

Empirische Normgeneseforschung Theorie, Methode und erste Ergebnisse eines Projekts zur Umweltstrafrechtssetzung

Werner Rüther
Universität Köln

1. Allgemeine Problemstellung

Das hier beschriebene Projekt¹ soll einen Beitrag zur empirischen Erforschung der Strafrechtssetzung leisten und dabei am Beispiel des Umweltstrafrechts den Einfluß von Wissenschaft, Ministerialbürokratie, Parlament, politischen Parteien und vor allem auch von gesellschaftlichen Interessengruppen analysieren. Das Umweltstrafrecht bietet sich für eine solche Analyse an, weil hier zusammengedrängt auf einen überschaubaren Zeitraum von rund 10 Jahren (1970 – 1980) eine gesellschaftliche Definition einer neuen Art von Kriminalität stattgefunden hat, die im Vergleich zu so manchen Formen klassischer Kriminalität nur wenig vorstrukturiert war. Aus einem anfangs relativ unbewußten und wenig normierten Problembereich entwickelte sich im Verlauf der 70er Jahre eine Vielzahl von offiziellen Umweltschutznormen, die nicht selten im Gegensatz zu bis dahin vorherrschenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und Interessen stehen und zu denen (als „ultima ratio“) auch strafrechtliche Sanktionsnormen gehören.

In dem bereits begonnenen Forschungsvorhaben geht es dabei

- sowohl um die Beschreibung und Analyse der Genese jener dem Umweltstrafrecht vorgelagerten informellen bewußtseinsbildenden gesellschaftspolitischen Prozesse im Bereich des Umweltschutzes (*Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem*)
- als auch konkret um die Beschreibung und Analyse der *Genese der gesellschaftlichen Definition von Umweltkriminalität* durch die Schaffung des 18. Strafrechtsänderungsgesetzes² – Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vom 28.3.1980 – unter Berücksichtigung der verschiedenen (formellen und informellen) Einflußbereiche.

2. Zum Stand der kriminalsoziologischen Normgeneseforschung (allgemein)

Die empirische Erforschung der Genese von Strafrechtsnormen ist bis zum heutigen Zeitpunkt in der Bundesrepublik Deutschland immer noch mehr Programm als Wirklichkeit.

Ausgehend von den theoretischen Überlegungen des sogenannten Definitionsansatzes (bzw. labeling approach) in der Kriminalsoziologie, der vor allem die Frage der Definition von abweichendem bzw. kriminellem Verhalten im Gegensatz zur Frage nach den Ursachen eines solchen Verhaltens in den Mittelpunkt der Analyse stellt, wurde etwa seit Anfang der 70er Jahre vor allem von Kriminalsoziologen immer wieder das in der Bundesrepublik bestehende Defizit im Bereich der empirischen Erforschung der strafrechtlichen Normsetzung und damit der allgemeinen offiziellen Definition von Kriminalität beklagt und wurden konsequenterweise konkrete Forschungsprojekte zur Ausfüllung dieses Defizits gefordert.³ Das hier geplante Projekt soll zur Ausfüllung dieses Defizits einen Beitrag leisten, denn der tatsächliche Umfang begonnener und vor allem schon abgeschlossener empirischer Projekte im Bereich der Normgenese ist zu Beginn der 80er Jahre immer noch recht schmal.

Relativ breit ist dagegen der Umfang von mehr zusammenfassenden und theoretischen Überblicksartikeln zur Normgenese.⁴ Dabei zeigt sich, daß im Bereich der Normgeneseforschung unterschiedliche theoretische Ansätze verfolgt werden:

- Zum einen führt man die Bestimmungsgründe für Normsetzungsprozesse vor allem auf makrostrukturelle Faktoren (wie z. B. ökonomische Strukturen; Herrschaftsstrukturen und Machtverhältnisse, Ideen und Ideologien) zurück.
- Zum anderen sieht man die wesentlichen Einflußfaktoren vor allem bei konkreten Akteuren, Institutionen, Parteien, Berufs- bzw. Bevölkerungsgruppen und der Durchsetzung ihrer speziellen Interessen (sog. Interessengruppen- oder interessentheoretischer Ansatz).

Das erste größere empirische Normgeneseprojekt, das in der Bundesrepublik Deutschland von H. Haferkamp⁵, einem wesentlichen Initiator auf diesem Gebiet, durchgeführt wurde und die Erforschung der strafrechtlichen Veränderungen aller Diebstahlsnormen von 1961 – 1975 zum Gegenstand hat, geht mehr oder weniger deutlich von letzterem Ansatz aus (Interessengruppen). Anhand einer inhaltsanalytischen Auswertung von zwei Tageszeitungen und den dort formulierten Normforderungen von gesellschaftlichen Gruppen kommt Haferkamp zu dem Ergebnis, daß bezüglich der offiziellen Normänderungen im Bereich des Diebstahlsverbots

von 1961 – 1975 kein nennenswerter Einfluß von bestimmten herrschenden und herrschaftsstützenden gesellschaftlichen Gruppen feststellbar ist. Von wesentlicher Bedeutung sind nach seinen Ergebnissen vor allem bestimmte Politikphasen (unterschieden nach „konservativen“ und „reformorientierten“ Phasen). Das in diesem Forschungsprojekt erzielte Ergebnis ist jedoch keinesfalls auf alle anderen strafrechtlichen Normsetzungsprozesse generalisierbar. Man muß es zunächst sehen als mögliches Produkt der angewandten Methode (Inhaltsanalyse von Tageszeitungen) und des ausgewählten Gegenstandsbereichs (Änderung sämtlicher Diebstahlverbotsnormen von 1961 – 1975).

