



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments
und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt,
(KOM[2007]51 endgültig)

erarbeitet von den

Ausschüssen Europa und Strafrecht der Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwalt JR Heinz **Weil**, Paris, Vorsitzender
Rechtsanwalt Dr. Martin **Abend**, Dresden
Rechtsanwalt Eugen **Ewig**, Bonn
Rechtsanwalt Andreas Max **Haak**, Düsseldorf
Rechtsanwalt Dr. Klaus **Heinemann**, Brüssel
Rechtsanwalt Stefan **Kirsch**, Frankfurt am Main, (Berichterstatler)
Rechtsanwalt Prof. Dr. Peter **Mailänder**, Stuttgart
Rechtsanwalt Dr. Hans-Michael **Pott**, Düsseldorf
Rechtsanwalt JR Dr. Norbert **Westenberger**, Mainz
Rechtsanwalt Dr. Thomas **Westphal**, Celle

Rechtsanwältin Dr. Heike **Lörcher**, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Rechtsanwältin Mila **Otto**, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Rechtsanwalt Dr. Wolfgang **Eichele**, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dr. Alexander **Ignor**, Berlin, Vorsitzender
Rechtsanwalt und Notar Dr. Jochen **Heidemeier**, Stolzenau
Rechtsanwalt Thomas C. **Knierim**, Mainz
Rechtsanwalt Dr. Daniel **Krause**, Berlin
Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger **Matt**, Frankfurt am Main
Rechtsanwalt Dr. Eckhart **Müller**, München
Rechtsanwältin Anke **Müller-Jacobsen**, Berlin
Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhold **Schlothauer**, Bremen
Rechtsanwältin Dr. Anne **Wehnert**, Düsseldorf

Rechtsanwalt Frank **Johnigk**, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin

August 2007

BRAK-Stellungnahme-Nr. 33/2007

Verteiler:

Europäische Kommission
Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit

Rat der Europäischen Union

Europäisches Parlament
Ausschuss bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
Rechtsausschuss

Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU

Bundesministerium der Justiz

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Europaausschuss
Innenausschuss

Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen

Justizreferenten der Landesvertretungen

Rechtsanwaltskammern

Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

Deutscher Anwaltverein
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Richterbund e. V., Berlin
Deutscher Juristinnenbund
Strafverteidigervereinigung

C.H. Beck Verlag
Neue Zeitschrift für Strafrecht
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG
Redaktion Juristenzeitung / JZ, Tübingen
Redaktion Monatsschrift für Deutsches Recht / MDR, Köln
Redaktion Neue Juristische Wochenschrift / NJW, Frankfurt a. M.
ZAP Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit der Stellungnahme. Die Bundesrechtsanwaltskammer vertritt als Dachorganisation 27 regionale Rechtsanwaltskammern und die Rechtsanwaltskammer beim Bundesgerichtshof. Diese Kammern vertreten die Gesamtheit von derzeit rund 142.800 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in der Bundesrepublik Deutschland.

I.

Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt enthält erstmalig eine Regelung des Gemeinschaftsrechts, durch die die Mitgliedstaaten zum Erlass konkreter strafrechtlicher Bestimmungen angewiesen werden. So definiert die vorgeschlagene Richtlinie Tatbestandsmerkmale von Umweldelikten, die in der gesamten Gemeinschaft als strafbar eingestuft werden sollen, soweit sie vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig begangen wurden. Darüber hinaus enthält die vorgeschlagene Richtlinie konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der vorzusehenden Strafsanktionen und nimmt insoweit eine gemeinschaftsweite Harmonisierung vor. Der vorliegenden Richtlinie kommt daher – über den Bereich des Schutzes der Umwelt hinaus – eine Vorbildfunktion zu.

II.

Der Schutz der Umwelt stellt unbestreitbar ein zentrales Ziel nicht allein der europäischen Politik dar. Daher ist es zunächst zu begrüßen, dass sich die Gemeinschaft der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus verpflichtet sieht. Ungeachtet dessen sieht sich der vorliegende Vorschlag aufgrund der von ihm verwandten Regelungstechnik einer Reihe ganz erheblicher Bedenken ausgesetzt, die im Ergebnis dazu führen müssen, dass die vorgeschlagene Maßnahme abzulehnen ist.

(1) Bedenken gegen die vorgeschlagene Richtlinie sind vor allem deswegen gerechtfertigt, weil die Gemeinschaft auch nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 13.9.2005 über keine Kompetenz zu einer derartig umfassenden Anweisung zum Erlass strafrechtlicher Tatbestände und Sanktionen verfügt, wie sie mit dem vorliegenden Vorschlag verbunden ist.

Mit seiner Entscheidung vom 13.9.2005 hat der Europäische Gerichtshof den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht vom 27.1.2003 (2003/80/JI) für nichtig erklärt. In der Begründung dieser Entscheidung hat der

Gerichtshof ausgeführt, dass das Strafrecht zwar ebenso wenig wie das Strafprozessrecht in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft falle, doch hindere dies den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht daran, „Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedsstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zur Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen Nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt“¹. Da der Hauptzweck des Rahmenbeschlusses im Schutz der Umwelt bestehe und die in ihm erhaltenen Strafvorschriften demzufolge wirksam auf der Grundlage des Art. 175 EGV hätten erlassen werden können, verstoße der Rahmenbeschluss durch den Übergriff in die nach Art. 175 EGV der Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten - aufgrund seiner Unteilbarkeit in seiner Gesamtheit – gegen Art. 47 EUV.

