

Fünfte Internationale rechtsvergleichende Konferenz

„Aktuelle Probleme der Strafrechtswissenschaft im internationalen Vergleich“

Potsdam, 13. 12. 2016

Glyphosat und Strafrecht

Wolfgang Mitsch, Universität Potsdam

I. Einleitung

Die Kommission der Europäischen Union hat am 29. Juni 2016 eine Durchführungsverordnung erlassen, mit der die Zulassung des Wirkstoffs „Glyphosat“ um 18 Monate bis 31. 12. 2017 verlängert wurde. Der Vorgang war und ist Gegenstand einer heftigen politischen Diskussion. Umstritten ist die Anwendung von Glyphosat in der Landwirtschaft wegen angeblicher Gefahren für schutzwürdige ökologische Güter sowie für die Gesundheit von Menschen und Tieren. Insbesondere von Umweltschutzorganisationen wird geltend gemacht, dass sich die Anwendung glyphosathaltiger Mittel in der Landwirtschaft krebserregend auswirken könnte. Die zuständigen Stellen in Staat und Europäischer Union gehen hingegen davon aus, dass gegenwärtig keine ausreichenden Erkenntnisse für das Bestehen einer karzinogenen Gefahrenlage vorliegen, die ein Verbot der Glyphosatverwendung rechtfertigen würden.

Die aus dieser Risikobewertung resultierenden Rechtsakte haben keine unmittelbare Auswirkung auf das Strafrecht. Sie sind verwaltungsrechtlicher Natur und regeln unmittelbar die rechtlichen Beziehungen zwischen den Bürgern, die glyphosathaltige Produkte nutzen wollen und den staatlichen Behörden, die bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen dies erlaubt wird.

Dennoch besteht ein Zusammenhang mit dem Strafrecht und sei es auch nur dahingehend, dass der Umgang mit Glyphosat frei von Strafbarkeitsrisiken ist, soweit sich der Handelnde in dem abstrakten und behördlich konkretisierten Rahmen des Verwaltungsrechts bewegt.

Das ist die besonders im Umweltstrafrecht bedeutsame Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick zur geltenden Rechtslage gegeben und auf dieser Grundlage auch der Frage nachgegangen werden, ob das geltende Recht eine Strafbarkeitslücke aufweist.

II. Faktisches und Rechtliches zu Glyphosat

Glyphosat ist ein herbizider Wirkstoff, der in verschiedenen Pflanzenschutzmitteln eingesetzt wird. Es handelt sich um den weltweit am meisten verbreiteten und am häufigsten eingesetzten Wirkstoff in Pflanzenschutzmitteln. Verwendet wird das Mittel in erster Linie zur Unkrautbekämpfung in der Landwirtschaft. Im Bereich des Schienenverkehrs wird Glyphosat in großen Mengen eingesetzt, um das Gleisbett unkrautfrei zu halten.

Der rechtliche Rahmen für den Einsatz glyphosathaltiger Produkte sieht in groben Zügen folgendermaßen aus:

Der Wirkstoff wird in einem EU-Gemeinschaftsverfahren geprüft und erhält von der EU-Kommission eine befristete Genehmigung, sofern er die Anforderungen erfüllt.

Auf nationaler Ebene erfolgt die ebenfalls befristete Zulassung der einzelnen Handelsprodukte, die den genehmigten Wirkstoff enthalten. In Deutschland ist dafür das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zuständig.

Bei der Anwendung der zugelassenen Produkte sind in Deutschland die Vorschriften des Pflanzenschutzgesetzes und die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen und Verwaltungsakte zu beachten. Daraus folgt z. B., dass Pflanzenschutzmittel nur nach den Bedingungen guter fachlicher Praxis verwendet werden dürfen, § 3 Abs. 1 S. 1 PflSchG.

Konkret dürfen Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden, soweit der Anwender damit rechnen muss, dass ihre Anwendung im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf das Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt hat, § 13 Abs. 1 PflSchG.