Um der drohenden Gefahr einer Generalisierung der Ergebnisse und einer damit verbundenen selektiven Interpretation dieser ersten größeren Normgeneseforschung entgegenzuwirken⁶, ist es unbedingt (und nun erst recht) erforderlich, weitere Normgeneseprojekte anzuschließen/⁷ die möglichst a) ergänzende methodische Zugänge suchen⁸ und b) andere Gegenstandsbereiche zum Inhalt haben⁸.

ad a) Das bisher angewandte methodische Instrumentarium der Normgeneseforschung besteht fast ausschließlich aus inhaltsanalytischen Verfahren und ist damit von vornherein eingeschränkt. Neben der Inhaltsanalyse können auch Beobachtungsverfahren und der Einsatz von Umfragen in der Bevölkerung und bei speziell von der Norm betroffenen Bevölkerungsgruppen sehr sinnvoll sein (Haferkamp, 1980, S. 115). Derartige Befragungen können erste Antworten auf die möglicherweise zentrale Frage nach den zugrundeliegenden gruppenspezifischen Interessen geben.⁹

ad b) Der zu untersuchende Gegenstandsbereich (d. h. der abhängige Variablenbereich) von bisherigen Normgeneseprojekten bezieht sich in der Regel auf sämtliche Strafrechtsänderungen einer bestimmten Periode¹⁰ und ist von daher sehr umfassend und allgemein gehalten. Ein weiterer Zugang zur Durchführung von Normgeneseforschungsprojekten besteht in der Beschränkung auf einzelne ganz konkrete Normsetzungsprozesse, wie es die empirischen Untersuchungen von Scheerer (1982) bezüglich des Betäubungsmittelgesetzes und von Liedtke (1980) bezüglich des Datenschutzgesetzes zeigen. Eine derartige Konkretisierung erlaubt möglicherweise eine exaktere Lokalisierung von informellen gruppenspezifischen Einflüssen (= informellen Norminteressen) und damit auch einen besseren Zugang zur Überprüfung des interessentheoretischen Ansatzes im Bereich der Normgeneseforschung.

Trotz bisher nicht bestätigender Ergebnisse (vgl. Waldmann 1979; Haferkamp 1980) spricht also zur Zeit nichts für einen grundsätzlichen Abschied von einem solchen Ansatz.

Im Gegenteil: es lassen sich konkrete Kriminalitätsnormgeneseprozesse anführen, wie z. B. der des Umweltstrafrechts, bei dem die Gegensätze und Konflikte mit bisherigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und Interessen offensichtlich scheinen, zu denen es jedoch noch keine exakten empirischen Überprüfungen gibt.

3. Zum Stand der Normgeneseforschung (speziell zum Umweltschutz)

Was den gesellschaftlichen Problembereich des Umweltschutzes angeht, so handelt es sich hier um einen noch vor etwa 10 Jahren relativ unbewußten und relativ unregulierten Problembereich (vgl. Reh binder 1970), bei dem eine enorme Entwicklung zu einem System von allgemeinen und offiziellen Schutznormen stattgefunden hat, zu denen als „ultima ratio“ zur Durchführung auch strafrechtliche Sanktionsnormen gehören (vgl. Hermann 1979).

Bedenkt man die sehr große gegenwärtige und vor allem auch zukünftige Bedeutung, die der Bereich des Umweltschutzes für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung darstellt, so liegt es auf der Hand, daß eine Normgeneseforschung in diesem Bereich nicht nur von rein theoretischem Interesse sein kann, sondern auch in den Katalog ganz konkreter und zentraler gesellschaftspolitischer Fragen eingebettet ist.¹¹

Die strafrechtliche Setzung des allgemeinen Definitionsrahmens für Umweltkriminalität durch das 18. Strafrechtsänderungsgesetz – Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vom 28.3.1980 – ist vorläufiger Endpunkt eines relativ komplexen, aber dennoch überschaubaren Normgeneseprozesses und bisher sozialwissenschaftlich empirisch noch vollkommen unerforscht.

4. Zum theoretischen Hintergrund der Untersuchung

Als theoretischer Ansatz bietet sich der „Definitionsansatz“ (Labeling approach) an. Im Rahmen des Definitionsansatzes hat man zu zeigen versucht, daß ein bestimmtes Verhalten seine gesellschaftliche Definition und Bewertung nicht automatisch mitliefert, sondern daß diese erst im Verlaufe eines langen Prozesses an dieses Verhalten herangetragen wird. Am Beispiel der klassischen Delikte, die (wie z. B. Diebstahl) als definierte Kriminalität in einem historischen Prozeß gewachsen sind und zum gegenwärtigen Zeitpunkt juristisch vielfach als sehr ausformuliert und durchstrukturiert erscheinen, stieß der Definitionsansatz (vor allem in seiner radikalen Version – siehe Sack 1968 –) immer wieder auf entweder vollkommenes Unverständnis oder aber auf (zum Teil

nachvollziehbare) mehr oder weniger große Zurückhaltung und Verständigungsschwierigkeiten. Die Variabilität, Flexibilität und gesellschaftliche Genese der Definition von bestimmten Formen der klassischen Kriminalität blieb vor allem für die Perspektive der juristisch-dogmatischen Strafrechtsanwendung unklar bis unsichtbar. Am Beispiel der Umweltkriminalität ist es hingegen sehr gut möglich, diesen Prozeß der gesellschaftlichen Genese der Definition von Kriminalität einem breiteren Personenkreis bewußt zu machen und zu verdeutlichen; denn hier ist vor dem Hintergrund gesellschaftlicher makrostruktureller, technologischer Entwicklungen in einem relativ kurzen Zeitraum eine Form von Kriminalität durch die gesellschaftlichen Bewußtmachungs- und Normsetzungsprozesse im wahrsten Sinne des Wortes fast vollständig neu geschaffen worden.

Die Definitionsvariabilität in diesem neuen Kriminalitätsbereich ist auch nach der Schaffung der Umweltgesetze der letzten 10 Jahre immer noch erheblich. Berücksichtigt man zudem noch die Aktualität und Zukunftsrelevanz der Umweltproblematik allgemein, so bietet sich ein Normgeneseprojekt in diesem Bereich vor dem theoretischen Hintergrund des Definitionsansatzes als ideal an.

5. Zur Methode der Untersuchung

Da im Bereich der strafrechtlichen Normgeneseforschung bisher nur sehr wenige empirische Arbeiten vorliegen, erhält die Untersuchung notwendigerweise einen mehr explorativen Charakter. Das heißt es geht vorwiegend darum, zunächst einmal einen realistischen Überblick über die relativ unbekannten Mechanismen und Prozesse im Bereich der Normgenese zu bekommen, und es geht weniger darum, bereits klar formulierte Hypothesen über reale Zusammenhänge zu überprüfen und zu testen.¹² Dies legt methodisch die Konzentration auf folgende Techniken der empirischen Sozialforschung nahe:

- Akten- und Dokumentenanalyse
- Experteninterviews.

