



Bundeskriminalamt

---

**Bernd Hecker**  
**Günter Heine**  
**Hedwig Risch**  
**Andreas Windolph**  
**Claudia Hühner**

**Abfallwirtschafts-  
kriminalität**  
im Zusammenhang  
mit der EU-Osterweiterung

Eine exploratorische und  
rechtsdogmatische Studie

---

**BKA**

Luchterhand



## **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Publikationen der BKA-Reihe *Polizei + Forschung*  
(ausgenommen VS-NfD-eingestufte Bände)  
sind im Internet im PDF-Format unter  
[www.bka.de](http://www.bka.de) (Kriminalwissenschaften/Kriminalistisches Institut)  
eingestellt.

Redaktion:

***Heinrich Schielke***

Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut

Alle Rechte vorbehalten

© 2008 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Köln.

Luchterhand – eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: arttec grafik simon & wagner, St. Goar

Satz: Satzoffizin Hümmer, Waldbüttelbrunn

Druck: Wilco, Amersfoort

∞ Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier



*Polizei + Forschung*  
Bd. 37  
herausgegeben vom  
Bundeskriminalamt (BKA)  
Kriminalistisches Institut

Beirat:

*Wolfgang Gatzke*  
Direktor des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen

*Prof. Dr. Wolfgang Heinz*  
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht der Universität Konstanz

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner*  
Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

*Waldemar Kindler*  
Landespolizeipräsident im Bayerischen Staatsministerium des  
Innern

## Vorwort

Mit dem vorliegenden Bericht werden erstmals eine exploratorische Untersuchung und ein Rechtsgutachten zur grenzüberschreitenden Abfallwirtschaftskriminalität vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung und der am 01.06.2005 in Deutschland in Kraft getretenen Reform des abfallrechtlichen Entsorgungsstandards vorgelegt. Der Begriff „Abfallwirtschaftskriminalität“ erfasst alle kriminologischen Phänomene auf dem deutschen und europäischen Entsorgungsmarkt, die sich je nach Fallgestaltung als Gemengelage aus Umwelt-, Wirtschafts- und Korruptionsstraftaten sowie kartellrechtlichen Verstößen darstellt und markttechnisch neben Entsorgungsvorgängen kommunale Pflichtenübertragungen und den Entsorgungsanlagenbau einbezieht. In den Untersuchungsbereich einbezogen sind alle Formen grenzüberschreitender Abfallverschiebung, die sowohl Import- als auch Exportvorgänge in Richtung der osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten umfassen.

Während der exploratorische Teil des Berichtes im Wesentlichen auf einer Expertenbefragung sowie Polizeierkenntnissen basiert, stützt sich das Rechtsgutachten auf eine rechtswissenschaftliche Auswertung der aktuellen Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltungs-, Polizei- und Strafverfolgungspraxis. Bei der Interpretation der Ergebnisse des empirischen Teils wurden neuere Entwicklungen nachträglich eingearbeitet, die rechtlichen Änderungen sind bis Juli 2007 berücksichtigt.

Auf dem europäischen Entsorgungsmarkt ist von einem großen Dunkelfeld illegaler Verbringungspraktiken, insbesondere von so genannten „Scheinverwertungen“ auszugehen. Da infolge der EU-Osterweiterung mit einer erheblichen Ausweitung und Verschärfung der Problematik zu rechnen ist, erschien eine Befassung mit der Thematik dringend geboten. In dem hier vorgelegten Bericht werden u. a. die kriminogenen Faktoren als Folge der bestehenden ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten der EU herausgearbeitet.

Die Aussagekraft der Ergebnisse ist zwar unter Berücksichtigung des explorativen Charakters der Untersuchung zu relativieren, gleichwohl werden schon hier Defizite bei der Verfolgung der Abfallwirtschaftskriminalität erkannt und von den Interviewpartnern ein umfangreicher Forderungskatalog erstellt. Der darin dokumentierte Forschungsbedarf zeigt die Notwendigkeit auf, den Untersuchungsgegenstand weiterhin zu verfolgen und repräsentative Ergebnisse auf einer empirischen Basis zu erarbeiten.

Von besonderem Interesse ist die Frage, ob das bestehende Rechtsinstrumentarium eine ausreichende Handhabe gegen illegale grenzüberschreitende Abfallverbringungen bereitstellt. Das Rechtsgutachten beschäftigt sich daher eingehend mit den einschlägigen, zum Teil hoch komplizierten europa-, verwaltungs- und strafrechtlichen Bestimmungen, zeigt anhand bestehender Gesetzgebungs- und

Vollzugsdefizite den Handlungsbedarf für Kriminalpolitik und Strafverfolgungsbehörden auf und unterbreitet konkrete Lösungsvorschläge. Der Bericht liefert eine Fülle von rechtstatsächlichen und rechtsdogmatischen Erkenntnissen, die es kriminalpolitisch durch den Gesetzgeber bzw. in der Rechtspraxis durch Gerichte, Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden umzusetzen gilt. Die hohe Aktualität und Brisanz des Untersuchungsgegenstandes liegen auf der Hand. Möge der Bericht dazu beitragen, die vielfältigen Bemühungen um eine verstärkte Bekämpfung der grenzüberschreitenden Abfallwirtschaftskriminalität auf europäischer und nationaler Ebene nachhaltig zu unterstützen.

Die Ergebnisse der Expertenbefragung (Teil 1, zweites Kapitel) bringen die Meinungen der Interviewpartner zum Ausdruck. Diese Ergebnisse müssen im Einzelnen nicht unbedingt mit der Amtsmeinung des Bundeskriminalamtes übereinstimmen.

Dr. Heinz Büchler

Leiter der Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
---------------	---

### Teil 1

#### Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung – Eine exploratorische Studie –

Vorbemerkung der Autoren von Teil 1 .....	3
Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung .....	3
1 Einführung in die Thematik .....	5
1.1 Derzeitige Situation auf dem Entsorgungsmarkt in Deutschland .....	5
1.1.1 Beseitigungs- oder Verwertungsabfall .....	5
1.1.2 Verwertungswirtschaft in Deutschland .....	6
1.1.3 Grenzüberschreitende Entsorgungen .....	7
1.1.4 Fehlende Entsorgungskapazitäten in Deutschland ab Juni 2005 .....	7
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	8
1.2.1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1996 .....	8
1.2.2 Auswirkungen des Vorrangs der Verwertung .....	8
1.2.3 Übergangsvorschriften .....	9
1.3 Lagedarstellung Abfallwirtschaftskriminalität .....	9
1.3.1 Fallkategorien .....	9
1.3.2 Kontrollkriminalität .....	10
1.3.3 Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen .....	11
1.3.3.1 PKS-Problematik .....	11
1.3.3.2 Erweiterte Datenbasis .....	12
1.3.3.3 Phänomenologische Einordnung und Modus Operandi .....	13
1.3.3.4 Grenzüberschreitende Abfallverschiebung .....	14
1.3.4 Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau .....	15
1.3.5 Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen .....	16
1.4 Kriminogene Faktoren .....	17
1.5 Thesen .....	17
2 Befragung von Experten .....	19
2.1 Einleitung und Methode .....	19
2.1.1 Ausgangslage und Zielsetzung .....	19
2.1.2 Methode .....	19
2.1.2.1 Interviewpartner .....	19
2.1.2.2 Leitfaden .....	20

2.1.2.3	Expertentum	20
2.1.3	Mündliche Befragung	21
2.2	Ergebnisse	21
2.2.1	Entwicklung der Entsorgungskapazitäten in Deutschland und Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Abfallentsorgung.	21
2.2.1.1	Expertenmeinungen zu der von der Deutschen Projektunion (DPU) skizzierten Sogwirkung	21
2.2.1.1.1	Prognostizierte Sogwirkung	21
2.2.1.1.2	Transitland Deutschland	23
2.2.1.1.3	Kapazitätsengpässe in Deutschland nach dem 01.06.2005	23
2.2.1.1.4	Verneinung der Kapazitätsengpässe.	24
2.2.1.1.5	Scheinverwertung von Gewerbeabfällen durch Ausnutzen von Grauzonen im Abfallrecht	25
2.2.2	Weitere Probleme im Zusammenhang mit unterschiedlichen Entsorgungsstandards in der EU	27
2.2.2.1	Verkehrsaufkommen	27
2.2.2.2	Wettbewerbsvorteile der neuen Mitgliedsländer	27
2.2.2.3	Ökologische Probleme	28
2.2.2.4	Situation in Polen.	29
2.2.2.5	Zwischenstaatliche Probleme bei prognostizierten illegalen Praktiken	30
2.2.2.6	Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft	30
2.2.3	Prognose zur Gefahr illegaler Abfallimporte aus den neuen Mitgliedsländern	31
2.2.3.1	Verneinung illegaler Abfallimporte	31
2.2.3.2	Bestätigung illegaler Abfallimporte.	31
2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen und Folgeprobleme	32
2.3.1	Defizite im Abfallrecht	32
2.3.1.1	Abgrenzung Verwertungsabfall zu Beseitigungsabfall.	33
2.3.1.2	Defizite im EU-Recht	34
2.3.1.3	Defizite im deutschen Abfallverwaltungsrecht	35
2.3.1.4	Unklare Entsorgungszuständigkeiten.	37
2.3.1.5	Keine Rechtsklarheit durch Rechtsentscheidungen	37
2.3.1.6	Strafbewehrung im Abfallrecht	38
2.3.2	Rechtsentwicklung	39
2.3.2.1	Unterschiedliche Umweltstandards auf EU-Ebene	39
2.3.2.2	Hohe Umweltstandards in Deutschland	40
2.3.2.3	Entwicklung des EU-Rechts	41
2.3.2.4	Strafrecht	42
2.3.3	Rechtsprobleme im Vergaberecht	42
2.3.3.1	Auswirkungen der Vergaberechtsentwicklung auf der kommunalen Ebene in Deutschland.	43
2.3.3.2	Hauptproblem Korruptionsanfälligkeit	44

2.3.4	Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung im Verhältnis zu den neuen Mitgliedsländern . . . .	45
2.3.4.1	Beurteilung der Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung. . . . .	45
2.3.4.1.1	Grundsätzliche Zustimmung . . . . .	45
2.3.4.1.2	Fehlende Einheitlichkeit . . . . .	46
2.3.4.1.3	Staaten mit Übergangsvorschriften . . . . .	47
2.3.4.1.4	Staaten ohne Übergangsvorschriften . . . . .	47
2.3.4.1.5	Vollzugsprobleme . . . . .	48
2.3.4.1.6	Problematik effizienter (Transport-) Kontrollen . . . . .	49
2.3.5	Prognose mit innerdeutscher und europäischer Blickrichtung . .	49
2.3.5.1	Prozess der Angleichung der Umweltstandards in den neuen Mitgliedsländern . . . . .	49
2.3.5.2	Kriminalitätsentwicklung. . . . .	50
2.4	Kontrolldefizite . . . . .	50
2.4.1	Gefahr illegaler Exporte in Anlagen der neuen Mitgliedsländer	50
2.4.1.1	Motiv Gewinnmaximierung. . . . .	51
2.4.1.2	Modus Operandi . . . . .	52
2.4.1.3	Kontrollaspekte . . . . .	53
2.4.2	Gefahr illegaler Exporte in so genannte wilde Abfalllager in den neuen Mitgliedsländern. . . . .	54
2.4.3	Entwicklung der in der PKS registrierten Kriminalität nach § 326 StGB . . . . .	55
2.4.4	Dunkelfeldproblematik . . . . .	56
2.4.4.1	Größe des Dunkelfeldes unbekannt . . . . .	57
2.4.4.2	Politische Einflussnahmen . . . . .	57
2.4.4.3	Mangelnde Kontrolldichte . . . . .	58
2.4.5	Vollzugsdefizite . . . . .	58
2.4.5.1	Vollzugsdefizite bei der Polizei . . . . .	58
2.4.5.2	Status Quo ist ausreichend. . . . .	59
2.4.5.3	Vollzugsdefizite bei der Strafjustiz . . . . .	60
2.4.5.4	Vollzugsdefizite in der Verwaltung . . . . .	60
2.4.5.5	Beurteilung des Verwaltungshandelns. . . . .	61
2.4.5.6	Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Strafverfolgung . . . . .	62
2.4.5.7	Vollzugsdefizite in den anderen EU-Staaten . . . . .	63
2.5	Korruptionsproblematik. . . . .	64
2.5.1	Ursachen der Korruptionsproblematik in Deutschland . . . . .	64
2.5.1.1	Gesellschaftlicher Wertewandel? . . . . .	65
2.5.1.2	Marktimmanente Faktoren. . . . .	65
2.5.1.3	Rahmenbedingungen von Ausschreibungsverfahren . . . . .	66
2.5.2	Korruptionsproblematik in den neuen Mitgliedsländern . . . . .	67
2.5.2.1	Marktzugang deutscher Unternehmen in den neuen Mitgliedsländern . . . . .	67



2.5.2.2	Faktoren für Korruption . . . . .	68
2.5.2.3	Präventionsansätze . . . . .	69
2.5.3	Gefahr der Veruntreuung von EU-Beihilfen in den neuen Mitgliedsländern . . . . .	69
2.6	Privatisierungs- und Deregulierungspolitik in Deutschland . . .	70
2.6.1	Privatisierung der öffentlichen Abfallentsorgung . . . . .	71
2.6.1.1	Pro Privatisierung . . . . .	71
2.6.1.2	Contra Privatisierung . . . . .	72
2.6.1.3	Prognosen zur Entwicklung der Privatisierung . . . . .	74
2.6.2	Staatliche Kontrolle der Sonderabfallentsorgung und Bewertung der Halbstaatlichen Träger . . . . .	74
2.6.3	Zertifizierung . . . . .	76
2.7	Gefahr kartellrechtlicher Absprachen . . . . .	76
3	Begleitende Auswertung . . . . .	79
3.1	Medienberichterstattung:	
	Markt- und Kriminalitätsentwicklung in der Abfallwirtschaft .	79
3.1.1	Kriminalität im Bereich des Entsorgungsanlagenbaus und abfallrechtlicher kommunaler Pflichtenübertragungen . . . . .	79
3.1.2	Konzentrationsprozesse sowie Privatisierung öffentlich- rechtlich organisierter Aufgaben und Einrichtungen auf dem deutschen Markt . . . . .	80
3.1.3	Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Prozess der EU-Osterweiterung und Kontrolldefizite	85
3.1.4	Neue Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie zur Verfügung stehende Entsorgungskapazitäten . . . . .	92
3.2	Ermittlungsverfahren im Bereich Entsorgungsanlagenbau und abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen einschließlich Justizentscheidungen . . . . .	100
3.2.1	Fall Müllverbrennungsanlage Hamm . . . . .	100
3.2.2	Komplex MVA Köln . . . . .	100
3.2.3	Fall Ingenieurbüro Göpfert, Reimer & Partner, Hamburg . . . . .	111
3.2.4	Fall RMHK Restmüllheizkraftwerk Böblingen . . . . .	112
3.2.5	Fall Abfallentsorgungszentrum Asdonkshof (AEZ) in Kamp-Lintfort . . . . .	113
3.2.6	Fall MVA Weisweiler . . . . .	114
3.2.7	Fall MVA Iserlohn/AMK Abfallentsorgungsgesellschaft Märkischer Kreis GmbH . . . . .	114
3.2.8	Fall MVA Bonn . . . . .	115
3.2.9	Fall RSAG Rhein-Sieg-Abfallwirtschaftsgesellschaft . . . . .	116
3.2.10	Fall GMVA Gemeinschafts-Müllverbrennungsanlage Niederrhein Duisburg-Oberhausen . . . . .	117
3.2.11	Fall MVA Neunkirchen . . . . .	117

3.2.12	Fall Sonderabfallverbrennungsanlage (SAVA) Brunsbüttel . . . .	117
3.2.13	Fall MVA Frankfurt/M. . . . .	118
3.2.14	Fall MVA Delitzsch . . . . .	118
3.2.15	Fall MVA Krefeld . . . . .	118
3.2.16	Zusatzinformationen . . . . .	119
3.3	Gutachten 2004 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) . . . . .	119
3.3.1	Subsidiaritätsprinzip . . . . .	120
3.3.2	Privatisierung des Entsorgungsmarktes . . . . .	120
3.3.3	Föderalismusprobleme. . . . .	120
3.3.4	Umweltstandards in der EU. . . . .	121
3.3.5	Scheinverwertungen. . . . .	121
3.3.6	Vorbehandlungskapazitäten 2005. . . . .	122
3.4	BfU-Studie „Organised environmental crime in the EU Member States“ . . . . .	122
3.4.1	Rechercheergebnisse zu dem Stand der Bekämpfung der Organisierten Umweltkriminalität in den Mitgliedstaaten . . . .	123
3.4.2	Lösungsvorschläge. . . . .	124
3.5	BfU-Studie „Organised crime in the sphere of environment in a few Candidate Countries“ . . . . .	125
3.5.1	Datenbasis . . . . .	125
3.5.2	Bekämpfungsstrukturen . . . . .	125
3.6	Lehrbuch „Umweltstrafrecht“ von Staatsanwalt Ulrich Iburg und Ralf Busch . . . . .	126
3.7	Veröffentlichung des Umweltbundesamtes (UBA): „Umweltdelikte 2003 – Eine Auswertung der Statistiken“ . . . .	128
3.7.1	Aussagen zum Dunkelfeld . . . . .	128
3.7.2	Zusammenarbeit von Verwaltung und Strafverfolgung bei Umweltstraftaten . . . . .	128
3.7.3	Rechtliche Lösungsansätze für eine verbesserte Zusammenarbeit . . . . .	129
4	Zusammenfassung der Befragung der Experten . . . . .	130
Anhang I	Forschungsprojekte der kriminalistisch kriminologischen Forschungsgruppe KI 1 Kriminalstrategie und weitere Berichte seit 1987 in chronologischer Reihenfolge . . . . .	143
Anhang II	Leitfaden für die Befragung zum Forschungsprojekt: Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung. . . . .	145
Anhang III	Statistiken und Übersichten . . . . .	149
	Literaturverzeichnis. . . . .	189

**Teil 2**  
**Grenzüberschreitende Abfallverbringung, Strafrecht und Europa**  
**– Eine rechtsdogmatische Untersuchung –**

A	Entwicklungen auf der EU-Ebene ( <i>Bernd Hecker</i> ) . . . . .	195
1	Einführung . . . . .	195
1.1	Rechtstatsächlicher und umweltpolitischer Hintergrund . . . . .	195
1.2	Ökonomischer Hintergrund . . . . .	198
2	Bestehendes Rechtsinstrumentarium zur Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme . . . . .	200
2.1	Kurzüberblick mit Exkurs zu den Rechtsquellen und Charakteristika der Gemeinschaftsrechtsordnung – Abgrenzung zur PJZS . . . . .	200
2.2	Völkerrecht . . . . .	203
2.2.1	Basler Übereinkommen (BÜ) . . . . .	203
2.2.2	OECD-Entscheidung betreffend die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen . . . . .	205
2.3	Europarecht . . . . .	206
2.3.1	Verordnung über die Verbringung von Abfällen . . . . .	206
2.3.2	Ermächtigungsgrundlage und Bedeutung der VVA . . . . .	207
2.3.3	Anwendungsbereich der VVA . . . . .	207
2.3.4	Beseitigung und Verwertung von Abfällen . . . . .	209
2.3.4.1	Judikatur des EuGH . . . . .	210
2.3.4.2	Leitlinien zur Abgrenzung des Verbringungsziels . . . . .	212
2.3.5	Notifizierungsverfahren . . . . .	213
2.3.5.1	Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten . . . . .	214
2.3.5.2	Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten . . . . .	218
2.3.5.3	Pflichten und Befugnisse der zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort . . . . .	222
2.3.6	Reichweite der Geltung der VVA in den zwölf neuen EU-Beitrittsstaaten . . . . .	223
2.3.6.1	Chancen und Risiken der EU-Erweiterung im Bereich der Abfallwirtschaft . . . . .	223
2.3.6.2	Uneingeschränkte Geltung der VVA in Estland, Litauen, Malta, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern . . . . .	224
2.3.6.3	Übergangsvorschriften für Bulgarien, Lettland, Polen, Rumänien und Slowakei . . . . .	224
2.4	Nationales (deutsches) Abfallverbringungsrecht . . . . .	227
2.4.1	Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen . . . . .	227
2.4.2	Abfallverbringungsgesetz . . . . .	228
2.5	Bewertung des europäischen Abfallverbringungsrechts . . . . .	229

