

Verstößt die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts gegen das Rechtsstaatsprinzip?

Eine rechtvergleichende Untersuchung im chinesischen und deutschen Recht

Mengjue Liu / Zhengyu Zhang

Abstract Deutsch

Die Verwaltungsakzessorietät beschäftigt sich mit der Frage, ob und wann und auf welche Weise das Strafrecht an das Verwaltungsrecht gekoppelt ist. Im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip sowohl in Deutschland als auch in China sind die Verwaltungsakzessorietät und der damit verbundene Einfluss auf das Strafrecht bis heute Gegenstand vielfältiger Kritik, besonders im Umweltstrafrecht. Unter Verwaltungsaktakzessorietät versteht man im Grundsatz die Abhängigkeit von der Wirksamkeit eines Verwaltungsakts. Wenn die rechtliche Verbindlichkeit eines Verwaltungsakts an eine Verwaltungsnorm gebunden ist, entscheidet die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsnorm über die Strafbarkeit des Verhaltens.

Ein nachvollziehbares Verständnis der Verwaltungsaktakzessorietät soll wie folgt lauten: Das Strafrecht kann ein materiell und formell verwaltungsrechtmäßiges Verhalten unter keinen Umständen mit Strafe belegen. Andererseits führt die Nichtigkeit des Verwaltungsakts zu einer *ex tunc*-Unwirksamkeit. Demgemäß löst sie keine Folgepflicht der Adressaten aus. Bei einem vollziehbaren oder wirksamen, materiell-rechtlich aber rechtswidrigen Verwaltungsakt fordert die Einheit der Rechtsordnung nicht, dass das Strafrecht der Verwaltungsnorm streng folgt, sondern die Strafbarkeit kann im Interesse des Betroffenen zusätzlich die materielle Rechtmäßigkeit des ihn belastenden Verwaltungsakts verlangen. Denn wenn der Verwaltungsakt rechtlich unerlaubt ist, kann man die strafrechtliche Reaktionsbedürftigkeit mit der Begründung verneinen, dass es im Strafrecht nicht um die Bestrafung bloßen Verwaltungsungehorsams geht. Eine Handlung, die auf Grund eines rechtsmissbräuchlich erlangten Verwaltungsakts ausgeführt wird, soll im Strafrecht von Anfang an als eine Handlung ohne Genehmigung angesehen werden und daher als strafrechtlich nicht erlaubt gelten. Daraus lässt sich erkennen, dass die verwaltungsrechtliche Regelung über das Strafrecht abgeändert wird.

Abstract English

Administrative accessoriness deals with the question of whether and when and in what way criminal law is linked to administrative law. With regard to the rule of law principle in both Germany and China, administrative accessoriness and the associated influence on criminal law have been the subject of diverse criticism to this day, especially in environmental criminal law. In principle, the accessoriness of administrative acts means the dependence on the effectiveness of an administrative act. If the legally binding nature of an administrative act is tied to an administrative norm, the legality of the administrative norm determines the criminal liability of the conduct.

A comprehensible understanding of the accessoriness of administrative acts should read as follows: Criminal law cannot, under any circumstances, impose a penalty on

conduct that is substantively and formally in compliance with administrative law. On the other hand, the nullity of the administrative act leads to *ex tunc* invalidity. Accordingly, it does not trigger any consequential obligation on the part of the addressees. In the case of an administrative act that is enforceable or effective but substantively illegal, the unity of the legal order does not require that criminal law strictly follow the administrative norm; rather, in the interest of the person concerned, criminal liability may additionally require the substantive legality of the administrative act that incriminates him. For if the administrative act is legally impermissible, the need for a criminal response can be denied on the grounds that criminal law is not concerned with punishing mere administrative disobedience. In criminal law, an act performed on the basis of an administrative act obtained in violation of the law is to be regarded from the outset as an act without authorization and therefore as not permitted under criminal law. It can be seen from this that the administrative law regulation is amended via the criminal law.

1. Einleitung

Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts stellt sich als ein grundlegendes Problem im Bereich des Umweltstrafrechts dar. Die Verwaltungsakzessorietät beschäftigt sich mit der Frage, ob und wann und auf welche Weise das Strafrecht an das Verwaltungsrecht gekoppelt ist. Der Gegenpol zur Akzessorietät ist die eigenständige strafrechtliche Beurteilung des zu regelnden Lebenssachverhaltes.

Unter Verwaltungsakzessorietät versteht man die Anbindung und Abhängigkeit des Umweltstrafrechts von Vorgaben des Verwaltungsrechts.¹ Mit dieser Gesetzestechnik hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, die Voraussetzungen der Strafbarkeit abschließend zu umschreiben und stattdessen auf vorgegebene Anordnungen des Verwaltungsrechts verwiesen.² Ob ein Umweltstraftatbestand erfüllt bzw. Umweltstrafunrecht verwirklicht ist, kann danach nicht – wie ganz überwiegend im Kernstrafrecht – ausschließlich aufgrund des Strafrechts, sondern nur mit Rücksicht auf außerstrafrechtliche Normen und Einzelakte der Verwaltung festgestellt werden.³

Im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip sowohl in Deutschland als auch in China⁴ sind die Verwaltungsakzessorietät und der damit verbundene Einfluss auf das Strafrecht bis heute Gegenstand vielfältiger Kritik. Sie kulminiert vor allem in

- 1 Klopfer, Michael/Heger, Martin, Umweltstrafrecht, 2014, Rn. 76; Saliger, Frank, Umweltstrafrecht, 2020, Rn. 67; 董邦俊:《环境法与环境刑法衔接问题思考》,《法学论坛》2014年第2期,第128–129页;张正宇:《德国水环境之考察及其对中国的启示》,《国外社会科学》2020年第1期,第40–42页.
- 2 Schall, Hero, Umweltschutz durch Strafrecht: Anspruch und Wirklichkeit, in: NJW 1990, 1256; 刘夏:《犯罪的行政从属性研究》,《中国法制出版社》2016年版,第11页.
- 3 Klopfer/Heger (Anm. 1), Rn. 93 f.
- 4 In China wird das Rechtsstaatsprinzip herkömmlicherweise als das Prinzip der Herrschaft des Rechts (法治原则) bezeichnet. Um den Ausdruck prägnanter zu gestalten, wird im folgenden Text die Terminologie „Rechtsstaatsprinzip“ bei Darstellung des chinesischen Verfassungsrechts genutzt.

dem Vorwurf, die Verwaltungsakzessorietät führe dazu, den Verwaltungsbehörden strafrechtliche Normsetzungsbefugnis zu verleihen, so dass der Grundsatz der Normenhierarchie und der Grundsatz der Gewaltenteilung (in Deutschland) oder der Arbeitsteilung (in China)⁵ nicht mehr befolgt werden können.⁶ Bemängelt wird zudem die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts sowohl von der wechselnden Umweltpolitik verschiedener Gesetz- und Verordnungsgeber als auch von der stark schwankenden Praxis der Umweltbehörden vor Ort, ohne dass die Voraussetzungen des Bestimmtheitsgrundsatzes erfüllt seien.⁷

Schon aus dem grundlegenden Stellenwert des Sachproblems der Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht und aus den gemeinsamen Kritiken an ihrer Verfassungswidrigkeit im chinesischen und deutschen Strafrecht wird die Notwendigkeit des chinesisch-deutschen Dialogs immer größer. Die Rechtsvergleichung ermöglicht nicht nur ein besseres Verständnis der internationalen Veränderungen des Strafrechts, auch kann der zunehmenden transnationalen Kriminalität besser entgegengetreten werden. Es lassen sich allgemeine Rechtsgrundsätze staatlichen Strafens entwickeln und nicht zuletzt kann nur so auch dem weltweiten Schutz von Menschenrechten gedient werden.⁸ In dieser Untersuchung soll der klassischen Methodik⁹ der Rechtsvergleichung Rechnung getragen werden. Im zweiten Teil dieses Professor Gilbert Gornig gewidmeten Beitrags werden vor allem die Verwaltungsakzessorietät im chinesischen und deutschen Strafrecht einerseits sowie das Prinzip der Herrschaft des Rechts im chinesischen Verfassungsrecht und das Rechtsstaatsprinzip im deutschen Verfassungsrecht andererseits nacheinander dargestellt. Im Anschluss an die Landesberichte wird im dritten Teil vor allem erörtert, welche Unterschiede und Übereinstimmungen die beiden untersuchten Rechtsordnungen aufweisen. Überdies wird geklärt, dass die untersuchten Rechtsordnungen über die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts hinreichende Übereinstimmungen haben, die die Grundlage eines chinesisch-deutschen Begriffs der Verwaltungsakzessorietät bilden können. Auf dieser Grundlage wird im vierten, fünften und sechsten Teil versucht, die vorliegenden Verständnisse der Verwaltungsakzessorietät nacheinander zu prüfen, um schließlich einen in Deutschland

5 Zum Grundsatz der Arbeitsteilung in China siehe unten 2.2.1.

6 Vgl. Schmitz, Roland, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2019, vor § 324 Rn. 4; 赵星:《环境犯罪的行政从属性之批判》,《法学评论》2012年第5期,第129–130页.

7 Lackner, Karl/Kühl, Kristian, Kommentar zum StGB, 2018, vor § 324 Rn. 3.

8 Zhao, Yang/Richter, Thomas, Objektive Tatseite in China, in: Sieber, Ulrich/Cornils, Karin, Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung, Teilband 1, 2009, Vorwort V, X.

9 Die klassische Methode der Rechtsvergleichung, die ursprünglich für den Bereich der Privatrechtsvergleichung entwickelt wurde, besteht in einem zweistufigen Vorgehen: In einer ersten Stufe bemüht sich die rechtsvergleichende Untersuchung darum, die Standpunkte der zu vergleichenden Rechtsordnungen zu der gestellten Frage zu klären. Im Anschluss an Landesberichte folgt in der zweiten Stufe der eigentliche Vergleich. Zum zweistufigen Vorgehen siehe Jescheck, Hans-H./Weigend, Thomas, Strafrecht AT, 5. Aufl. 1996, § 6 I 2 (44 f.); Jescheck, Hans-H., Entwicklung, Aufgaben und Methoden der Strafrechtsvergleichung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 181/182, 1955, S. 74 ff.

und China allgemein gültigen Begriff der Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts zu formulieren.

