

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4733**

Alle Abg



Dr. Stephan Sina

Ecologic Institut | Pfalzburger Str. 43/44 | 10717 Berlin

Tel.: +49 (30) 86880-158
stephan.sina@ecologic.eu

Landtag Nordrhein-Westfalen

Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz

Berlin, 12. Januar 2022

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Bekämpfung von Umweltkriminalität in NRW endlich stärken – Schwerpunktstaatsanwaltschaft und Koordinierungsstelle für NRW einrichten“, Drucks. 17/14258¹

Allgemeines

Seit längerem weisen Wissenschaft und Praxis auf die Bedeutung eines effektiven Umweltvollzugs für die wirksame Bekämpfung der Umweltkriminalität und Defizite in diesem Bereich hin.² Zuletzt ergab die Evaluierung der Umweltstrafrechts-Richtlinie der EU (2008/99/EC), dass in allen Mitgliedstaaten und auf allen Ebenen der Vollzugskette (Polizei, Strafverfolgung und Strafgerichte) erhebliche Vollzugslücken bestehen. Zudem bestünden Defizite in Bezug auf Ressourcen, Expertise, Bewusstseinsbildung, Prioritätensetzung, Zusammenarbeit und Informationsfluss. Insbesondere behindere die mangelnde Koordination zwischen

¹ Der Verfasser ist Senior Fellow des Ecologic Instituts, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er ist einer der Autor*innen der im Antrag genannten Studie für das Umweltbundesamt: Gerstetter et. al., Status quo und Weiterentwicklung des Umweltstrafrechts und anderer Sanktionen: Instrumente zur Verbesserung der Befolgung von Umweltrecht (Compliance). Texte 135/2019, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-07_texte_135-2019_umweltstrafrecht_0.pdf. Diese Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

² Siehe neben den im Antrag genannten Fundstellen aus der Studie für das UBA und dem Evaluierungsbericht des Rats der Europäischen Union, Sina (2015), Fighting Environmental Crime in Germany: A Country Report, Study in the framework of the EFFACE research project, Berlin: Ecologic Institute, https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2015/efface_fighting_environmental_crime_in_germany.pdf.

verwaltungsrechtlichem und strafrechtlichem Vollzug häufig eine effektive Strafverfolgung.³

Um diesen Vollzugsdefiziten abzuhelpfen, schlägt die Europäische Kommission in ihrem Entwurf für eine neue Umweltstrafrechts-Richtlinie vom 15.12.2021 vor, dass Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass alle in die Ermittlung und Verfolgung von Umweltdelikten einbezogenen Akteure ausreichende personelle und materielle Ressourcen sowie regelmäßige Fortbildungen erhalten. Außerdem müssen geeignete Koordinations- und Kooperationsmechanismen zwischen allen beteiligten Behörden eingerichtet und eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Umweltkriminalität entwickelt werden.⁴ Werden diese Vorschläge von Rat und Parlament angenommen, besteht zukünftig eine europarechtliche Pflicht zur Stärkung des Vollzugs zur Bekämpfung der Umweltkriminalität. Im Rahmen ihrer innerstaatlichen Kompetenzen gilt diese Pflicht auch für die Bundesländer.

Zu den Forderungen

1. Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft

Schwerpunktstaatsanwaltschaften sind ein Weg, mehr Spezialisierung im Umweltstrafrecht zu erreichen. Zwar sorgen die Länder über die Geschäftsverteilung bereits dafür, dass das Umweltstrafrecht aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität weitgehend herausgenommen wird. Für Umweltstrafrecht zuständige Dezernate bearbeiten in der Regel aber auch andere Bereiche des Strafrechts, so dass die Möglichkeit einer Spezialisierung maßgeblich von der dafür zur Verfügung stehenden Zeit und dem Interesse der einzelnen Staatsanwälte abhängt.

