

Politisches Handeln und Unterlassen als Beeinträchtigung der Umwelt iSd § 278c StGB

1. Verletzung strafrechtlich geschützter Rechtsgüter durch die Klimakatastrophe

Die Folgen der globalen Erderhitzung bedrohen sämtlich der durch das Strafrecht vorrangig geschützten Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit, Schutz des Eigentums und der persönlichen Sicherheit etc.

So hätten die 2018 erfolgten Hitzeereignisse auf der Nordhalbkugel ohne den menschengemachten Klimawandel mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit (d. h. 99–100 % Sicherheit) nicht stattgefunden. (M.M. Vogel et al.,: *Concurrent 2018 Hot Extremes Across Northern Hemisphere Due to Human-Induced Climate Change*. In: *Earth's Future*. Band 7, Nr. 7, 2019, S. 692–703). Der Hitzesommer 2018 hat etwa ähnlich viele Hitzetote verursacht hat wie die Hitzewelle in Europa 2003. Bei dieser waren europaweit zwischen 50.000 und 70.000 Menschen an der Hitze gestorben, darunter ca. 7.600 Personen in Deutschland. (40,5 Grad – Neuer Hitzerekord in Deutschland. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli 2019).

Gemäß einer Modellierung in *The Lancet Countdown* kam es 2018 in Europa unter Menschen der Altersklasse ab 65 Jahren zu einer hitzebedingten Übersterblichkeit in Höhe von etwa 104.000 Personen, davon ca. 20.200 in Deutschland. (Nick Watts et al.: *The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises*. In: *The Lancet*. 2020).

Es besteht nachweislich ein „starker Zusammenhang“ zwischen wärmeren Temperaturen und dem Risiko eines Bürgerkriegs. (David B. Lobell, John A. Dykema, Shanker Satyanath, Edward Miguel, Marshall B. Burke: *Warming increases the risk of civil war in Africa*. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Band 106, Nr. 49, 8. Dezember 2009). Der 1992 etablierte „Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen“ der deutschen Bundesregierung bezeichnete folgende Auswirkungen der Klimakrise als Ursachen für die Erhöhung des Risikos für den Ausbruch gewaltsamer Konflikte: Degradation von Süßwasserressourcen, Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, klimabedingte Zunahme von Sturm- und Flutkatastrophen und umweltbedingte Migration. (WBGU: HG 2007 Sicherheit).

Die Auswirkungen der Klimakatastrophe stellen daher zweifellos einen Schaden sowohl im zivilrechtlichen als auch im strafrechtlichen Sinn dar. Ob Legislativorgane für einen solchen Schaden haften oder gar strafrechtlich verantwortlich sein können, wird im Folgenden erörtert:

2. Haftung und Verantwortlichkeit politischer EntscheidungsträgerInnen

Da

A) völkerrechtliche Verpflichtungen zum Klimaschutz (insbesondere das 2015 beschlossene „Übereinkommen von Paris“) die Legislative unzweifelhaft zum Beschluss von Gesetzen und Verordnungen zur Eindämmung der anthropogenen Erderhitzung verpflichten

und

B) die Wirkung des Schutzes grundlegender Menschenrechte im Verfassungsrang auf die Haftungsfreistellungen der Legislative diskutabel ist,

wird im Folgenden beleuchtet, ob legislatives Unrecht zivilrechtliche Haftung oder strafrechtliche Verantwortlichkeit begründet oder zumindest mit einer Änderung der Gesetzeslage in diese Richtung zu rechnen ist.

2.1. Haftung

Dem Wortlaut von Art 23 B-VG und § 1 AHG nach kennt das österreichische Recht keine Haftung für legislatives Unrecht. Die Interpretation dieser Bestimmungen als schrankenlose Haftungsfreistellung jeglicher gesetzgeberischen Tätigkeit wird jedoch in zunehmendem Maße kritisiert. Seit den Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen Francovich (Rs C 6/90 und 9/90) und Brasserie du pêcheur (Rs C 46/93 und 48/93) ist die Haftung für legislatives Unrecht europaweit grundsätzlich anerkannt.

„Wenn eine Haftung für die effektive Durchsetzung der Bindung des Gesetzgebers an Unionsrecht nötig ist, ist dies auch zur Sicherung seiner Bindung an das Verfassungsrecht naheliegend.“ (Karner in XX. Karlsbader Juristentage 183 ff; derselbe in Tichý/Hrádek, Legislatives Unrecht 109 ff). Dies nicht zuletzt auch im Hinblick darauf, dass in Österreich seit jeher uneingeschränkte Amtshaftung für gesetzwidrige Verordnungen anerkannt ist (OGH 1 Ob 38/87 = SZ 60/217; 1 Ob 1/89 = SZ 62/72; 1 Ob 120/09t = RdU 2010, 210 (Kleewein) uva.)

