügungskonto zu schaffen, welches der jeweiligen Haftplatzkapazität angepaßt ist²⁴). Dies aber läßt sich nicht vereinbaren mit freier richterlicher Entscheidung, mit individuellen Erwägungen, mit nötigem Wandel in der Rechtsfindung.

2. Leitsätze einer moderaten kriminalpolitischen Reform

Hier sei systemimmanente Bemühungen um eine Lösung des Überfüllungsproblems das Wort geredet. Einzelne Maßnahmen sind in eine längerfristige kriminalpolitische Gesamtstrategie einzufügen. Gefängnisüberfüllung sollte Anstoß sein, unsere zu pragmatische, zu wenig in ein Gesamtkonzept gefügte Kriminalpolitik insgesamt, nicht allein in ihrem dem Freiheitsentzug gewidmeten Teil zu überdenken. Daher sei versucht, Leitsätze eines solchen Konzepts moderner Kriminalpolitik zu formulieren:

1. Kriminalität kann in gegenwärtigen Gesellschaften nicht beseitigt, nur gemäßigt werden. Es geht um einen möglichst rationalen Umgang mit, um Minderung von Kriminalität. Ein grundsätzlicher „Krieg gegen Kriminalität und Kriminelle“ wäre verfehlt.

2. Vorrangig ist dies Aufgabe der gesamten, namentlich der Sozial-Politik, nur hilfsweise

²³) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7./8. Januar 1984 S. 10; Newsweek vom 7. Mai 1984, S. 55; A. Kreuzer (Anm. 9), S. 155 ff.

²⁴) Z. B. A. Blumstein / J. B. Kadane in: Crime and Delinquency (1983), S. 546 ff.

einer Kriminalpolitik. Diese darf sich nicht ausschließlich repressiver Mittel bedienen. Sie sollte — wo möglich und nötig — soziale Hilfen vermitteln.

3. Wir haben gelernt, auf Todes- und Leibesstrafen, Folter und tatsächlich lebenslangen Freiheitsentzug ohne Schaden für das Recht verzichten zu können. Jetzt stellt es einen Lernauftrag dar, nach besseren Alternativen zum Freiheitsentzug zu suchen.

4. Derzeit ist aber ein Mindestmaß an strafrechtlichen Sanktionen, einschließlich des Freiheitsentzugs, noch unverzichtbar. Sonst riskiert man private Willkür, eine Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats.

5. Strafsanktionen beschränken sich angesichts bekanntermaßen großer Dunkelfelder weitgehend auf ein symbolisches Ausmaß. Dies gilt vor allem für massenweise und minderschwere Kriminalität. Nach Gesamtumfang und Struktur soll das Strafen ein Minimum anstreben, welches für die Wahrung von Sicherheit und Rechtsfrieden unverzichtbar ist. Generalpräventive Wirkungen können im Laufe der Zeit mit weniger Strafen und weniger drastischen Eingriffen gleichermaßen erreicht werden.

6. Vor allem im Umgang mit kleinerer und mittlerer Kriminalität dürfte ein Großteil strafender, insbesondere freiheitsentziehender Reaktionen entbehrlich sein. Dieser Teil läßt sich ohne Schaden für die Allgemeinheit und den einzelnen z. B. durch Geldstrafen, gemeinnützige Arbeit, ehrenamtliche Bewährungshilfe, Eingriffe in den Freizeit- und Berufsbereich ersetzen.

7. Freiheitsstrafe als ultima ratio kommt insbesondere in Betracht in der Auseinandersetzung mit schwerer Kriminalität (z. B. erhebliche Gewaltdelikte, organisierte, Wirtschafts- und Umweltkriminalität bzw. besonders gefährliche Täter).

8. Strafvollzug, erst recht die Untersuchungshaft, sind nach Kriterien kriminalpolitischer Mäßigung und Verhältnismäßigkeit, der Menschenwürde und Sozialstaatlichkeit zurückhaltender anzuordnen und dementsprechend inhaltlich auszugestalten. Haftschäden für Gefangene, Angehörige und die Allgemeinheit werden oft unterschätzt, bessernde Wirkungen überschätzt.

9. Kurzfristig wird man nicht ganz auf Gefängnisneubauten und neue Haftplätze im offenen

Vollzug verzichten können. Dies zu verweigern, um die Notlage im Gefängniswesen auf Dauer zu nutzen, den Abbau von Freiheitsentzug politisch zu erzwingen, erscheint unrealistisch und unmenschlich gegenüber Gefangenen und Gefängnisbediensteten. Mittelfristig sollte dadurch jedoch kein Ausbau der Haftkapazität, vielmehr eine Verbesserung der Haftplätze erreicht werden.

10. Langfristig geht es darum, Strafvollzug behutsam durch Alternativen abzubauen. Abrupte kriminalpolitische Reformen gefährden hingegen Sicherheitsgefühl, Rechtsbewußtsein und Normtreue. Sie provozieren unterschiedlich gegenläufige Tendenzen der Praxis und lösen erfahrungsgemäß gegenreformerische, ebenso unheilvolle Bewegungen aus. Oder sie münden in Etikettenschwindel.

11. Kriminalpolitische Reformen sollten daher mit der Praxis, nicht gegen sie erarbeitet und durchgesetzt werden. Sie müssen von der Justiz und von der Öffentlichkeit angenommen werden und sollten deshalb in regionalen, überschaubaren, wissenschaftlich kontrollierten Projekten erprobt, in kleinen Schritten verwirklicht werden. Sie sind vorzubereiten und zu begleiten durch entsprechende Bemühungen in der Aus- und Fortbildung sowie in der allgemeinen Aufklärungsarbeit.

3. Ein Reformbeispiel: „Die Brücke“

Inzwischen gibt es viele Projekte und Beispiele der Reform in kleinen Schritten, die sich zugleich haftmindernd auswirken könnten. So wurden von einer kriminalpolitischen Arbeitsgruppe des Hessischen Justizministeriums u. a. Modelle für verstärkte sozialarbeiterische Hilfen bei richterlichen Entscheidungen entwickelt, um Untersuchungshaft oder Widerruf von Strafaussetzungen zu vermeiden, für den Ausbau gemeinnütziger Arbeit, für die Vermeidung von Freiheitsentzug bei Unterhaltspflichtverletzung oder bei Fahren ohne Fahrerlaubnis, wenn Entschuldungshilfen oder Führerscheinerwerb den Kreislauf „Straftat-Strafe-Rückfall-höhere Strafe“ durchbrechen können, usw.²⁵⁾ Detaillierter sei hier

²⁵⁾ Einige dieser Modelle werden bereits erprobt, weitere konzipiert. Der Verfasser gehört als unabhängiger Wissenschaftler dieser Arbeitsgruppe an. Ein erster Bericht wurde im Sommer 1984 der Öffentlichkeit vorgelegt. Ähnliche Anregungen gehen von der Referatsgruppe „Planung, Forschung, Soziale Dienste“ des Niedersächsischen Justizministeriums aus; dazu z. B. H. D. Schwind / G. Steinhil-

per (Hrsg.), Modelle zur Kriminalitätsvorbeugung und Resozialisierung, Heidelberg 1982; G. Steinhilper (Hrsg.), Soziale Dienste in der Strafrechtspflege, Heidelberg 1984.

das von Christian Pfeiffer²⁶⁾ initiierte und betreute Münchener Projekt „Die Brücke“ dargestellt, weil es beispielhaft zeigt, wie „innere Reformen“ im Rahmen geltenden Rechts, d. h. Veränderungen „von unten“ und mit der Praxis, nicht gegen sie, verwirklicht werden können. Pfeiffer stellte fest, daß jugendliche Straftäter in München weitaus häufiger als anderenorts förmlich verurteilt sowie mit Jugendarrest und Jugendstrafe belegt wurden. Jugenddelikte sind jedoch meistens episodenhaft, sie bedürfen keiner energischen Eingriffe. Wo sie indes Symptome erheblicher Entwicklungsstörungen sind, muß erzieherisch sinnvoll reagiert werden. Zuviel jugendstrichterlicher Aufwand verstärkt eher „kriminelle Karrieren“, statt sie zu verhindern. Deshalb wurden in dem „Aktionsforschungsprojekt“ für die Praxis Sanktionsalternativen erarbeitet und ihre Anwendung kontrolliert. Erzieherische Handlungsspielräume des Jugendgerichtsgesetzes sollten optimal ausgeschöpft, übermäßige Verfahrensförmlichkeiten vermieden werden. Geldbußen, Jugendarrest und Bewährungs-Jugendstrafen galt es durch sozialarbeiterisch begleitete „Betreuungsweisungen“ und „gemeinnützige Arbeit“ zu ersetzen. Hervorgegangen war das Projekt aus einer Bürgerinitiative „Zeitungsabonnements für Gefangene“; als „Verein Brücke“ begann 1974 die Forschung. Die Stadt München, das Land Bayern und die Bosch-Stiftung trugen zur Finanzierung bei.

Dürre Daten belegen schon jetzt wichtige Erfolge: Die Sanktionspraxis Münchener Jugendrichter wandelte sich drastisch. Verurteilungen schrumpften um ein Fünftel; sie könnten nach Erfahrungen mit weiteren inzwischen anderenorts initiierten Brücke-Projekten (z. B. in Braunschweig und Lübeck) sogar unter ein Drittel aller Verfahren sinken. Jugendarrest und Jugendstrafe wurden merklich zurückgedrängt. 80 % der Jugendlichen — von Richtern zur „Brücke“ geschickt — befolgten die Weisungen auf Anhieb, die übrigen nach Mahnung. Fast alle erfüllten die Arbeitsauflagen.

²⁶⁾ Ch. Pfeiffer, Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren, Köln 1983. Dazu A. Kreuzer, in: DIE ZEIT vom 8. Juni 1984, S. 68.

Entscheidend dürften auch Erkenntnisse über Formen und Folgen unterschiedlicher richterlicher Handlungsstile sein. Hierfür wurden Münchener Jugendrichter in einem Quasi-Experiment in zwei Gruppen eingeteilt: A-Richter, die 1978 in ihren fast 500 Jugendstrafsachen Freiheitsentzug selten, und B-Richter, welche ihn häufig angeordnet hatten. In beiden Gruppen wurde untersucht, wie sich die Richter selbst sahen, wie sie von Jugendlichen und Jugendgerichtshelfern erlebt wurden, wie Jugendliche die jeweilige Sanktion annahmen, schließlich, ob sie sich im Laufe mehrerer Jahre bewährten. A-Richter werden durchweg besser beurteilt, ihre Sanktionen für gerechter gehalten und weniger widerstrebend befolgt. Sie verhandeln vorzugsweise in aufgelockelter Atmosphäre und „Zimmerterminen“, sind selbstkritischer und skeptischer gegenüber bloßer Repression, aufnahmebereit für neue Ideen, aufgeschlossener in der Zusammenarbeit mit der „Brücke“ und oft selbst in der Jugendarbeit engagiert. Von B-Richtern fühlen sich Jugendliche hingegen öfter abgelehnt. Diese Richter gelten als „autoritär-streng“. Sie setzen in erster Linie auf Furcht vor Strafe.

Verblüffend sind Befunde zu Erfolgen und Kosten dieser unterschiedlichen Stile. Rückfälle der Probanden von A-Richtern sind seltener — gemessen an erneuter Straffälligkeit innerhalb von zwei Jahren. 24 % der Probanden von A-Richtern, 34 % derer von B-Richtern durchlaufen ein weiteres Jugendgerichtsverfahren. Außerdem ist das Verhalten von A-Richtern billiger. Zwar werden Kostenanalysen in der Justiz als ungehörig angesehen: Argumentiert man, weniger Strafen verringerten Haftkosten, wird gekontert, auch die Sicherheit mindere sich dadurch. Aber Pfeiffer konnte nachweisen, daß sogar weniger Rückfälligkeit, also mehr Sicherheit durch A-Richter erreicht werde. Berücksichtige man Haftkosten von täglich 62 DM in Bayern, ferner Kosten und Einkünfte bei anderen Sanktionen sowie Kosten durch Rückfälligkeit, so verursache ein „autoritär-strenger“ Richter jährlich Mehrkosten in Höhe von einer Dreiviertelmillion DM.

4. Gefahren für kriminalpolitische Reformen und notwendige Begleitmaßnahmen

Kriminalpolitische Reformen, einzelne hier stichwortartig vorgeschlagene Maßnahmen, ja

sogar Gesetzesänderungen können durch die strafjustizielle Praxis unterlaufen werden. Dies wird und wurde vom Gesetzgeber nicht immer hinreichend einkalkuliert. Informationslücken, eigene Wertungen, Beharrlichkeit tradierter Entscheidungsstile, ungeprüfte Alltagstheorien, Widerstände gegen „Reformen von oben“, „vom grünen Tisch“, mögen dafür verantwortlich sein.

In dieser Sicht sind mögliche nachteilige Wirkungen einzelner Maßnahmen auch gegen Gefängnisüberfüllung bedenkenswert. Dafür mögen vier Beispiele stehen:

— In der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten wird die Gefahr diskutiert, neue Haftanstalten oder freiwerdende Haftkapazität üben eine Sogwirkung auf die Rechtsprechung aus. So resümierten amerikanische Forscher: „Ohne Zweifel halten sich manche Richter zurück, verurteilte Täter in überfüllte Gefängnisse zu schicken; ein Ausbau der Haftkapazität dürfte diese Zurückhaltung mindern“²⁷). Immerhin ist auch bei uns zu beobachten, daß eine an sich positiv verstandene „Imagepflege“ in neuen Anstalten solchen Sog begünstigen kann; man denke an das makabere, vielsagende Bonmot vom „Strafanstaltstourismus“ bei „Modellanstalten“.

— Nicht von der Hand zu weisen sind ferner Gefahren, daß Richter längere Strafen aussprechen, wenn Straf- oder Strafrestaussetzungen gesetzlich oder durch Vollstreckungsbehörden extensiver gestaltet werden. So hat man in England beobachtet, daß mit Einführung der Strafaussetzung zur Bewährung Personen entsprechend bestraft wurden, die sonst überhaupt keine Freiheitsstrafe erhalten hätten²⁸). Ähnliche Erfahrungen gibt es bei uns, etwa im Zusammenhang mit der Begrenzung kurzer Freiheitsstrafen oder mit hessischen Versuchen, Strafrestaussetzungen häufiger nach hälftiger Verbüßung zu ermöglichen. Manche Richter, die solchen frühzeitigen Entlassungen reserviert gegenüberstehen, erklären unumwunden, sie würden gegebenenfalls Strafen von vornherein länger bemessen. Diese Gefahren sind zu bedenken,

²⁷) A. Blumstein u. a., The Influence of Capacity on Prison Population, in: Crime and Delinquency (1983), S. 1 ff.

²⁸) A. Fowles, To Reduce the Prison Population, in: M. Brown u. a., The Year Book of Social Policy in Britain, 1980, S. 133 ff.

wenn jetzt im Bundestag über großzügigere Strafaussetzungen entschieden wird.

— Beispielhaft erwähnt seien schließlich auch Gefahren der Ausweitung sozialer Kontrolle angesichts neuer, haftmindernd gedachter Alternativen zu bisherigen Sanktionen. Solche Gefahren werden in den USA heiß diskutiert („net-widening-effect“) und mitunter von Kriminologen vorschnell und zu pauschal auf unsere Verhältnisse übertragen²⁹⁾. Befürchtet wird, daß Straftäter, die ohne das Vorhandensein neuer sozialarbeiterischer Hilfsangebote keinerlei Sanktion erhalten hätten, nunmehr in langfristig und repressiv-kontrollierend wirkende, als Hilfen deklarierte justizielle Maßnahmen einbezogen werden. Auch Pfeiffer ist in der „Brücke“ auf solche Ausweitungstendenzen gestoßen.

Derartige Gefahren lassen sich nur durch intensive Aufklärungsarbeit mindern. Daß dies möglich ist, hat Pfeiffer ebenfalls in seinem Projekt gezeigt. Wiederum beispielhaft seien einige Vorschläge für solche Aufklärungsarbeit in der strafjustiziellen Aus- und Fortbildung skizziert:

— Zu den unabdingbaren beruflichen Voraussetzungen von Strafrichtern und Staatsanwälten sollten gründliche Kenntnisse über Haftanstalten gehören. Mancher Strafrichter hat Haftanstalten seines Wirkungskreises noch nie von innen gesehen. Zu Zeiten des für den hessischen Strafvollzug tätigen Albert Krebs mußte noch jeder Referendar mehrere Wochen in einer Strafanstalt mitarbeiten. Erfahrungsgemäß dämpfen sich allzu optimistische Vorstellungen über Haftwirkungen, wenn man erstmals realistische Einblicke in den Haftalltag und in subkulturelle Haftstrukturen erhält. Solche Eindrücke gewinnt man indes nicht bei oberflächlichen, für Gefangene zudem demütigenden „Führungen“. Aufgeschlossene, intensive Gespräche mit Beteiligten oder zeitweilige amtliche bzw. ehrenamtliche Mitarbeit sind vielmehr vorzusetzen. So könnte Einsicht für die Notwendigkeit wachsen, Alternativen für die Haft anzustreben.

— In die überregionale Fortbildung sollten verstärkt — nach dem Vorbild von Veranstaltungen der Deutschen Vereinigung für Ju-

gendgerichte und Jugendgerichtshilfen — Vertreter aller am Strafverfahren beteiligten Berufe einbezogen werden. So kann der Blick des juristischen Praktikers geweitet werden. Er scheint nach tradierter Ausbildung allzu sehr auf die Rechtsdogmatik und die Kommunikation mit Juristen verengt, in ihr befangen.

— Kenntnisse über Erfordernisse, Nöte und Wirkungen von Haft, über Möglichkeiten, Haft zu vermeiden, über aktuelle Schwierigkeiten „vor Ort“ vermitteln dezentrale, regionale, organisatorisch weniger aufwendige und flexible informelle Gesprächskreise aller am jeweiligen Strafgeschehen Beteiligten. In ihnen wächst zugleich Aufgeschlossenheit für unterschiedliche Selbstverständnisse anderer Berufszweige. Mißverständnisse, Vorurteile und bürokratische Hindernisse werden so oftmals abgebaut, neue Wege in der Strafgerichtsbarkeit gebahnt³⁰⁾.

— Wachsende strafjustizielle Aufgeschlossenheit für Reformanliegen ließe sich auch durch eine bessere Auswahl von Strafrichtern, Staatsanwälten und vor allem Jugendrichtern erreichen. Das Jugendgerichtsgesetz gebietet z. B. seit langem eine Auswahl nach erzieherischer Befähigung und Erfahrung. Doch wird diese Vorschrift kaum befolgt.

— Nicht zuletzt darf erneut appelliert werden, kriminologische und pönologische, praxisnahe Forschung zu verstärken. Die seit Jahren beschlossene kriminologische Zentralstelle in Wiesbaden sollte endlich eingerichtet werden. So ließe sich vermeiden, daß Kriminalpolitik — wissenschaftlich gesehen — sozusagen „von der Hand in den Mund“ lebt; sie könnte besser fundiert und in Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

Reformen in der Kriminalpolitik sind letztlich nur durchsetzbar, wenn sie von großen Teilen der Bevölkerung mitgetragen werden. Durch Aufklärung in der Erziehungs- und Bildungsarbeit, vor allem in den Massenmedien, muß immer wieder Vorurteilen entgegengewirkt, um Verständnis, Toleranz und Mitverantwortung für Randgruppen, gefährdete Täter und Opfer gerungen werden. Lediglich drei Bei-

²⁹⁾ Dazu eingehend Ch. Pfeiffer (Anm. 26); zur Kritik an überzogenen Warnungen in den USA: A. Binder / G. Geis, in: *Crime and Delinquency* (1984), S. 309ff.