2.6	Vollzugsprobleme – Ursachen und Handlungsstrategien . . . . .	231
2.7	Kontrollaufgaben von Polizei, Zoll und Bundesamt für Güterverkehr . . . . .	234
3	Perspektiven für die Schaffung eines vereinheitlichten Umweltstrafrechts in der EU . . . . .	238
3.1	Forderung nach einheitlichen umweltstrafrechtlichen Standards in der EU . . . . .	238
3.2	Konvention des Europarates. . . . .	239
3.3	Richtlinienvorschlag der Kommission vom 15.03.2001. . . . .	239
3.4	Rahmenbeschluss des Rates. . . . .	241
3.5	Urteil des EuGH vom 13.9.2005: Nichtigerklärung des Rahmenbeschlusses . . . . .	243
3.6	Strafrechtliche Anweisungskompetenz der EG im Bereich des Umweltstrafrechts . . . . .	244
3.6.1	Subsidiaritätsprinzip . . . . .	244
3.6.2	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	246
3.6.3	Reichweite der strafrechtlichen Anweisungsbefugnis der EG . .	247
3.7	Richtlinienvorschlag der Kommission vom 09. Februar 2007. . . . .	248
B	Grenzüberschreitende Abfallverbringung – Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts ( <i>Günter Heine</i> ) . . .	251
1	Einleitung: Grundprobleme . . . . .	251
2	Überblick und registrierte Verstöße: grenzüberschreitende Abfallverbringung . . . . .	253
2.1	Bestandsaufnahme . . . . .	253
2.2	Praktische Befunde . . . . .	254
2.3	Problemgebiete . . . . .	254
3	Mutterstrafatbestand: Illegale Abfallverbringung (§ 326 II StGB) . . . . .	256
3.1	Gegenstand des Strafrechtsschutzes. . . . .	256
3.2	Ratio . . . . .	257
3.2.1	Besonderheit: partielle Europarechtsakzessorietät. . . . .	258
3.2.2	Beispiel: Abfall im Spannungsfeld unterschiedlicher Regel- werke . . . . .	260
3.2.3	Reichweite der Straftatbestände: Ausschluss rein innerstaat- licher Verbringung . . . . .	262
3.2.3.1	§ 326 II StGB. . . . .	262
3.2.3.2	Zuständigkeit von § 328 III Nr. 2 StGB und § 326 I StGB . . . .	262
3.3	Inhalt des Abfallbegriffs . . . . .	263
3.3.1	Grundstruktur und Eckdaten . . . . .	263
3.3.1.1	Allgemein . . . . .	264

3.3.1.2	Schillernder gemeinschaftsrechtlicher Abfallbegriff – Kriterien. . . . .	264
3.3.2	Befund . . . . .	268
3.4	Maßgebendes Unrechtselement: Verbotswidrig oder ohne die erforderliche Genehmigung . . . . .	268
3.4.1	Überblick . . . . .	268
3.4.1.1	„entgegen einem Verbot“: absolute Verbringungsverbote . . . . .	268
3.4.1.2	„ohne die erforderliche Genehmigung“ . . . . .	270
3.4.2	Funktionen des Notifizierungsverfahrens – Konsequenzen für § 326 II StGB . . . . .	271
3.4.2.1	Partielle Bindungswirkung: Behördliche Freigabe . . . . .	272
3.4.2.2	Verbringen „ohne Genehmigung“ . . . . .	273
3.4.3	Einwände der betroffenen Behörden: Erheblich für die Strafbarkeit oder nicht? . . . . .	275
3.4.4	Materielle Freigabefähigkeit und objektiver Strafaufhebungs- grund . . . . .	277
3.4.5	Grenzen der Freigabewirkung . . . . .	277
3.4.5.1	Begrenzung der Legalisierungswirkung. . . . .	278
3.4.5.2	Durchbrechung der Legalisierungswirkung . . . . .	278
3.4.6	Tathandlung Verbringen: Versuch – Vollendung . . . . .	282
3.4.7	Täterkreis: EU-weit . . . . .	282
3.4.8	Vorsatz – Fahrlässigkeit . . . . .	283
3.4.9	Speziell: Auftraggeber – besondere Pflichtigkeit . . . . .	285
4	Scheinverwertung und Scheinbeseitigung als Betrug (§ 263 StGB)? . . . . .	287
4.1	Problemstellung . . . . .	287
4.2	Eckdaten des § 263 StGB . . . . .	288
4.2.1	Grenzen des § 263 StGB . . . . .	289
4.2.2	Speziell: Bezugspunkt der Schadensbeziehung . . . . .	291
4.3	Strafrechtlich relevante Sachverhalte. . . . .	292
4.3.1	Fortbestehen der modifizierten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtung . . . . .	292
4.3.1.1	Umfassende Kettenverantwortlichkeit: Pflicht zur Wiedereinfuhr bzw. zur Kostentragung . . . . .	292
4.3.1.2	Konsequenzen für Strafbarkeit wegen Betrugs . . . . .	292
4.3.1.3	Rechtlich relevantes Risiko: greifbare Vermögensgefährdung . . . . .	295
4.3.2	Erweiterung der Strafbarkeit infolge Vertragsgestaltung . . . . .	296
4.3.3	Befund . . . . .	299
C	Schlusssteil – Zusammenfassung und Perspektiven (Hecker/Heine) . . . . .	301
1	Grenzüberschreitender Mülltourismus und europäisches Abfallverbringungsrecht . . . . .	301

2	Grenzüberschreitende Abfallverbringung und Kriminalstrafrecht in Deutschland: Mängel und Optionen . . . . .	303
3	Europäisches Umweltstrafrecht . . . . .	307
	Literaturverzeichnis . . . . .	309
	Die Autoren . . . . .	317



**Teil 1**

**Abfallwirtschaftskriminalität  
im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung  
– Eine exploratorische Studie –**

**Hedwig Risch  
Andreas Windolph  
Claudia Hühner**





## Vorbemerkung der Autoren von Teil 1

### Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung

Mit der vorliegenden Forschungsarbeit<sup>1</sup> zum Thema „Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung“ wurde in gewissem Sinne wissenschaftliches Neuland betreten, da in Deutschland und auch EU-weit Untersuchungen zu dieser konkreten kriminologischen Themenstellung im Jahre 2005 nicht vorlagen.

Zwar führt das Bundeskriminalamt seit 1987 Forschungsprojekte zur Umwelt-, Wirtschafts- und Organisierten Kriminalität sowie zur Korruption durch<sup>2</sup>, im Zentrum des Interesses standen aber andere Aspekte, beispielsweise Prognose-Aspekte oder der Aspekt der polizeilichen Bearbeitung der Umweltkriminalität nach der Einführung der Straftatbestände in das StGB im Jahre 1980.

Die Notwendigkeit, das Thema Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung aufzuarbeiten, ergab sich einerseits aus dem Marktgeschehen der Abfallwirtschaft in Deutschland, bedingt durch die nationalen und internationalen (EU-weiten) rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen. Andererseits ergab sich die Notwendigkeit auch aus der Kriminalitätsentwicklung und insbesondere aus den Missständen auf dem deutschen Entsorgungsmarkt im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Entsorgungsanlagen.

Der Forschungsansatz berücksichtigt eine rein marktspezifische Betrachtung von Kriminalität. Abfallwirtschaftskriminalität umfasst die kriminologischen Phänomene auf dem deutschen Entsorgungsmarkt, die sich je nach Fallgestaltung als Gemengelage aus Umwelt-, Wirtschafts- und Korruptionsstraftaten sowie kartellrechtlichen Verstößen darstellt und markttechnisch neben Entsorgungsvorgängen kommunale Pflichtenübertragungen und den Entsorgungsanlagenbau einbezieht. Der vom BKA registrierten Kriminalitätsentwicklung auf dem deutschen Entsorgungsmarkt wurden allgemeine Marktentwicklungen gegenüber gestellt und analysiert. Aufgrund des Kontrollkriminalitätsaspektes liegt nur ein geringes spezifisches Hellfeld vor.

Im Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung sind die folgenden mit dem Forschungsvorhaben untersuchten Aspekte relevant:

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

1 Der Abschlussbericht der exploratorischen Untersuchung war zum 01.06.2005 fertig gestellt. Das erste Kapitel „Einführung in die Thematik“ sowie Anhang III „Statistiken und Übersichten“ wurden aktualisiert.

2 Vgl. Anhang I, eine chronologische Aufstellung der Forschungsprojekte zur Umwelt-, Wirtschafts- und Organisierten Kriminalität sowie zur Korruption und weitere Berichte.

- Korruptionsproblematik in den neuen EU-Mitgliedsländern
- Kontrolldefizite bei grenzüberschreitenden Abfallentsorgungen
- Auswirkungen der EU-Osterweiterung
- Änderungen des deutschen Abfallrechts zum 01.06.2005

Im ersten Kapitel „Einführung in die Thematik“ werden der deutsche Entsorgungsmarkt, seine rechtlichen Rahmenbedingungen und die Kriminalitätsentwicklung beschrieben sowie kriminogene Faktoren identifiziert. Im zweiten Kapitel „Befragung von Experten“, dem Kernstück der Untersuchung, werden die Expertenmeinungen in einer beschreibenden Wiedergabe dargestellt, um die vielfältigen und „originellen“ Sichtweisen zum Ausdruck zu bringen. Das dritte Kapitel, „Begleitende Auswertung“ beinhaltet die Analyse ausgewählter Fachliteratur und Medienberichterstattung von 2002 bis 2005 (erstes Halbjahr). Dem Leser, der sich schnell über die wesentlichen Erkenntnisse informieren will, wird empfohlen, neben der „Zusammenfassung der Befragung von Experten“ im vierten Kapitel auch das Kapitel „Schlussbemerkungen, Forderungen und Forschungsbedarf“ zu lesen. Hier werden u. a. in komprimierter Form die wichtigsten aus der Befragung der Experten resultierenden Forschungsergebnisse dargestellt.

Bei den befragten Experten möchten wir uns ganz herzlich bedanken. Ohne ihre konstruktive Mitarbeit wäre das Projekt nicht möglich gewesen.

Die erzielten Erkenntnisse sind grundlegend für das Phänomen der grenzüberschreitenden Abfallwirtschaftskriminalität im Kontext des Prozesses der EU-Osterweiterung. Zusammen mit den Ergebnissen der rechtsdogmatischen Studie „Grenzüberschreitende Abfallverbringung, Strafrecht und Europa“, im zweiten Teil der Publikation, erfährt die vorliegende Forschungsarbeit eine hohe Aktualität und Gültigkeit.

**Risch/Windolph/Hühner**

## **1 Einführung in die Thematik**

### **1.1 Derzeitige Situation auf dem Entsorgungsmarkt in Deutschland**

Die Abfallentsorgung in Deutschland untergliedert sich in:

- Abfallbeseitigungs- und
- Abfallverwertungsmaßnahmen.

Wesentliche Abfallgruppen<sup>3</sup> sind:

- Bau- und Abbruchabfälle,
- Siedlungsabfälle (insbesondere Restabfall aus privaten Haushalten und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle),
- Produktions- und Gewerbeabfälle,
- Sonderabfälle und
- getrennt gesammelte Fraktionen (Glas, Papier, Leichtverpackungen).

#### **1.1.1 Beseitigungs- oder Verwertungsabfall**

Die Einstufung eines Abfalls als Beseitigungs- oder Verwertungsabfall entscheidet über das Entsorgungsverfahren, bestimmt Entsorgungszuständigkeiten und legt den Überwachungsstandard fest. Abfallbeseitigung bedeutet, dass aus dem Abfall kein wirtschaftlicher Nutzen mehr gezogen werden kann.

Unter die Abfallbeseitigung fallen die klassische Deponierung von Abfällen und die Entsorgung von Sonderabfällen in Sonderabfallverbrennungsanlagen oder Sonderabfalldeponien.

Die Deponierung von Abfällen erfordert grundsätzlich eine Vorbehandlung der Abfälle. Zugelassene Vorbehandlungsverfahren sind in erster Linie die

- so genannte thermische Behandlung in Müllverbrennungsanlagen (MVA) und
- Behandlung von Abfällen in mechanisch-biologischen Anlagen (MBA).

Die Abfallbeseitigung einschließlich Vorbehandlung obliegt den Kommunen/Bundesländern, wird über öffentliche Gebühren/Steuermittel finanziert und ist teilweise halbstaatlich organisiert. Die Gebietskörperschaften haben dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Beseitigungsabfälle in ihren Zuständigkeitsbereichen entsorgt werden. Für die Erzeuger von Beseitigungsabfällen besteht ein so genannter (örtlicher) Anschluss- und Benutzerzwang hinsichtlich der öffentlichen Abfallentsorgung.

---

<sup>3</sup> Vgl. Übersichten des Umweltbundesamtes über das Abfallaufkommen in Deutschland.

Die Abfallverwertung wird hingegen überwiegend privatwirtschaftlich betrieben. Insbesondere mit dem 1996 vollständig in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)<sup>4</sup> wurde die „Privatisierung der Abfallverwertung“ mit der umweltpolitischen Zielsetzung einer stoffstromorientierten Ressourcenschonung auf den Weg gebracht. Diese Entwicklung hat u. a. zur Folge, dass gewerbliche/industrielle Abfallerzeuger tendenziell zunehmend Abfälle als Verwertungsabfall einstufen und diesen bei privaten Entsorgern zu Verwertungszwecken entsorgen lassen. Dies wurde durch einen bis heute gesetzlich nicht hinreichend konkretisierten Verwertungsbegriff gefördert. Der Umfang dieser Entwicklung führte zwischenzeitlich in regional unterschiedlicher Ausprägung zu Auslastungsproblemen von technisch hochgerüsteten öffentlichen Vorbehandlungs- und Beseitigungsanlagen, was u. a. zu Gebührenerhöhungen beigetragen hat.

Bei Abfallverwertungsangeboten vollzog sich infolge Konkurrenzkampfes parallel ein Preisverfall, sodass sich die Kostenschere zwischen Abfallbeseitigung und -verwertung immer weiter ausdehnte. Relative Überkapazitäten führten zwischenzeitlich auch zu einem Konkurrenzkampf unter öffentlichen Anlagenbetreibern, die ihre Anlagen für Abfälle öffneten, die außerhalb ihrer regionalen Zuständigkeitsbereiche angefallen waren. Insbesondere öffentliche Betreiber von so genannten Altdeponien, die spätestens zum 01.06.2005<sup>5</sup> geschlossen werden mussten, heizten den Konkurrenzkampf mit Billigangeboten an, indem sie umfassend Ausnahmeregelungen hinsichtlich der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbehandlung ausnutzten.

### 1.1.2 Verwertungswirtschaft in Deutschland

Mittlerweile haben sich auf dem deutschen Entsorgungsmarkt eine Vielzahl von Verwertungstechniken und -verfahren etabliert. Deutschland gilt weltweit führend in der Abfallbehandlungs- und Verwertungstechnik. Durch den rechtlich anspruchslosen und weiten Verwertungsbegriff ist aber auch eine Reihe von Verwertungsverfahren zu registrieren, deren ökologische und ökonomische Sinnhaftigkeit im Vergleich zu den Beseitigungsmaßnahmen fragwürdig sind. So landeten insbesondere bis Juni 2005 beachtliche Abfallmengen ohne Vorbehandlung auf öffentlichen (Alt-) Deponien im In- und Ausland, indem anspruchslose Verwertungsverfahren vorgeschaltet wurden, die teilweise nur geringe Fraktionen des Abfalls einer tatsächlichen Verwertung unterziehen. Maßgebliche Triebfeder sind hierbei oftmals nicht die Verwertungserlöse, sondern die geringen Deponierungskosten. Hierbei trägt auch der Umstand Rechnung, dass Verwertungsverfahren weniger stark kontrolliert werden als Beseitigungsverfahren. Daneben hat sich die Mitverbrennung von Abfällen in industriellen Feuerungsanlagen (energie-

4 Vgl. § 13 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27.09.1994 (BGBl. I, S. 1354), zuletzt geändert mit Gesetz vom 19.07.2007 (BGBl. I, S. 1462).

5 Vgl. Kapitel 1.1.4 „Fehlende Entsorgungskapazitäten in Deutschland ab Juni 2005“.

tische Verwertung) und der Versatz von Abfällen im Bergbau („Hohlraumverfüllung“ – stoffliche Verwertung) wesentlich ausgedehnt.

Das Umweltgutachten 2002 kommt zu dem Schluss, dass die „Scheinverwertung“ gängige Praxis ist und bezeichnet die abfallwirtschaftliche Entwicklung als eine Perversion der Verwertungswirtschaft.<sup>6</sup> Der Wegfall des Anschluss- und Benutzerszwanges bei Verwertungsmaßnahmen führte ferner zu einer erheblichen Steigerung des überregionalen und grenzüberschreitenden Transportaufkommens, was gleichzeitig eine Erweiterung behördlicher Überwachungsaufgaben nach sich zog.

### 1.1.3 Grenzüberschreitende Entsorgungen

Noch in den neunziger Jahren waren ausschließlich deutsche Abfallexporte Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Bei gefährlichen Abfällen und denen, die beseitigt werden, hat sich die Situation geändert. Seit dem Jahr 2000 importiert Deutschland bei insgesamt steigenden Mengen mehr derartige Abfälle als exportiert werden. Ursache sind die Ausdehnung von Abfallverwertungsverfahren (auch für gefährliche Abfälle), als auch ein relatives Überangebot an Deponieraum (Altdeponien). Angestiegen sind ferner die Durchfuhren der genannten Abfälle.<sup>7</sup>

### 1.1.4 Fehlende Entsorgungskapazitäten in Deutschland ab Juni 2005

Von den ehemals bundesweit rund 350 Siedlungsabfalldeponien mussten spätestens am 01.06.2005 rund 200 aufgrund neuer Umwelt- und Deponiestandards geschlossen werden.<sup>8</sup> Mit der Schließung deutscher Altdeponien dürfen nach den gesetzlichen Bestimmungen bundesweit nur noch vorbehandelte Abfälle deponiert werden.<sup>9</sup> Diese Situation veranlasste die Deutsche Projekt Union GmbH (DPU) im Mai 2003 eine Studie zu der Gesamtproblematik mit der Überschrift: „Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005“ zu veröffentlichen.<sup>10</sup>

In den meisten Bundesländern fehlten die entsprechenden, gesetzlich vorgesehenen Deponiekapazitäten, die auch wegen der Genehmigungs- und Errichtungszei-

6 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8792 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, S. 334–335.