Haftung gegenüber Dritten stellt immer eine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit dar. Die genannte Haftungsfreistellung der Legislative in Art 23 B-VG und § 1 AHG wird daher vorrangig damit begründet, dass der Politik „Gestaltungsfreiraum“ geboten werden soll. Diese Begründung taugt jedoch nicht, denn der *„Gefahr einer überschießenden Einschränkung der Handlungsfreiheit wird im Schadenersatzrecht ganz allgemein und damit auch im Amtshaftungsrecht nicht durch einen völligen Ausschluss jeglicher Haftung, sondern durch ein differenziertes System begegnet, das nach dem jeweils betroffenen Rechtsgut unterscheidet. Die ranghöchsten Güter Leben, Gesundheit und Freiheit hat dagegen grundsätzlich jedermann zu achten. Dem berechtigten Interesse anderer an ihrer Handlungsfreiheit wird gegenüber diesen sogenannten absolut geschützten Rechtsgütern allenfalls durch die Festlegung eines weniger strengen Sorgfaltsmaßstabes Rechnung getragen, die Haftung aber nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen. Auch der hoheitlich handelnde Staat hat sie zu respektieren, wie die Kataloge der EMRK und des StGG verdeutlichen, deren Garantien freilich sogar noch zusätzliche Interessenssphären erfassen. Bei der angemessenen und zumutbaren Beachtung höherrangiger Rechtsgüter findet die Handlungsfreiheit ihr Ende. Es wäre nicht einzusehen, dass die Beachtung etwa von Leben, Freiheit oder Eigentum dem Gesetzgeber gänzlich unzumutbar sein sollte und diesem selbst die vorsätzliche Schädigung sogar verfassungsrechtlich geschützter Güter gestattet wäre.“* (Amtshaftung für Gesetzesvorbereitung durch Verwaltungsorgane, Messner in JBl 2017, 205, Seite 211).

In der Diskussion um das deutsche Staatshaftungsrecht wird dafür plädiert, den europarechtlichen Staatshaftungsanspruch zu einem einheitlichen Staatshaftungsanspruch zu entwickeln, um die unsachliche Differenzierung zwischen unionsrechtlichen und innerstaatlichen Sachverhalten zu beenden, wobei auch durch Gesetzgebung verursachte Schäden erfasst werden sollen. (*Hartmann*, Haftungsrecht 247 ff, insbesondere 326 ff.). In Estland ist dies bereits der Fall und innerstaatliches legislatives Unrecht durch ein 2001 geschaffenes Staatshaftungsgesetz nach den gleichen Grundsätzen wie die unionsrechtliche Staatshaftung beurteilt (*Schmidt, Estland*, in *Dörr*, Staatshaftung in Europa 159 (164)).

Auch in Griechenland und Spanien hat dieser Gedanke der Gleichbehandlung zu einer Wende der Judikatur zum nationalen Staatshaftungsrecht geführt ((*Efstratiou*, Griechenland, in *Dörr*, Staatshaftung in Europa 243 f.; *Mir*, Spanien, in *Dörr*, Staatshaftung in Europa 701 (707)).

In der österreichischen Rechtsordnung besteht eine Haftung hingegen weiterhin nur für unionsrechtswidrige Gesetze, obwohl ein Unterschied in der Sache nicht erkennbar ist. Aus diesen Gründen ist in Zukunft eine Haftung für legislatives Unrecht auch in Österreich nicht nur theoretisch denkbar, sondern faktisch zu erwarten. Im Gegensatz zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei der „nulla poena sine lege - keine Strafe ohne Gesetz“ gilt, wird im Zivilrecht (abseits der sogenannten „wohlerworbenen Rechte“) die Rückwirkung von Gesetzen grundsätzlich bejaht. Insbesondere wenn durch ausreichend Information der politischen EntscheidungsträgerInnen wissentliche Schädigung nachgewiesen werden kann (etwa durch Beschluss nachweislich umweltschädlicher Rechtsakte trotz umfassender wissenschaftlicher Beleuchtung der Umweltauswirkungen), erscheint ein Ausschluss rückwirkender Haftung nicht naheliegend bzw. wäre im Falle des Beschlusses eines innerstaatlichen Staatshaftungsrechts nicht damit zu rechnen.

