



Der Fall Kommission und Parlament ./. Rat

**EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission und Parlament ./.
Rat), Urteil des Gerichtshofs vom 13. September
2005**

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH,
Kommentierte Studienauswahl, 5. Auflage 2009, S. 58 (Fall Nr.
23)

1. Vorbemerkungen

Die Entscheidung betrifft die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der ersten Unionssäule (supranationale EG) und der dritten Unionssäule (intergouvernementale PJZS). Aufgrund der tatbestandlichen Einschlägigkeit bestimmter EG-Kompetenzen (Art. 175 EG) für den Inhalt einer im Rahmen der PJZS erlassenen Maßnahme schließt der EuGH auf die Nichtigkeit des streitigen Rahmenbeschlusses. Eine „Flucht ins Unionsrecht“ ist daher dem EuGH zufolge selbst dann unzulässig, wenn es sich bei den einschlägigen EG-Kompetenzen – wie bei Art. 175 EG – nicht um ausschließliche EG-Rechtsetzungsbefugnisse handelt, sondern nur um konkurrierende Kompetenzen.

2. Sachverhalt

Im Januar 2003 erließ der Rat der Europäischen Union auf Initiative des Königreichs Dänemark einen Rahmenbeschluss auf der Grundlage von Art. 29, 31 Buchstabe e und 34 Absatz 2 Buchstabe b EU über die Bekämpfung von Umweltkriminalität. Der Rahmenbeschluss definiert eine Reihe von Umweltstraftaten und fordert die Mitgliedstaaten auf, insoweit strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Die Kommission erhob gegen den Rahmenbeschluss Nichtigkeitsklage gemäß Art. 36 Abs. 6 EU. Sie ist der Ansicht, dass der Rahmenbeschluss deshalb rechtswidrig ist, weil für seine Regelungen einschlägige EG-Kompetenzen bestünden.

3. Aus den Entscheidungsgründen

38 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.

39 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).

40 Es ist daher zu prüfen, ob die Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses die Zuständigkeit, über die die Gemeinschaft nach Artikel 175 EG verfügt, inso-

weit berühren, als sie, wie die Kommission vorträgt, auf der Grundlage dieser Bestimmung hätten erlassen werden können.

41 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 l EG sieht zu diesem Zweck „eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt“ vor.

42 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.

43 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.

44 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).

45 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. 2002, I-7699, Randnr. 30).

46 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.

47 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 Strafvorschriften 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).

48 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.

49 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.

50 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.

51 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.

52 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.

53 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.