

28.03.22**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - In - R - U - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 1019. Sitzung des Bundesrates am 8. April 2022

**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; Ratsdok. 14459/21**Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,der **Rechtsausschuss (R)**,der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**,der **Verkehrsausschuss (Vk)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- U 1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionsarten und Strafmaßen für Umweltkriminalität zu gewährleisten.
- U 2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Kommission bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene vollumfänglich zu unterstützen, um die wirksame Verfolgung von Umweltstraftaten zukünftig in der gesamten EU effektiver zu gestalten. Die Straftatbestände umfassen eine Reihe an Straftaten, welche der Umwelt weitreichende und anhaltende Schäden zuführen können, wie zum Beispiel den illegalen Handel mit Holz sowie die illegale Wasserentnahme aus dem Grundwasser oder Oberflächengewässern, schwerwiegende Verstöße gegen das

EU-Chemikalienrecht, auch im Zusammenhang des Umgangs mit fluorierten Treibhausgasen, und gegen die Rechtsvorschriften über invasive gebietsfremde Arten von unionsweiter Bedeutung sowie die schwerwiegende Umgehung der Anforderungen an die Erteilung einer Genehmigung und die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP).

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4)

3. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gehört zu den zentralen Aufgaben der Weltgemeinschaft. Wo der Mensch, die Umwelt, in der er lebt, zerstört und ausbeutet, beraubt er sich selbst seiner eigenen Zukunft. Der Umweltschutz ist daher eine Schicksalsaufgabe der Menschheit. Dieser Schutz kann auf den Einsatz des Strafrechts als Durchsetzungsmechanismus nicht verzichten. Der Bundesrat begrüßt daher die Bemühungen der Kommission, den europäischen Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Umweltkriminalität zu verbessern und die Durchsetzung auf nationaler Ebene zu stärken. Er erkennt an, dass die bisher geltende Richtlinie der Überarbeitung und Fortentwicklung bedarf, und erachtet den vorgelegten Richtlinienvorschlag als eine gute Grundlage für die weitere Reformdiskussion.

U 4. Der Bundesrat begrüßt, dass mit einer neuen Richtlinie zur Bekämpfung der Umweltkriminalität der Umweltschutz im Strafrecht wirksamer gestaltet werden soll, indem neue Umweltstrafbestände definiert, ein Mindestmaß an Sanktionen festgelegt und die Wirksamkeit der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung gestärkt werden.

Vk
Wi 5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Richtlinie deutliche Auswirkungen auf die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren hat und dem gesamtgesellschaftlichen Ziel der Beschleunigung dieser Verfahren entgegensteht. Die Novelle der Richtlinie sollte aus Sicht des Bundesrates vielmehr Hemmnisse für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf EU-Ebene vermeiden und darüber hinaus bewusst und aktiv für die Beschleunigung von Verfahren und die Schaffung entsprechender Voraussetzungen auf EU-Ebene genutzt werden. Der Bundesrat setzt sich insofern dafür ein, dass die Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf die Wirtschaft und insbesondere auf die notwendigen Investitionsvorhaben für eine Transformation in Richtung Klimaneutralität und zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals berücksichtigt werden.

Vk
Wi

6. Der Bundesrat sieht zudem die Gefahr, dass die Vorschläge bestehenden oder möglichen weiteren Beschleunigungsinstrumenten im nationalen Umwelt- und Genehmigungsrecht entgegenstehen. Dies betrifft unter anderem die Möglichkeit des vorzeitigen Baubeginns, welche in ihrer Attraktivität deutlich abgeschwächt würde, da Vorhabenträgern bereits in diesem Stadium das Risiko der Strafbarkeit drohen könnte. Der Bundesrat bittet entsprechend die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, eine Vorverlagerung der Strafbarkeit und eine Erhöhung der Unsicherheiten bei allen Beteiligten zwingend zu vermeiden, da ansonsten diese auch mit nationalen Bestrebungen im Hinblick auf die Verfahrensbeschleunigung zu kollidieren drohen.

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 8)

7. Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, dass Umfang und Detailtiefe der Regelungen zu den Straftaten in Artikel 3 des Richtlinienvorschlags noch näherer Prüfung bedürfen. Auch mit Blick auf die teilweise nur kurz gehaltene Begründung lässt sich nicht für sämtliche der dort vorgesehenen strafrechtlichen Regelungen – auch in diesem Umfang – ein den Einsatz des Strafrechts zur Durchsetzung erforderndes Vollzugsdefizit feststellen. Darüber genügen einzelne Regelungen zu den Straftaten in Absatz 1 nicht den Erfordernissen der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit. Dies kann – lediglich beispielhaft – an folgenden Regelungen gezeigt werden:

- a) So enthält der Richtlinienvorschlag in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 auch eine Regelung zur strafrechtlichen Produktverantwortlichkeit für die zumindest grob fahrlässige Herbeiführung von schweren Gefahren für Leib, Leben oder Umwelt. Diese Regelung geht, soweit sie pauschal die Strafbewehrung auch von Gefahren für Leib und Leben erfordert, weit über den Bereich des Umweltstrafrechts hinaus und begegnet bereits aus diesem Grund durchgreifenden Bedenken. Sie steht auch nicht im Einklang mit dem deutschen Regelungsansatz, der auf eine allgemeine Strafvorschrift zur Produktverantwortlichkeit und zur Verursachung bloßer Gefährdungen von Leib und Leben verzichtet. Auch in der Sache wäre eine solche Regelung abzulehnen, da sich mit ihr eine (verletzungs-)erfolgsunabhängige Strafbarkeitsausdehnung verbindet, die in ihrer Reichweite kaum überschaubar und in ihrer Bestimmtheit zweifelhaft wäre.