2.2. Verantwortlichkeit politischer EntscheidungsträgerInnen

Während die zivilrechtliche Haftung politischen Handelns durch legislatives Unrecht durch explizite gesetzliche Anordnung in Österreich im Gegensatz zu anderen Staaten kaum relevant erscheint, ist die Frage der strafrechtlichen Haftung davon zu unterscheiden. § 180 StGB schützt die dort bezeichneten Schutzgüter der Gewässer, des Bodes und der Luft nur dann, wenn deren Verunreinigung oder sonstige Beeinträchtigung gegen Verwaltungsnormen verstößt. *„Das zulässige, noch vertretbare Maß an Umweltbeeinträchtigungen im Interesse von Wirtschaft und Tourismus muss daher durch Gesetz, Verordnung und Behördenentscheidungen vorgegeben werden.“* (StGB - Strafgesetzbuch: Praxiskommentar, *Birkbauer* ua, zu § 180 StGB (Schwaighofer)).

Daraus folgt, dass Akte politischer EntscheidungsträgerInnen, insbesondere der gesetzgebenden Gewalt determinieren, welches Maß an Umweltbeeinträchtigung zulässig ist und diese daher für die sich daraus ergebenden allfälligen Schäden faktisch verantwortlich sind. Wenn jedoch die verwaltungsrechtliche Zulässigkeit von jenen determiniert wird, die durch hoheitliche Akte in die von § 180 StGB geschützten Rechtsgüter eingreifen, ist die Strafbarkeit fraglich. Aus den folgenden Gründen ist strafrechtliche Verantwortlichkeit denkbar:

2.2.1. Kausalität

Dass Artensterben und anthropogene Erderhitzung bereits in Gang gesetzt wurde, schließt die Kausalität weiterer politischer Handlungen, die den Ausstoß von Treibhausgasen nicht eindämmen oder gar erhöhen, nicht aus, denn *„dass das betreffende Umweltmedium schon vorher beeinträchtigt gewesen ist, schließt eine weitere Beeinträchtigung nicht aus*

Erforderlich ist nur, dass dieses zu einer (weiteren) Schädigung abstrakt geeignet ist“ (vgl dazu OLG Innsbruck RdU 2000/42 mit Anm Wegscheider).

2.2.2. Verschulden

Die Umweltdelikte des österreichischen StGB sind *„überwiegend potenzielle Gefährdungsdelikte (Gefährdungseignungsdelikte)“* und betreffen *„gravierende Umweltbeeinträchtigungen“* (StGB - Strafgesetzbuch: Praxiskommentar, *Birklbauer* ua, zu § 180 StGB (*Schwaighofer*), Seite 1127).

Das Delikt der *„vorsätzlichen Beeinträchtigung der Umwelt“* (§ 180 StGB) gehört zu den in § 278c StGB definierten *„terrorischen Straftaten“* (§ 278c Abs. 1 lit 7 StGB). Eine solche liegt vor, wenn die *„Beeinträchtigung der Umwelt geeignet ist, eine schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens oder eine schwere Schädigung des Wirtschaftslebens herbeizuführen“*, und *„mit dem Vorsatz begangen wird, die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates ernsthaft zu erschüttern oder zu zerstören.“*

Beachtlich an der Formulierung des § 278c Abs. 1 lit 7 StGB ist, dass im Hinblick auf die Strafbarkeit der *„Erschütterung“* oder *„Zerstörung“* der *„Grundstrukturen eines Staates“* gerade nicht Absicht, sondern (bloß) *„Vorsatz“* gefordert wird. Daher bedarf es zur Strafbarkeit keiner willentlichen Schädigung, sondern es reicht bedingter Vorsatz, den gemäß § 5 Abs. 1 StGB handelt *„vorsätzlich, wer einen Sachverhalt verwirklichen will, der einem gesetzlichen Tatbild entspricht; dazu genügt es, dass der Täter diese Verwirklichung ernstlich für möglich hält und sich mit ihr abfindet.“* Wenn also politische Entscheidungen trotz vorheriger umfassender Aufklärung durch WissenschaftlerInnen getroffen werden, die nachweislich *„geeignet“* sind, *„eine schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens oder eine schwere Schädigung des Wirtschaftslebens herbeizuführen“*, ist bedingter Vorsatz im Sinne des § 278c Abs. 1 lit 7 StGB nicht bloß naheliegend, sondern auch kaum zu negieren.

In konsequenter Auslegung des einheitlichen potenziellen Gefahrenbegriffes ist keine qualifizierte statistische Wahrscheinlichkeitsanalyse zu verlangen: Die ernstliche Möglichkeit einer Beeinträchtigung des menschlichen Lebens oder der menschlichen Gesundheit reicht zur Tatbestandsverwirklichung aus (11 Os 61/91, EvBl 1991/185 mit Kritik der Auffassung des OLG Linz JBl 1990, 463, welches in gerügter Rechtsauffassung annahm, dass die Gesundheitsgefährdung (nur) die Erwartbarkeit eines Gesundheitsschadens oder eines hohen Gesundheitsrisikos voraussetze, die mit den Mitteln der wissenschaftlichen Prognose zu belegen sei oder mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ausgeschlossen werden könne)“. Vorsatz im Sinne des § 180 StGB kann daher auch vorliegen, wenn die Folgen des Handelns nicht im Detail vorhersehbar sind.