³⁰⁾ Auf dieser Linie dezentraler, Wissenschaft und Praxis sowie alle Berufsgruppen verbindender Fortbildung liegt das „Gießener Kriminologische Praktikerseminar“, welches 1984 vom Verfasser gegründet wurde.

spiele mögen die Weite möglicher Ansätze solcher Kriminalpädagogik andeuten:

— Angesichts verzerrter, desinformierender massenmedialer Darstellung von Kriminalitätsbildern gilt es, neue Akzente zu setzen. Statt vordergründig-klischeehafte Tätervorstellungen, Gewaltkriminalität, Täterverfolgung oder Sicherungsvorkehrungen in das Zentrum publikumswirksamer Berichte zu stellen, sollten wenigstens in „Medienspots zur Kriminalpolitik“ auch beispielsweise folgende Themen und Aspekte berührt werden, die sich gelegentlich durchaus unterhaltend aufbereiten lassen: Mitverantwortung in Familie, Nachbarschaft und Schule als Beitrag zur Delinquenzverhütung; Delinquenz als Jedermannsverhalten — vom Wesen und der Bedeutung des Dunkelfeldes; Hintergründe konflikthafter Delikte; Entwicklung vom Apfelklaub zum Ladendiebstahl — die Verlagerung der Sozialkontrolle; es geht auch ohne Todesstrafe; der Haftalltag eines Jugendstrafgefangenen usw.

— In der Kriminalprävention und Strafverfolgung gilt es, frühzeitig pädagogische, therapeutische, entdramatisierende, sinnvoll konfliktregulierende Ansätze fruchtbar zu machen. Dazu sind u. a. neue Wege der Zusam-

menarbeit zwischen Kriminalpolizei, Sozialarbeit und anderen Trägern formeller und informeller Kontrolle, aber auch zwischen Polizei und Bürger zu suchen, dies trotz aller notwendigen Abgrenzung und getragen von wechselseitigem Respekt.

— Verständnis und Mitverantwortung der Bevölkerung sind auch und gerade im Zusammenhang mit dem Strafvollzug zu stärken. So sollten vor notwendigen Gefängnisneubauten Anhörungen „vor Ort“ stattfinden, um Ängste, Voreingenommenheiten und Konflikte zu mindern. Für Jugendheime und vielleicht Haftanstalten könnten nach ausländischen Vorbildern Nachbarschaftspatenschaften gegründet werden, in denen geeignete Persönlichkeiten der nahen Umgebung Mitverantwortung übernehmen³¹⁾. Kirchengemeinden in der Nähe dieser Einrichtungen könnten beispielsweise gemeinsame Gottesdienste mit Anstaltspfarrern und Gefangenen durchführen sowie ehrenamtliche Mitarbeit anregen.

Im übrigen ist das Feld der Kriminalprävention weit und weitgehend unbestellt. Es harret der Mitarbeit aller.

³¹⁾ Beispiele bei A. Kreuzer, Jugendarbeit in Südamerika, in: Unsere Jugend (1984), S. 313ff.

Umweltkriminalität und Umweltstrafrecht

I. Der Ausgangspunkt: Das Umweltstrafrecht im Konzept rechtlichen Umweltschutzes

Die Kriminalität ist im Wandel begriffen. Waren es vor nicht allzu langer Zeit allein die „klassischen“ Delikte Einbruchsdiebstahl, Betrug, Raub, Körperverletzung, Mord, die in der Vorstellung der Öffentlichkeit das Bild der Kriminalität prägten, so treten in den siebziger und achtziger Jahren neue Kriminalitätsformen hinzu: Informationsdiebstahl, Computer- und Wirtschaftskriminalität und nicht zuletzt Umweltkriminalität. Diese neuen Kriminalitätsformen sind einerseits Ausdruck dafür, daß sich neue, im Sinne von als schützenswert empfundene Rechtsgüter gebildet haben, von denen vor allem die natürliche Umwelt und ihre Bestandteile in den letzten Jahren besondere Beachtung fanden. Andererseits ist auch die Einsicht gewachsen, daß die schon immer als schutzbedürftig bewerteten Rechtsgüter Gesundheit, Leben, Eigentum auch durch Eingriffe in die natürliche Umwelt des Menschen gefährdet und verletzt werden können.

Was Umweltkriminalität ist oder sein kann, wird zuallererst durch das Umweltstrafrecht bestimmt. Das vor nunmehr etwa fünf Jahren in Kraft getretene neue Umweltstrafrecht¹⁾ faßte die vorher über verschiedene Umweltverwaltungsgesetze wie beispielsweise das Wasserhaushaltsgesetz, das Bundesimmissionsschutzgesetz oder das Abfallbeseitigungsgesetz verstreuten Straftatbestände in einem eigenen Abschnitt des Strafgesetzbuches zusammen und rückte sie damit in den *Kernbereich des Strafrechts* ein. Während sich bis dahin Umweltstrafrecht im wesentlichen auf die akzessorische Sanktionierung verwaltungsrechtlicher Planungs- und Überwachungsvorschriften im Nebenstrafrecht beschränkte, haben nunmehr der biologische Lebensraum, Wasser, Luft und Boden als dessen Bestandteile sowie sonstige schützenswerte Güter — Tiere, Pflanzen u. a. Naturbestandteile — als *eigenständige Rechtsgüter*

Anerkennung gefunden²⁾. Allerdings fanden nur die wichtigsten Straftatbestände in das Strafgesetzbuch Eingang, andere verblieben in den jeweiligen Spezialgesetzen³⁾.

Dabei dient dem *strafrechtlichen Gewässerschutz* § 324 Strafgesetzbuch (StGB), der Gewässerverunreinigungen oder sonstige nachteilige Eigenschaftsveränderungen von Gewässern unter Strafe stellt, sofern diese „unbefugt“ erfolgen, also nicht durch eine behördliche Erlaubnis oder Bewilligung gedeckt sind. Während die fahrlässige Verunreinigung mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht wird, sieht § 324 bei vorsätzlicher Begehungsweise Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vor.

§ 325 StGB hat den Schutz vor *Luftverunreinigung und Lärm* zum Ziel. Hier wird die „Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft, die geeignet ist, die Gesundheit eines Menschen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen“ bzw. die „Verursachung von Lärm, der geeignet ist, die Gesundheit eines anderen zu schädigen“, unter Strafe gestellt, soweit beim Betrieb einer Anlage verwaltungsrechtliche Pflichten verletzt werden. Die Strafen reichen bei Fahrlässigkeit bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe, bei Vorsatz bis zu fünf Jahren.

Im Rahmen des § 327 StGB wird für das *Betreiben von Anlagen ohne Genehmigung* bzw. entgegen einer vollziehbaren Untersagung, von denen Umweltgefahren ausgehen können, Strafe angedroht, die bei vorsätzlichem Handeln bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe betragen kann.

Die kriminelle *Abfallbeseitigung* definiert § 326. Hiernach wird die unbefugte Beseitigung von *gefährlichen Abfällen* außerhalb einer dafür zugelassenen Anlage bzw. unter we-

¹⁾ 18. Strafrechtsänderungsgesetz vom 28. März 1980, Bundesgesetzblatt I, S. 373.

²⁾ Vgl. Bundestagsdrucksache 8/2362, S. 10; K. Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, Berlin—New York 1980, S. 18.

³⁾ Beispielsweise im Tierschutzgesetz und Chemikaliengesetz.

sentlicher Abweichung von einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren im Falle von Fahrlässigkeit mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe, im Falle von Vorsatz mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Eine *Bagatellklausel* soll die Strafbarkeit auf einigermaßen *gewichtige Fälle* beschränken (§ 326 Abs. 5), wenn wegen der geringen Menge der Abfälle eine schädliche Einwirkung auf die Umwelt offensichtlich ausgeschlossen ist.

Schließlich bezweckt § 329 StGB den Schutz in ökologischer Hinsicht *besonders empfindlicher Gebiete*, z. B. von Wasser- oder Heilquellenschutzgebieten sowie von Naturschutzgebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Ferner sollen durch die Qualifikationstatbestände der §§ 330, 330 a StGB (*schwere Umweltgefährdung, schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften*) besonders gefährliche Einwirkungen auf die Umwelt hervorgehoben werden, indem höhere Strafandrohungen vorgesehen werden, die bei besonders schweren Fällen der Umweltgefährdung und bei dem vorsätzlichen Freisetzen von Giften bis zu *zehn Jahren* reichen.

Die gesetzgeberischen Ziele der Neuordnung und Neuformulierung des Umweltstrafrechts erstrecken sich zunächst auf die *Harmonisierung* der bis dahin verstreut und unterschiedlich geregelten Umweltbereiche, dann auf eine *leichtere* und *gleichmäßigere Durchsetzung* des Umweltstrafrechts, schließlich auf *normvalidierende Effekte*, wobei die Erwartung im Vordergrund stand, mit der Neuregelung den sozialschädlichen Charakter von Umweltstraftaten stärker in das Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken und das staatliche „Unwerturteil“ stärker zum Ausdruck kommen lassen zu können⁴⁾. Dabei sollte die „erzieherische Kraft“ des Strafrechts vor allem durch die Kriminalisierung einigermaßen erheblicher Umweltbeeinträchtigungen zum Tragen kommen.

Der Wunsch, den strafrechtlichen Schutz der Umwelt zu verstärken, entsprang jedenfalls teilweise der Vorstellung, daß andere rechtli-

⁴⁾ Zusammenfassend H.-J. Albrecht / G. Heine / V. Meinberg, Umweltschutz durch Strafrecht? Empirische und rechtsvergleichende Untersuchungsvorhaben zum Umweltstrafrecht und zur Umweltkriminalität, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, (1984) 96, S. 943—998.

che Instrumente des Umweltschutzes und insbesondere auch Appelle an die soziale Verantwortung nicht vollständig ausreichen.

Heute sind verschiedene Linien umweltbezogener Rechtspolitik erkennbar. Zum einen werden im Rahmen des *Umweltverwaltungsrechts* organisatorische, planerische und präventive Funktionen den Umweltverwaltungsbehörden anvertraut, zum anderen existiert die Linie eines individuellen verwaltungsgerichtlichen bzw. privatrechtlichen Rechtsschutzes gegen Umweltbeeinträchtigungen, der die *Initiative des einzelnen Bürgers* und *Betroffenen* voraussetzt und nur dann greift, wenn im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine *Verletzung subjektiver Rechte* durch die öffentliche Hand geltend gemacht werden kann, oder wenn im zivilrechtlichen Verfahren privatrechtliche Ansprüche, beispielsweise aus unerlaubter Handlung (§ 823 BGB), aus der Gefährdungshaftung des § 22 WHG oder nachbarrechtliche Ansprüche aus § 906 BGB, zugrunde gelegt werden können⁵⁾.

Allerdings ist nach den bisherigen Erkenntnissen Umweltschutz durch die Verfolgung privatrechtlich oder verwaltungsrechtlich begründeter Unterlassungs-, Beseitigungs- und Schadensersatzansprüche nur in eng begrenztem Maße möglich. Dies liegt einerseits daran, daß die Geltendmachung *öffentlicher oder allgemeiner Interessen* im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durch den einzelnen Bürger entsprechend der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungspraxis nicht möglich ist⁶⁾. Andererseits ist die Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche durch erhebliche Schwierigkeiten bei dem Nachweis einer kausalen Beziehung zwischen umweltbelastendem Verhalten und eingetretenen Schäden an individuellen Rechtsgütern (vor allem auch an menschlicher Gesundheit und Leben) gekennzeichnet. Zwar mag hier die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes⁷⁾, die zu einer teilweisen *Beweislastumkehr* bei

⁵⁾ Vgl. U. Diedrichsen / A. Scholz, Kausalitäts- und Beweisprobleme im zivilrechtlichen Umweltschutz, in: Wirtschaft und Verwaltung (1984).

⁶⁾ R. Steinberg, Verwaltungsgerichtlicher Umweltschutz — Voraussetzungen und Reichweite der egoistischen Umweltschutzklage, in: Umwelt- und Planungsrecht, (1984) 4, S. 350—358.

⁷⁾ Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 18. September 1984, in: Umwelt- und Planungsrecht, (1984) 5, S. 21 f.

der Verfolgung von Schadensersatzansprüchen bei von Betrieben verursachten Immissionen führt, gewisse Erleichterungen schaffen, doch wird die durch individuellen rechtlichen Selbstschutz aktivierbare Prävention von Umweltbelastungen begrenzt bleiben⁸⁾.

II. Rechtspolitische und rechtliche Probleme der Verfolgung und Ahndung umweltschädigenden Verhaltens

Bei Umweltkriminalität handelt es sich nicht nur um „*neue Kriminalität*“, um Handlungen bzw. Verhalten, die aus dem Bereich wenigstens als neutral bewerteter Aktivitäten in den Bereich kriminellen Unrechts versetzt wurden, ihr liegt vielmehr ein Typ von Strafgesetz zugrunde, der ganz im Gegensatz zu klassischen Straftatbeständen, die Diebstahl, Körperverletzung, Tötung oder Raub unter Strafe stellen, *nicht ein klar definiertes Verhalten* zum Inhalt hat. Es handelt sich dabei um *verwaltungsakzessorische Strafgesetze*, wobei Verwaltungsakzessorietät der Straftatbestände meint, daß,

1. wie bei den Delikten der Gewässerverunreinigung (§ 324) oder der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung (§ 326), die zuständigen Verwaltungsbehörden *Erlaubnistatbestände* setzen können, oder,

2. wie bei den Delikten der Luftverunreinigung und des Lärms (§ 325), des unerlaubten Betriebens von Anlagen (§ 327), des unerlaubten Umgangs mit Kernbrennstoffen (§ 328) und der Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (§ 329) vorgesehen, das umweltschädigende Verhalten auch gegen eine *Verwaltungsvorschrift*, einen *Verwaltungsakt* oder eine *Genehmigungspflicht* verstoßen muß, also entsprechende *Verbote der Umweltverwaltungsbehörden* vorausgesetzt werden.

Mit der Einbeziehung landesrechtlicher Verordnungsgeber oder gar einzelner Behörden in die Umweltstrafrechtstatbestände wird also der Normsetzungsprozeß nicht auf der Ebene des Bundesgesetzgebers abgeschlossen, sondern teilweise in die *Exekutive verlagert*, die durch entsprechende Verordnungen oder Verwaltungsakte erst weitere Merkmale

Die Hauptlasten des rechtlichen Umweltschutzes werden deshalb vor allem im Hinblick auf die Durchsetzung des *Vorsorgeprinzips* und die *Erhaltung allgemeiner Rechtsgüter* das Umweltverwaltungsrecht und das Umweltstrafrecht zu tragen haben.

setzen müssen, die eine umweltschädigende Handlung als kriminelle umweltschädigende Handlung qualifizieren. Eine Gewässerverunreinigung ist also nur dann strafbar und damit kriminelles Verhalten, wenn *keine Genehmigung* durch eine zuständige Behörde vorliegt.

Andererseits zeichnen sich die Umweltschutzstrafstatbestände durch die Verwendung *unbestimmter* Rechtsbegriffe aus, die bei der Auslegung erhebliche *Interpretationsspielräume* öffnen. Hierzu zählen insbesondere die Einführung von Begriffen wie „nachteilige Veränderungen der Eigenschaften eines Gewässers“ (§ 324), „nachhaltige Verunreinigung“ (§ 325), „Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft“ (§ 325), „Abfälle“ (§ 326), „Bestandteile des Naturhaushaltes von erheblicher ökologischer Bedeutung“ (§ 330). Zwar finden sich diese Begriffe auch in den Umweltverwaltungsgesetzen, doch ist die Interpretation, die ihnen im Verlauf der Anwendung von Verwaltungsgerichten zugesprochen wurde, nicht unbedingt für die strafrechtliche Würdigung von Bedeutung⁹⁾.

Die *Verzahnung von Umweltverwaltungs- und Umweltstrafrecht* bringt natürlich politische und rechtliche, aber auch praktische Probleme mit sich, die unmittelbar auf das Erscheinungsbild registrierter Umweltkriminalität Auswirkungen haben dürften.

Zunächst zieht die Verkettung von Umweltverwaltungsrecht und Umweltstrafrecht die Frage nach dem Verhältnis zwischen den jeweiligen gesetzlichen Zielen nach sich. Wenn beispielsweise in § 324 StGB, der die strafbare Gewässereinleitung regelt, ausgeführt ist, daß nur ein *unbefugtes Einleiten* von Schadstof-

⁸⁾ Vgl. hierzu die Untersuchung von V. Gessner, Soziale Voraussetzungen des Selbstschutzes gegen Umweltschäden, in: Rabels Zeitschrift für Zivilrecht, (1976) 40, S. 430.

⁹⁾ W. Heinz, Probleme des Umweltstrafrechts im Spiegel der Literatur, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, (1981) 2, S. 253—257.

fen in ein Gewässer unter Strafe gestellt ist, bleibt offen, wie sich verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz gegenseitig beeinflussen. Da einerseits durch das strafrechtliche Verbot der schädigenden Gewässereinleitung ein *absoluter Schutz* der Gewässer bezweckt ist, andererseits das Wasserhaushaltsgesetz, das die Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung festlegt, *wasserwirtschaftliche Ziele* verfolgt, die Schutz und Erhalt der Gewässer *und* deren wirtschaftliche Nutzung umfassen, muß, um der *Einheit der Rechtsordnung* willen, ein Ausgleich hergestellt werden.

Würde es sich bei der Tätigkeit der Umweltverwaltungen um ein streng gebundenes Verwaltungshandeln und Entscheiden handeln, so wäre das Problem nicht sonderlich gravierend. Allerdings sind Entscheidungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (entsprechendes gilt natürlich auch für andere Umweltverwaltungsgesetze, wie beispielsweise das Abfallebeseitigungs- und das Bundesimmissionschutzgesetz) Ermessensentscheidungen, die Verwaltungsbehörde hat also unter Umständen mehrere Alternativen, unter denen sie eine geeignete auswählen kann.

Es liegt nahe, den auch durch die Schaffung des neuen Umweltstrafrechts gekennzeichneten Übergang von einer nur an der Bewirtschaftung und Verteilung interessierten zu einer zuallererst ökologischen Betrachtungsweise so zu interpretieren, daß die älteren Umweltverwaltungsgesetze im Lichte der Normansprüche des neuen Umweltstrafrechts ausgelegt werden sollten¹⁰⁾. Hierbei stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit Amtsträger, die im Rahmen der Umweltverwaltung tätig werden, sich wegen des Unterlassens von Verboten, des Unterlassens von Einschreiten gegen beobachtete Umweltschädigungen, gar wegen deren Duldung oder wegen des Festsetzens zu hoher Belastungen von Gewässern, Boden oder Luft selbst strafbar machen können.

Der Gesetzgeber hat dieses Problem bei der Setzung des Umweltstrafrechts wohl gesehen, aber von einer ausdrücklichen Regelung der Strafbarkeit von Amtsträgern im Bereich der Umweltverwaltung Abstand genommen¹¹⁾.