2. Die Landesberichte

2.1. Landesberichte über die Verwaltungsakzessorietät

2.1.1. Die Verwaltungsakzessorietät in China

In China ist die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung Kennzeichen aller Tatbestände des Umweltstrafrechts. Dabei ist die Verknüpfung von Strafrecht und Verwaltungsrecht eine mehrfache.¹⁰ Erstens sind einige Tatbestandsmerkmale ohne Inbezugnahme des Verwaltungsrechts nicht interpretierbar: So lässt sich etwa der Begriff der radioaktiven Abfälle trotz des § 338 des Strafgesetzbuchs der Volksrepublik China (im Weiteren bezeichnet als cStGB) ohne Berücksichtigung von § 2 der Verordnung zum Sicherheitsmanagement radioaktiver Abfälle (《放射性废物安全管理条例》) nicht auslegen („begriffliche Akzessorietät“). Zweitens verweist eine Reihe von Tatbeständen ausdrücklich auf Bestimmungen der Umweltverwaltungsnormen. So regelt § 338 cStGB beispielsweise: „Wer unter Verstoß gegen die staatlich verwaltungsrechtlichen Regelungen (违反国家规定) radioaktive Abfälle, mit Krankheitserregern von Infektionskrankheiten enthaltende Abfälle, giftige Stoffe oder andere schädliche Stoffe ablässt, entsorgt oder behandelt und dadurch die Umwelt schwerwiegend verschmutzt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Jahren bis zu sieben Jahren bestraft“ („Verwaltungsnormakzessorietät“). Drittens folgt vor allem aus dem in zahlreichen Tatbeständen enthaltenen Merkmal „unter Verstoß gegen die staatlich verwaltungsrechtlichen Regelungen“ die Tatsache, dass das Umweltstrafrecht den Regelungen der Fachgesetze zu folgen hat. Dabei geht es nicht nur um gesetzliche Gebote oder Verbote, sondern auch um Einzelfallentscheidungen, vor allem um Genehmigungen („Verwaltungsaktakzessorietät“).

Im chinesischen Schrifttum ist weitgehend anerkannt, dass die Akzessorietät im Umweltstrafrecht absolut sein soll. Unter „absolut“ versteht man, dass die verwaltungsrechtliche Richtigkeit einer zu beurteilenden Tat für ihre strafrechtliche Beurteilung maßgebend ist. Daher bestehen die Straftatbestände der Umweltdelikte aus „verwaltungsrechtswidrigem Verhalten“ plus „schwerwiegendem Unrechtserfolg“.¹¹ Die Argumente für die absolute Verwaltungsakzessorietät beziehen sich hauptsächlich auf folgende Aspekte: Zunächst kann auf materiell-rechtlicher Ebene eine einheitliche Beziehung zwischen den Rechtsbereichen hergestellt werden. Juristische Begriffe sind Kunstprodukte, die eine Vielzahl von Einzelfällen und Wertungen in sich vereinigen. Werden sie einheitlich verwendet, kann mit demselben Wort eine ganze Gedankenwelt zum Ausdruck gebracht werden. Deshalb

10 同前注 2, 刘夏书, 第 23–26 页.

11 Dazu siehe 杜少尉: 《我国环境刑法行政从属性》, 《郑州大学学报 (哲学社会科学版)》2020 年第 6 期, 第 17 页; 欧阳本祺: 《论行政犯违法判断的独立性》, 《行政法学研究》2019 年第 4 期, 第 88 页.

tritt ein hoher Grad an Rechtssicherheit ein, wenn das Rechtsgebiet des Strafrechts feste Begriffe des Rechtsgebiets des Verwaltungsrechts verwendet.¹² Außerdem sollen Verstöße gegen rechtswidrige Verwaltungsakte die strafrechtliche Strafbarkeit nicht legitimieren können, da sie keine Konkretisierung des gesetzgeberischen Willens seien. Tatbestandsmäßig handelt nur der, der gegen einen rechtmäßigen Verwaltungsakt verstößt.¹³

2.1.2. Die Verwaltungsakzessorietät in Deutschland

Der Gesetzgeber hat die Bestimmungen des Umweltstrafrechts im Hinblick auf die Verknüpfung mit dem Verwaltungsrecht auch nach der durch das 31. StÄG herbeigeführten Vereinheitlichung durch verstärkte Bezugnahme auf die Legaldefinition der „verwaltungsrechtlichen Pflichten“ (§ 330d I Nr. 4 des deutschen Strafgesetzbuchs [im Weiteren bezeichnet als dStGB]) noch teils unterschiedlich formuliert. In der Mehrzahl der Tatbestände muss das Verhalten „unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten“ erfolgen (§§ 311 I, 324a I, 325 I, 325a, 328 III dStGB). Während damit auch Verstöße gegen Rechtsnormen (§ 329 dStGB) erfasst sind, kommen bei einem Verhalten „ohne die erforderliche Genehmigung“ oder „entgegen einer vollziehbaren Untersagung“ (§§ 327, 328 I, II) allein Zuwiderhandlungen gegen Verwaltungsakte in Betracht. Überdies macht sich wegen eines Umweltdelikts strafbar, wer schlicht „unbefugt“ (§§ 324, 326 I dStGB) handelt.¹⁴ Während es sich in den erstgenannten drei Fallgruppen jeweils um eine Einschränkung des gesetzlichen Tatbestandes handelt, wird das Merkmal „unbefugt“ überwiegend als bloßer Hinweis auf das allgemeine Verbrechenselement der Rechtswidrigkeit aufgefasst.¹⁵

Soweit es bei einzelnen Tatbeständen auf das Vorhandensein einer Genehmigung oder Erlaubnis ankommt, ist lediglich deren verwaltungsrechtliche Wirksamkeit und nicht etwa die Frage nach ihrer materiellrechtlichen Richtigkeit maßgebend. Dies folgt nach der herrschenden Meinung im deutschen Schrifttum daraus, dass auch bei einer zu Unrecht ergangenen oder fehlerhaft gewordenen Gestattung Wertungswidersprüche zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht vermieden werden sollen.¹⁶

12 Vgl. 陈少青: 《法秩序的统一性与违法性判断的独立性》, 《法学家》2016年第3期, 第19–21页.

13 田宏杰: 《行政犯的法律属性及其责任》, 《法学家》2013年第3期, 第55–58页.

14 Saliger (Anm. 1), Rn. 67.

15 Vgl. BGHSt 39, 381, 388 m. w. N.: Frisch, Wolfgang, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht: Zum Verhältnis von Umweltverwaltungsrecht und Strafrecht und zur strafrechtlichen Relevanz behördlicher Genehmigungen, 1993, S. 10 f.; Schmitz, Roland, Verwaltungshandeln und Strafrecht, 1992, S. 14 m. w. N.

16 Heine, in: Schönke/Schröder, 2019, vor § 324 Rn. 16 ff.

2.2. Landesberichte über das Rechtsstaatsprinzip

2.2.1. Das Rechtsstaatsprinzip in China

Eine verfassungsrechtliche Definition oder Umschreibung des Rechtsstaatsprinzips existiert nicht. Nach der herrschenden Meinung im chinesischen Verfassungsrecht gelten das Prinzip der Respektierung der Führung der chinesischen kommunistischen Partei (坚持党的领导原则), das Einzelstaatsprinzip (单一制原则), das Prinzip der Volkssouveränität (人民主权原则), das Prinzip des Schutzes von grundlegenden Menschenrechten (基本人权原则), das Prinzip der Gewaltbeschränkung und -aufsicht (权力制约与监督原则) und das Prinzip der Herrschaft des Rechts (法治原则) als die Grundprinzipien des Verfassungsrechts.¹⁷ Unter dem Verhältnis zwischen dem Prinzip der Herrschaft des Rechts und anderen Grundprinzipien der Verfassung der Volksrepublik China (im Weiteren bezeichnet als VVC) versteht man, dass „das Prinzip der Herrschaft des Rechts nicht nur die grundlegende Bedeutung der anderen Grundprinzipien, sondern auch die äußere Erscheinungsform der anderen Grundprinzipien darstellen soll.“¹⁸ Das bedeutet, dass die Durchsetzung der anderen Grundprinzipien nur durch die Einhaltung des Prinzips der Herrschaft des Rechts erreicht werden soll.

Art. 5 VVC lautet: „Die Volksrepublik China praktiziert eine auf Gesetze gestützte Regierung und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat (Abs. I). Der Staat verteidigt die Einheitlichkeit und die Würde des sozialistischen Rechtssystems (Abs. II). Kein Gesetz, keine nationale oder lokale Verordnung oder Satzung darf im Widerspruch zur Verfassung stehen (Abs. III). Alle Staatsorgane und Streitkräfte, alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen und alle Betriebe und Institutionen müssen die Verfassung und die Gesetze einhalten. Jede Handlung, die der Verfassung oder den Gesetzen zuwiderläuft, muss verfolgt werden (Abs. IV). Keine Organisation oder kein Individuum darf das Privileg genießen, die Verfassung und die Gesetze zu überschreiten (Abs. V). Daraus ergibt sich, dass das Prinzip der Herrschaft des Rechts folgende Grundsätze enthalten soll: Vor allem kommt der Grundsatz der Normenhierarchie nach dem Abs. II und dem Abs. IV in Betracht. Das chinesische Recht besteht aus einer Vielzahl von Rechtsvorschriften. Die verschiedenen Rechtsvorschriften können sich im Einzelfall widersprechen. Es muss dann eine Regel geben, die darüber entscheidet, welche Rechtsvorschrift sich im Kollisionsfall durchsetzt. So besteht folgende Normenpyramide: verfassungsrechtliche Vorschriften, formelle Gesetze (一般性法律), nationale Rechtsverordnungen (行政法规), örtliche Rechtsverordnungen (地方性法规), Abteilungssatzungen und lokale Regierungssatzungen (部门规章和地方性规章).¹⁹ Daneben

17 Dazu siehe 《宪法学》编写组:《宪法学》, 高等教育出版社、人民出版社 2011 年版, 第 92–104 页; 胡锦涛、韩大元:《中国宪法》, 法律出版社 2018 年版, 第 55–79 页.

18 同上注, 胡锦涛、韩大元书, 第 55 页.

19 Diese Rechtsvorschriften unterscheiden sich durch die erlassende Stelle und die ändernde Stelle. Die Verfassung kann nur von dem Nationalen Volkskongress erlassen oder geändert werden; die erlassende Stelle der formellen Gesetze ist der Nationale Volkskongress, und die ändernde Stelle stellt der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses dar; die Befugnis zur Erlassung oder zur Änderung einer nationalen

kann mit dem Abs. III der Grundsatz des höchsten Vorrangs der Verfassung festgestellt werden. Der Absatz fordert, dass der Verfassung der höchste Rang im ganzen chinesischen Rechtssystem zukommt. Nicht zuletzt lässt sich aus dem Art. IV der Grundsatz des Vorrangs der Verfassung und der Gesetze²⁰ ergeben. Demnach sind die Gesetzgebung an die verfassungsrechtliche Ordnung und die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden.²¹ Hier muss insbesondere darauf hingewiesen werden, dass die Gesetzesbindung der vollziehenden Gewalt eine zweifache Bedeutung hat: Zum einen muss die Exekutive so handeln, wie es ihr die Gesetze vorschreiben. Zum anderen darf die Exekutive, wenn sie handelt – auch wenn dieses Handeln nicht gesetzlich vorgeschrieben ist –, nicht gegen Gesetze verstoßen.²² Schließlich folgt aus Art. V der Gleichheitsgrundsatz, der verlangt, dass vor der Verfassung und dem Gesetz alle gleich sind.