7 Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, Übersichten des Umweltbundesamtes über grenzüberschreitende Abfallverbringungen.

8 Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, Übersicht des Umweltbundesamtes über Siedlungsabfalldeponien in Deutschland.

9 Vgl. Bestimmungen der Abfallablagereverordnung (AbfAbIV) vom 20.02.2001 (BGBl. I, S. 305), geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 24.07.2002 (BGBl. I, S. 2807) sowie der Verordnung über Deponien und Langzeitlager vom 24.07.2002 (BGBl. I, S. 2807), geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 26.11.2002 (BGBl. I, S. 4417).

10 Deutsche Projekt Union GmbH (Hg.): Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005, Köln 2003, S. 139.

ten sowie wegen der Finanzierungsprobleme realistischer Weise bis Juni 2005 nicht zur Verfügung stehen konnten. Die DPU befürchtete, dass besonders diejenigen gewerbliche Abfallmengen, die vor dem 01.06.2005 ohne Vorbehandlung deponiert werden durften, in der Folge ins Ausland exportiert werden – vor allem in Länder mit niedrigen Umwelt- und Ablagerungsstandards (Sogwirkung). Die neuen Mitgliedsländer würden nur begrenzt in der Lage sein, diese Abfallströme zu unterbinden.

Allgemein wurde prognostiziert, dass abgesehen von den Deponieengpässen ab 2005 rund 15 neue MVA und ebenso viele neue MBA erforderlich sind.<sup>11</sup> Folgen entsprechender Deckungslücken sind notwendige Ausnahmegenehmigungen, die wiederum Umgehungsmöglichkeiten nach sich ziehen können.

## **1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **1.2.1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1996**

Mit dem 1994 beschlossenen und im Wesentlichen im Oktober 1996 in Kraft getretenen KrW-/AbfG wurde der Vorrang der Abfallverwertung vor der Abfallbeseitigung festgeschrieben.<sup>12</sup> Gleichzeitig versäumte es der Gesetzgeber, grundsätzliche Abgrenzungskriterien, insbesondere die Abgrenzung zwischen Abfallverwertung und -beseitigung, hinreichend zu definieren. Nach geltendem Recht bzw. gerichtlicher Auslegung des geltenden Rechts können – wie bereits erwähnt – gewerbliche Mischabfälle, von denen nur ein geringer Anteil verwertbar ist, insgesamt als Verwertungsabfall deklariert und damit der für Beseitigungsabfälle geltenden Pflicht zur Überlassung an die jeweilige entsorgungspflichtige Körperschaft entzogen werden. Darüber hinaus bestehen Unsicherheiten bei Fragen der Vermischung und der Getrennthaltung von verschiedenen Abfallarten, der Abgrenzung zwischen Produkt und Abfall sowie der Dauer der Abfalleigenschaft eines Stoffes.

### **1.2.2 Auswirkungen des Vorrangs der Verwertung**

Einerseits verfolgte der Gesetzgeber mit dem Vorrang der Verwertung eine Ressourcenschonung, verbunden mit einer hochgradigen Abfallnutzung nicht vermeidbarer Abfälle. Andererseits eröffnete sich durch unzureichende Normenkonkretisierung eine Vielzahl von Grauzonen, die Vollzugsdefizite und Rechtsunsicherheiten verursachen und die verfolgte gesetzliche Zielsetzung insgesamt gefährden.

11 Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, Übersichten des Umweltbundesamtes über MVA und MBA in Deutschland.

12 Vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 sowie Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG und Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, a. a. O., S. 333.

Die Präferenz für die Verwertung drückt sich auch darin aus, dass Verwertungsabfälle weniger intensiv überwacht und deutlich weniger kontrolliert werden als die Beseitigungsabfälle (§§ 41 ff. KrW-/AbfG). Dies hat zur Folge, dass innerhalb Europas die Freiheit der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung sehr viel weniger eingeschränkt ist als die Freiheit der Verbringung zur Beseitigung.<sup>13</sup> Abfälle fallen unter den europäischen Warenbegriff und unterliegen grundsätzlich auch der Warenverkehrsfreiheit.

Unter Ausnutzung von Grauzonen der Warenverkehrsfreiheit und abgeschwächten Überwachungsmaßnahmen besteht für die oben skizzierten „Scheinverwertungen“ ein weitgehender legaler Rahmen. Insbesondere durch Vermischen von Abfällen am Entstehungsort oder bei einem Entsorgungsunternehmen umgehen Marktteilnehmer die grundsätzlich kostenintensivere Beseitigung. Die Entsorgung auf dem Verwertungsweg erfolgt dann überwiegend an kostengünstigeren Standorten.

### 1.2.3 Übergangsvorschriften

Für lediglich fünf der zehn neuen Mitgliedstaaten gelten Übergangsvorschriften für die Abfallverbringung. Bei den Ländern mit Übergangsvorschriften handelt es sich um Lettland, Malta, Polen, Slowakei und Ungarn.<sup>14</sup> Daneben gelten für alle Beitrittsländer insgesamt 19 Übergangsfristen zu unterschiedlichen Rechtsakten der Abfallwirtschaft (zum Beispiel für Deponieanforderungen und die Abfallverbrennung). Moderne Verwertungs- und Behandlungstechniken sind in den neuen Mitgliedstaaten die Ausnahme. Abfälle werden dort weitgehend unvorbehandelt deponiert. Sofern es nicht gelingen sollte, in angemessener Zeit flächendeckend moderne Entsorgungsstandards in den neuen Mitgliedsländern zu realisieren, werden zwangsläufig technisch hochgerüstete Deponien und Behandlungsanlagen in Deutschland noch stärker als bisher einem ruinösen Preiskampf mit in- und ausländischen „Billigverwertern“ ausgesetzt sein.

## 1.3 Lagedarstellung Abfallwirtschaftskriminalität

### 1.3.1 Fallkategorien

Die auf dem Entsorgungsmarkt von polizeilichen Fachdienststellen in der Vergangenheit registrierte Kriminalität lässt sich markttechnisch wie folgt differenzieren:

- Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen,
- Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen,

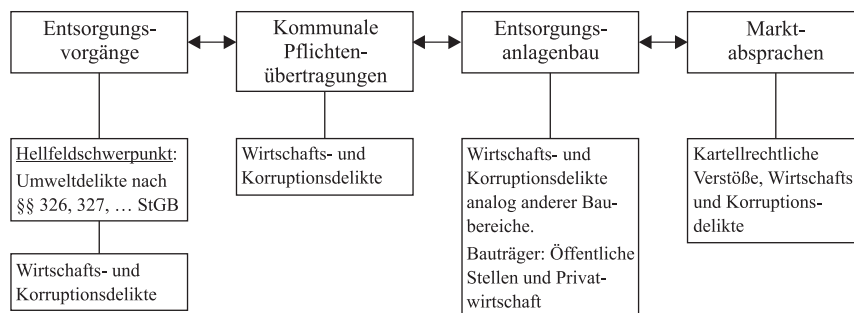
<sup>13</sup> Vgl. Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, a. a. O., S. 341.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Umweltpolitik, Abfallwirtschaft und EU-Erweiterung, 2004, S. 21 f.



- Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau und
- Straftaten im Zusammenhang mit kartellrechtlichen Verstößen.

**Abbildung 1: Fallkategorien/Entsorgungssektor**



Das jährliches Auftragsvolumen der öffentlichen Gebietskörperschaften an die Privatwirtschaft betrug zuletzt ca. 55 Mrd. €, wobei der größte Anteil auf die Bereiche Abfallwirtschaft u. kommunaler Umweltschutz entfiel (Quelle: Statistisches Bundesamt).

Das Marktvolumen privater und öffentlicher Entsorgungsdienstleistungen beläuft sich aktuell auf rund 38 Mrd. €.

Die von polizeilichen Fachdienststellen bearbeiteten Fallkategorien umfassen im Einzelfall Umwelt-, Wirtschafts- (einschließlich Vergaberechtsverstöße), Amtsträger- oder Korruptionsstraftaten.

Grundsätzlich haben nur die Fallkategorien im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen umweltstrafrechtliche Relevanz.

Straftaten im Zusammenhang mit kartellrechtlichen Aspekten werden nicht eingehend behandelt, da sie in die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes fallen.

### 1.3.2 Kontrollkriminalität

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. Darüber hinaus liegen den Sachverhalten komplexe wirtschaftliche, rechtliche oder technische Zusammenhänge zugrunde, die für Außenstehende nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind. Dies ist auch ursächlich für eine geringe Anzeigenrate der Bürger.

Die Anzeigenrate zuständiger Überwachungsbehörden ist ebenfalls 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, was Vollzugsprobleme nach sich zieht (zum Beispiel werden im Abfallrecht die Aspekte Normenklarheit, Vollzugstauglichkeit und Rechtsicherheit permanent in der Literatur diskutiert). Ferner erfordern knappe Ressourcen zunehmend, dass Handlungsschwerpunkte von der Aktion auf die Reaktion verlegt werden müssen. Insgesamt bremsen die zunehmende technische und rechtliche Komplexität von öffentlich-rechtlichen und marktwirtschaftlichen Verfahren den Vollzug.

### **1.3.3 Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen**

Bei dieser Fallkategorie ist zwischen Straftaten mit oder ohne umweltstrafrechtlicher Relevanz zu differenzieren. Die Mehrzahl der dem BKA bekannt gewordenen Fälle hat umweltstrafrechtliche Relevanz. Schwerpunkt der Ermittlungen sind hier Umweltstraftaten nach dem 29. StGB-Abschnitt oder nach dem Nebenstrafrecht (zum Beispiel 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, beispielsweise 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. Das spezifische Hellfeld ist, wie oben angeführt, gering.

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

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

#### **1.3.3.1 PKS-Problematik**

Anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) kann lediglich eine allgemeine und weitgehend undifferenzierte Lagebeschreibung vorgenommen werden. Abgesehen von der Dunkelfeldproblematik lässt die PKS nur bedingt Rückschlüsse auf das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen zu. Sie berücksichtigt bekanntlich nur quantitative, aber keine qualitativen Aspekte. So enthält die PKS keine Dif-

ferenzierung nach Abfallarten/Abfallmengen bzw. zwischen so genannten Bagatellfällen und Fällen schwerer und/oder gewerbsmäßiger Kriminalität.<sup>15</sup> Nach allgemeiner Auffassung dürfte die überwiegende Anzahl der in der PKS erfassten Fälle nach § 326 Abs. 1 StGB (Inlandsfälle) die Ebene der so genannten Bagatellkriminalität betreffen.<sup>16</sup> Hier ist die Tendenz der registrierten Fälle seit 1999 rückläufig.<sup>17</sup> Da die bekannt gewordenen Fälle weitgehend vom Kontroll- und Anzeigeverhalten abhängen, kann für den Rückgang auch eine veränderte Anzeige- und Verfolgungsbereitschaft angenommen werden.

Neben der Ebene der Bagatellkriminalität differenziert die polizeiliche Praxis im Bereich gewerblicher Tatbegehungsweisen zwischen mittleren<sup>18</sup> und schweren/organisierten Erscheinungsformen.<sup>19</sup> Ein Zusammenhang der Organisierten Kriminalität (OK) lässt sich allerdings nur in Ausnahmefällen vollständig herstellen, weil das spezielle Merkmal der OK-Definition „unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“ normaler Bestandteil des Wirtschaftslebens ist und somit nur selten zur Qualifizierung als OK herangezogen werden kann.

### 1.3.3.2 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 Zugrundelegung dieser Daten hat sich gezeigt, dass seit den neunziger Jahren eine ganze Reihe von Fällen aufgedeckt wurde, in denen gewerbsmäßig Sonderabfälle in einem Umfang bis zu mehreren zehntausend Tonnen illegal entsorgt worden waren. In der PKS kann ein Fall der illegalen Entsorgung mehrere hundert oder sogar tausend Tonnen Sonderabfälle umfassen, es kann sich aber auch „nur“ um ein „wild abgestelltes Altauto“ handeln.

Entsprechende Rechtstatsachen liegen zum Beispiel bezüglich folgender Abfallbranchen vor:

<sup>15</sup> Analoge Situation auch in der Strafverfolgungsstatistik der Justiz.

<sup>16</sup> 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 zum Beispiel „Wilde Eigentumsaufgaben von Altautos“ angesehen.

<sup>17</sup> Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, PKS-Auszug Umweltkriminalität.

<sup>18</sup> Hierunter fallen Tatbegehungsweisen mit überregionalen Bezügen, grundsätzlich gewerbsmäßigen Strukturen in der Form von kleineren Unternehmen (Ein- oder Mehrpersonengesellschaften) und/oder bedeutsamen Umweltschädigungen bzw. besonderen Gefährdungslagen.

<sup>19</sup> Hierunter fallen Tatbegehungsweisen mit überregionalen oder internationalen Bezügen, gewerbsmäßigen Vorgehen in der Form von auf Dauer angelegten Unternehmensstrukturen und/oder schweren Umweltschädigungen bzw. hohen Gefährdungsgrad. Das Tätermotiv ist die Erschließung von dauerhaften Einnahmequellen auf krimineller Basis.

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

### 1.3.3.3 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/bundesland-übergreifende Verschiebungen von Sonderabfällen kennzeichnend.

Folgende Vorgehensweisen haben sich 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 und
- Verwendung manipulierter Analysen.

Insgesamt hat sich ein Trend zu so genannten verfeinerten oder abgetarnten Tatbegehungsweisen herauskristallisiert, bei denen zum Beispiel kein Einschreiten der Aufsichtsbehörden oder der Verkehrspolizei provoziert wird.

Die in den neunziger Jahren auf den Weg gebrachte Teilprivatisierung der Abfallwirtschaft<sup>20</sup> wirkte sich entsprechend auf die Erscheinungsformen und die Täterstruktur aus.

---

<sup>20</sup> Einführung Duales System 1991 und Abfallrechtsreform 1996 („Privatisierung der Abfallverwertung“).

Insbesondere durch die Auswirkungen des 1996 vollständig in Kraft getretenen KrW-/AbfG 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.

#### **1.3.3.4 Grenzüberschreitende Abfallverschiebung**

Die grenzüberschreitende Verschiebung von gefährlichen Abfällen wurde in Deutschland im Herbst 1994 im Zuge der Umsetzung des Basler Übereinkommens unter Strafe gestellt (§ 326 Abs. 2 StGB). Von der Vorschrift werden bestimmte ungenehmigte Abfallimporte, -exporte, als auch -durchfuhren erfasst. Vorher stellten derartige Fälle lediglich eine Ordnungswidrigkeit dar. Nahezu zeitgleich erfolgte der Wegfall von Grenzkontrollen im Warenverkehr des EU-Intrahandels. Folglich ist das registrierte Fallaufkommen seit Beginn der Erfassung im Jahr 1996 ausgesprochen gering.<sup>21</sup>

Das zahlenmäßig geringe Aufkommen im Hellfeld lässt nicht zuletzt auch wegen fehlender qualitativer Aspekte der PKS-Erfassung keine weitreichenden Bewertungen zu. Die Statistik über die von den Grenzzollstellen erfassten Verstöße gegen das Abfallverbringungsrecht (Ordnungswidrigkeiten) weist ebenso nur wenige Fälle aus.

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 verfüge, fehle teilweise die Kompetenz zu einer verdachtsunabhängigen, speziell die abfallrechtliche Seite

---

21 Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, PKS-Auszug Umweltkriminalität.

betreffenden Überprüfung von Abfalltransporten. Lediglich fünf Bundesländer<sup>22</sup> haben die Polizei nach Landesrecht für Abfalltransportkontrollen ermächtigt.

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

Im Zuge der EU-Osterweiterung werden spätestens nach Ablauf vereinbarter Übergangsfristen grenzüberschreitende Abfallentsorgungen auch im Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten weniger intensiv kontrolliert werden als gegenwärtig. Insofern wird sich auch im Bereich grenzüberschreitender Abfallentsorgungen die Tatgelegenheitsstruktur entsprechend erweitern.

### 1.3.4 Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau

Sowohl in Deutschland und in anderen EU-Staaten, insbesondere aber in den neuen Mitgliedsländern werden in naher Zukunft erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig sein. Seit den achtziger Jahren wurde zum Beispiel in Deutschland der Bau von Müllverbrennungsanlagen forciert. Gleichzeitig hat sich in jüngerer Vergangenheit herausgestellt, dass bei einer beachtlichen Anzahl der Errichtungsvorhaben Wirtschafts- (einschließlich Vergaberechtsverstöße), Finanz- und Korruptionsdelikte eine Rolle spielten.<sup>23</sup> Auf der Täterseite finden sich Verantwortliche von Entsorgungsunternehmen, Anlagenbauern und Planungsbüros sowie Politiker und so genannte „Berater“. Veröffentlichten „Insiderinformationen“<sup>24</sup> zufolge sollen bei nahezu jedem MVA-Errichtungsvorhaben Wirtschafts-, Finanz- und Korruptionsdelikte gängige Praxis gewesen sein. Im Hinblick auf die in Deutschland weiter anstehenden zusätzlichen Bauvorhaben an Müllverbrennungs- und anderen Entsorgungsanlagen wurde bereits öffentlich vor vergleichbaren Missständen gewarnt. Die jeweiligen Investitionsvolumen bewegen sich im mehrstelligen Millionenbereich.

In Bezug auf die Beitrittsländer werden Missstände im Bereich der Korruption beklagt, deren allgemeiner Umfang im Vergleich zu Deutschland ausgeprägter ist.<sup>25</sup> Hinsichtlich der dort notwendigen Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur, wofür auch erhebliche EU-Beihilfen zur Verfügung gestellt werden, ist von einer dynamischen Entwicklung im Bereich der Abfallwirtschaftskriminalität auszugehen. Aufgrund ihrer im internationalen Vergleich führenden Stellung werden

22 Hamburg, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hessen.

23 Vgl. Kapitel 3.2 „Ermittlungsverfahren im Bereich Entsorgungsanlagenbau und abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen einschließlich Justizentscheidungen“.

24 Die Zeit Nr. 12/2002, S. 35.

25 Vgl. Transparency International's „Corruption Perceptions Index (CPI)“ 2006, S. 5–7, ([www.transparency.de](http://www.transparency.de)) in Anhang III „Statistiken und Übersichten“.

auch deutsche Anlagenbauer und Entsorgungsunternehmen versuchen, auf diesen Märkten weiter zu expandieren.

### **1.3.5 Straftaten im Zusammenhang mit kommunalen Pflichtenübertragungen**

In den letzten Jahren besteht in Deutschland zunehmend ein Trend zur Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Einrichtungen. Man verspricht sich davon, dass die künftig privatrechtlich organisierten Unternehmen 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 verschiedene 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.

Seit Ablauf des 31.05.2005 stehen in Deutschland nicht genügend Verbrennungskapazitäten zur Verfügung. Für private Entsorgungsunternehmen besteht somit ein hohes wirtschaftliches Interesse, Anteile an einer Gesellschaft zu besitzen, die eine MVA oder eine andere Vorbehandlungsanlage 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 (zum Beispiel Depo-nien) 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.<sup>26</sup>

Mit der Privatisierung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsaufgaben werden Politik und Wirtschaftsinteressen im Entsorgungsbereich zusätzlich vermischt, mehr als es ohnehin bedingt durch die Berufung auf das Kooperationsprinzip bereits der

<sup>26</sup> Vgl. Kapitel 3.2.2 „Komplex MVA Köln“ sowie Abschlussbericht des Untersuchungstabes Antikorruption des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 30.06.2003.