- b) Weiter will die Kommission in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags die Mitgliedstaaten verpflichten, schwerwiegende Umgehungen der Anforderungen an die Erteilung einer Genehmigung und die Durchführung von UVP unter Strafe zu stellen, wenn sie erhebliche Schäden verursachen können. Die Regelung hätte eine erhebliche Ausweitung und Vorverlagerung der Strafbarkeit zur Folge. Denn soweit sich im nationalen Recht Strafnormen wie § 327 Absatz 2 Nummer 2 des Strafgesetzbuches (StGB) oder auch die §§ 325, 325a, 329 StGB auf bestimmte genehmigungsbedürftige Anlagen – auch im Sinne des Gesetzes über die UVP – beziehen, stellen sie bislang nur die Tathandlung des "Betreibens ohne entsprechende Genehmigung oder Planfeststellung" unter Strafe. Nach dem Richtlinienvorschlag soll die Strafbarkeit demgegenüber nicht nur auf jegliche baulichen Anlagen oder sonstige Eingriffe in die Natur im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2011/92/EU ausgeweitet werden. Die Strafbarkeit würde zudem auch vorverlagert, da nicht erst der Betrieb, sondern bereits die Durchführung von Projekten, demnach bereits die Errichtung aller baulichen oder sonstigen Anlagen ohne entsprechende Genehmigung, unter Strafe gestellt würde. Mit Blick auf diese Vorverlagerung der Strafbarkeit sowie den sehr weiten und im Übrigen unbestimmten Anwendungsbereich (alle Projekte nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2011/92/EU) begegnet eine entsprechende Regelung mit Blick auf den im Strafrecht geltenden Ultima-Ratio-Grundsatz durchgreifenden Bedenken.

Vk
Wi*
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 7;
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11)

8. Der Bundesrat warnt davor, dass die vorgeschlagenen Regelungen, so insbesondere Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags, zu einer Vorverlagerung der Strafbarkeit führen können und zudem die Unsicherheit durch eine Strafandrohung deutlich erhöhen.

* Hauptempfehlung zu Ziffer 11

U
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 10
und
Ziffer 11)

9. Er bittet die Bundesregierung jedoch dringend, darauf hinzuwirken, dass in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d die zweite Alternative – die Strafbarkeit bei fehlender Prüfung der Umweltauswirkungen – gestrichen wird.

Vk
Wi*
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11)

10. Der Bundesrat bittet entsprechend die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags die zweite Alternative – die Strafbarkeit bei fehlender Prüfung der Umweltauswirkungen – gestrichen wird.

Wi**
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8
oder
Ziffer 9
oder
Ziffer 10)

11. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags genannte Straftatbestand zur Durchführung von Projekten ohne Umweltverträglichkeitsprüfung leicht dazu führen kann, dass künftig amtliche Zulassungsentscheidungen Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungsverfahren werden. Das muss klar ausgeschlossen werden, denn es würde zwangsläufig die Zulassung von genehmigungsbedürftigen Vorhaben mit Umweltbezug erheblich verzögern.

Kein Amtsträger wird mehr eine nicht mehrfach und langwierig abgesicherte Entscheidung treffen, wenn er sich der sehr leichten Möglichkeit eines individuell gegen ihn gerichteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ausgesetzt sieht. Dies liefe dem gerade derzeit besonders aktuellen Planungsbeschleunigungsgedanken zuwider.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, für eine geeignete Klarstellung Sorge zu tragen, dass die Strafvorschrift des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags keine negativen Auswirkungen auf die Durchführung von Zulassungsverfahren der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörden und deren Amtsträger zur Folge hat.

* Hauptempfehlung zu Ziffer 11

** Hilfsempfehlung zu Ziffer 8 und Ziffer 10

Dies könnte dadurch geschehen, dass in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags nach den Wörtern „auf die Umwelt“ die Wörter „bei der zuständigen Behörde beantragt zu haben“ eingefügt werden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Zu Ziffer 11:

Ohne eine eindeutige Klarstellung in vorstehendem Sinne wird die Strafan drohung zwangsläufig Unsicherheiten bei den Amtsträgern der zuständigen Genehmigungsbehörden auslösen und zu einer Verlängerung von Genehmigungsverfahren führen, da auch Prüfungsschritte, die bei Licht besehen gar nicht erforderlich sind, durchgeführt werden, um jedem Strafbarkeitsvorwurf von vornherein den Boden zu entziehen. So werden vorhandene Beschleunigungsmöglichkeiten (wie etwa Plangenehmigungsverfahren ohne UVP statt eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens) und zukünftige Beschleunigungsmöglichkeiten, an denen gerade aktuell zur Beschleunigung unter anderem der Energiewende intensiv gearbeitet wird, nicht genutzt werden, um sich nicht dem Risiko strafrechtlicher Verfolgung oder auch nur der Möglichkeit einer Strafanzeige auszusetzen.