¹⁰⁾ St. Zeitler, Anmerkung zur Entscheidung der Generalstaatsanwaltschaft Hamm, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (1984), S. 220.

¹¹⁾ Bundestagsdrucksache 8/3633, S. 20.

Ihm war bewußt, daß die Tätigkeit der Umweltverwaltungsbehörden vielfach in einem eher informellen und verhandlungsorientierten Rahmen stattfindet, der beispielsweise die Duldung von gewissen, unerlaubten oder gegen bestehende Auflagen, Verordnungen oder Anordnungen verstoßenden Umweltbeeinträchtigungen um der zukünftigen Kooperation mit Wirtschafts- und Industriebetrieben und des Erhalts präventiver Einflußmöglichkeiten willen umfaßt. Aus dem selben Grunde wurde im übrigen auch von der Schaffung einer *Anzeigepflicht* seitens von Amtsträgern, die im Rahmen ihrer Tätigkeit von Umweltverstößen Kenntnis genommen haben, abgesehen.

Da allerdings das allgemeine Strafrecht auch eine *Unterlassungsstrafbarkeit* kennt, bleibt die Frage der *strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Amtsträgern*, also die Frage, inwieweit sich ein Amtsträger wegen der Unterlassung bestimmter Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltverwaltungsrechts oder der Erteilung fehlerhafter Genehmigungen strafbar machen kann, ein wesentliches Problem.

Die Strafverfolgungsbehörden sind bislang im Bereich der Unterlassungsstrafbarkeit eher restriktiv verfahren. Neuerdings hat gar die Generalstaatsanwaltschaft Hamm entschieden, daß eine Strafbarkeit von Amtsträgern wegen einer Gewässerverunreinigung regelmäßig nicht in Betracht komme¹²⁾. Hierbei handelt es sich um eine sehr problematische Entscheidung, die bei konsequentem Weiterdenken den vollständigen Rückzug des Strafrechts aus der Kontrolle öffentlicher Umweltverwaltung bedeuten würde. Zwar hat die Generalstaatsanwaltschaft Hamm eine Garantstellung der zuständigen Beamten wegen deren besonderen Schutzpflichten gegenüber den ihnen anvertrauten Umweltgütern grundsätzlich bejaht, die Unterlassungsstrafbarkeit aber auf den ihrer Ansicht nach nur *theoretisch denkbaren Fall*, mit anderen Worten undenkbaren Fall, eingeengt, in dem das Entschließungs- und Auswahlermessen der Beamten auf Null reduziert sei. Zwar würde bei einer umfassenden Kontrollkompetenz des Strafrechts eine geordnete Bewirtschaftung des Wasserhaushalts durch die zuständigen

¹²⁾ Generalstaatsanwaltschaft Hamm, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (1984), S. 219.

Wasserbehörden sicher beeinträchtigt, denn eine Überforderung und daraus resultierend ein Rückzug der Verwaltung aus ihrer aktiven Verantwortung im Umweltschutz könnte hier die Folge sein, doch bleibt eine vollständige Freistellung der Umweltverwaltung von strafrechtlicher Verantwortlichkeit sicher nicht vertretbar¹³⁾.

Weitere rechtliche Probleme haben sich bislang vor allem bei der Frage der *Anwendbarkeit des rechtfertigenden Notstandes* (§ 34 StGB) sowie bei der Behandlung traditionell geduldeter Umweltbelastungen gezeigt¹⁴⁾. Im Rahmen des rechtfertigenden Notstandes geht es um die Frage, inwieweit sich ein Umweltdelinquent auf den drohenden Verlust bzw. die drohende Schädigung *anderer Rechtsgüter* (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebes, Arbeitsplätze etc.) berufen kann, wenn bestimmte umweltbezogene Auflagen, Anordnungen, Verbote etc. nicht beachtet werden. Soweit jedoch nicht von vornherein die Berufung auf einen rechtfertigenden Notstand abgelehnt wird, mit der Begründung, der Gesetzgeber bzw. Umweltverwaltungsbehörden hätten im Rahmen ihrer Entscheidungen mögliche Interessenkollisionen bereits ausreichend berücksichtigt, werden wirtschaftliche Interessen regelmäßig als nicht höherwertig gegenüber Umweltgütern angesehen und deshalb eine Rechtfertigung nach § 34 StGB in der Regel verneint¹⁵⁾.

Andererseits hat eine Entscheidung des bayerischen Obersten Landesgerichts erhebliche Einschränkungen der Strafbarkeit für den Bereich traditionell geduldeter Umweltbelastungen bewirkt¹⁶⁾. Es handelte sich hier um die Masseneinbringung von Küchenabwässern und Fäkalien in Bundeswasserstraßen aus Schiffsrestaurantsbetrieben, die als *gewöhnheitsrechtlich erlaubt* angesehen wurde. Das bayerische Oberste Landesgericht führte aus, daß zwar ein Umdenkungsprozeß zugunsten eines umfassenderen Gewässerschutzes begonnen habe, das Gewohnheitsrecht gleichwohl noch nicht erloschen sei.

Damit aber sind die bisher zutage getretenen Probleme des Umweltstrafrechts bei weitem nicht erschöpft. Die Diskussion um die praktische Reichweite und die Handhabung des Umweltstrafrechts wird die Strafjustiz vielmehr noch lange fordern, denn der Prozeß ist nicht abgeschlossen und in seinem Verlauf werden die Rolle und die Funktion des Strafrechts im Bereich des Umweltschutzes noch geklärt werden müssen. Mit der Entwicklung der Handhabung des Umweltstrafrechts wird im übrigen natürlich auch das Erscheinungsbild der Umweltkriminalität und der Umweltdelinquenten verbunden bleiben. Doch sei vor der Erörterung ihrer heutigen Erscheinungsformen ein kurzer Blick in ausländische Modelle bzw. Besonderheiten strafrechtlichen Umweltschutzes gestattet.

III. Strafrechtlicher Umweltschutz im Ausland

Der Blick in das benachbarte Ausland ist gerade im Bereich des Umweltschutzes und hier des strafrechtlichen Umweltschutzes von hoher Bedeutung, denn internationale Abkommen und Verträge sowie Rechtsvereinheitlichung, die Schaffung eines internationalen Konsenses über dem Umweltschutz zugrunde zu legende Standards sind erforderlich, um dem *grenzüberschreitenden Charakter* von Umweltbeeinträchtigungen Rechnung tragen

zu können. Damit ist nicht allein das Problem grenzüberschreitender Immissionen angesprochen, sondern auch das Problem der Verlagerung umweltschädlicher Produktionsverfahren oder der Herstellung gefährlicher Produkte in Ländern mit weniger restriktiven Rechtsnormen sowie der Schutz der internationalen Umweltgüter (beispielsweise die Weltmeere).

Tendenzen des strafrechtlichen Umweltschutzes im Ausland lassen sich folgendermaßen zusammenfassen, wobei jedoch nationale Besonderheiten im Bereich der verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschut-

¹³⁾ Zusammenfassend H.-J. Albrecht / G. Heine / V. Meinberg (Anm. 4), S. 958 ff.

¹⁴⁾ Zusammenfassend ebd., S. 953 ff.

¹⁵⁾ Vgl. E. Dreher / H. Tröndle, Strafrechtsgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, München 1983⁴², Vorbemerkungen vor §§ 324 ff.

¹⁶⁾ Bayerisches Oberstes Landesgericht, in: Juristische Rundschau (1983), S. 120.

zes und vor allem der Umweltverwaltung in Rechnung zu stellen sind:

Die Einstellung in das Kernstrafrecht haben mehrere ausländische Strafgesetzgeber vorgenommen, teilweise wurden jedoch auch Umweltgesetzbücher geschaffen, die die Gesamtmaterie „Umwelt“ regeln und Strafnormen enthalten¹⁷⁾. Es finden sich Bemühungen um die *Erleichterung des Nachweises* von Umweltdelikten sowie eine Tendenz, den strafrechtlichen *Umweltschutz vorzuverlagern*, d. h. nicht nur tatsächlich eingetretene Schäden an Umweltgütern, sondern auch die bloße *Gefährdung* unter Strafe zu stellen. Schließlich ist die Konzentration auf schwere Umweltverstöße und die Ausscheidung von Bagatelldelinquenzen zu nennen. Sonderregelungen für als Wirtschaftskriminalität

eingestufte Umweltverstöße kennt beispielsweise das niederländische Strafrecht¹⁸⁾.

Liegen die bislang genannten Tendenzen durchaus auf der Linie, die auch das deutsche Umweltstrafrecht eingeschlagen hat, so zeigen sich vor allem bei den auf betriebliche Umweltbeeinträchtigungen zugeschnittenen Strafen Unterschiede. Betriebsschließung, Kompensationsleistungen, Zwangsverwaltung von Betrieben werden in einigen Ländern, so z. B. in den USA und in den Niederlanden, als sinnvoll und als Geldstrafen oder Geldbußen überlegen angesehen¹⁹⁾. Im übrigen haben ausländische Strafgesetzgeber auch organisatorische Anpassungen vorgesehen, wie etwa die Schaffung von Umweltbehörden und Sonderstaatsanwaltschaften zeigt, teilweise sind Anzeigepflichten vom Amtsträgern statuiert²⁰⁾.

IV. Die Entwicklung der Umweltkriminalität im Spiegel der Polizei- und Verurteiltenstatistik

Die polizeilich registrierte Umweltkriminalität ist in der Bundesrepublik seit ihrer erstmaligen gesonderten Erfassung im Jahre 1973 ganz beträchtlich angestiegen. Waren es im Jahre 1973 noch 2 321 polizeilich registrierte Umweltdelikte, so betrug diese Zahl im Jahre 1983 schon 7 507, ein Anstieg von 223%. Über die Entwicklung der einzelnen Umweltdelikte zwischen 1975 und 1983 gibt Tabelle 1 Auskunft. Ihr läßt sich entnehmen, daß sich der größere Teil der Umweltkriminalität aus dem Bereich von strafbaren Gewässereinleitungen (§§ 38, 39 a. F. WHG bzw. seit 1980 § 324 StGB) rekrutiert²¹⁾.

Die Anstiegsraten für die einzelnen Umweltdelikte fallen allerdings unterschiedlich aus. Vor allem macht eine differenzierte Analyse

deutlich, daß es sich bei dem Anstieg nicht um einen bundesweiten einheitlichen Trend gehandelt hat. Vielmehr sind *länderspezifische Veränderungen* und Unterschiede sichtbar. So wurden beispielsweise in den Bundesländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen im Jahre 1973 nur vereinzelt Umweltdelikte registriert, in Berlin sogar kein einziges Delikt erfaßt, während in demselben Zeitraum aus Bayern und Baden-Württemberg mehr als die Hälfte (56%) aller in Deutschland polizeilich festgestellten Umweltdelikte gemeldet wurden.

Bis zum Jahre 1983 erfolgte allerdings auch in den übrigen Bundesländern eine erhebliche Zunahme, so daß der aufgrund der Polizeilichen Kriminalstatistik insgesamt feststellbare Anstieg überwiegend auf jene Bundesländer zurückgeht, die noch Mitte der siebziger Jahre praktisch keine Umweltkriminalität registrierten. So sind allein 77% des Anstiegs der Umweltdelikte in absoluten Zahlen zwischen 1980 und 1981 auf die Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen sowie das Bundesland Schleswig-Holstein zurückzuführen.

Eine extreme Situation läßt sich insbesondere im Bereich der Abfallbeseitigungsdelikte feststellen. Hier resultierten beispielsweise im

¹⁷⁾ Schwerpunktartig im Strafgesetz sind strafbare Umweltverstöße in Österreich, Portugal, Spanien und Schweden geregelt; das Bundesgesetz über den Umweltschutz integriert in der Schweiz die verschiedenen rechtlichen Umweltschutzkonzepte.

¹⁸⁾ Wirtschaftsgesetz vom 22. Juni 1950.

¹⁹⁾ Zusammenfassend H.-J. Albrecht / G. Heine / V. Meinberg (Anm. 4), S. 989f.

²⁰⁾ So beispielsweise das österreichische Strafgesetzbuch.

²¹⁾ Vgl. H.-J. Albrecht, Probleme der Implementierung des Umweltstrafrechts, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, (1983) 66, S. 278—294.

Tabelle 1: Die Entwicklung der polizeilich registrierten Umweltkriminalität von 1975 bis 1983 (Straftaten)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Gewässerverun-	abs.	3 072	3 073	3 386	3 312	3 865	4 246	4 531	5 352	5 769
reinigung § 324	% *)	—	0	+10,2	-2,2	+16,7	+9,9	+6,7	+18,1	+7,8
Luftverunreinigung	abs.	57	77	120	138	162	193	190	172	138
und Lärm § 325	% *)	—	+35	+56	+15	+17	+19	-2	-9	-20
umweltgefährdende	abs.	177	135	145	170	236	428	656	859	1 165
Abfallbeseitigung	% *)	—	-24	+7	+17	+39	+81	+53	+31	+36
§ 326										
unerlaubtes Betrei-	abs.	—	—	—	—	—	—	282	257	301
ben von Anlagen	% *)	—	—	—	—	—	—	—	-9	+17
§ 327										
Gefährdung schutz-	abs.	—	—	—	—	—	—	17	19	24
bedürftiger Gebiete	% *)	—	—	—	—	—	—	—	+12	+26
§ 329										
schwere Umwelt-	abs.	—	—	—	—	—	—	79	64	86
gefährdung § 330	% *)	—	—	—	—	—	—	—	-19	+34
schwere Gefähr-	abs.	—	—	—	—	—	—	25	26	23
dung durch das	% *)	—	—	—	—	—	—	—	+4	-12
Freisetzen von Gif-										
ten § 330a										
unerlaubter Um-	abs.	—	—	—	—	—	—	1	1	1
gang mit Kernbrenn-	% *)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
stoffen § 328										
insgesamt	abs.	3 445	3 395	3 784	3 699	4 382	5 151	5 844	6 750	7 507
	% *)	—	-1,5	+11	-2,2	+18,5	+17,5	+13,5	+15,5	+11,2
Aufklärungsquote in %		76,1	74,4	76,0	75,3	72,4	73,9	71,6	69,5	71,1

*) Zu-/Abnahme in % gegenüber Vorjahr

Quelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik, Wiesbaden 1975—1983.

Jahre 1981 fast die Hälfte der polizeilich registrierten Verstöße aus den Ländern Berlin und Hessen. Allein aus Berlin wurde etwa jedes vierte Abfallbeseitigungsdelikt in diesem Jahr gemeldet, mehr als das Doppelte der Anzahl, die im bevölkerungsreichsten Bundesland, Nordrhein-Westfalen, registriert wurde²²⁾.

Da jedoch nichts dafür spricht, daß sich im Falle von Abfallbeseitigungsdelikten Berlin oder Hessen von anderen Bundesländern unterscheiden, bzw. daß sich, auf die Umweltdelikte insgesamt bezogen, eine bundesländer-spezifische Verteilung der tatsächlichen Umweltverstöße ergeben hat, kann der Grund für eine solche verzerrte Verteilung und Entwicklung lediglich in einer unterschiedlichen

Gewichtung und unterschiedlichen Ausgestaltung der Strafverfolgungspolitik gesucht werden.

Eine Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik wäre unvollständig ohne gleichzeitige Einbeziehung der *Verurteiltenstatistik*. Obwohl ein Vergleich der Polizeilichen Kriminalstatistik mit der Verurteiltenstatistik aufgrund unterschiedlicher Erfassungsmodalitäten nur bedingt möglich ist, läßt sich doch feststellen, und darüber gibt Tabelle 2 für den Bereich der strafbaren Verunreinigung eines Gewässers Auskunft, daß lediglich ein Bruchteil der als tatverdächtig erfaßten Umweltdelinquenten tatsächlich verurteilt wird. Hier kann gezeigt werden, daß dem Anstieg in der Polizeilichen Kriminalstatistik nichts Entsprechendes in der Verurteiltenstatistik gegenübersteht. Während zwischen 1975 und

²²⁾ Nachweise ebd.

1982 eine Steigerung der Anzahl von polizeilich registrierten Straftaten um 74%, bei Tatverdächtigen eine Steigerung um 55% festgestellt werden kann, nimmt die Anzahl der wegen eines Umweltdelikts zu Strafen Verurteilten lediglich um 6% zu. Ein erheblicher Teil der strafgerichtlichen Verfahren wurde ein-

gestellt (1983: 36%). Der erste Anschein spricht damit für eine relativ stabile Verurteilungspraxis, wobei über das Verfahrensmittel der Einstellung ein erheblicher Anteil von Tatverdächtigen ohne gerichtlich verhängte Strafe ausgesondert wird.

Tabelle 2: Polizeilich registrierte Straftaten und Tatverdächtige sowie Abgeurteilte, Verurteilte, Einstellungen und Freisprüche wegen Verunreinigung eines Gewässers, §§ 38, 39 WHG bzw. § 324 StGB (ab 1981)

	polizeilich registrierte Straftaten		Tatverdächtige		Abgeurteilte		Verurteilte		Einstellungen		Freisprüche	
	abs.	Veränderung in % *)	abs.	Veränderung in % *)	abs.	Veränderung in % *)	abs.	Veränderung in % *)	abs.	% **)	abs.	% **)
1975	3 072	100	2 546	100	981	100	673	100	220	22	83	8
1976	3 073	100	2 482	97	980	100	665	99	223	23	88	9
1977	3 386	110	2 739	108	1 089	111	724	108	257	24	106	10
1978	3 312	108	2 746	108	1 191	121	770	114	338	28	80	7
1979	3 865	126	3 049	120	1 115	114	711	106	320	29	79	7
1980	4 246	138	3 305	130	1 158	118	714	106	343	30	93	8
1981	4 531	147	3 496	137	1 179	120	698	104	396	34	85	7
1982	5 352	174	3 945	155	1 308	133	754	112	458	35	88	7
1983	5 769	188	—***)	—	1 227	125	716	106	447	36	62	5

Quellen: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik, Wiesbaden 1975—1983; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgungsstatistik, Wiesbaden 1975—1983.

*) 1975 = 100 %

**) in % von Spalte 3

***) ab 1983 in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht mehr enthalten

Im übrigen deutet die Strafzumessungspraxis bei Umweltkriminalität darauf hin, daß die abgeurteilten Fälle im untersten Bereich strafbaren Unrechts angesiedelt werden, denn nur etwas mehr als 2% der Verurteilungen lauten im Jahre 1983 auf Freiheitsstrafen, von denen wiederum der größte Teil bis sechs Monate reicht und zur Bewährung ausgesetzt wird. Die im Regelfall verhängten Geldstrafen belaufen sich in etwa zwei Dritteln der Fälle auf weniger als 30 Tagessätze, übersteigen also ein jeweiliges Netto-Monatseinkommen der Verurteilten nicht. Dies entspricht, wenn man zum Vergleich andere Deliktsbereiche heranzieht, z. B. der Strafzumessung bei Straßenverkehrsdelikten.

Die aus der Analyse der Kriminalitätsstatistiken sich abzeichnende Struktur der Ermittlungsverfahren und der Verurteilungen läßt auf Probleme bei der Handhabung des Umweltstrafrechts schließen, die sich in dem Erscheinungsbild der registrierten Umweltkri-

minalität und der erfaßten Umweltdelinquenten niederschlagen. Dies gilt zunächst für die Entwicklung der Zahlen einzelner Umweltdelikte, deren Unterschiede zwischen den Bundesländern auf entsprechende Unterschiede im tatsächlichen Verhalten der Normadressaten wohl nicht zurückgeführt werden können. Dies muß aber gleichfalls für die *asymmetrische Struktur* der registrierten Umweltkriminalität gelten, wonach den Schwerpunkt *Gewässerverunreinigungen* darstellen, die gegenüber Luftverunreinigung und Lärm bzw. Abfallbeseitigungsdelikten dominieren.