Fall ist. Für Außenstehende ist es nahezu unmöglich, das komplexe Netz von Beteiligungsbeziehungen zu überblicken, das sich zwischenzeitlich bundesweit etabliert hat.

Im Zuge der Überprüfung der Vergabeverfahren zur Errichtung bzw. Erweiterung von MVA hatte der Untersuchungstab Antikorruption des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 auch eine Reihe von Hinweisen erhalten, die analoge PPP-Modelle im Bereich des Deponiebetriebes und bestimmter Entsorgungsverträge betreffen.

Auch die neuen Mitgliedstaaten haben mit einer Teilprivatisierung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen begonnen. An diesen Vorhaben sind u. a. deutsche Marktteilnehmer beteiligt. Man kann davon ausgehen, dass sich dieser Trend dort weiter etablieren wird.

#### **1.4 Kriminogene Faktoren**

Folgende kriminogene Faktoren wurden der Untersuchung zu Grunde gelegt:

- Komplexe und in zentralen Fragen nicht eindeutige Rechtslage,
- Vollzugsdefizite,
- fehlende Entsorgungskapazitäten in Deutschland ab Juni 2005,
- staatliche Steuerungsverluste durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben,
- unterschiedliche Umweltstandards innerhalb der EU und in den neuen Mitgliedsländern,
- Gefahr kartellrechtlicher Absprachen durch Konzentrationsprozesse und
- Korruptionsproblematik in Deutschland und in Osteuropa.

#### **1.5 Thesen**

Auf der Basis der formulierten kriminogenen Faktoren wurden folgende Thesen entwickelt:

- **Exportthese**

Es wird die Gefahr gesehen, dass unter dem Deckmantel der Abfallverwertung gefährliche Abfälle in die neuen EU-Mitgliedsländer exportiert werden und dort in dafür nicht zugelassene Abfallentsorgungsanlagen geschleust werden.

Darüber hinaus kann analog zu den Erfahrungen in den neuen Bundesländern aus der Nachwendezeit befürchtet werden, dass unter Ausnutzung der Arglosigkeit von Grundstückseigentümern ohne deren Wissen illegale Abfalllagerstätten in den neuen Mitgliedstaaten entstehen.



- **Importthese**

Es wird die Gefahr gesehen, dass auch gefährliche Abfälle aus den neuen Mitgliedstaaten unter dem Deckmantel der Verwertung in dafür nicht zugelassene deutsche Entsorgungsanlagen oder industrielle Feuerungsanlagen geschleust werden.

- **Investitionsthesen**

Hinsichtlich der in den neuen Mitgliedsländern notwendigen Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur, wofür auch erhebliche EU-Beihilfen zur Verfügung gestellt werden, sowie bei der Privatisierung von öffentlichen Entsorgungsaufgaben werden analoge korruptive Verhältnisse wie in Deutschland befürchtet. Aufgrund ihrer im internationalen Vergleich führenden Stellung werden auch deutsche Anlagenbauer und Entsorgungsunternehmen versuchen, auf diesen Märkten weiter zu expandieren.

## **2 Befragung von Experten**

### **2.1 Einleitung und Methode**

#### **2.1.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Auf der Grundlage des ersten Kapitels „Einführung in die Thematik“ wurden die Fragen zur Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung an die Experten entwickelt. Hierbei wurde bewusst ein breiter Forschungsansatz gewählt, der sowohl das Marktgeschehen auf dem Entsorgungsmarkt, seine rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen, als auch die Kriminalitätsentwicklung in ihren verschiedenen Fallkategorien (Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen, kommunalen Pflichtenübertragungen, dem Entsorgungsanlagenbau und kartellrechtlichen Verstößen) umfasst.

Der breite Ansatz wurde aus methodischen Gründen gewählt, um im Rahmen einer marktbezogenen Betrachtung von Kriminalität möglichst alle Phänomene auf dem Entsorgungsmarkt einzubeziehen. Die Erfahrung aus Fällen der schweren Abfallwirtschaftskriminalität hat gezeigt, dass die einzelnen Fallkategorien grundsätzlich nicht isoliert voneinander betrachtet werden können.

Zielsetzung der Expertenbefragung ist die Identifizierung aller kriminogenen Faktoren auf dem Entsorgungsmarkt und die Verifizierung der im Vorfeld der Befragungen entwickelten Thesen. Darüber hinaus sollten insbesondere aus polizeilicher Sicht Rechtsprobleme sowie Vollzugs- und Zusammenarbeitsprobleme beleuchtet und Lösungsansätze einschließlich Präventionsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

#### **2.1.2 Methode**

##### **2.1.2.1 Interviewpartner**

Die Befragung von Experten erfolgte im Rahmen qualitativer Interviews. In zwanzig Interviews wurden vierundzwanzig Experten aus den Bereichen Politik, Strafverfolgung, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft befragt.

Maßgebend für die Entscheidung, Experten aus verschiedenen Bereichen in die Befragung mit einzubeziehen, ist der breite Forschungsansatz mit seiner markt-spezifischen Betrachtung der Abfallwirtschaftskriminalität. Bestehende Kontakte bei der Fachdienststelle Umweltkriminalität zur Strafverfolgung und Verwaltung und die Sondierung von Autoren in den entsprechenden Fachartikeln haben zu der Benennung der Experten geführt.

### 2.1.2.2 Leitfaden<sup>27</sup>

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

- Entsorgungskapazitäten,
- rechtlichen Rahmenbedingungen,
- Straftaten im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Abfallentsorgung,
- Kontrolldefiziten sowie zur
- Korruptionsproblematik und zu den illegalen Praktiken in den Bereichen
- Veruntreuung von EU-Beihilfen und
- kartellrechtlicher Absprachen.

erarbeitet.

Dennoch hatte jeder Proband im Rahmen der mündlichen Befragung genügend Freiraum über konkrete Fragestellungen hinaus, Einzelprobleme und Besonderheiten individuell darzustellen.

Mit der Vorlage des Leitfadens wurde gewährleistet, dass die Probanden mit allen Teilaspekten gleichermaßen konfrontiert wurden. Die soziodemografischen Daten wurden jeweils zu Beginn der Befragung erhoben. Diese Informationen zur Person wiesen die Befragten als Experten aus.

### 2.1.2.3 Expertentum

Die befragten Experten sind im Durchschnitt 13 Jahre mit der Materie Abfallentsorgung, Abfallwirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität befasst. Es konnte so das Expertenwissen aus langjähriger Erfahrung genutzt werden.

Das Expertentum wird hier also hauptsächlich nach dem Kriterium „Fachwissen auf dem betreffenden Gebiet auf Grund der praktischen Arbeit und wissenschaftlicher Befassung“ bestimmt, da es bei der Expertenbefragung weniger auf die Anzahl der Befragten als vielmehr auf das Wissen der Gesprächspartner ankommt. Diese Sachkompetenz schließt auch die Fähigkeit ein, zukünftige Entwicklungsprozesse überschauen zu können.

---

<sup>27</sup> Der Leitfaden ist im Anhang II abgebildet.

### **2.1.3 Mündliche Befragung**

Die Befragungen wurden von April bis Oktober 2004 durchgeführt. Dass u. a. Juristen, Politologen, Wirtschaftswissenschaftler, Naturwissenschaftler und Ingenieure zu Wort kamen, ist auch dem breiten Forschungsansatz geschuldet.

Die jeweilige Interviewdauer betrug ungefähr dreieinhalb Stunden. Die ersten fünf Interviews wurden im Rahmen eines Pretestes durchgeführt.

## **2.2 Ergebnisse**

Nachfolgend werden die Statements der Experten in einer Gesamtschau ohne Wertung der Autoren wiedergegeben. Um dem gesprochenen Wort Rechnung zu tragen, sind diese Statements im Modus des Indikativs verfasst. Die von den Experten angeführten Beispiele sind in kursiver Schrift abgebildet.

### **2.2.1 Entwicklung der Entsorgungskapazitäten in Deutschland und Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Abfallentsorgung**

Wie bereits erwähnt<sup>28</sup>, ergibt sich die Notwendigkeit, die Abfallwirtschaftskriminalität auf empirischer Basis aufzuarbeiten aus dem Marktgeschehen der Abfallwirtschaft in Deutschland. Darüber hinaus sind Anlass zur Durchführung des Forschungsprojektes auch die Aussagen der Studie der Deutschen Projekt Union GmbH<sup>29</sup> aus dem Jahre 2003, wonach spätestens ab dem 01.06.2005 mit Deponie- und Vorbehandlungsengpässen in Deutschland zu rechnen ist. Das soll insbesondere für Abfälle aus dem produzierenden Gewerbe zutreffen. Diese Abfälle, die vordem 01.06.2005 zu einem großen Anteil noch ohne Vorbehandlung im Inland deponiert wurden, sollen der DPU-Studie nach zukünftig in den neuen Mitgliedsländern und in anderen EU-Staaten entsorgt werden. Dort können im Gegensatz zu Deutschland auch zukünftig noch Abfälle ohne Vorbehandlung auf Altdeponien abgelagert werden.<sup>30</sup>

#### **2.2.1.1 Expertenmeinungen zu der von der Deutschen Projektunion (DPU) skizzierten Sogwirkung**

##### **2.2.1.1.1 Prognostizierte Sogwirkung**

Die von der DPU prognostizierte Sogwirkung in die EU-Osterweiterungsländer wird von allen Befragten als zutreffend beurteilt. Gewisse Nuancen in den Einzel-

<sup>28</sup> Vgl. Kapitel 1.1 „Ausgangslage und Untersuchungsbereich“.

<sup>29</sup> Deutsche Projekt Union GmbH (Hg.): Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005, Köln 2003.

<sup>30</sup> Die Prognos AG und die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) bestätigen in ihren Studien die Tendenz der Sogwirkung, vgl. Kapitel 3.1.4 „Neue Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie zur Verfügung stehende Entsorgungskapazitäten“.

Aussagen sind in den Formulierungen der Antworten erkennbar. So ist von einer „gewissen, bzw. sporadischen Sogwirkung nach dem 01.06.2005“ genau so die Rede, wie von einem „vollem Zutreffen der DPU-Prognose in diesem Bereich“ oder aber von einer „Entfaltung der Sogwirkung“ und „der Gefahr, dass zukünftig verstärkt Abfallströme in Richtung Osteuropa gehen“.

Überträgt man die Erfahrungen aus der Nachwendezeit, so wird die Sogwirkung mit der Öffnung der Ostgrenzen von den Befragten als noch problematischer eingeschätzt. „Der in der Nachwendezeit entstandene Preisdruck auf dem Entsorgungsmarkt wird sich jetzt auf Grund der sich bietenden osteuropäischen Märkte wiederholen.“

Die damalige Sogwirkung in die neuen Bundesländer und die Preisentwicklung wurden mit Inkrafttreten der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) am 19.05.1990 in Deutschland noch verstärkt.<sup>31</sup>

*Beispiel:*

*Die Hausmülldeponie Buchschlag/Hessen musste damals aufgrund der neuen Standards geschlossen werden. Die Folge waren u. a. kriminelle Umgehungsmechanismen, mit denen die Regeln der TASi umgangen wurden.*

*Die StA Frankfurt führte ein Verfahren, in dem illegale Abfalltransporte nach Frankreich, später nach der Wiedervereinigung in die neuen Bundesländer ermittelt wurden. Modi Operandi waren Umdeklaration als Wirtschaftsgut und pseudo-mechanische Vorbehandlung und Vermischung.*

„Dieses Szenario wird wieder passieren, der billige Deponieraum wird ausgenutzt werden.“ In diesem Zusammenhang wird betont, dass die neuen Deponiestandards in Deutschland unerlässlich sind, um Folgeschäden für die Umwelt zu vermeiden. Die Sanierung von alten Deponien verursachte für die Bevölkerung bereits enorme Kosten. Für die Zukunft muss dies verhindert werden.

Mit den Worten: „Das Szenario ist da und wir merken es auch dadurch, dass die ‚Großen‘ bereits in den neuen EU-Mitgliedsländern Investitionen getätigt haben“, wird aus der Wirtschaft die Gefahr der Sogwirkung ebenfalls bestätigt.

Die beschriebene Sogwirkung hängt von der Umsetzung bestehender Regelungen einschließlich der Übergangsvorschriften<sup>32</sup> ab. Es gibt eine hohe Regelungsdichte. Sofern sich keine gravierenden Vollzugsdefizite ergeben, könnte sich die Sogwirkung in Grenzen halten. Es kommt dabei sowohl auf den Gesetzesvollzug im Inland, als auch auf den in den Mitgliedsländern an. „Alles steht und fällt mit der nationalen Kontrolldichte.“

<sup>31</sup> Die TASi erhöhte die damaligen Rechtsstandards auf Deponien in Deutschland, enthielt aber eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die insbesondere in den neuen Bundesländern den Betrieb von Altdeponien bis heute zulassen.

<sup>32</sup> Vgl. Kapitel 2.3.4 „Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung im Verhältnis zu den neuen Mitgliedsländern“.

### **2.2.1.1.2 Transitland Deutschland**

Nach Meinung der Experten wird die Sogwirkung nicht ausschließlich deutsche Abfälle betreffen. Ebenso werden aufgrund der Kostenunterschiede Gewerbeabfälle aus anderen EU-Staaten, z. B. Niederlande, in Richtung der neuen EU-Mitgliedsländer verbracht werden, Deutschland wird also auch Transitland sein.

Aus durchgeführten Abfalltransportkontrollen liegen Erkenntnisse darüber vor, dass bereits seit Jahren Abfälle quer durch Deutschland transportiert werden. Betroffen sind alle Abfallarten, auch Beseitigungsabfälle, für die Andienungspflichten am Ort der Entstehung existieren. So werden, wie von der Polizei beobachtet, auffällig viele Sonderabfälle aus Baden-Württemberg nach Nordrhein-Westfalen und nach Belgien verbracht. Neben legalen Transporten, für die ein großer Handlungsspielraum besteht, registriert die Polizei bei den Kontrollen regelmäßig auch illegale Transporte. So wurden u. a. Sonderabfälle aus Belgien festgestellt, die ohne entsprechende Genehmigung nach Ungarn verbracht werden sollten.

### **2.2.1.1.3 Kapazitätsengpässe in Deutschland nach dem 01.06.2005**

Für die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushalten (ca. 20 Mio. Jahrestonnen) wird es nach überwiegender Auffassung der Experten keine Engpässe bei den kommunalen Entsorgungsanlagen geben.

Kapazitätsengpässe, wie von der DPU und der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) prognostiziert, werden sich nur dann ergeben, wenn die in Deutschland jährlich anfallenden 4,5 Mio. Tonnen hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle zur Beseitigung weiterhin auf dem gleichen Weg wie die Abfälle aus privaten Haushalten entsorgt, nämlich den Kommunen angedient werden.

Hier wird eine Verdrängung der Gewerbeabfälle aus den kommunalen Verbrennungsanlagen prognostiziert.

Die finanzielle Situation bei den Müllverbrennungsanlagen (MVA) kehrt sich um.<sup>33</sup> In den vergangenen Jahren betrug die Entsorgungskosten auf einer Altdeponie rund 30 € pro Tonne. Illegale Abfallverbringungen lohnten sich bei diesen geringen Deponiekosten nicht. Nach der vorgeschriebenen Schließung der Altdeponien zum 01.06.2005 ziehen die Preise wieder an.

So werden insgesamt die Kosten für Abfallbeseitigung erheblich ansteigen. Folge wird auch ein Rückgang der Abfallimporte zu deutschen Verbrennungsanlagen sein.

<sup>33</sup> Vgl. Kapitel 3.1.4 „Neue Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie zur Verfügung stehende Entsorgungskapazitäten“.

Zudem wird es zu einer „Druckwirkung“ deutscher Abfälle – einschließlich Hausmüll – ins Ausland kommen und nicht nur zu einer „Sogwirkung“ ausgehend von den neuen Mitgliedsländern.

#### 2.2.1.1.4 Verneinung der Kapazitätsengpässe

Eine Minderheit unter den Experten sieht hinsichtlich der Deponiekapazitäten insgesamt keine großen Probleme. Es herrscht vielmehr die Meinung vor, dass die Engpässe „hochgerechnet und in Szene gesetzt sind“.

Im Hinblick auf die Deponien wird auch nicht ausgeschlossen, dass es eventuell zu Ausnahmeregelungen im Sinne der Verlängerung alter Deponiebestimmungen oder der Schaffung von Zwischenlagern geben wird.

So gab es auch in den neunziger Jahren eine Verschleppung der TASI-Regelungen von Verwaltung und Politik. Ausnahmeregelungen wurden damals in der Praxis zur Regel.

Einige Interviewpartner äußern die Vermutung, dass auch die (geplanten) Standards verschleppt werden und das Thema politisch keinen hohen Stellenwert einnimmt. Unter anderem kann der Ausgang von Wahlen die Regelungen beeinflussen, indem neue Bestimmungen erlassen werden. Die Situation ist durch Planungsunsicherheit geprägt.

Neben der Entsorgung über Müllverbrennungsanlagen und der Abfalldeponierung werden darüber hinaus Möglichkeiten der Mitverbrennung von Abfällen in industriellen Feuerungsanlagen gesehen. Dort werden allerdings entsprechende Aufrüstungsmaßnahmen erforderlich.

Ferner gibt ein Experte zu bedenken, dass die Betreiber von industriellen Feuerungsanlagen häufig nur einen Bruchteil<sup>34</sup> der Kapazitäten für die Mitverbrennung von Gewerbeabfällen ausnutzen können. Gründe dafür sind, dass die Entsorgungsunternehmen keine verlässliche Lieferqualität und -quantität gewährleisten können.

Die mehr wirtschaftlich orientierten Interviewpartner bewerten die skizzierten Kapazitätsengpässe als „eine Angelegenheit der Kommunen“ und somit als ein Problem des Gesetzesvollzuges.<sup>35</sup> Sie sehen hier keine wirtschaftlichen Probleme und sind der Meinung, dass, sofern bei der Aufbereitung des Abfalls Engpässe auftreten, die Marktmechanismen – konkret hier die Marktpreise – greifen werden.

34 In Nordrhein-Westfalen nur 200.000 von insgesamt 2 Mio. Jahrestonnen.

35 Beispielhaft wurde in diesem Zusammenhang der Vollzug der Gewerbeabfallverordnung genannt. Da der Vollzug in der Praxis so gut wie nicht stattfindet, kann die Verordnung auch als totes Recht bezeichnet werden.

Es wird sogar vermutet, dass es „keineswegs zu Engpässen bei den kommunalen Anlagen kommen wird“, dass vielmehr im Gegenteil, „eine ganze Reihe“ von hochwertigen deutschen Entsorgungsanlagen unter einer „Unterlastung leiden werde“. In diesem Zusammenhang wird auf zumindest regionale Überkapazitäten verwiesen, deren Potenzial zukünftig mit einem bundesweit flexiblen Konzept genutzt werden kann.