Dabei geht es nicht um eine Privilegierung des Unrechts von Amtsträgern, denn bereits jetzt ist deren vorsätzliches Handeln strafbar. Die insoweit bestehenden Regelungen sind jedoch ausreichend und bedürfen keiner Ergänzung. Dennoch werden die Neuregelungen der vorgeschlagenen Richtlinie durchaus als geeignet und erforderlich anerkannt, soweit Dritte und nicht die Zulassungsbehörden Bezugspunkt sind. Es muss vermieden werden, dass Amtsträger sich für ihr – auf dem Rechtmäßigkeitsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz basierendes – Verwaltungshandeln jahrelang einer strafrechtlichen Vorwerfbarkeit ausgesetzt sehen, bis sich das Verwaltungshandeln gegebenenfalls in der letzten verwaltungsgerichtlichen Instanz als rechtmäßig herausstellt. Aus diesem Grunde dürfen keine zusätzlichen Tatbestände geschaffen werden, die neben den gewünschten Effekten gegenüber Dritten auch die Zulassungsbehörden erfassen und so dafür sorgen werden, dass gegen einen Planfeststellungsbeschluss Klagende parallel zu ihrer Klage auch einen Strafantrag gegen die Zulassungsbehörde stellen.

Eine solche weitere Erschwernis für Zulassungsvorhaben erscheint insbesondere unter den aktuellen Herausforderungen aufgrund der Anstrengungen zur Beschleunigung der Energiewende und der geopolitischen Lage kontraproduktiv.

- U 12. Der Bundesrat begrüßt das Ziel, in der Richtlinie konkretere Definitionen zu verwenden. Er bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass der Begriff „Fertigung“ in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j gestrichen wird, da der Begriff in der zitierten Richtlinie nicht verwendet wird, sondern „Herstellung, Erzeugung,

Verarbeitung, Handhabung, Beseitigung, Verwendung, Lagerung, Besitz, Beförderung, Einfuhr oder Ausfuhr von radioaktivem Material“.

- U 13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, die Strafbarkeit des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe k dahingehend zu modifizieren, dass ein Weiterbetrieb von Wasserwerken während eines betriebenen Zulassungsverfahrens nicht pönalisiert wird.

Begründung zu Ziffern 1, 9, 12 und 13 (nur gegenüber dem Plenum):

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d bezieht sich auf die Durchführung von Projekten im Sinne der Begriffsbestimmung der UVP-Richtlinie „ohne eine Genehmigung oder eine Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt, wodurch die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2011/92/EU genannten Faktoren erheblich geschädigt werden oder geschädigt werden können“. Die Regelung kann so verstanden werden, dass bereits das rechtswidrige und vorsätzliche oder nach Artikel 3 Absatz 2 grob fahrlässige Unterlassen einer UVP strafbewehrt würde, selbst wenn eine Genehmigung erteilt wurde. In Zulassungsverfahren ist nicht selten streitig, ob eine UVP geboten ist oder nicht. Ein Fehler bei dieser Prüfung, der sich gegebenenfalls erst nachträglich in einem Gerichtsverfahren erweist, würde mit Strafe bedroht. Eine UVP-Vorprüfung scheint die Strafbarkeit nach jetziger Formulierung nicht auszuschließen.

Auch die Zulassung des vorzeitigen Beginns für ein UVP-pflichtiges Vorhaben wäre rechtlich in Frage gestellt, da das Projekt bereits vor dem Abschluss der UVP durchgeführt wird. Das Wiederherstellen des Ausgangszustands, wie es das Fachrecht gegebenenfalls vorsieht, falls die Genehmigung nicht erteilt wird, schließt die Strafbarkeit nach Artikel 9 des Richtlinienvorschlags nicht aus. Da das Instrument des vorzeitigen Beginns in der Praxis eine erhebliche Bedeutung besitzt – insbesondere für Vorhaben im öffentlichen Interesse –, spricht auch dieses Problem für die Streichung des Tatbestandes nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d. Ein Fehler bei der Anwendung komplexer UVP-Regeln ist nicht per se strafwürdig; auf diesen Tatbestand sollte verzichtet werden. Zumindest müsste klargestellt oder hinzugefügt werden, dass eine behördliche Zulassung das Handeln legalisiert oder sich der Vorsatz auch auf das Wissen um die eigentlich erforderliche UVP erstrecken muss und dass keine Form der Fahrlässigkeit zur Strafbarkeit führt.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k des Entwurfes erklärt unter anderem die rechtswidrige Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser zur Straftat, wenn sie den ökologischen Zustand oder das ökologische Potenzial von Oberflächengewässerkörpern oder den quantitativen Zustand der Grundwasserkörper erheblich schädigt oder schädigen kann. Auch hier ist grobe Fahrlässigkeit ausreichend. Die Regelung würde es ausschließen, nach dem Auslaufen einer Zulassung für ein Wasserwerk den Weiterbetrieb vorübergehend zu dulden, solange noch an der erneuten Zulassung der Wasserentnahme gearbeitet wird.

