

HRRS-Nummer: HRRS 2005 Nr. 712

Bearbeiter: Stephan Schlegel

Zitiervorschlag: EuGH HRRS 2005 Nr. 712, Rn. X

EuGH C-176/03 (Große Kammer) - Urteil vom 13. September 2005

Nichtigkeitsklage; Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers für den Umweltschutz (Wirksamkeit von Rechtsakten; strafrechtliche Sanktionen: Anweisungskompetenz; Annexkompetenz; effet utile: wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen); Abgrenzung von Befugnissen nach der "Dritten Säule" der Europäischen Union (Strafrecht; Strafprozessrecht); Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes (objektive Umstände; gerichtliche Überprüfbarkeit; Richtlinie; Rahmenbeschluss 2003/80/JI).

Art. 47 EUV; Art. 175 EGV; Art. 135 EGV; Art. 280 Abs. 4 EGV; Art. 29 EUV; Art. 31 EUV; Art. 34 EUV

Leitsätze des Bearbeiters

1. Zur Nichtigkeit des Rahmenbeschlusses 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht.

2. Die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts muss sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.

3. Zwar fällt das Strafrecht grundsätzlich ebenso wie das Strafprozessrecht nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, dies kann den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum 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.

4. Den Vorschriften der Art. 135 EGV und 280 Abs. 4 EGV, nach dem die Anwendung des Strafrechts und des Strafverfolgungsrechts in den Bereichen der Zusammenarbeit im Zollwesen und der Bekämpfung der gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Handlungen den Mitgliedstaaten vorbehalten ist, lässt sich nicht entnehmen, dass im Rahmen der Durchführung der Umweltpolitik jede strafrechtliche Harmonisierung unzulässig wäre, selbst wenn sie zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist.

Entscheidung

Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, den Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (ABl. L 29, S. 55, im Folgenden: Rahmenbeschluss) für nichtig zu erklären. 1

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

Am 27. Januar 2003 erließ der Rat der Europäischen Union auf Initiative des Königreichs Dänemark den Rahmenbeschluss. 2

Gestützt auf Titel VI des Vertrages über die Europäische Union, insbesondere auf die Artikel 29 EU, 31 Buchstabe e EU und 34 Absatz 2 Buchstabe b EU in ihrer vor Inkrafttreten des Vertrages von Nizza geltenden Fassung, stellt der Rahmenbeschluss, wie sich aus seinen ersten drei Begründungserwägungen ergibt, das Instrument dar, mit dem die Europäische Union koordiniert gegen die Besorgnis erregende Zunahme der Umweltkriminalität vorgehen will. 3

Der Rahmenbeschluss definiert eine Reihe von Umweltstraftaten und fordert die Mitgliedstaaten auf, insoweit 4

strafrechtliche Sanktionen vorzusehen.

So heißt es in Artikel 2 - Vorsätzlich begangene Straftaten - des Rahmenbeschlusses: 5

"Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um nach einzelstaatlichem Recht folgende Handlungen, wenn sie vorsätzlich begangen werden, als Straftaten zu umschreiben: 6

a) das Einleiten, Abgeben oder Einbringen einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person verursacht; 7

b) das rechtswidrige Einleiten, Abgeben oder Einbringen einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, welches deren anhaltende oder erhebliche Verschlechterung oder den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden an geschützten Denkmälern, sonstigen geschützten Gegenständen, Vermögensgegenständen, Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist; 8

c) das rechtswidrige Beseitigen, Behandeln, Lagern, Befördern, Ausführen oder Einführen von Abfällen, einschließlich gefährlicher Abfälle, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist; 9

d) das rechtswidrige Betreiben einer Fabrik, in der eine gefährliche Tätigkeit durchgeführt wird, welches außerhalb dieser Fabrik den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist; 10

e) das rechtswidrige Herstellen, Behandeln, Lagern, Verwenden, Befördern, Ausführen oder Einführen von Kernmaterial oder anderen gefährlichen radioaktiven Stoffen, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist; 11

f) das rechtswidrige Besitzen, Entnehmen, Beschädigen oder Töten von sowie der rechtswidrige Handel mit geschützten wild lebenden Tier- und Pflanzenarten oder Teilen davon, zumindest in den Fällen, in denen sie nach der Definition in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vom Aussterben bedroht sind; 12

g) der rechtswidrige Handel mit Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen." 13