*Beispiel:*

*In den Müllverbrennungsanlagen des Landes Nordrhein-Westfalen existieren für Haus- und Sperrmüll gegenwärtig noch rund eine Mio. Jahrestonnen Überkapazitäten.<sup>36</sup>*

*Als Ursache der vermuteten Überdimensionierung der Entsorgungsanlagen nannte ein Wissenschaftler die schwierige Gestaltung der Planung von Entsorgungsanlagen, wie zum Beispiel der Bedarf von Müllverbrennungsanlagen in Deutschland, zu Beginn der neunziger Jahre. Zum einen waren (und sind) die Statistiken zum Abfallaufkommen nicht hinreichend aussagefähig. Das trifft gerade für Industrie- und Gewerbeabfälle zu. Zum anderen haben Maßnahmen des Gesetzgebers teilweise die Planungsgrundlagen verworfen. Mit dem in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) im Jahre 1996<sup>37</sup> wurden Abfälle zur Verwertung ausgewiesen und somit aus dem örtlichen Anschluss- und Benutzerzwang herausgenommen. Verwertbare Gewerbeabfälle bildeten jedoch ursprünglich die Planungsbasis der kommunalen Entsorgungskapazitäten. Daraus kann aus heutiger Sicht nicht der Vorwurf hergeleitet werden, dass grundsätzlich alle Müllverbrennungsanlagen überdimensioniert seien.*

Es wurde in diesem Zusammenhang von „Defiziten des Gesetzgebers gesprochen“, da ohne Gesetzesklarheit für die Entsorgungswirtschaft keine Investitionssicherheit hinsichtlich der Entsorgungsinfrastruktur gegeben sei.

#### **2.2.1.1.5 Scheinverwertung von Gewerbeabfällen durch Ausnutzen von Grauzonen im Abfallrecht**

Da seit 1996 vom Gesetzgeber keine Entsorgungszuständigkeiten für verwertbare Gewerbeabfälle festgeschrieben sind, „vagabundieren“ diese Abfälle auf dem Verwertungsweg quer durch Deutschland, teilweise auch in das Ausland. Da „keinerlei Kontrollen erfolgen“ lässt sich der Verbleib dieser Abfälle auf dem Verwertungsweg nicht mehr abschließend klären.

In diesem Zusammenhang wurde die Problematik der Scheinverwertungen auch für den Bereich grenzüberschreitender Abfallentsorgungen angesprochen.

<sup>36</sup> Vgl. auch Entsorgungsatlas NRW 2000/2001, Abfallbilanzen für Siedlungsabfälle.

<sup>37</sup> Vgl. § 13 KrW-/AbfG.



Deutschland importiert bei insgesamt steigenden Mengen seit dem Jahr 2000 mehr notifizierungspflichtige Abfälle (gefährliche Abfälle zur Verwertung sowie alle Abfälle zur Beseitigung) als es exportiert. Der größte Teil davon ist gefährlich und zur Verwertung deklariert. Als Ursachen werden die Überkapazitäten im Bereich von Altdeponien und Müllverbrennungsanlagen (Betreiber sind auf diese Abfälle angewiesen) als auch die noch höheren Umweltstandards in den Niederlanden mit den damit verbundenen noch höheren Entsorgungsgebühren im Vergleich zu Deutschland gesehen. Aus diesem Grunde wird hauptsächlich Abfall aus den Benelux-Staaten nach Deutschland zur Entsorgung verbracht. Die Niederlande haben durch diese Entwicklung Schwierigkeiten bekommen, ihre eigenen Entsorgungsanlagen auszulasten.

*Beispiele:*

*Deutsche Entsorgungsunternehmen importieren gegenwärtig in großen Umfang Hausmüll aus Italien (darunter Hausmüll der Stadt Mailand), da dort gravierende Entsorgungseingpässe bestehen. Ein Teil der Abfälle wird anschließend auf Altdeponien in Nordrhein-Westfalen verwertet, obwohl Deponien grundsätzlich Beseitigungsanlagen sind. Hier werden von den Entsorgungsunternehmen gezielt Ausnahmeregelungen ausgenutzt (Verwertung im Rahmen des Deponiewegebaus, der Errichtung von Dämmen/Wällen oder der Auffüllung vor Abdeckung).*

*In Nordrhein-Westfalen fallen jährlich 1,8–2,1 Mio. Tonnen hausmüllähnlicher Gewerbeabfall an. Dazu kommen 2 Mio. Tonnen Gewerbeabfall, die aus den Niederlanden nach Nordrhein-Westfalen importiert werden. 1.100 Tonnen werden dort entsorgt. Der Rest wird durch Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Der weitere Verbleib ist nicht nachvollziehbar. „Er kann auf dem Verwertungsweg über die Sortieranlagen leicht verschleiert werden. Kontrollen greifen hier nicht. Es ist daher egal, ob die Sortieranlage im In- oder Ausland steht“.*

Die Mehrheit der Experten ist der Überzeugung, dass ausländische Abfälle über deutsche Sortieranlagen laufen und eine Scheinverwertung vorgenommen wird. Die so scheinverwerteten Abfälle werden anschließend als deutsche Verwertungsabfälle deklariert zur Verwertung auf Deponien verbracht. Dies wird von den Befragten als Scheinargumentation und Etikettenschwindel auf dem derzeitigen Entsorgungsmarkt bezeichnet.

Wenn es sicher wäre, dass der Abfall in geeignete Entsorgungsanlagen käme, halten einige Experten Abfallimporte sogar für wünschenswert. Legale Abfallimporte würden dann sogar einen ökologischen Fortschritt darstellen.

Sofern allerdings nur eine Scheinverwertung durchgeführt wird, werden die Unternehmen, die den Abfall verursacht haben und die für eine hochwertige Entsorgung bezahlen, betrogen.

„Die Kommunen haben kein Interesse an der Strafverfolgung solcher Scheinverwertungen, da sie auf die Deponierung dieser Abfälle auf ihren eigenen Deponien finanziell angewiesen sind“, so ein Experte aus der Wissenschaft.

Praktiken der Scheinverwertung werden als EU-weites Problem angesehen.

„Man hat den Eindruck, dass die westlichen EU-Staaten nur zurückhaltend gegen die Scheinverwertung vorgehen.“

## **2.2.2 Weitere Probleme im Zusammenhang mit unterschiedlichen Entsorgungsstandards in der EU**

Grundsätzlich ist die Problemlage nach der EU-Osterweiterung nicht neu. In der EU gab es schon immer unterschiedliche Umweltstandards. Die Situation in den östlichen Mitgliedsländern ist vergleichbar mit der Lage in einigen westlichen EU-Staaten.

### **2.2.2.1 Verkehrsaufkommen**

Nicht zu unterschätzen ist nach Meinung der Befragten das so genannte Folgeproblem der Sogwirkung, das in dem Anstieg des Transportaufkommens auf der Straße entstehen wird. Hier werden u. a. ökologische Probleme gesehen.

Im Hinblick auf die Straßenverkehrssicherheit werden in diesem Kontext keine Probleme vorausgesagt, da die Mehrzahl der osteuropäischen Spediteure über eine moderne Fahrzeugflotte verfügen, die durchaus dem Standard des Güterkraftverkehrsgesetzes entsprechen.

Die wirtschaftlich orientierten Interviewpartner sind der Meinung, dass die Einführung der LKW-Maut in Deutschland Auswirkungen auf grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen haben wird. Allgemein bestehen frachtintensive Preisfenster bei langen Transportwegen.

Demzufolge wird mit einem Trend zu mehr Bahn- und Schiffstransporten gerechnet. Hinzu kommt, dass für Bahntransporte explizit keine Kontrollbehörde benannt ist. Hier sind illegale Praktiken leicht zu realisieren. Auch werden vermehrte Schiffstransporte über die Ostsee vorausgesagt.

Experten aus der Wissenschaft dagegen prognostizieren keinen wesentlichen Einfluss der LKW-Maut auf die Sogwirkung. Da die Transportkosten sehr niedrig sind, können ihrer Meinung nach Transporte über weite Strecken in die neuen Mitgliedsländer nicht vermieden werden.

### **2.2.2.2 Wettbewerbsvorteile der neuen Mitgliedsländer**

Die Wettbewerbsvorteile der neuen Mitgliedsländer werden grundsätzlich mit der Kurzformel „Ökonomie vor Ökologie“ umrissen.

Begründet wird diese Aussage mit der Funktionsweise des Marktes. „Abfälle gehen immer den billigsten Weg, sie suchen sich auf dem Verwertungsweg die preiswertesten Entsorgungsmöglichkeiten.“

So werden die Kostenunterschiede als maßgeblicher Grund für grenzüberschreitende Abfallverbringungen genannt. „Der Antrieb des Handelns sind reine Kostengesichtspunkte.“

Nach Meinung der Experten werden neben dem niedrigen Lohnniveau in den neuen Mitgliedsländern die niedrigen Transport- und Deponiekosten die Sogwirkung noch verstärken. Staaten mit niedrigen Entsorgungspreisen haben daher erhebliche Wettbewerbsvorteile.

Da Abfälle aus ökonomischen Gesichtspunkten den Weg hin zu billigen Entsorgungswegen nehmen, wird es sich lohnen, deutsche Abfälle in den „Osten“ zu verbringen. Umweltgesichtspunkte bzw. das Argument fehlender Entsorgungskapazitäten spielen „praktisch“ keine Rolle.

### 2.2.2.3 Ökologische Probleme

Lediglich zwei Experten aus der Wirtschaft sind der Auffassung, dass es zu keinen unkontrollierten Ablagerungen auf Deponien in den neuen Mitgliedsländern kommen wird.

Die übrigen Experten weisen darauf hin, dass dort der Abfall nahezu ausschließlich deponiert wird. Andere Techniken stehen nicht zur Verfügung. Das entspricht dem Entsorgungsstandard von vor 20 Jahren in Deutschland. „Hier wird es zu ökologischen Problemen aufgrund der schlechten Deponiestandards kommen.“

Die bloße Ablagerung von Abfällen auf Altdeponien in den neuen Mitgliedsländern sollte aus nationalen Umweltschutzgründen unbedingt durch Hilfestellung in der Entwicklung neuer technischer Verfahren und Unternehmensstrategien vermieden werden. In diesem Kontext wird der Betrieb von Altdeponien oder gänzlich illegaler Deponien in den westlichen EU-Staaten (Italien, Frankreich, Griechenland) angesichts der technischen Entwicklung „als Schande“ bezeichnet.

In den neuen Mitgliedsländern bestehen auf politischer Ebene ebenfalls Befürchtungen vor umfangreichen Abfallimporten, denn man weiß zum Teil selbst nicht, wohin die eigenen Abfälle entsorgt werden sollen. Die Befürchtungen beziehen sich insbesondere auf Abfälle zur Beseitigung. Aus Sicht der Ministerien der neuen Mitgliedsländer ist der Import von gefährlichen Abfällen nicht gewünscht.

#### 2.2.2.4 Situation in Polen

Die Experten waren sich darüber einig, dass trotz Übergangsregelungen<sup>38</sup> und Restriktionen des Deutsch-Polnischen Umweltrates die Abfall-Exporte primär nach Polen und schwerpunktmäßig auf der Basis der so genannten grünen Liste<sup>39</sup> erfolgen werden, da dies leicht zu realisieren ist. Bei gelb gelisteten Abfällen<sup>40</sup> wie z. B. kommunaler Klärschlamm gelten hingegen bis 2010 schärfere Einwandsgründe. Diese Exporte sind notifizierungspflichtig. Die polnischen Genehmigungsbehörden können zwar Einwände gegen Notifizierungen erheben. Laut verabschiedeten polnischen Abfallgesetz (02.10.2004) werden jedoch auch Importe von Beseitigungsabfällen nicht verboten werden.

In Polen findet legal eine ökologisch problematische Entsorgung statt. In den dort vorhandenen Berg- und Kraftwerken kann der gesamte Jahresanfall der zur Debatte stehenden Abfälle aus Deutschland entsorgt werden. Aufgrund von Behördenproblemen in Polen werden nur eingeschränkt Kontrollen stattfinden.

Die Behörden sollten insbesondere ihr Augenmerk auf die Massenabfälle richten. Bauschutt und Klärschlamm werden als Verwertungsabfall in Massen verbracht werden. Derzeit steigt der Export von Altfahrzeugen, deklariert als Wirtschaftsgut, verstärkt an.

*Beispiel:*

*Klärschlamm wird als Dünger den polnischen Landwirten zur Aufbringung auf deren Feldern angedient. Da Polen selbst bisher keine Erfahrungen mit Klärschlamm hat (keine Klärwerke in Polen), wurde von deutscher Seite bereits die Klärschlammproblematik thematisiert. Die Warnung verhallte allerdings, bevor sie die polnischen Landwirte erreichte.*

*Ein Experte weist auch auf die neuen Mitgliedsländer Tschechien und Ungarn als potenzielle Empfängerländer hin.*

Ausgeschlossen wird auch nicht, dass es von Polen aus zu Anschlussexporten in weiter östlich gelegene Nicht-EU-Staaten kommen wird. Die Begründung für diese These lautet in diesem Zusammenhang: „Je gefährlicher das Gut Abfall ist, umso weiter muss es transportiert werden.“

Insgesamt wird die Entstehung eines unübersichtlichen Marktes mit einem diffusen Marktgeschehen vorausgesagt. Ökologische Einwandsmöglichkeiten gegen geplante Exporte werden in der Praxis kaum greifen. Es besteht nur eine geringe Hoffnung, dass es zu handhabbaren Regelungen in der Praxis kommen wird. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten, sie ist auch davon abhängig, wie dem

38 Vgl. Kapitel 2.3.4.1.3 „Staaten mit Übergangsvorschriften“.

39 Verfahren für ungefährliche Verwertungsabfälle.

40 Verfahren für grundsätzlich gefährliche Verwertungsabfälle.

Aspekt der Entsorgungsautarkie in der Novelle der EU-Abfallverbringungs-Verordnung<sup>41</sup> Rechnung getragen wird.

### **2.2.2.5 Zwischenstaatliche Probleme bei prognostizierten illegalen Praktiken**

Hinsichtlich illegaler Praktiken besteht insbesondere eine Gefahr auf dem Verwertungsweg, also bei Exporten zu Verwertungsanlagen in diesen Staaten.

Die Motivation, gefährliche Abfälle auf dem Verwertungsweg falsch als grün (= ungefährlich) gelistet zu deklarieren wird auch dadurch gefördert, dass ein Notifizierungsverfahren für gefährliche Abfälle höhere Kosten verursacht (Notifizierungskosten/Bürgschaft).

Es können zwischenstaatliche Probleme in den Fällen entstehen, in denen ein illegaler Export von Abfällen aufgedeckt wird und es zu Rückholpflichten kommt. Kann der verantwortliche Exporteur die Kosten nicht tragen, muss die Allgemeinheit dafür aufkommen.

Zum anderen könnte der Staat, der von Umweltschäden betroffen ist, zu Recht bei dem Exportstaat die defizitären Kontrollmechanismen anmahnen. Dies kann politische Probleme nach sich ziehen.

### **2.2.2.6 Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft**

Mehrere Experten weisen darauf hin, dass bereits heute eine ganze Reihe von hochwertigen deutschen Entsorgungsanlagen unter Auslastungsproblemen leiden. Im Zuge der EU-Osterweiterung könnte sich das Problem der Unterauslastungen von hochwertigen und teuren Anlagen in Deutschland verschärfen, weil die deutschen Anlagen mit den osteuropäischen Niedrigpreisen nicht konkurrenzfähig sind. „Das Kapital wird in Richtung Osten abfließen.“

Nach Schließung der Altdeponien in Deutschland entfallen vielen Kommunen die Einnahmen aus den Ablagerungsgebühren. Die Haushaltsdefizite werden daher in den nächsten Jahren noch größer werden. Parallel werden auch die Müllgebühren steigen, weil insbesondere die privaten Haushalte aus Gründen des Anschluss-Benutzer-Zwanges die steigenden Kosten der Abfallentsorgung in Deutschland tragen müssen.

*Beispiel:*

*Die Gebühren in Rheinland-Pfalz bewegen sich im landesweiten Vergleich derzeit zwischen 80 und 400 € pro Tonne Siedlungsabfall.*

<sup>41</sup> Seit 17. Juli 2007 in Kraft gesetzt, vgl. Kapitel 3.1.3 „Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Prozess der EU-Osterweiterung und Kontrolldefizite“ sowie Kapitel 3.3 „Gutachten 2004 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen“.

## **2.2.3 Prognose zur Gefahr illegaler Abfallimporte aus den neuen Mitgliedsländern**

Bei der Frage nach der Einschätzung, ob zukünftig unter dem Deckmantel der Verwertung oder im Rahmen des freien Warenhandels gefährliche Abfälle aus den neuen Mitgliedsländern nach Deutschland importiert und in Anlagen geschleust werden, die für diese Abfälle nicht zugelassen sind, gingen die Meinungen der Befragten weit auseinander.

### **2.2.3.1 Verneinung illegaler Abfallimporte**

Die Mehrheit der Experten ist der Meinung, dass allein schon auf Grund des Preisniveaus und der effizienten Kontrollen der Entsorgungsanlagen in Deutschland ein illegaler Abfallimport eher unwahrscheinlich ist.

Die „effektive Überwachung“ der besonders überwachungsbedürftigen („BÜ“) Abfälle wurde in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben. Aussagen wie, „die BÜ-Abfallbeseitigung ist geregelt“, unterstreichen diese Ansicht. So wäre aufgrund des verhältnismäßig hohen Entdeckungsrisikos die Gefahr illegaler Verwertungen im Inland nicht gegeben.

Begründet wird die Verneinung einer Schleusung nach Deutschland auch mit der „Gefährlichkeit des Handlings“ bei der Entsorgung der Abfälle. Denn teilweise sind Abfälle hochgefährliche Substanzen. „Da kann leicht etwas passieren, was dann sofort auffallen würde.“

Äußerungen, wie: „diese Gefahr wird es nicht geben“ oder aber, „die Gefahr wird als gering beurteilt, sie besteht eher nicht, Abfallimporte sind unrealistisch und eher unwahrscheinlich, da nicht wirtschaftlich“, verdeutlichen dieses Meinungsbild.

### **2.2.3.2 Bestätigung illegaler Abfallimporte**

Mit der Begründung, dass der Phantasie der Manipulation keinerlei Grenzen gesetzt sind, wird es von einigen Befragten für durchaus möglich gehalten, dass mit illegalen Abfallimporten auch in Deutschland wirtschaftliche Vorteile erzielt werden können. So wird beispielweise nicht ausgeschlossen, dass Abfälle auf Altdeponien in Ostdeutschland transportiert werden und dort eine Scheinaufbereitung vorgeschaltet wird.

Von einem Experten aus der Politik wird die Gefahr des Abfallimports sogar als „sehr hoch“ erachtet. Begründet wird diese Einschätzung mit den vorherrschenden Kontrolldefiziten in diesem Bereich. Seiner Meinung nach gibt es auf dem Verwertungsweg praktisch keine Kontrollmöglichkeiten. „Kontrolle ist im Gesetz nicht vorgesehen, da politisch nicht gewollt“. Dabei wäre eine effektive Überwachung der Abfalltransporte durch den Einsatz so genannter Bar-

Codes<sup>42</sup> rein technisch sehr leicht zu realisieren. Aber auf dem Abfallmarkt erfolgen grundsätzlich keine Beschwerden, wenn die Anlieferung nicht der Bestellung entspricht.

Die Politik müsste einsehen, dass hier ein großes Potenzial volkswirtschaftlicher Schäden existiert, wenn beispielsweise für den Abfallerzeuger hohe Kosten für eine hochwertige Abfallentsorgung entstehen, die Abfallentsorgung aber vom Abfallentsorger verschleiert und der Abfall kostengünstig verschoben wird. Hinzu kommen noch die dabei entstehenden Umweltschäden, die als zukünftige Altlasten ebenfalls finanziell zu Buche schlagen.