Wasserwerke benötigen nach dem Wasserhaushaltsgesetz in regelmäßigen Ab-

ständen eine Neuzulassung. Diese Verfahren sind insbesondere durch EU-Anforderungen in den letzten Jahren extrem anspruchsvoll und konfliktrichtig sowie auch langwierig geworden. Wenn hier Probleme auftreten, darf dies nicht als „Umweltkriminalität“ verfolgt werden. Im Ergebnis würde ohne eine Änderung des Richtlinienentwurfs das Funktionieren der öffentlichen Wasserversorgung in Frage gestellt.

Der Begriff „Fertigung“ in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j wird in der zitierten Richtlinie nicht verwendet, sondern „Herstellung, Erzeugung, Verarbeitung, Handhabung, Beseitigung, Verwendung, Lagerung, Besitz, Beförderung, Einfuhr oder Ausfuhr von radioaktivem Material“.

EU
In
R 14. Problematisch erachtet der Bundesrat zudem die Verweise in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe l des Richtlinienvorschlags.

Vk
Wi 15. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Anhang IV der FFH-Richtlinie, dessen Arten in Deutschland unter strengem Schutz stehen, auch viele Arten umfasst, die häufig als Kulturfolger Verkehrsanlagen wie Kanäle, Bahnanlagen und Straßeninfrastruktur sowie andere menschliche Strukturen besiedeln. In der Folge würde sich die strafbare Handlung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe l des Richtlinienvorschlags auf häufig vorkommende Tierarten beziehen, die auf den europäischen und weltweiten Roten Listen als ungefährdet eingestuft werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im Rahmen der Verschärfung des unionsrechtlichen Umweltstrafrechts für eine Überarbeitung der Anhänge gemäß Artikel 19 der Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien einzusetzen. Dabei sind die EU-weit ungefährdeten Arten aus den Anhängen zu streichen.

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 17) 16. Die Regelung nimmt nicht nur – wie die aktuelle Fassung der Richtlinie – Bezug auf den Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie), sondern darüber hinaus auch auf deren Anhang V. Die in Klammer gesetzte Einschränkung im Richtlinienvorschlag "wenn die Arten in Anhang V denselben Maßnahmen unterliegen wie die in Anhang IV" erschließt sich jedoch nicht eindeutig und bedarf der Klarstellung. Darüber hinaus wird in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe l des Richtlinienvorschlags nun auf Artikel 1 der Vogelschutzrichtlinie der EU (Richtlinie 2009/147/EG) verwiesen. Während Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt auf Anhang I sowie Artikel 4 Absatz 2 der alten Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG, jetzt 2009/147/EG) und damit auf besonders zu schützende Vogelarten und Zugvögel verweist, umfasst der nun in Bezug ge-

nommene Artikel 1 der Vogelschutzrichtlinie sämtliche wild lebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Diese gelten bislang gemäß § 7 Absatz 2 Nummer 13 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb des Bundesnaturschutzgesetzes als besonders geschützte Arten. Eine entsprechende Ausdehnung der Strafbarkeit auf sämtliche wild lebenden Vogelarten, die in Europa heimisch sind, erscheint jedoch – zumal unter gleichzeitiger Erweiterung des Kreises der Tathandlungen auf Fälle des Verkaufs und des Anbieters zum Verkauf – mit Blick auf den im Strafrecht geltenden Ultima-Ratio-Grundsatz zu weitgehend.

Vk
Wi
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 16)

17. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine Ausweitung der Strafbarkeit in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe 1 des Richtlinienvorschlags auf Arten des Anhangs V der Richtlinie 92/43/EWG sowie auf sämtliche heimischen wildlebenden Vogelarten zu weitgehend erscheint und es daher bei der bestehenden Regelung bleiben sollte.

Vk
Wi

18. Der Bundesrat weist darauf hin, dass sowohl Umfang als auch Kontext der Regelungen zu den Straftaten in Artikel 3 des Richtlinienvorschlags insgesamt noch näherer Prüfung bedürfen. Beispielhaft sei hier Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe o angeführt, der „jedes Verhalten, das eine Schädigung eines Lebensraums innerhalb eines geschützten Gebiets [FFH-Gebiet] im Sinne des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie 92/43/EWG verursacht, wenn es sich um eine erhebliche Schädigung handelt“ unter Strafe stellt. Dabei bleiben die Ausnahmenvoraussetzungen des Artikels 6 der in Bezug genommenen Richtlinie 92/43/EWG, die eine erhebliche Schädigung zulassen, unberücksichtigt. Dies dürfte zu einem Widerspruch der EU-Regelungen und zu Anwendungshindernissen führen. Der Bundesrat hält daher eine Präzisierung für erforderlich.

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 20)

19. Erheblichen Bedenken begegnet auch die Regelung in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe p des Richtlinienvorschlags. Danach ist für die Einbringung und Ausbreitung invasiver Arten ungeachtet eines Schadenseintritts und losgelöst von einer konkreten Gefährdung für Rechtsgüter wie Leib und Leben oder Umweltmedien eine Strafbarkeit vorzusehen.

