



Ausarbeitung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG (COM(2021) 851 final)



Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG (COM(2021) 851 final)

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 027/22
Abschluss der Arbeit: 06.07.2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Reichweite der Kompetenz aus Art. 83 Abs. 2 AEUV	4
2.1.	Bestehende Harmonisierungsmaßnahmen	5
2.2.	„Unerlässlichkeit“ der Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften	5
2.3.	Harmonisierungsdichte: Festlegung von Straftaten und Mindeststrafen	7
3.	Art. 83 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage des Richtlinienvorschlags	8
3.1.	Art. 83 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage für die strafrechtlichen Regelungen	8
3.2.	Harmonisierungsdichte: Eingriff in grundlegende Bestandteile des nationalen Strafrechts	11

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung gebeten, ob der Vorschlag der Europäischen Kommission (*Kommission*) für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG¹ (*Richtlinienvorschlag* oder *RL-Vorschlag*) von der Kompetenz nach Art. 83 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umfasst ist.

Nachfolgend soll zunächst die Reichweite der Kompetenz aus Art. 83 Abs. 2 AEUV dargestellt werden (Ziff. 2.), bevor auf die Frage eingegangen wird, inwieweit die Regelungen des Richtlinienvorschlags auf Art. 83 Abs. 2 AEUV gestützt werden können (Ziff. 3.). Dabei konzentriert sich die Ausarbeitung auf die Betrachtung der strafrechtlichen Vorschriften der Art. 1 – 12 RL-Vorschlag.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Richtlinienvorschlag um einen vorläufigen Verfahrensstand handelt, der einer weiteren Befassung im Rat und im Europäischen Parlament und daher fortlaufenden Veränderungen unterworfen ist. Eine abschließende Bewertung dieser Frage obliegt nach Verabschiedung der Richtlinie dem EuGH.

2. Reichweite der Kompetenz aus Art. 83 Abs. 2 AEUV

Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV. Gemäß Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV können durch Richtlinien³ Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, festgelegt werden, sofern sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf dem betreffenden Gebiet erweist.⁴ Diese Richtlinien werden unbeschadet des Art. 76 AEUV gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 AEUV.

1 Europäische Kommission, Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final} - {SWD(2021) 466 final} vom 15.12.2021 (COM(2021) 851 final).

■ [REDACTED]

3 Vgl. Art. 288 UAbs. 3 AEUV: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

4 Nach Ansicht in der Literatur schließt Art. 83 Abs. 2 AEUV in seinem Anwendungsbereich eine Harmonisierung nach Art. 352 AEUV aus, vgl. Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 76; Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 29.

Anders als Art. 83 Abs. 1 AEUV setzt die Kompetenz nach Art. 83 Abs. 2 AEUV nach Ansicht in der Literatur weder bestimmte Kriminalitätsbereiche bzw. eine Grenzüberschreitung der Kriminalität voraus.⁵

2.1. Bestehende Harmonisierungsmaßnahmen

Zunächst fordert die Annexkompetenz des Art. 83 Abs. 2 AEUV, dass im jeweiligen Regelungsbereich bereits Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind.⁶ Nach Ansicht in der Literatur ist es folglich nicht möglich, dass Strafvorschriften in einem Rechtsakt gemeinsam mit außerstrafrechtlichen Regelungen erlassen werden.⁷ Stattdessen müssten die Strafvorschriften eine Reaktion auf Erfahrungen mit vorangegangenen Harmonisierungsmaßnahmen darstellen.⁸

2.2. „Unerlässlichkeit“ der Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften

Neben den vorangegangenen Harmonisierungsmaßnahmen muss sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV als „*unerlässlich*“ für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf dem betreffenden Gebiet erweisen. Nach Ansicht in der Literatur ist der Begriff der Unerlässlichkeit strenger als der der Erforderlichkeit – insbesondere strenger als der Begriff der „Erforderlichkeit“ i. S. d. Art. 29 EUV a. F. – zu verstehen.⁹ In Teilen der Literatur wird zur Umschreibung des Merkmals der Unerlässlichkeit auf den Begriff der „*ultima ratio*“ verwiesen.¹⁰ Ob es sich insoweit um ein normatives

5 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 95; Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 45.

6 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 30; Suhr, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 24; zur Qualität der vorangegangenen Harmonisierungsmaßnahme vgl. Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 77 ff.; Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 26.

