



Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung

Hedwig Risch / Andreas Windolph, BKA Wiesbaden

1. Einleitung

1.1 Notwendigkeit und Zielsetzung

Die Notwendigkeit, diesen Deliktsbereich empirisch aufzuarbeiten, ergibt sich aus dem Marktgeschehen der Abfallwirtschaft in Deutschland. Es wird auf dem Entsorgungsmarkt von einem großen Dunkelfeld illegaler Praktiken ausgegangen, was sich durch die EU-Osterweiterung noch vergrößern dürfte. Diese Situation macht eine Befassung mit der Thematik erforderlich. Durch die Darstellung der Zusammenhänge soll ein möglicher Handlungsbedarf für Kriminalpolitik und Strafverfolgungsbehörden aufgezeigt werden.

1.2 Auftrag und Realisierung

Im Juli 2003 wurde von der Abteilung Organisierte und Allgemeine Kriminalität (OA) an die Forschungsgruppe KI 1 der Wunsch herangetragen, ein Forschungsprojekt zur Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung durchzuführen.

Das Vorhaben wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe (OA/KI 1) in drei Meilensteinen realisiert:

- 1 Machbarkeitspapier
- 2 Vorstudie
- 3 Hauptstudie.

Inhaltlich ergibt sich für die Abfallwirtschaftskriminalität ein breiter Forschungsansatz, der die Bereiche Entsorgungsvorgänge, kommunale Pflichtenübertragungen sowie die Korruptionsdelikte umfasst.

- **Machbarkeitspapier**

In einem so genannten Machbarkeitspapier wurde der deutsche Entsorgungsmarkt und seine rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben, das Erfordernis der empirischen Befassung festgestellt sowie die Methode für die Vorstudie festgelegt.

- **Vorstudie**

In der Vorstudie sollen die kriminogenen Faktoren als Folge der gesetzlichen und (EU-)politischen Situation sowie Lösungsansätze herausgearbeitet und ein Votum für eine entsprechende Weiterbehandlung der Thematik im Rahmen einer Hauptstudie abgegeben werden.

- **Hauptstudie als Vergabeprojekt**

Die in der Vorstudie gewonnenen Erkenntnisse sollen im Rahmen einer Hauptstudie vertieft werden. Dazu wird die Informationsgewinnung auf eine breitere Basis gestellt.

1.3 Untersuchungsmethode der Vorstudie

Neben einer vertieften Auswertung der entsprechenden Fachliteratur, der Berichte verschiedener mit der Thematik befassten Gremien und der vorliegenden Forschungsprojekte auf EU-Ebene sowie einer Analyse der entsprechenden Statistiken und der Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen, steht im Zentrum der Vorstudie die Expertenbefragung.

- **Expertenauswahl und Leitfaden**

Im Rahmen einer qualitativen mündlichen Befragung wurden in sechzehn Interviews einundzwanzig Experten aus den Bereichen Politik, Strafverfolgung, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft befragt.

Um die Einhaltung einer gewissen Gesprächsstruktur zu gewährleisten, wurde ein Leitfaden mit insgesamt 5 inhaltlichen Fragenkomplexen und 20 Einzelfragen zu den

- Entsorgungskapazitäten
- rechtlichen Rahmenbedingungen
- Kontrolldefiziten

erarbeitet.

Den Abschluss der Interviews bildeten 4 Zusatzfragen zur

- Korruptionsproblematik

und zu

- illegalen Praktiken in den Bereichen Veruntreuung von EU-Beihilfen und kartellrechtlicher Absprachen.

Die soziodemografischen Daten wurden zu Beginn der Befragung erhoben. Diese Informationen zur Person wiesen die Befragten als Experten aus.

2 Breiter inhaltlicher Forschungsansatz

2.1 Die Fallkategorien

Inhaltlich berücksichtigt der Forschungsansatz einerseits die Einbeziehung der vom BKA registrierten Kriminalitätsentwicklung auf dem deutschen Entsorgungsmarkt - grundsätzlich ohne Beschränkung auf bestimmte Deliktsarten. Eine Ausnahme stellen lediglich die vom Bundeskartellamt verfolgten kartellrechtlichen Verstöße dar. Der Ansatz berücksichtigt ferner allgemeine Marktentwicklungen, die im Rahmen der Abschöpfung von so genannten offenen Quellen (hier insbesondere Wirtschaftsmedien) beobachtet und ausgewertet werden.

Der Begriff Abfallwirtschaftskriminalität stellt somit eine marktspezifische Betrachtung von Kriminalität dar. Auf diesem Weg können auf dem Entsorgungsmarkt folgende Fallkategorien differenziert werden:

- ⇒ Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen,
- ⇒ Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau,
- ⇒ Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen.

Überwiegend liegt bei den genannten Fallkategorien ein geringes spezifisches Hellfeld vor. Gleichzeitig wird ein großes Dunkelfeld angenommen. Ursächlich sind der Aspekt Kontrollkriminalität und die grundsätzlich geringere persönliche Betroffenheit von Opfern im Vergleich zu anderen Kriminalitätsfeldern. Unmittelbare Opferbetroffenheit bzw. leicht erkennbare Schadenswirkungen versuchen gewerbliche Täter weitestgehend zu vermeiden. Die Wahrnehmbarkeit der Straftaten nimmt mit dem Professionalisierungsgrad der Täter ab. Es liegt zudem in der Natur der Sache, dass eine generelle Verschllossenheit im Wirtschaftsleben üblich und notwendig ist. Hinzu kommt, dass den Sachverhalten komplexe wirtschaftliche, rechtliche oder technische Zusammenhänge zugrunde liegen, die für Außenstehende nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind. Aus diesen Gründen ist die Anzeigenrate der Bürger gering.