Artikel 3 - Fahrlässig begangene Straftaten - des Rahmenbeschlusses bestimmt: 14

"Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit nach einzelstaatlichem Recht die in Artikel 2 aufgeführten Handlungen als Straftaten gelten, wenn sie fahrlässig oder zumindest grob fahrlässig begangen werden." 15

Nach Artikel 4 des Rahmenbeschlusses trifft jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Teilnahme an oder die Anstiftung zu den in Artikel 2 dieses Beschlusses genannten Handlungen strafbar ist. 16

Artikel 5 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses sieht vor, dass die festgesetzten Strafen "wirksam, angemessen und abschreckend" sein müssen und dass sie "zumindest in schwerwiegenden Fällen auch Freiheitsstrafen umfassen [müssen], die zu einer Auslieferung führen können". Nach Artikel 5 Absatz 2 können die Strafen "mit anderen Sanktionen oder Maßnahmen einhergehen". 17

Artikel 6 des Rahmenbeschlusses regelt die Verantwortlichkeit juristischer Personen für Handlungen oder Unterlassungen, und Artikel 7 des Rahmenbeschlusses bestimmt die auf sie anwendbaren Sanktionen, zu denen "strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Geldsanktionen und andere Sanktionen gehören können". 18

Artikel 8 des Rahmenbeschlusses schließlich betrifft die Gerichtsbarkeit und Artikel 9 die Verfolgung durch einen Mitgliedstaat, der seine Staatsangehörigen nicht ausliefert. 19

Die Kommission sprach sich vor den Gremien des Rates gegen die Rechtsgrundlage aus, die dieser gewählt hatte, um die Mitgliedstaaten zu verpflichten, Umweltstraftäter zu bestrafen. Sie ist der Auffassung, dass Artikel 175 Absatz 1 EG die geeignete Rechtsgrundlage sei, und hatte zudem am 15. März 2001 auf der Grundlage dieses Artikels den Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt 20

(ABl. C 180, S. 238) vorgelegt, in deren Anhang die Gemeinschaftsrechtsakte aufgeführt sind, die von den in Artikel 3 dieses Vorschlags genannten, Straftaten darstellenden Tätigkeiten betroffen sind.

Am 9. April 2002 äußerte sich das Europäische Parlament sowohl in erster Lesung zum Richtlinienvorschlag als auch zum Entwurf des Rahmenbeschlusses. 21

Es schloss sich der von der Kommission vertretenen Auffassung über die Reichweite der Gemeinschaftszuständigkeiten an und forderte den Rat auf, aus dem Rahmenbeschluss ein die Richtlinie im Bereich des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt ergänzendes, allein auf die justizielle Zusammenarbeit bezogenes Instrument zu machen und von der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses abzusehen, bis die vorgeschlagene Richtlinie angenommen worden sei (vgl. die vom Parlament am 9. April 2002 angenommenen Texte mit den Nummern A5-0099/2002 [erste Lesung] und A5-0080/2002). 22

Der Rat nahm die vorgeschlagene Richtlinie nicht an, aber die fünfte und die siebte Begründungserwägung des Rahmenbeschlusses lauten wie folgt: 23

"(5) Der Rat hielt es für angemessen, in den vorliegenden Rahmenbeschluss einige wichtige Bestimmungen des Richtlinienvorschlags einzufügen, insbesondere diejenigen, in denen festgelegt wird, welche Handlungen von den Mitgliedstaaten in ihrem einzelstaatlichen Recht als Straftaten einzustufen sind. 24

...