7 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31.

8 Suhr, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 25; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 77; Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 83, Rn. 34.

9 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93 sowie Böse, in: Schwarz, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83, Rn. 28; Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 83, Rn. 34.

10 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93 sowie Böse, in: Schwarz, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83, Rn. 28.

oder um ein empirisches Kriterium handelt, ist im Schrifttum umstritten.¹¹ Ein normatives Kriterium wäre nach Ansicht in der Literatur bereits erfüllt, wenn Verstöße gegen das harmonisierte Unionsrecht strafwürdiges und strafbedürftiges Unrecht in sich tragen, das straflos zu lassen nicht mehr vertretbar wäre.¹²

Für die Annahme eines empirischen Kriteriums hat sich dagegen das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seines Urteil zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009 (sog. „*Lissabonurteil*“) ausgesprochen.¹³ Das Bundesverfassungsgericht führt dort zunächst aus, dass sich hinter der Annexkompetenz des Art. 83 Abs. 2 AEUV eine gravierende Ausdehnung der Zuständigkeit zur Strafrechtspflege im Vergleich zur bislang geltenden Rechtslage verberge. Überall dort, wo die Union Zuständigkeiten zur Rechtsharmonisierung besitzt, könne sie danach zur „*wirksamen Durchführung der Politik der Union*“ Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen durch Richtlinien erlassen.¹⁴ Vor dem Hintergrund der Gefahr einer „*drohenden Uferlosigkeit*“ der Annexkompetenz des Art. 83 Abs. 2 AEUV sei mit Blick auf die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Prinzip einer sachlich bestimmten und nur begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten sowie mit dem gebotenen Schutz des demokratisch an die Mehrheitsentscheidung des Volkes besonders rückgebundenen nationalen Gesetzgebers die Kompetenz nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eng auszulegen.¹⁵

Das Bundesverfassungsgericht fährt jedoch fort, dass Art. 83 AEUV hinreichende Anhaltspunkte für eine verfassungskonforme Auslegung biete.¹⁶ Zum einen sei der zur Strafrechtsetzung ermächtigende Tatbestand bereits vom Wortlaut eng gefasst.¹⁷ Danach müsse sich die Angleichung entsprechender Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten „*als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union*“ auf dem harmonisierten Rechtsgebiet erweisen (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Damit dieser Ausnahmetatbestand erfüllt sei und die Ermächtigung zur Strafgesetzgebung im Annex als übertragen angenommen werden könne, müsse demnach nachweisbar feststehen, dass „*ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich besteht und nur durch Strafandrohung*

11 Für ein empirisches Kriterium *Satzger*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31; *Suhr*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 24; *Hochmayr*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 83, Rn. 34.; für ein normatives Verständnis *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93; *Böse*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 28; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, Seite 293, Rn. 48; vermittelnd *Meyer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 59.

12 *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93.

13 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08).

14 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 361.

15 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 361.

16 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 362.

17 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 362.

beseitigt werden kann“.¹⁸ Diese Voraussetzungen gelten nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch für die von der europäischen Gerichtsbarkeit bereits angenommenen Existenz einer strafrechtlichen Annexzuständigkeit.¹⁹

Die Annahme einer empirischen Voraussetzung durch das Vorliegen eines „*gravierendes Vollzugsdefizits*“ des Bundesverfassungsgerichts wird von Teilen der Literatur als kritisch angesehen.²⁰ Insoweit wird vertreten, dass der vom Bundesverfassungsgericht geforderte Nachweis, dass nur Strafrecht ein bestehendes Vollzugsdefizit beseitigen könne, letztlich nur erbracht werden könne, „*wenn feststünde, dass Unionsrecht in einem oder mehreren Mitgliedstaaten in einem besorgniserregenden Ausmaß missachtet würde und in den betreffenden Mitgliedstaaten keine oder nur unzureichende einschlägige strafrechtliche Vorschriften bestünden, während in anderen Mitgliedstaaten solche Vorschriften existierten und das Unionsrecht ausreichend beachtet würde; ein Beweiszeichen könnte auch sein, dass Normadressaten unionsrechtswidrige Verhaltensweisen in Mitgliedstaaten verlagern, die Zuwiderhandlungen nicht oder nicht ausreichend mit Strafe bedrohen.*“²¹ Stattdessen müsse dem Unionsgesetzgeber nach dieser nicht unumstrittenen Ansicht insoweit ein eigener Beurteilungsspielraum zukommen.²²

Eine abschließende Entscheidung dieser Frage obliegt dem EuGH.