Legt man beispielsweise die Verteilung der von der Umweltmeldestelle in Baden-Württemberg jährlich etwa 1 200 registrierten Beschwerden auf verschiedene Umweltbeeinträchtigungen zugrunde, dann betreffen 20 bis 30% Luftverunreinigung und Geruchsbelästigung, etwa 25% entfallen auf Lärmbelästigungen, während sich lediglich etwa jeweils 10% auf Gewässerverunreinigungen und Schädli-

gungen von Natur und Landschaft beziehen²³). Hierin liegt ein Beleg dafür, daß jedenfalls von der Betroffenheit bzw. Anzeige-Neigung von Privatpersonen her gesehen eine andere Struktur der Umweltkriminalität zu erwarten wäre.

Jedenfalls kann aus der asymmetrischen Verteilung nicht auf ein häufigeres Vorkommen von Gewässerverunreinigungen im Vergleich zu Luftverunreinigung, Lärmbelästigung oder zur illegalen Abfallbeseitigung geschlossen werden. So konnte in einer Untersuchung nachgewiesen werden, daß beispielsweise die Landesanstalt für Umweltschutz in Baden-Württemberg im Jahre 1975 zwar den Verbleib von etwa 130 000 Tonnen industrieller Sonderabfälle nachvollziehen konnte²⁴), allerdings blieben insgesamt selbst bei einer „freundlichen“ Schätzung eines Anfalls von etwa 235 000 Tonnen industriellen Sonderabfalls in demselben Jahr etwa 100 000 Tonnen verschwunden. Eine Sonderaktion der Gewerbeaufsichtsämter in Nordrhein-Westfalen ermittelte bei mehr als 3% der überprüften Betriebe Verstöße gegen eine ordnungsgemäße Behandlung von Reststoffen. In 3 546 Fällen

sollen im Jahre 1982 Beamte des Wirtschaftskontrolldienstes in Baden-Württemberg dem Verdacht krimineller Abfallbeseitigung nachgegangen sein²⁵).

Bei diesem, offiziell bekannten Potential von Abweichung im Bereich des Umweltrechts verwundern die geringe Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren und die noch geringere Zahl von Verurteilungen. Die gegebenen Asymmetrien in der Struktur der Umweltkriminalität einerseits, die beobachtbare tatsächliche Belastung verschiedener Umweltbestandteile andererseits und die in Verwaltungs- bzw. Betriebsstatistiken enthaltenen Angaben über Emissionen, Sonderabfälle etc. stützen die Vermutung, daß in der Handhabung des Umweltstrafrechts Probleme ausgelöst werden, die die Gleichmäßigkeit und Effizienz seiner Anwendung beeinträchtigen und lediglich einen Ausschnitt von als Umweltkriminalität potentiell erfaßbaren Umweltbelastungen sichtbar machen. Hier gilt es nunmehr zu fragen, welche Sachverhalte bzw. welche Personen derzeit mit den Mitteln des Umweltstrafrechts erreicht werden.

V. Was kennzeichnet registrierte Umweltkriminalität: Straftäter und Straftaten

Welche Sachverhalte verbergen sich hinter den gesetzlichen Sammelbezeichnungen Gewässerverunreinigung, umweltgefährdende Abfallbeseitigung und Luftverunreinigung etc., die der kriminalstatistischen Erfassung zugrunde liegen? Es gibt zwar wenig Tatsachenmaterial, wenig Forschung zu den konkreten Erscheinungsformen der Umweltkriminalität und auch die Polizeiliche Kriminalstatistik gibt wenig her, um eine differenzierte Analyse zu ermöglichen. Dennoch lassen sich verschiedenen Informationsquellen (Forschung, Statistik) einige Anhaltspunkte entnehmen und zu einem Bild zusammensetzen, das eine Einschätzung der Umweltkriminalität und der Umweltdelinquenten erlaubt.

²³) Mitgeteilt durch die Umweltbundesstelle Baden-Württemberg, vgl. Badische Zeitung vom 4. Oktober 1982.

²⁴) Th. Schäuble, Industrielle Sonderabfälle als Rechtsproblem. Dargestellt anhand der Sach- und Rechtslage in Baden-Württemberg, Freiburg 1979, S. 10 ff.

²⁵) Badische Zeitung vom 26. Mai 1983.

Erwartungsgemäß unterscheiden sich polizeilich registrierte Umweltstraftäter von durchschnittlichen Tatverdächtigen jedenfalls in den Dimensionen, über die die Polizeiliche Kriminalstatistik Auskunft gibt. So ist der Anteil von Frauen, Jugendlichen und Heranwachsenden sehr gering, das Durchschnittsalter der Umweltdelinquenten liegt erheblich höher als dasjenige der wegen klassischer Delikte Verdächtigen. Im übrigen werden Umweltdelikte überdurchschnittlich häufig in *ländlichen Gebieten* registriert, der Alltagserwartung durchaus entgegengesetzt, nach der der größere Teil von tatsächlich erfolgenden Umweltbeeinträchtigungen wohl in industriellen Ballungsgebieten angesiedelt ist. So wurde beispielsweise im Jahre 1983 etwa die Hälfte aller Gewässerverunreinigungsdelikte in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 20 000 registriert.

Was die Sachverhalte im engeren Sinne und die Herkunft der Delinquenten betrifft, so

gibt Tabelle 3, die auf den Ergebnissen von Sonderauswertungen des Bundeskriminalamts beruht, im Hinblick auf Straftäter und ermittelte Sachverhalte bei Gewässerverschmutzung und umweltgefährdender Abfallbeseitigung im Jahre 1982 Auskunft. Danach sind es vor allem Landwirte, in der Schifffahrt tätige Personen und Hauseigentümer, die als tatverdächtige Gewässerverschmutzer auffallen. Mit geringeren Anteilen sind Personen aus Gewerbebetrieben, Autowerkstätten und Tankstellen, Lkw-Fahrer sowie Kfz-Besitzer

vertreten. Der Struktur der Herkunft der Tatverdächtigen entsprechend verteilt sich die Art der eingeleiteten Stoffe bei Gewässerverschmutzungen. Es sind vor allem *landwirtschaftliche Abfallprodukte*, sodann *Öl*, schließlich *Hausmüll und Hausabwässer*, die Gegenstand von polizeilich ermittelten unbefugten Gewässereinleitungen sind. Im Hinblick auf die Abfallart bei der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung steht an erster Stelle Schrott, gefolgt von Hausmüll und Reifen bzw. Chemikalien.

Tabelle 3: Straftäter und ermittelte Sachverhalte bei Gewässerverschmutzung und umweltgefährdender Abfallbeseitigung im Jahre 1982

tatverdächtige Gewässerverschmutzer *		eingeleitete Stoffe bei Gewässerverschmutzungen *		Abfallart bei umweltgefährdender Abfallbeseitigung	
Landwirte	29,7 %	landwirtschaftliche Abfallprodukte (Jauche/Silage-sickersäfte)	29,5 %	Schrott/Alt-Pkws	22 %
Schifffahrt	11,7 %	Öl	18,1	Hausmüll	9 %
Hauseigentümer	9,8 %	Hausmüll, Hausabwässer	4,6	Reifen	3 %
Gewerbebetrieb	7,2 %	Chemikalien	3,9	Chemikalien	3 %
Autowerkstatt/ Tankstelle	3,2 %			Sonderabfälle	1 %
Lkw-Fahrer	2,8 %				
Kfz-Besitzer	1,9 %				
Amtsträger/Behörde	0,9 %				

* Geordnet nach der Größe ihres Anteils an allen Tatverdächtigen bzw. allen Straftaten.

Quelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Auswertung der gemäß Nr. 52 MiStra — Umweltschutz — eingegangenen Mitteilungen, Wiesbaden 1982.

Die hier zutagetretende Struktur von Umweltstraftätern und Umweltstraftaten steht ganz sicherlich nicht im Einklang mit herkömmlichen Vorstellungen und Erwartungen über die Verursacher und die Ursachen von Umweltschädigungen. Man mag der deutschen Landwirtschaft einiges vorwerfen können, aber die Annahme, daß sie das Gros der Gewässerverschmutzer repräsentiere oder daß es gelungen sei, hier ein gefährliches Potential an schädigenden Gewässereinleitungen zu isolieren, erscheint wenig überzeugend. Entsprechendes gilt für Hauseigentümer, Schifffahrtspersonal, Lkw-Fahrer oder Kfz-Besitzer. Im Regelfall handelt es sich in

diesen Fällen um eine spontane, wenig geplante Einzeldelinquenz, wobei im übrigen auch darauf hinzuweisen ist, daß es sich dann, wenn Gewerbebetriebe oder deren Inhaber als Verursacher von strafbaren Gewässereinleitungen, umweltgefährdender Abfallbeseitigung oder Luftverunreinigung festgestellt werden, um Gewerbebetriebe kleinerer Art handelt²⁶⁾.

Selbstredend kann aus all den genannten Lebensbereichen und mittels der festgestellten

²⁶⁾ M. Hümbbs-Krusche / M. Krusche, Die strafrechtliche Erfassung von Umweltbelastungen. Eine empirische Untersuchung, Stuttgart u. a. 1983.

eingeleiteten oder beseitigten Stoffe eine Umweltschädigung verursacht werden, doch liegt die begründete Vermutung nahe, daß hier als Auswahlkriterium im wesentlichen nicht die Größe des Gefährdungspotentials wirksam wurde, sondern vorwiegend die Tatsache, daß bestimmte Stoffe entweder gut sichtbar oder gut riechbar sind.

Im Lichte dieser Verteilungen wird nunmehr auch die Strafzumessungspraxis, wie sie weiter oben beschrieben wurde, plausibel. Es

handelt sich bei diesen erfaßten Delikten nämlich in der Regel wohl um kleinere Verstöße gegen die Umweltstrafrechtsnormen, ein Ergebnis, das nicht ganz in Einklang mit den gesetzgeberischen Zielvorstellungen zu stehen scheint, die ja insbesondere die Erfassung schwerwiegender Umweltverstöße beinhalteten. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, daß bereits seit längerem von einem „Vollzugsdefizit“ des Umweltstrafrechts die Rede ist.

VI. Probleme der praktischen Handhabung des Umweltstrafrechts

Offensichtlich sind bei der Anwendung der Sanktionsnormen des Umweltstrafrechts Auswahlprozesse wirksam, deren Ursachen insbesondere in Problemen im Verhältnis Umweltverwaltung/Strafverfolgungsbehörden sowie in Defiziten im sachlichen und personellen Bereich der Strafverfolgungsbehörden gesehen werden können.

Für die Kontrolle der Einhaltung von umweltbezogenen Anordnungen, Verwaltungsvorschriften und Gesetzen sowie für die Kontrolle bestimmter Umweltgütekriterien sind zunächst allgemeine und besondere Verwaltungsbehörden zuständig. Die Umweltverwaltungsbehörden (Regierungspräsidien, untere Verwaltungsbehörden auf Kreis- und Stadtebene, Wasserämter, Wasserwirtschaftsämter, Gewerbeaufsichtsämter) sind insbesondere für die Kontrolle umweltstrafrechtsrelevanten Verhaltens eines bestimmten Adressatenkreises (nämlich Gewerbebetriebe, Industrieanlagen) von großer Bedeutung.

Verschiedene Umweltverwaltungsgesetze räumen den Verwaltungsbehörden gegenüber Betrieben weitgehende Rechte ein, die beispielsweise den jederzeitigen Zugang zum Betrieb umfassen. Damit könnten Umweltbehörden aufgrund der ihnen zunächst allein zur Verfügung stehenden Informationen über umweltbeeinträchtigende Vorgänge die entscheidenden Anstöße zu strafrechtlichen Ermittlungen geben. Allerdings sind sie in der Regel, wie die bisherige Forschung zeigt, an einer konsequenten Strafverfolgung und damit an der Vorlage von Anzeigen von Um-

weltverstößen bei den Strafverfolgungsbehörden wenig interessiert. Die Erfüllung ihrer spezifischen Verwaltungsaufgaben ist eher durch verhandlungsorientiertes, nicht aber durch repressives Handeln geprägt. Selbst von den den Verwaltungsbehörden selbst zur Verfügung stehenden Ahndungsmöglichkeiten (Ordnungswidrigkeitenverfahren) oder Zwangsmitteln wird recht selten Gebrauch gemacht.

Die mit der Strafverfolgung befaßten Behörden, also zunächst Polizei und Staatsanwaltschaft, waren und sind nach eigener Einschätzung im Bereich der Handhabung des Umweltstrafrechts nicht adäquat ausgerüstet²⁷⁾.

Ein Beispiel aus den siebziger Jahren mag dies verdeutlichen: Nachdem es in einem industriellen Ballungsgebiet zu erheblichen Geruchsbelästigungen gekommen war, mußten die dortigen Polizeibehörden wegen Fehlens entsprechender Geräte bei der Ermittlung wegen des Verdachts eines Umweldelikts den potentiellen Tatverdächtigen, einen großen Industriebetrieb, der allein über Meßgeräte verfügte, bitten, die Messung selbst vorzunehmen und damit praktisch in eigener Sache zu ermitteln. Selbstverständlich bestätigte sich aufgrund der Messung der Verdacht auf das Vorliegen einer Umweltstraftat nicht²⁸⁾.

²⁷⁾ J. Kitschenberg, Der Umweltschutz als Aufgabe der Polizei, in: Kriminalistik, (1984) 38, S. 5—8.

²⁸⁾ B. Just-Dahlmann, Stiefkind des Strafrechts: Umweltschutz, in: R. Hamm (Hrsg.), Festschrift für Werner Sarstedt zum 70. Geburtstag, Berlin—New York 1981, S. 81—99, S. 81 f.

Da im Bereich der Verfolgung von Umweltschutzdelikten Beweisprobleme und Beweissicherungsprobleme überwiegend naturwissenschaftlicher und technischer Art sind, bleiben allgemeine Strafverfolgungsinstanzen im Regelfall entweder auf die Errichtung eines speziell hierfür eingerichteten technischen Dienstes oder auf die Inanspruchnahme externer Gutachter, auf Experten oder Geräte angewiesen.

Hier haben sich in den letzten Jahren sicher Verbesserungen ergeben, gelöst sind die Probleme jedoch noch nicht. Dies beginnt bei der Ausbildung von Polizeibeamten, die immer noch schwerpunktmäßig auf die klassische Kriminalität hin ausgerichtet ist, setzt sich fort mit Defiziten bei einer auf neue Kriminalitätsformen zugeschnittenen sachlichen und personellen Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden und endet schließlich im Bereich der problembehafteten Kooperation zwischen verschiedenen staatlichen Einrichtungen, die mit Aufgaben des Umweltschutzes und dem Vollzug von Umweltgesetzen betraut sind.

Gerade eine Ausbildung und Ausstattung der Polizei, die dieser im Rahmen von Umweltkriminalität eine aktive Kontrollstrategie erlauben würde, ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung. *Reaktive Kontrollstrategien*, die sich

VII. Fazit und Ausblick

Die bekanntgewordene Umweltkriminalität, wie sie sich in der Polizeilichen Kriminalstatistik spiegelt, ist vor allem ein Produkt der Gesetzestechnik, die bei der Setzung des Umweltstrafrechts Anwendung fand, sowie der praktischen Strafverfolgung, die im Rahmen der Reform des Umweltstrafrechts keine Neuordnung und spezifische Ausrichtung erfuhr. Die Einführung von „Normhülsen“ im Bereich des Umweltstrafrechts bringt es mit sich, daß erst durch weitere Entscheidungen strafrechtsexterner Art der Adressatenkreis und die Merkmale der bestrafungsfähigen und kontrollfähigen Handlungen festgelegt werden.

Zwar war der Anstieg der polizeilich registrierten Umweltdelikte in den letzten zehn

im Bereich der klassischen Kriminalität als Tätigwerden auf Opferanzeigen hin äußern (etwa 90% aller Straftaten werden der Polizei durch die Anzeige von Opfern oder Zeugen bekannt, etwa 10% gehen auf Aktivitäten der Polizei selbst zurück), sind im Falle von unmittelbar „opferlosen“ und außerdem im Regelfall wenig sichtbaren Delikten wie des Umweltstrafrechts (ähnlich im übrigen der Betäubungsmittelkriminalität und der Wirtschaftskriminalität) kaum brauchbar.

Es ist nicht verwunderlich, daß gerade dort, wo eine besondere Polizei, nämlich die Wasserschutzpolizei, eingerichtet wurde, der größte Teil von Umweltdelikten registriert wird. Auf die Gesamtheit aller Umweltstrafverfahren bezogen, kommen zwei Drittel durch polizeiliche Aktivitäten in Gang, etwa 20% werden durch die Anzeige von Privatpersonen ausgelöst, nur in etwa jedem zehnten Fall geht die Initiative von einer Umweltverwaltungsbehörde aus²⁹⁾.

Die unbedeutende Rolle, die in diesem Zusammenhang Umweltverwaltungsbehörden spielen, mag den Eindruck verstärken, daß aufgrund ihres eher konfliktvermeidenden Verhaltens bei der Auseinandersetzung mit Gewerbe und Industrie bislang eine Abschirmung dieser Bereiche gegen strafrechtliche Normansprüche erfolgt ist.

Jahren erheblich, doch liegen ihre Schwerpunkte bei Kleinverschmutzungen. Dabei kann der Verdacht von erheblichen Vollzugsdefiziten im Bereich des Umweltstrafrechts mit der Struktur von Kontrollressourcen und Strafverfolgungsinteressen begründet werden. Während bei der Umweltverwaltung das legale und technische Instrumentarium der Kontrolle, aber fehlendes Strafverfolgungsinteresse angesiedelt sind, können bei den Strafverfolgungsbehörden zwar das Interesse an Strafverfolgung, aber Defizite bei den technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine effiziente Kontrolle und Verfolgung von Umweltkriminalität beobachtet werden.

²⁹⁾ M. Hümb's-Krusche / M. Krusche (Anm. 26).

Die präventive Kapazität des Strafrechts im Bereich des Umweltschutzes muß heute noch als offen bezeichnet werden. Dabei bleiben vor allem das Verhältnis zwischen den Zielen des strafrechtlichen Umweltschutzes und der auch wirtschaftliche Aspekte einbeziehenden

Verwaltung der Umweltgüter, die Kooperation zwischen Umweltverwaltung und Strafverfolgungsbehörden, die organisatorischen und technischen Voraussetzungen einer effizienten Verfolgung von Umweltkriminalität erörterungsbedürftig.

Wirtschaftskriminalität als Gegenstand von Forschung und Praxis

I. Begriffsentstehung und Rezeption

Wenn heute bereits davon gesprochen wird, daß der Bereich der Wirtschaftskriminalität das im letzten Jahrzehnt wohl am meisten behandelte Gebiet der Kriminologie ist, so wirft dieser Befund gleich mehrere Fragen auf: Zum einen fragt sich, warum dieser Bereich eine so aktuelle Bedeutung gefunden hat, zum anderen, warum erst in den letzten Jahren eine solche intensive Beschäftigung mit dem Komplex der Wirtschaftskriminalität erfolgte, obwohl es bereits sehr viel früher Hinweise auf Wirtschaftsdelikte gegeben hat.