25

(7) Der Rat hat den Vorschlag erörtert, ist jedoch zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die für die Annahme im Rat erforderliche Mehrheit nicht zu erreichen ist. Die Mehrheit vertrat die Auffassung, dass der Vorschlag über die der Gemeinschaft durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Befugnisse hinausgeht und seine Ziele durch die Annahme eines Rahmenbeschlusses verwirklicht werden können, der sich auf Titel VI des Vertrags über die Europäische Union stützt. Der Rat hat ferner die Auffassung vertreten, dass der vorliegende Rahmenbeschluss, der sich auf Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union stützt, ein geeignetes Instrument zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten darstellt, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Der von der Kommission vorgelegte geänderte Vorschlag war nicht geeignet, dem Rat eine Änderung seines diesbezüglichen Standpunkts zu ermöglichen." 26

Die Kommission ließ dem Protokoll der Sitzung des Rates, in deren Verlauf der Rahmenbeschluss angenommen worden war, folgende Erklärung beifügen: 27

"Die Kommission ist der Ansicht, dass der Rahmenbeschluss nicht das geeignete Rechtsinstrument ist, mit dem den Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden kann, auf nationaler Ebene strafrechtliche Sanktionen für Umweltsdelikte einzuführen. 28

Wie die Kommission schon mehrfach in Ratsgremien betont hat, ist sie der Ansicht, dass im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Erreichung der Ziele nach Artikel 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft die Gemeinschaft dafür zuständig ist, die Mitgliedstaaten aufzufordern, auf nationaler Ebene Sanktionen - gegebenenfalls auch strafrechtlicher Art - zu verhängen, wenn sich dies als erforderlich erweist, um ein Gemeinschaftsziel zu erreichen. 29

Dies gilt in Bezug auf Umweltfragen, die unter Titel XIX des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen. 30

Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass ihr Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt keiner angemessenen Prüfung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens unterzogen worden ist. 31

Für den Fall, dass der Rat den Rahmenbeschluss ungeachtet dieser Gemeinschaftszuständigkeit annimmt, behält sich die Kommission alle ihre Rechte nach dem Vertrag vor." 32

Zur Klage

Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 29. September 2003 sind das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Irland, das Königreich der Niederlande, die Portugiesische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden sowie das 33

Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates und das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

Mit Beschluss vom 17. März 2004 hat der Präsident des Gerichtshofes den Antrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission beizutreten, zurückgewiesen. 34

Vorbringen der Beteiligten

Die Kommission wendet sich gegen die Wahl des Artikels 34 EU in Verbindung mit den Artikeln 29 EU und 31 Buchstabe e EU als Rechtsgrundlage für die Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses durch den Rat. Ihrer Auffassung nach fällt dessen Zielsetzung und Inhalt in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt nach den Artikeln 3 Absatz 1 Buchstabe l EG und 174 EG bis 176 EG. 35

Der Gemeinschaftsgesetzgeber verfüge im Bereich des Strafrechts zwar nicht über eine allgemeine Zuständigkeit, sei jedoch nach Artikel 175 EG befugt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, bei Verstößen gegen die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Umweltschutzes strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, wenn er der Ansicht sei, dass dies ein Mittel zur Gewährleistung der Wirksamkeit dieser Vorschriften sei. Die Harmonisierung des nationalen Strafrechts, insbesondere der mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrten Umweltstraftatbestände, diene der betreffenden Gemeinschaftspolitik. 36

Die Kommission räumt ein, dass es in diesem Bereich keinen Präzedenzfall gebe. Sie verweist jedoch für ihre Auffassung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Loyalitätspflicht und zu den Grundsätzen der Effektivität und der Gleichwertigkeit (vgl. u. a. Urteile vom 2. Februar 1977 in der Rechtssache 50/76, Amsterdam Bulb, Slg. 1977, 137, Randnr. 33, und vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-186/98, Nunes und de Matos, Slg. 1999, I-4883, Randnrn. 12 und 14, sowie Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 IMM, Zwaartveld u. a., Slg. 1990, I-3365, Randnr. 17). 37