2.3. Harmonisierungsdichte: Festlegung von Straftaten und Mindeststrafen

Die Kompetenz nach Art. 83 Abs. 2 AEUV ermöglicht – wie die Kompetenz nach Art. 83 Abs. 1 AEUV – den Erlass von Vorschriften in Bezug auf Straftaten wie auch auf (Mindest-)Strafen.²³ Die Festlegung von Strafen bedürfe nach Ansicht in der Literatur einer besonderen Rechtfertigung, da die Kriminalisierung einer Verhaltensweise im Rahmen eines Straftatbestandes zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts regelmäßig ausreiche,

18 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 362.

19 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 362.

20 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93; Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 28; a. A. Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31.

21 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93; ebenso Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 28.

22 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93; ebenso Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 28; Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 55; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, Seite 293, Rn. 48; a. A. Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31; Suhr, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 24; Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 83, Rn. 34.

23 Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 29; Suhr, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 24; Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 41.

wohingegen die Festlegung bestimmter Strafen geeignet sei, die Kohärenz der nationalen Strafrechtsordnung zu beeinträchtigen.²⁴

Für die insoweit bestehende Frage der Harmonisierungsdichte im Bereich des Strafrechts sind die Regelungen in Art. 67 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV zu beachten, die die Union einerseits zur Wahrung der Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten verpflichtet sowie andererseits eine Harmonisierung strafrechtlicher Regelungen unter den Vorbehalt der Erforderlichkeit stellen.²⁵ In Teilen der Literatur wird daher vertreten, dass besonders grundlegende Bestandteile des nationalen Strafrechts, wie z. B. Fragen zur Bewertung subjektiver Schuld oder die Zuordnung von Täterschaft und Teilnahme zwar harmonisiert werden können, aber einer strengeren Prüfung von Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeit²⁶ unterworfen seien.²⁷ Weitere Stimmen im Schrifttum sehen dagegen vor dem Hintergrund bisheriger Rechtsakte, in denen ergänzende Vorschriften zur „*schonenden Harmonisierung*“ allgemeiner Regelungen getroffen wurden, einen Handlungsspielraum.²⁸ Eine Harmonisierung dürfe jedoch auch nach dieser Ansicht nicht mit der nationalen Grundstruktur des Strafrechts in Konflikt geraten.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht sähe in der Folge bspw. die Aufgabe des strafrechtlichen Schuldprinzips als verfassungswidrig an.³⁰

3. Art. 83 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage des Richtlinienvorschlags

3.1. Art. 83 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage für die strafrechtlichen Regelungen

Die Vereinbarkeit der strafrechtlichen Vorschriften des Richtlinienentwurfs mit Art. 83 Abs. 2 AEUV setzt zunächst voraus, dass diese an bestehende Harmonisierungsmaßnahmen anschließen. Der Richtlinienvorschlag ist eine Weiterentwicklung der bereits bestehenden Richtlinie 2008/99/EG.³¹

24 Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 29; Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 41.

25 Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 34; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 45.

26 Vgl. zu Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeit die Ausführungen von Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 45.

27 Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 34.

28 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 42; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, Seite 375, Rn. 6.

29 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 42; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, Seite 375, Rn. 6.

30 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (Az. 2 BvE 2/08), Rn. 364.

31 Siehe oben Fn. 1; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 90; Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 27.

Ferner stellt Art. 83 Abs. 2 AEUV das Kriterium der „*Unerlässlichkeit*“ der Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf dem betreffenden Gebiet auf. Im Rahmen der Begründung ihres Richtlinienvorschlags führt die Kommission ausführlich zur Notwendigkeit strafrechtlicher Sanktionen in den im Richtlinienvorschlag geregelten Bereichen aus.³²