Im Rahmen der Akten- und Dokumentenanalyse soll zunächst einmal möglichst das gesamte offizielle Material gesammelt werden, das im Rahmen der Normgenese zum Umweltstrafrecht angefallen ist. Hierzu gehören:

- offizielle Materialien der Bundesregierung (vor allem vom Justiz- und Innenministerium),
- sämtliche Parlamentsprotokolle (speziell auch Ausschußprotokolle von Bundestag und Bundesrat),
- Stellungnahmen und Materialien von Verbänden und Interessengruppen,
- Beiträge und Publikationen von Wissenschaftlern.

Zur Erleichterung des Zugangs zu den einzelnen Materialien und Dokumenten gibt es in der Bundesrepublik Deutschland eine relativ große Anzahl von Dokumentations- und Informationssystemen, die vielfach auf EDV-Basis arbeiten.¹³ Das einschlägige Material aus den Bereichen „Parlament, Regierung, Parteien, Medien, Wissenschaft“ kann somit in großem Umfang durch Inanspruchnahme dieser Dokumentations- und Informationssysteme gesammelt werden. Zur Beschaffung der Stellungnahmen der verschiedenen Verbände und Interessengruppen haben wir eine schriftliche Anfrage an über 100 einschlägige Organisationen und Gruppen gerichtet, von denen über 80 % geantwortet haben.

Mit Hilfe der Experteninterviews sollen dann möglichst jene Mechanismen und Prozesse aufgehehlt werden, die auch anhand der offiziellen Materialien und Dokumente im Dunkeln geblieben sind und die die mehr informellen Hintergrundinformationen berühren, die häufig eine sehr bedeutende Rolle spielen. Zur Durchführung der Experteninterviews ist es erforderlich, ein Interviewleitfaden zu erstellen, der die wesentlichen interessierenden Themen und Gesichtspunkte zusammenfaßt. Dieser Leitfaden sollte möglichst nach einer ersten Durchsicht und Analyse der offiziellen Dokumente konstruiert werden. Die zu befragenden Experten sollten aus allen relevanten Einflßbereichen auf den Normgeneseprozeß stammen (Regierung, Parlament, Parteien, Verbände, Interessengruppen, Wissenschaft). Eine wesentliche Schwierigkeit bei den Experteninterviews liegt ähnlich wie bei der Dokumentenanalyse auch in der Zugangsproblematik.¹⁴

Zur Erhebung der Norm- und Wertvorstellungen bezüglich des Umweltschutzes in der Bevölkerung (die im Zusammenhang mit der offiziellen Normsetzung zu sehen ist) sind repräsentative Befragungen erforderlich, die in der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren zentral vom Internationalen Institut für Umwelt und Gesellschaft (Berlin) auf repräsentativer Basis durchgeführt werden. Aus diesem Grunde ist es für uns möglich, auf eigene Befragungen zum Umweltbewußtsein zu verzichten und auf vorliegendes Sekundärmaterial zurückzugreifen.¹⁵

Die relativ günstige Daten- und Materiallage zum Bereich des Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland gab uns die Möglichkeit, bereits im Anschluß an die erste Projektphase, die vorwiegend aus der Materialsammlung bestand, einige quantitative Auswertungen vorzunehmen; diese betreffen vorwiegend die Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem, welche der eigentlichen Genese des Umweltstrafrechts vorgelagert ist; über diese ersten Ergebnisse soll im folgenden berichtet werden.

6. Erste empirische Ergebnisse zur „Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem“

6.1 Historische Entwicklung des „Umweltschutzes“ (seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis 1945)

Die Belastungen, die sich aus der industriellen Entwicklung für die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen ergeben, haben sich im Laufe eines langen Zeitraums (von Jahrzehnten und Jahrhunderten) langsam entwickelt. Die Steigerung von physischen Umweltbelastungen (wie z. B. Luftverschmutzung, Wasserverunreinigung, Bodenverunreinigung etc.) ist mit naturwissenschaftlichen Methoden meßbar, nicht jedoch unbedingt von den menschlichen Wahrnehmungsorganen deutlich registrierbar und zudem als gesellschaftlicher Problem- und Politikbereich nicht immer in gleicher Weise formulierbar.

In der geschichtlichen Entwicklung lassen sich verschiedene Phasen ausfindig machen, in denen zwar objektiv feststellbare Zunahmen von physischen Umweltbelastungen stattgefunden haben, die jedoch unterschiedlich als solche von breiten Kreisen der Bevölkerung wahrgenommen wurden und auch öffentlich als Problem thematisiert wurden. So wurde bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland auf eine „sinnvolle Landespflege“ geachtet. Die später um die Jahrhundertwende verstärkt einsetzende Industrialisierung gab dem „Naturschutzgedanken“ einen gewissen Auftrieb; in diesem Zeitraum entstanden verschiedene gewerbe-, lebensmittel- und wasserrechtliche Verordnungen mit technischen Richtlinien. Die in der Weimarer Zeit fortgesetzten Bemühungen zur Normierung in diesem Bereich erhielten dann durch die „Blut- und Bodenidiologie“ des 3. Reiches einen zwangsläufig katastrophalen Hintergrund, der zu den hinlänglich bekannten Resultaten führte.