- Vk
Wi
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 19)
20. Der Bundesrat hat ferner erhebliche Bedenken gegen die Regelung in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe p des Richtlinienvorschlags zum strafrechtlichen Umgang mit invasiven Arten. Danach ist für die Einbringung und Ausbreitung invasiver Arten ungeachtet eines Schadenseintritts und einer konkreten Gefährdung eine Strafbarkeit vorzusehen.
- Vk
Wi
21. Dies soll auch für bereits etablierte, häufig vorkommende Arten gelten, die in Deutschland seit Jahrzehnten in der freien Natur vorkommen (zum Beispiel Drüsiges Springkraut, Herkulesstaude). Die unabsichtliche Verbreitung von Samen oder vermehrungsfähigen Pflanzenteilen (zum Beispiel Rhizome) ist im Zuge von Bauaktivitäten, die mit Erdtransporten verbunden sind, kaum zu vermeiden. Die Bekämpfung weit verbreiteter invasiver Pflanzen auf Grünflächen und Böschungen erfordert im Rahmen der Unterhaltung/Pflege von Grünflächen/Böschungen bereits jetzt einen erhöhten personellen und finanziellen Aufwand. Hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung sollte hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker berücksichtigt werden.
- EU
In
R
22. Konkrete Ausführungen zur Notwendigkeit einer derart weitgehenden Sanktionierung lassen sich dem Richtlinienvorschlag nicht entnehmen. Zudem bedarf das Tatobjekt einer näheren Definition. So sollte zumindest klargestellt werden, ob lediglich die auf der Grundlage des Artikels 4 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 (IAS-Verordnung) in die Liste aufgenommenen invasiven gebietsfremden Arten von unionsweiter Bedeutung Tatobjekte sein sollen oder auch solche nach einem Durchführungsakt nach Artikel 10 Absatz 4 Satz 1 der IAS-VO. Denn auch hinsichtlich letzterer können Dringlichkeitsmaßnahmen für die Union in Form der in Artikel 7 Absatz 1 der IAS-VO aufgeführten Beschränkungen erlassen werden. Auch hierzu finden sich im Richtlinienvorschlag keine Ausführungen.
- EU
R
23. Der Richtlinienvorschlag sieht Vorgaben für die nationalen Rechtsvorschriften vor, die teilweise eine erhebliche Detailtiefe aufweisen. Insofern zu nennen ist etwa Artikel 3 Absatz 3 und Absatz 5 des Richtlinienvorschlags. Diese Detailtiefe ist kritisch zu sehen. Es drohen hierdurch überbordende Strafvorschriften, die aufgrund ihres Umfangs – gerade dem juristisch ungebildeten Bürger – kaum verständlich und auch in der Rechtsanwendung unnötig kompliziert sein

dürften. Überdies geschieht dies ohne tatsächliches Bedürfnis, da die zitierten Umstände jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland auch ohne ausdrückliche Benennung Berücksichtigung finden.

- Wi 24. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags so missverstanden werden kann, dass bereits jede Abweichung von einer Zulassung oder Auflage dazu führt, dass anzunehmen ist, dass eine Handlung einen Schaden „verursachen kann“. Bei der Frage der Abweichung von einer Genehmigung beziehungsweise einem Genehmigungserfordernis oder der Nichteinhaltung einer Auflage handelt es sich um formelle Kriterien, welche auf die Existenz einer behördlichen Zulassungsentscheidung und deren Nichtbefolgung abstellen. Diese formellen Kriterien in dieser Abstraktheit sind indes auch indiziell nicht geeignet, die materielle Frage zu beantworten, ob eine Handlung einen Schaden „verursachen kann“. Es muss jedenfalls klargestellt werden, dass nachträglich genehmigungsfähiges Handeln, bei dem der Genehmigungsverstoß also heilbar ist, davon auszunehmen ist. Eine fehlende Genehmigung oder ein Auflagenverstoß allein dürfen keine Strafbarkeit begründen.

Außerdem ist eine Klarstellung erforderlich, nach welchen Maßstäben eine Handlung als riskant oder gefährlich „angesehen wird“, um ausreichende Bestimmtheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist insbesondere unklar und wird im Richtlinienentwurf nicht ausgeführt, wann eine Handlung „riskant“ oder wann sie „gefährlich“ ist und wie sich „riskante“ von „gefährlichen“ Handlungen unterscheiden.

- EU
In
R
U 25. Der durch Artikel 5 und Artikel 7 des Richtlinienvorschlags bewirkte weitreichende Zugriff auf den besonders sensiblen Bereich des Sanktionenrechts der Mitgliedstaaten begegnet Bedenken. Insbesondere erscheint im Licht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fraglich, ob sich für die dort vorgesehenen strafrechtlichen Regelungen – auch in diesem Umfang und dieser Detailtiefe – ein den Einsatz des Strafrechts zur Durchsetzung erforderndes Vollzugsdefizit nachweisen lässt.

- a) Die Vorschrift zu den Sanktionen für natürliche Personen in Artikel 5 Absatz 2 bis 4 des Richtlinienvorschlags enthält dreifach abgestufte Vorgaben für nicht unerhebliche "Mindest-Höchststrafen" (mindestens vier, sechs und zehn Jahre Freiheitsstrafe). Der Bundesrat weist insoweit darauf hin, dass in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für das System der

Strafrahmen eine innere Kohärenz besteht, die nicht durch zu enge Vorgaben des europäischen Gesetzgebers gefährdet werden sollte. Da die gesetzlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten diesbezüglich nicht unerheblich divergieren und die Strafrahmen auch Auswirkungen auf die Verjährungsfristen haben, muss den Mitgliedstaaten hier ein ausreichender Regelungsspielraum eingeräumt werden. Dem trägt die vorgeschlagene Regelung – ungeachtet des grundsätzlich anzuerkennenden Harmonisierungsbedarfs – bisher nicht ausreichend Rechnung.