Zunächst verweist die Kommission auf den Umstand, dass kriminelle Handlungen im Zusammenhang mit der Umwelt häufig eine grenzüberschreitende Dimension aufwiesen und sich auf mehrere Länder auswirkten.³³ Insoweit stützt sich die Kommission auf den „Report on Eurojust’s Casework on Environmental Crime“.³⁴ Im Hinblick auf die Notwendigkeit der mit dem Richtlinienvorschlag präzisierten bzw. neu eingeführten Straftaten verweist die Kommission auf die Erkenntnisse der Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022-2025.³⁵ Als konkrete Beispiele führt die Kommission insoweit die Abfallkriminalität³⁶ sowie weitere Kriminalitätsbereiche wie schwerwiegende Verstöße gegen das EU-Chemikalienrecht oder illegales Schiffsrecycling an.³⁷

In der Folge verweist die Kommission auf das potenziell hohe Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt der aufgeführten Straftatbestände sowie auf die fehlende Effektivität bisheriger verwaltungsrechtlicher Sanktionen.³⁸ Zur Begründung verweist die Kommission am Beispiel der EU-Holzverordnung³⁹ auf den fehlenden Gleichlauf von Sanktionen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, ein in vielen Fällen zu niedriges Strafniveau sowie einer ungleichen Durchsetzung in der EU.⁴⁰ Ein weiteres Beispiel der Kommission bezieht sich auf die illegale Wasserentnahme, zu dessen Begründung sich die Kommission auf den Sonderbericht 2021 des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft:

32 *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag, Seite 3 ff.

33 *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag, Seite 3.

34 Report on Eurojust’s Casework on Environmental Crime (January 2021), Seite 8.

35 Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022-2025 vom 12.05.2021 (8665/21); *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag, Seite 4 f.

36 Die Kommission verweist insoweit auf *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe’s economy and society by organised crime, Europol 2021, Seite 54, Seite 55 f.

37 *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag, Seite 5 f.

38 *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag, Seite 6.

39 VERORDNUNG (EU) Nr. 995/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen, Abl. EU 2010, L 295/23.

40 *Europäische Kommission*, Begründung zum Richtlinienvorschlag (Fn. 1), Seite 6 f.

„GAP-Mittel fördern eher eine stärkere als eine effizientere Wassernutzung“⁴¹ bezieht. Nach Ansicht der Kommission ermöglichen einheitliche Mindeststrafvorschriften für die Definition von Umweltstraftaten und Sanktionen zudem wirksamere Ermittlungsmethoden und eine bessere Zusammenarbeit in und zwischen den Mitgliedstaaten.⁴² Ferner verweist die Kommission auf die abschreckende Wirkung strafrechtlicher Sanktionen für die schwerwiegendsten Umweltvergehen und die Erforderlichkeit der Berücksichtigung fahrlässigen Verhaltens.⁴³

Zur Begründung der Erforderlichkeit der Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die wirksame Durchführung des Umweltrechts hat die Kommission sowohl normative als auch empirische Belege anführt. In dem dem Richtlinienentwurf beigefügten Finanzbogen hat sich die Kommission ferner der Bedeutung des Begriffs der „Unerlässlichkeit“ gewidmet, wenn sie ausführt, dass es *„als anerkannt [gilt], dass das Strafrecht das letzte Mittel ist, wenn andere Maßnahmen nicht hinreichend waren, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, was sich in diesem Fall für die Durchsetzung des Umweltrechts der Union als unerlässlich erweist.“*⁴⁴

Nach einer Ansicht in der Literatur kommt dem Europäischen Gesetzgeber insoweit ein eigener Beurteilungsspielraum bei der Bewertung zu.⁴⁵ Soweit man dagegen, wie das Bundesverfassungsgericht, einen empirischen Nachweis über ein *„gravierendes Vollzugsdefizit“* von Unionsrecht fordert, erscheint dessen Vorliegen anhand der in der Begründung von der Kommission angegebenen Quellen zumindest nicht ausgeschlossen.⁴⁶

Eine abschließende Bewertung obliegt nach Verabschiedung der Richtlinie dem EuGH.

41 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2021 mit dem Titel „Nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft: GAP-Mittel fördern eher eine stärkere als eine effizientere Wassernutzung“, siehe dort Ziffer 32, 62 f.; Europäische Kommission, Begründung zum Richtlinienentwurf (Fn. 1), Seite 7.