Darüber hinaus verpflichteten verschiedene im Bereich der Fischerei- und der Verkehrspolitik erlassene Richtlinien die Mitgliedstaaten zu einem strafrechtlichen Vorgehen oder beschränkten die Arten von Sanktionen, die diese vorsehen könnten. Die Kommission nennt insbesondere zwei Gemeinschaftsrechtsakte, die die Mitgliedstaaten verpflichteten, Sanktionen einzuführen, die ihrem Wesen nach nur zum Strafrecht gehören könnten, auch wenn diese Qualifizierung nicht ausdrücklich verwendet worden sei (vgl. Artikel 14 der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche [ABl. L 166, S. 77] und Artikel 1 bis 3 der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt [ABl. L 328, S. 17]). 38

Der Rahmenbeschluss sei zumindest teilweise für nichtig zu erklären, weil seine Artikel 5 Absatz 2, 6 und 7 es den Mitgliedstaaten überließen, auch andere als strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, ja sogar zwischen strafrechtlichen und anderen Sanktionen zu wählen, was unbestreitbar in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle. 39

Die Kommission macht jedoch nicht geltend, dass der gesamte Rahmenbeschluss Gegenstand einer Richtlinie hätte sein müssen. Sie bestreitet insbesondere nicht, dass der Titel VI des Vertrages über die Europäische Union die angemessene Rechtsgrundlage für die Bestimmungen des Beschlusses über die Gerichtsbarkeit, die Auslieferung und die Verfolgung von Straftätern darstellt. Da diese Bestimmungen jedoch nicht für sich allein bestehen könnten, müsse sie die Nichtigerklärung des Rahmenbeschlusses insgesamt beantragen. 40

Darüber hinaus rügt die Kommission einen Verfahrensmissbrauch. Sie beruft sich dabei auf die fünfte und die siebte Begründungserwägung des Rahmenbeschlusses, aus denen sich ergebe, dass die Wahl eines unter den Titel VI des Vertrages fallenden Instruments aus Opportunitätsgründen getroffen worden sei, weil die für die Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie erforderliche Mehrheit nicht zustande gekommen sei, da es die Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt habe, der Gemeinschaft die Befugnis zuzuerkennen, den Mitgliedstaaten vorzuschreiben, strafrechtliche Sanktionen für Umweldelikte vorzusehen. 41

Das Parlament schließt sich dem Vorbringen der Kommission an. Es ist insbesondere der Ansicht, der Rat habe die Zuständigkeit zum Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie, über die die Gemeinschaft verfüge, mit einer von dieser nicht behaupteten Zuständigkeit zum Erlass des Rahmenbeschlusses in seiner Gesamtheit verwechselt. Der Rat stütze seine Auffassung in Wirklichkeit auf Opportunitätsabwägungen im Hinblick darauf, ob nur strafrechtliche Sanktionen zu verhängen seien, die in das Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 175 EG und 251 EG gehört hätten. 42

Der Rat und die dem vorliegenden Rechtsstreit beigetretenen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs der Niederlande machen geltend, dass die Gemeinschaft beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht befugt sei, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die im Rahmenbeschluss aufgeführten Verhaltensweisen strafrechtlich zu ahnden. 43

Es fehle nicht nur an einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung hierfür; angesichts der erheblichen Bedeutung des Strafrechts für die Souveränität der Mitgliedstaaten sei auch nicht anzunehmen, dass diese Kompetenz der Gemeinschaft mit der Zuweisung der spezifischen materiellen Befugnisse, wie der nach Artikel 175 EG, stillschweigend habe übertragen werden können. 44

Die Artikel 135 EG und 280 EG, die die Anwendung des Strafrechts und die Strafrechtspflege ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten, sprächen ebenfalls für diese Auslegung. 45

Sie werde ferner dadurch bestätigt, dass der Vertrag über die Europäische Union der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einen eigenen Titel widme (vgl. die Artikel 29 EU, 30 EU und 31 Buchstabe e EU), der der Europäischen Union ausdrücklich eine Zuständigkeit in Strafsachen übertrage, insbesondere was die Bestimmung der Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und der anwendbaren Sanktionen betreffe. Der Standpunkt der Kommission sei paradox, weil sie einerseits davon ausgehe, dass die Verfasser der Verträge über die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft der Gemeinschaft stillschweigend eine Zuständigkeit für das Strafrecht hätten übertragen wollen, und andererseits übersehe, dass die Verfasser diese Zuständigkeit ausdrücklich der Europäischen Union übertragen hätten. 46

Die Urteile oder abgeleiteten Rechtsakte, auf die die Kommission verweise, könnten deren Auffassung nicht bestätigen. 47

Zum einen habe der Gerichtshof die Mitgliedstaaten niemals dazu verpflichtet, strafrechtliche Sanktionen zu erlassen. Nach seiner Rechtsprechung sei es zwar Sache der Mitgliedstaaten, darauf zu achten, dass Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach entsprechenden sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet würden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müsse; außerdem müssten die nationalen Stellen gegen Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht mit derselben Sorgfalt vorgehen, die sie bei der Anwendung der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften walten ließen (vgl. u. a. Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnrn. 24 und 25). Der Gerichtshof habe jedoch weder ausdrücklich noch stillschweigend entschieden, dass die Gemeinschaft befugt sei, die in den Mitgliedstaaten geltenden strafrechtlichen Vorschriften anzugleichen. Er habe vielmehr festgestellt, dass die Wahl der Sanktionen Sache der Mitgliedstaaten sei. 48

Zum anderen entspreche die Gesetzgebungspraxis dieser Auslegung. Die verschiedenen Sekundärrechtsakte wiederholten die herkömmliche Formel, wonach "wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen" vorzusehen seien (vgl. z. B. Artikel 3 der Richtlinie 2002/90), ohne dabei jedoch die freie Wahl der Mitgliedstaaten zwischen dem Verwaltungs- und dem Strafrecht in Frage zu stellen. In den - seltenen - Fällen, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber habe klarstellen müssen, dass die Mitgliedstaaten Straf- oder Verwaltungsverfahren einleiten müssten, habe er sich darauf beschränkt, auf die Wahl hinzuweisen, die diesen auf jeden Fall offen stehe. 49

Darüber hinaus habe der Rat in allen Fällen, in denen die Kommission ihm den Erlass eines Gemeinschaftsrechtsakts mit strafrechtlichen Bezügen vorgeschlagen habe, dessen strafrechtlichen Teil abgetrennt, um ihn in einen Rahmenbeschluss zu überweisen (vgl. z. B. Verordnung [EG] Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro [ABl. L 139, S. 1], der durch den Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro habe ergänzt werden müssen [ABl. L 140, S. 1]; vgl. auch die Richtlinie 2002/90, die durch den Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt [ABl. L 328, S. 1] ergänzt worden sei). 50

Im vorliegenden Fall betreffe der Rahmenbeschluss in Anbetracht seiner Zielsetzung wie seines Inhalts die Harmonisierung des Strafrechts. Der bloße Umstand, dass er der Bekämpfung von Umweltstraftaten diene, sei nicht geeignet, die Zuständigkeit der Gemeinschaft zu begründen. Tatsächlich ergänze dieser Beschluss das Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes. 51

Die Rüge eines Ermessensmissbrauchs schließlich beruhe auf einer falschen Auslegung der 52

Begründungserwägungen des Rahmenbeschlusses.

Das Königreich der Niederlande unterstützt zwar die Anträge des Rates, vertritt aber einen etwas differenzierteren Standpunkt. Seiner Ansicht nach kann die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten in Ausübung der ihr durch den EG-Vertrag übertragenen Befugnisse verpflichten, die Möglichkeit vorzusehen, bestimmte Handlungen auf nationaler Ebene strafrechtlich zu ahnden, wenn die Sanktion untrennbar mit den materiellen Gemeinschaftsvorschriften verbunden sei und tatsächlich dargelegt werden könne, dass eine solche Strafverfolgungspolitik zur Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrags im betreffenden Bereich erforderlich sei (vgl. Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90, Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383). Dies könne der Fall sein, wenn die Anwendung einer Harmonisierungsregel, die z. B. auf Artikel 175 EG gestützt sei, strafrechtliche Sanktionen erfordere. 53

Ergebe sich aus dem Inhalt und der Art der beabsichtigten Maßnahme jedoch, dass sie im Wesentlichen die allgemeine Harmonisierung strafrechtlicher Vorschriften bezwecke und dass die Sanktionsregelung nicht untrennbar mit dem betreffenden Bereich des Gemeinschaftsrechts verbunden sei, stellen die Artikel 29 EU, 31 Buchstabe e EU und 34 Absatz 2 Buchstabe b EU die geeignete Rechtsgrundlage für diese Maßnahme dar. Dies sei hier der Fall. Aus der Zielsetzung und dem Inhalt des Rahmenbeschlusses ergebe sich nämlich, dass er allgemein darauf abziele, Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen. Dass auf der Grundlage des EG-Vertrags erlassene Rechtsnormen betroffen sein könnten, sei nicht entscheidend. 54

Würdigung durch den Gerichtshof

Nach Artikel 47 EU lässt der Vertrag über die Europäische Union den EG-Vertrag unberührt. Dasselbe ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 1 EU, der den Titel VI des EU-Vertrags einleitet. 55

Der Gerichtshof hat darüber zu wachen, dass die Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter diesen Titel VI, nicht in die Zuständigkeiten übergreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen (vgl. Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-170/96, Kommission/Rat, Slg. 1998, I-2763, Randnr. 16). 56

Es ist daher zu prüfen, ob die Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses die Zuständigkeit, über die die Gemeinschaft nach Artikel 175 EG verfügt, insoweit berühren, als sie, wie die Kommission vorträgt, auf der Grundlage dieser Bestimmung hätten erlassen werden können. 57

Der Umweltschutz ist eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft (vgl. Urteile vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83, ADBHU, Slg. 1985, 531, Randnr. 13, vom 20. September 1988 in der Rechtssache 302/86, Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607, Randnr. 8, und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-213/96, Outokumpu, Slg. 1998, I-1777, Randnr. 32). So heißt es in Artikel 2 EG, dass es Aufgabe der Gemeinschaft ist, "ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität" zu fördern, und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe I EG sieht zu diesem Zweck "eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt" vor. 58

Darüber hinaus müssen nach Artikel 6 EG "[d]ie Erfordernisse des Umweltschutzes ... bei der Festlegung und Durchführung der ... Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ... einbezogen werden", was den Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung dieses Zieles verdeutlicht. 59

Die Artikel 174 EG bis 176 EG stellen grundsätzlich den Rahmen dar, in dem die gemeinschaftliche Umweltpolitik durchzuführen ist. Artikel 174 Absatz 1 EG führt die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft auf; Artikel 175 EG legt die Verfahren zur Erreichung dieser Ziele fest. Die Gemeinschaftskompetenz wird im Allgemeinen gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen ausgeübt. In manchen, in Artikel 175 Absatz 2 EG genannten Bereichen beschließt der Rat jedoch auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments und der beiden oben genannten Organe allein und einstimmig. 60

Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, implizieren alle in den drei Gedankenstrichen des Artikels 175 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG genannten Maßnahmen ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane auf Gebieten wie der Steuer-, der Energie- oder der Raumordnungspolitik, für die außerhalb der gemeinschaftlichen Umweltpolitik entweder keine Gesetzgebungszuständigkeit der Gemeinschaft besteht oder im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist (Urteil vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 54). 61

Ferner muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts nach ständiger Rechtsprechung auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, "Titandioxid", Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10, und vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00, Huber, Slg. 62