- b) In besonderem Maße für problematisch erachtet der Bundesrat die Regelungen zu Sanktionen oder Maßnahmen in Artikel 5 Absatz 5 betreffend natürliche Personen und Artikel 7 Absatz 2 betreffend juristische Personen. Mit den darin enthaltenen Vorgaben verbinden sich erhebliche Eingriffe in die Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten. Für diese ist – zumal in dem vorgesehenen Regelungsumfang – ein Bedürfnis für die Ermöglichung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und effektiver Durchsetzung des Unionsumweltrechts jedenfalls nicht ohne weiteres erkennbar. Gegen zahlreiche Regelungen bestehen auch in der Sache erhebliche Bedenken. Das betrifft insbesondere die darin vorgesehenen Möglichkeiten des Verbots einer Kandidatur für gewählte oder öffentliche Ämter, der nationalen oder unionsweiten Veröffentlichung verurteilender Entscheidungen, der richterlichen Aufsicht über Unternehmen und der Schließung von Einrichtungen des Unternehmens. Die Regelungen bedürfen insbesondere im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Artikel 5 Absatz 4 EUV) noch eingehender Prüfung und Zurückführung auf das unbedingt Erforderliche und Angemessene.

EU
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 27)

26. Problematisch ist im Weiteren die in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags enthaltene Vorgabe der Notwendigkeit auch strafrechtlicher Sanktionen gegen juristische Personen. Zwar formuliert Erwägungsgrund 15 „Sehen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vor, sollten juristische Personen nach dieser Richtlinie für Umweltkriminalität strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden“ und scheint damit das „Ob“ der strafrechtlichen Sanktionierung juristischer Personen insgesamt unter den Vorbehalt des nationalen Gesetzgebers zu stellen. Indes ist Artikel 7 selbst ein derartiger Vorbehalt nicht zu entnehmen. Dem deutschen Strafrecht ist eine strafrechtliche Sanktionierbarkeit von juristischen Personen (jenseits der Einziehung gemäß den §§ 73 fortfolgende StGB) bislang

unbekannt. Die Diskussion um die Einführung eines Unternehmensstrafrechts in Deutschland hat gezeigt, dass ein erneuter Versuch mit ernsthaften Schwierigkeiten verbunden sein dürfte. Vor diesem Hintergrund dürfte die in Artikel 24 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Umsetzungsfrist von 18 Monaten angesichts der bisherigen Vorgeschichte bei Weitem zu kurz bemessen sein.

Vk
Wi
(entfällt
bei An-
nahme
von Ziffer
26)

27. Darüber hinaus bestehen beim Bundesrat gegen die in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags enthaltene Vorgabe, strafrechtliche Sanktionen gegen juristische Personen zu regeln, erhebliche Bedenken. Zwar kann Erwägungsgrund 15 so interpretiert werden, dass Mitgliedstaaten, deren Rechtssysteme ein derartiges Unternehmensstrafrecht bislang nicht vorsehen – wie die Bundesrepublik Deutschland –, nicht verpflichtet sind ein solches einzuführen. Diese Einschränkung ist dem Wortlaut des Artikels 7 allerdings nicht zu entnehmen. Hier erbittet der Bundesrat eine entsprechende Klarstellung. Die Einführung eines derartigen Unternehmensstrafrechts widerliefe dem deutschen Rechtssystem. Das deutsche Strafrecht basiert auf dem sogenannten Schuldprinzip und dieses ist auf juristische Personen schwer übertragbar.

Vk
Wi

28. Der Bundesrat hat Bedenken hinsichtlich des in Artikel 8 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags genannten strafschärfenden Umstands, „Für die Straftat wurden falsche oder gefälschte Dokumente verwendet.“. In der Komplexität von Planfeststellungsverfahren und dem Umfang und der Detailtiefe von Planunterlagen, die über eine lange Dauer aktuell gehalten werden müssen, ist nicht auszuschließen, dass im Einzelfall überholte und damit falsche Angaben in den Dokumenten enthalten sind. Kleinere Planungsmängel oder Ungenauigkeiten durch die Neufassung der Richtlinie derart zu kriminalisieren, erscheint unverhältnismäßig und nicht der Intention der Richtlinie entsprechend. Die Regelung ist insoweit in der aktuellen Fassung nicht eindeutig und es bedarf der Klarstellung, was unter „falsche Dokumente“ gefasst werden soll.

EU
In
R
U

29. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die in Artikel 8 Buchstabe h und i des Richtlinienvorschlags enthaltenen straferschwerend zu berücksichtigenden Umstände der fehlenden Schadenswiedergutmachung beziehungsweise Unterstützung der Durchsetzungsbehörden mit Blick auf die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte des – nicht verurteilten – Beschuldigten Bedenken begeg-

nen. Überdies darf das Fehlen eines Strafmilderungsgrundes nicht strafscharfend berücksichtigt werden.