Bereits 1720 hatte Georg Paul Hönn ein „Betrugslexikon“¹⁾ herausgegeben, und auch die Literaten Adalbert Stifter und Heinrich Heine hatten dieses Problem aufgegriffen. Wenn diese Aussagen zum größeren Teil zwar eher als gesellschaftskritische Äußerungen verstanden werden wollten denn als kriminologische Feststellungen, so erstaunt doch, daß diese Hinweise keine Grundlage in der Rechtswissenschaft gefunden haben.

Im Zusammenhang mit der industriellen Revolution am Ende des letzten Jahrhunderts kam es dann auch zur größeren Beachtung des mit der „Gründerzeit“ einhergehenden Gründungsschwindels. Infolge des Ersten Weltkrieges wurde dem Bereich der Industriespionage, der Kapitalflucht und anderen Delikten verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. Ebenso fanden in der Folgezeit — insbesondere während der gesellschaftspolitischen Bewegungen in der Weimarer Republik — andere Bereiche von wirtschaftsdelinquentem Verhalten Beachtung, wie z. B. der Arbeitswucher, die Ausbeutung der Arbeitskraft, aber auch die Kartellbildung und der Kreditbetrug. Eine vorläufige Zusammenfassung stellt dabei die Arbeit von Curt Lindemann mit dem Titel „Gibt es ein eigenes Wirtschaftsstrafrecht?“ von 1932 dar²⁾.

¹⁾ Betrugslexicon worinnen die meisten Betrüge-
reyn in allen Ständen, nebst denen darwider guten
Theils dienenden Mitteln, entdeckt von Georg
Paul Hönn, Coburg 1761².

²⁾ C. Lindemann, Gibt es ein eigenes Wirtschafts-
strafrecht?, Jena 1932.

Trotz dieser vielfältigen Ansätze zur Erforschung und Aufarbeitung des Bereichs der Wirtschaftsdelinquenz³⁾ blieben diese nach dem Zweiten Weltkrieg für die rechtswissenschaftliche, kriminologische und soziologische Forschung in der Bundesrepublik Deutschland relativ folgenlos.

So fehlten in den meisten Kriminologie-Lehrbüchern bis in die sechziger Jahre jegliche Hinweise auf den Bereich der Wirtschaftskriminalität⁴⁾. Die vereinzelt Beiträge, die sich mit diesem Problem auseinandersetzten, waren meist von Praktikern bei Polizei, Steuerfahndung und Staatsanwaltschaften sowie von den Gerichten und Justizministerien verfaßt. Insbesondere das Bundeskriminalamt forcierte diese Diskussion zu Beginn der sechziger Jahre, wie die zahlreichen Tagungsunterlagen dieser Zeit ausweisen⁵⁾. Einen großen Einfluß auf die neu einsetzende Rezeption des Begriffs der Wirtschaftskriminalität hatte auch die angelsächsische Kriminologie, so insbesondere die Arbeit von Edwin Sutherland⁶⁾.

In der nachfolgenden Diskussion standen dabei im Vordergrund die Definition um den Begriff der Wirtschaftskriminalität, gefolgt von der Frage nach dem Umfang und dem Erscheinungsbild der Wirtschaftskriminalität.

Wenn auch der Bezug auf Sutherland insgesamt gesehen in der Bundesrepublik Deutschland nicht so offensichtlich wird, so können seine Arbeiten doch international als der Be-

³⁾ Die Begriffe Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsdelinquenz werden hier synonym benutzt.

⁴⁾ Vgl. u. a. E. Mezger, Kriminologie, München 1951; A. Mergen, Die Wissenschaft vom Verbrechen, Hamburg 1961; E. Seelig, Lehrbuch der Kriminologie, Darmstadt 1963.

⁵⁾ Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Bekämpfung der Wirtschaftsdelikte, Wiesbaden 1957; Bundeskriminalamt (Hrsg.), Grundfragen der Wirtschaftskriminalität, Wiesbaden 1963.

⁶⁾ Vgl. dazu W. Middendorff, Die White-collar-Kriminalität in den USA, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Grundfragen der Wirtschaftskriminalität, Wiesbaden 1963, S. 59—74; zu Sutherland: E. H. Sutherland, White Collar Crime, New York 1949.

ginn des Forschungsgegenstandes „Wirtschaftskriminalität“ gelten. Bereits vor der für die Erforschung der Wirtschaftskriminalität bahnbrechenden Veröffentlichung von Sutherland zu Beginn der vierziger Jahre haben jedoch auch andere Wissenschaftler in den USA auf Wirtschaftsverbrechen hingewiesen. So können dort erste Aussagen zur „Kriminalität der Mächtigen und Reichen“ bereits bis in das 18. Jahrhundert verfolgt werden. Insbesondere das Verhalten der sogenannten „robber barons“ fand innerhalb der Literatur starke Beachtung.

Im Jahre 1907 wurde dann von Edward Ross bereits das Hauptproblem der Wirtschaftsstraftäter herausgestellt: Die Haltung der Gesellschaft gegenüber den Wirtschaftsstraftätern und die Tatsache, daß diese sich selbst als nicht kriminell fühlen⁷⁾. Weitergeführt wurden diese Überlegungen von dem Ökonomen Thorstein Veblen⁸⁾. Insbesondere Albert Morris wird heute bescheinigt, daß er bereits in den dreißiger Jahren gezielt Hinweise auf die Kriminellen der „Oberwelt“ gab und auch schon damals darauf hinwies, daß die Praktiken der „Oberwelt“ nur schwer zu kontrollieren und für den Justizbereich zu bewerten sind⁹⁾. Den Durchbruch in der Kriminologie brachte dann aber erst die erwähnte Veröffentlichung von Sutherland.

Schon nach kurzer Zeit wurden die Ansätze Sutherlands von anderen Forschern wie Marshall Clinard, Frank Hartung, Robert Lane, Donald Cressey, Donald Newman oder Elmer Irey und William Slocum aufgegrif-

fen¹⁰⁾, so daß bereits im Jahre 1967 eine umfangreiche Bibliographie über die bisherigen Untersuchungen vom „Institute of Governmental Studies“ veröffentlicht werden konnte¹¹⁾.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland liegen auch die Schwerpunkte der kriminologischen Forschung in den Vereinigten Staaten von Nordamerika auf Untersuchungen zur Definition und dem Erscheinungsbild der Wirtschaftskriminalität. So liegen Forschungsergebnisse zu Straftaten von Unternehmungen („Corporate Crime“ bzw. „Corporate Violence“), über die soziale Kontrolle von Wirtschaftsstraftaten und über die Wirtschaftsstraftäter vor.

Eine ebenso große Rolle spielen die Aufklärung der Verbraucher bzw. Erhebungen über Methoden der Verbraucherschädigungen, der Umweltdelikte, der Computerkriminalität, Wirtschaftsstraftaten innerhalb eines Unternehmens, Kartellverletzungen, Abgrenzung zwischen organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität und die allgemeine Definitionsdiskussion.

Erörtert werden auch die rechtliche Ausgestaltung sowie Fallstudien, wobei insbesondere der Betrug mit seinen speziellen Erscheinungsformen und die Steuerhinterziehung eine zentrale Rolle einnehmen. Daneben wird ebenfalls versucht, theoretische Erklärungsansätze für die Begehung von Wirtschaftsstraftaten zu finden, deren abschließende Bestandsaufnahme jedoch noch aussteht¹²⁾.

II. Definitionswirrwarr: Vom „White-Collar-Crime“ zur „Wirtschaftskriminalität“

Betrachtet man die Definitionsdiskussion, so ergibt sich, daß der Begriff der „white-collar crime“ nicht mit den anderen Begriffen im Bereich dieser Kriminalität, wie „corporate crime“, „economic crime“ oder auch dem der

„Wirtschaftskriminalität“, gleichgesetzt werden kann. Der Ausdruck „white-collar crime“ stellt zwar in der internationalen Begriffsdis-

⁷⁾ Vgl. E. A. Ross, *Sin and Society: An Analysis of Latter-Day Iniquity*, Boston 1907, S. 47f.

⁸⁾ Vgl. dazu J. E. Conklin, „Illegal But Not Criminal“. *Business Crime in America*, Englewood Cliffs 1977, S. 8.

⁹⁾ Vgl. A. Morris, *Criminology*, New York 1934, S. 153ff.

¹⁰⁾ Vgl. dazu ausführlich und mit weiteren Nachweisen: D. J. Newman, *White-Collar Crime*, in: *Law and Contemporary Problems*, (1958) 23, S. 736.

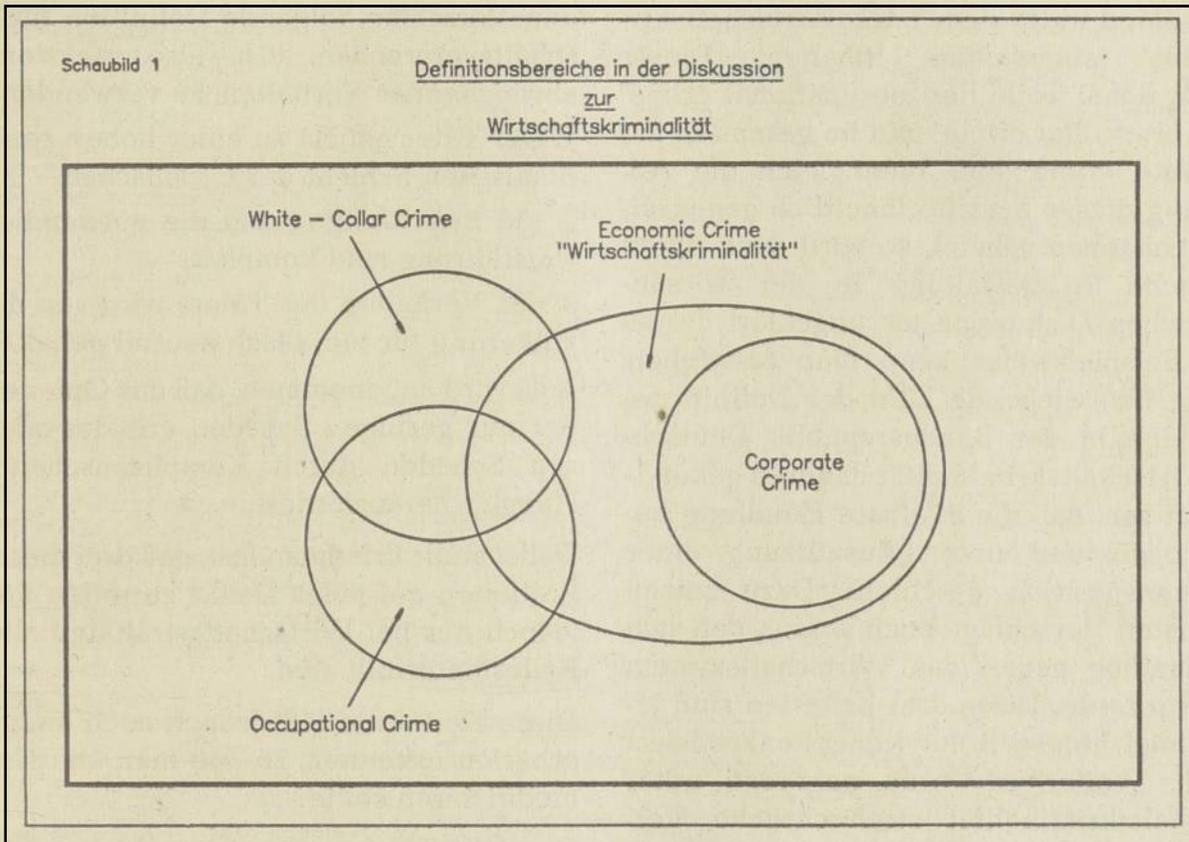
¹¹⁾ Vgl. D. C. Tompkins, *White Collar Crime — A Bibliography*, Berkeley 1967.

¹²⁾ Vgl. dazu u. a. G. Geis, *On White-Collar Crime*, Lexington 1982; R. F. Meier/G. Geis, *The White-Collar Offender*, in: H. Toch (Ed.), *Psychology of Crime and Criminal Justice*, New York 1979, S. 427—443; D. L. Snider, *Traditional and Corporate Theft: A Comparison of Sanctions*, in: P. Wickman/T. Dailey (Ed.), *White-Collar and Economic Crime*, Lexington 1982, S. 235—258; J. Hagan/I. Nagel/C. Albonetti, *The Social Organization of White-Collar Sanctions: A Study of Prosecution and Punishment in the Federal Courts*, in: P. Wickmann/T. Dailey (Anm. 10), S. 259—275; J. W. Thompson/M. Sviridoff/J. E. McElroy, *Employment and Crime: A Review of Theories and Research*, Washington 1981.

kussion eine Art Überbegriff dar, der auch, jedenfalls zum Teil, die anderen Begriffsinhalte einschließt, er erfaßt sie aber nicht vollständig bzw. überschneidet sich mit ihnen sogar nur am Rande.

„White-collar crime“ entstand als Begriff aus einer Gegenbezeichnung für die Kriminalität der „blue-collar worker“, wobei der Begriff der Arbeiter nicht wörtlich genommen werden darf. Vielmehr will er zum Ausdruck bringen, daß es sich um einen Täterkreis handelt, dem das Merkmal von „Kriminellen“ nicht zugeschrieben wird, es sich vielmehr um Personen handelt, die den Oberschichten zugerechnet werden müssen. Daneben ist er aber auch nicht als ein reiner Täterbegriff aufzufassen,

sondern als deliktspezifischer, da allgemein darunter nur solche Straftaten verstanden werden, die auch eben nur von diesen Oberschichten begangen werden können, sei es die Verfälschung von Lebensmitteln, der Betrug am Patienten oder Kunden, der Mandantenverrat eines Rechtsanwaltes, der Drogenhandel usw. Dabei ist natürlich auch zu beachten, daß einige der kriminellen Handlungsweisen von den Unterschichten, wenn man bei dieser Differenzierung bleiben will, imitiert worden sind, wie zum Beispiel der Straßendrogenhandel, so daß den Delikten eine bestimmte „Quantität“ in ihrem Umfang und „Qualität“ in den Ausführungen zugemessen werden muß.



Ein weiterer Begriff in der Diskussion war der Ausdruck der „occupational crime“, deren Hauptmerkmal die Normverletzung in Ausübung eines Berufes ist. Die Definition der „occupational crime“ umfaßt dabei alle Straftaten in Ausübung eines Berufes, gleichgültig ob es sich um die Handlungen eines Geschäftsführers einer großen Kapitalgesellschaft, eines Arztes oder eines Maurers (z. B. bei der Schwarzarbeit) handelt.

Diese Begriffsausgestaltung zeigt, daß damit über die begriffliche Eingrenzung der „white-collar crime“ hinausgegangen wird, da keine Anforderungen an die Stellung des Täters ge-

richtet werden. Aus diesem Grund wurde in der wirtschaftskriminologischen Literatur vielfach nur die berufsbezogene Kriminalität einbezogen, die „im Geschäftsleben, im Staatsdienst oder in freien Berufen“ begangen wird.

Sicherlich ist diese Definitionseingrenzung für den Bereich der Wirtschaftskriminalität sehr bedeutsam, andererseits aber engt sie den ursprünglichen Sinn der „occupational crime“ ein. Der Begriff der „occupational crime“ umfaßt zwar Täter, die innerhalb der Wirtschaftskriminalität eine Rolle spielen, er berührt aber auch einen Kriminalitätsbereich,

der nicht notwendigerweise mit Wirtschaftskriminalität identisch ist.

Ein weiterer Begriff, der sich, ausgehend von der angelsächsischen Kriminologie, entwickelt hat, ist der der „corporate crime“. Der Begriff der „corporate crime“ umfaßt die Delikte, die von Unternehmen in der Anonymität der Kapitalgesellschaften begangen werden. Diese Definition der „corporate crime“, die in die deutschsprachige Literatur auch unter dem Begriff der „Verbandskriminalität“ in die Diskussion eingegangen ist, schließt auch die Kriminalität von „juristischen Personen“ ein. Sie geht somit über den Begriff der „white-collar crime“ hinaus.

Der Begriff „economic crime“ entspricht demgegenüber den auch in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Titel „Wirtschaftskriminalität“ aufgefaßten Inhalten. Dieser schließt dabei Teile der „occupational crime“ und „white-collar crime“ und im gesamten die „corporate crime“ ein. Wenngleich die Abgrenzung dieser Begriffe inhaltlich gegenseitig festzustehen scheint, so wird doch deren inhaltliche Ausgestaltung in der wissenschaftlichen Diskussion als ungeklärt dargestellt. Beispielsweise kann man feststellen, daß die überwiegende Zahl der Definitionsvorschläge in der Bundesrepublik Deutschland Wirtschaftskriminalität dadurch gekennzeichnet sah, daß die strafbare Handlung berufsbezogen und unter Ausnutzung einer Vertrauensposition geschieht. Dazu setzen die meisten Vorschläge noch voraus, daß sich die Verstöße gegen das Wirtschaftssystem richten müssen. Diese drei Kriterien sind jedoch in der Folgezeit nur wenig konkretisiert worden. Weiterhin wurde angeregt, unter Wirtschaftskriminalität strafrechtliche Verstöße zu fassen oder die Wirtschaftskriminalität durch die Einführung bestimmter Opferkategorien zu kennzeichnen.

Zusammenfassend läßt sich zu diesen Definitionsversuchen festhalten, daß sich diese nicht eignen, eine umfassende Antwort auf die Frage, was Wirtschaftskriminalität ist, zu geben. Vielmehr wird jeweils aus unterschiedlichen Blickwinkeln aufgezeigt, welche Gesichtspunkte für den einzelnen Autor im Mittelpunkt seines Interesses stehen. Dabei werden oftmals lediglich konkretisierungsbedürftige, teilweise nicht einmal konkretisierungsfähige Begriffe zur Umschreibung benutzt und somit der Versuch unternommen,

aus allem ein kleinstes gemeinsames Vielfaches zu entwickeln, bei dessen Vorliegen es sich mit Sicherheit um Wirtschaftskriminalität handelt.

Auf internationaler Ebene hat sich dagegen eine Definition von Herbert Edelhertz eingebürgert, die Wirtschaftskriminalität festlegt als: „Illegal acts committed by nonphysical means and by concealment or guile, to obtain money or property, to avoid the payment or loss of money or property or to obtain business or personal advantage.“¹³⁾

Kritische Stimmen meinen jedoch zu dieser Definition, daß eine Unterscheidung in abweichendes Verhalten und sanktioniertes abweichendes Verhalten fehle¹⁴⁾. Aufbauend auf dieser Kritik macht Howard Friedman¹⁵⁾ den Vorschlag, folgende Definition für Wirtschaftsverbrechen, d. h. also sanktioniertes abweichendes Verhalten, zu verwenden:

1. Der Täter gehört zu einer hohen sozioökonomischen Schicht der Gesellschaft;
2. die Ermittlungen und die notwendige Beweisführung sind komplex;
3. das Verhalten des Täters wird von der Bevölkerung für moralisch neutral gehalten;
4. es wird angenommen, daß das Opfer entweder nur geringen Schaden erleidet oder diesen Schaden durch Komplizenschaft oder Habgier herausfordert.

