

Katharina Lienert

# Die Europäische Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts



**Nomos**

DIKE 

**Studien zum Strafrecht**

**Band 113**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Böse, Universität Bonn

Prof. Dr. Gunnar Duttge, Universität Göttingen

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Urs Kindhäuser, Universität Bonn

Prof. Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Claus Kreß, LL.M., Universität zu Köln

Prof. Dr. Hans Kudlich, Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Kuhlen, Universität Mannheim

Prof. Dr. Ursula Nelles, Universität Münster

Prof. Dr. Dres. h.c. Ulfrid Neumann, Universität Frankfurt a. M.

Prof. Dr. Henning Radtke, Universität Hannover

Prof. Dr. Klaus Rogall, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Frank Saliger, Universität München

Prof. Dr. Helmut Satzger, Universität München

Prof. Dr. Brigitte Tag, Universität Zürich

Prof. Dr. Thomas Weigend, Universität Köln

Prof. Dr. Wolfgang Wohlers, Universität Basel

Prof. Dr. Rainer Zaczyk, Universität Bonn

Katharina Lienert

# Die Europäische Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts



**Nomos**

**DIKE** 



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, LMU, Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8635-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-3008-2 (ePDF)

ISBN 978-3-03891-428-0 (Dike Verlag Zürich/St. Gallen)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche bzw. Akademische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Rechtsphilosophie an der Bucerius Law School Hamburg, der Eberhard Karls Universität Tübingen und der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sie wurde im September 2019 bei der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereicht und von dieser im Sommersemester 2021 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden umfangreich bis August 2019 berücksichtigt. Ausgewählte nachfolgende Gesetzesänderungen, Urteile und Beiträge wurden bis September 2021 eingearbeitet. Insbesondere die von der Kommission angekündigte Überarbeitung der Umweltstrafrechts-Richtlinie, die Kerngegenstand dieser Untersuchung war, wird mit Spannung zu erwarten sein. Die grundsätzlichen Herausforderungen der Verknüpfung von nationalem Strafrecht und europäischem Sachrecht werden in jedem Fall bestehen bleiben.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Frank Saliger, für die Themenanregung, die Betreuung der Arbeit, die Erstellung des Erstgutachtens und die vielfältigen Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Entfaltung, die ich während meiner Tätigkeit am Lehrstuhl hatte. Darüber hinaus möchte ich Herrn Prof. Dr. Helmut Satzger für die Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Prof. Dr. Mark A. Zöller für seine Tätigkeit im Rahmen der Prüfungskommission danken. Die Durchführung der mündlichen Prüfung per Online-Konferenz war für uns alle eine neue Erfahrung.

Für vielfältige Unterstützung danke ich meiner Familie, meinen Freunden und meinen Kollegen, allen voran meinem Ehemann Nicolás Escalante und meinen Eltern Elisabeth und Günter Lienert. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Für wertvolle Gespräche und Hinweise danke ich meiner Hamburger Studienfreundin und Kollegin Dr. Barbara Schunicht und meinem ehemaligen Tübinger Lehrstuhlkollegen Prof. Dr. Lutz Eidam, für das Korrekturlesen wiederum Barbara Schunicht und Elisabeth Lienert.

*Vorwort*

Schließlich bedanke ich mich bei den Herausgebern der Schriftenreihe „Studien zum Strafrecht“ für die Aufnahme und bei Frau Anke Maria Tröltzsch und Frau Miriam Moschner vom Nomos Verlag für die exzellente Unterstützung bei der Drucklegung.

Hamburg, den 1. Oktober 2021

*Katharina Lienert*

## Inhaltsübersicht

A. Einleitung	21
I. Gegenstand und Methodik der Untersuchung	21
II. Gang der Untersuchung	24
B. Einführung in die Problemstellung	26
I. Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts	26
II. Problemkomplex Fremdrechtsakzessorietät	60
III. Europäische Verwaltungsakzessorietät vor dem 45. StrÄndG	87
IV. Zwischenergebnis	91
C. Aktuelle europäische Vorgaben	92
I. Die Umweltstrafrechts-Richtlinie	92
II. Verwaltungsakzessorietät und Kompetenzverteilung in der EU	105
D. Akzessorietät zu Europarecht und Eigenverwaltungshandeln im Strafgesetzbuch	130
I. Herleitung und Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage	130
II. Reichweite der Akzessorietät und Risiko der Überkriminalisierung	167
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	194
IV. Bewertung der gesetzestechnischen Ausgestaltung	298
V. Schlussfolgerung: Unvermeidbarkeit der Akzessorietät zu unmittelbar geltendem Europarecht und supranationales Strafrecht <i>de lege ferenda</i>	306
E. Akzessorietät zu nationalem Recht und Verwaltungshandeln	311
I. Konstellationen und dogmatische Herleitung	311
II. Verhältnis der Akzessorietätsformen	355

*Inhaltsübersicht*

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	404
IV. Risiko der Doppelverfolgung und europäisches <i>ne bis in idem</i>	427
F. Zusammenfassung in Thesen und Formulierungsvorschlag	458
G. English Summary	469
Literaturverzeichnis	483
Anhang I: Rechtsakte in Anhang A und B der Umweltstrafrechts-Richtlinie	581
Anhang II: weiterhin geltende Rechtsakte in Anhang A und B der Umweltstrafrechts-Richtlinie und Nachfolgerechtsakte	599

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
I. Gegenstand und Methodik der Untersuchung	21
II. Gang der Untersuchung	24
B. Einführung in die Problemstellung	26
I. Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts	26
1. Konsequenz der Kompetenzverteilung	26
2. Verwaltungsakzessorische Merkmale des kernstrafrechtlichen Umweltstrafrechts	28
3. Herstellung der Akzessorietät durch Verweise	34
a) Kategorisierung anhand der Verweisungsnorm	36
aa) Formulierung der Verweisung	36
bb) Wirkung der Verweisung	38
b) Kategorisierung anhand des Verweisungsobjekts	40
aa) Rechtsnatur des Verweisungsobjekts	40
bb) Normgeber und Lozierung des Verweisungsobjekts	42
cc) Fassung des Verweisungsobjekts	44
4. Strafrechtsdogmatische Einordnung der verwaltungsakzessorischen Merkmale	48
a) Einordnung in den Deliktsaufbau	48
b) Abgrenzung zwischen Blanketten und normativen Tatbestandsmerkmalen	51
aa) Kontext der Abgrenzung	51
bb) Abgrenzungskriterien und Einstufung der verwaltungsakzessorischen Merkmale	53
i) Verhaltenspflicht vs. Begriffsbestimmung	53
ii) Ausfüllung durch Normgeber oder Richter	55
iii) Ausgleich zwischen Irrtumsfolge und Bestimmtheitsanforderungen	58
II. Problemkomplex Fremdrechtsakzessorietät	60
1. Anwendungsbereich	60
a) Fremdrechtsanwendung im Kontext grenzüberschreitender Verfolgung	61

*Inhaltsverzeichnis*

b) Fremdes Verwaltungsrecht und -handeln auf eigenem Staatsgebiet	66
2. Zulässigkeit einer generellen Fremdrechtsakzessorietät	69
a) Praktische Herausforderungen der Fremdrechtsanwendung	69
b) Notwendigkeit und Alternativen zur Fremdrechtsanwendung	73
c) Fremdrechtsakzessorietät zur Strafbegründung	77
d) Fremdrechtsakzessorietät zur Strafeinschränkung	81
e) Zusammenfassung	86
III. Europäische Verwaltungsakzessorietät vor dem 45. StrÄndG	87
1. Anwendungsbereich	87
2. Zulässigkeit und Herleitung	88
a) Akzessorietät zu Europarecht	88
b) Akzessorietät zu Recht und Verwaltungshandeln anderer Mitgliedstaaten	90
IV. Zwischenergebnis	91
C. Aktuelle europäische Vorgaben	92
I. Die Umweltstrafrechts-Richtlinie	92
1. Art. 2 lit. a RL 2008/99/EG	92
2. Entstehungsgeschichte und Rechtmäßigkeit der Umweltstrafrechts-Richtlinie	92
3. Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät im Rahmen der Vorgängerregelungen	100
II. Verwaltungsakzessorietät und Kompetenzverteilung in der EU	105
1. Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union im Strafrecht	106
2. Verwaltungsrechtsakzessorietät und Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht	107
a) Akzessorietät zu Verordnungen und Richtlinien	108
aa) Voraussetzung der unmittelbaren Anwendbarkeit	108
bb) Begünstigende Wirkung	110
b) Gesetz oder Verwaltungsvorschrift eines Mitgliedstaats	111
c) Überblick über das europäische Umweltverwaltungsrecht	111
aa) Erfasstes Umweltrecht: dynamische Natur der Anhänge	113

bb) Verordnungen: Abfallrecht, Produktrecht und grenzüberschreitender Handel	115
cc) Richtlinien	118
i) Wasser- und Luftreinhalterecht	118
ii) Abfall- und Chemikalienrecht	120
iii) Naturschutz- und Gentechnikrecht	121
iv) Atom- und Strahlenschutzrecht	122
d) Akzessorietät zum Tertiärrecht	123
3. Akzessorietät zu verwaltungsrechtlichen Einzelentscheidungen und Verteilung der Vollzugskompetenzen	125
D. Akzessorietät zu Europarecht und Eigenverwaltungshandeln im Strafgesetzbuch	130
I. Herleitung und Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage	130
1. Europarechtskonforme Auslegung der verwaltungsakzessorischen Merkmale und begriffliche Akzessorietät	130
a) Europarechtskonformität der Ausgestaltung	131
b) Änderung der dogmatischen Grundlage und Auswirkungen	133
2. Ausdrückliche Verweise auf Verordnungen und Richtlinien	139
a) Zweck der Verweise und Verhältnis zur allgemeinen Regelung der Verwaltungsakzessorietät	139
b) Zulässigkeit eines Verweises auf Richtlinien	142
c) Notwendigkeit der ausdrücklichen Verweise	146
aa) Verweis auf Umsetzungsrecht	146
bb) Ermöglichung der grenzüberschreitenden Verfolgung	149
d) Leerlaufen und Verweisungsfehler	150
aa) Problemdarstellung: Leerlaufen und <i>lex mitior</i>	150
bb) Leerlaufen der Verweise im Umweltstrafrecht	154
i) § 328 Abs. 3 Nr. 1 StGB: Gefährliche Stoffe	154
ii) § 329 Abs. 4 StGB: Arten und geschützte Lebensräume	157
iii) § 326 Abs. 2 Nr. 1 StGB a.F. / §§ 18a, 18b AbfallVerbG: Abfallbegriff	159
cc) Untersuchung der Grundannahme des Leerlaufens und Schlussfolgerung	162

*Inhaltsverzeichnis*

II. Reichweite der Akzessorietät und Risiko der Überkriminalisierung	167
1. Risiko der Überkriminalisierung	167
2. Reichweite der Akzessorietät	170
a) Schutzzweckzusammenhang	171
aa) Schutz der Umwelt	171
i) Auslegungsgrundsätze	171
ii) Emissionsgrenzwerte bei Kraftfahrzeugen?	173
bb) Schutz vor Gefahren	176
b) Allgemeine Programmsätze	178
c) Rein formelle und Vorfelddpflichten	180
aa) Vorfeldschutz	181
bb) Prozeduralisierung des Umweltschutzes	184
i) Ausdrückliche Erweiterung des Pflichtenkreises durch das Merkmal „illegal“?	184
ii) Bedeutung des Verfahrens	188
3. Überkriminalisierung durch Zusammenwirken der europäischen Ausgestaltung mit deutschen Vorgaben	192
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	194
1. Anwendbares Verfassungsrecht für Umsetzungsgesetze	195
a) Anwendungsbereich des deutschen Verfassungsrechts	195
b) Besonderheiten des Europäischen Primärrechts: Spannungsverhältnis zwischen Bestimmtheit und Souveränität	201
2. Maßstab des Bestimmtheitsgrundsatzes und Verhältnis zu anderen Gewährleistungen	203
a) Ausreichende Veröffentlichung des Verweisungsobjekts	203
b) Gesamtanforderungsprofil aus Art. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 und 80 Abs. 1 S. 2 GG	205
3. Kompetenzaspekt	210
a) Statische Verweisungen	210
b) Dynamische Verweisungen: die Schutzzweckklausel des § 330 Abs. 1 Nr. 4 StGB und verdeckt dynamische (Weiter-)Verweisungen	210
aa) Verwaltungsakzessorische Merkmale des Umweltstrafrechts	212

bb) Verdeckt dynamische (Weiter-)Verweisungen: Einfluss der Verwaltung auf europäischer Ebene und interinstitutionelles Gleichgewicht	217
i) Zielorientierte Regelungsmodelle und Gesetzgebungstechnik	217
ii) Befugnisse der Kommission	219
(1) Konkretisierung durch delegierte und Durchführungsrechtsakte	219
(a) Grundsätze der Durchführungs- und delegierten Gesetzgebung nach Lissabon	220
(b) Erläuterung anhand des Beispiels der gefährlichen Stoffe	223
(2) Konkretisierung durch Verwaltungsentscheidungen: das Beispiel des Abfallverzeichnisses	226
iii) Einfluss der Agenturen	231
iv) Einschaltung Privater in die Rechtsetzung	232
v) (Weiter-)Verweise auf Völkerrecht und nationales Recht	236
c) Zwischenergebnis	237
4. Vorhersehbarkeit	237
a) Bestimmtheit der Strafnorm, insbesondere der Koppelung	238
aa) Vollexplizite statische Verweise	239
bb) Halb-explizite und implizite dynamische Verweise	239
i) Auslegung der Begriffe „Schutz der Umwelt“ und „Schutz vor Gefahren“	240
ii) Auffinden einzelner Vorschriften und Subsumtion	241
iii) Mögliche Alternativen zur Schutzzweckklausel	245
(1) Einzelverweisung und Lozierung im Nebenstrafrecht	246
(2) Verweis auf die Anhänge der Richtlinie oder Verwendung der Anhangstechnik im StGB	250
b) Bestimmtheit der Ausfüllungsnorm	253
aa) Änderungshäufigkeit und Gesetzgebungstechnik	253
bb) (Weiter-)verweisende Merkmale innerhalb des EU- Rechts	256
i) Verweise innerhalb der jeweiligen Rechtsakte	257
ii) Verweise auf andere Sekundärrechtsakte	258

Inhaltsverzeichnis

iii) Befugnisübertragung an Kommission oder Rat als Verweis auf delegiertes und Durchführungsrecht	261
cc) Strategien zur Verbesserung auf europäischer Ebene	262
dd) Maßgeblichkeit aller Sprachfassungen	265
c) Bestimmtheit der Gesamtheit	272
aa) § 329 Abs. 4 StGB	274
bb) § 328 Abs. 3 Nr. 1 StGB	281
cc) § 326 Abs. 2 S. 1 StGB a.F. / §§ 18 a, b AbfVerbrG	293
IV. Bewertung der gesetzestechnischen Ausgestaltung	298
1. Koppelung durch Schutzzweckklausel	298
2. Zulässigkeit einer Umgestaltung der vollexpliziten statischen Verweise?	302
V. Schlussfolgerung: Unvermeidbarkeit der Akzessorietät zu unmittelbar geltendem Europarecht und supranationales Strafrecht <i>de lege ferenda</i>	306
E. Akzessorietät zu nationalem Recht und Verwaltungshandeln	311
I. Konstellationen und dogmatische Herleitung	311
1. Akzessorietät zu deutschem Umsetzungsrecht und Verwaltungshandeln	311
2. Horizontale Akzessorietät bei grenzüberschreitender Verfolgung	313
a) § 330d Abs. 2 StGB	313
aa) Räumlicher Anwendungsbereich: im Ausland „begangen“	314
bb) Sachlicher Anwendungsbereich: erfasste Delikte	316
i) Ausdrücklich erfasste Delikte	316
ii) Weitere verwaltungsakzessorische, aber nicht genannte Delikte	317
(1) § 324 StGB	317
(2) §§ 325a, 329 Abs. 4 StGB	320
iii) Zwischenergebnis und Vorschlag <i>de lege ferenda</i>	323
cc) Arten des erfassten Verwaltungsrechts und -handelns	325
i) Europäische Vorgaben	325
ii) Nr. 1: Verwaltungsrechtliche Pflichten	325
(1) Anwendungsbereich	325
(2) Gleichstellung der verwaltungsrechtlichen Pflichten zur Strafbegründung	326
(a) Rechtsvorschriften	327

(b) Einzelentscheidungen	328
(3) Regelung des Vorliegens eines Verstoßes?	331
(a) Verwaltungsakte und Verwaltungsverträge	331
(b) Genehmigungsfiktionen und Duldungen	332
iii) Nr. 2-7	335
(1) Anwendungsbereich	335
(2) Pflichten aus Einzelakten	335
(3) Genehmigungspflichten	336
iv) Zwischenergebnis	337
dd) Dreifache Einschränkung	338
i) Beschränkung auf Umsetzungsrecht und -verwaltungshandeln anderer Mitgliedstaaten	338
(1) Erfasstes Recht und Verwaltungshandeln	339
(2) Behandlung nicht erfassten Rechts und Verwaltungshandelns	342
ii) Schutzzweckklausel	344
iii) Entsprechungsklausel	345
b) § 327 Abs. 2 S. 2 StGB	349
3. Horizontale Akzessorietät auf deutschem Hoheitsgebiet	352
a) Belastendes Verwaltungsrecht und -handeln	352
b) Begünstigendes Verwaltungsrecht und -handeln	353
II. Verhältnis der Akzessorietätsformen	355
1. Anwendungsvorrang des Europarechts	355
2. (Europa-)rechtswidriges Verwaltungshandeln	356
a) Behandlung nach (alter) deutscher Rechtslage	356
b) Vorgaben der Umweltstrafrechts-Richtlinie?	360
aa) Wortlaut und Systematik	362
bb) Vergleich der Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten und Gesetzgebungsgeschichte	365
cc) Schlussfolgerung: mangelnde Vorgaben und deren Konsequenzen	368
c) Änderungen der Auslegung anhand allgemeiner europarechtlicher Grundsätze	368
aa) Innerstaatliche Sachverhalte	369
i) Belastende Verwaltungsentscheidungen	369
(1) Behandlung europarechtswidriger bestandskräftiger Verwaltungsakte im Verwaltungsrecht	370

Inhaltsverzeichnis

(2) Strafe als Vertiefung und neuer Verstoß gegen Europarecht	372
(a) Durchsetzung europarechtswidriger Gesetze	373
(b) Rechtswidrigkeit im Einzelfall	376
(i) Verbote	376
(ii) Rechtswidrige Verweigerung einer Genehmigung	377
(3) Zwischenergebnis	379
ii) Begünstigende Verwaltungsentscheidungen	381
(1) Grundsätzlicher Vorrang der Verwaltungsaktakzessorietät	381
(2) Einschränkung des Vorrangs der Verwaltungsaktakzessorietät durch die Missbrauchsklausel	386
bb) Zwischenstaatliche Konstellationen	387
i) Begünstigende Verwaltungsakte: Anwendung der Missbrauchsklausel auf zwischenstaatliche Konstellationen?	387
(1) Auslegung der deutschen Regelung	387
(2) Europarechtliche Zulässigkeit	388
(a) Grundregel: Akzessorietät zum verwaltungsrechtlichen Kollisionsrecht	389
(b) Modifikation für Fälle der Täuschung	393
(c) Schlussfolgerung	396
ii) Belastende Verwaltungsentscheidungen	397
cc) Zusammentreffen belastender und begünstigender Verwaltungsentscheidungen	398
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	404
1. Bestimmtheit der Regelung	404
a) Akzessorietät zum Recht der anderen Mitgliedstaaten	404
b) Akzessorietät zum Verwaltungshandeln der anderen Mitgliedstaaten	417
2. Ausreichender Rechtsschutz	421
3. Risiko der Ungleichbehandlung	425
IV. Risiko der Doppelverfolgung und europäisches <i>ne bis in idem</i>	427
1. Konsequenzen doppelter Verfolgungszuständigkeiten	428
a) Schutz der nationalen Gestaltungsvorstellungen vs. Schutz des Täters	428

b) Europäisches <i>ne bis in idem de lege lata</i>	433
2. Strafverfolgungszuständigkeiten <i>de lege lata</i>	434
a) Erweiterung der Verfolgungsmöglichkeiten durch die Europäisierung	435
aa) Vorgaben der Umweltstrafrechts-Richtlinie	435
bb) Praktische Erweiterung durch Auslieferungsmöglichkeiten und Tatortstrafbarkeit	440
b) Auslegung des Erfolgsbegriffs i.S.d. § 9 StGB	442
c) Vorschläge <i>de lege ferenda</i>	449
aa) Einseitige Einschränkung der deutschen Strafverfolgungszuständigkeiten?	449
bb) Gemeinsames europäisches Vorgehen	451
3. Schlussfolgerung	455
F. Zusammenfassung in Thesen und Formulierungsvorschlag	458
G. English Summary	469
Literaturverzeichnis	483
Anhang I: Rechtsakte in Anhang A und B der Umweltstrafrechts- Richtlinie	581
Anhang II: weiterhin geltende Rechtsakte in Anhang A und B der Umweltstrafrechts-Richtlinie und Nachfolgerechtsakte	599