6.2. Die Entwicklung des „Umweltschutzes“ in der Bundesrepublik Deutschland

Dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Neubeginn in der Bundesrepublik Deutschland folgte eine mehr oder weniger uneingeschränkte industrielle Wachstumsphase, in der die möglichen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen und Umweltbedingungen so gut wie überhaupt nicht thematisiert wurden. Diese „primäre“ Phase des unreflektierten wirtschaftlichen und industriellen Wachstums dauerte in der Bundesrepublik bis etwa zum Ende der 60er Jahre; mit Beginn der 60er Jahre gibt es jedoch Anzeichen für eine Übergangsphase. Zum ersten Mal wurden im Bundestagswahlkampf 1961 vereinzelt industrielle Belastungen

(wie z. B. Luftverschmutzung) öffentlich in die Diskussion gebracht und Maßnahmen zu ihrer Behebung in politische Absichtserklärungen aufgenommen („blauer Himmel über der Ruhr“). Diese Absichtserklärungen blieben jedoch noch relativ vereinzelt und im allgemeinen und politischen Alltag ohne direkte Konsequenzen, „da sich aus dumpfem Unbehagen noch keine Politik formulieren ließ“ (Edingshaus 1980, S. 102). Immerhin gab es gewisse Teilöffentlichkeiten, die sich mit dem Problem ansatzweise befaßten und die durch einzelne naturwissenschaftliche theoretische Reflexionen und Prognosen, die vor allem aus den USA zu uns herüber kamen¹⁶, einen deutlichen Auftrieb erhielten. Insgesamt blieb das Thema „Umweltschutz“ in den 60er Jahren jedoch in der breiten Öffentlichkeit undefiniert und undiskutiert.

Erst mit der zentralen Benennung der Probleme durch das Aufzeigen von Maßnahmen zu ihrer Behebung im Umweltprogramm der Bundesregierung gelangten die bis dahin nur vereinzelt diskutierten negativen Folgen der technologischen und industriellen Entwicklung unter dem neu eingeführten Begriff „Umweltschutz“¹⁷ in das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit.

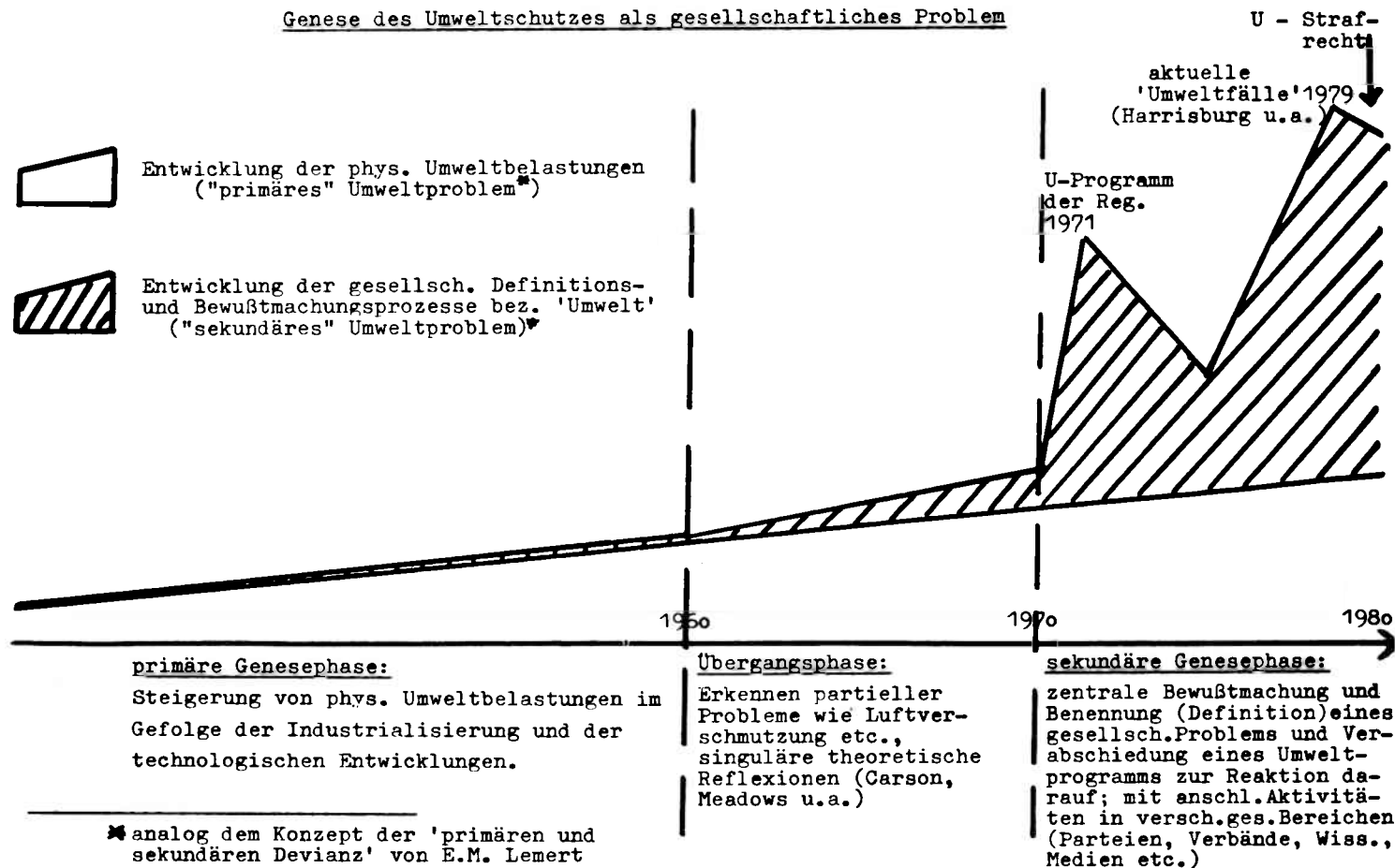
Die offizielle staatliche Umweltpolitik beginnt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1969 mit dem Regierungsantritt der sozial-liberalen Koalition. In der Regierungserklärung vom 28.10.1969 wird der „Umweltschutz“ als Schwerpunkt Aufgabe genannt. Umweltpolitik steht seitdem auf einer Stufe mit Bildungspolitik, sozialer, innerer und äußerer Sicherheit. Mit dieser öffentlichen Benennung und programmatischen Behandlung nimmt die „sekundäre“, die soziale (gesellschaftliche) Genesephase ihren Anfang; zugrunde liegende reale, objektiv feststellbare Belastungen und die Maßnahmen zu ihrer Behebung werden unter dem zentralen Begriff „Umweltschutz“ zusammengefaßt und im Anschluß daran umfassend und öffentlich thematisiert und bewußt gemacht. Zur Verdeutlichung der Entwicklungsphasen des „Umweltschutzes“ als gesellschaftliches Problem in der Bundesrepublik Deutschland dient die Abbildung 1.