Was die Zielsetzung des Rahmenbeschlusses angeht, so ergibt sich sowohl aus seinem Titel als auch aus seinen ersten drei Begründungserwägungen, dass er das Ziel des Umweltschutzes verfolgt. Besorgt "über die Zunahme der Umweltkriminalität und ihre Auswirkungen, die immer häufiger über die Grenzen der Staaten hinaus spürbar sind, in denen die Straftaten begangen werden", hielt es der Rat, nachdem er festgestellt hatte, dass diese Straftaten die Umwelt bedrohen und ein "Problem dar[stellen], dem sich alle Mitgliedstaaten gegenübersehen", für erforderlich, "mit aller Schärfe" zu reagieren und "im Rahmen des Strafrechts abgestimmte Maßnahmen zum Umweltschutz" zu ergreifen. 63

Was den Inhalt des Rahmenbeschlusses angeht, so enthält Artikel 2 eine Aufzählung besonders schwerwiegender Handlungen zum Nachteil der Umwelt, die die Mitgliedstaaten strafrechtlich ahnden müssen. Sicherlich enthalten die Artikel 2 bis 7 dieses Beschlusses eine Teilharmonisierung der Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Tatbestandsmerkmale verschiedener Umweltstraftaten. Grundsätzlich fällt das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht auch nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. November 1981 in der Rechtssache 203/80, Casati, Slg. 1981, 2595, Randnr. 27, und vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-226/97, Lemmens, Slg. 1998, I-3711, Randnr. 19). 64

Dies kann den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum 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. 65

Hinzu kommt im vorliegenden Fall, dass die Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses zwar die Strafbarkeit besonders schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt regeln, den Mitgliedstaaten aber die Wahl der anwendbaren strafrechtlichen Sanktionen überlassen, die nach Artikel 5 Absatz 1 des Beschlusses freilich wirksam, angemessen und abschreckend sein müssen. 66

Der Rat bestreitet nicht, dass zu den in Artikel 2 des Rahmenbeschlusses genannten Handlungen Verstöße gegen zahlreiche Gemeinschaftsrechtsakte gehören, die im Anhang zur vorgeschlagenen Richtlinie aufgeführt waren. Aus den ersten drei Begründungserwägungen des Rahmenbeschlusses geht außerdem hervor, dass die strafrechtlichen Sanktionen nach Ansicht des Rates für die Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässlich waren. 67

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Hauptzweck der Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses im Schutz der Umwelt besteht und dass diese Vorschriften wirksam auf der Grundlage des Artikels 175 EG hätten erlassen werden können. 68

Dass die Artikel 135 EG und 280 Absatz 4 EG die Anwendung des Strafrechts und des Strafverfolgungsrechts in den Bereichen der Zusammenarbeit im Zollwesen und der Bekämpfung der gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Handlungen den Mitgliedstaaten vorbehalten, steht dem nicht entgegen. Diesen Vorschriften lässt sich nämlich nicht entnehmen, dass im Rahmen der Durchführung der Umweltpolitik jede strafrechtliche Harmonisierung, und sei sie auch so begrenzt wie die des Rahmenbeschlusses, unzulässig wäre, selbst wenn sie zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist. 69

Damit verstößt der Rahmenbeschluss dadurch, dass er in die nach Artikel 175 EG der Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten übergreift, aufgrund seiner Unteilbarkeit in seiner Gesamtheit gegen Artikel 47 EU. 70

Das Vorbringen der Kommission, der Rahmenbeschluss sei zumindest teilweise für nichtig zu erklären, weil seine Artikel 5 Absatz 2, 6 und 7 es den Mitgliedstaaten freistellten, auch andere als strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und sogar zwischen strafrechtlichen und anderen Sanktionen zu wählen, was unbestreitbar in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, braucht daher nicht geprüft zu werden. 71

Nach alledem ist der Rahmenbeschluss für nichtig zu erklären. 72

Kosten

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Rates in die Kosten beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen 73

unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die dem vorliegenden Rechtsstreit beigetretenen Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht ist nichtig. 74

2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten des Verfahrens. 75

3. Das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Irland, das Königreich der Niederlande, die Portugiesische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten. 76

Quelle: <http://www.curia.eu.int> 77