Dabei stellt Friedman fest, daß drei dieser Definitionen auf jedes Delikt zutreffen können, jedoch nur bei Wirtschaftsstraftaten alle vier Kriterien erfüllt sind.

Diese Definition läßt jedoch auch einige Unschärfen erkennen, so daß man sie wie folgt modifizieren sollte:

Ein Wirtschaftsverbrechen liegt dann vor, wenn

1. der Täter einer höheren sozioökonomischen Schicht der Gesellschaft angehört oder von seiner Tätigkeit her einer solchen Schicht zugerechnet werden kann;
2. die Ermittlungen und die notwendige Beweisführung komplex und umfangreich sind;

¹³⁾ H. Edelhertz, *The Nature, Impact and Prosecution of White-Collar Crime*, Washington 1970, S. 3.

¹⁴⁾ Vgl. u. a. H. M. Friedman, *Probleme der Wirtschaftskriminalität am Beispiel des Wertpapierbetruges*, in: K. Liebl (Hrsg.), *Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität*, Pfaffenweiler 1985 (im Erscheinen).

¹⁵⁾ H. M. Friedman (Anm. 12).

Übersicht 1:

Gesetzliche Normen des Wirtschaftslebens:

A. Mit oder im Rahmen eines Unternehmens*)

Verstöße gegen das:

Aktiengesetz
 Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen (Publizitätsgesetz)
 GmbH-Gesetz
 Genossenschaftsgesetz
 Bankgesetz
 Depotgesetz
 Börsengesetz
 Kreditwesengesetz
 Versicherungsaufsichtsgesetz
 Wirtschaftsstrafgesetz
 Außenwirtschaftsgesetz
 Weingesezt
 Lebensmittelrecht
 Zollrecht
 Gebrauchsmustergesetz
 Geschmacksmustergesetz
 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
 Patentgesetz
 Rabattgesetz
 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
 Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung
 Warenzeichengesetz
 Bundesdatenschutzgesetz
 Ladenschlußgesetz
 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
 Arbeitsförderungsgesetz
 Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte (BetriebssicherheitsG)
 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen
 Margarinegesetz
 Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation
 Gesetz über die Neuorganisation der Marktordnungsstellen
 Milchgesetz
 Mineralölsteuergesetz
 Gesetz über Schiffpfandbriefbanken
 Waschmittelgesetz
 Wasserhaushaltsgesetz
 Angestelltenversicherungsgesetz
 Abfallbeseitigungsgesetz
 Künstlersozialversicherungsgesetz
 Arzneimittelgesetz
 Altölgesetz
 Atomgesetz

Gesetz zur Sicherung der Bauforderungen
 Benzinbleigesetz
 Abwasserabgabengesetz
 Jugendarbeitsschutzgesetz
 Washingtoner Artenschutzübereinkommen
 Gesetz über das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl
 Gesetz über die Werbung auf dem Gebiet des Heilwesens
 Berlinförderungsgesetz
 Berufsausbildungsgesetz
 Betriebsverfassungsgesetz
 Blindenwarenvertriebsgesetz
 DDT-Gesetz
 Eichgesetz
 Gesetz betr. die Verwendung gesundheitsschädlicher Farben bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen
 Futtermittelgesetz
 Biersteuergesetz
 Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr
 Gesetz betreffend des Verkehrs mit blei- und zinkhaltigen Gegenständen
 Bundesberggesetz
 Bundesimmissionsschutzgesetz
 Chemikaliengesetz
 Düngemittelgesetz
 Fleischbeschaugesetz
 Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter
 Geflügelfleischhygienegesetz
 Gerätesicherheitsgesetz
 Heimarbeitsgesetz
 Handelsklassengesetz
 Heimgesetz
 Gaststättengesetz
 Güterkraftverkehrsgesetz
 Verstöße gegen die:
 Makler- und Bauträgerverordnung
 Preisangabenverordnung
 Reichsversicherungsordnung
 Arbeitszeitordnung
 Zugabeordnung
 Gewerbeordnung
 Handwerksordnung
 Strafbare Werbung (UWG)
 Angestelltenbestechung (UWG)
 Geschäftliche Verleumdung (UWG)
 Verrat von Geschäftsgeheimnissen und Verwertung von Vorlagen (UWG)
 Steuerhinterziehung
 Subventionsbetrug
 Kreditbetrug

Bankrott
 Besonders schwerer Fall des Bankrotts
 Gläubigerbegünstigung
 Schuldnerbegünstigung
 Wucher
 Vorteilsgewährung
 Bestechung
 Versicherungsbetrug
 Urkundenfälschung
 Verunreinigung eines Gewässers
 Luftverunreinigung und Lärm
 Umweltgefährdende Abfallbeseitigung
 Unerlaubtes Betreiben von Anlagen
 Schwere Umweltgefährdung
 Betrug in Form des
 — Baubetrugs
 — Beteiligungsbetrugs
 — Betrügerischer Erlangung von Versicherungsleistungen
 — Betrügerischer Erlangung von Vertragsabschlüssen im geschäftlichen Verkehr
 — Geldkreditbetrugs
 — Grundstücksbetrugs
 — Hypothekenbetrugs
 — Kautionsbetrugs
 — Provisionsbetrugs
 — Sammlungsbetrugs
 — Stoßbetrugs
 — Umschuldungsbetrugs
 — Scheckbetrugs
 — Waren- und Warenkreditbetrugs
 — Wechselbetrugs
 — Wertpapierbetrugs
 — Kapitalanlagebetrugs

B. Gegen ein Unternehmen

Untreue
 Unterschlagung (umfangreiche)
 Verrat von Geschäftsgeheimnissen und Verwertung von Vorlagen (UWG)
 Schiffsgefährdung durch Bannware

C. Als Einzeltäter (siehe auch unter A.)**)

Bestechlichkeit (in Wirtschaftsbelangen)
 Vorteilsannahme (in Wirtschaftsbelangen)
 Wertpapierfälschung (auch organisierte Form)
 Geldfälschung (auch organisierte Form)
 Gesetz über das Apothekenwesen
 Gebührenüberhebung
 Heilpraktikergesetz

*) Auswahl von Tatbeständen und Gesetzen; nur zutreffend bei Tatausführungen unter dem Kriterium „A. Im Rahmeneines Unternehmens“!

**) Es können auch Tathandlungen unter A. zutreffen, soweit diese von einem Einzeltäter begangen werden können und er damit wesentlich — umfangreich — in das Wirtschaftsleben eingreift.

3. das Verhalten des Täters von der Bevölkerung moralisch für neutral oder verständlich gehalten wird, es den Charakter eines „Kavaliersdeliktes“ hat;

4. der Schaden, der den Opfern entsteht, verkannt oder vermutet wird, daß er für das Opfer nur durch Komplizenschaft oder Habgier entstanden ist bzw. den Straftaten ein sichtbares Opfer fehlt und dadurch eine Nachvollziehbarkeit des Victimisierungsprozesses (so z. B. bei Steuerhinterziehung, wo der Staat als Opfer auftritt) erschwert wird.

Wenngleich diese Definitionen recht brauchbar erscheinen, so haben demgegenüber die reinen deliktsspezifischen Abgrenzungen den Vorteil, daß sie inhaltlich bei sanktioniertem abweichenden Verhalten im Bereich der Wirtschaftskriminalität noch eindeutiger sind. Man umgeht damit eine eventuell notwendige Unterdefinition, wie z. B. des Begriffs „einer höheren sozioökonomischen Schicht“.

Diese deliktsmäßige Abgrenzung stellt in der Bundesrepublik Deutschland, wenn auch nur für einige Delikte, die von der Schwere her Strafkammerniveau erreichen, der § 74 c Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) dar. In den USA liegt zu diesem Problembereich eine umfassende Einteilung von Edelhertz vor, die

III. Umfang und Erscheinungsbild

Nach einer Definitionsdiskussion zum Begriff der Wirtschaftskriminalität stellt sich notwendigerweise die Frage nach dem Umfang und dem Erscheinungsbild der Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland.

Die zur Verfügung stehenden amtlichen Statistiken — die Polizeiliche Kriminalstatistik sowie die Rechtspflegestatistik — lassen hierzu allerdings nur globale, undifferenzierte Erkenntnisse zu. So werden zwar in der Polizeilichen Kriminalstatistik die von der Polizei bearbeiteten Verbrechen und Vergehen einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche registriert, jedoch sind die für den Bereich der

eine differenzierte Unterteilung der Delikte in die Gruppen:

A. „Crimes by persons operation on an individual, ad hoc basis“,

B. „Crimes in the course of their occupations by those operation inside business, Government, or other establishments, in violation of their duty of loyalty and fidelity to employer or client“,

C. „Crimes incidental to and in furtherance of business operations, but not the central purpose of the business“ und

D. „White-collar crime as a business, or as the central activity“¹⁶⁾

vorsieht.

In Anlehnung an die Einteilung von Edelhertz würde sich in der Weiterführung des § 74 c GVG für die Bundesrepublik Deutschland die in Übersicht 1 dargestellte Situation ergeben.

Abschließend kann festgehalten werden, daß sich aufgrund der international herausgebildeten Definition der Gegenstand der Wirtschaftskriminalität erfassen läßt und insbesondere auch die deliktsmäßigen Abgrenzungen eine hinreichende Grundlage sind, um Wirtschaftskriminalität inhaltlich zu bestimmen und somit zur Grundlage für weitergehende Forschungen und organisatorische Maßnahmen zu machen.

Wirtschaftskriminalität relevanten Tatbestände gerade auch der strafrechtlichen Nebengesetze dort nur zu einem Teil gesondert ausgewiesen.

Bedingt durch die für diesen Problembereich unzureichende Erfassung statistischer Daten sowie durch das Fehlen konkreter Untersuchungen fußen Aussagen insbesondere zum Umfang der Wirtschaftskriminalität bislang auf mehr oder minder fundierten Schätzungen der jeweiligen Autoren. So gab es in den sechziger Jahren Schadensschätzungen in Höhe von mehreren hundert Millionen DM. Von Adolf Zybon¹⁷⁾ wurde 1972 die vermutete Schadenshöhe auf 10 bis 55 Milliarden

¹⁶⁾ H. Edelhertz (Anm. 11).

¹⁷⁾ A. Zybon, Wirtschaftskriminalität als gesamtwirtschaftliches Problem, München 1972, S. 5.

DM beziffert. Hans-Jürgen Schneider führte im gleichen Jahr in einem vielbeachteten Beitrag aus, daß „die Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik ... die Wirtschaftskriminalität in den USA überholt haben (soll) ... Die jährlichen Verluste sollen ungefähr dem jährlichen Kaufkraftschwund der D-Mark entsprechen. Die Steuern sollen um fast ein Drittel gesenkt werden können, wenn alle Steuern ehrlich bezahlt würden. Selbst bei vorsichtiger Schätzung muß davon ausgegangen werden, daß die Wirtschaftskriminalität größere materielle Schäden als die klassische Kriminalität verursacht“¹⁸⁾.

Neben diesen hauptsächlich immer wieder in die Diskussion eingebrachten Zahlen gab es ferner Schätzungen der Industrie- und Handelskammer in München vom Jahre 1968 mit rd. 10 Mrd. DM, der Zeitschrift „DIE ZEIT“ vom Jahre 1972 mit 10 bis 15 Mrd. DM sowie die von Walter Ricke zitierten Schätzungen der Zeitschriften „Bild am Sonntag“ und „WAZ“ in Höhe von 10 bis 70 Mrd. DM bzw. 20 bis 50 Mrd. DM¹⁹⁾.

Obschon diese Schätzungen, die immer im Zusammenhang mit dem Erscheinungsbild von Wirtschaftsstraftaten und ihrer Definition zu sehen sind²⁰⁾, d. h., daß marktwirtschaftliche Systeme andere Wirtschaftsstraftaten kennen als planwirtschaftliche Systeme (wie z. B. Mietwucher, Kapitalanlagebetrug usw.), auch zu Beginn der neu entflammten Diskussion des Problems der Wirtschaftskriminalität ausgereicht haben mögen, so fehlte doch für eine intensive Auseinandersetzung grundlegendes Zahlenmaterial.

Dieser Mangel wurde in verschiedenen Veröffentlichungen beklagt, so von Christa Plath in ihrem Beitrag „Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik“: „So heftig sich die Juri-

sten um die Begriffsbestimmung der Wirtschaftskriminalität streiten, so wenig Zahlen haben sie in der Hand. Eine Kriminalstatistik der Wirtschaftsstrafsachen fehlt.“²¹⁾ Auch Hartmut Schellhoss konstatierte: „Weiterhin ist aufschlußreich, daß über die Zahl dieser Täter und auch über das, was ihre spezifischen Delikte sind, keine überprüfbaren quantitativen Erkenntnisse vorliegen.“²²⁾

In die gleiche Richtung gingen die Beschlüsse des 49. Deutschen Juristentages 1972 in Düsseldorf²³⁾, dessen Ergebnis von P. Wax folgendermaßen zusammengefaßt wird: „Daß die Erwartungen dennoch weithin enttäuscht wurden und sich trotz aller Aktivität in der teilweise sehr lebhaft geführten Diskussion am Ende die alte Ratlosigkeit wieder einstellte, hatte im wesentlichen wohl zwei Gründe. Zum einen fehlt es immer noch an systematischen und umfassenden empirischen Untersuchungen über die tatsächlichen Grundlagen des komplexen Phänomens Wirtschaftskriminalität. Dieser Mangel ist auch durch noch so große und wertvolle subjektive Erfahrungen, wie sie viele der Diskussionsredner aus ihrer täglichen Arbeit mitbrachten, nicht auszugleichen; über das Vorliegen von Tatsachen kann nicht durch Mehrheitsbeschluß entschieden werden ...“²⁴⁾.

Auf der Grundlage dieser Forderungen wurde mit Beschluß der 42. Konferenz der Justizminister und Justizsenatoren sodann die „Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten“ (BWE) begründet. Dadurch können nun auch Ausführungen zum Umfang der von den Staatsanwaltschaften erledigten Verfahren der schweren Wirtschaftskriminalität gemacht werden²⁵⁾.

²¹⁾ C. Plath, Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik, in: R. L. Heilbronner u. a., Im Namen des Profits oder Fahrlässigkeit als Unternehmensprinzip, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 187 f.

²²⁾ H. Schellhoss, White-Collar Crime, in: G. Kaiser/F. Sack/H. Schellhoss (Hrsg.), Kleines Kriminologisches Wörterbuch, Freiburg 1974, S. 390.

²³⁾ Vgl. Verhandlungen des neunundvierzigsten Deutschen Juristentages, Düsseldorf 1972.

²⁴⁾ P. Wax, Zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, in: Deutsche Richterzeitung, (1973) 51, S. 37.

²⁵⁾ Leichte Wirtschaftskriminalität oder Bagatellkriminalität im Wirtschaftsleben wird nicht erfaßt.

¹⁸⁾ H. J. Schneider, Wirtschaftskriminalität in kriminologischer und strafrechtlicher Sicht, in: Juristenzeitung, (1972), 27, S. 461 ff.

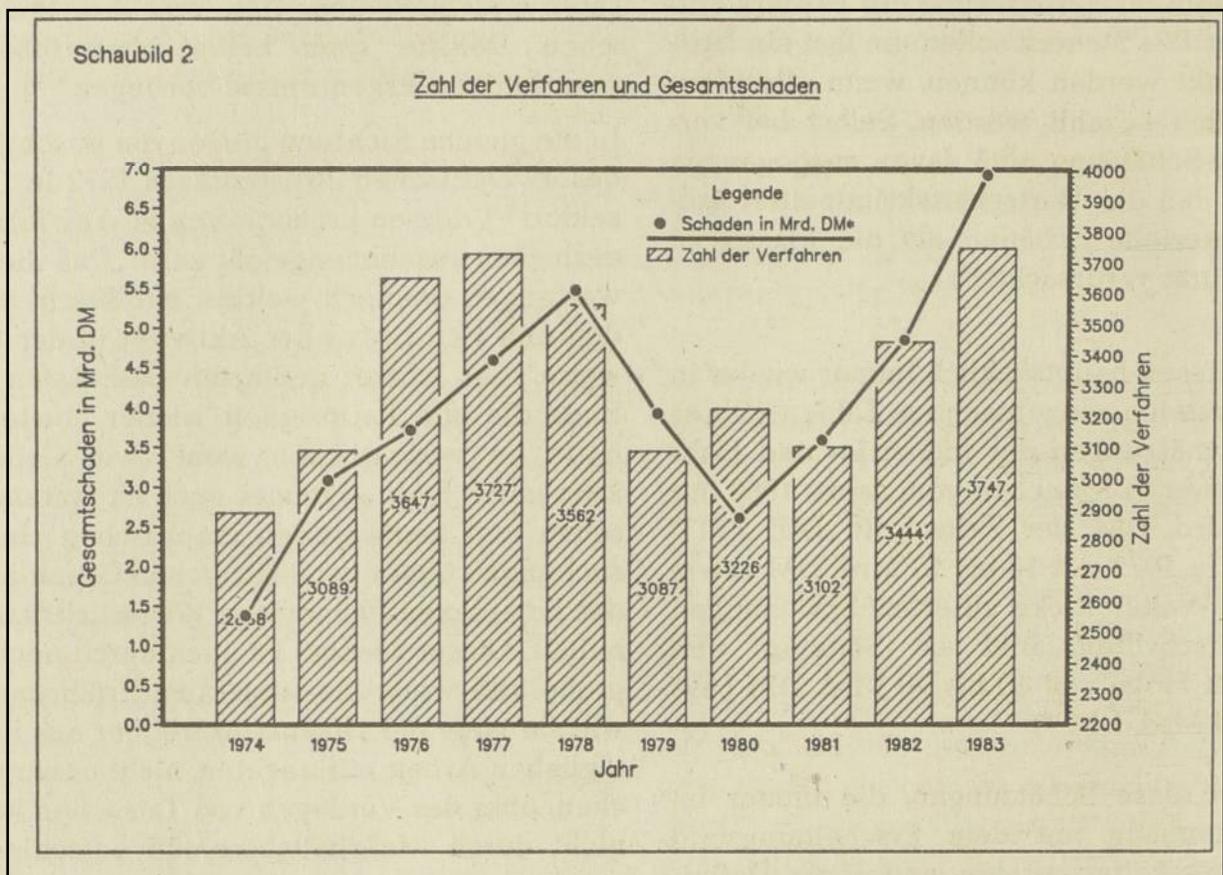
¹⁹⁾ Vgl. die Nachweise bei W. Ricke, Die Einstellung der Gesellschaft zur Wirtschaftskriminalität und den Wirtschaftskriminellen, in: Der Kriminalist, (1974) 6, S. 373.

²⁰⁾ Vgl. dazu insbesondere W. Zirpins/O. Terstegen, Wirtschaftskriminalität, Lübeck 1963.