- EU
In
R
U
30. Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass die in Artikel 11 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags enthaltene Regelung Systemen der Mitgliedstaaten zuwiderläuft, die die Dauer der Vollstreckungsverjährung, wie etwa in Deutschland, nicht nach dem abstrakten Strafraumen der begangenen Tat, sondern nach der im Urteil festgesetzten Strafe bestimmen. Da sich in der konkreten Strafe das Ausmaß von Unrecht und Schuld und damit auch das Bedürfnis für die Dauer der Strafvollstreckung besser widerspiegeln als in abstrakten Strafraumenobergrenzen, ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu erhalten, die Dauer der Vollstreckungsverjährung nach der Höhe der festgesetzten Strafe abzustufen.
- EU
In
R
U
31. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es aus völkerrechtlichen Gründen problematisch ist, die Anwendbarkeit nationalen Strafrechts für Auslandstaten allein an den gewöhnlichen Aufenthalt des Täters im Inland zu knüpfen, so wie dies Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags vorsieht.
- Vk
Wi
32. Hinsichtlich der Dauer von Verfahren und aus rechtssystematischen Gründen hat der Bundesrat erhebliche Vorbehalte gegen den vorgeschlagenen Artikel 14 des Richtlinienvorschlags hinsichtlich der Rechte der betroffenen Öffentlichkeit. Die von diesem Artikel bezweckte Einführung einer neuen Beteiligungsform ist mit nationalem Recht unvereinbar und aus Sicht des Bundesrates zu streichen.
- EU
R
33. Ganz erhebliche Bedenken bestehen insbesondere in Bezug auf die in diesem Artikel vorgesehene Möglichkeit der Beteiligung Dritter am Strafverfahren. Zwar lässt die Regelung Raum für die Frage der konkreten Art der Beteiligung. Sie steht aber dennoch in Widerspruch zu den in Deutschland bestehenden strafrechtsdogmatischen Grundsätzen: Eine Beteiligung als „Ankläger“ stünde in Widerspruch zum Strafmonopol des Staates. Eine Beteiligung als Privat- oder Nebenkläger als Ausnahme vom staatlichen Strafmonopol oder als Adhäsionskläger ist nur Personen möglich, die Verletzte der Tat (beziehungsweise deren Angehörige oder Erben) sind. Dieser Status ist vorliegend jedoch nicht erfüllt, so dass die Regelung eine völlig neue Form der Verfahrensbeteiligung vorsieht. Der Grund für diese Kreation überzeugt nicht. Erwägungsgrund 26

sieht insoweit vor: „Da die Natur sich bei Strafverfahren nicht selbst als Opfer vertreten kann, sollten betroffene Mitglieder der Öffentlichkeit zum Zweck der wirksamen Durchsetzung [...] Gelegenheit haben, [...] im Namen der Umwelt als öffentliches Gut zu handeln.“ Einziger Grund ist mithin der ausschließliche Kollektivrechtsgüterschutz der Umweldelikte. Dies ist indes kein Alleinstellungsmerkmal von Tatbeständen zum Schutz der Umwelt. Das nationale Strafrecht kennt eine Vielzahl von Kollektivrechtsgütern (Strafvorschriften des Betäubungsmittelgesetzes und des Waffengesetzes, Geld- und Wertzeichenfälschung, Rechtspflegedelikte und viel mehr), ohne dass dabei eine Beteiligung Dritter erwogen würde. Soweit der „Zweck der wirksamen Durchsetzung“ angeführt wird, sendet dies die Botschaft, dass nationale Staatsanwaltschaften und Gerichte zu einer solchen wirksamen Durchsetzung nicht imstande oder willens seien. Für diesen Befund existieren indes keine empirischen Belege. Ein tragfähiger Grund für eine weitere Ausnahme vom staatlichen Strafmonopol ist daher nicht beschrieben und auch nicht ersichtlich. Artikel 14 des Richtlinienvorschlags begründet damit die ernsthafte Gefahr einer Erosion dieses wesentlichen Grundsatzes des Strafverfahrens.

EU
In
R

34. In Bezug auf das in Artikel 14 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Beteiligungsrecht "der Öffentlichkeit", das heißt von Umwelt- und Naturschutzverbänden, an Strafverfahren weist der Bundesrat darauf hin, dass ein solches Beteiligungsrecht dem deutschen Strafrecht fremd ist. Umwelt- und Naturschutzverbände können schon keine aus Straftaten resultierenden zivilrechtlichen Ansprüche haben, so dass sie von vornherein nicht als "Zivilkläger" im Sinne des Artikels 14 in einem Strafverfahren in Betracht kommen. Auch kommen sie nicht als Nebenkläger in Frage, da Allgemeingüter wie die Umwelt nach deutschem Strafrecht nicht nebenklagefähig sind. Das deutsche Strafverfahrensrecht kennt lediglich die Beteiligung von natürlichen Personen, die durch eine Straftat in eigenen Rechtsgütern verletzt wurden, als Nebenkläger. Der Nebenkläger ist zudem in aller Regel auch Zeuge und kann zur Tataufklärung beitragen, was für Umwelt- und Naturschutzverbände nicht gilt. Da die Beteiligung laut Erwägungsgrund 26 des Richtlinienvorschlags „innerhalb des Rechtsrahmens der Mitgliedstaaten und im Einklang mit den einschlägigen Verfahrensvorschriften“ erfolgen soll, geht der Bundesrat davon aus, dass Artikel 14 des Richtlinienvorschlags in Deutschland nicht zur Anwendung kommt. Es besteht auch kein Bedürfnis für eine Beteiligung von Umwelt- und Natur-

schutzverbänden an Strafverfahren, da die durch die Tat berührten öffentlichen Interessen im Strafprozess von der Staatsanwaltschaft vertreten werden.