Überdies gilt es weiter zu beachten, dass es noch Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips gibt, die nicht in Art. 5 VVC vorgeregelt sind. Vor allem ist der Grundsatz der Arbeitsteilung (分工原则) nach Art. 2 und Art. 3 VVC zu nennen. Nach Art. 2 VVC gehört alle Staatsgewalt in der Volksrepublik China dem Volk. Zudem werden alle Staatsorgane der Verwaltung, der Rechtsprechung und der Aufsicht (监察机关) nach Art. 3 VVC von den Volkskongressen ins Leben gerufen, sind ihnen verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht. Dieser Grundsatz begrenzt und mäßigt die staatliche Machtausübung.²³ Hierbei besteht eine lupenreine Trennung der vier Gewalten. Verflechtungen gibt es nicht. Außerdem ist der Bestimmtheitsgrundsatz als ein ungeschriebener Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips zu berücksichtigen: Er verlangt, dass staatliches Handeln vor allem gegenüber dem Bürger hinreichend bestimmt sein soll.²⁴

Rechtsverordnung sind dem Staatsrat (国务院) zugewiesen; der Erlass und die Änderungsgewalt der örtlichen Rechtsverordnungen steht dem Volkskongress und dem Ständigen Ausschuss der jeweiligen Provinzen, den autonomen Gebieten (自治区) und den regierungsunmittelbaren Städten (直辖市) zu; die erlassende und ändernde Stelle der Abteilungssatzungen und lokalen Regierungssatzungen sind die Arbeitsteilungen und Ausschüsse des Staatsrats (国务院各部委) und die Regierungen der Provinzen, der autonomen Regionen, der regierungsunmittelbaren Städte, der Bezirksstädte (设区的市) und der autonomen Bezirke (自治州).

20 Hierbei gilt es zu beachten, dass man unter Gesetz i. S. v. Art. 5 III, IV, V überwiegend nicht nur formelle Gesetze, sondern auch Rechtsverordnungen und Satzungen versteht.

21 同前注 17,《宪法学》编写组书,第 103 页.

22 Siehe dazu 章剑生:《现代行政法基本理论(上)》,法律出版社 2014 年版,第 105–106 页.

23 Zum Unterschied zwischen dem Grundsatz der Arbeitsteilung und dem Grundsatz der Gewaltenteilung siehe unten.

24 Siehe dazu 许安标、刘松山:《中华人民共和国宪法通释》,中国法制出版社 2003 年版,第 27 页;胡建淼、钱建华:《行政明确性原则初探》,《江海学刊》2004 年第 5 期,第 118 页.

2.2.2. Das Rechtsstaatsprinzip in Deutschland

Eine grundgesetzliche Definition oder Umschreibung des Rechtsstaatsprinzips liegt auch in Deutschland nicht vor. In Art. 28 I 1 GG sind nur erwähnt: Grundsätze des [...] Rechtsstaates. Das BVerfG weist auf Art. 20 GG, wenn es vom Rechtsstaatsprinzip spricht.²⁵ Herkömmlicherweise wird zwischen dem formellen und materiellen Rechtsstaatsbegriff unterschieden. Unter dem formellen Rechtsstaatsbegriff versteht man, dass jegliche Gewaltanwendung am Maßstab von Gesetz und Recht messbar sein muss. Der materielle Rechtsstaatsbegriff besagt, dass jedes staatliche Handeln sich vom Gedanken der materiellen Gerechtigkeit leiten lassen muss.²⁶

Allerdings regelt Art. 20 III GG nur einen Teilbereich des Rechtsstaatsprinzips.²⁷ Direkt aus Art. 20 III GG ergibt sich der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (im Weiteren wird dieser Grundsatz unterteilt in den Vorrang des Gesetzes und den Vorbehalt des Gesetzes)²⁸. Zum Wesen eines Rechtsstaates gehört weiterhin der Grundsatz der Normenhierarchie²⁹, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit³⁰, der Grundsatz des Vertrauensschutzes (der Grundsatz des Rückwirkungsverbots)³¹ und der Grundsatz der Rechtsschutzgarantie³².

3. Die rechtsvergleichende Untersuchung

3.1. Grundsätzlich bedeutsame Unterschiede

Aus dem in den Landesberichten Gesagten ergibt sich, dass zwischen den beiden untersuchten Konzeptionen der Verwaltungsakzessorietät eindeutig bedeutsame Unterschiede bestehen:

3.1.1. Die Unterschiede zwischen den Konzeptionen der Verwaltungsakzessorietät

Obwohl der Verwaltungsakzessorietät (begriffliche Akzessorietät, Verwaltungsnormakzessorietät und Verwaltungsaktakzessorietät) sowohl in China als auch in

25 BVerfGE 95, 64 (82); 93, 99 (107); 39 128 (143).

26 Detterbeck, Steffen, Öffentliches Recht, 20. Aufl. 2022, Rn. 14.

27 BVerfGE 30, 1 (24 f.).

28 Detterbeck (Anm. 26), Rn. 31 ff.

29 Vgl. BVerfGE 108, 169 (181); 98, 106 (118 f.).

30 Siehe dazu Jarass, Hans D., in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 82 ff.

31 Art. 103 II GG ist eine Konkretisierung dieses Grundsatzes. Demnach ist der Erlass rückwirkender Strafgesetze verfassungswidrig. Auch verschiedene einfachgesetzliche Vorschriften beruhen auf dem Vertrauensschutzprinzip. So regeln zum Beispiel die §§ 48 II, 49 II, III VwVfG, dass die Verwaltungsbehörden einen Verwaltungsakt nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen aufheben dürfen.

32 Dazu siehe Jarass (Anm. 30), Rn. 128 ff.

Deutschland eine mehrfache Bedeutung zukommt, ist der sachliche Inhalt der Verknüpfung von beiden untersuchten Konzeptionen unterschiedlich: Im chinesischen Umweltstrafrecht soll die akzessorische Gestaltung der Straftatbestände absolut sein. Demnach soll die verwaltungsrechtliche Rechtmäßigkeit der zu beurteilenden Tat für ihre strafrechtliche Bewertung maßgebend sein. Anders als in China kann die Verwaltungsakzessorietät im deutschen Umweltstrafrecht unter bestimmten Umständen relativiert werden. Zumindest kann man durchaus berechtigt sagen, dass, wenn es bei einzelnen Tatbeständen auf das Vorhandensein einer Genehmigung oder Erlaubnis ankommt, lediglich deren verwaltungsrechtliche Wirksamkeit maßgebend ist.

Außerdem muss man darauf achten, dass die verwaltungsakzessorische Ausgestaltung in China Kennzeichen aller Tatbestände des Umweltstrafrechts ist. Im Gegensatz dazu wird im deutschen Schrifttum weitgehend vertreten, dass Umweltbeeinträchtigungen, die im Rahmen einer rechtmäßigen Genehmigung erfolgen, nicht strafbar sind – entweder weil schon der Straftatbestand nicht erfüllt ist oder weil die Genehmigung das Verhalten rechtfertigt. Hierbei muss darauf hingewiesen werden, dass das deutsche Verständnis doch fragwürdig ist, da der rechtmäßigen Genehmigung nur eine tatbestandsausschließende Funktion zugewiesen wird. Der Grund liegt darin: Zunächst tut man sich schwer, die der Verwaltung gesetzlich zugewiesene Aufgabe, Umweltmedien zu bewirtschaften und damit ihren Schutz inhaltlich zu gestalten, als eine bloß ausnahmsweise gewährte Möglichkeit zu begreifen und die Unberührtheit der Umweltmedien als Regelzustand anzusehen, da es heute wohl kaum noch ein unberührtes Umweltmedium geben dürfte.³³ Nimmt man das Gewässer als ein Beispiel, so ist nach Art. 191 I AEUV die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen Teil der Umweltpolitik der EU und § 6 I WHG macht deutlich, dass die Bewirtschaftung des Gewässers die Regel ist.³⁴ Infolgedessen ist das Schutzgut des § 324 dStGB das Gewässer als natürliche Lebensgrundlage des Menschen in seiner Ausgestaltung durch das Verwaltungsrecht. Außerdem gilt es zu beachten, dass, wenn durch Rechtsverordnung oder Einzelentscheidung der Verwaltung die Rechtswidrigkeit tatbestandsmäßigen Verhaltens ausgeschlossen ist, wie dies die h. M. insbesondere bei § 324 dStGB annimmt, sich die Beurteilung, ob der Bestimmtheitsgrundsatz erfüllt ist, danach richtet, inwieweit Art. 103 II GG auch für Erlaubnistatbestände gilt. Demnach können für die Strafvorschriften, die die Umweltmedien schützen, unterschiedliche Anforderungen seitens des Bestimmtheitsgrundsatzes gestellt werden. Dennoch sind sachliche Gründe, die eine solche differenzierte Behandlung rechtfertigen, nicht ersichtlich.

33 Vgl. Ransiek, Andreas, in: Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-U., Strafgesetzbuch 2017, vor § 324, Rn. 11.

34 Dazu siehe Breuer, Rüdiger, Verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz – Vom Ersten zum Zweiten Umweltkriminalitätsgesetz, in: JZ 1994, 1077, 1083.

3.1.2. Die Unterschiede zwischen den Konzeptionen des Rechtsstaatsprinzips

Obwohl die beiden untersuchten Konzeptionen des Rechtsstaatsprinzips eine ganze Reihe von Grundsätzen umfassen, die inhaltlich auch überwiegend übereinstimmend sind, gibt es noch bedeutsame Unterschiede zu beachten:

Vor allem sind der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Grundsatz der Rechtsschutzgarantie, die im deutschen Verfassungsrecht unbestritten vom Rechtsstaatsprinzip umfasst werden, nach der h. M. des chinesischen Verfassungsrechts wichtige Elemente des Prinzips des Schutzes von grundlegenden Menschenrechten.³⁵ Der Grund liegt darin: Im chinesischen Verfassungsrecht gilt das Prinzip des Schutzes von grundlegenden Menschenrechten als ein vom Rechtsstaatsprinzip zu differenzierendes Grundprinzip. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes fordert, dass die Exekutive in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen nur handeln darf, wenn sie hierzu in einem formellen Gesetz ermächtigt ist.³⁶ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verbietet, dass staatliches Handeln die nachteilig Betroffenen übermäßig belastet.³⁷ Unter dem Grundsatz der Rechtsschutzgarantie versteht man, dass der Bürger sich gegen staatliches Handeln gerichtlich wehren darf.³⁸ Daraus ergibt sich, dass diese drei Grundsätze dem effektiven und rationalen Schutz von Menschenrechten dienen. Daher werden diese Grundsätze im chinesischen Verfassungsrecht dem Prinzip des Schutzes von grundlegenden Menschenrechten zugeordnet.