IV. Zahl und Umfang der Verfahren nach der BWE

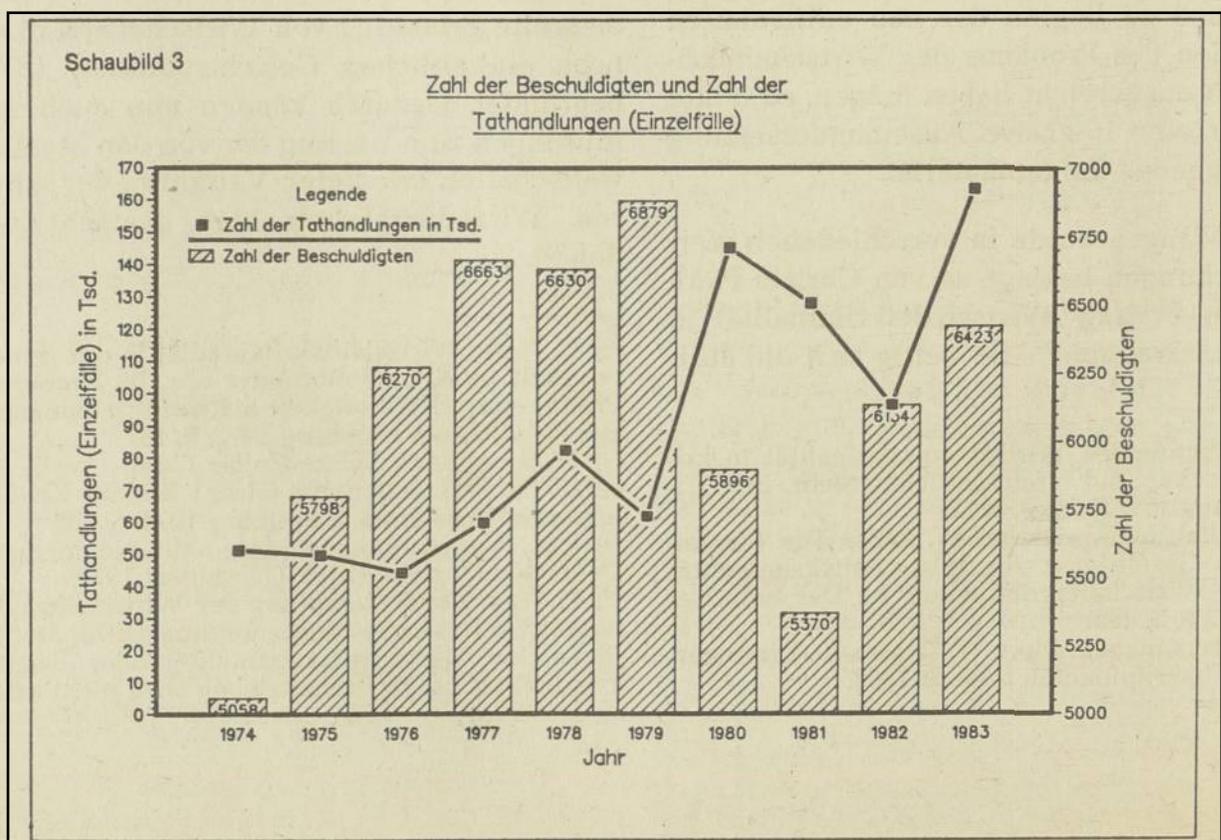
Als wichtigstes Ergebnis kann an dieser Stelle festgehalten werden, daß in der „Bundesweiten Erfassung“ jährlich etwa 3 350 Ver-

fahren erfaßt werden. Im einzelnen wurden in den Erhebungsjahren folgende Verfahrenszahlen gemeldet:



In dem bisher vorliegenden Zehnjahres-Zeitraum wurden gegen insgesamt 61 121 Personen Ermittlungen geführt, was eine durch-

schnittliche Beschuldigtenzahl von 6 112 Personen pro Jahr bedeutet. Dabei zeigte sich in den einzelnen Jahren folgendes Bild:



Die Ergebnisse zeigen, daß über 80% der Straftaten im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Hauptbeschuldigten im Unternehmen standen. Nur bei durchschnittlich 5,4% der Beschuldigten wurde diese Angabe verneint²⁶⁾.

Die absolute Zahl der Einzelfälle oder Tat-handlungen, die den erledigten Verfahren in den Jahren 1974 bis 1983 zugrunde lag, betrug

im Durchschnitt pro Jahr 88 114 Einzelfälle. In den Jahren 1974 bis 1976 wurden jeweils zwischen 44 113 Einzelfälle (1976) und 51 150 Einzelfälle (1974) erledigt. Vom Jahre 1977 an kam es jedoch zu einem Anstieg der Einzelfallzahlen, und zwar von 59 547 (1977) auf 145 209 (1980) und 127 843 (1981); 1982 wurden 96 376 Einzelfälle gemeldet, 1983 stieg die Zahl wiederum an, und zwar auf 163 472 Einzelfälle.

V. Schadenshöhe

Die Höhe des Schadens durch Wirtschaftskriminalität ist in der vorhandenen Literatur, wie dies auch die vorangestellten Ausführungen belegen, als eines der entscheidenden Merkmale für die „Sozialschädlichkeit“ dieser Kriminalität angeführt worden.

Die Schadenshöhe, die durch die BWE ermittelt werden konnte, stieg von 1 380,6 Mill. DM im Jahre 1974 auf immerhin 5 477,4 Mill. DM im Jahre 1978 an und ging über 3 933,6 Mill. auf 2 616,0 Mill. DM im Jahre 1980 zurück, während seit dem Jahre 1981 die Schadenssummen wieder zunahmen: so von 3 592,5 Mill. DM (1981) bzw. 4 858,6 Mill. DM (1982) auf den höchsten Stand von 6 928,3 Mill. DM im Jahre 1983.

Wie die Ergebnisse der BWE gezeigt haben, erreichten die festgestellten Schadenssummen nicht das Ausmaß, wie es die Aussagen der Experten in der Diskussion um die Wirtschaftskriminalität vermuten ließen. Trotzdem ergab die Erhebung, daß die Schädigungen durch Wirtschaftsdelikte ein größeres Ausmaß haben als durch alle anderen Vermögensdelikte, obwohl die Fallzahl der Wirtschaftsdelikte nur einen Bruchteil dieser ausmacht.

Dies läßt sich folgendermaßen belegen, wenn auch bisher exakte Angaben zum Schadensumfang der bekanntgewordenen Delikte fehlen. Um das Verhältnis zwischen den Schadenssummen durch Wirtschaftsdelikte und „normale“ Vermögensstraftaten feststellen zu können, kann man jedoch die in der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesenen Scha-

denklassen für alle Delikte mit einem Vermögensschaden heranziehen. Dies ist selbstverständlich lediglich ein Hilfsmittel, da man nur die Fallzahlen mit den Mittelwerten der jeweiligen Schadensklassen bzw. bei der letzten Schadensklasse einem aus der Wirtschaftskriminalität bekannten durchschnittlichen Höchstschaden multiplizieren kann. Zwar stellen die so gewonnenen Ergebnisse nicht reale Schadenssummen dar, andererseits jedoch bieten sie sehr wohl eine Vergleichsmöglichkeit, da die Multiplikation mit den Mittelwerten statistisch sehr genaue Werte liefert. Dies zeigen auch die gewonnenen Ergebnisse:

1975:	2 723 769 787 DM
1976:	2 834 120 625 DM
1977:	3 107 358 587 DM
1978:	3 323 914 225 DM
1979:	3 593 026 225 DM
1980:	4 059 978 445 DM
1981:	5 275 678 975 DM
1982:	5 796 384 062 DM.

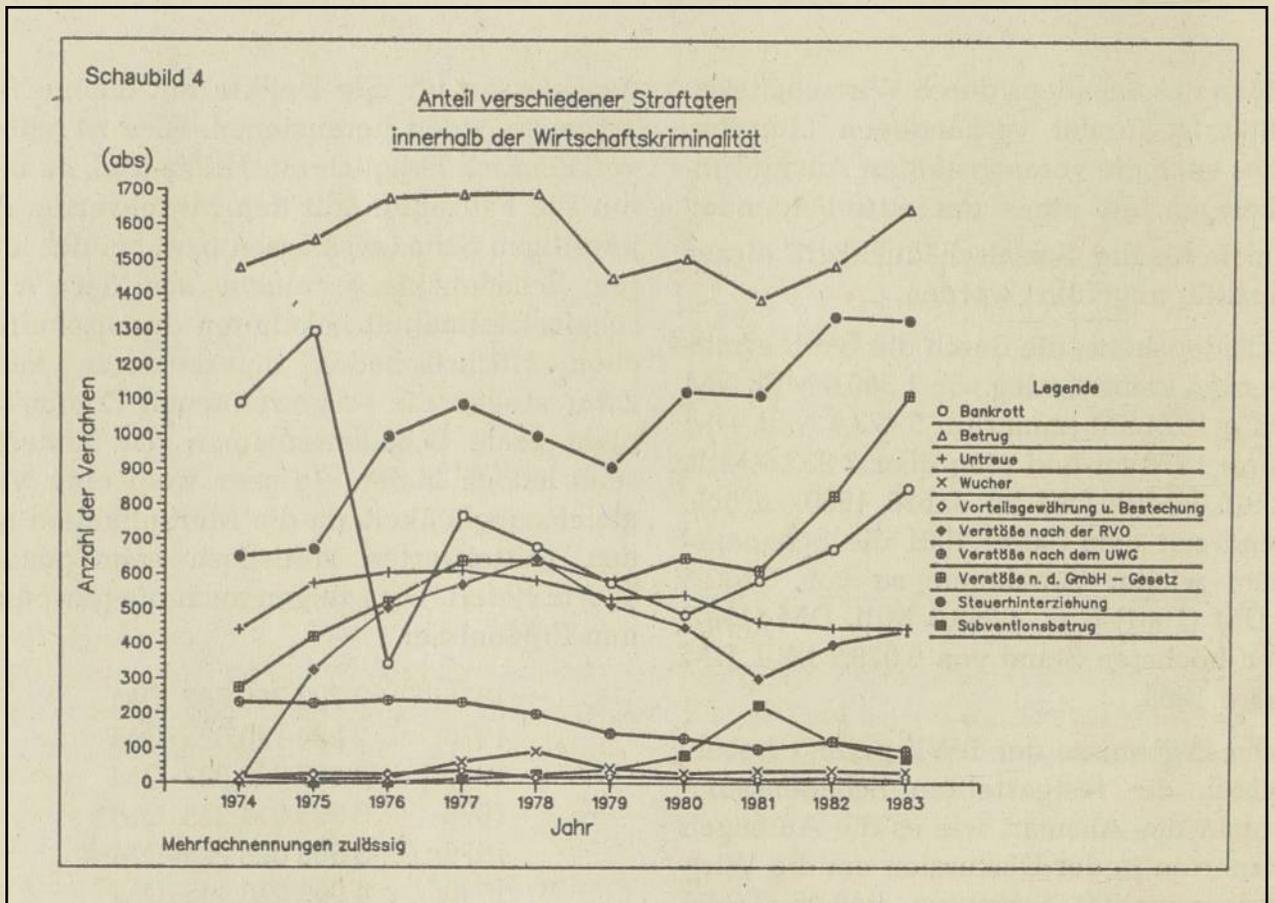
Wenn man diese Zahlen nun mit den Schadenssummen der Wirtschaftskriminalität vergleicht, muß man berücksichtigen, daß in den angegebenen Summen noch die Schadensbeträge durch die Wirtschaftskriminalität ebenso enthalten sind wie reine Vermögensgefährdungen, die in der BWE nicht erfaßt werden. Unter Berücksichtigung dieser Sachverhalte und bei einem Vergleich mit den Schadenssummen der BWE kann man feststellen, daß die Schäden durch Wirtschaftskriminalität diejenigen der „normalen“ Vermögensdelikte tatsächlich bei weitem übersteigen.

²⁶⁾ Fehlende Werte: keine Angabe.

VI. Anteil verschiedener Tathandlungen in der Wirtschaftskriminalität

Untersucht man die einzelnen Verfahren auf die ihnen zugrundeliegenden Tathandlungen²⁷⁾, so ergibt sich eine Dreiteilung: Einmal sind es die Massendelikte mit einem Anteil von jeweils mehr als 10% an allen Verfahren, eine mittlere Gruppe mit einem Anteil zwischen 3% und 10% und die seltenen Delikte mit einem Anteil von unter 3%.

Die häufigsten Delikte im Bereich der Wirtschaftskriminalität sind dabei Betrug, Steuerhinterziehung und Bankrottdelikte mit einem durchschnittlichen Anteil von 47%, 30% bzw. 29%. Ebenfalls zu den Massendelikten zählen die Untreue, Verstöße gegen das GmbH-Gesetz und die Reichsversicherungsordnung, deren Anteil zwischen 10% und 20% liegt.



Zu der mittleren Gruppe zählen insbesondere Unterschlagung, Urkundenfälschung, Verletzung der Buchführungspflicht, Verstöße gegen das Arbeitsförderungsgesetz, Verstöße nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie auch Verstöße gegen das Angestelltenversicherungsgesetz. Alle

anderen Tatbestände gehören zur Gruppe der seltenen Delikte, wie z. B. Verstöße gegen das Außenwirtschaftsgesetz, das Kreditwesengesetz, das Börsengesetz oder der Kreditbetrug, um hier nur einige wenige Delikte aufzuführen.

Die Entwicklung einiger ausgewählter Delikte gibt Schaubild 4 wieder, wobei insbesondere die kontinuierliche Anteilszunahme bei der Steuerhinterziehung und den Verstößen gegen das GmbH-Gesetz auffällt.

²⁷⁾ Zu beachten ist dabei, daß die einzelnen Verfahren bei verschiedenen Tatbeständen gezählt werden können.

VII. Umfang des registrierten steuerlichen Mehrergebnisses (Steuerhinterziehung) und kartellrechtliche Delikte

In der BWE sind die Verfahrensinhalte der bei den Straf- und Bußgeldsachenstellen der Finanzämter durchgeführten Verfahren nicht enthalten. Diese Verfahren sind jedoch insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität von Bedeutung, da gerade das Feld der Steuerhinterziehung ein Schwergewicht innerhalb der Deliktsstruktur der Wirtschaftskriminalität darstellt.

Für eine Untersuchung der Entwicklung der Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland ist es daher notwendig, auch diese Zahlen in die Untersuchung einfließen zu lassen, so daß die Schäden durch Steuerhinterziehung, die aufgrund der Tätigkeit der Steuer- und Zollfahndung aufgedeckt wurden, hier gesondert dargestellt werden müssen.

Ebenfalls wurden die Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung sowie die Angaben der Steuerstrafsachenstatistik aufgenommen. Letzteres hat seinen Grund darin, daß die durch die Arbeit der Steuer- und Zollfahndung in den Nachforderungen rechtskräftig gewordenen Mehrergebnisse in den Zahlen der steuerlichen Betriebsprüfung nicht enthalten sind. Auch vom Bundesminister der Finanzen wird zur Strafsachenstatistik ausgeführt, daß ein Vergleich der Steuerstrafsachenstatistik mit dem Ergebnis der Steuer- und Zollfahndung nicht möglich ist, da diese Zahlen nur die Angaben der rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren einschließen. Dabei ist wohl davon auszugehen, daß die Schadensbeträge der Steuerstrafsachenstatistik bereits in den Ergebnissen der Steuer- und Zollfahndung der Vorjahre enthalten gewesen sind.

Hinsichtlich der Einbeziehung der Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung wurde zwar vorausgesetzt, daß nicht jedes steuerliche Mehrergebnis seine Ursache in einer strafrechtlich relevanten Handlungsweise hat, jedoch manifestieren sich hierin gleichfalls Steuerausfälle, über deren Grund keine Angaben vorliegen. Ebenfalls ist dabei zu bedenken, daß nach der heute üblichen Praxis steuerliche Mehrergebnisse in Großbetrieben nicht zur Einleitung eines Steuerstrafverfahrens führen, da in solchen Fällen immer eine

„unterschiedliche Rechtsauffassung“ hineininterpretiert wird²⁸⁾.

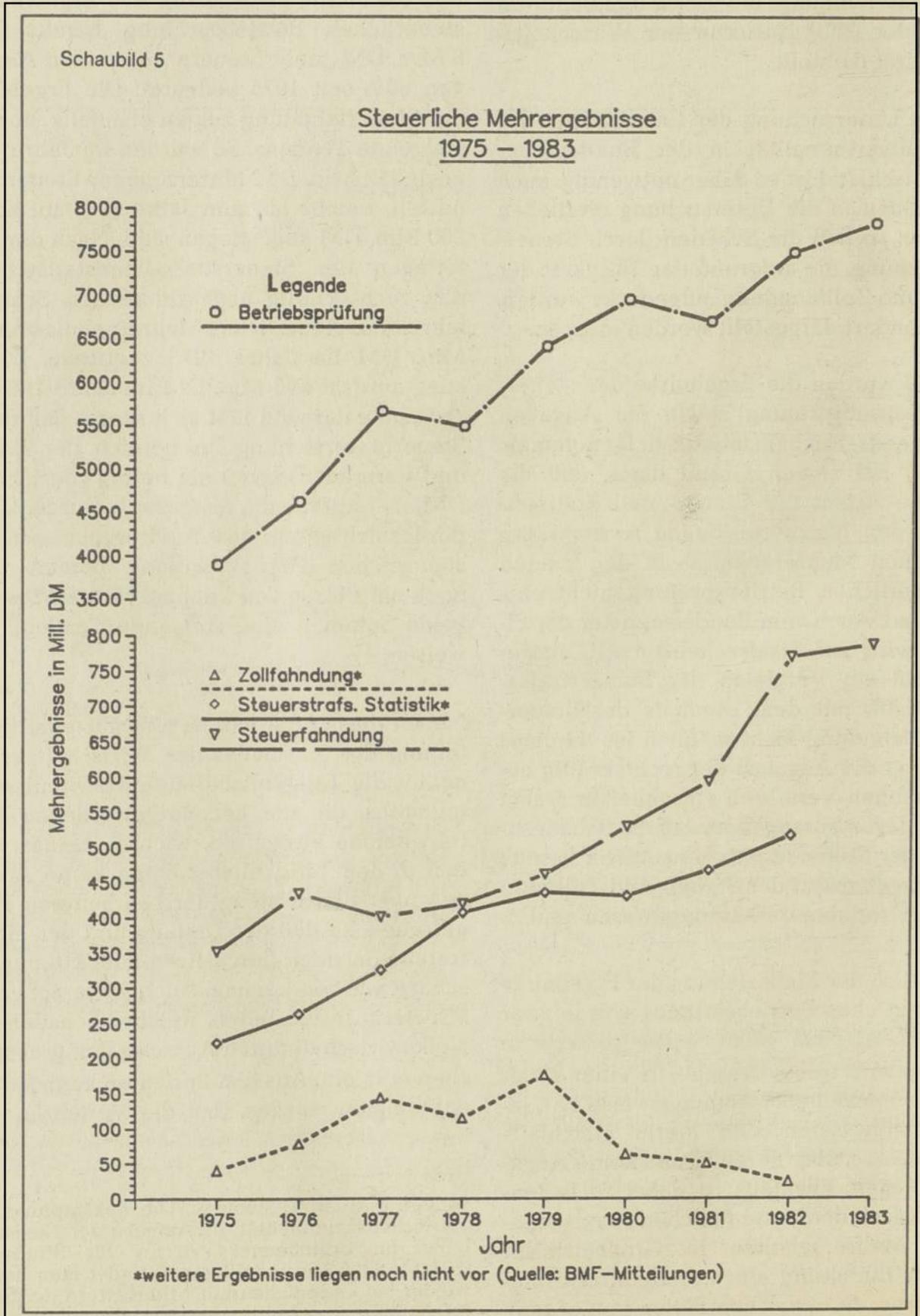
Nach den Ergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung wurde im Jahre 1975 ein rechtskräftiges Mehrergebnis von 5 Mrd. DM ermittelt. Im Jahre 1983 betrug das Ergebnis der steuerlichen Betriebsprüfung bereits rund 8 Mrd. DM „mehr Steuern“, was einen Anstieg von 60% seit 1975 bedeutet. Die Ergebnisse der Steuerfahndung zeigen ebenfalls eine ansteigende Tendenz. So wurden im Jahre 1975 noch 352 Mio. DM hinterzogener Steuern ermittelt, welche bis zum Jahre 1983 auf knapp 800 Mio. DM angestiegen sind. Nach den Unterlagen der Steuerstrafsachenstatistik lag den rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren ein steuerliches Mehrergebnis von 222 Mio. DM im Jahre 1975 zugrunde. Dieses stieg auf fast 500 Mio. DM im Jahre 1982 an. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß durch Steuerhinterziehung im Bereich der Besitz- und Verbrauchssteuer ein Betrag von 1,5 Mrd. DM als hinterzogen festgestellt wurde. Unter Berücksichtigung des Mehrergebnisses der steuerlichen Betriebsprüfung kommt dazu noch ein Betrag von knapp 8 Mrd. DM, wobei beide Summen eine steigende Tendenz aufweisen.