2.2.3. Rückwirkungsverbot

Oben wurde ausgeführt, dass auch Handlungen von Legislativorganen einen Eingriff in (straf-) rechtliche geschützte Rechtsgüter bewirken können. Außerdem wurde im Hinblick auf das Verschulden dargelegt, dass im Falle der vorherigen umfassenden Information vielfach kein Raum für entschuldigende Unkenntnis bleibt. Insofern bleibt nur die Frage der Rechtswidrigkeit noch zu beleuchten:

Die Verwaltungsakzessorietät des § 180 StGB mag zwar im Hinblick auf das strafrechtliche Rückwirkungsverbot einigen Schutz vor Strafverfolgung bieten. In der Vergangenheit wurde

jedoch immer wieder unter dem Eindruck von, als besonderes moralisches Unrecht empfundener Gesetzgebungsakte, die sogenannte „Radbruch’sche Formel“ („gesetztes Unrecht, das offenbar gegen konstituierende Grundsätze des Rechts verstößt, wird nicht dadurch zu Recht, dass es angewendet und befolgt wird.“) bemüht und Menschen für Taten strafrechtlich verurteilt, die zur Zeit der Tat nicht mit Strafe bedroht waren. Besonders hervorzuheben ist hier die „Mauerschützenentscheidung“ des deutschen Bundesverfassungsgerichtshofes, dessen zentralen Rechtssätze aufgrund der Relevanz für das hier behandelte Thema zu zitieren sind:

„Das strikte Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG findet seine rechtsstaatliche Rechtfertigung in der besonderen Vertrauensgrundlage, welche die Strafgesetze tragen, wenn sie von einem an die Grundrechte gebundenen demokratischen Gesetzgeber erlassen werden. An einer solchen besonderen Vertrauensgrundlage fehlt es, wenn der Träger der Staatsmacht für den Bereich schwersten kriminellen Unrechts die Strafbarkeit durch Rechtfertigungsgründe ausschließt, indem er über die geschriebenen Normen hinaus zu solchem Unrecht auffordert, es begünstigt und so die in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise missachtet. Der strikte Schutz von Vertrauen durch Art. 103 Abs. 2 GG muss dann zurücktreten.“ (BVerfG 95, 96.).

Der deutsche Bundesgerichtshof im Jahr 1995 und der europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2001 erachteten es für rechtskonform, jemanden für Taten zu verurteilen, die zum Zeitpunkt der Handlungen nicht strafbar waren, sondern haben zur Begründung der Rechtskonformität der Verurteilung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz der Verfassung der DDR verwiesen (EGMR, Urteil vom 22. März 2001 – Beschwerden Nr. 34044/96, 35532/97 u. 44801/98 (Streletz, Keßler u. Krenz ./ Deutschland); (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 1996, Az. 2 BvR 1851, 1853, 1875 und 1852/94)). Auch der österreichischen Verfassung kann ein solcher Grundsatz in Form des Gleichheitsgrundsatzes entnommen werden.

Gesetzgeberische Entscheidungen eignen sich, die in § 180 StGB bezeichnete „Beeinträchtigung der Umwelt“ herbeizuführen. Der Taterfolg dieser Umweltbeeinträchtigung wiederum ist „geeignet, eine schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens oder eine schwere Schädigung des Wirtschaftslebens herbeizuführen“ weshalb § 180 StGB als terroristische Straftat definiert ist. Aus diesem Grund ist es im Hinblick auf die obigen Ausführungen zur Anwendung der Radbruch’schen Formel naheliegend davon auszugehen, dass dann, wenn sich der in § 278c StGB bezeichnete Erfolg verwirklicht, auch dann strafrechtliche Verantwortlichkeit bejaht werden wird, wenn nicht gegen Verwaltungsnormen verstoßen wurde. Dies nicht zuletzt deshalb, weil man die mangelnde Erwähnung legislativer Handlungen in § 180 StGB auch als planwidrige Lücke ansehen könnte, zumal diese noch mehr geeignet sind eine „anhaltende Störung des öffentlichen Lebens“ zu bewirken.

3. Ergebnis

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass Handlungen der Legislative dann, wenn sie durch die Umwelt schädigende und dadurch Menschen gravierend verletzt oder gefährdende Rechtsakte grundsätzlich strafbare Handlungen begeht, die Haftungsfreistellung durch Art 23 B-VG und § 1 AHG wohl nicht schrankenlos gelten kann bzw wird. Käme es zur Strafverfolgung, würde wohl der als terroristische Straftat definierte § 180 StGB „Vorsätzliche Beeinträchtigung der Umwelt“ herangezogen.