- **Komplexität der Gesetzes- und Marktlage**

Auch die Anzeigenrate zuständiger Überwachungsbehörden ist gering. Das hat vor allen Dingen strukturelle Ursachen - schlechtestenfalls korruptive Aspekte. Strukturelle Ursachen sind in erster Linie der zunehmende Umfang und die Komplexität der Gesetzeslage, mit dem der Vollzug gelähmt wird (z. B. werden im Abfallrecht die Aspekte Normenklarheit, Vollzugstauglichkeit und Rechtsicherheit permanent in der Literatur diskutiert). Daneben spielt die Berufung auf das Kooperationsprinzip mit der Wirtschaft eine Rolle, das Politik und Wirtschaftsinteressen stark vermischt. Ferner forcieren knappe Ressourcen den Trend zu einer Mängelverwaltung, die zunehmend ihre Handlungsschwerpunkte von der Aktion auf die Reaktion verlegen muss. Allgemein bremsen die zunehmende technische und rechtliche Komplexität von öffentlich-rechtlichen und marktwirtschaftlichen Verfahren den Vollzug.

2.2 Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen

Bei Straftaten im Zusammenhang mit Entsorgungsvorgängen ist zwischen solchen mit oder ohne umweltstrafrechtlicher Relevanz zu differenzieren. Die Mehrzahl der dem BKA bekannt gewordenen Fälle haben umweltstrafrechtliche Relevanz. Schwerpunkt

der Ermittlungen sind hier Umweltstraftaten nach dem 29. StGB-Abschnitt oder nach dem Nebenstrafrecht (z. B. Straftaten nach dem Chemikaliengesetz).

Fälle ohne umweltstrafrechtliche Relevanz betreffen grundsätzlich Entsorgungsvorgänge mit ungefährlichen Abfällen. Schwerpunkt sind hier Ermittlungen wegen Wirtschaftsstraftaten wie Betrug, Untreue und Urkundenfälschung. Beispiele: Abrechnungsbetrügereien zum Nachteil des Dualen Systems Deutschland GmbH (DSD), Betrügereien an Deponiewaagen oder Straftaten im Zusammenhang mit der Hinterziehung von kommunalen Abfallabgaben, wenn der kommunale Anschluss- und Benutzerzwang bei ungefährlichen Beseitigungsabfällen widerrechtlich umgangen wird.

Da Fraktionen der Verpackungsabfälle und andere ungefährliche Siedlungsabfälle auch grenzüberschreitend gehandelt werden, hat diese Fallkategorie potenzielle Relevanz im Zusammenhang mit den EU-Beitrittsstaaten.

Fälle mit Umweltrelevanz betreffen vorwiegend Entsorgungsvorgänge mit gefährlichen Abfällen und umfassen insbesondere Ermittlungen wegen Straftaten nach §§ 326, 327, 328 Abs. 3 StGB.

- **Die PKS-Problematik**

Anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) kann lediglich eine allgemeine und undifferenzierte Lagebeschreibung vorgenommen werden. Abgesehen von der Dunkelfeldproblematik lässt die PKS mangels qualitativer Aspekte bei der Erfassung nur bedingt Rückschlüsse auf das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen zu. Die PKS enthält keine Differenzierung nach Abfallarten/Abfallmengen bzw. zwischen so genannten Bagatellfällen und Fällen schwerer und/oder gewerbsmäßiger Kriminalität. Nach allgemeiner Auffassung dürfte die überwiegende Anzahl der in der PKS erfassten Fälle nach § 326 I StGB (Inlandsfälle) die Ebene der so genannten Bagatellkriminalität betreffen.¹ Hier ist die Tendenz der registrierten Fälle seit 1999 rückläufig.² Da die bekannt gewordenen Fälle weitgehend vom Kontroll- und Anzeigeverhalten abhängen, kann für den Rückgang eine veränderte Anzeige- und Verfolgungsbereitschaft angenommen werden.

¹ Vgl. Erster Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, S. 176 ff. Als Bagatellkriminalität werden Tatbegehungsweisen durch Einzeltäter mit ausschließlich lokalen Bezügen und/oder geringem Schadensgrad wie z. B. „Wilde Eigentumsaufgaben von Alttautos“ angesehen.

² 2001: 22.178, 2002: 18.762.

- **Erweiterte Datenbasis**

Um differenziertere Lagedaten im Bereich der gewerblichen Tatbegehungsweisen zu erhalten, müssen weitere Informationsquellen wie Anklage-/Urteilsschriften der Justiz oder Informationen aus laufenden Ermittlungsverfahren herangezogen werden. Unter Berücksichtigung dieser Daten hat sich gezeigt, dass seit den neunziger Jahren eine ganze Reihe von Fällen aufgedeckt wurden, in denen gewerbsmäßig Sonderabfälle in einem Umfang bis zu mehreren zehntausend Tonnen illegal entsorgt worden waren. Hierbei hat sich ein Trend zu so genannten verfeinerten oder abgetarnten Tatbegehungsweisen herauskristallisiert, bei denen z. B. kein Einschreiten der Aufsichtsbehörden oder der Verkehrspolizei provoziert wird. Diese Ermittlungsverfahren haben keinen besonderen Einfluss auf die PKS-Erfassung, weil sie grundsätzlich nur als Einfachzähler in der Erfassung berücksichtigt werden. Sie sind somit statistisch mit einem wild abgestellten Altauto gleichgestellt.