Brandenburg hat 2020 in Potsdam eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der schweren Wirtschafts- und Umweltkriminalität eingerichtet, deren Zuständigkeit 2021 auf schwere Erscheinungsformen des Abrechnungsbetrugs im Gesundheitswesen und der Arzneimittelkriminalität ausgeweitet worden ist.⁵ Größere Fälle zur Abfallkriminalität werden teilweise von

³ Siehe European Commission, staff working document, Evaluation of Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive), SWD (2020) 259 final of 28 October 2020, part I, S. 33-34, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/evaluation_-_swd2020259_-_part_1_0.pdf.

⁴ Siehe European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, COM (2021) 851 final of 15 December 2021, Artikel 16, 17, 19 und 20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0851>.

⁵ Vgl. Allgemeine Verfügung der Justizministerin vom 29.4.2021, Justizministerialblatt für das Land Brandenburg Nr. 5, 31. Jahrgang vom 17.5.2021 (3262-III.002/02), S. 34 ff., https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/JMBL_05_2021.pdf.

Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität bearbeitet, z.B. von der Staatsanwaltschaft Bochum.⁶

Sofern bei mehreren Schwerpunkten ausreichend Zeit für die vertiefte Beschäftigung mit dem Umweltstrafrecht verbleibt, leisten Schwerpunktstaatsanwaltschaften einen Beitrag zur Professionalisierung der Strafverfolgungsbehörden im Umweltstrafrecht. Ein möglicher Nachteil der landesweiten Ermittlungsbefugnis kann im fehlenden regionalen Bezug zum Begehungsort liegen.

2. Einrichtung einer Koordinierungsstelle Umweltkriminalität im Umweltministerium

In der erwähnten Studie für das Umweltbundesamt wurde die Errichtung einer auf Umweltkriminalität spezialisierten Stelle pro Bundesland, die über besonderes Fachwissen verfügt, bei Beratungsbedarf angefragt werden kann, Informationen zur Verfügung stellt und Netzwerkfunktionen übernimmt, empfohlen.⁷ Als mögliche Modelle wurden neben der früheren Stabstelle Umweltkriminalität in NRW der Flemish High Enforcement Council for Spatial Planning and Environment (VHRM) in Belgien genannt. Dieses Gremium organisiert monatliche Besprechungen mit den wichtigsten Vollzugsbehörden zu praktischen Problemen des Umweltrechtsvollzugs, sammelt und verbreitet Aktenbeispiele und veröffentlicht jährlich einen Umweltvollzugsbericht mit detaillierten Informationen über die Zahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, der mit dem Vollzug befassten Beamt*innen und der aufgewendeten Zeit. Dafür verfügt der VHRM über ein ständiges Sekretariat mit eigenständiger Finanzierung.⁸

Inwieweit eine Koordinierungsstelle im Umweltministerium NRW die Aufgaben der Wissensvermittlung und Vernetzung effektiv erfüllen kann, hängt von der konkreten Ausgestaltung dieser Stelle, einschließlich der Qualifikation der Mitarbeiter*innen und der zur Verfügung stehenden Ressourcen, ab.

Siehe zur Koordination der relevanten Akteure auch unter 5.

⁶ Rat der Europäischen Union, Evaluierungsbericht zur achten Runde der gegenseitigen Begutachtungen – "Praktische Umsetzung und Durchführung der europäischen Strategien zur Verhütung und Bekämpfung der Umweltkriminalität"- Bericht über Deutschland, Anlage zu 11430/1/18 REV 1 vom 21.9.2018, S. 28, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11430-2018-REV-1/de/pdf>.

⁷ Gerstetter et. al. (oben Fußnote 1), S. 19.

⁸ Siehe näher Faure, Steckbrief Belgien, in: Sina et al., Steckbriefe zur Anwendung des Umwelt(straf)rechts und der Zusammenarbeit der dafür zuständigen Behörden in ausgewählten EU-Staaten, Texte 34/2019, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, S. 12 ff., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-02-21_texte_34-2020_umweltstrafrecht_laenderberichte.pdf.