Außerdem spricht man vom Unterschied zwischen dem Grundsatz der Arbeitsteilung und dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Dem chinesischen Verfassungsrecht ist eine wechselseitige Kontrolle der vier Staatgewalten fremd. Denn aus Art. 3 VVC ergibt sich, dass der Gesetzgebung im chinesischen Staatsgewaltensystem ein vorrangiger Stellenwert zukommt. Unter dem üben die besonderen Organe der Verwaltung, der Rechtsprechung und der Aufsicht unabhängig voneinander die Staatsgewalt aus.³⁹ Im Vergleich dazu ist die wechselseitige Kontrolle der Staatsgewalten nach dem deutschen Verfassungsrecht durchaus möglich. „Die Tätigkeit der Exekutive wird von der Judikative (insbesondere von den Verwaltungsgerichten) kontrolliert. Die Gesetzgebung unterliegt insofern der Kontrolle der

35 同上注 17, 胡锦涛、韩大元书, 第 171–194 页。

36 同上注 17, 胡锦涛、韩大元书, 第 181–182 页。

37 林来梵:《宪法学讲义》, 清华大学出版社 2018 版, 第 244–247 页。

38 Hierbei gilt es zu beachten: In China existiert keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Nach Art. 62 Nr. 2 VVC übt der Nationale Volkskongress die Gewalt, die Durchführung der Verfassung zu überwachen, aus. Nach Art. 67 Nr. 1 übt der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses die Gewalt der Auslegung der Verfassung und Überwachung ihrer Durchführung aus. Demnach darf der Bürger, der davon ausgeht, dass seine grundlegenden Menschenrechte von staatlichem Handeln beeinträchtigt werden, einen Antrag stellen, so dass der nationale Volkskongress und ihr ständiger Ausschuss die Rechtsvorschriften, die als die rechtliche Grundlage des staatlichen Handelns gelten, überprüfen können. Eine ähnliche Gewalt kommt der dem Volkskongress der jeweiligen Provinzen, der autonomen Gebiete und der regierungsunmittelbaren Städte zu. 同前注 17,《宪法学》编写组书, 第 205 页。

39 同前注 37, 林来梵书, 第 244–247 页。

Judikative, als das BVerfG verbindlich über die Frage der Verfassungsmäßigkeit formeller Bundesgesetze entscheidet.“⁴⁰

3.1.3. Grundlegende Gemeinsamkeiten

Freilich ist hier nicht der Ort, alle Unterschiede zwischen den untersuchten Konzeptionen im Detail darzustellen. Vielmehr genügt in dieser Hinsicht eine Beschränkung auf das grundsätzlich Bedeutsame. Denn der Hauptzweck dieser Untersuchung lautet, nach Möglichkeit einen chinesisch-deutschen Begriff der Verwaltungsakzessorietät, der nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt, aufzubauen. Die elementare Frage lautet insofern, ob die Konzeptionen der Verwaltungsakzessorietät und die Konzeptionen des Rechtsstaatsprinzips im chinesischen und deutschen Recht grundlegende Gemeinsamkeiten aufweisen, die eine Diskussion über den Verstoß der Verwaltungsakzessorietät gegen das Rechtsstaatsprinzip auf der chinesisch-deutschen Ebene ermöglicht. Ein Vergleich der untersuchten Konzeptionen des chinesischen und deutschen Rechts kommt zu dem Ergebnis, dass ein „gemeinsamer Nenner“ für die oben erwähnte Diskussion tatsächlich vorliegt: Bezüglich der grundlegenden Gemeinsamkeit seitens der Verwaltungsakzessorietät wird darauf hingewiesen, dass sowohl im chinesischen als auch im deutschen Recht eine akzessorische Gestaltung des Umweltstrafrecht gesetzlich verankert wird, die einer mehrfachen Verknüpfung von Strafrecht und Verwaltungsrecht bzw. der begrifflichen Akzessorietät, der Verwaltungsnormakzessorietät und der Verwaltungsaktakzessorietät zustimmt. Eine solche Gestaltung der Verwaltungsakzessorietät ermöglicht eine gemeinsame und präzise Erörterung der Verfassungswidrigkeit der drei Erscheinungsformen. Genauer gesagt: Dadurch können die Gründe, weshalb die jeweiligen Erscheinungsformen der Verwaltungsakzessorietät gegen die Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips verstoßen, separat besprochen werden.

Bezüglich der grundlegenden Gemeinsamkeit hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips gilt es zu beachten: Obwohl es noch bedeutsame Unterschiede zwischen dem Rechtsstaatsprinzip in China und dem in Deutschland gibt, sind die Grundsätze, die die Verwaltungsakzessorietät betreffen, inhaltlich übereinstimmend. Der einzelne merkwürdige Unterschied zwischen dem Grundsatz der Arbeitsteilung und dem Grundsatz der Gewaltenteilung hat keinen Einfluss auf die Diskussion über Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip auf der chinesisch-deutschen Ebene. Hierbei wird kritisiert, dass die Verwaltungsakzessorietät dazu führe, den Verwaltungsbehörden strafrechtliche Normsetzungsbefugnis zu verleihen. Daher werde die Staatsgewalt, die eigentlich den Staatsorganen der Gesetzgebung gehöre, den Staatsorganen der Verwaltung zugewiesen. Dies wird nicht nur vom Grundsatz der Arbeitsteilung, sondern auch vom Grundsatz der Gewaltenteilung verboten.

40 Detterbeck (Anm. 26), Rn. 28.

4. Kritik an der absoluten Verwaltungsakzessorietät vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips

4.1. Verstoß gegen den Grundsatz der Normenhierarchie und gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung oder den Grundsatz der Arbeitsteilung

Als erster Einwand gegen die Absolutheit der Verwaltungsakzessorietät wird vorgebracht, dass die Verwaltungsakzessorietät dazu führe, den Verwaltungsbehörden strafrechtliche Normsetzungsbefugnis zu verleihen. Daher können sich die Verwaltungsbehörden für die Strafrechtswidrigkeit durch verwaltungsrechtliche Gesetzgebung oder sogar Erteilung einer Genehmigung oder Untersagung entscheiden. Dies verstößt nicht nur gegen den Grundsatz der Normenhierarchie, der einen Anwendungsvorrang der Rechtsverordnungen, Satzungen oder sogar Verwaltungsakte gegenüber dem als formellen Gesetz geltenden Strafrecht verbietet, sondern auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (in Deutschland) oder den Grundsatz der Arbeitsteilung (in China), die die Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung fordert.⁴¹

Nachlich trifft der Vorwurf, dass die absolute Verwaltungsakzessorietät zu einer Normsetzung durch die Behörden führe, nur teilweise zu.⁴²

aa) Vor allem muss man auf den Fehler dieses Vorwurfs hinweisen, dass der strafrechtliche Gesetzgeber unter keinen Umständen allein den Verstoß gegen eine beliebige Behördenentscheidung unter Strafe stellt. Der Grund liegt darin: Für das chinesische und das deutsche Verfassungsrecht ist das Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von zentraler Bedeutung.⁴³ Er besagt, dass Eingriffe in Grundrechte der Bürger zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen. Staatliches Handeln darf die davon Betroffenen nicht übermäßig belasten. Bei Strafgesetzen als Sanktionsnormen geht man weithin davon aus, dass diese als legitimen Zweck den Rechtsgüterschutz anstreben und als *ultima ratio* die hinreichende Gewichtigkeit des Fehlverhaltens fordern.

Im deutschen und im chinesischen Strafrecht ist es weitgehend anerkannt, dass Straftaten einen hinreichend gewichtigen personalen Unrechtsgehalt in sich tragen müssen. Nur dann handelt es sich um eine schwerwiegende Missachtung der Rechtsordnung, die den Einsatz von Schuldspruch und Strafe als schärfste Reaktion des Staates legitimiert. Die strafrechtliche Sanktion greift massiv in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter der Bürger ein. Infolgedessen muss jede Bestrafung legitimiert werden. Das bedeutet insbesondere, dass sich diese am verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen muss. Mit der Bestrafung muss daher ein legitimer Zweck verfolgt werden. Zur Verfolgung dieses

41 Schmitz (Anm. 6), Rn. 4; 同前注 6, 赵星文, 第 129 页.

42 Dazu siehe auch Meinberg, Volker, Anm. zu AG Nördlingen, in: NStZ 1986, 315 (318 f.); Rudolphi, Hans-J., Primat des Strafrechts im Umweltschutz?, in: NStZ 1984, 248 (249).

43 Vgl. Detterbeck (Anm. 26), Rn. 39; 姜昕: 《比例原则研究——一个宪政的视角》, 法律出版社 2008 年版, 第 1 页.

Zwecks müssen Schuldspruch und Strafe geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁴⁴

Dies zeigt sich besonders deutlich im chinesischen Strafrecht. § 13 cStGB sieht vor, dass ein Verhalten nicht als Straftat aufgefasst wird, wenn es den Tatumständen nach eindeutig unerheblich ist und keinen großen Sozialschaden⁴⁵ herbeigeführt hat. Das heißt, dass man nur bei Vorliegen der erheblichen Sozialschädlichkeit von einer Straftat ausgehen darf. Dementsprechend wird „Erheblichkeit des Sozialschadens“ ein gesetzliches quantitatives Merkmal des geltenden chinesischen Strafrechts.⁴⁶ Gliedert man dieses quantitative Merkmal weiter auf, sind hierbei zwei Elemente relevant, nämlich die Schadenssumme⁴⁷ und die tatsächliche Sachlage. Kommt die Schadenssumme als Tatbestandsmerkmal vor, so nennt man die einschlägigen Delikte „Schadenssummendelikte (数额犯)“. In Gegensatz dazu nennt man die einschlägigen Delikte „Umstandsdelikte (情节犯)“, wenn eine bestimmte tatsächliche Sachlage von Tatbeständen gefordert wird.⁴⁸ Liegen die von einem bestimmten Tatbestand geforderten Schadenssummen oder Umstände im Einzelfall nicht vor, so muss die Strafbarkeit der ganzen Tat abgelehnt werden. Im cStGB stellen alle Tatbestände des Umweltstrafrechts Umstandsdelikte dar. § 338 cStGB dient als Beispiel: „Wer unter Verstoß gegen die staatlich verwaltungsrechtlichen Regelungen (违反国家规定) radioaktive Abfälle, mit Krankheitserregern von Infektionskrankheiten enthaltende Abfälle, giftige Stoffe oder andere schädliche Stoffe ablässt, entsorgt oder behandelt und dadurch die Umwelt schwerwiegend verschmutzt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Jahren bis zu sieben Jahren bestraft“. Die „Erheblichkeit der Umweltverschmutzung“ gilt deutlich als ein Hinweis auf die hinreichende Gewichtigkeit des schuldhaften Unrechts der Straftat.⁴⁹

bb) Überdies muss man auf die Richtigkeit dieses Vorwurfs achten. Wenn die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts absolut sein soll, kommt dem Umweltverwaltungsrecht stets ein Geltungsvorrang vor dem Umweltstrafrecht zu.