6.3 Zur Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem in den 70er Jahren

Die Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem kann auf der Grundlage zahlreicher Indikatoren anschaulich gemacht werden, die für die Bereiche des öffentlichen Bewußtseins über Probleme des Umweltschutzes, seine Thematisierung in Medien, Wissenschaft und Politik sowie in verschiedenen Gesetzgebungsverfahren entwickelt werden konnten.

Abb. 1

Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem



In diesem Zusammenhang interessiert in erster Linie die Frage, wie sich das „primäre“ (d. h. die mit naturwissenschaftlichen Methoden meßbare Umweltbelastung) und das „sekundäre“ Umweltproblem (d. h. die Wahrnehmung und Thematisierung der Umweltbelastung durch die Betroffenen) entwickelt haben. Die gesellschaftliche Thematisierung, also die Entwicklung des „sekundären“ Umweltproblems, ist eine Folge von verschiedenen Handlungen verschiedener Akteure über einen längeren Zeitraum hinweg. Zu diesen Akteuren gehören u. a. Angehörige von Ministerien, Parlamenten, Parteien, Verbänden, Wissenschaft und Bürgerinitiativen sowie die Bürger selbst als primär Betroffene, vor allem aber auch die Massenmedien als Vermittler und Multiplikatoren. Die Aktivitäten all dieser Personengruppen beeinflussen das öffentliche Bild eines gesellschaftlichen Problems stärker als der primäre Anlaß der Problematisierung. Daneben können allerdings die Handlungen der beteiligten Akteure Rückwirkungen auf die zugrundeliegenden primären Prozesse haben, wie sich auf der Basis naturwissenschaftlicher Forschungen nachweisen läßt (z. B. durch Abnahme des SO₂-Gehalts der Luft nach der öffentlichen Problematisierung des Umweltschutzes). Zur Veranschaulichung der möglichen theoretischen Einflußbereiche soll das Schaubild in Abbildung 2 dienen.

6.4 Indikatoren für die Entwicklung des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem

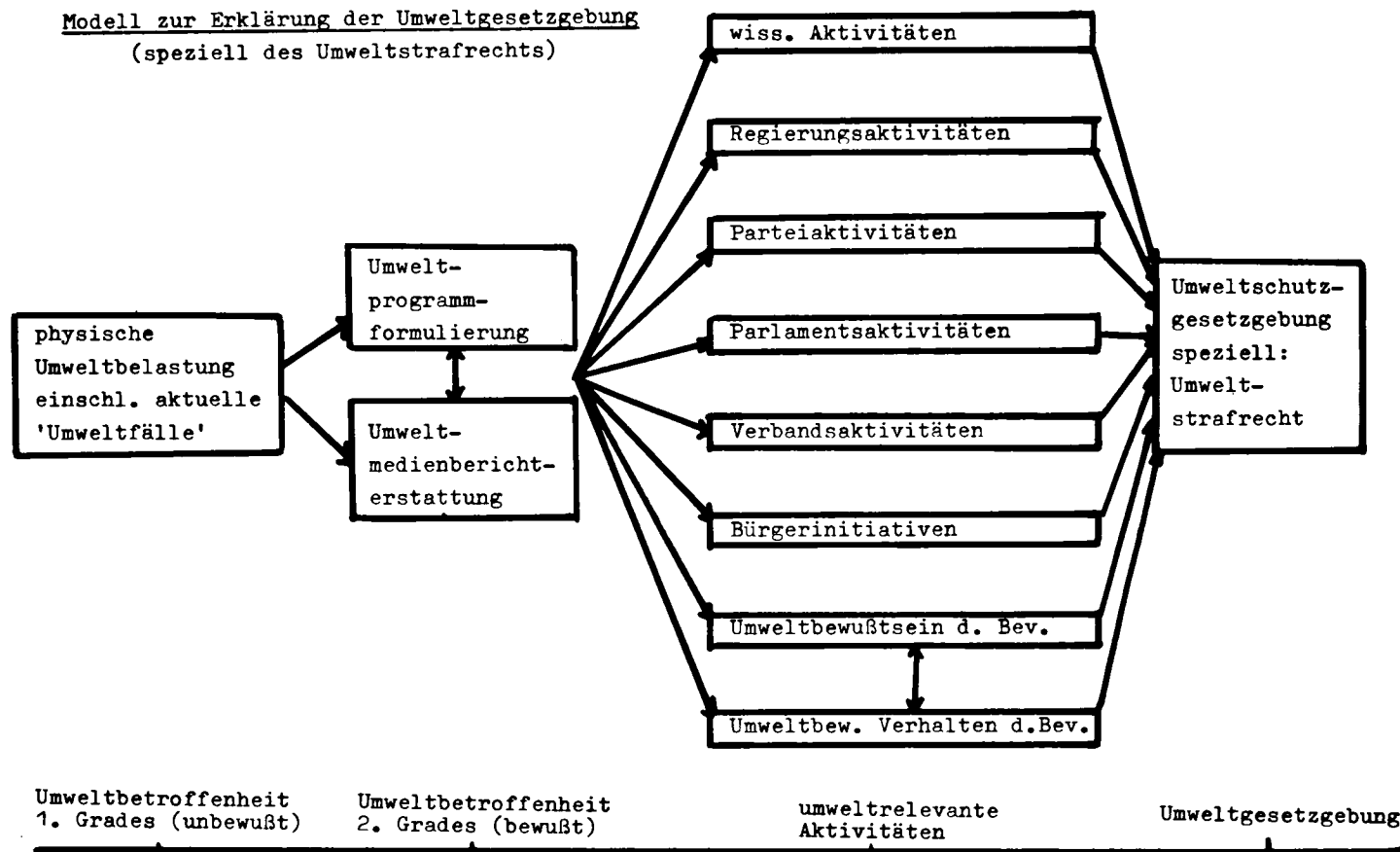
Die Karriere des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem läßt sich in den 70er Jahren durch drei zeitlich aufeinanderfolgende Phasen¹⁸ charakterisieren:

- eine Entstehungsphase, die etwa den Zeitraum von 1969 bis 1972 umfaßt,
- eine Rezessionsphase, die etwa in den Jahren zwischen 1973 und 1976 anzusiedeln ist,
- eine erneute Boomphase seit etwa 1977.