## **2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen und Folgeprobleme**

### **2.3.1 Defizite im Abfallrecht**

Einige Experten vertreten die Meinung, dass im Abfallrecht keine gravierenden Defizite bestehen. „Die vom Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vorgegebene Grundrichtung: Abfallvermeidung vor Abfallverwertung vor Abfallentsorgung ist unumstößlich und notwendig.“ Der Regelungsumfang ist sehr hoch, kann aber faktisch nicht kürzer gefasst werden. Defizitär ist allein der Vollzug.

Die meisten Experten sehen dagegen Rechtsdefizite. Einigkeit besteht insbesondere in der Auffassung, dass das deutsche Abfallrecht zunehmend durch das EU-Recht bestimmt wird. Das EU-Recht ist der bestimmende Faktor im Umweltbereich, so die Aussage vieler Experten.

In diesem Zusammenhang wird auch von einem Synchronisationsproblem zwischen den EU-Vorschriften und dem deutschen Abfallrecht gesprochen.

*Beispiel:*

*Die EU-Rechtsharmonisierung stellt in der Praxis eine Liberalisierung abfallrechtlicher Restriktionen dar, was national der rot-grünen Umweltpolitik entgegensteht. Einzelne EU-Vorgaben werden aus politischen Gründen in Deutschland nicht vollzogen.*

*So sind auch die europarechtlichen Vorgaben aus den letzten abfallrechtlichen Urteilen des EuGH<sup>43</sup> gesetzlich nicht umgesetzt worden.*

Der gesamten Rechtslage fehlt es an Abstimmung.

---

42 Durch den Einsatz von Bar-Codes kann die Herkunft jedes einzelnen Stoffes/Produktes exakt nachgewiesen werden. Beim Handel mit bestimmten Produkten wird bereits mit Bar-Codes gearbeitet.

43 Vgl. Kapitel 3.1.3 „Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Prozess der EU-Osterweiterung und Kontrolldefizite“.

*Beispiel:*

*Erfahrungen aus Ermittlungsverfahren zeigen, dass verschiedene Rechtsketten von Strafverfolgung und Verteidigung, die beide zu völlig verschiedenen Rechtsfolgen führen, jeweils schlüssig sind. Das wird als ein unmöglicher Zustand beschrieben.*

Ein weiteres Problem ist die permanente Gesetzesänderung.

*Beispiel:*

*In Ermittlungsverfahren mit längeren Tatzeiträumen müssen verschiedene Rechtslagen berücksichtigt werden. Das erschwert die Beweisführung.*

### **2.3.1.1 Abgrenzung Verwertungsabfall zu Beseitigungsabfall**

Die „Kernfrage“ im europäischen und damit auch im deutschen Abfallrecht, nämlich die eindeutige Abgrenzung zwischen Abfallverwertung und Abfallbeseitigung, ist nach wie vor nicht eindeutig definiert. Hier entstehen nach Meinung der Experten zu viele Rechtsunsicherheiten. Darüber hinaus wird die rechtliche Einstufung eines bestimmten Abfalls als zu kompliziert erachtet.

Die derzeitige rechtliche Regelung ist sehr unpraktikabel. Ein Experte aus der Wirtschaft schlägt vor, gesetzestechnisch zwischen Stoffen zur Verwertung einerseits und Abfällen andererseits zu unterscheiden.

Ein anderer Experte ist der Ansicht, dass sich die Abgrenzungen Produkt – Abfall und Abfall zur Verwertung – Abfall zur Beseitigung per Gesetz pauschal nicht eindeutig regeln lassen. „Hier wird es immer auf eine Einzelfallentscheidung ankommen.“ Die Klassifizierung eines Abfalls nach der EU-Abfallverbringungsverordnung<sup>44</sup> ist oft nicht möglich, weil passende Abfallschlüssel nicht definiert sind. Auch für die Fachbehörden in der Verwaltung ergeben sich daraus Probleme in der Umsetzung.

„Die derzeitige Rechtslage wird als nicht vollzugstauglich bezeichnet. Die europäischen Definitionsdefizite in der Abgrenzung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsabfällen erschweren eine Umsetzung des Rechts im nationalen Vollzug.“

Beispielsweise „läuft“ nach Meinung der meisten Befragten ein beachtlicher Teil der Beseitigungsabfälle auf dem Verwertungsweg hauptsächlich über die so genannten privaten Sortieranlagen, die – wenn überhaupt – nur geringe Fraktionen des Abfalls einer tatsächlichen Verwertung zuführen.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschussdrucksache 15 (15)190 neu, EU-Abfallverbringungsverordnung, Berlin 2004.

<sup>45</sup> In Nordrhein-Westfalen gibt es mehr als 200 Sortieranlagen mit genehmigten Kapazitäten von insgesamt zehn Mio. Jahrestonnen.



Diese Anlagen sind mit unterschiedlichen technischen Standards ausgerüstet. Beklagt wird in diesem Zusammenhang, dass der vom Gesetzgeber vorgegebene anspruchslose Verwertungs begriff einfachste Sortiertechniken „legalisiert“. Dadurch wird es ermöglicht, so die Meinung der meisten Befragten, dass umfangreiche Restfraktionen dann auf Altdeponien zu geringen Kosten beseitigt werden.

Auch sind zurzeit keine expliziten Verwertungsquoten gesetzlich bestimmt. Dies erfolgt mit dem vollständigen In-Kraft-Treten der Gewerbeabfallverordnung ab dem Jahr 2005. Dann wird eine Verwertungsquote von mindestens 85 Prozent verbindlich sein. „Es bleibt abzuwarten, ob die privaten Sortieranlagen dies leisten können“.

Die Verwertungsquote war national zunächst umstritten, jedoch kann diese Quote erreicht werden, wenn die Abfälle beim Erzeuger nach dem Anfall gesetzeskonform direkt getrennt gehalten werden, anstatt sie beim Erzeuger zu vermischen.

„Es müssen EU-weit einheitliche Regelungen zu Verwertungsstandards geschaffen werden.“ „Nationale Einzelgänge führen hier nicht weiter.“

*Beispiel:*

*Die „Heizwertklausel“ des KrW-/AbfG entspricht nicht der EU-Rechtsprechung. Die in Deutschland für die energetische Verwertung geltenden Standards bezüglich Mindestheizwert und Feuerungswirkungsgrad sind in der EU nicht verbindlich. Entsprechende Regelungen des KrW-/AbfG sind nach den Urteilen des EuGH vom Frühjahr 2003 faktisch aufgehoben.*

Auch aus Sicht der EU sind einheitliche Standards für die Abfallverwertung notwendig. Entsprechende Regelungen wären besser als die derzeit vorgesehenen Ausnahmeregelungen bei Notifizierungsverfahren.

### **2.3.1.2 Defizite im EU-Recht**

Das Europäische Recht ist in einigen Bereichen defizitär. An der Umsetzung bestehen allgemeine Zweifel. Das Problem betrifft nicht nur die neuen Mitgliedsländer allein. Es gibt vergleichbare Defizite auch in den alten EU-Staaten (Frankreich, Italien, Griechenland).

*Beispiel:*

*35–40 % aller Vertragsverletzungsverfahren in der EU betreffen den Umweltbereich, davon drehen sich rund 50 % um illegale Deponien in den Mitgliedstaaten.*

Die EU-Kommission selbst hat keine Kontrollinstanzen und ist auf Hinweise von Privatpersonen oder staatlichen Instanzen angewiesen.

Kritisch anzumerken ist ferner, dass andere EU-Staaten das EU-Umwelt-Recht zügiger in nationales Recht übernehmen als die Bundesrepublik und damit EU-

Beschwerdeverfahren vermeiden. Auf der anderen Seite wird es aber dort im Vollzug nur mangelhaft umgesetzt („totes Recht“). Diese EU-weiten Unterschiede im Bereich der Kontrollen, Zuständigkeiten und Umweltstandards führen zu Wettbewerbsnachteilen für Deutschland in Anbetracht seiner kostenintensiven Vorreiterrolle. Insgesamt steht das spezifische Europäische Recht nicht im Einklang mit dem deutschen, kommunalem System und den ausgeprägten föderativen Strukturen in Deutschland.

Mittlerweile hat sich herausgestellt, dass die EU-Abfalldefinition in der Abfallrahmenrichtlinie<sup>46</sup> für die EU-Belange zu unpräzise ist, was eine unzureichende EU-weite Harmonisierung zur Folge hat.

Ein weiteres Defizit im Europäischen Recht liegt im Bereich der Abfallvorbehandlung. Hier müsste zum Beispiel die Abfallsortierung qualifiziert geregelt werden. So fehlen Regelungen zur Sortierquote. National ist dagegen eine Sortierquote in der Gewerbeabfallverordnung geregelt.

### **2.3.1.3 Defizite im deutschen Abfallverwaltungsrecht**

Als „das allergravierendste Defizit“ der Bestimmungen des deutschen Abfallrechts werden nach Ansicht der Experten die Komplexität, die Unklarheit und Unverständlichkeit bezeichnet.

Das KrW-/AbfG erinnert sehr an das Steuerrecht („ABM für Juristen!“). Es ist nicht handhabbar, weil die Verwaltung in der Ausführung des Rechts überfordert ist.

*Beispiel:*

*Bei strafrechtlichen Auskunftersuchen ist die Verwaltung nicht in der Lage, zeitgerecht eine klare Rechtsauskunft zu geben. Dies gilt auch für allgemeine Fragen zur Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung.*

Das deutsche Abfallrecht hat eine hohe und komplexe Regelungsdichte. Gleichzeitig sind wesentliche Kernfragen nicht hinreichend definiert. Das Regelwerk wird insgesamt als zu undurchsichtig erachtet. Es gibt derzeit 44 untergesetzliche Verordnungen. Mit dem vorherrschenden Personalmangel können die Behörden dieses Recht nicht adäquat umsetzen.

Die Genehmigungsbehörden stehen unter ständigem Zeitdruck, u. a. aufgrund von Personalmangel und der Vorgaben von Genehmigungsfristen, was wiederum Regressansprüche zur Folge haben kann. Fraglich ist, wie intensiv sich ein Mitarbeiter einer Genehmigungsbehörde mit der Vielzahl der Verordnungen aus-

<sup>46</sup> Richtlinie über Abfälle 75/442 EWG vom 15.07.1975, novelliert mit Änderungsrichtlinie 91/156 EWG vom 18.03.1991.

einandersetzen kann. In Zweifelsfällen wird aufgrund des Zeitdrucks tendenziell eher einem Antrag zugestimmt.

Die Vielfältigkeit des Abfallrechts kann nach Meinung der Experten dazu führen, dass es überhaupt nicht vollzogen wird und so die Gefahr besteht, dass es zu symbolischem Recht und symbolischer Politik in Deutschland kommt. Die „Professionellen“ finden auf diese Weise immer mehr Lücken. Sie nutzen die Grauzonen geschickt aus.

„Das Abfallrecht hat“, so ein Experte, „gravierende Implementationsmängel. Es kann mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln nicht flächendeckend umgesetzt werden. In der Folge müssen Abfallerzeuger in Deutschland hohe Preise für eine Entsorgung in hochwertigen, meist kommunalen deutschen Entsorgungsanlagen bezahlen, während die Entsorgung im Ausland oder in halblegalen deutschen Anlagen wesentlich günstiger ist.“

Ein weiteres Defizit des deutschen Abfallrechts könnte nach Meinung der Experten die Umsetzung von „Abfall-Mitverbrennungen“ in industriellen Feuerungsanlagen sein. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der Umwelt (SRU) bemängelt, dass gegenwärtig unterschiedliche Standards bei der Abfall-Mitverbrennung in industriellen Feuerungsanlagen im Vergleich zu Müllverbrennungsanlagen bestehen. Die Novelle der 17. Bundesimmissionschutz-Verordnung (BImSchV) ist demnach nicht ausreichend.<sup>47</sup> Die Standards der industriellen Anlagen, die Abfälle mitverbrennen, müssen angehoben werden.

Darüber hinaus ist die Umsetzung des Umweltrechts in den Landesverordnungen auch zwischen den Bundesländern nicht ausreichend harmonisiert.

*Beispiel:*

*Schon innerhalb Nordrhein-Westfalens findet keine Absprache in der Umsetzung der Verordnungen statt.*

Vor dem Hintergrund der fehlenden Abstimmung zwischen Bund und Ländern wird die nur bedingte Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus bemängelt. So werden auf Bundesebene im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetze auf den Weg gebracht, der Vollzug der Gesetze liegt jedoch in der Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslandes. In diesem Zusammenhang sprechen sich einige Experten für eine einheitliche Gesetzgebung und einen einheitlichen Vollzug in Bund und Ländern aus. Die Chancen dafür werden jedoch skeptisch beurteilt, da der politische Trend sich eher in die Richtung hin zur Subsidiarität entwickelt. Das bedeutet, dass den Ländern in Zukunft noch mehr Freiraum gewährt wird. Diese Tendenz stellt sich für die Umwelt als kontraproduktiv dar.

<sup>47</sup> Vgl. Kritik des SRU im Jahresgutachten 2002. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8792 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, Berlin 2002.

Zudem wird von einem Vertreter aus der Wissenschaft die mangelnde ökonomische Effizienz des deutschen Abfallrechts kritisiert.

*Beispiel:*

*Das Dosenpfand ist nicht an sachgerechten ökonomischen Regeln orientiert. Eine thermische Verwertung wäre ökonomisch sinnvoller (kostengünstiger als Recycling).*

### **2.3.1.4 Unklare Entsorgungszuständigkeiten**

Nach Meinung aller Befragten ist in Deutschland der Umstand problematisch, dass an die Frage der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung Entsorgungszuständigkeiten und Funktionen gekoppelt sind. So obliegt die Abfallbeseitigung der öffentlich-rechtlichen Hand<sup>48</sup>, die Abfallverwertung aber ist privatwirtschaftlich organisiert.

Dies impliziert Interessenkonflikte zwischen den Kommunen und der Privatwirtschaft. Der Streit dreht sich insbesondere um die Gewerbeabfälle. Hier müssen praktikable Lösungen angestrebt werden. Die Festlegung „klarer Entsorgungszuständigkeiten“ für kommunale Abfälle und Gewerbeabfälle ist ein unabdingbares Erfordernis. Kommunale Beseitigungsabfälle müssen von den gewerblichen Abfällen getrennt werden.

Die Kommunen kämpfen um eine klare Trennung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsabfällen und kämpfen gegen den Trend hin zu Verwertungsabfällen, so ein Kommunalvertreter.

### **2.3.1.5 Keine Rechtsklarheit durch Rechtsentscheidungen**

Bei der Beurteilung der EuGH-Rechtsprechung gehen die Expertenmeinungen auseinander: Einerseits wird bemerkt, dass auch die Urteile des EuGH für den Vollzug keine ausreichende Klarheit schaffen. „Wir brauchen ein besseres EU-Recht“, so die Forderung der Mehrheit der Experten. Es wird darauf hingewiesen, dass die Entwicklung grenzüberschreitender Entsorgungen maßgeblich von der Rechtsprechung des EuGH abhängen wird.

So stellt das EU-Abfallverbringungsrecht weiterhin ein großes Problem dar. Die beiden Urteile des EuGH vom Frühling 2003 bezüglich Verbringung von Verwertungsabfällen in belgische Zementwerke sowie das Urteil zu einer Luxemburgischen Beseitigungsanlage „öffnen zusammen mit vereinfachten Notifizierungsverfahren dem Missbrauch Tür und Tor“, so ein Experte aus der Strafverfolgung.

Andererseits wird in der EuGH-Rechtsprechung kein Anlass zur Kritik gesehen. „Es kommt die klare (englische) Sprache zum Ausdruck und diese bringt die

<sup>48</sup> Vgl. § 13 KrW-/AbfG.

Sache in Bewegung“<sup>49</sup>. Vielmehr liegt die Ursache im Versagen der Politik bei der Rechtsetzung, was dann eine solche Rechtsprechung notwendigerweise nach sich ziehen muss.

Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu dem Vermischungsverbot von gewerblichen Abfällen schafft nach Auffassung einiger Experten keine Rechtsklarheit. Nach der Rechtsprechung ist ein nachträgliches Einmischen von Verwertungsabfällen unter Beseitigungsabfälle möglich. Ziel ist, den Gesamtabfall kostengünstiger auf dem Verwertungsweg zu entsorgen. Ferner genügt es, wenn der Anteil der verwertbaren Fraktionen lediglich 10–15 % beträgt. Auf dieser Grundlage werden Sortieranlagen beliefert, die oft nur eine Alibifunktion haben.

### 2.3.1.6 Strafbewehrung im Abfallrecht

Mehrere Experten halten die Strafbewehrung im Abfallrecht für unzureichend. Zu wenige Sachverhalte sind eindeutig als Straftaten angedroht. Die Waffe der Abschreckung ist aus diesen Gründen zu stumpf.

Sobald das EU-Recht ins Spiel kommt, dauert die Findung der Rechtsnormen in einem Strafverfahren länger als die Aufklärung eines Sachverhalts. Dies bedingt ständig eine Prüfung des Verbotsirrtums auf der Täterseite mit der Folge von Verfahrenseinstellungen. So bestehen zum Beispiel im EU-Recht Definitionsunklarheiten zu den Begriffen Altauto-Autowrack und Gebrauchtwagen. Das schlägt auch auf die Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit von entsprechenden Entsorgungsanlagen durch.

*Beispiel:*

*Die Juristen haben größte Schwierigkeiten mit der komplexen Anlagenprüfung nach der 4. BImSchV<sup>49</sup> Strafrechtler müssen diesen Normen ausweichen und wenden klarere strafrechtliche Bestimmungen an bzw. weichen auf den OWi-Bereich aus. Das führt zu Frustration bei Umweltstaatsanwälten.*

Eine Strafjustiz, die die Absichten der professionellen, von der Abfallwirtschaft beauftragten Anwaltsbüros in entsprechenden Verwaltungsstreitverfahren oft nicht erkennt, kann dann der Strategie dieser Kanzleien, nämlich dem gezielten Ausnutzen von Rechtslücken, nichts entgegen halten.

Die Staatsanwaltschaften sind zudem politisch eingebunden, so ein Experte aus der Strafverfolgung. Seitens der Behördenleitung bei Staatsanwaltschaften sind größere Umweltverfahren nicht gern gesehen. Engagierte Staatsanwälte werden sogar „zurückgepiffen“.

<sup>49</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BimSchV) vom 06.01.2004 (BGBl. I, S. 2).

## **2.3.2 Rechtsentwicklung**

Die rechtliche Entwicklung wird von den meisten Experten kritisch bzw. pessimistisch eingeschätzt. „Das Recht wird eher komplizierter werden.“

Die Europäisierung des Abfallrechts wird sich zunehmend durchsetzen. Gleichzeitig wird die Bedeutung nationalen Rechts einschließlich der Standards abnehmen.