Zunächst soll die begriffliche Akzessorietät nach dem absoluten Verständnis der Verwaltungsakzessorietät in abschließender Weise bestehen. Das heißt, es ist verboten, dass das strafrechtliche Verständnis einzelner Begriffe vom Verwaltungsrecht abweicht. Diese Schlussfolgerung ist problematisch nicht nur im chinesischen, sondern auch im deutschen Strafrecht, weil die Abweichungen von Verwaltungs-

44 Vgl. Zhang, Zhengyu, Der Straftatbegriff im chinesischen und deutschen Strafrecht, 2017, S. 23, 40 f.

45 Unter dem Begriff „Sozialschaden“ versteht man schuldhaftes Unrecht im deutschen Recht. Vgl. Zhang Zhengyu (Anm. 44), S. 52 ff.

46 Siehe dazu Zhang Zhengyu (Anm. 44), S. 21 ff.

47 Zum Beispiel sieht § 264 cStGB vor: „Wer in öffentlichem oder privatem Eigentum stehende Vermögenwerte und Sachen stiehlt, wird im Falle des Vorliegens einer verhältnismäßig großen Wertsumme [...] bestraft.“

48 Vgl. 陈兴良: 《刑法哲学》, 中国人民大学出版社 2015 年版, 第 723–733 页.

49 Im dStGB liegen solche gesetzlichen Regelungen auch vor, zum Beispiel sieht § 326 VI dStGB vor: „Die Tat ist dann nicht strafbar, wenn schädliche Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Gewässer, die Luft, den Boden, Nutztiere oder Nutzpflanzen, wegen der geringen Menge der Abfälle offensichtlich ausgeschlossen sind.“

recht und Strafrecht nicht selten vorkommen. Zum Beispiel erweitert in Deutschland § 330d Nr. 1 dStGB den strafrechtlichen Schutz der Meere über § 3 Nr. 2a WHG hinaus, indem er die Meere über den Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und über den Festlandssockel hinaus erfasst. Und in China divergieren die strafrechtliche und die verwaltungsrechtliche Regelung über den unerlaubten Umgang mit radioaktiven Abfällen. Ein anderes Beispiel: Nach § 338 cStGB sind das unerlaubte Ablassen, die Entsorgung und die Behandlung der umweltschädlichen Stoffe mit Strafe bedroht. Im Gegensatz dazu versteht man nach dem § 54 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung radioaktiver Verschmutzung (《放射性污染防治法》) und nach den § 36 ff. der Verordnung zum Sicherheitsmanagement radioaktiver Abfälle (《放射性废物安全管理条例》) unter dem „unerlaubten Umgang“ die Entsorgung, die Ablagerung und die Behandlung. Wenn man nach der absoluten Verwaltungsakzessorietät eine unterschiedliche Begriffsbildung im Umweltstrafrecht bedingungslos für verboten hält, ist die vom Verwaltungsrecht abweichende strafrechtliche Regelung nicht mehr gültig. In diesem Sinne entscheidet der Verwaltungsgesetzgeber über die Strafbarkeit.

Außerdem führt die absolute Verwaltungsakzessorietät zu einem Geltungsvorrang des Verwaltungsakts vor dem Strafrecht. Nach dem oben Erwähnten ist der Strafgesetzgeber aufgrund des *Ultima Ratio*-Prinzips in der Lage, über die hinreichende Bedeutung eines Verhaltens zu entscheiden. Aufgrund dessen liegt die Kompetenz, die Legitimationsgründe der staatlichen Strafe festzustellen, auf jeden Fall zumindest teilweise in der Hand des Strafgesetzgebers. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts nach dem absoluten Verständnis der Verwaltungsakzessorietät stets ein vorrangig zu berücksichtigendes Faktum für die Beurteilung der Strafbarkeit darstellt. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass man die übrigen Voraussetzungen der Strafbarkeit erst berücksichtigen muss, wenn die Rechtswidrigkeit des zu beurteilenden Verwaltungsakts bejaht wurde. Demgemäß ist es durchaus möglich, dass eine aufgrund eines wirksamen, materiell-rechtlich aber rechtswidrigen Verwaltungsakts vorgenommene Umweltnutzung unter Strafe gestellt werden kann, falls der Verwaltungsakt für die Vergangenheit nicht zurückgenommen wird. In dieser Konstellation würde zudem das vom Normadressaten vorgenommene und seiner Ansicht nach ex ante „rechtlich erlaubte“ Verhalten (nebst Folge) durch eine Rücknahme des begünstigenden Verwaltungsaktes ex post mit Strafe belegt. Dennoch ist es im chinesischen und deutschen Strafrecht weitgehend anerkannt, dass das Verhaltensunrechts stets aus der ex ante-Perspektive des potenziellen Normunterworfenen (also der Betroffenenperspektive) zu beurteilen ist.⁵⁰ Der Grund liegt darin: Wenn ein Missbilligungsurteil eines bestimmten Verhaltens tatsächlich eine verhaltensleitende Funktion übernehmen – also den von dem Urteil Betroffenen zu rechtlich richtigem Verhalten zu bestimmen – soll, muss auf eine für den Betroffenen verfügbare Beurteilungsbasis Bezug genommen werden.⁵¹ Denn eine zur Erreichung des Rechtsgüterschutzzwecks untaugliche Verhaltensnorm ist unter

50 Vgl. Zhang Zhengyu (Anm. 44), S. 96 f.

51 Vgl. Freund, Georg/Rostalski, Frauke, Strafrecht AT, 2019, § 2 Rn. 28 ff.

zweckrationalem Aspekt niemals zu rechtfertigen.⁵² In diesem Sinne führt die absolute Verwaltungsakzessorietät zu einem absoluten Geltungsvorrang des Verwaltungsakts, der nicht nur gegen den Grundsatz der Normenhierarchie, sondern auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (in Deutschland) oder der Arbeitsteilung (in China) verstößt.

4.2. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Der zweite Einwand gegen die Absolutheit der Verwaltungsakzessorietät lautet, dass eine solche Akzessorietät zur Unbestimmtheit der strafrechtlichen Tatbestände führe, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 103 II GG und § 3 cStGB⁵³ erfüllt seien.⁵⁴ Wie der erste Vorwurf, trifft auch dieser Vorwurf nur teilweise zu:

Vor allem muss man darauf hinweisen, dass die Verwaltungsnormakzessorietät nicht per se verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot unterliegt. Die Verwaltungsnormakzessorietät macht sich vor allem durch die in den strafrechtlichen Tatbeständen enthaltenen Blankettverweise auf das Fachverwaltungsrecht bemerkbar. Mehr noch als die akzessorische Auslegung bestimmter gesetzlicher Begriffe trägt die Verwaltungsnormakzessorietät zu einer Harmonisierung von Umweltverwaltungs- und Umweltstrafrecht bei.⁵⁵ In Anbetracht einer verwaltenden Umwelt und des *Ultima Ratio*-Prinzips kann man folgern, dass das Strafrecht dem Verwaltungsrecht folgt. Er erleichtert grundsätzlich auch das Verständnis der Verbotsmaterie, da „den beiden Rechtsmaterien die gleichen Regelungsgegenstände zugrunde liegen und der Rechtsunterworfenen nicht im Zweifel darüber bleibt, welches Rechtsverständnis nun strafrechtlich oder verwaltungsrechtlich das Richtige ist.“⁵⁶ Infolgedessen genügen Blankett-Tatbestände dem Bestimmtheitsgrundsatz, solange die Ausfüllungsnorm erkennbar und ihrerseits bestimmt genug ist.⁵⁷

Allerdings führt die Verwaltungsaktakzessorietät nach der absoluten Verwaltungsakzessorietät bedenkenlos zu einem Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Der Grund liegt darin: Der Bestimmtheitsgrundsatz dient der Verlässlichkeit der Rechtsordnung.⁵⁸ Der Grundsatz fordert vor allem, dass staatliche Hoheitsakte nachvollziehbar auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden können und sich der Bürger darauf verlassen kann.⁵⁹ Fehlt dem staatlichen Handeln ein Mindestmaß an solcher Verlässlichkeit, gilt das Handeln für den Bürger als unvorher-

52 Zutreffend betont von Gallas, Wilhelm, Studien zum Unterlassungsdelikte, 1989, S. 65.

53 Demnach kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

54 Lackner/Kühl (Anm. 7), Rn. 3; 同前注 1, 董邦俊文, 第 131 页.

55 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 45.

56 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 45.

57 同前注 1, 张正宇文, 第 42–43 页.

58 Siehe dazu 李龙主编:《法理学》, 人民出版社、社会科学出版社 2003 年版, 第 204–205 页; BVerfGE 24, 75 ff. (98); 101, 239 ff. (262); 109, 133 ff. (180).

59 同上注, 李龙主编书, 第 204–205 页; Grzeszick, Bernd, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, 94. Aufl., Januar 2021, GG Art. 20 Rn. 58.

sehbar und damit als nicht nur unberechenbar, sondern auch als unverständlich.⁶⁰ Daher stellt ein derartiges staatliches Handeln einen Missbrauch der staatlichen Gewalt dar. Wenn der Bestimmtheitsgrundsatz beachtet werden soll, müssen die rechtlichen Anordnungen zunächst inhaltlich hinreichend gefasst sein. Die Erfüllung dieses Grundsatzes gestattet es dem Bürger, dass er sich ein eigenes Bild von der ihm gegenüber aufgestellten rechtlichen Anordnung und von der Rechtsfolge beim Verstoß gegen die Anordnung machen kann.⁶¹ Damit erhalten die Bürger die Möglichkeit, ihr Verhalten auf die rechtlichen Anordnungen einzustellen. Denn die Verlässlichkeit einer rechtlichen Anordnung liegt nur vor, wenn der Normadressat ex ante über den Inhalt der ihn betreffenden Anordnung mit hinreichender Sicherheit Bescheid wissen kann.⁶² Dennoch soll bei der Konstellation der Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsakts ein ex ante „rechtlich erlaubtes“ Handeln des Normunterworfenen nach dem absoluten Verständnis der Verwaltungsaktakzessorietät ex post unter Strafe gestellt werden. Dadurch ist die Verhaltensnorm, die der Normunterworfenen einhalten soll, ex ante nicht mehr erkennbar, weil sie sachlich keinen hinreichend bestimmten Inhalt besitzt.⁶³

5. Eigenständige strafrechtliche Beurteilung – Eine objektiv unmögliche Lösung

In Anbetracht der oben erwähnten Vorwürfe betreffend die absolute Verwaltungsaktakzessorietät wird vertreten, dass die Verwaltungsaktakzessorietät durch die eigenständige strafrechtliche Beurteilung ersetzt werden soll.⁶⁴

Abgesehen von aller berechtigten Kritik an der absoluten Verwaltungsaktakzessorietät, insbesondere an der Verwaltungsaktakzessorietät trifft nach wie vor die Kritik an der verminderten Erkennbarkeit der Verbotsmaterie durch die Übernahme der Umweltstraftatbestände in das Strafgesetzbuch, die zu einer Auflösung des Zusammenhangs von Umweltverwaltungsrecht und Straftatbeständen geführt hat, völlig zu.⁶⁵ Durch die Herausnahme der Straftatbestände aus den Umweltverwaltungsgesetzen ist gerade die Verbindung von Verwaltungsrecht und Strafrecht empfindlich beeinträchtigt worden, so dass das in den Blankett-Tatbeständen enthaltene Verbot nur mit Schwierigkeiten erkennbar wird.⁶⁶

60 Grzeszick (Anm. 60), Rn. 65.

61 Siehe dazu 李琦:《法的确定性及其相对性—从人类生活的基本事实出发》,《法学研究》2002年第5期,第31页; BVerfGE 20, 150 ff. (158 f.); 21, 75 ff. (79); 21, 245 ff. (261); 31, 255 ff. (264).