Neben diesen Statistiken sind für eine Beurteilung des Ausmaßes der Wirtschaftskriminalität die Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamtes, die die bekanntgewordenen Kartellverstöße ausweisen, wichtig. Leider werden in den Tätigkeitsberichten keine Aussagen über den Umfang der bearbeiteten Fälle getroffen, so daß der Umfang und der eingetretene Schaden durch Kartelldelikte nur geschätzt werden können. Auch ist es sicherlich schwierig festzustellen, welcher Schaden der Volkswirtschaft durch Ausschreibungsabsprachen entsteht. Aus den Berichten kann jedoch entnommen werden, daß die Verfahren we-

²⁸⁾ Vgl. dazu K. Tiedemann, Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität als Aufgabe der Gesetzgebung, in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht, (1974) 1, S. 1f. Diese Auffassung findet man immer wieder bei Gesprächen mit Mitarbeitern der Steuerfahndung.

gen wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, wegen Liefer- und Bezugssperren (einschließlich Verfahren wegen Diskriminierung) und auch wegen Preisabsprachen seit 1969 zugenommen haben. Dagegen nahm die Zahl der Verfahren ab, die sich gegen Empfehlungen, die eine Umgehung von kartell-

rechtlichen Vorschriften beinhalten, oder Preisfestsetzungen richteten. Verstöße wegen Lizenzbeschränkungen, Wettbewerbsbeschränkungen und unterlassener Auskunftspflicht haben sich dagegen kaum verändert und spielen von der Fallzahl her keine große Rolle.



VIII. Mogelpackungen, organisierte Wirtschaftskriminalität, Schattenwirtschaft und Dunkelfeld

Zu dem Umfang der bekanntgewordenen Wirtschaftskriminalität muß noch eine große Anzahl von Delikten der Bagatellkriminalität hinzugerechnet werden, die sich zu erheblichen Schadenssummen bei den Verbrauchern summieren können. Hier wären beispielsweise die „Mogelpackungen“ anzuführen, z. B. wenn in einem Kaufhaus Gemüse selbst verpackt und das Gewicht einschließlich dem Preis auf die Packung gedruckt wird. Dabei wird jedoch jede Packung um beispielsweise 50 Gramm höher ausgezeichnet, als ihr tatsächlicher Inhalt ist. Beträgt nun der dadurch erzielte Mehrerlös bei einer Packung z. B. nur —,50 DM, so führt dies zu einer Schadenssumme bei normalem Umsatz von fast 25 000,— DM pro Jahr bei nur einem Produkt. Durch die geringe Schadenssumme pro Tathandlung wird diese Handlungsweise in der Bundesrepublik nur als Ordnungswidrigkeit verfolgt und führt im Regelfall nur zu einer Geldbuße von 200,— DM²⁹⁾. Dies ist nur ein Beispiel aus der Vielzahl von Ordnungswidrigkeiten — der Bagatellkriminalität im Bereich der Wirtschaftskriminalität —, über die in der Bundesrepublik Deutschland fast keine Erkenntnisse vorliegen.

Daneben zeichnet sich bereits eine Form von organisierter Wirtschaftskriminalität ab, die insbesondere in den Bereichen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, der „Sanierung“ von bankrotten Unternehmungen, den sogenannten „Durchschleusungsgeschäften“ im Interzonenhandel (Bundesrepublik Deutschland — Deutsche Demokratische Republik aufgrund der noch gültigen Militärregierungs-gesetze) und dem Verkauf von unwirksamen Heilmitteln, um hier nur einige zu nennen, auftritt und bereits einen erheblichen Schadensanteil aufweist³⁰⁾.

Auch tritt die sogenannte „Schattenwirtschaft“ immer mehr in den Mittelpunkt der Forschung, wobei darunter insbesondere Unternehmen verstanden werden, die umfangreiche Aufträge ausführen, ohne angemeldet zu sein, und somit der Zahlung von Steuern, Versicherungsabgaben und Gebühren entgehen. Hierbei tauchen nicht nur Fragen des entstehenden Schadens auf, sondern es muß auch geklärt werden, ob überhaupt und welche Nachteile durch diese Schwarzarbeit entstehen. Dem verschiedentlich von Ökonomen vorgebrachten Einwand, der Vorwurf der beträchtlichen Steuerhinterziehung sei nicht zutreffend, da in den meisten Ländern neben der Einkommensteuer als weitere wesentliche Steuer eine Umsatzsteuer erhoben wird, so daß über diese Umsatzsteuer Mehrerträge eingenommen werden, kann nur bedingt zugestimmt werden. Dieses Argument trifft sicherlich bei dem Teil der Schwarzarbeit zu, der unter dem Gesichtspunkt der „Nachbarschaftshilfe“ im weitesten Sinne gefaßt wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß diese Arbeiten nur durchgeführt werden können, wenn die Soziallasten durch diese Tätigkeit nicht anfallen. Bei gewerbsmäßiger Schwarzarbeit würde dies hingegen nicht zutreffen, da diese Aufträge auch an die „offizielle Wirtschaft“ vergeben werden können (jedenfalls zu einem großen Teil) und somit ein realer Steuerausfall entsteht³¹⁾.

Beachtet man all diese Punkte, dann wird deutlich, daß über das gesamte Ausmaß der Wirtschaftskriminalität bisher nur wenige — zum Teil jedoch auch bereits aussagekräftige — Erkenntnisse vorliegen. Trotzdem kann bis heute nicht genau gesagt werden, wie hoch der Schaden durch Wirtschaftskriminalität insgesamt ist: Hier bleibt ein Feld für Dunkelfeldschätzungen von 20 Mrd. bis 120 Mrd. DM, wie auf der letzten Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vorgebracht wurde³²⁾.

²⁹⁾ Vgl. dazu K. Liebl, Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten, Freiburg 1984, S. 613.

³⁰⁾ Vgl. dazu K. Liebl, Zur organisierten Wirtschaftskriminalität und organisierten Kriminalität, in: W. T. Haesler, Politische Kriminalität und Wirtschaftskriminalität, Diessenhofen 1984, S. 381—408.

³¹⁾ Vgl. dazu W. W. Pommehne, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staatstätigkeit, in: K. Liebl (Hrsg.), Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität, Pfaffenweiler 1985 (im Erscheinen).

³²⁾ Vgl. die Eröffnungsansprache, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wirtschaftskriminalität, Wiesbaden 1984.

IX. Schlußbetrachtung: Wirtschaftskriminalität international?

Wenn man in den einschlägigen Kriminalstatistiken nach Zahlen zum Umfang der Wirtschaftskriminalität der verschiedenen Länder nachschlägt, macht man die Erfahrung, daß diese nur sehr beschränkt — wenn überhaupt — Aussagen zur Wirtschaftskriminalität enthalten. So fehlen z. B. gesonderte Erfassungen der Wirtschaftskriminalität in Österreich und der Schweiz völlig, wobei deren Kriminalstatistiken nur wenige Angaben liefern. Demgegenüber stehen aus Schweden, Finnland, Norwegen, den Benelux-Staaten und Großbritannien bereits unterschiedliche Strukturanalysen zur Verfügung, ohne daß man freilich von einer umfassenden Erhebung des Komplexes der Wirtschaftskriminalität sprechen kann. Vergleichbare Erfassungsversuche der Wirtschaftskriminalität wie die BWE sind in Europa bislang lediglich in Frankreich gemacht worden, wo Pierre Lascoumes erstmals im Jahre 1979 eine Analyse des Justizministeriums über Wirtschaftskriminalität veröffentlichte. Hierbei zeigte sich nach einem Bericht des Jahres 1977, daß in Frankreich allein durch Steuervergehen (Steuerhinterziehung, Schmuggel, ungerechtfertigte Erlangung staatlicher Zuwendungen etc.) ein Schaden in Höhe von 35 bis 40 Mrd. Französischen Francs jährlich entsteht³³).

Für die USA werden als meist zitierte jährliche Schadenssumme 41,78 Mrd. US-Dollar angenommen (Berechnung der „Chamber of Commerce of the United States“). Eine von der „Pennsylvania Crime Commission“ vorgenommene Aufstellung kommt demgegenüber aber bereits auf eine Summe von 121 bis 168 Mrd. US-Dollar pro Jahr (vgl. Übersicht 2)³⁴).

Wenngleich dies nur einige Belege für das internationale Auftreten der Wirtschaftskriminalität sind, so zeigen sie doch bereits auf, daß Wirtschaftskriminalität ein internationa-

³³) Vgl. A. Peyrefitte, *Décentraliser les responsabilités*, Paris 1976; vgl. zu den Erfassungen von Wirtschaftskriminalität im internationalen Vergleich: K. Liebl, *Wirtschaftskriminalität und ihre statistische Erfassung. Ein internationaler Vergleich*, in: K. Liebl (Anm. 29).

³⁴) Vgl. Chamber of Commerce of the United State (Ed.), *White Collar Crime*, Washington 1974; Pennsylvania Crime Commission (Ed.), *A Decade of Organized Crime*, St. Davids 1980.

les Problem mit internationaler Verflechtung und nicht nur eine bundesweite „Kriminalitätsspielart“ ist. Trotz des sich abzeichnenden Ausmaßes erstaunt, daß von den nationalen Verfolgungsbehörden jeder Diebstahl gezählt wird, jedoch die „Kriminalität der Mächtigen“

Übersicht 2:

Schadensannahmen durch schwere Kriminalität (Major crime revenues [in billions] — USA)

Activity	Revenue Range
Narcotics	\$ 44.6—\$ 63.4
Consumer Fraud	\$ 21.0
Gambling	\$ 20.0—\$ 22.4
Shoplifting	\$ 6.2—\$ 8.0
Pilferage	\$ 4.0
Securities theft fraud	\$ 4.0
Commercial bribery	\$ 3.5—\$ 10.0
Bribery	\$ 3.0
Embezzlement	\$ 3.0
Government abuse	\$ 2.5—\$ 12.5
Burglary	\$ 2.5
Insurance fraud	\$ 2.0
Arson	\$ 1.2—\$ 2.0
Credit card and check fraud	\$ 1.1
Prostitution	\$ 1.1—\$ 1.6
Mail fraud	\$ 1.0
Illegal liquor sales	\$.358
Computer crimes	\$.1—\$.3
Bankruptcy fraud	\$.08
Totals	\$ 121.238—\$ 168.238

Quelle: Pennsylvania Crime Commission (1980), S. 5

oft nur ein weißer Fleck in den Kriminalitätsstatistiken darstellt. Das Problem wird noch deutlicher, wenn man die internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, z. B. bei Steuerhinterziehung, in der Realität sieht; dann muß man feststellen, daß Steuerhinterziehung nur national verfolgbar ist. Wie wird die Zusammenarbeit, so die Frage, dann künftig bei der Verfolgung von Umweltdtätern (auf Unternehmensebene) auf internationaler Ebene aussehen? Hier wird das Zusammenspiel von Politik und Gesetzgebung versus Wirtschaft deutlich und gibt Hinweise auf eine weitere Dimension von Wirtschaftskriminalität.

Arthur Kreuzer: Kriminalpolitik auf dem Prüfstand. Gefängnisüberfüllung und Kriminalitätsanstieg in der Diskussion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/85, S. 3—16

Gefängnisüberfüllung ist weltweit das wohl bedrückendste Problem des Strafvollzugs. Es zwingt, die gesamte Kriminalpolitik zu überdenken. Während die Bundesrepublik bei den Gefangenenzahlen im Vergleich zu den Ländern des Ostblocks und den USA günstig abschneidet, gestaltet sich ein Vergleich zu Europaratsländern sehr ungünstig.

Gefängnisüberfüllung gefährdet Ziele des Strafvollzugsgesetzes, überfordert Gefangene und Bedienstete, verstärkt subkulturelle Unterdrückung und beschwört neue Gefängnis-skandale herauf. Als Ursachen werden der Kriminalitätsanstieg, Umschichtungen in der Bevölkerungsstruktur, die Ausweitung von Strafgesetzen und Tendenzen der Rechtsprechung diskutiert. Namentlich Untersuchungshaft wird zu oft und zu lange unter Mißachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots verhängt. Die Behauptung, eine zunehmende Anwendung längerer Freiheitsstrafen sei für überfüllte Haftanstalten verantwortlich, wird jedoch zurückgewiesen; im Gegenteil sind die „Preise für Kriminalität gefallen“; auf Vermögensstraftaten wird immer mehr mit Verfahrenseinstellungen reagiert, während Anteile von Gewalttätern im Strafvollzug entsprechend dem Anstieg verfolgter Raub- und Körperverletzungsdelikte zunehmen.

Weder abolitionistische Bewegungen, die unrealistisch auf Gefängnisse überhaupt verzichten wollen, noch expansionistische Strategien, die in eine Teufelsspirale wechselseitiger Eskalation von Kriminalität und Strafe führen, bieten akzeptable Problemlösungsansätze. Leitsätze umreißen eine moderate kriminalpolitische Reform; deren Ziel ist es, Freiheitsentzug auf ein für die Sicherheit und Normtreue unverzichtbares Mindestmaß zurückzuführen. Beispielfhaft werden neue Wege aufgezeigt, die — wie „Die Brücke“ — weniger Haft und größere Prävention versprechen.

Nötige und sinnvolle Reformen können nicht gegen die Praxis, sondern müssen mit ihr durchgesetzt werden. Anderenfalls laufen Gesetzesänderungen, die z. B. freizügigere Strafaussetzungen zur Bewährung ermöglichen, Gefahr, von der Strafjustiz unterlaufen zu werden. Auch müssen Neuerungen von der Öffentlichkeit mitgetragen werden.

Hans-Jörg Albrecht: Umweltkriminalität und Umweltstrafrecht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/85, S. 17—29

Umweltschutz ist eine drängende Aufgabe der Gegenwart. Dabei sollte auch dem Strafrecht eine eigenständige Rolle zufallen, die insbesondere darin besteht, plakativ hervorzuheben, welche Umweltschädigungen keinesfalls geduldet werden. Anliegen der Reform des Umweltstrafrechts im Jahre 1980 war es, einen Schritt in diese Richtung zu tun und mit einer leichteren Nachweisbarkeit von Umweltdelikten sowie höheren Strafandrohungen zu einem verbesserten strafrechtlichen Umweltschutz beizutragen. Zwar zeigt die Polizeiliche Kriminalstatistik, daß im letzten Jahrzehnt ein ganz enormer Anstieg der registrierten Umweltdelikte stattgefunden hat, doch lassen die bisherigen empirischen Erkenntnisse darüber, welche Sachverhalte und welche Umweltdelinquenten gegenwärtig mit dem Mittel des Strafrechts erreicht werden, Zweifel daran zu, daß tatsächlich die schwerwiegenden Verstöße gegen strafrechtliche Umweltnormen erfaßt werden. Vielmehr sind es in der Regel Kleinverschmutzer, die leicht nachweisbare und gut sichtbare Beeinträchtigungen der Umwelt auf sich geladen haben, die, wenn auch nur mit kleinen Strafen, von Strafgerichten bestraft werden. Dieses gewissermaßen offizielle Bild der Umweltkriminalität läßt sich erklären durch Besonderheiten der Umweltstrafrechtstatbestände, Probleme der Nachweisbarkeit von Umweltdelikten im Rahmen größerer Betriebe, Störungen der Kommunikation zwischen Umweltverwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie Defiziten in Kontrollressourcen und Kontrollinteressen. Insoweit ist die registrierte Umweltkriminalität derzeit kein Spiegel „tatsächlicher Umweltbelastungen“, sie spiegelt vielmehr wider, was derzeit im Umweltstrafrecht durchsetzbar ist.

Karlhans Liebl: Wirtschaftskriminalität als Gegenstand von Forschung und Praxis

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/85, S. 31—44

Trotz recht früher, schon seit der Jahrhundertwende belegbarer Hinweise auf wirtschaftskriminelle Verhaltensweisen wurde dieser Kriminalitätsart erst seit den fünfziger Jahren größere Aufmerksamkeit gewidmet, und eine umfangreiche Auseinandersetzung mit diesem Problem hat gar erst in den siebziger Jahren eingesetzt. Schwerpunkte der Diskussion sind die Fragen der Definition und des Ausmaßes von Wirtschaftskriminalität. So bestehen bisher mehrere Begriffe, die z. T. synonym für Wirtschaftskriminalität verwandt werden, obwohl sie verschiedene Aspekte der „Kriminalität der Mächtigen“ beschreiben. Darunter fällt z. B. der Begriff des „white-collar crime“, der kurz gesagt die Oberschichtskriminalität bezeichnet, oder der Ausdruck „corporate crime“, der die Straftaten von Unternehmen in ihrer Anonymität als Kapitalgesellschaft beinhaltet. Im Zusammenhang damit wird auch diskutiert, welche Delikte diese Begriffe im engeren Sinne umfassen, ohne daß bisher freilich feste Konturen erkennbar scheinen. Trotz der diesen Begriffen bisher nachgewiesenen Unschärfen hat sich indessen eine definitionsmäßige Ausgestaltung als zureichend herausgestellt: Danach liegt ein Wirtschaftsverbrechen dann vor, wenn der Täter einer höheren sozioökonomischen Schicht der Gesellschaft angehört, die Ermittlungen komplex und umfangreich sind, das Verhalten des Täters von der Bevölkerung als „Kavaliersdelikt“ betrachtet wird und der Schaden nur fiktiv gesehen wird, da bei den Delikten oft ein sichtbares Opfer fehlt.

Aufgrund der in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Erfassungen der Wirtschaftskriminalität, wie der „Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten“, zeichnet sich ab, daß der durch die Wirtschaftskriminalität verursachte Schaden wesentlich höher ist als der Schaden aller Vermögensdelikte. Dabei muß ferner berücksichtigt werden, daß Folgeschäden nicht erfaßt werden und auch bestimmte Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität, wie die wirtschaftliche Bagatelldelinquenz, statistisch keinen Niederschlag finden.

Vergleichende Untersuchungen haben überdies gezeigt, daß Wirtschaftskriminalität eine nicht nur nationale Erscheinung ist, sondern international anzutreffen ist (so wird der Schaden durch Wirtschaftsdelikte in den USA auf 168 Mrd. US-Dollar geschätzt), und sich deren Bekämpfung durch ihre internationale Verflechtung besonders schwierig gestaltet.