42 Europäische Kommission, Begründung zum Richtlinienentwurf (Fn. 1), Seite 8.

43 Europäische Kommission, Begründung zum Richtlinienentwurf (Fn. 1), Seite 8.

44 Europäische Kommission, Finanzbogen zum Richtlinienentwurf (Fn. 1), Seite 55, dort Ziff. 1.4.3.

45 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 93; ebenso Böse, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 83 AEUV, Rn. 28; Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 83 AEUV, Rn. 55; a. A. Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV, Rn. 31; Suhr, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83 AEUV, Rn. 24; Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 83, Rn. 34.

46 Im Hinblick auf die quantitative Wirksamkeit des Richtlinienentwurfs führt die Kommission aus *„Die Richtlinie trägt dazu bei, die Wirksamkeit der nationalen Durchsetzungs- und Sanktionssysteme im Hinblick auf Umweltkriminalität zu verbessern und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken. Wenngleich es nicht möglich ist, die erwarteten Ergebnisse der Richtlinie über den Umweltschutz insgesamt quantitativ zu erfassen, ist es doch möglich, die Auswirkungen eines verbesserten Umweltschutzes, zu dem die überarbeitete Richtlinie beiträgt, qualitativ zu bewerten.“*, Europäische Kommission, Finanzbogen zum Richtlinienentwurf (Fn. 1), Seite 55, Ziff. 1.4.3.

3.2. Harmonisierungsdichte: Eingriff in grundlegende Bestandteile des nationalen Strafrechts

Im Hinblick auf die Frage der Vereinbarkeit der Harmonisierungsdichte des Richtlinienvorschlags mit Art. 83 Abs. 2 AEUV sollen zunächst kurz die strafrechtlichen Regelungen des Richtlinienvorschlags vorgestellt werden und dann der Frage nachgegangen werden, inwieweit diese – vor dem Hintergrund der Regelung in Art. 67 AEUV – möglicherweise einen Eingriff in grundlegende Bestandteile des nationalen Strafrechts darstellen können.

In Art. 1 RL-Vorschlag wird zunächst der Gegenstand der Richtlinie – Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und Sanktionen zur Gewährleistung eines wirksameren Umweltschutzes – festgelegt. Es folgen Begriffsbestimmungen in Art. 2 RL-Vorschlag. In Art. 3 RL-Vorschlag sind die von der Richtlinie vorgesehenen Straftatbestände niedergelegt. Die aufgeführten Straftatbestände stammen zum Teil aus der bereits geltenden Richtlinie 2008/99/EG⁴⁷ bzw. es handelt sich um weiterentwickelte Versionen bestehender Straftaten sowie neue Straftatbestände, wie bspw. die Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser, die den ökologischen Zustand oder das ökologische Potenzial von Oberflächengewässerkörpern oder den quantitativen Zustand der Grundwasserkörper erheblich schädigt oder schädigen kann (Art. 3 Abs. 1 lit. k) RL-Vorschlag).

Der Richtlinienvorschlag trifft in Art. 4 ff. RL-Vorschlag zudem allgemeine strafrechtliche Vorgaben. Zunächst enthält Art. 4 RL-Vorschlag Vorgaben zur Anstiftung, Beihilfe und zum Versuch. Art. 5 RL-Vorschlag bestimmt Sanktionen gegenüber natürlichen Personen. Davon umfasst sollen nach Art. 5 Abs. 1 bis 4 RL-Vorschlag zunächst Mindestfreiheitsstrafen sein. Darüber hinaus sieht Art. 5 Abs. 5 RL-Vorschlag weitere Sanktionsmechanismen wie bspw. die Verpflichtung, den vorherigen Zustand der Umwelt innerhalb einer bestimmten Frist wiederherzustellen (lit. a), das vorübergehende Verbot einer Kandidatur für gewählte oder öffentliche Ämter (lit. f) oder die nationale oder unionsweite Veröffentlichung der gerichtlichen Entscheidung über die Verurteilung oder die angewandten Sanktionen oder Maßnahmen (lit. g) vor. Art. 6 RL-Vorschlag regelt die Verantwortlichkeit juristischer Personen. Sanktionsmechanismen gegenüber juristischen Personen finden sich in Art. 7 RL-Vorschlag, wobei auch dieser Nebenstrafen, wie z. B. die richterlich angeordnete Eröffnung des Liquidationsverfahrens (Art. 7 Abs. 2 lit. h) RL-Vorschlag) oder die Veröffentlichung der gerichtlichen Entscheidung über die Verurteilung oder die angewandten Sanktionen oder Maßnahmen (Art. 7 Abs. 2 lit. k) RL-Vorschlag), vorsieht.