Rechtstatsachen liegen z. B. bezüglich folgender Abfallbranchen vor:

- ⇒ Metallrecyclingwirtschaft
- ⇒ Klärschlamm Entsorgung
- ⇒ Rekultivierungen
- ⇒ Ersatzbrennstoffherstellung und -einsatz
- ⇒ Altölrecycling
- ⇒ Entsorgung von belasteten Bauabfällen.

- **Phänomenologische Einordnung und Modus Operandi**

Auf der Täterseite werden hauptsächlich Verantwortliche von deutschen Entsorgungsunternehmen registriert. Neben der Verfolgung von Umweltstraftaten besteht das Erfordernis verfahrensintegrierter Wirtschafts- und Finanzermittlungen sowie in Einzelfällen der Bekämpfung der Korruption. Phänomenologisch müssen diese Fälle auch als schwerere Formen der Wirtschaftskriminalität angesehen werden. Das Spektrum erfordert Spezialisierungen und Arbeitsteilungen auf Strafverfolgungs- und Verteidigerseite.

Hinsichtlich des Modus Operandi sind überregionale/bundeslandübergreifende Verschiebungen von Sonderabfällen kennzeichnend.

Als allgemeiner wesentlicher Modus Operandi haben sich folgende Vorgehensweisen herausgestellt:

- ⇒ Umdeklaration von gefährlichen in weniger gefährliche Abfälle bei gleichzeitiger Manipulation der abfallrechtlichen Formulare
- ⇒ illegale Untermischung in weniger gefährliche Abfälle/Stoffe
- ⇒ Verschiebung über Zwischenlager/Behandlungsanlagen
- ⇒ Beauftragung von Subunternehmen für den Transport falsch deklarerter Abfälle
- ⇒ Verwendung manipulierter Analysen.

Die in den neunziger Jahren auf den Weg gebrachte Teilprivatisierung der Abfallwirtschaft³ hat zweifelsohne auch zu Veränderungen in den Erscheinungsformen und der Täterstruktur geführt.

Insbesondere durch die Auswirkungen des 1996 vollständig in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes mit seiner Fülle von unbestimmten Rechtsbegriffen und unübersichtlichen Nachweisverfahren hat sich die Tatgelegenheitsstruktur für illegale Entsorgungen wesentlich erweitert. Die Möglichkeiten zur Umgehung der öffentlichen Abfallbeseitigung können u. a. auch dazu genutzt werden, gefährliche Sonderabfälle in einen Verwertungsvorgang für ungefährliche Abfälle einzuschleusen. Im grenzüberschreitenden Verkehr sind sowohl entsprechende Ex- und Importvorgänge denkbar. Die Abfälle werden hierbei umweltgefährdend in einer in- oder ausländischen Anlage entsorgt, die für gefährliche Abfälle nicht vorgesehen ist. Falsche Abfalldeklarationen und das Strecken von Schadstoffkonzentrationen durch Vermischen mit anderen Stoffen sind leicht zu realisierende Modi Operandi auf dem Verwertungsweg. Für die Schleusung nicht verwertbarer gefährlicher Abfälle aus dem abfallrechtlichen Überwachungsverfahren bestehen insbesondere in Zwischenlagern einfache Möglichkeiten. Sie können als "black box" genutzt werden, um Abfälle umzudeklarieren, zu vermischen oder hinsichtlich des Schadstoffpotenzials zu verdünnen. Entsprechende Modi Operandi gehen nach den Erfahrungen auch illegalen Abfallexporten voraus.

Die grenzüberschreitende Verschiebung von gefährlichen Abfällen wurde 1994 unter Strafe gestellt. Nahezu zeitgleich erfolgte der Wegfall von Grenzkontrollen im Warenverkehr des EU-Intrahandel. Das registrierte Fallaufkommen ist seit Beginn der

³ Einführung Duales System 1991 und Abfallrechtsreform 1996 ("Privatisierung der Abfallverwertung").

Erfassung 1996 gering. Ursächlich dürfte in erster Linie der Aspekt Kontrollkriminalität sein. Hinzu kommt ein Preisverfall auf dem deutschen Entsorgungsmarkt. Ursache sind die Ausdehnung von Verwertungsverfahren und ein zeitlich-relatives Überangebot an Deponieraum (Altdeponien, die spätestens bis Mai 2005 betrieben werden dürfen). Das hat mittlerweile dazu geführt, dass Deutschland seit dem Jahr 2000 mehr gefährliche Abfälle im- als exportiert. Durch Dumping-Preise im Inland ist es für potenzielle Täter gegenwärtig wirtschaftlich nicht so interessant, Abfälle ins Ausland zu verschieben.

Im Zuge des EU-Beitritts der neuen Mitgliedsstaaten werden spätestens nach Ablauf vereinbarter Übergangsfristen grenzüberschreitende Abfallentsorgungen auch im Verhältnis zu diesen Staaten weniger intensiv kontrolliert werden. Gleichzeitig verteuert sich perspektivisch die Abfallentsorgung im Inland aufgrund des Verbotes von Altdeponien und einer vorgeschriebenen Abfallvorbehandlung (thermisch oder mechanisch-biologisch). Insofern wird sich auch im Bereich grenzüberschreitender Abfallentsorgungen (Exporte, Importe und Durchfuhren) die Tatgelegenheitsstruktur entsprechend erweitern.

2.3 Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau

Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau sind insbesondere seit dem Bekanntwerden des so genannten Kölner Müllskandals in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt.

Seit den achtziger Jahren wurde in Deutschland u.a. der Bau von Müllverbrennungsanlagen forciert.⁴ Gleichzeitig hat sich in jüngerer Vergangenheit herausgestellt, dass bei einer beachtlichen Anzahl der Errichtungsvorhaben Wirtschafts- (einschließlich Vergaberechtsverstöße), Finanz-, und Korruptionsdelikte eine Rolle spielten. Auf der Täterseite finden sich Verantwortliche von Entsorgungsunternehmen, Anlagenbauern und Planungsbüros sowie Politiker und so genannte Berater. Veröffentlichten "Insiderinformationen"⁵ zufolge sollen bei nahezu jedem Müllverbrennungsanlagen-Errichtungsvorhaben Wirtschafts-, Finanz-, und Korruptionsdelikte gängige Praxis gewesen sein. Im Hinblick auf die in Deutschland anstehenden zusätzlichen Bauvorhaben an Müllverbrennungs- und anderen Entsorgungsanlagen wurde bereits öffentlich vor vergleichbaren Missständen gewarnt.

⁴ Ausbauziel 2005: 75 Anlagen

Die jeweiligen Investitionsvolumen bewegen sich im mehrstelligen Millionenbereich. Die Müllverbrennungsanlagen Köln hatte zum Beispiel ein Investitionsvolumen in Höhe von 400 Mio. Euro (davon waren 11 Mio. Euro Schmiergeld).

2.4 Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen

Auf dem deutschen Entsorgungsmarkt stehen Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen grundsätzlich in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau oder Entsorgungsvorgängen.

- **Public-Private-Partnership (PPP)-Modelle**

In den letzten Jahren hat sich in Deutschland zunehmend ein Trend zur Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Einrichtungen etabliert. Man verspricht sich davon, dass privatrechtlich organisierte Unternehmensformen wirtschaftlich effektiver arbeiten können.

Die Diskussion um die potenzielle Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Einrichtungen wird oft mit dem Begriff "Public-Private-Partnership" (PPP) belegt. Er ist ein Sammelbegriff für die unterschiedlichsten Formen eines Zusammenwirkens von Hoheitsträgern und privatwirtschaftlichen Wirtschaftssubjekten. In der kommunalen Praxis versteht man unter PPP die unterschiedlichsten Kooperationsansätze zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Das breite Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten schlägt sich in einer Vielzahl von PPP-Modellen nieder. Als Organisationsmodelle sind im Wesentlichen Betreiber-, Kooperations-, Beteiligungs- und Konzessionsmodelle zu unterscheiden. Von den Kommunen werden im Bereich der Abfallentsorgung vor allem Kooperationsmodelle bevorzugt. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die öffentliche Hand und private Partner gemeinsam als Gesellschafter eines privatwirtschaftlichen Unternehmens agieren.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden nach Ablauf des 31.05.2005 nach dem derzeitigen Stand nicht genügend Verbrennungskapazitäten in Deutschland vorhanden sein, um alle Abfälle thermisch vorzubehandeln. Für private Entsorgungsunternehmen besteht somit ein hohes wirtschaftliches Interesse, Anteile an einer Gesellschaft zu besitzen, die eine Müllverbrennungsanlage betreibt. Die Verbrennung von Siedlungsabfällen auf dem derzeitigen Preisniveau verspricht den Anlagenbetreibern hohe Gewinne. Daneben werden entsprechende Beteiligungen auch hinsichtlich des

Betriebes von anderen öffentlichen Anlagen (z. B. Deponien) und der Abfallsammlung angestrebt.

Die Kommunen wiederum glauben mit der Privatisierung der Abfallentsorgung einen Ausweg aus den steigenden Kosten für die Beseitigung von Siedlungsabfällen zu finden. Aus dem Verkauf von Gesellschaftsanteilen erzielt die öffentliche Hand zwar kurzfristig Erlöse, dafür werden aber der Kommune die Steuerungsmöglichkeiten und Einflussnahmen auf die Unternehmen beschnitten.⁶

Mit der Privatisierung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsaufgaben werden Politik und Wirtschaftsinteressen im Entsorgungsbereich zusätzlich vermischt, mehr als es ohnehin bedingt durch die Praktizierung des Kooperationsprinzips bereits der Fall ist. Für Außenstehende ist es nahezu unmöglich, das komplexe Netz von Beteiligungsbeziehungen zu überblicken, das sich zwischenzeitlich bundesweit etabliert hat.

Im Hinblick auf die EU-Osterweiterung wird unterstellt, dass sich die marktbezogene Betrachtungsweise von Kriminalität auf dem Entsorgungsmarkt grundsätzlich auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen lässt. Die dortigen Märkte unterliegen im Zuge der Übernahme des EU-Rechtsregimes zukünftig den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Ferner kann man davon ausgehen, dass bestimmte Modelle, welche die Organisation der Abfallentsorgung oder verfahrenstechnische Aspekte betreffen, übernommen werden (z. B. Einführung eines Dualen Systems für Verkaufsverpackungen⁷). Anders ausgedrückt werden sich bei einer Angleichung der Märkte voraussichtlich die gleichen Fallkategorien entwickeln. Unterschiede sind aus deutscher Sicht lediglich bei der Tatausführung bzw. bei der Wahl eingesetzter Mittel⁸ sowie der Täterherkunft zu erwarten.