III. Strafbarkeit der Anwendung glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel

1. Strafbarkeit bei Überschreitung des verwaltungsrechtlichen Rahmens

a) Pflanzenschutzgesetz

Das Pflanzenschutzgesetz enthält, wie es für Nebenstrafrecht typisch ist, am Ende vor den sog. Schlussbestimmungen in § 68 einen umfangreichen Katalog mit Bußgeldtatbeständen sowie in § 69 einen wesentlich kleineren Katalog mit Straftatbeständen.

Bußgeldbewehrt sind zahlreiche Verstöße gegen Anwendungsbeschränkungen auf der Grundlage des Gesetzes, der Verordnungen und der behördlichen Anordnungen.

Nicht erfasst ist erstaunlicherweise der Verstoß gegen § 13 Abs. 1, der auch in der Strafvorschrift § 69 nicht als Anknüpfungspunkt für Strafbarkeit erwähnt wird.

Wer ein Pflanzenschutzmittel anwendet, obwohl er damit rechnen muss, dass die Anwendung z. B. schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder Grundwasser hat, begeht nach dem Pflanzenschutzgesetz weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat.

b) Strafgesetzbuch Besonderer Teil 29. Abschnitt

Da beim Einsatz der Pflanzenschutzmittel ein unmittelbarer Kontakt mit sog. Umweltmedien stattfinden kann, ist an eine Strafbarkeit aus dem Bereich der „Straftaten gegen die Umwelt“ im 29. Abschnitt des StGB-BT zu denken.

§ 13 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG bezieht sich direkt auf die Möglichkeit schädlicher Auswirkungen auf das Grundwasser, sodass eine Zuordnung zum Straftatbestand der Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB) in Erwägung gezogen werden kann.

Als „Gewässer“ im Sinne dieser Strafvorschrift gilt nach der Legaldefinition in § 330 d Abs. 1 Nr. 1 StGB auch das Grundwasser. Allerdings ist nach § 324 Abs. 1 StGB Strafbarkeit erst begründet, wenn das Gewässer verunreinigt oder in seinen Eigenschaften nachteilig verändert worden ist.

Dass ein derartiger Erfolg eingetreten und durch die Anwendung des Pflanzenschutzmittels verursacht worden ist, muss im Strafverfahren nachgewiesen werden. Was § 13 Abs. 1 PflSchG für ein Anwendungsverbot ausreichen lässt, nämlich das konkrete Risikopotential schädlicher Auswirkungen, reicht im Rahmen des § 324 StGB bei weitem nicht aus.

Ähnlich ist die Rechtslage bei den anderen Straftatbeständen, die neben der Gewässerverunreinigung berührt sein könnten: die Bodenverunreinigung gem. § 324a StGB und die Luftverunreinigung gem. § 325 StGB.

Gesundheitsschädliche Pflanzenschutzmittelrückstände in Feldfrüchten können Indikatoren für eine zugrunde liegende Bodenverunreinigung sein. Ursache dieser Gesundheitsschädigung muss aber das Eindringen der schädlichen Substanz in den Boden sein, wo das Erntegut mit

ihr in Berührung kommt und daraufhin in Gestalt eines kontaminierten Lebensmittels die Gesundheit des Verbrauchers beeinträchtigt.

Bei der Anwendung der Pflanzenschutzmittel z. B. durch Versprühen wird aber der Stoff unmittelbar auf die Oberfläche des Pflanzenkörpers getragen und dringt von dort in den pflanzlichen Organismus ein. Verunreinigter Boden ist in diesem Fall also kein Glied in der Ursachenkette. Allenfalls wenn der Ackerboden durch Pflanzenschutzmittel verunreinigt wird und quasi als Durchgangsstation zur Kontaminierung bislang nicht betroffener Nutzpflanzen beiträgt, käme die Erfüllung des Tatbestandes Bodenverunreinigung in Betracht.