62 同上注, 李琦文, 第31页; BVerfGE 5, 25 ff. (31 f.); 8, 274 ff. (302); 22, 330 ff. (346).

63 Vgl. Zhang Zhengyu (Anm. 44), S. 99 ff.

64 Dazu siehe 同前注 6, 赵星文, 第131–133页; 柴云乐:《污染环境罪行政从属性的三层批判—兼论刑法对污染环境行为的提前规制》, 第57–64页.

65 Vgl. Winkelbauer, Wolfgang, Zur Verwaltungsaktakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985, S. 27 ff.

66 Vgl. Kühl, Kristian, Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Bediensteten von Betrieben für Gewässerunreinigungen und ihre Begrenzung durch den Einleitungsbescheid, in: Küper, Wilfried (Hrsg), FS für Karl Lackner, 1987, 815 ff. (819 ff.)

Dennoch stellt die eigenständige strafrechtliche Beurteilung nicht eine ideale Lösung dar, obwohl mit deren Hilfe die Mängel an dem Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip und an der Recht Klarheit gut beseitigt werden können. Der Grund liegt hauptsächlich darin: Zunächst ist die Verwaltungsakzessorietät selbst einschließlich einer Anbindung an Verwaltungsakte auch keine Besonderheit des Umweltstrafrechts, sondern Kennzeichen des gesamten Nebenstrafrechts. Dessen Funktion – wie die der §§ 324 ff. dStGB und §§ 338 ff. cStGB – ist die Absicherung bestimmter durch das Verwaltungsrecht geprägter Bereiche menschlichen Zusammenlebens oder Wirtschaftens. Eine Vernachlässigung dieser Prägung durch das Strafrecht müsste notwendig zu Friktion führen. Wollte man dennoch eine Abkoppelung der Umweltstraftatbestände herbeiführen, müssten eigenständige strafrechtliche Kriterien gefunden werden, nach denen das strafbare Verhalten festgelegt werden kann, ohne zu Widersprüchen mit den Regelungen des Umweltverwaltungsrecht (auch mit den Verwaltungsakten) zu führen.⁶⁷ Solche strafrechtlichen Kriterien sind aber nach der heutigen Rechtslage nicht nur in Deutschland, sondern auch in China nicht vorstellbar, weshalb ein Anknüpfen des Strafrechts an den verwaltungsrechtlichen Regelungen der einzig gangbare Weg ist. An der Verknüpfung von Strafrecht und Verwaltungsrecht sollte daher trotz der damit verbundenen Probleme in Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz festgehalten werden.⁶⁸

Außerdem gilt zu beachten: Ein eigenständiger, vom Verwaltungsrecht unabhängiger Bereich der Strafbarkeit kann nur dadurch geschaffen werden, dass die Anwendbarkeit des Strafrechts wie in § 330a dStGB und § 114 cStGB an die Schaffung konkreter Gefahren für Leben, Gesundheit des Menschen oder Sache von bedeutendem Wert anknüpft.⁶⁹ Auf diese Weise kann das Schaffen ernsthafter Gefahren lediglich für Umweltgüter nicht unter Strafe gestellt werden. Allerdings kommt eine solche eigenständige strafrechtliche Beurteilung angesichts der gesetzlichen Feststellung der Umweltrechtgüter als ein auf eigener Grundlage fußendes Schutzgut nicht mehr in Betracht.⁷⁰

67 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 51.

68 Vgl. Franzheim, Horst, Buchbesprechung: Olaf Hohmann, Das Rechtsgut der Umweltdelikte, Grenzen des strafrechtlichen Umweltschutzes, in: GA 1992, 479 ff. (480 f.); Tiedemann, Klaus/Kindhäuser, Urs, Umweltstrafrecht – Bewährung oder Reform?, in: NSTz 1988, 337 ff. (344); 同前注 11, 杜少尉文, 第 17 页.

69 § 330a dStGB sieht vor: Wer Stoffe, die Gifte enthalten oder hervorbringen können, verbreitet oder freisetzt und dadurch die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung eines anderen Menschen oder die Gefahr einer Gesundheitsschädigung einer großen Zahl von Menschen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

§ 114 cStGB sieht vor: Wer durch Brandstiftung, Herbeiführen einer Überschwemmung, Verbreiten von Giftstoffen oder sonstige gemeingefährliche Verhaltensweisen eine konkrete Gefahr für Leben, Leib eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert verursacht, wird mit Freiheitsstrafe von drei Jahren bis zu zehn Jahren bestraft.

70 Insbesondere wird darauf hingewiesen: Nach dem 8. Strafrechtsänderungsgesetz des chinesischen Strafgesetzbuchs, das am 1.5.2011 in Kraft getreten ist, werden die Um-

6. Die relative Verwaltungsakzessorietät – Eine rationale Lösung

6.1. Das richtige Verständnis des Bestimmtheitsgrundsatzes im Umweltstrafrecht

Vor dem Eingehen auf die relative Verwaltungsakzessorietät soll zunächst auf ein unzutreffendes Verständnis hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes im chinesischen und deutschen Strafrecht hingewiesen werden. Nach dem oben Dargelegten wird es als bedenklich angesehen, wenn die Strafbarkeit auf der Tatbestandsebene in die Abhängigkeit von Rechtsverordnungen in ihrer jeweils geltenden Fassung oder von Einzelentscheidungen der Verwaltungsbehörden gerät, insbesondere wenn es sich bei Letzteren nicht um gebundene, sondern um Ermessensentscheidungen oder Entscheidungen mit einem Beurteilungsspielraum handelt. Die Strafbarkeitsvoraussetzungen scheinen dann nicht durch das Gesetz, sondern durch Verwaltungsbehörden bestimmt zu werden, ohne dass die Voraussetzungen des Art. 103 II GG und § 3 cStGB erfüllt sind.⁷¹

Die herrschende Meinung im deutschen Strafrecht überwindet diese Bedenken im Ergebnis. Sie geht im Ausgangspunkt davon aus, dass der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz auch für die in Straftatbeständen in Bezug genommenen verwaltungsrechtlichen Normen gelten soll. Demnach müssen die Voraussetzungen der Strafbarkeit für den Bürger schon aufgrund des formellen Gesetzes, nicht erst aufgrund einer Rechtsverordnung vorhersehbar sein.⁷² Damit setzt beispielsweise § 327 II dStGB voraus, dass das dort in Bezug genommene BImSchG seinerseits dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügt. Dennoch soll es auch rechtlich erlaubt sein, dass dem Verordnungsgeber „gewisse Spezifizierungen“ der Straftatbestände überlassen werden sollten, insbesondere wenn es sich um technische Detailregelungen handelt, bei denen mannigfaltige und wechselnde Einzelregelungen erforderlich sind. Ansonsten wäre entweder die notwendige Anpassung an die Fortschritte und den Wandel in Naturwissenschaft und Technik erheblich erschwert oder das formelle Gesetz werde zu kasuistisch.⁷³ Aus diesen Überlegungen ergibt sich: Bei Bezugnahme des Strafrechts auf gebundene Verwaltungsakte ist geltend zu machen, dass nur die im förmlichen Gesetz geregelten Pflichten aktualisiert werden könnten. Dennoch werde hierbei nur die größtmögliche gesetzliche Bestimmtheit gefordert und man könne nicht mehr an der strikten Einhaltung des Bestimmtheitsgebots festhalten, insbesondere wenn die Ankoppelung an verwaltungsrechtliche Einzelentscheidungen immer besser sei als die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder Generalklauseln im Straftatbestand selbst.⁷⁴

weltgüter als eigenständiges Schutzgut des Strafrechts angenommen. Das bedeutet, dass es für die Strafbarkeit ausreicht, wenn die Tat allein Schäden für die Umwelt hervorruft.

71 Vgl. Kühl (Anm. 66), FS Lackner, S. 815, 827 ff., 834 ff.; Winkelbauer, Wolfgang, Die strafrechtliche Verantwortung von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, in: NStZ 1986, 149 f.; 同前注 1, 董邦俊文, 第 131 页.

72 BVerfGE 75, 329, 342; 14, 174, 185 f.

73 BVerfGE 75, 342 ff.; 同前注 2, 刘夏书, 第 14–16 页.

74 Winkelbauer (Anm. 65), S. 36.

Diese herrschende Meinung ist aber nicht überzeugend, weil ihre Ausgangsthese unzutreffend ist. Bei Abhängigkeit des Strafrechts von ungebundenen verwaltungsrechtlichen Einzelentscheidungen sei die Einhaltung des Bestimmtheitsgrundsatzes nicht mehr möglich. Damit kann man überhaupt behaupten, dass es dann konsequent wäre, die Unzulässigkeit der Regelungstechnik zu bejahen. Der Grund, warum man hierbei in ein Dilemma gerät, liegt darin: die Auffassung, dass der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz auch für die in Straftatbeständen in Bezug genommenen verwaltungsrechtlichen Normen gelten soll, ist kaum tragfähig.