Zentrale abfallrechtliche Fragen unterliegen nicht den Sacherfordernissen, sondern der politischen Willkür. Die Rechtsetzung produziert zu viele Kompromissformeln. Grund ist die Lobbyarbeit. Deshalb werden auf EU-Ebene die Abgrenzungsfragen zu Verwertung und Beseitigung nicht „angepackt“, was aber für den Vollzug dringend erforderlich wäre. Der Trend geht formaljuristisch in Richtung Verwertung von allen Abfällen und damit in Richtung freier Warenverkehr. Zukünftig sollte vielmehr auf neutrale, technische Verfahrensaspekte (naturwissenschaftliche Aspekte) abgestellt werden. Das wird aber nach Meinung der Experten nicht passieren.

Hinzu kommen faktische Probleme. Die Abstimmungsprozesse unter der Vielzahl der EU-Mitgliedsländer werden mit der steigenden Anzahl der Mitgliedsländer immer schwieriger. Einigungen unter 25 Partnern sind im Prinzip nicht zu realisieren. Das beginnt bereits mit rein praktischen Schwierigkeiten wie z. B. dem immensen Übersetzungsaufwand.

### **2.3.2.1 Unterschiedliche Umweltstandards auf EU-Ebene**

Im Entsorgungsbereich ist Deutschland Vorreiter in der EU. Das trifft sowohl für den Bereich der technischen Standards als auch für den rechtlichen Rahmen zu. Die hohen Anforderungen an eine Deponierung, die für Deutschland ab dem 01.06.2005 in Kraft sind, werden EU-weit erst im Jahre 2010 verbindlich werden können.

Erst in den nächsten 10 bis 15 Jahren wird es zur Vereinheitlichung der Umweltstandards kommen, auch in den Ländern England, Frankreich und Italien. Die zukünftige Entwicklung ist davon abhängig, inwieweit der Vollzug der Umweltgesetze gelingt. Angesichts der vielfältigen Probleme im wirtschaftlichen Bereich wird die Umwelt nicht die erste Priorität genießen. Dies ist umso bedenklicher, als sich die Entsorgungsprobleme und die damit verbundenen Umweltprobleme verschärfen (deutliche Zunahme des Anfalls an schadstoffbelastetem Elektronikschrott, chemische Abfälle, Klärschlamm, etc.). Gleichzeitig stehen geringere staatliche Finanzkapazitäten zur Verfügung. Zwangsläufig kommt es zu einem Personalabbau in Verwaltung und Strafverfolgung. So wird europaweit mit einem Vollzugsdefizit gerechnet.

Sehr problematisch sind die unterschiedlichen Standards innerhalb der „neuen EU“. Im Falle einer Notifizierung in einen neuen Mitgliedstaat ist es für die Ge-

nehmigungsbehörde im Exportland praktisch nicht feststellbar, ob die Entsorgungsanlage im Empfängerland die notifizierten Abfälle auch tatsächlich verwerten kann. Nach der geplanten Novelle der EU-Abfallverbringungsverordnung können voraussichtlich zwar Einwände gegen eine Abfallverbringung erhoben werden, wenn die Entsorgungsanlage nicht dem EU-Standard entspricht. In der Praxis wird die Ermittlung der Anlagendaten allerdings sehr schwierig sein. Gründe dafür sind Probleme bei der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsländern (Sprachproblematik) sowie ggf. falsche Angaben über Abfallentsorgungsanlagen.

Somit haben die deutschen Behörden kaum Eingriffsmöglichkeiten, wenn deutsche Umweltstandards durch Abfallverbringung in die neuen Mitgliedsländer umgangen werden.

Das Umweltrecht eignet sich im besonderen Maße für symbolische Politik.

*Beispiel:*

*Den neuen Mitgliedsländern wird das EU-Recht „übergestülpt“, ohne dass diese Staaten das Recht in die Praxis adäquat umsetzen können.*

### **2.3.2.2 Hohe Umweltstandards in Deutschland**

National lässt sich das deutsche Abfallrecht mit seinen im Vergleich zu anderen EU-Staaten hohen Umweltstandards zunehmend schwerer im Vollzug durchsetzen. Es ist mehr als fraglich, ob die EU die hohen deutschen Standards übernehmen und umsetzen kann. Eher ist davon auszugehen, dass Abfälle zunehmend in EU-Staaten mit niedrigeren und kostengünstigeren Standards fließen werden. Dadurch wird der Rahmen für illegale Praktiken zwangsläufig erhöht.

Allgemein stellt ein Experte aus der Wissenschaft die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen Effizienz der hohen deutschen Standards vor dem Hintergrund der angespannten wirtschaftlichen Situation in Deutschland. „Anfang der neunziger Jahre waren die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten nicht so schlecht wie heute. Die Wirtschaft hat mittlerweile im Vergleich zu Standorten in Ausland mit hohen Kosten zu kämpfen. Die Grenze des wirtschaftlich Möglichen ist in Deutschland erreicht. Die neue Deponie-Verordnung ist ein wirtschaftliches Dilemma.“

Andere Experten sind der Auffassung, dass die deutschen Umweltstandards unbedingt durchgesetzt werden müssen. Sofern in den anderen EU-Staaten nicht nachgezogen wird, besteht perspektivisch die Gefahr, dass die deutschen Standards „verpuffen“, also deutsche Anlagen leer laufen.

Das deutsche Abfallrecht stellt sich als „ein Sammelsurium von Vorschriften dar, das sehr schwer nachzuvollziehen ist“. Die „sehr teure“ rechtskonforme Entsorgung ist ursächlich dafür, dass in der Entsorgungspraxis nach billigeren Alternativen

tiven gesucht wird. Es muss ggf. auch daran gedacht werden, die Standards in einigen Bereichen wieder zu senken. Insofern wird an den Gesetzgeber appelliert. Die Polizei hat hier das Problem mit den Vorgaben des Legalitätsprinzips. „Sie kann die Augen nicht zukneifen und muss die Gesetze unmittelbar anwenden“, so die Experten.

Die wirtschaftlich orientierten Experten fordern von der Politik insbesondere einheitliche Standards und einheitliche Abfallkosten in der EU, um Wettbewerbsnachteile entgegen zu wirken. Das ist zwingende Voraussetzung für einen einheitlichen und funktionierenden Markt.

### 2.3.2.3 Entwicklung des EU-Rechts

Durch das Primat des EU-Rechts hängt alles von der Europäischen Rechtsetzung ab. Eine Herabsenkung der deutschen Umweltstandards kann durchaus eine Konsequenz der Harmonisierung der EU-Standards sein. „Der Trend ist von wirtschaftlichen Interessen dominiert.“

Einen wesentlichen Einfluss hat auch die schlechte wirtschaftliche Situation in Deutschland.

Ein konkretes Problem ist die Umsetzung der EU-Verbrennungsrichtlinie in den neuen Mitgliedstaaten. Sie gibt vor, dass für die Mitverbrennung von Abfällen in industriellen Anlagen bei einer Abfallquote von über 15 % die gleichen strengen Emissionsstandards wie bei Müllverbrennungsanlagen bestehen.<sup>50</sup> Die Kraftwerke in den neuen Mitgliedsländern können aber diese Standards über einen längeren Zeitraum hinaus nicht erfüllen.

Ein weiteres Problem wird in der Novelle der EU-Abfallverbringungsverordnung gesehen. Diese soll mit den Regelungen des Europäischen Abfallverzeichnisses harmonisiert werden. Die so genannten Spiegeleinträge<sup>51</sup> des Europäischen Abfallverzeichnisses werden in der Vollzugspraxis zu Schwierigkeiten führen. Die Anwendung von Spiegeleinträgen ist nicht hinreichend kontrollierbar.

Auf EU-Ebene wird befürchtet, dass das EU-Abfallrecht zukünftig immer mehr Öffnungen für nationale Regelungen zulassen wird.

*Beispiel:*

*Durch die Novelle der EU Abfallverbringungsverordnung wird die Liste nationaler Einwandsgründe verlängert. Danach sollen z. B. Einwände erhoben werden können, wenn der Entsorgungsstandard der Anlage im Empfängerland niedriger*

<sup>50</sup> Vgl. Kapitel 3.1.4 „Neue Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie zur Verfügung stehende Entsorgungskapazitäten“.

<sup>51</sup> Spiegeleinträge müssen vom Erzeuger einerseits als gefährlich eingestuft werden, wenn sie schädliche Verunreinigungen aufweisen, andererseits als nicht gefährlich, wenn sie keine nennenswerten Konzentrationen dieser Verunreinigungen enthalten.



*ist als im Exportland. Diese Neuregelung kann den freien Wettbewerb in der EU behindern.*

#### **2.3.2.4 Strafrecht**

Ein Experte weist darauf hin, dass Deutschland in den neunziger Jahren auch eine Vorreiterrolle im Umweltstrafrecht eingenommen hat. „Die EU ist jetzt auf den Geschmack gekommen. Brüssel hat sich verselbständigt“. In diesem Zusammenhang schlägt ein Experte aus der Wissenschaft im Hinblick auf die Verwaltungsakzessorität des deutschen Umweltstrafrechts ein Umweltrechtsmoratorium vor. Ein gesetzlicher Aufschub der Erfüllung der Verbindlichkeiten aus dem derzeitigen Umweltrecht für mindestens zehn Jahre sollte gewährleistet sein.

Die Chancen eines solchen Moratoriums werden jedoch als minimal eingeschätzt. Es wird vielmehr prognostiziert, dass es zu noch höheren ordnungspolitischen Vorgaben kommen wird. „Die ordnungspolitische Klammer wird noch enger und somit wird es für Deutschland als EU-Mitglied noch schwieriger werden.“

Im Hinblick auf hohe ordnungspolitische Vorgaben im deutschen Abfallrecht einschließlich Strafbewehrung wurde auch die Meinung geäußert, dass die de facto unterschiedlichen Standards in der EU insgesamt zu niedrigeren Standards in Deutschland führen werden. Dies wird als ein Versagen der Politik bezeichnet, weil den Strafverfolgungsbehörden in Deutschland über die Verwaltungsakzessorität ein unzureichend definiertes Strafbewehrungsausmaß aufgebürdet wurde, das bei „ordentlichen Vorgaben“ von Seiten der Politik erst gar nicht hätte entstehen dürfen.

Ein positiver Einfluss des EU-Rechts wäre dann gegeben, wenn dadurch die unterschiedlichen Strafvorschriften der EU-Mitgliedsländer vereinheitlicht würden. Dies würde Verfahren mit internationalen Bezügen erleichtern. Insofern wird der Rahmenbeschluss des EU-Rats zur Vereinheitlichung des Umweltstrafrechts in der EU begrüßt.<sup>52</sup>

#### **2.3.3 Rechtsprobleme im Vergaberecht**

Das Vergaberecht ist ein sehr hochwertiges Recht. „Es ist ein schönes Monument.“

Vergaberecht ist Europäisches Recht. Deshalb sind im Vergaberecht in letzter Zeit einige maßgebliche Urteile auf EU-Ebene gefällt worden.<sup>53</sup> „Die Europäische Rechtslage verdichtet sich.“

<sup>52</sup> Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht vom 27.01.2003.

<sup>53</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2 „Konzentrationsprozesse sowie Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Aufgaben und Einrichtungen auf dem deutschen Markt“.

Probleme ergeben sich bei monopolistischen Entwicklungen. Hier müssen aus Wettbewerbsgründen die kartellrechtlichen Schranken greifen.

Die Mehrheit der Experten stellt Vollzugsprobleme in den Vordergrund.

Es werden noch strengere und stringenter Kontrollen des Vergaberechts und bessere Rahmenbedingungen für den Mittelstand eingefordert.

In den Vergabeverfahren muss es auch mehr Transparenz geben.

Andere Experten halten das Vergaberecht für sehr komplex und in seiner Handhabung außerordentlich schwierig.

Im Vergaberecht gibt es nur sehr wenige, spezialisierte Fachanwälte. Ohne entsprechenden fachanwaltschaftlichen Beistand ist eine Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren nicht möglich. Das kann negative vergaberechtliche Folgen haben.

*Beispiel:*

*So ist es vorgekommen, dass ein Fachanwalt in einem Vergabeverfahren zwei Parteien beraten hat – die ausschreibende Partei sowie einen Bieter.*

### **2.3.3.1 Auswirkungen der Vergaberechtsentwicklung auf der kommunalen Ebene in Deutschland**

Besonders kritisch sehen Kommunalvertreter die Ausweitung des Europäischen Vergaberechts auf kommunale Aufgaben. Ziel dieser Ausweitung ist es, mehr Wettbewerb im kommunalen Bereich zu realisieren. Dieser ist traditionell der Daseinsvorsorge verpflichtet. Die öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind durch diese Entwicklung benachteiligt. Einerseits müssen sie sich selber dem Markt gegenüber öffnen. Gleichzeitig dürfen sie aber nicht über ihre eigenen Zuständigkeitsgrenzen hinaus wirtschaftlich tätig sein oder sich an anderen Unternehmen beteiligen.

Es wird die Gefahr gesehen, dass zunehmend die kommunale Infrastruktur dem Europäischen Vergaberecht unterworfen wird. Das bedeutet zum einen, dass die Kommune nicht mehr ihr eigenes (teilprivatisiertes) Unternehmen beauftragen kann, sondern ausschreiben muss. Das kann unter Umständen die Gründung eines kommunalen Zweckverbandes behindern. Zum anderen darf sich ein kommunales Unternehmen nicht an Ausschreibungen beteiligen.

„Private dagegen müssen nicht ausschreiben und können sich ihre Partner frei wählen.“

Die europäischen Vorgaben zur Ausschreibung verhindern, so die Kommunalvertreter, nicht die Gefahr der Korruption. In dieser Hinsicht gibt es keinen Königsweg. Generell werden bessere Kontrollen, mehr Transparenz und Inhouse-Vergaben innerhalb der kommunalen Unternehmen gefordert.

### 2.3.3.2 Hauptproblem Korruptionsanfälligkeit

Das Hauptproblem ist immer noch die Korruptionsanfälligkeit des Vergaberechts. „Es liegt in der Natur der Sache, dass bei großen Wirtschaftsgeschäften Korruption eine Rolle spielt.“ Dies gilt national genauso wie international. Hier ist die Kontrolle das entscheidende Instrumentarium. Allerdings drängt sich hierbei die Frage auf, ob und wie die Rechtsetzung und die Vergabepaxis präventiv wirken können.

Die Probleme in der Praxis sind Verfälschungen, die sich lange etabliert haben. Es ist schwierig, dieser Entwicklung zu begegnen. Das Recht kann hier nur begrenzt wirken. Wichtiger sind Verantwortliche in der Strafverfolgung, die Korruption konsequent bekämpfen. Ebenso wichtig sind konsequente Verantwortliche in der Verwaltung.

Für die Vollzugspraxis wird auf die zehn Gebote zur Korruptionsbekämpfung von Schaubensteiner verwiesen.<sup>54</sup> Insbesondere ist ein unternehmensbezogenes Korruptionskataster erforderlich.<sup>55</sup>

Aus den Korruptionsskandalen in Nordrhein-Westfalen sind die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen. So sollten bei Großprojekten der Abfallentsorgung Obergrenzen für Einzelbeteiligungen eingeführt werden. Daneben sollte die Ausschreibung in mehrere Lose aufgeteilt werden. So wäre gewährleistet, dass am Ende nicht nur ein Bieter alleine zum Zug kommt. Eine bessere (Eigen-)Kontrolle und ein besserer Schutz vor Missständen wären gewährleistet (Aufspaltung der Gesellschaftsanteile). Mehrere Private würden sich auch untereinander kontrollieren. Illegale Absprachen würden deutlich schwerer zu realisieren sein.

Die Politik ist hier in der Pflicht, „den Rahmen zu setzen, der es ermöglicht, dass auch kleinere und mittlere Unternehmen am Bewerbungs- und Vergabeprozess teilnehmen können.“

*Beispiel:*

*Im Rahmen der Ausschreibung des Dualen Systems wird für „offene Ausschreibungsverfahren mit gesplitteten Losen“ plädiert, damit auch kleinere Unternehmen zum Zuge kommen. Angemerkt wird in diesem Zusammenhang, dass die erste DSD-Ausschreibung die bisher größte Dienstleistungsausschreibung in Deutschland war. Hier wird die Hoffnung geäußert, dass es bei der zweiten Ausschreibung auch durch die Splittung der Lose, besser im Sinne der möglichen Beteiligung auch der kleinen Unternehmen werden wird.*

<sup>54</sup> Schaubensteiner: Wachstumsbranche Korruption „10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung“ in BKA-Reihe *Polizei + Forschung*, Wiesbaden 2002, Bd. 22, S. 73 ff.

<sup>55</sup> Nordrhein Westfalen hat zum 01.03.2005 ein Vergaberegister eingeführt. Die Bundesregierung plant mit der Novelle des Vergaberechts eine vergleichbare Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung.

### **2.3.4 Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung im Verhältnis zu den neuen Mitgliedsländern**

Mit der Erweiterung des Binnenmarktes dehnt sich auch der Handel mit gefährlichen Abfällen und so genannten Beseitigungsabfällen erheblich 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. Für lediglich fünf der zehn neuen Mitgliedsländer gelten jedoch Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung.<sup>56</sup>

#### **2.3.4.1 Beurteilung der Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung**

Die Wirksamkeit der Übergangsvorschriften wird sehr stark von den verschiedenen Verhältnissen vor Ort abhängen. Probleme werden diesbezüglich in Polen und der Slowakei, weniger in den baltischen Staaten gesehen. Problematisch ist ferner die Vielzahl der sprachlichen Barrieren.

Einige neue Mitgliedsländer werden als abfallwirtschaftlich nicht so bedeutungsvoll (baltische Staaten) bzw. irrelevant (z. B. Malta) eingeschätzt.

Die Abfallentsorgung in den baltischen Staaten, der Tschechischen Republik und Ungarn wird in der Prognose positiver als die in den anderen neuen Mitgliedsländern beurteilt.

##### **2.3.4.1.1 Grundsätzliche Zustimmung**

Deutschland hat sich sehr für die Übergangsvorschriften eingesetzt. Die Vorschriften stellen einen Kompromiss dar. Sie sind auf Druck Deutschlands im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zu Stande gekommen. Die neuen Mitgliedsländer wollten sie ursprünglich nicht. Mehr war im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nicht durchsetzbar. Intention für Deutschland war, den Anstieg der Abfallexporte zu begrenzen und damit eine Entsorgung unter niedrigen Standards möglichst zu vermeiden. Dies soll auch zum Schutz deutscher Anlagen beitragen.

Aus Sicht deutscher Genehmigungsbehörden für Abfallexporte sind Übergangsvorschriften hilfreich, so die Meinung der Mehrzahl der Befragten. Sie sehen in den Übergangsvorschriften zumindest die Möglichkeit der Untersagung von Abfallexporten. Der überwiegend ökologisch problematischen Entsorgung in den neuen Mitgliedsländern kann somit entgegengewirkt werden. Deutschland will die Regeln der Übergangsfristen stringent anwenden und entsprechende Abfallexporte auch nicht genehmigen.

<sup>56</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg): „Umweltpolitik, Abfallwirtschaft und EU-Erweiterung“, Berlin 2004, S. 59 ff.

Auch die wirtschaftlich orientierten Experten halten die Übergangsvorschriften für grundsätzlich sinnvoll. Entscheidend ist deren Vollzug. Es wird auf die Novelle der Europäischen Abfallverbringungsverordnung hingewiesen. Hier sind neue Einwandsgründe gegen grenzüberschreitende Abfallentsorgungen geplant. Aus Sicht einiger Experten ist das Kriterium Entsorgungsautarkie als Einwandsgrund bei Beseitigungsabfällen zu begrüßen.