3 Forschungsrelevante Aspekte

Im Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung sind im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben folgende Aspekte relevant:

⁶ Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsstabes Antikorruption des Innenministeriums NRW v. 30.06.2003, S. 19 ff.

⁷ Mehrere Beitrittsstaaten wie bspw. Polen und die Tschechische Republik haben bereits ein privatwirtschaftliches Duales System eingeführt.

⁸ Bspw. die Art und Weise wie man einen Entscheidungsträger beeinflusst – Einsatz von Schmiergeld, Repressalien, ...

- Zunahme registrierter Kriminalität im Bereich des Entsorgungsanlagenbaus und im Bereich kommunaler abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen auf dem deutschen Entsorgungsmarkt
- Korruptionsproblematik in den östlichen Beitrittsländern
- Kontrolldefizite bei grenzüberschreitenden Abfallentsorgungen⁹
- Auswirkungen der EU-Osterweiterung
- Änderungen des deutschen Abfallrechts zum 01.06.2005
- Entsorgungssicherheit in Deutschland ab dem 01.06.2005¹⁰

3.1 Zunahme registrierter Kriminalität im Bereich des Entsorgungsanlagenbaus und im Bereich kommunaler abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen auf dem deutschen Entsorgungsmarkt

Die Zustände rund um den Bau der Kölner Müllverbrennungsanlage haben besonders deutlich diese Entwicklung veranschaulicht. Den Stein ins Rollen brachte ein vom BKA, OA 45, ab 1998 geführtes Ermittlungsverfahren im Auftrag der StA Mannheim wegen Verdachts der Erpressung zum Nachteil der Fa. ABB und Bestechung im Zusammenhang mit Auftragsvergaben aus der Automobilbranche. Aus dem Verfahren ergaben sich vermehrt Hinweise, dass im Anlagenbau (darunter Müllverbrennungsanlagen) verschiedene ABB-Gesellschaften unter Einschaltung überwiegend schweizerischer Briefkastenfirmen Beträge in zweistelliger Millionenhöhe (DM) für "Provisionen" zum Auftragserhalt an Verantwortliche von Betreibergesellschaften sowie Ingenieur- und Planungsbüros gezahlt hatten.¹¹ Nach den Ermittlungsergebnissen haben allein ABB-Verantwortliche insgesamt rund 15 Mio. DM an Schmiergeldern eingesetzt.

Zitat:

„Die Ermittlungen zeigten, dass das Instrument der Schmiergeldzahlung bei Bedarf eingesetzt wurde. Die ermittelten Sachverhalte bestätigten auch, dass sich dieses Phänomen nicht auf wenige im Anlagenbau vertretene Gesellschaften beschränkte,

⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8792 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, Berlin 2002, S. 334-335

¹⁰ Deutsche Projekt Union GmbH (Hg.): Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005, Köln 2003

sondern von fast allen beteiligten Konzernen/Firmen „genutzt“ wurde, um die Auftragsvergaben zu ihren Gunsten zu beeinflussen.“

(BKA, OA 45)

Im Zuge der Ermittlungen wurden bundesweit zahlreiche Anschlussverfahren im Zusammenhang mit der Errichtung von Müllverbrennungsanlagen eingeleitet (darunter Müllverbrennungsanlagen in Böblingen, Rostock, Köln). Eine zentrale Rolle spielte ein Hamburger Ingenieurbüro, das als Berater für die Kommunen agierte und an rund der Hälfte der Errichtungsvorhaben in Deutschland beteiligt gewesen war. Dessen Hauptverantwortlicher hat gerichtlich festgestellt mehr als 11 Mio. DM Schmiergelder kassiert. Aus diesem Verfahren ergaben sich wiederum Hinweise auf Bestechungszahlungen in Höhe von über 30 Mio. DM. Im Rahmen von Rechtshilfemaßnahmen wurden über 40 Mio. DM an Vermögenswerten im Ausland festgestellt.

Als Schwerpunkt stellten sich insgesamt die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen dar. Die Landesregierung setzte daraufhin einen Untersuchungsstab Antikorruption ein. Dieser legte im Juni 2003 den bereits erwähnten, alarmierenden Abschlussbericht vor.

Zitat:

“... Auf dem Sektor der Müllentsorgung ist in NRW über Jahrzehnte hinweg ein Klima gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen Politik, privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung entstanden, in dessen Dunstkreis Straftäter Straftaten in nicht abzuschätzendem Ausmaß begehen dürften. Nicht wenige Anhaltspunkte lassen auf längst etablierte, flächendeckend agierende Täter und systematische Manipulationen des öffentlichen Vergabewesens in diesem Sektor schließen. ...

Korruption ist zu einem gravierenden Problem in unserer Gesellschaft geworden. Sie wird als ernsthafte Bedrohung der verfassungsmäßigen Grundordnung angesehen. Ihre effektive Bekämpfung ist angemahnt. ...“

Weitere Zitate:

„Mit Kölschem Klüngel, wie man ihn früher gekannt hat, habe das nichts mehr zu tun. ... Bestechung in afrikanischer Dimension. ... Auch andere Firmen wären bereit gewesen, für den Auftrag diese Summe aufzubringen.“

(Vorsitzender Richter Baur am LG Köln)

¹¹ siehe Wöchentlichen Lagebericht des BKA Nr. 27/1999
Abfallwirtschaftskriminalität

„Hier geht es um handfeste organisierte Kriminalität auf höchstem Niveau.“

(StA Roth, Staatsanwaltschaft Köln)

Im Zuge der Überprüfung der Vergabeverfahren zur Errichtung bzw. Erweiterung von Müllverbrennungsanlagen hat der Untersuchungsstab Antikorruption des Landes NRW auch eine Reihe von Hinweisen erhalten, die analoge PPP-Modelle im Bereich des Deponiebetriebes und bestimmter Entsorgungsverträge betreffen.

Auf der Basis dieser Erfahrungen hat das Landeskriminalamt NRW zum 01.04.2004 das interdisziplinäre Fachreferat Korruptions- und Umweltkriminalität mit 20 Ermittlungsbeamten eingerichtet.

Sowohl in Deutschland und in anderen EU-Staaten, insbesondere aber in den Beitrittsländern werden in naher Zukunft erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig sein.

Hinsichtlich der dort notwendigen Investitionen, wofür die EU erhebliche Beihilfen zur Verfügung stellt, werden analoge Befürchtungen wie beim Entsorgungsanlagenbau in Deutschland angenommen. Aufgrund ihrer im internationalen Vergleich führenden Stellung werden auch deutsche Anlagenbauer und Entsorgungsunternehmen versuchen, auf diesen Märkten zu expandieren.

Das Landeskriminalamt NRW geht aktuell im Rahmen einer Sonderauswertung auf der Basis des Abschlussberichtes des Untersuchungsstabes Antikorruption und einer Reihe von aktuellen Ermittlungsverfahren in NRW der Frage nach, ob die Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Einrichtungen einen kriminogenen Faktor für strukturelle Korruption bzw. organisierte Wirtschaftskriminalität darstellt.

Hinsichtlich der Beitrittsstaaten wäre aus deutscher Sicht dieser Frage analog nachzugehen, sofern dort entsprechende Modelle praktiziert werden und deutsche Marktteilnehmer beteiligt sind oder sich beteiligen werden.

3.2 Korruptionsproblematik in den östlichen Beitrittsstaaten

Die Annahme, dass sich im Zuge des Ausbaus der Entsorgungsinfrastruktur in nahezu allen Beitrittsstaaten analoge Tat/Täterprofile entwickeln, stützt sich ferner auf Erfahrungswerte im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik.

Dort werden Missstände im Bereich Korruption beklagt, deren allgemeiner Umfang im Vergleich zu Deutschland noch ausgeprägter sein soll. Entsprechende Hinweise enthält u.a. der internationale Korruptionsindex von Transparency International.¹²

Deutschland	Rang 16
Slowenien	Rang 29
Estland	Rang 33
Ungarn	Rang 40
Litauen	Rang 41
Tschechien	Rang 56
Lettland	Rang 58
Slowakei	Rang 63
Polen	Rang 65.

Man kann davon ausgehen, dass in Osteuropa mit härteren Methoden vorgegangen wird. Die eher "leiseren" Einflussnahmen der Korrumpierung, die sich in Deutschland auf dem Markt etabliert haben, sollen in einigen Beitrittsstaaten sowieso normaler Bestandteil des Wirtschaftslebens sein.

Im Rahmen des Nachrichtenaustauschs ist dem BKA im April 2004 der erste Fall aus den Beitrittsstaaten mitgeteilt worden, in dem gezielte Aktionen gegen Führungskräfte eines Abfallentsorgungs- und Verwertungsbetriebes verübt wurden, darunter Freiheitsberaubung, Körperverletzung und Telefonterror. Die ermittlungsführende OK-Dienststelle in der Slowakischen Republik wertet diese Aktionen als Destabilisierungsversuche eines konkurrierenden Unternehmens.

3.3 Warnung des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung vor Kontrolldefiziten bei grenzüberschreitenden Abfallentsorgungen¹³

Das Umweltgutachten 2002 kommt zu dem Schluss, dass die "Scheinverwertung" gängige Praxis ist und bezeichnet die derzeitige abfallwirtschaftliche Entwicklung als eine Perversion der Verwertungswirtschaft. Die Liberalisierung der Abfallverwertung (Abfallrechtsreform 1996) führte ferner zu einer erheblichen Steigerung des

¹² www.transparency.de

¹³ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8792 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, Berlin 2002, S. 334-335
Abfallwirtschaftskriminalität

überregionalen und grenzüberschreitenden Transportaufkommens, was gleichzeitig eine Erweiterung behördlicher Überwachungsaufgaben nach sich zog.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung warnt in diesem Zusammenhang vor fortbestehender verdeckter Kriminalität und kritisiert die geringe Kontrollintensität im EU-Intrahandel. Er weist darauf hin, dass den Zollfahndungsämtern das notwendige Personal fehlt, um flächendeckende Kontrollen der grenzüberschreitenden Abfalltransporte durchzuführen. Der Polizei hingegen, die über größere personelle Kapazitäten verfügt, würde teilweise die Kompetenz zu einer verdachtsunabhängigen, speziell die abfallrechtliche Seite betreffenden Überprüfung von Abfalltransporten fehlen. Lediglich fünf Bundesstaaten haben die Polizei nach Landesrecht für Abfalltransportkontrollen ermächtigt.