- U 35. Der Bundesrat betont darüber hinaus die besondere Rolle der Prävention. Daher bittet er die Bundesregierung, in Artikel 15 des Richtlinienvorschlags entsprechende präventionsorientierte Instrumente der verbesserten Rechtsdurchsetzung, wie zum Beispiel situationsbezogene Kriminalprävention, aufzuführen. Außerdem ist der Bundesrat der Auffassung, dass sich die Informations- und Sensibilisierungskampagnen an alle relevanten Akteure, insbesondere die Öffentlichkeit, die Wirtschaft sowie die öffentliche Verwaltung, richten sollten.

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 37)

36. Der Bundesrat bittet im Übrigen die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass bei Maßnahmen gegen invasive Arten deutlicher zwischen den Arten gemäß Artikel 16 und Artikel 19 der IAS-Verordnung unterschieden wird.

Der Bundesrat weist darüber hinaus in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei der Umsetzung des Vorschlags hinsichtlich der strafrechtlichen Konsequenzen darauf zu achten ist, dass ausschließlich schwere Fälle hinsichtlich des Verstoßes gegen die IAS-Verordnung geahndet werden sollen, also nur solche Verstöße, die die Arten des Artikels 16 IAS-Verordnung und somit nicht bereits etablierte Arten im jeweiligen Bezugsraum betreffen.

- U 37. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zudem, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen und bei der Umsetzung in Deutschland darauf zu achten, dass der strafrechtliche Umgang mit invasiven Arten durch effektive Instrumente optimiert werden kann. Insbesondere sollte dabei berücksichtigt werden, dass bei Maßnahmen gegen invasive Arten deutlicher zwischen den Arten gemäß Artikel 16 und Artikel 19 der IAS-Verordnung unterschieden wird. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Fokus auf solche Verstöße gegen die IAS-Verordnung gelegt wird, die neu auftretende Arten von unionsweiter Bedeutung gemäß Artikel 16 IAS-Verordnung betreffen. Verstößen im Zusammenhang mit im Bezugsraum bereits weit verbreiteten gebietsfremden Arten gemäß Artikel 19 IAS-Verordnung sollte eine geringere Priorität beigemessen werden.

Begründung zu Ziffer 37 (nur gegenüber dem Plenum):

Die IAS-Verordnung listet in manchen Mitgliedstaaten bereits etablierte und damit häufig vorkommende Arten auf, wie etwa das Drüsige Springkraut oder den Waschbären. Beides sind Arten, die bereits seit mehr als 80 Jahren in Deutschland in der freien Natur vorkommen und die nicht mehr zu entfernen sind. Zur Minimierung der Schäden, die durch diese Arten entstehen, werden entsprechende Maßnahmen ergriffen. Angesichts der bereits weit vorangeschrittenen Verbreitung der Arten wäre eine Strafverfolgung meist wenig zielführend. Hier sollte der Fokus der Strafverfolgungsbehörden auf die Verhinderung der Einschleppung weiterer noch nicht etablierter Arten gelegt werden, um tatsächliche Effekte erzielen zu können.

EU
In
R

38. Bezüglich Artikel 19 des Richtlinienvorschlags weist der Bundesrat darauf hin, dass die Festlegung der Arbeitsweise der Behörden bei der Erfüllung von europarechtlichen Vorgaben grundsätzlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, wodurch den Unterschieden in den nationalen Rechtsordnungen besser Rechnung getragen werden kann. Dem widersprechen die detaillierten Vorgaben des Artikels 19. So ist nach der deutschen Rechtsordnung die strafrechtliche Ahndung von Umweltkriminalität aus guten Gründen von der verwaltungsrechtlichen Bekämpfung getrennt. Die von Artikel 19 geforderte enge Verzahnung ist aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen von Straf- und Verwaltungsverfahren nicht durchgängig möglich. Außerdem beschränken die datenschutzrechtlichen Vorgaben die Möglichkeiten des Informationsaustauschs. Vor allem aber verpflichtet das in Deutschland geltende Legalitätsprinzip die deutschen Strafverfolgungsbehörden dazu, unterschiedslos jede Straftat zu verfolgen und bei jedem Anfangsverdacht für irgendeine Straftat zu ermitteln. Das Setzen von Prioritäten ist den deutschen Strafverfolgungsbehörden daher nur in begrenztem Umfang möglich und erlaubt. Es sollte daher davon abgesehen werden, in der Richtlinie detaillierte Vorschläge zur Arbeitsweise der nationalen Justiz und Strafverfolgungsbehörden zu machen.

EU
In
R

39. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.