Ein Experte hält Übergangsvorschriften für belanglos, da sich die neuen Mitgliedsländer durch Untätigkeit ihre eigenen Fakten schaffen werden. Es mangelt an dem Know-how der dortigen zuständigen Behörden.

#### **2.3.4.1.2 Fehlende Einheitlichkeit**

Die Festlegung der Übergangsvorschriften für lediglich fünf Länder ist jedoch für viele Experten nicht nachvollziehbar und wird negativ bewertet, da für alle neuen Mitgliedsländer die gleichen Rahmenbedingungen gelten sollten. Speziell hinsichtlich der notwendigen Infrastruktur in den neuen Mitgliedstaaten ohne Übergangsvorschriften bestehen erhebliche Bedenken. Hier herrscht offensichtlich ein mangelndes Problembewusstsein. Die Staaten mit Übergangsvorschriften dagegen versuchen sich besser auf die neue Situation einzustellen.

„Übergangsvorschriften im Bereich grenzüberschreitender Abfallverbringung wären für alle zehn Staaten sinnvoll gewesen. Die unterschiedliche Ausprägung ist unverständlich.“

Hierdurch wird u. a. befürchtet, dass die uneinheitliche Regelung der Übergangsvorschriften zu Umgehungsrouuten bei Abfalltransporten führt und dass Transportrouuten über Länder ohne Übergangsvorschriften (z. B. Tschechien) in Länder mit Übergangsvorschriften (z. B. Polen) gewählt werden.

Lediglich für einen Experten hat die unterschiedliche Ausprägung der Übergangsvorschriften ihren Sinn. Die Vorschriften wurden jeweils nur dort platziert, wo es den neuen Mitgliedsländern unmöglich war, EU-Vorgaben zum Stichtag 01.05.2004 erfüllen zu können. Folglich waren die Staaten ohne Übergangsvorschriften am Tag der EU-Osterweiterung in der Pflicht, sämtliche EU-Umwelt-Richtlinien zu erfüllen. Die Standards der neuen Mitgliedsländer wurden im Vorfeld von den einzelnen Staaten selbst beurteilt. Zusätzlich beurteilten sich die neuen Mitgliedsländer gegenseitig. Die EU-Kommission führt die entsprechende Datenbank mit den Einzelbewertungen. Eine solche Transparenz liegt für die „Alt-EU-Länder“ nicht vor. Grundsatz für die Erstellung der Übergangsvorschriften war also, Ausnahmen nur dann zuzulassen, wenn sie benötigt werden. Falls sich nun im Nachhinein die Nichteinhaltung einer Richtlinie zeigen sollte, droht dem entsprechenden Land ein Vertragsverletzungsverfahren.

Aufgrund der unterschiedlichen Übergangsvorschriften müssen die neuen Mitgliedsländer differenziert betrachtet werden.

### **2.3.4.1.3 Staaten mit Übergangsvorschriften**

Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung sind mit den Staaten Lettland, Malta, Polen, Slowakei und Ungarn vereinbart worden.

So regeln beispielsweise die Übergangsvorschriften für Polen, dass alle Abfall-  
exporte, auch die grün-gelisteten (ungefährliche Abfälle zur Verwertung), notifi-  
ziert werden müssen. Polen ist damit der einzige EU-Staat, der die Notifizierungs-  
pflicht auf grün-gelistete Abfälle ausgedehnt hat. Diese Regelung gilt bis 2012.  
Sie wird als „überzogen“ beurteilt und ist mit einem Nachteil für Polens Entsor-  
gungswirtschaft verbunden, da vermutet wird, dass die Abfälle vermehrt in neue  
Mitgliedsländer ohne Übergangsvorschriften verbracht werden.

Zudem führt diese Regelung zu Kapazitätsengpässen bei den polnischen Geneh-  
migungsbehörden, worunter auch die Bearbeitung von Notifizierungen gefähr-  
licher Abfälle leiden wird. Werden Notifizierungsanträge innerhalb einer Frist  
von 30 Tagen nicht beantwortet, dürfen die Abfälle nach der EU-Abfallverbrin-  
gungsverordnung mit einer so genannten „stillschweigenden Genehmigung“ ver-  
bracht werden. Es ist davon auszugehen, dass die polnische Genehmigungs-  
behörde für Notifizierungen der Flut von Notifizierungen nicht gewachsen sein  
wird.

Anhand einer Liste der polnischen Entsorgungsanlagen<sup>57</sup> kann der Entsorgungs-  
weg zumindest nach der Papierlage nachvollzogen und ggf. untersagt werden.  
Dies gilt allerdings nicht für Deponien. Für sie wurden keine Regelungen getrof-  
fen, was bedeutet, dass alle polnischen Deponien beliefert werden dürfen, sofern  
das Notifizierungsverfahren durchgeführt wurde.

Einige Experten befürchten, dass die mit Polen vereinbarten abfallrechtlichen  
Übergangsfristen aufgrund von Kontrollproblemen in der Praxis nicht greifen  
werden. „Die polnische Umweltverwaltung ist mit der Anwendung des EU-recht-  
lichen Instrumentariums insgesamt überfordert.“

### **2.3.4.1.4 Staaten ohne Übergangsvorschriften**

Keine Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung  
sind mit den Staaten Tschechien, Litauen, Estland, Zypern und Slowenien verein-  
bart worden.

Das bewerten einige Experten negativ. Für Staaten ohne Übergangsvorschriften  
ist die Gefahr größer, dass Abfälle in dafür nicht zugelassene Anlagen verbracht  
werden. Einwände gegen geplante Verbringungen können nur für Anlagen in Mit-  
gliedsländern mit Übergangsvorschriften erhoben werden, während in Staaten  
ohne Übergangsvorschriften Einwände gegen Notifizierungen aus Unkenntnis

---

<sup>57</sup> Vgl. Leitfaden des BMU: Abfallwirtschaft und EU-Erweiterung, 2004, S. 14 ff.

der dortigen Entsorgungsanlagen nicht erhoben werden können. In diesen Staaten kommt es ganz entscheidend auf den Vollzug vor Ort an.

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass, wie bereits erwähnt, Abfälle über Staaten ohne Übergangsvorschriften unkontrolliert weiterverbracht werden – entweder in andere neue Mitgliedsländer oder in Nicht-EU-Staaten Osteuropas.

Für Tschechien wären nach Meinung einiger Experten Übergangsvorschriften dringend erforderlich gewesen.

Die tschechische Regierung prüft derzeit, ob nicht nachträglich Übergangsvorschriften eingeführt werden sollen, da dort die Dimension der Problematik zwischenzeitlich erkannt worden ist.

Andere Experten halten fehlende Übergangsvorschriften für unproblematisch.

Dass für Tschechien keine Übergangsvorschriften hinsichtlich grenzüberschreitender Abfallverbringung vereinbart wurden, ist kein wesentliches Problem. Das dortige Rechtssystem ist gut ausgebildet. Es besteht eine relativ hohe Rechtssicherheit. Das Land ist dicht besiedelt und das Umweltbewusstsein sehr sensibel. Im Hinblick auf die Slowakei wären fehlende Übergangsvorschriften ein größeres Problem.

Hinsichtlich Sloweniens wird von guten technischen Standards ausgegangen. Das Land ist westlich orientiert und hat sich bereits an westliche Standards angeglichen.

#### **2.3.4.1.5 Vollzugsprobleme**

Die Intention der Übergangsvorschriften ist auch der Schutz der neuen Mitgliedsländer. Die Vorschriften stehen und fallen aber mit den Kontrollen. Die maßgeblichen Defizite liegen im Vollzug. Die neuen Mitgliedsländer haben es versäumt, sich richtig auf den EU-Beitritt vorzubereiten. Die Strukturen sind erst im Aufbau. Es gibt neben Personalmangel eine hohe Personalfluktuationsrate. Zudem besteht die Gefahr, dass qualifizierte Mitarbeiter in die Wirtschaft abwandern.

Fast alle Experten bewerten den Vollzug des Abfallrechts in den neuen Mitgliedsländern gänzlich negativ. Das Abfallrecht ist sehr komplex und bürokratisch. Hierfür ist die Verwaltung vor Ort nicht „trainiert“. Angesichts vielfältiger anderer Probleme haben Umweltaspekte nicht die erste Priorität. Nach „praktischen Erfahrungen“ mit Verwaltungsbehörden in den EU-Osterweiterungsländern ist kein ausreichender Vollzug der Übergangsvorschriften gewährleistet. Kontrollen werden nicht stattfinden bzw. ins Leere laufen. Auch kann es im Fall von Kontrollen zu Verdrängungseffekten in andere neue Mitgliedsländer kommen.

Bezüglich Lettlands wird in diesem Zusammenhang auf die Mafia-Problematik vor Ort hingewiesen, die jegliche Kontrolle „ad absurdum“ führt.

#### **2.3.4.1.6 Problematik effizienter (Transport-) Kontrollen**

Die uneinheitlichen Regelungen bezüglich Abfallverbringungen in die neuen Mitgliedsländer machen eine effektive Kontrolle auf der Straße praktisch unmöglich. Auch wenn für die Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde die unterschiedlichen Übergangsvorschriften noch nachvollziehbar sind, kann bei einer Straßenkontrolle nicht davon ausgegangen werden, dass Mitarbeiter des Bundesamtes für Güterverkehr, des Zolls oder der Polizei entsprechend speziell im Abfallrecht geschult sind, um die differenzierten Regelungen der Abfallarten in Verbindung mit den Übergangsvorschriften in den einzelnen Staaten korrekt anwenden zu können.

In Konsequenz der fraglichen Umsetzung der Übergangsvorschriften und der vorgesehenen geringen Eingriffsmöglichkeiten müssen andere Kontrollmechanismen verschärft werden.

### **2.3.5 Prognose mit innerdeutscher und europäischer Blickrichtung**

#### **2.3.5.1 Prozess der Angleichung der Umweltstandards in den neuen Mitgliedsländern**

Die Expertenprognosen hinsichtlich des Anpassungszeitraumes reichen von mindestens 10 bis 30 Jahren. Insbesondere ist die jüngere Generation gefordert. Mit Blick nach Ostdeutschland wird deutlich, dass dort die Standards 15 Jahre nach der Wende noch nicht vollständig angeglichen sind. Übergangsvorschriften von fünf Jahren werden in diesem Zusammenhang als zu kurz erachtet. Nach Ablauf der Übergangsvorschriften sollte nach Meinung der Befragten unbedingt eine Prüfung erfolgen, um möglicherweise Verlängerungen der Übergangsvorschriften zu vereinbaren.

Für einen zügigen Anpassungsprozess reichen die Finanzmittel der EU nicht aus. Das Tempo der Angleichung hängt von den zukünftigen politischen Machtverhältnissen in der EU ab. Hier stellt sich die Frage, in welche Richtung sich die Standards angleichen werden, an die westlichen oder eher an die östlichen Standards. „Zu der Frage, wer die Standards setzt, hängt viel von der Haltung Deutschlands und Frankreichs ab.“

Hinsichtlich der Umsetzung des EU-Rechts wird kritisch angemerkt, dass die EU grundsätzlich nur formal prüft, ob EU-Recht in nationales Recht umgesetzt wurde. Der Vollzug und die Standards vor Ort, insbesondere in den neuen Mitgliedsländern, stehen somit nicht auf dem Prüfstand der EU. Das liegt in der Verantwortung und der eigenen Einschätzung der jeweiligen Mitgliedsländer.



### **2.3.5.2 Kriminalitätsentwicklung**

Die illegalen Abfalltransporte werden zunehmen, weil die Zollkontrollen wegfallen. Die sich neu ergebenden EU-Ostgrenzen zu Russland, etc. sind unmöglich zu sichern. Hieraus ergeben sich viele Möglichkeiten für illegale Exporte in Nicht-EU-Staaten, z. B. Export von FCKW-haltigen Altkühlgeräten. Weitere Probleme werden im Bereich Intrahandel mit Tiermehl, Klärschlamm und Shredderleichtfraktion gesehen.

Darüber hinaus wird auf die neuen Medien und Kommunikationsmöglichkeiten hingewiesen. Das Internet eröffnet wie in jedem Bereich auch in der Abfallbranche legale und illegale Märkte (z. B.: Abfallbörsen). Um auf die Spur von illegalen Abfallentsorgungen zu kommen, sollte das Medium Internet mehr von Kontrollbehörden und den Umweltfachdienststellen der Polizei genutzt werden.

Ein Experte aus dem Bereich der Strafverfolgung warnt vor einer „massiven Abwanderung“ in den Osten. Deutsche Straftäter werden die dortige Schattenwirtschaft und den „rechtsfreien Raum“, was den faktischen Vollzug angeht, nutzen. Das gilt für alle Kriminalitätsfelder. „Erlebt haben wir das bereits nach der Wiedervereinigung, als die neuen Bundesländer von westdeutschen Straftätern (z. B. Anlagebetrütern) „überrannt“ wurden.“

## **2.4 Kontrolldefizite**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung warnt für den Bereich grenzüberschreitender Entsorgungen vor fortbestehender verdeckter Kriminalität und kritisiert die geringe Kontrollintensität im EU-Intrahandel.

*Zitate:*

„Scheinverwertung ist gängige Praxis“

„Abfallwirtschaftliche Entwicklung ist eine Perversion der Verwertungswirtschaft“

### **2.4.1 Gefahr illegaler Exporte in Anlagen der neuen Mitgliedsländer**

Die Gefahr illegaler Exporte von gefährlichen Abfällen in dafür nicht zugelassene Abfallentsorgungsanlagen der neuen Mitgliedsländer wird von allen Experten gesehen. Die Mehrheit beurteilt die Gefahr als sehr hoch.

Aussagen wie:

- „Die Gefahr ist gegeben, sie ist mit den Händen greifbar, insbesondere durch den Wegfall der Grenzkontrollen.“
- „Der Anreiz ist extrem groß, deliktisch zu handeln.“

- „Bis sich die Standards angeglichen haben, wird es Fälle des § 326 StGB geben.“
- „Es wird ein großes Dunkelfeld geben.“

bestätigen dies.

Nach Erfahrungen aus der „Nachwendezeit“ werden sich analoge Entwicklungen ergeben.

*Beispiel:*

*Es wird auf den Fall der Firma EUMET (ehem. Hauptverhandlung LG Frankfurt, bestätigt durch BGH-Entscheidung) hingewiesen. Hier wurden u. a. illegal Abfälle aus dem Metallrecycling (Shredderleichtfraktion) in großem Umfang auf Altdeponien der neuen Bundesländer verbraucht.*

Auch im Hinblick auf die EU-Osterweiterung wird im Bereich der Sonderabfälle insbesondere die im großen Umfang anfallende Shredderleichtfraktion aus der Metallrecyclingwirtschaft weiterhin Probleme verursachen.

Zwei Experten bewerten die Gefahr einer Schleusung von deutschen Abfällen in Anlagen der neuen Mitgliedsländer genauso hoch wie die Gefahr einer Schleusung in inländische Anlagen bzw. in Anlagen anderer westlicher EU-Staaten.

Perspektivisch werden wiederholt Probleme mit Anschlussexporten aus den neuen Mitgliedsländern in die östlichen Nicht-EU-Staaten (z. B.: Ukraine) gesehen. Hier werden keine effizienten Kontrollverfahren vermutet. Dieses Problem kann in der Praxis größer sein als eine Schleusung in die neuen Mitgliedsländer.

#### **2.4.1.1 Motiv Gewinnmaximierung**

Mit dem „ausschlaggebenden“ Antrieb der Gewinnmaximierung („Ökonomie vor Ökologie“) werden alle sich bietenden Möglichkeiten ausgenutzt werden. Im Einzelfall wird der wirtschaftliche Ertrag mit dem Strafverfolgungsrisiko abgewogen.

Die Preisspanne zwischen Beseitigungs- und Verwertungsverfahren sowie den Entsorgungskosten im In- und Ausland klafft weit auseinander. Hinzu kommt das geringe Lohnniveau in den neuen Mitgliedsländern. Es ist davon auszugehen, dass die Deponierung dort deutlich kostengünstiger ist.

„Der Anreiz ist immer dann groß, wenn es ums Geld geht. Je größer die Profitaussichten, umso geringer sind die Hemmungen.“

Kommunalvertreter sehen die Gefahr illegaler Praktiken allerdings hauptsächlich auf Seiten der privaten Unternehmen, die Sonderabfälle entsorgen. „Kommunen handeln nicht profitorientiert.“

Die Kosten der sehr viel teureren Nachsorge, die durch illegale Entsorgungen entstehen, werden auf die Allgemeinheit verlagert. „Der verspätete volkswirtschaftliche Schaden ist immens.“<sup>58</sup>

### 2.4.1.2 Modus Operandi

Die Praktiken der Scheinverwertung und des Umdeklarierens gelten auch im Bereich der gefährlichen Abfälle.

Scheinverwertungen finden an Örtlichkeiten statt, die von außen nicht wahrgenommen werden können, da es in diesem Bereich „keine direkt geschädigten Personen und damit keine potenziellen Anzeigenerstatter gibt“. Scheinverwertung kann z. B. leicht durch Heruntermischen von schadstoffbelasteten Stoffen realisiert werden.

Generell wird der Modus Operandi der Umdeklaration gefährlicher Abfälle als grün-gelisteter Abfall (nicht notifizierungspflichtig) oder frei handelbares Wirtschaftsgut zunehmen. Grün-gelistete Abfälle sowie Wirtschaftsgüter unterliegen keinem abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren und fallen grundsätzlich unter den Freien Warenverkehr.

Dagegen werden angemeldete Exporte von notifizierungspflichtigen Abfällen (gelb und rot gelistete Abfälle) im Rahmen des Notifizierungsverfahrens von den deutschen Behörden streng geprüft. Die Prüfung schließt – zumindest formal – die Anlagengenehmigung des Entsorgers in einem neuen Mitgliedstaat mit ein. Sofern die Anlage keine ausreichende Genehmigung besitzt, werden die Exporte nicht genehmigt. Dabei wird davon ausgegangen, dass in den neuen Mitgliedsländern auch in diesem Bereich Kontrollen durchgeführt werden.

*Beispiel:*

*In Bundesländern mit Andienungspflichten für Sonderabfälle ist ebenfalls eine illegale Entsorgung von Sonderabfällen grundsätzlich nur außerhalb des „Überwachungsregimes“ möglich. Entsprechende Erfahrungswerte liegen einem Vertreter der Strafverfolgung vor.*

Als ein weiterer möglicher Modus Operandi wird der Aufbau von Scheinverwertungsanlagen als Zweigniederlassungen oder Tochterfirmen deutscher Unternehmen in den neuen Mitgliedsländern genannt. Ziel ist beispielsweise eine anschließende Billigdeponierung vor Ort.

„Illegale bzw. falsch deklarierte Transporte werden hauptsächlich nachts oder an Wochenenden durchgeführt.“

Ein Experte weist auf „alte Seilschaften“ in den neuen Mitgliedsländern aus der Kommunisten-Ära hin. „Es ist von mafiösen Oststrukturen auszugehen.“

---

58 Vgl. auch Kapitel 2.2.2.6 „Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft“.

### 2.4.1.3 Kontrollaspekte

Der Vollzug durch die Kontrollbehörden wird überwiegend als defizitär beurteilt. Einig sind sich die Experten darin, dass die Entwicklung einzig und allein von der Kontrollintensität abhängt.

Durch einen guten Gesetzesvollzug kann vieles im Vorfeld verhindert werden. