

Dr. Svenja Münzner

Europäisierung des Umweltstrafrechts

Umweltrechtliches Praktikerseminar
Fachbereich Rechtswissenschaft
Justus-Liebig-Universität Gießen

21. Januar 2016

Gliederung

1. Notwendigkeit für eine Europäisierung des Umweltstrafrechts
2. Harmonisierung auf europäischer Ebene
3. Europäisierung nationalen Strafrechts am Beispiel des Umweltstrafrechts
4. Fazit

1. Notwendigkeit für eine Europäisierung des Umweltstrafrechts

- Umweltverschmutzung ist per se ein länderübergreifendes Problem
- Umweltschutz kann nur auf internationaler Ebene gelingen
- Die EG ist seit den 1970er Jahren einer Vielzahl an multilateralen Umweltübereinkommen beigetreten, etwa
 - Konvention über den Schutz des Mittelmeeres gegen Verschmutzung 1977
 - Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzungen 1981
 - Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht 1988
 - Basler Übereinkommen über die Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 1993

- Seitdem wurde einige 100 Rechtsakte erlassen, um das europäische Umweltrecht zu harmonisieren.
- Bedeutung des Umweltschutzes auf Unionsebene:
 - eigenständiges Vertragsziel nach Art. 191 Abs. 1 AEUV
 - hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt als Aufgaben der Union nach Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 191 Abs. 2 AEUV
- Das Strafrecht hat die Aufgabe, das vorhandene privat- und verwaltungsrechtliche Instrumentarium zum Schutz der Umwelt mit repressiven Mitteln zu flankieren.

2. Harmonisierung auf europäischer Ebene

- Ausgangspunkt: Die Union hat keine Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts.
- Auch nach dem Vertrag von Lissabon besteht eine Kompetenz zum Erlass supranationaler Straftatbestände nur auf dem Gebiet der EU-Betrugsbekämpfung.
- Gründe:
 - besondere Kultur- und Traditionsnähe des Strafrechts
 - hohe Eingriffsintensität des Strafrechts
 - Strafrecht als Kernbestand nationalstaatlicher Souveränität und nationaler Identität

Einflussmöglichkeiten des Unionsrechts auf das nationale Strafrecht:

- Konvention zum Schutz der Umwelt vom 4. November 1998
 - enthält Tatbestände, die in nationales Recht umzusetzen sind
 - aber: Mindestzahl von 3 Ratifikationen wurde nicht erreicht
- Vorschlag einer Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 13. März 2001
 - enthielt Sanktionsverpflichtungen für Verstöße gegen Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft oder gegen harmonisiertes Umweltrecht

- aber: Frage einer strafrechtlichen Anweisungskompetenz der EG, Angst vor einer „Totalharmonisierung des Strafrechts“ durch die „Brüsseler Krake“ verhinderte die Annahme der Richtlinie im Rat
- **Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht vom 27. Januar 2003**
 - weitgehende Anlehnung an die Konvention von 1998 → Katalog von Handlungen, die mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bedroht werden sollten
 - aber: EuGH erklärte den Rahmenbeschluss mit Urteil vom 13. September 2005 für nichtig. Das Vorgehen im Rahmen der 3. Säule beschränke die sekundärrechtliche Anweisungskompetenz der EG unzulässigerweise.
- **Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 19. November 2008**
 - enthält Katalog mit umweltschädlichen Handlungen, die bei vorsätzlicher und grob fahrlässiger Begehungsweise unter Strafe gestellt werden müssen und legt Mindestschutzstandards fest
 - Umsetzung ist inzwischen erfolgt

3. Europäisierung nationalen Strafrechts am Beispiel des Umweltstrafrechts

a) Anweisungskompetenz nach Art. 83 Abs. 2

AEUV:

- Befugnis zur Angleichung des mitgliedsstaatlichen Strafrechts, soweit dieses Annex zu einem bereits harmonisierten Politikbereich ist
- \longleftrightarrow originäre Rechtsetzungskompetenz
- \longleftrightarrow Rechtsangleichungskompetenz für Fälle besonders schwerwiegender grenzüberschreitender Kriminalität nach Art. 83 Abs. 1 AEUV

- Mittel: Richtlinie zur Festlegung von Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen, soweit die Angleichung der Strafnormen für die Durchsetzung der Unionspolitik in einem harmonisierten Bereich unerlässlich ist
- → den nationalen Gesetzgebern wird nur im Ziel verbindlich vorgeschrieben, nationales Strafrecht zu schaffen; im Übrigen besteht ein legislatorischer Umsetzungsspielraum
- Voraussetzung: Nachweis einer Rechtsgrundlage im Primärrecht (Grund: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1, 2 EUV, Art. 7 AEUV)
- → für den Bereich des Umweltstrafrechts: Art. 192 Abs. 1 AEUV

• Grenzen:

- Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Uabs. 1 EUV
- → Nach Art. 83 Abs. 2 AEUV steht die Anweisungskompetenz unter dem Primat der Unerlässlichkeit der Strafrechtsangleichung.
- Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon ausgeführt, dass Art. 83 AEUV restriktiv auszulegen sei. Das Unerlässlichkeitserfordernis nach Art. 83 Abs. 2 AEUV sei dahingehend auszulegen, dass eine Strafrechtsangleichung nur bei – empirischem – Nachweis eines gravierenden Vollzugsdefizits erfolgen dürfe, welches nur durch eine Strafandrohung beseitigt werden könne.
- Das ist nicht unproblematisch: Wegen des Vorrangs des Unionsrechts können sich die Grenzen der Anweisungskompetenz nur aus dem Unionsrecht selbst ergeben. Art. 83 Abs. 2 AEUV dient dem Schutz der Unionsinteressen und der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts. Dieser Schutzauftrag würde bei kaum leistbaren Anforderungen – wie dem Nachweis von Vollzugsdefiziten – letztlich leer laufen.

- Im Umweltstrafrecht dürfte die Erforderlichkeit der Rechtsvereinheitlichung zur Durchsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen i.S.v. Art. 83 Abs. 2 AEUV regelmäßig zu bejahen sein, da regelmäßig ein grenzüberschreitender, einheitlicher Umweltschutz erforderlich ist, der Divergenzen im Schutzniveau der beteiligten Länder möglichst vermeidet.
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 4 EUV auch im Verhältnis der Union zu den Mitgliedsstaaten
- Strafrechtliches Schonungsgebot (Gebot der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten nach Art. 4 Abs. 2 EUV sowie Schranken der Kompetenzen der Union nach Art. 5 EUV)
- → Die Richtlinie muss den Mitgliedsstaaten ermöglichen, die zu schaffende Strafnorm in ihr jeweiliges nationales Rechtssystem zu integrieren.
- Vetorecht der Mitgliedsstaaten nach Art. 82 Abs. 3 AEUV

- Diesen Anforderungen wird die Richtlinie 2008/99/EG gerecht:
 - Eine Angleichung des mitgliedstaatlichen Umweltstrafrechts ist zum Zweck der effektiven Flankierung der Umweltpolitik der Union auf der Grundlage von Art. 192 Abs. 1 AEUV dringend erforderlich.
 - Umweltschutz wird heute maßgeblich durch die Unionspolitik geprägt.
 - → Einfügung eines besonderen Umweltkapitels in den ex-EGV.
 - Die Richtlinie schafft lediglich Mindeststandards, die ein höheres nationales Schutzniveau zulassen.

b) richtlinienkonforme Auslegung

- wichtigster Europäisierungsfaktor
- EuGH: Gerichte sind gehalten, insbesondere zur Umsetzung einer Richtlinie erlassene Gesetze im Lichte ihres Wortlauts und Zwecks auszulegen
- Rechtsgrundlage:
 - Loyalitätsgebot nach Art. 4 Abs. 3 Uabs. 2, 3 EUV
 - Umsetzungsverpflichtung nach Art. 288 Uabs. 3 AEUV

- Grenzen

- Nach wohl h.M. ist die richtlinienkonforme Auslegung nur im Rahmen nationaler Auslegungsgrenzen zulässig (Wortlaut als äußerste Auslegungsgrenze), nach a.A. darf sie hierüber hinausgehen.
- Nach h.M. ist eine richtlinienkonforme Auslegung erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie zulässig.
- EuGH: Die richtlinienkonforme Auslegung findet ihre Grenzen in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere im Bestimmtheitsgrundsatz, Analogieverbot, Rückwirkungsverbot und im Grundsatz der Rechtssicherheit.

- richtlinienkonforme Auslegung im Umweltstrafrecht
 - BGH: erstmals Anwendung der richtlinienkonformen Auslegung im Umweltstrafrecht in der Pyrolyse-Entscheidung vom 26. Februar 1991 im Rahmen der Auslegung des Abfallbegriffs
 - BGH hat zunächst allein unter Anwendung nationaler Auslegungskriterien den Abfallbegriff dahingehend ausgelegt, dass er auch Stoffe erfasst, die nach Wiederaufarbeitung als Wirtschaftsgut anzusehen sind. In einem zweiten Schritt hat er unter Heranziehung zweier Abfallrichtlinien diese Auslegung durch eine unionsrechtliche Betrachtung gestützt.

c) Assimilierungsprinzip

- Das Loyalitätsgebot nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet die Mitgliedsstaaten, ihre Strafrechtssysteme zum Schutz und zur Durchsetzung von Unionsinteressen zu funktionalisieren.
- EuGH (Entscheidung „Griechischer Mais“): Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Verstöße gegen Unionsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln zu ahnden wie gleichartige Verstöße gegen nationales Recht. Den Mitgliedsstaaten verbleibt die Wahl der Sanktionen. Diese müssen aber wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (sog. Mindesttrias).

- Assimilierung im Umweltstrafrecht
 - Mitgliedsstaaten müssen ihr Strafrecht in den Dienst einer effektiven Durchsetzung unionsrechtlicher Umweltschutzziele stellen.
 - Die Anwendbarkeit deutscher Umweltstraftatbestände muss auch in den Fällen gewährleistet sein, in denen unionsrechtlich geschützte Umweltrechtsgüter beeinträchtigt werden.
 - Einfallstor für die Implementierung des unionsrechtlichen Umweltschutzes ist die Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten“ sowie das Rechtswidrigkeitsmerkmal „unbefugt“.

- Der deutsche Gesetzgeber ist dieser Verpflichtung bei Umsetzung der Richtlinie 2008/99/EG durch die Einfügung von § 330d Abs. 2 StGB nachgekommen:
- Danach stehen in Fällen, in denen die Tat in einem anderen Mitgliedsstaat der Union begangen wurde, entsprechende Pflichten, Verfahren, Untersagungen, Verbote, zugelassene Anlagen, Genehmigungen und Planfeststellungen auf Grund einer Rechtsvorschrift des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder auf Grund eines Hoheitsakts des anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union gleich. Dies gilt nur, soweit damit ein Rechtsakt der Europäischen Union oder ein Rechtsakt der Europäischen Atomgemeinschaft umgesetzt oder angewendet wird, der dem Schutz vor Gefahren oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Tiere oder Pflanzen, Gewässer, die Luft oder den Boden, dient.

- Damit hat der Gesetzgeber eine europäische Verwaltungsakzessorietät eingefügt. Aus den deutschen Umweltstrafvorschriften werden europarechtsakzessorische Tatbestände.
- § 330d Abs. 2 StGB ermöglicht – bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 3-7, 9 StGB – die Anwendung deutschen Umweltstrafrechts auf Fälle grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, soweit es sich um harmonisiertes Umweltrecht handelt.
- Beispiel: Betreibt ein Täter in Frankreich eine luftverunreinigende Anlage, die infolge bestimmter Windlagen zu Umweltbeeinträchtigungen auf deutschem Boden führt, liegt – sofern der Betrieb der Anlage gegen französisches Umweltrecht verstößt – eine Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten i.S.v. § 325 StGB vor.

- Soweit eine Harmonisierung durch EU-Sekunddärrecht nicht oder nur partiell erreicht ist, sind die Mitgliedsstaaten in ihrer Rechtssetzung autonom, nur begrenzt durch die Vorgaben des Primärrechts. Dies kann zu einer Inländerdiskriminierung führen, wenn das nationale Recht in einem nicht harmonisierten Bereich einen Schutzstandard vorsieht, der über das im Primärrecht garantierte Niveau hinausgeht.
- Beispiel: Ist das Schutzniveau in Deutschland höher als auf europäischer Ebene, hat das zur Folge, dass ein Unternehmer, der in Deutschland in umweltschutzrelevanter Weise produziert, strengeren gesetzlichen Anforderungen ausgesetzt ist als ein Unternehmer, der diesselbe Produktion grenzüberschreitend durchführt.
- Dies legt nahe, auch das sekunddärrechtlich noch nicht angeglicheene Recht gemeinschaftsfreundlich auszulegen. Hier besteht allerdings keine Pflicht zu gemeinschaftskonformer Auslegung.

4. Fazit

- Der Erlass der Richtlinie 2008/99/EG hat durch die Schaffung von Mindeststandards einen weitreichenden Schritt zur Harmonisierung des Umweltstrafrechts unternommen.
- Durch die Einführung von Art. 82 Abs. 3 AEUV besteht nunmehr eine Grundlage für eine Anweisungskompetenz der Union.
- Das Assimilierungsprinzip trägt dazu bei, das Schutzgefälle zwischen nationalen und unionsrechtlichen Interessen abzubauen.
- Der derzeitige Harmonisierungsstand kann jedoch nur ein Zwischenziel auf dem Weg zur Schaffung supranationaler Straftatbestände – und damit eines einheitlichen unionsweiten strafbewehrten Schutzes der Umwelt – sein.