Infolgedessen sollen Art. 103 II GG und § 3 cStGB in problematischen Fällen nicht für die in Bezug genommenen verwaltungsrechtlichen Rechtsverordnungen oder die Gesetze, die durch Verwaltungsakte konkretisiert werden, sondern allein für die strafrechtlichen Tatbestände gelten.⁷⁵ Das heißt, dass verwaltungsrechtlich bestimmte oder vollstreckbare Pflichten zwar in Einzelfällen begründet werden müssen, aber die Pflichten müssen sich nicht unmittelbar aus einem formellen Gesetz ergeben. Sinn des Art. 103 II GG und § 3 cStGB ist, dass die Entscheidung über den Einsatz des Strafrechts dem Parlament oder dem Volkskongress zugewiesen wird.⁷⁶ Der förmliche Gesetzgeber hat die Entscheidung getroffen, dass eine vom Strafrecht unabhängige rechtliche Ordnung Strafrechtsschutz enthalten soll. Es wird bestraft – neben weiteren Strafbarkeitsvoraussetzungen –, dass die betroffene Umweltnutzung gegen eine verwaltungsrechtlich verbindliche Anordnung verstößt. Dadurch ist der Strafrechtsschutz formalisiert. Aus der Sicht des Normunterworfenen ist es auch eindeutig, dass ein Verstoß gegen eine aus Rechtsverordnung oder rechtlich verbindlichem Verwaltungsakt gefolgerte verwaltungsrechtliche Pflicht – ohne Rücksicht auf ihren Inhalt – mit Strafe belegt sein kann.⁷⁷

Daher hat die jeweilige Behörde sich bei Erlass einer Rechtsverordnung oder eines Verwaltungsakts ausschließlich nach den Regelungen im jeweiligen Fachgesetz zu richten und entscheidet nicht über die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit strafrechtlicher Begriffe.⁷⁸ Voraussetzung für die Befolgung des Bestimmtheitsgrundsatzes im Bereich des Strafrechts ist nur, dass die betroffene Rechtsverordnung und der betroffene Verwaltungsakt nicht gegen die allgemeinen öffentlich-rechtlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen verstoßen. Daher kann das Strafrecht auch ohne Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz eine Zuwiderhandlung gegen bloß wirksame, materiell aber rechtswidrige Verwaltungsakte unter Strafe stellen. Demnach setzt beispielsweise § 327 II dStGB nicht voraus, dass das dort in Bezug genommene BImSchG seinerseits dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügen muss. Die Genehmigungspflicht des Anlagenbetriebs muss ausschließlich nach verwaltungsrechtlichen Kriterien erfüllt werden. Insbesondere darf eine verwaltungsrechtliche Pflicht i. S. v. § 330d Nr. 4 dStGB den Anforderungen aus Art. 103 II GG nicht genügen, denn die Voraussetzung gesetzlicher Be-

75 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 40.

76 Ransiek, Andreas, Gesetz und Lebenswirklichkeit, 1989, S. 47 ff.; 张明楷: 《刑法学(上)》, 法律出版社 2021 年版, 第 56 页.

77 Ransiek (Anm. 33), Rn. 24.

78 Ransiek (Anm. 33), Rn. 24.

stimmtheit könnte von einer durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag oder einen Verwaltungsakt nie erfüllt sein.⁷⁹

6.2. Die Notwendigkeit einer Relativierung der Verwaltungsakzessorietät

Die Verwaltungsakzessorietät ist eine logische Konsequenz dessen, dass der Strafgesetzgeber darauf verzichtet hat, die strafrechtliche Verbotsmaterie komplett neu zu formulieren, sondern eine Harmonisierung von Umweltverwaltungsrecht und Umweltstrafrecht anstrebt. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass das Strafrecht selten Lebensbereiche ungeregelt vorfindet, sondern bereits durch andere Bereiche des Rechts vorformulierte Rechtsgüter schützen soll.⁸⁰

Nach dem oben Erwähnten ist es nicht ersichtlich, wie eine Ablösung von Umweltverwaltungsrecht erfolgen könnte. Daher ist die Abhängigkeit des Strafrechts von verwaltungsrechtlichen Vorregelungen im Grundsatz unvermeidbar, auch wenn die Frage danach, warum das Strafrecht über das Umweltverwaltungsrecht hinaus überhaupt eigenständigen Umweltschutz betreiben sollte, nicht einstimmig beantwortet werden kann.

Allerdings lässt es sich durchaus berechtigt sagen, dass die Verwaltungsakzessorietät relativiert sein muss, wenn die Abhängigkeit des Strafrechts vom Verwaltungsrecht de lege lata anerkannt wird. Der Grund liegt darin: Auf tatsächlicher Ebene basiert die Festlegung der Strafbarkeit von Umweltstraftaten auf einer Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden, die auf die unterschiedliche Zielsetzung von Verwaltungs- und Strafrecht zurückgeführt wird. Als Beispiel kann man berücksichtigen, dass, während das Strafrecht nur den vergangenen Einzelfall erfasst, die Umweltbehörden daran interessiert sind, auf Dauer und in Kooperation mit den Betroffenen längerfristige Lösungen zu finden, wobei den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens Rechnung zu tragen ist.⁸¹ Aufgrund dessen ist es durchaus möglich, dass der Regelungsinhalt der Strafvorschriften von verwaltungsrechtlich verbindlicher Anordnung abweicht. Dadurch taucht die Frage des Geltungsvorrangs auf. Mit der Relativierung der Verwaltungsakzessorietät kann einerseits vermieden werden, dass die eigenständigen Zielsetzungen des Strafrechts nicht realisierbar sein können. Andererseits kann dadurch auch gewährt werden, dass die strafrechtliche Normsetzungsbefugnis zuletzt an der Hand des Strafgesetzgebers liegt, indem die Verwaltungsakzessorietät keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Normenhierarchie und den Grundsatz der Gewaltenteilung oder der Arbeitsteilung darstellt.

6.3. Die verfassungskonforme relative Verwaltungsakzessorietät

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Relativität der verfassungskonformen Verwaltungsakzessorietät wie folgt aussehen soll:

79 Heghmanns, Michael, Grundzüge einer Dogmatik der Strafbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln, 2000, S. 100 ff.

80 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 43.

81 Ransiek (Anm. 33), Rn. 51; 同前注 2, 刘夏书, 第 16–17 页.

6.3.1. Die begriffliche Akzessorietät ist nicht abschließend. Sie verpflichtet den strafrechtlichen Rechtsanwender grundsätzlich, den strafrechtlichen Tatbestandsmerkmalen die Bedeutung zu Grunde zu legen, die sie durch die Verwaltungsnormen bekommen haben. Aber das Vorliegen der Ausnahme ist auch strafrechtlich erlaubt: Wenn ein Straftatbestandsmerkmal verwaltungsrechtlich durch Auslegung eine Bedeutung bekommen hat, die nicht mehr vom Wortlaut der Strafvorschrift gedeckt ist, muss die Strafvorschrift den Geltungsvorrang genießen. Da für das Strafrecht eine verfassungsrechtlich vorgegebene strikte Wortlautbindung gilt, muss für solche Fälle die einschränkende, notfalls eigenständige strafrechtliche Auslegung gefunden werden.⁸²

Hierbei muss insbesondere noch darauf hingewiesen werden, dass eine solche Begriffsbildung im Umweltstrafrecht problematisch sein könnte, solange sie nicht zu einer Einschränkung der Strafbarkeit führt. Denn aus der ausdehnenden strafrechtlichen Interpretation ergibt sich, was nach allgemeiner Ansicht vermieden werden muss: Eine Bestrafung verwaltungsrechtlich erlaubten Verhaltens.

Vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips – insbesondere der Gewährung der eigenständigen Zielsetzungen des Umweltstrafrechts – kann man dieses Problem zweistufig lösen: Zunächst muss man anerkennen, dass die eigenständige Bestimmung des strafrechtlichen Tatbestandsmerkmals grundsätzlich unter den folgenden Voraussetzungen zulässig sein soll, nämlich dann, wenn sie dem Rechtsgüterschutz dient und das Tatbestandsmerkmal nicht im Einzelfall verwaltungsrechtlich – auch durch behördliche Entscheidung – definiert ist.⁸³ Sind die beiden Voraussetzungen erfüllt, gilt die eigenständige Begriffsbildung als rechtlich erlaubt. Aber wenn die zweite Voraussetzung nicht erfüllt wird bzw. wenn die eigenständige Bestimmung des strafrechtlichen Tatbestandsmerkmals auch im Einzelfall verwaltungsrechtlich festgelegt wird, muss man weiter prüfen, ob die abweichende Begriffsbildung ausdrücklich durch einen Tatbestand in Verbindung mit der strafrechtlichen Regelung über Begriffsbestimmungen nach § 330d dStGB oder § 96 cStGB vorgegeben ist. Wenn die Frage mit einem Ja beantwortet werden kann, stellt die Begriffsbildung immer noch eine rechtlich Zulässige dar.⁸⁴ Die oben dargelegte Prüfungsreihenfolge kann anhand zweier Beispiele verdeutlicht werden:

Erstes Beispiel: Im chinesischen Umweltstrafrecht sind das Ablassen, die Entsorgung und die Behandlung radioaktiver Abfälle nach § 338 cStGB mit Strafe bedroht. Im Gegensatz dazu versteht man im Umweltverwaltungsrecht nach dem § 54 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung radioaktiver Verschmutzung (《放射性污染防治法》) und nach den § 36 ff. der Verordnung zum Sicherheitsmanagement radioaktiver Abfälle (《放射性废物安全管理条例》) unter dem „unerlaubten Umgang“ die Entsorgung, die Ablagerung und die Behandlung. Hierbei legt man fest, dass die Hereinnahme der Verhaltensweise „Ablassen“ in den Be-

82 Vgl. dazu Heghmanns (Anm. 79), S. 131 ff.

83 Vgl. BGH 26.4.1990 – 4 StR 24/90, BGHSt 37, 21 (24) = NJW 1990, 2477 ff. (2478); Rogall, Klaus, Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, Alte Streitfrage, neues Recht, in: GA 1995, 299 ff. (302).

84 Vgl. Schmitz (Anm. 6), Rn. 44.

reich der Strafbarkeit bedenkenlos dem Schutz der Umweltrechtsgüter dient. Zudem wird diese Verhaltensweise auch nicht im Verwaltungsrecht festgelegt. Dann gilt diese eigenständige Begriffsbildung des Strafrechts als rechtlich erlaubt.

Zweites Beispiel: Der Begriff der „kerntechnischen Anlage“ soll im deutschen Recht nach der Neufassung der AtomG nur noch ortsfeste und nicht mehr wie früher auch ortsveränderliche Anlagen erfassen. Im Vergleich dazu ist eine solche unterschiedliche Behandlung im deutschen Strafrecht nach § 330d I Nr. 2 dStGB nicht ersichtlich. Hier braucht man auch nicht in Frage zu stellen, dass ein solcher Begriff der „kerntechnischen Anlage“ auf den Schutz der Umweltrechtsgüter abzielt. Weiterhin achtet man darauf, obwohl die Definition im Strafrecht und die im AtomG voneinander divergieren, dass die abweichende Begriffsbildung ausdrücklich in § 325 i. V. m. § 330d I Nr. 2 dStGB geregelt ist. Daher gilt eine solche Begriffsbildung auch nicht als rechtlich unzulässig.