Eine gravierende Lücke im Überwachungssystem ergibt sich, so der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, auch daraus, dass Abfalltransporte auf der Schiene derzeit nicht überwacht werden, da hierfür keine zuständige Behörde benannt ist.

Im Hinblick auf die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf dem Entsorgungsmarkt müssen ergänzend folgende Aspekte beleuchtet werden:

3.4 Auswirkungen der EU-Osterweiterung

Mit der Erweiterung des Binnenmarktes dehnt sich auch der Handel mit gefährlichen Abfällen und so genannten Beseitigungsabfällen bedeutsam aus. Vormalig durften diese Abfälle nur innerhalb der OECD entsorgt werden. Die Marktöffnung wird somit erhebliche Auswirkungen auf den deutschen und den europäischen Entsorgungsmarkt haben. Das Marktvolumen wird sich in den Beitrittsstaaten ausdehnen, während der Markt im Westen eher stagniert.

Für lediglich fünf der zehn Beitrittsstaaten gelten Übergangsvorschriften für die Abfallverbringung.¹⁴ Moderne Verwertungs- und Behandlungstechniken sind dort die Ausnahme. Abfälle werden weitgehend unvorbehandelt deponiert. Sofern es nicht gelingen sollte, in angemessener Zeit flächendeckend moderne Entsorgungsstandards in den Beitrittsstaaten zu realisieren, werden zwangsläufig technisch hochgerüstete Deponien und Behandlungsanlagen in Deutschland noch stärker als bisher einem

¹⁴ Lettland, Malta, Polen, Slowakei, Ungarn.
Abfallwirtschaftskriminalität

Preiskampf mit in- und ausländischen "Billigverwertern" ausgesetzt sein. Verteilungskämpfe legaler und illegaler Ausprägung sind die logische Folge.

Den Nachrüstbedarf in der Entsorgungsinfrastruktur der Beitrittsstaaten veranschaulicht folgende Übersicht:

Tschechien	1,36 Mrd. Euro bis 2020
Slowakei	450 Mio. Euro bis 2007
Ungarn	400 Mio. Euro bis 2008
Slowenien	631 Mio. Euro bis 2006
Polen	3,6 Mrd. Euro bis 2020 ¹⁵

Mit der Osterweiterung wird das überregionale und grenzüberschreitende Transportaufkommen auf dem Entsorgungsmarkt weiter ansteigen. Trotz des im EU-Recht festgeschriebenen Prinzips der Nähe der Abfallentsorgung zum Entstehungsort werden bereits heute Abfälle über große Entfernungen grenzüberschreitend entsorgt. Ein gutes aktuelles Beispiel ist die Lieferung von süditalienischen Siedlungsabfällen in deutsche Entsorgungsanlagen. Aktuell führt die Stadt Neapel Verhandlungen, 250.000 t Abfälle auf einer Deponie bei Lübeck entsorgen zu lassen.

3.5 Änderungen des deutschen Abfallrechts zum 01.06.2005

Am 01.06.2005 treten wesentliche Änderungen des deutschen Abfallrechts in Kraft, die teilweise über die EU-rechtlichen Anforderungen hinausgehen.¹⁶ Gesetzlich vorgeschrieben sind neue Standards für die Abfallbehandlung und Deponierung. In der Praxis müssen Abfälle, die nicht verwertet werden, vor ihrer Ablagerung auf einer Deponie vorbehandelt werden. Zugelassene Vorbehandlungsverfahren sind die thermische Abfallbehandlung (=Verbrennung in einer Müllverbrennungsanlage) und die mechanisch-biologische Behandlung. Gleichzeitig müssen zum Stichtag alle so genannten Altdeponien, die nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen, geschlossen werden. Ziel ist es, Emissionen, die bisher mit der Ablagerung auf Altdeponien verbunden waren, wie zum Beispiel Gase oder Sickerwässer, zukünftig weitestgehend zu vermeiden.

Die Vorbehandlung dient in erster Linie der so genannten Inertisierung der Abfälle.

¹⁵ Lt. Studie der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik, 2004

¹⁶ Bestimmungen der AbfallablagerungsV und der DeponieV
Abfallwirtschaftskriminalität

In Zahlen ausgedrückt müssen von den derzeit 330 Siedlungsabfalldeponien rund 200 geschlossen werden. Zu den bestehenden 29 mechanisch-biologischen Anlagen sind weitere 32 geplant. 2005 soll der Ausbaustand der Müllverbrennungsanlagen 75 betragen. Im Jahr 2000 waren es noch 61 Anlagen.

Die neuen Standards sind zwangsläufig mit höheren Kosten verbunden. Darin enthalten sind Kosten für die Schließung und Nachsorge der Altdeponien. Branchenkenner gehen davon aus, dass sich die Müllverbrennungsanlagen zu einem Nadelöhr entwickeln werden. Die Kontrolle über diese Anlagen ist mit einem erheblichen Einfluss auf die Abfallströme des Marktes verbunden. Hierin dürfte letztendlich auch ein strategisches Motiv für bestimmte Akteure in den bisher bekannt gewordenen Fällen aus dem Bereich der Müllverbrennungsanlagen-Errichtungsvorhaben einschließlich der kommunalen Pflichtenübertragungen zu finden sein. Gleichsam verdeutlicht dieser Umstand, dass in Fällen schwerer Abfallwirtschaftskriminalität der Entsorgungsanlagenbau, die kommunalen Pflichtenübertragungen und Entsorgungsvorgänge nicht voneinander isoliert betrachtet werden können.