Die Entstehungsphase des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem ist gekennzeichnet durch eine geradezu rapiden Wachstum des Bekanntheitsgrads des Begriffs „Umweltschutz“ sowie eine enorme Zunahme der öffentlichen Thematisierung des Problems. So stieg der Bekanntheitsgrad des „Umweltschutzes“ zwischen 1969, als lediglich 5 % der Bundesbürger mit dem Begriff etwas Sinnvolles verbinden konnten, über einen Bekanntheitsgrad von 53 % am Ende des Jahres 1971 auf 92 % im Jahre 1972 an (Quelle: INFAS-Repräsentativerhebungen 1971 und 1972). Parallel zu dieser Entwicklung lief eine verstärkte Thematisierung in den Medien sowie im politischen Raum.

Abb. 2

Modell zur Erklärung der Umweltgesetzgebung
(speziell des Umweltstrafrechts)



Mit Beginn der wirtschaftlichen Rezession des Jahres 1973 wurde der Umweltschutz als gesellschaftliches Problem zurückgedrängt. Während als Auslöser des ersten Booms im Bereich der Problematisierung der Umweltgefährdung die Breitenwirkung der politischen Programmformulierungen gelten kann, liegt es nahe, für den zweiten Boom, der seinen Höhepunkt im Jahre 1979 erreichte, verschiedene aufsehenerregende „Umweltereignisse“ anzusehen (Reaktorunfälle, z. B. in Harrisburg, Giftmüllskandale, Tankerunfälle). Mit dazu beigetragen haben dürfte aber auch die zunehmende Problematisierung der Kernkraft in der zweiten Hälfte der 70er Jahre (Whyl, Brokdorf etc.). Über diese Ereignisse wurde im großen Umfang in den Medien berichtet und dabei eine weitgehende Betroffenheit in der Bevölkerung verursacht. (Siehe die Zeitreihe in Abbildung 3.)

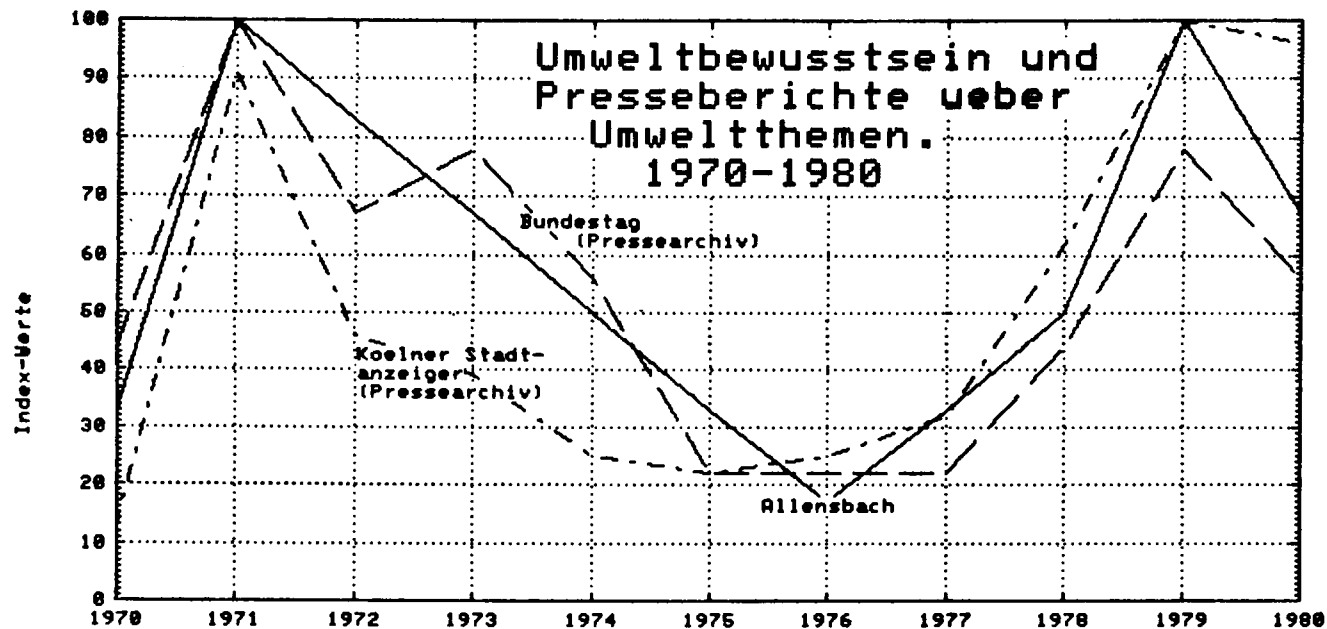
7. Konsequenzen für die Erforschung der Genese des Umweltstrafrechts

Bringt man die aufgezeigten Verläufe der Genese des Umweltschutzes als gesellschaftliches Problem in Zusammenhang mit der Verabschiedung des 18. Strafrechtsänderungsgesetzes (Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität), dann wird deutlich, daß dessen parlamentarische Genese in den 2. Boom der öffentlichen Problematisierung des Umweltschutzes fällt. Zwar datiert der zugrundeliegende Referentenentwurf des BMJ bereits aus dem Jahre 1975, einer Zeit also, in der die Problematisierung des Umweltschutzes einen Tiefpunkt erreichte; die relativ rasche parlamentarische Behandlung des Gesetzes durch Bundesrat und Bundestag in den Jahren 1978 – 1980 deutet aber darauf hin, daß seine Verabschiedung nicht unwesentlich durch den in dieser Zeit wachsenden öffentlichen Druck beeinflusst worden ist.¹⁹

Der sich hierin ausdrückende „reaktive“ Charakter der Kriminalisierung von Umweltschutzdelikten läßt die Vermutung zu, daß es sich bei der Schaffung des Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität nicht so sehr um ein rein „moralisches Unternehmen“²⁰ mit der allein prospektiven Zielsetzung einer totalen Änderung bzw. Neudefinition gesellschaftlicher Normen handelte, sondern daß hier auch in einem nicht geringen Umfang eine retrospektive Anpassung des Strafgesetzbuches an die im öffentlichen Bewußtsein bereits zum Teil veränderten Normen und Wertvorstellungen erfolgt ist; dies bedeutet nicht, daß gewisse zusätzliche bewußtseinsbildende Wirkungen durch die Verabschiedung des Gesetzes ganz auszuschließen sind.