Regelungen zu erschwerenden sowie mildernden Umständen sind in den Art. 8 und Art. 9 RL-Vorschlag niedergelegt. Nach Art. 8 RL-Vorschlag haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die in Art. 8 lit. a) bis j) RL-Vorschlag genannten Umstände als erschwerende Umstände der in den Art. 3 und Art. 4 RL-Vorschlag genannten Straftaten gelten, sofern diese Umstände nicht bereits ein Tatbestandsmerkmal der in den Art. 3 RL-Vorschlag genannten Straftaten sind. Ferner sieht Art. 9 RL-Vorschlag vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die in Art. 9 lit. a) und b) RL-Vorschlag genannten Umstände als mildernde Umstände gelten.

In Art. 11 RL-Vorschlag sind konkrete (Mindest-)Verjährungsregeln für die in Art. 3 und 4 RL-Vorschlag aufgeführten Straftatbestände vorgesehen. Diese reichen von mindestens 10 Jahren für

47 RICHTLINIE 2008/99/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. EU 2008, L 328/28.

Straftaten im Sinne der Art. 3 und Art. 4 RL-Vorschlag (Art. 11 Abs. 2 lit. a) RL-Vorschlag) bis zu 4 Jahren für Straftaten im Sinne der Art. 3 und 4 RL-Vorschlag (Art. 11 Abs. 2 lit. c) RL-Vorschlag). Art. 12 RL-Vorschlag trifft ferner Vorgaben zur gerichtlichen Zuständigkeit für Straftaten gemäß Art. 3 und Art. 4 RL-Vorschlag. Auffällig ist insoweit die Anknüpfung an den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Täters gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. d) RL-Vorschlag.

Unter Berücksichtigung der Regelungen in Art. 67 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV stellt sich die Frage der zulässigen Harmonisierungsdichte des Art. 83 Abs. 2 AEUV hinsichtlich der vorgenannten strafrechtlichen Vorgaben des Richtlinienentwurfs.⁴⁸ Im Hinblick auf die Harmonisierungsdichte könnten Anhaltspunkte für (erhebliche) Eingriffe in die Grundstruktur der nationalen Strafrechtsordnungen erkennbar sein.⁴⁹ Diese könnten sich bspw. aus den vorgenannten Nebenstrafen in Art. 5 Abs. 5 lit. f) und lit. g) RL-Vorschlag bzw. Art. 7 Abs. 2 lit. h und lit. k) RL-Vorschlag bzw. der Bestimmung des Gerichtsstands gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. d) RL-Vorschlag ergeben.⁵⁰ Die dort genannten Nebenstrafen bzw. die Anknüpfung an den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Täters sind dem deutschen Strafrecht im Grundsatz unbekannt.

In der Vergangenheit haben sich bspw. der Bayerische Landtag bzw. der Bundesrat insoweit zu dem Richtlinienentwurf geäußert. Nach Ansicht des Bayerischen Landtags greift der Richtlinienentwurf aufgrund seiner Vorgaben zu konkreten Sanktionsformen, Maßnahmen neben der eigentlichen Kriminalstrafe und zur Strafzumessung ohne Notwendigkeit tief in nationale Sanktionssysteme ein.⁵¹ In eine ähnliche Richtung argumentiert der Bundesrat in seinem Beschluss vom 08.04.2022, der insbesondere in den Regelungen der Art. 5 und Art. 7 RL-Vorschlags erhebliche Eingriffe in die Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten sieht.⁵²

Eine abschließende Entscheidung zu den insoweit bestehenden Grenzen der Kompetenz aus Art. 83 Abs. 2 AEUV obliegt nach Verabschiedung der Richtlinie dem EuGH.

– Fachbereich Europa –

48 Siehe dazu die Ausführungen oben unter Ziff. 2.3.

49 Siehe dazu oben unter Ziff. 2.3.

50 Siehe oben.

51 Beschluss des Bayerischen Landtags vom 23.02.2022, Drs. 18/21328, Seite 2.

52 Vgl. dazu auch die Einschätzung des Bundesrates im Beschluss vom 8.4.2022 (BR-Drs. 27/22 Beschluss), Ziff. 14, Seite 7.