Der Tatbestand der Luftverunreinigung ist in räumlicher Hinsicht restriktiv gefasst, da nur schädliche Auswirkungen, die sich außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs niederschlagen, die Strafbarkeit begründen können. Die Auswirkungen, die sich an den mit dem Mittel behandelten Pflanzen zeigen, können zur Tatbestandserfüllung also gerade nicht herangezogen werden.

Für die Strafbarkeit im Anwendungsstadium bietet der 29. Abschnitt des StGB-BT also nur Anknüpfungspunkte, deren Voraussetzungen im Normalfall nicht erfüllt sein dürften.

Anders ist die Rechtslage in Bezug auf den Umgang mit glyphosathaltigen Stoffen im Entsorgungsstadium. Nach § 326 Abs. 1 StGB ist der regelwidrige Umgang mit Abfällen, die z. B. für den Menschen krebserzeugend sind oder die nach Art, Beschaffenheit oder Menge geeignet sind, nachhaltig ein Gewässer, die Luft oder den Boden zu verunreinigen, strafbar.

Hier entfaltet insbesondere die Erlaubnis der EU-Kommission bezüglich des Wirkstoffs Glyphosat keine Sperrwirkung gegenüber dem Strafrecht, da deren Reichweite den Abfallentsorgungsbereich nicht mitumfaßt. Soweit also im Einzelfall glyphosathaltiger Abfall tatsächlich ein relevantes Gefährdungspotential aufweist und von den abfallrechtlichen Regeln über ordnungsgemäße Entsorgung abgewichen wird, kann Strafbarkeit aus § 326 Abs. 1 StGB begründet sein.

Ein praktisches Beispiel ist das komplizierte Verfahren der Verwertung und Beseitigung von Gleisschotter, bei dem unter anderem auch die Belastung mit Rückständen glyphosathaltiger Herbizide zu berücksichtigen ist.

c) Strafgesetzbuch Besonderer Teil 16. und 17. Abschnitt

Soweit es auf Grund des Umgangs mit glyphosathaltigen Stoffen konkret zu Gesundheitsschäden oder gar Todesfällen kommt, kann Strafbarkeit nach §§ 211 ff StGB, §§ 223 ff StGB begründet sein.

Wie oben bemerkt wurde, behaupten die Gegner von Glyphosat Gesundheitsschädlichkeit selbst bei einer Verwendung des Wirkstoffes im Rahmen der behördlich gesetzten Schranken. Zwar gibt es dafür keine ausreichenden wissenschaftlichen Nachweise. Bei irregulärem Gebrauch, z. B. Überschreitung der zulässigen Konzentration oder Anwendungshäufigkeit erscheint eine Schädigung der menschlichen Gesundheit aber vorstellbar und eine Strafbarkeit wegen Körperverletzung begründet.

2. Strafbarkeit bei Einhaltung des verwaltungsrechtlichen Rahmens

a) Strafbarkeit des Anwenders

Die spezielle Eigenart verwaltungsakzessorischer Straftatbestände ist die Abhängigkeit der strafrechtlichen Verhaltensbewertung von verwaltungsrechtlichen Vorentscheidungen, die für das Strafrecht nach h. M. auch dann verbindlich sind, wenn sie rechtswidrig sind. Nur bei schweren Mängeln, die gem. § 44 VwVfG zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes führen oder unter den Voraussetzungen des § 330 d Abs. 1 Nr. 5 StGB entfällt die Bindung des Strafrechts an das Verwaltungsrecht.

Wer Glyphosat anwendet und dabei die einschlägigen umweltverwaltungsgesetzlichen und umweltbehördlichen Vorgaben einhält, kann darauf vertrauen, dass er sich nicht strafbar macht, selbst wenn sich eine behördliche Erlaubnis als rechtswidrig erweisen sollte.

In der Strafrechtswissenschaft ist allerdings umstritten und noch ungeklärt, ob dies auch für die Anwendung allgemeiner Straftatbestände gilt, die keine verwaltungsakzessorische Struktur haben. Kommt es also beispielsweise durch verwaltungsrechtskonformes Handeln zur Schädigung eines Umweltmediums, die eine vorhersehbare und vermeidbare Gesundheitsschädigung nach sich zieht, kann der Täter zwar straffrei bleiben, soweit es um die einschlägigen Umweltstraftatbestände geht.

Damit ist jedoch nicht gesagt, dass er auch vor einer Strafbarkeit aus § 229 StGB verschont bleibt. Eine beachtliche Meinung in der Strafrechtslehre lehnt eine Ausdehnung der Legalisierungswirkung des Verwaltungsrechts auf allgemeine Individualgutstatbestände ab, da der Schutz dieser Rechtsgüter nicht zur Disposition des Verwaltungsrechts stehe.

Im Bereich des Pflanzenschutzmittelrechts kann man diese Ansicht in § 13 Abs. 1 PflSchG bestätigt sehen. Sollte also infolge einer erkennbar gesundheitsschädlichen Verwendung eines glyphosathaltigen Pflanzenschutzmittels ein Mensch erkranken, ist der Anwender aus § 229 StGB strafbar.

b) Amtsträgerstrafbarkeit

Die weitreichende Entkriminalisierungswirkung fehlerhaften Handelns der verantwortlichen Amtsträger wirft die Frage auf, ob anstelle des von Strafbarkeit freigestellten Anwenders der Amtsträger strafrechtlich in Haftung genommen werden kann.

Auch dieses Thema ist umstritten. Da die Tat des unmittelbar handelnden Täters nicht rechtswidrig ist, scheidet eine Strafbarkeit des Amtsträgers wegen Anstiftung aus.

In Betracht kommt somit nur eine Strafbarkeit wegen mittelbarer Täterschaft. Diese wird von der h. M. befürwortet, da der Amtsträger mit der von ihm erteilten Erlaubnis bewirkt, dass der Adressat des Verwaltungsaktes straflos eine Tat begehen kann, durch die ein Umweltmedium beeinträchtigt wird.

Unbedenklich und mit der allgemeinen Lehre von der mittelbaren Täterschaft ohne weiteres zu vereinbaren ist diese Ansicht in Fällen, in denen der Genehmigungsempfänger gutgläubig ist und die ihm erteilte Erlaubnis nicht nur für wirksam, sondern auch für rechtmäßig hält.

Zweifelhaft ist indessen die Ausdehnung der mittelbaren Täterschaft auf Fälle, in denen der unmittelbare Täter die Rechtswidrigkeit des begünstigenden Verwaltungsaktes kennt. In dieser Konstellation hat der Amtsträger kein überlegenes Wissen und demzufolge weder Handlungsherrschaft noch Willensherrschaft. Eine mittelbare Täterschaft lässt sich daher nicht begründen.

IV. Gründe für ein strafbewehrtes Verbot de lege ferenda

Die Durchführungsverordnung der EU-Kommission ist keine unmittelbar strafrechtliche Maßnahme, hat aber erhebliche Beschränkungswirkungen gegenüber der Anwendung des Strafrechts in den EU-Mitgliedstaaten.

Sachlicher Grund ist letztendlich das Fehlen hinreichend belegter Risikoprognosen. Die Kriminalpolitik in den Mitgliedstaaten hat keine Möglichkeit, sich über die europarechtliche Vorgabe hinwegzusetzen und zur Erhöhung des Schutzniveaus dem Strafrecht eine niedrigere Risikoschwelle zugrunde zu legen.

Wie fadenscheinig die Basis empirisch gesicherten Wissens über die Schädlichkeit bestimmter Verhaltensweisen sein kann, ohne dass der Gesetzgeber sich dadurch gehindert sähe, strafbewehrte Verbote zu errichten, belegt das geltende Pornographiestrafrecht.

Zur Abwehr möglicher Krebsgefahren wäre ein Glyphosatverbot mit Strafdrohung auf dieser Basis ohne weiteres legitimierbar.