Geht man von diesen möglichen Zusammenhängen aus, dann resultiert daraus für die Erforschung der *gesellschaft-*

Abb. 3



DFG-Projekt: Umweltstrafrecht

lichen Genese des Umweltstrafrechts eine Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes auf das Vorfeld des parlamentarischen Normsetzungsprozesses. Andererseits muß sich die Untersuchung des institutionalisierten *parlamentarischen* Normsetzungsverfahrens stärker auf die Analyse der möglichen Auswirkungen des 18. Strafrechtsänderungsgesetzes auf die Implementationsebene konzentrieren. D. h., es ist zu untersuchen, wie die Wirkung des Gesetzes im Gesamtsystem der umweltrelevanten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften einzuordnen ist. Dies unter anderem auch deshalb, weil nach unseren bisherigen Erfahrungen zu vermuten ist, daß ein wesentlicher Ansatzpunkt der Einflußnahme der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verbände und der vom Gesetz potentiell betroffenen Industrie sich auf die Änderung gesetzlicher Detailregelungen im Hinblick auf die Implementationsebene²¹ verlagert hat.²²

Anmerkungen

(1) Es handelt sich um ein Forschungsprojekt der Kriminologischen Forschungsstelle der Universität zu Köln, welches für den Zeitraum von zwei Jahren (1.8.1981 – 31.7.1983) von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Für wertvolle Mitarbeit bei der Durchführung des Projekts danke ich Herrn Dipl.-Volkswirt Wolfgang Plum.

(2) Prozesse und Probleme der Normkonkretisierung und der Normanwendung können dabei nicht unberücksichtigt bleiben; sie sollen jedoch wegen ihrer großen Bedeutung und der zu erwartenden hohen Komplexität und Differenziertheit des Forschungsgegenstandes einer gesonderten Analyse innerhalb eines eigenen Forschungsprojektes vorbehalten bleiben.

(3) siehe z. B.: Arbeitskreis Junger Kriminologen, in: Kriminologisches Journal, 1973, S. 255 f.; Haferkamp, H. / Lautmann, R., Zur Genese kriminalisierender Normen, in: Kriminologisches Journal, 1975, S. 241–251; Rüther, W., Zur Analyse der Normsetzung, in: ders.: Abweichendes Verhalten und labeling approach, Köln u. a. 1975; Sack, F., Genese von Kriminalitätsnormen, in: Kriminologisches Journal, 1976, S. 161–167, u. a.

(4) Haferkamp / Lautmann / Brusten, Empirische Erforschung der Normgenese, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 6/1978, S. 351–363; Waldmann, P., Zur Genese von Strafrechtsnormen, in: Krim. Journal 2/1979, S. 102–123; Sack, F., Probleme der Kriminalsoziologie, in: König, R., Hrsg., Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 12, 2. Aufl. 1978, S. 192–492, speziell S. 365 ff. u.v.a.

(5) Haferkamp, H., Herrschaft und Strafrecht, Theorien der Normentstehung und Strafrechtsetzung, Opladen 1980.

(6) Die „Politikphasen“ von Haferkamp sollten nicht in die Gefahr geraten, bezüglich der Normgeneseforschung den Part der „henkelförmigen Ohren“ von Lombroso bezüglich der klassischen Kriminalitäts-Ursachenforschung zu übernehmen.

(7) So unternimmt z. B. Haferkamp in einem Anschlußprojekt (durchgeführt von H. Seidel und B. Baumann) den Versuch, den Einfluß der politischen Akteure im parlamentarischen Beratungsprozeß (des 1. und 2. Strafrechtsreformgesetzes) anhand der Analyse von offiziellen Parlamentsdokumenten zu untersuchen (siehe unveröffentlichten Bericht: Seidel, H., Prozesse der Normsetzung, Bremen 1980); in einem weiteren Anschlußprojekt soll versucht werden, die Tätigkeit der rechtspolitischen Arbeitskreise der Fraktionen als möglicherweise