3. Verbesserung der Personalausstattung und Fortbildung von Umweltbehörden

Ausreichende personelle Ressourcen aller in die Ermittlung und Verfolgung von Umweldelikten einbezogenen Akteure, insbesondere auch der Umweltbehörden, sind eine Grundvoraussetzung für eine effektive Bekämpfung der Umweltkriminalität. Umweldelikte werden als Kontrolldelikte bezeichnet, weil ihre Entdeckung weitgehend von Kontrollen durch Verwaltungsbehörden abhängig ist. In der Vergangenheit ist es durch Personalabbau zu einem Rückgang der Kontrolldichte gekommen.⁹ Eine Erhöhung des Personalbestands würde verstärkte Kontrollen ermöglichen und damit voraussichtlich zu einer Erhöhung der registrierten Umweltkriminalität führen.

Erforderlich ist nicht nur mehr Personal, sondern auch ausreichend qualifiziertes Personal. Fortbildungen im Umweltrecht sollten zu diesem Zweck in ausreichendem Maße angeboten, aber auch die finanziellen und zeitlichen Voraussetzungen für eine regelmäßige Teilnahme geschaffen werden.

Es erscheint auch sinnvoll, Personal nicht nur einmalig zu erhöhen, sondern den Personalbedarf regelmäßig abzufragen und anzupassen. Denn häufige Personalwechsel und fehlende Nachbesetzungen führen zum Verlust von Expertise.

4. Stärkung des Umweltrechts in der juristischen Ausbildung

Die zunehmende Bedeutung des Umweltrechts in Praxis und Gesellschaft (Stichwort „Fridays for Future“) sollte sich in einem dem entsprechenden Angebot in der juristischen Ausbildung widerspiegeln. Der Verfasser kann nicht beurteilen, inwieweit dies bereits gewährleistet ist. Ein aktuelles Gutachten des Bundesverbands rechtswissenschaftlicher Fachschaften hält das derzeitige Angebot zum Umwelt-, Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsrecht an den Hochschulen insgesamt für unzureichend.¹⁰ Eine stärkere Berücksichtigung dieser Themen in Studium und Rechtsreferendariat könnte somit angebracht sein.

5. Schaffung von Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch zwischen Behörden

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den in die Ermittlung und Verfolgung von Umweldelikten einbezogenen Akteuren ist es unbedingt zu empfehlen, Möglichkeiten zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch innerhalb der

⁹ Siehe die Nachweise in Gerstetter et. al. (oben Fußnote 1), S. 91.

¹⁰ Voss/Köppen/Bousset, Klima im Recht, Zwischentagung Februar 2021, Gutachten für den BRF, S. 1, <https://bundesfachschaft.de/wp-content/uploads/2021/03/Workshop-II-Klima-im-Recht-ZwiTa-Feb-2021.pdf>.

Bundesländer zu schaffen. Dabei sollten alle Ebenen, einschließlich der unteren Vollzugsbehörden, beteiligt werden.

Besprechungen zwischen Verwaltungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden werden in interministeriellen Erlassen oder Verwaltungsvorschriften der Länder vorgesehen, die jedoch teilweise – wie in NRW – schon ziemlich alt sind, teilweise nur anlassbezogene Besprechungen verlangen. Expertenbefragungen zur Abfallkriminalität haben ergeben, dass die ansonsten bemängelte Zusammenarbeit zwischen Umweltbehörden und Strafverfolgungsbehörden in denjenigen Bundesländern als besser angesehen wird, die regelmäßige Treffen zwischen diesen Akteuren durchführen.¹¹

Derartige Treffen können aber nur dann zu einer verbesserten Zusammenarbeit führen, wenn den betreffenden Vollzugspraktiker*innen auch die Zeit zur Teilnahme an solchen und ähnlichen Netzwerken zur Verfügung gestellt wird, z.B. durch Freistellung von anderen Verpflichtungen.

Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch unter den Behörden könnte von der geforderten Koordinierungsstelle Umweltkriminalität, die für Wissensvermittlung und Vernetzung sorgen soll, gefördert werden (siehe unter 2.)

Dr. Stephan Sina

¹¹ Siehe Ziekow et al., Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts, Texte 21/2018, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, S. 187, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/me-dien/1410/publikationen/2018-03-01_texte_21-2018_umweltinspektionen.pdf.