6.3.2. Nach dem Dargelegten verstoßen die Blankett-Tatbestände nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, wenn die blankettausfüllende Norm erkennbar und ihrerseits hinreichend bestimmt ist. Diese Prüfung läuft auch zweistufig ab: Zunächst wird geprüft, ob sich Bedenken aus dem Einzeltatbestand ergeben können, so etwa bei § 329 III dStGB im Hinblick auf die dort geforderte „Schutzzweckbestimmung“. Wenn der Schutzzweck sich nicht eindeutig aus der entsprechenden Ausfüllungsnorm ergeben könnte, stellt der Blankett-Tatbestand einen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz dar. Nach dessen Verneinung prüft man weiterhin, ob die Einzeltatbestände i. V. m. den relevanten allgemeinen verbindlichen Regelungen der Begriffsbestimmungen (wie z. B. § 330d dStGB und § 96 cStGB) ausreichend bestimmt sind. Grundsätzlich nicht genügen können zum Beispiel § 338 i. V. m. § 96 cStGB, nach dem jede Verletzung einer beliebigen Schutzvorschrift ausreichen soll, da dadurch die Reichweite der in § 338 cStGB genannten Rechtsquellen uferlos wird. Infolgedessen wird darauf hingewiesen, dass die chinesischen strafrechtlichen Regelungen der §§ 338 ff. i. V. m. § 96 cStGB einen eindeutigen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz darstellen. Die „staatlichen verwaltungsrechtlichen Regelungen“ i. S. d. §§ 338 ff. cStGB können nur dann einen Bezug zu den Straftatbeständen der Umweltdelikte begründen, wenn ihr Zweck darin besteht, vor Gefahren oder schädlichen Einflüssen auf die Umwelt zu schützen.⁸⁵

6.3.3. Unter Verwaltungsaktakzessorietät versteht man im Grundsatz die Abhängigkeit von der Wirksamkeit des Verwaltungsakts. Der Grund der Kritik liegt darin: Zunächst verstoße die Ankoppelung an die Rechtmäßigkeit nach dem Dargelegten gegen den Grundsatz der Normenhierarchie und den Grundsatz der Gewaltenteilung oder den der Arbeitsteilung, zudem genüge sie auch nicht dem Bestimmtheitsgebot. Daher gelte ein solches absolutes Verständnis der Verwaltungsaktakzessorietät in Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip als verfassungswidrig. Daneben brauche man den Begriff „Verwaltungsaktakzessorietät“ nicht mehr, wenn man die Abhängigkeit von der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts für maßgebend

85 Siehe dazu田国宝:《我国污染环境罪立法检讨》,《法学评论》2019年第1期,第170–171页.

hält. Denn nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts stellt jeder Verwaltungsakt eine Verkörperung bzw. Konkretisierung einer Verwaltungsnorm dar. Wenn die rechtliche Verbindlichkeit eines Verwaltungsakts an eine Verwaltungsnorm gebunden sei, entscheide die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsnorm – bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen des strafrechtlichen Tatbestands – über die Strafbarkeit des Verhaltens. Aufgrund dessen sei der Begriff „Verwaltungsaktakzessorietät“ überflüssig.

Ein nachvollziehbares Verständnis der Verwaltungsaktakzessorietät soll wie folgt lauten: Wenn die Abhängigkeit von der Wirksamkeit des Verwaltungsakts für maßgebend gehalten wird, kann das Strafrecht ein materiell und formell verwaltungsrechtliches Verhalten unter keinen Umständen mit Strafe belegen. Andererseits führt die Nichtigkeit des Verwaltungsakts zu einer *ex tunc*-Unwirksamkeit. Demgemäß löst sie also weder eine Folgepflicht der Adressaten aus, noch kann er ihr als Unrechtsausschließungsgrund dienen.⁸⁶

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob das Strafrecht in jedem Fall an einen vollziehbaren oder wirksamen, materiell-rechtlich aber rechtswidrigen Verwaltungsakt gebunden sein soll:

Bei einem vollziehbaren belastenden Verwaltungsakt an einen Bürger soll eine solche Berücksichtigung der Rechtswidrigkeit unbedingt bejaht werden. Die Einheit der Rechtsordnung fordert hier jedenfalls nicht, dass das Strafrecht der Verwaltungsnorm streng folgt, sondern die Strafbarkeit kann im Interesse des Betroffenen zusätzlich die materielle Rechtmäßigkeit des ihn belastenden Verwaltungsakts verlangen. Denn wenn der Verwaltungsakt rechtlich unerlaubt ist, kann man die strafrechtliche Reaktionsbedürftigkeit mit der Begründung verneinen, dass es im Strafrecht nicht um die Bestrafung bloßen Verwaltungsungehorsams geht.⁸⁷

Eine Berücksichtigung der Wirksamkeit des betroffenen rechtswidrigen Verwaltungsakts ist unter Umständen auch dann nicht gegeben, wenn er für den Bürger begünstigend wirkt. Im deutschen und chinesischen Strafrecht wird die strafrechtliche Reaktionsbedürftigkeit des verwaltungsrechtlich wirksamen Verwaltungsakts für den Teilbereich festgelegt, in dem der Betroffene eine Handlung auf Grund einer durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Einzelentscheidung der Verwaltung ausführt (Rechtsmissbrauchsklausel).⁸⁸ Der Unterschied besteht nur darin, dass, während im deutschen Strafrecht die bedingte Gebundenheit im § 330d I Nr. 5 dStGB gesetzlich angeordnet wird, ein solches Verständnis der Gebundenheit im chinesischen Schrifttum nur weitergehend anerkannt wird. Das zeigt schon deutlich die Friktion: Nach dem deutschen und dem chinesischen Verwaltungsrecht können die durch Drohung, Bestechung, Kollusion usw. erlassenen begünstigenden Verwaltungsakte zurückgenommen werden.⁸⁹ Erst danach wird der rechtswid-

86 Saliger (Anm. 1), S. 109; 车浩:《阶层犯罪论的构造》, 法律出版社 2018 年版, 第 240 页.

87 Vgl. Saliger (Anm. 1), Rn. 115 ff.

88 Siehe dazu Saliger (Anm. 1), Rn. 101 ff.; 同前注 86, 车浩书, 第 239–243 页.

89 Detterbeck (Anm. 26), Rn. 759; 同上注 22, 章剑生书, 第 318–324 页.

rige Verwaltungsakt verwaltungsrechtlich unwirksam. Den Gegensatz dazu bildet seine strafrechtliche Beurteilung. Eine Handlung, die auf Grund eines rechtsmissbräuchlich erlangten Verwaltungsakts ausgeführt wird, soll im Strafrecht von Anfang an als eine Handlung ohne Genehmigung angesehen werden und daher als strafrechtlich nicht erlaubt gelten. Daraus lässt sich erkennen, dass die verwaltungsrechtliche Regelung über das Strafrecht abgeändert wird und faktisch nicht mehr gilt. Auch wenn ein rechtsmissbräuchlich erlangter Verwaltungsakt noch wirksam ist, kann der Adressat sich nicht darauf berufen, dass er sich nicht strafbar machen kann, wenn er eine dem Verwaltungsakt entsprechende Umweltbeeinträchtigung vornimmt.

Eine derartige bedingte Abhängigkeit vom Verwaltungsrecht ist überzeugend. Für sie spricht vor allem, dass die gesamte materielle Verwaltungsrechtslage Gegenstand des Strafprozesses bildet und nicht auf die Prüfung besonderer grober Fehler, die zu Nichtigkeit des Verwaltungsakts führen, beschränkt ist.⁹⁰ Außerdem kann der begünstigte Adressat außerhalb der Fälle der Rechtsmissbrauchsklausel von der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts ausgehen, und es kann ihm nicht die Pflicht auferlegt werden, den Verwaltungsakt auf seine Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.⁹¹ Schließlich wäre die Bindung an das materielle Verwaltungsrecht damit ohnehin weitgehend unerheblich, da in aller Regel ein unvermeidbarer Irrtum über die Rechtmäßigkeit der Erlaubnis geltend gemacht würde.⁹²

Literaturverzeichnis (ohne chinesischsprachige Literatur):

- Breuer, Rüdiger, Verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Umweltschutz – Vom Ersten zum Zweiten Umweltkriminalitätsgesetz, in: JZ 1994, 1077, 1083 ff.
- Detterbeck, Steffen, Öffentliches Recht, 20. Aufl. 2022.
- Franzheim, Horst, Buchbesprechung: Olaf Hohmann, Das Rechtsgut der Umweltdelikte, Grenzen des strafrechtlichen Umweltschutzes, in: GA 1992, 479 ff.
- Freund, Georg/Rostalski, Frauke, Strafrecht AT, 2019.
- Frisch, Wolfgang, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht: Zum Verhältnis von Umweltverwaltungsrecht und Strafrecht und zur strafrechtlichen Relevanz behördlicher Genehmigungen, 1993.
- Gallas, Wilhelm, Studien zum Unterlassungsdelikte, 1989.
- Grzeszick, Bernd, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, 94. Aufl., 2021.
- Heghmanns, Michael, Grundzüge einer Dogmatik der Strafbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln, 2000.
- Jescheck, Hans-H., Entwicklung, Aufgaben und Methoden der Strafrechtsvergleichung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 181/182, 1955.
- Jescheck, Hans-H./Weigend, Thomas, Strafrecht AT, 5. Aufl. 1996.
- Kloepfer, Michael/Heger, Martin, Umweltstrafrecht, 2014.

90 Ransiek (Anm. 33), Rn. 48.

91 同前注, 车浩书, 第 241–242 页.

92 Ransiek (Anm. 33), Rn. 48.

- Kühl, Kristian, Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Bediensteten von Betrieben für Gewässerverunreinigungen und ihre Begrenzung durch den Einleitungsbescheid, in: Küper, Wilfried (Hrsg), FS für Karl Lackner, 1987, 815 ff.
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian, Kommentar zum StGB, 2018.
- Meinberg, Volker, Anm. zu AG Nördlingen, in: NStZ 1986, 315 ff.
- Ransiek, Andreas, Gesetz und Lebenswirklichkeit, 1989.
- Ransiek, Andreas, in: Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-U., Strafgesetzbuch 2017.
- Rogall, Klaus, Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, Alte Streitfrage, neues Recht, in: GA 1995, 299 ff.
- Rudolphi, Hans-J., Primat des Strafrechts im Umweltschutz?, in: NStZ 1984, 248 ff.
- Saliger, Frank, Umweltstrafrecht, 2020.
- Schall, Hero, Umweltschutz durch Strafrecht: Anspruch und Wirklichkeit, in: NJW 1990, 1256 ff.
- Schmitz, Roland, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2019,
- Schmitz, Roland, Verwaltungshandeln und Strafrecht, 1992.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst/Cramer, Peter u. a., Strafgesetzbuch. Kommentar. 30. Aufl. 2019.
- Tiedemann, Klaus/Kindhäuser, Urs, Umweltstrafrecht – Bewährung oder Reform?, in: NStZ 1988, 337 ff.
- Winkelbauer, Wolfgang, Die strafrechtliche Verantwortung von Amtsträgern im Umweltstrafrecht, in: NStZ 1986, 149 f.
- Winkelbauer, Wolfgang, Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, 1985.
- Zhang, Zhengyu, Der Straftatbegriff im chinesischen und deutschen Strafrecht, 2017.
- Zhao, Yang/Richter, Thomas, Objektive Tatseite in China, in: Sieber, Ulrich/Cornils, Karin, Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung, Teilband 1, 2009.