- maßgebende Einflußnehmer auf Normsetzungsprozesse zu untersuchen (siehe das bisher unveröffentlichte Forschungsdesign von Lüdemann, C., Prozesse der Normsetzung, Bremen 1981).
- (8) Hierzu hat das Forschungscolloquium zum DFG-Schwerpunkt „Empirische Sanktionsforschung“ (vom 14. – 16.11.1980 auf dem Herzogenhorn), auf der auch die Normgeneseforschung einen thematischen Schwerpunkt darstellte, eine Menge an zusätzlichen Anregungen geben können, die auch in die Planungen zum vorliegenden Projekt Eingang gefunden haben.
- (9) „Mit der Befragung von Verbandsvertretern, Medienakteuren und Abgeordneten kombiniert, könnten so die Stufen des Kausalmodells nacheinander in den Prüfprozeß eingebracht werden“ (Haferkamp, 1980, S. 115).
- (10) So auch bei der amerikanischen Untersuchung von Berk u. a., 1977.
- (11) So z. B. die Frage nach der zukünftigen Erhaltung und Gestaltung der natürlichen und lebensnotwendigen ökologischen Ressourcen.
- (12) Nach der hypothesentestenden Methode verfährt derzeit ein weiteres Normgeneseprojekt an der Universität Bremen; siehe Lüdemann, C., Erklärung der legislativen Entscheidung zum § 57a StGB durch die Theorie von Fishbein, Bremen 1981a.
- (13) Z. B.: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP); Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung (BPA-DOK); Pressedokumentation des Deutschen Bundestages; Partei-Archive; Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Köln; Informationszentrum Sozialwissenschaften, Bonn; u. a.
- (14) Hierzu und zu weiteren methodischen Problemen siehe Derlien, H. U., 1978, u. a.
- (15) Dies ist eine Situation, die in der Form in Spanien noch nicht gegeben ist; die Forschungsgruppe an der Universität Barcelona (Bustos u. a.), die ein vergleichbares, mit uns abgestimmtes Forschungsprojekt zum Umweltstrafrecht in Spanien durchführt, plant aus diesem Grunde eine eigene empirische Erhebung zum Umweltbewußtsein bei der Bevölkerung von Barcelona (siehe Bustos 1982).
- (16) Siehe hierzu: Küppers/Lundgreen/Weingart, 1978, speziell S. 98–126, die Politisierung des Umweltproblems.
- (17) Das Sofortprogramm der Bundesregierung von 1970 definiert den „Umweltschutz“ dabei als „die Maßnahmen zum Schutze der Lebensbereiche des Menschen, der Tiere und der Pflanzen vor schädlichen Wirkungen der Technik und ihrer Einrichtungen“.
- (18) Siehe hierzu auch: Feick/Hucke, 1980; Peck, C., 1981, u. a.
- (19) Wobei allerdings auch nicht vergessen werden darf, daß sich die Parteien im Wahljahr 1980 genötigt sahen, der ökologischen Orientierung der „Grünen“ Entsprechendes entgegenzusetzen. So war es das Gebot der Stunde, sich (nach den verschiedenen Erfolgen der „Grünen“ bei den Landtagswahlen des Jahres 1979) so „grün“ wie möglich zu geben; dies war vor dem Hintergrund aktueller Umweltunfälle (Harrisburg, Stolzenburg u. a.) anhand der Verabschiedung des Umweltstrafrechts für alle relativ preiswert zu haben. Siehe zur Bedeutung der politischen Eigenbedürfnisse der Normproduzenten auch: Scheerer, S., 1979, S. 395.
- (20) Siehe H. S. Beckers Konzept des „moral entrepreneurs“ (Becker, H. S., 1973, S. 133 ff.) und die Betonung des „symbolischen Aktes“ bei J. R. Gusfield, 1975.
- (21) Zur Implementation von Umweltgesetzen liegen bereits umfangreiche empirische Untersuchungen vor; z. B. Maynitz, R., u. a. 1978; Knoepfel/Weidner, 1980.
- (22) Siehe zu derartigen Mechanismen auch: Aubert, V., 1967; Sack, F., 1978, S. 382; Scheerer, S., 1979, S. 400; u. a.

- AUBERT, V., Einige soziale Funktionen der Gesetzgebung, in: Hirsch/Rehbinder (Hrsg.), Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, Sonderheft 11 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1967, S. 284–309
- BECKER, H. S., Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, Frankfurt 1973, spez. 8. Kapitel, Moralische Unternehmer, S. 133–148
- BERK, R. A. / BRACKMAN, H. / LESSER, S., A measure of justice. An empirical study of changes in the California Penal Code, 1955–1971, New York 1977
- BUSTOS, J. u. a., Genesis y legitimacion de la norma penal en relacion a la criminalidad ecologica. Proyecto de investigacion, Barcelona 1982
- DERLIEN, H. U., Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Bonn 1978
- EDINGSHAUS, A. L., Wie unser Umweltbewußtsein gewachsen ist, in: Bild der Wissenschaft, 4/1980, S. 100–113
- FEICK, J. / HUCKE, J., Umweltpolitik. Zur Reichweite und Behandlung eines politischen Themas, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 11, 1980, S. 168–182
- GUSFIELD, J. R., Der Wandel moralischer Bewertungen: Devianzdefinition und moralischer Prozeß, in: Stallberg, F. W. (Hrsg.), Abweichung und Kriminalität, Hamburg 1975, S. 167–180
- HAFERKAMP, H., Herrschaft und Strafrecht. Theorien der Normentstehung und Strafrechtssetzung, Opladen 1980
- HAFERKAMP, H. / LAUTMANN, R., Zur Genese kriminalisierender Normen, in: Kriminologisches Journal, 1975, S. 241–251
- HAFERKAMP, H. / LAUTMANN, R. / BRUSTEN, M., Empirische Erforschung der Normgenese, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 6/1978, S. 351–363
- HERMANN, J., Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für die ges. Strafrechtswiss., 1979, S. 281–308
- KNOEPFEL, P. / WEIDNER, H., Normbildung und Implementation. Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken. in: Mayntz, R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein 1980, S. 82–104
- KÜPPERS, G. / LUNDGREEN, P. / WEINGART, P., Umweltforschung – die gesteuerte Wissenschaft, Frankfurt 1978; spez. S. 98–126, Die Politisierung des Umweltproblems
- LIEDTKE, W., Das Bundesdatenschutzgesetz. Eine Fallstudie zum Gesetzgebungsprozeß, Diss. Universität München 1980
- LÜDEMANN, C., Prozesse der Normsetzung, Forschungsdesign, Bremen 1981
- LÜDEMANN, C., Erklärung der legislativen Entscheidung zum § 57a StGB durch die Theorie von Fishbein, überarbeitetes Forschungsdesign, Bremen 1981a
- MAYNTZ, R. u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Materialien zur Umweltforschung, hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart 1978
- PECK, C., Im Zickzack-Kurse auf dem Weg zur grünen Zukunft, in: KSTA v. 26.11.1981, S. 3.
- REHBINDER, E., Grundfragen des Umweltrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11/1970, S. 250–256
- RÜTHER, W., Zur Analyse der Normsetzung, in: ders., Abweichen des Verhalten und labeling approach, Köln u. a. 1975, S. 107 ff.
- SACK, F., Genese von Kriminalitätsnormen, in: Kriminologisches Journal, 1976, S. 161–167
- SACK, F., Probleme der Kriminalsoziologie, in: König, R. (Hrsg.), Handbuch der empirische Sozialforschung, Bd. 12, 2. Aufl., Stutt-

gart 1978, speziell S. 365–392, Fragen und Befunde einer Strafrechtssoziologie

SCHEERER, S., Strafgesetzgebung, in: Handwörterbuch der Kriminologie, 2. Aufl., Band IV, Ergänzungsband, Berlin/New York 1979, S. 393–404

SCHEERER, S., Die Genese der Betäubungsmittelgesetze in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, Göttingen 1982

SEIDEL, H., Prozesse der Normsetzung, unveröffentl. Bericht, Bremen 1980

WALDMANN, P., Zur Genese von Strafrechtsnormen, in: Kriminologisches Journal, 2/1979, S. 102–123

Mai 1982

Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41