Auch in Deutschland werden erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig werden. Über den Nachrüstbedarf bzw. auftretende Deckungslücken gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Die Prognos AG geht von fehlenden Behandlungskapazitäten für vier Mio. Tonnen Abfälle ab 01.06.2005 und einem Nachrüstbedarf in Höhe von drei Mrd. Euro aus.

3.6 Studie der Deutschen Projekt Union GmbH (DPU) über die Entsorgungssicherheit in Deutschland ab dem 01.06.2005¹⁷

Über die Auswirkungen der neuen deutschen Bestimmungen hat die Deutsche Projektunion (DPU) im Mai 2003 eine Studie mit der Überschrift: "Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005" veröffentlicht. Es wird vermutet, dass erst zum Stichtag 01.06.2005 oder nur unwesentlich vorher gesetzeskonforme Anlagen in Betrieb gehen.

In den meisten Bundesländern fehlen nach der DPU-Studie die entsprechenden, gesetzlich vorgesehenen Deponiekapazitäten, die auch wegen der Genehmigungs- und Errichtungszeiten sowie wegen der Finanzierungsprobleme realistischer Weise bis zu diesem Datum nicht zur Verfügung stehen können. Es wird daher befürchtet, dass

¹⁷ Vgl. FN 10
Abfallwirtschaftskriminalität

besonders diejenigen gewerbliche Abfallmengen, die derzeit noch ohne Vorbehandlung deponiert werden dürfen, ab 01.06.2005 ins Ausland exportiert werden - vor allem in Länder mit niedrigen Umweltstandards.

In Deutschland werden ab 2005 für bis zu sieben Millionen Tonnen Abfall die notwendigen Vorbehandlungskapazitäten fehlen, so die Feststellung in der DPU-Studie. Allgemein wird davon ausgegangen, dass abgesehen von den Deponieengpässen ab 2005 rund 15 neue Müllverbrennungsanlagen und ebenso viele neue MBA erforderlich sind. Die Folge entsprechender Deckungslücken soll sein, dass es zu Ausnahmegenehmigungen kommt mit der Möglichkeit der Umgehung dieser Ausnahmeregelungen. Eine starke Sogwirkung in Richtung der osteuropäischen Beitrittsländer oder auch in benachbarte westliche EU-Länder mit geringeren Ablagerungsstandards soll entstehen, die in Deutschland eine Bedrohung der Abfallwirtschaft (Umweltdumping) darstellt. Die Beitrittsländer würden nur begrenzt in der Lage sein, die Abfallströme in ihr Land zu unterbinden.

4 Die kriminogenen Faktoren

Auf dem Entsorgungsmarkt deuten sich im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung unter Zugrundelegung der Ausgangslage sowie der bisher eingeholten und ausgewerteten Informationen folgende kriminogene Faktoren an:

Für den Bereich der gewerblichen Entsorgungsvorgänge

- ⇒ Unterschiedliche Entsorgungsstandards / Unterkapazitäten bei Abfallvorbehandlung und -Deponierung ab 01.06.2005 in Deutschland / Sogwirkung von Abfallströmen in die Beitrittsstaaten (insbesondere auf dem Verwertungsweg)
- ⇒ Wegfall Grenzkontrollen / Kontrolldefizite
- ⇒ Komplexe, nicht eindeutige Rechtsetzung im Abfallrecht / Kernfrage: Abgrenzung Abfallverwertung - Abfallbeseitigung

Diese Faktoren fördern die Gefahr, dass gefährliche Abfälle in Verwertungsverfahren für ungefährliche Abfälle eingeschleust und grenzüberschreitend verschoben werden.

Für den Bereich des Entsorgungsanlagenbaus und der kommunalen Pflichtenübertragungen

- ⇒ Staatliche Steuerungsverluste durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben
- ⇒ Korruptionsproblematik in Deutschland und in Osteuropa
- ⇒ Entsorgungs- und Bauwirtschaft sind die von der öffentlichen Hand abhängigsten Branchen
- ⇒ Komplexe Rechtsetzung im Vergaberecht

Diese Faktoren fördern die Gefahr von Manipulationen bei Errichtungs- und Privatisierungsvorhaben.

5 Aufträge an die Hauptstudie

Daraus lassen sich folgende Thesen ableiten, die im Rahmen einer Hauptstudie zu untersuchen wären:

Hauptthese

Erweiterung der Tatgelegenheitsstruktur (Kriminalität folgt den Marktentwicklungen)

Exportthesen

- ⇒ Schleusung von gefährlichen Abfällen aus Deutschland in dafür nicht zugelassene Anlagen in den Beitrittsländern unter dem Deckmantel der Verwertung ungefährlicher Abfälle.
- ⇒ Wilde Ablagerung von Abfällen auf gemieteten/gepachteten Flächen in den Beitrittsländern unter Ausnutzung der Arglosigkeit von Eigentümern.

Importthese

- ⇒ Schleusung von gefährlichen Abfällen aus den Beitrittsländern in dafür nicht zugelassene deutsche Anlagen unter dem Deckmantel der Verwertung ungefährlicher Abfälle.

Investitionsthese

- ⇒ Analoge "korruptive Zustände" beim Entsorgungsanlagenbau oder der Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen in den Beitrittsländern wie in Deutschland, auch unter Beteiligung von deutschen Marktteilnehmern. Darunter "Veruntreuung" von EU-Beihilfen.