Der Europäische Gerichtshof hat somit keine generelle, die Politikbereiche der Gemeinschaft betreffende Annexkompetenz zur Schaffung strafrechtlicher Normen anerkannt², sondern eine derartige Kompetenz nur für den Fall gebilligt, dass die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen Nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt „unerlässliche“ Maßnahme darstellt. Den Nachweis der „Unerlässlichkeit“ im Hinblick auf die Notwendigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen strafrechtlichen Regelungen aber hat die Kommission nicht erbracht und die Entwurfsbegründung selbst stellt diese Voraussetzung in Frage, wenn dort ausgeführt wird, die Ziele des Vorschlags könnten „aus den folgenden Gründen besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden“³.

(2) Ungeachtet des bislang nicht erbrachten Nachweises der „Unerlässlichkeit“ strafrechtlicher Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes überschreitet der vorliegende Richtlinienvorschlag die Regelungskompetenz der Gemeinschaft jedenfalls insoweit, als er auch Straftatbestände formuliert, denen nicht nur ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht zugrunde liegt, sondern die allein Verstöße gegen das Recht eines Mitgliedsstaates pönalisieren. Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass der Gemeinschaft nicht die

¹ EuGH (Große Kammer), Rechtssache C-176/03 - *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil vom 13.9.2005, para. 48.

² S. auch Ratsdokument 6466/06 vom 16.2.2006 („Results of the informal meeting of Ministers in Vienna“ 13./14.01.2007), S. 2: “As a general rule, criminal law as well as the rules of criminal procedure fall outside the Community’s competence (...). The Community must therefore interpret and apply any exception to this general rule in a narrow sense”.

³ Vorschlag, S. 6 (Hervorhebung nur hier).

Befugnis zukommt, eine strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen nationales Recht vorzusehen⁴.

(3) In jedem Fall führen die im Richtlinienvorschlag enthaltenen detaillierten Regelungen zu erheblichen Verwerfungen innerhalb der gewachsenen Strukturen nationaler Strafrechtsordnungen und lösen zwangsläufig die Notwendigkeit weiterer Anpassungen aus, die damit den Weg ebnen zu einer gesamteuropäischen Kodifikation des Straf- und Strafprozessrechts. Dies gilt neben den Sanktionsvorgaben, die mit den ausdifferenzierten Sanktionsregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten kollidieren, vor allem für Regelungen, die dem Allgemeinen Teil des materiellen Strafrechts zugehören wie etwa Regelungen der Täterschaft und Teilnahme oder der Unterscheidung von Vorsatz und Fahrlässigkeitstaten sowie etwa der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen.

Zwar hat die Bundesrepublik Deutschland schon in der Vergangenheit zahlreichen europäischen Initiativen zur Einführung der Verbandsstrafbarkeit aus guten Gründen widerstanden, doch ist fraglich, ob dies angesichts des nunmehr vorliegenden detaillierten Vorschlags weiterhin möglich sein wird. Entlarvend ist insoweit – und auch im Hinblick auf die mangelnde methodologische Stringenz des Vorschlags - die Formulierung in Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs, zu den wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, gehörten „*strafrechtliche* oder *nichtstrafrechtliche Geldstrafen*“⁵.

(4) Soweit der Entwurf schließlich darauf baut, „die abschreckende Wirkung höherer Strafen“ dürfte „zu einem Rückgang der Straftaten führen“⁶ belegt diese mechanistische Reduktion der Wirkungen von Strafe und Strafrecht ein naives Verständnis der Wirkungsweisen des Strafrechts, das im beginnenden 3. Jahrtausend nicht mehr zur Anleitung eines europäischen Gesetzgebers tauglich ist. Statt symbolischer Gesetzgebung sollte die Union daher zunächst auch nichtstrafrechtliche Regelungsalternativen zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus im Bereich der Umwelt prüfen. Auf das Mittel des Strafrechts sollte allein dann zurückgegriffen werden dürfen, wenn nachgewiesen werden kann, dass alternative Regelungsmechanismen nicht geeignet sind und damit auch auf europäischer Ebene der Griff zur „ultima ratio“ des Strafrechts gerechtfertigt ist.

⁴ S. auch Ratsdokument 6466/06 vom 16.2.2006 („Results of the informal meeting of Ministers in Vienna“ 13./14.01.2007), S. 2: “The Community legislator is entitled to take the legislative measures which relate to the criminal law of the Member States which it considers necessary in order to ensure that the rules it lays down are fully effective (...). This implies that the Community legislator cannot oblige Member States to provide for criminal penalties for violations of rules which the Community has not, or not yet, established or which have been established pursuant to national law only.”

⁵ S. Vorschlag, S. 15.

⁶ Vorschlag, S. 7.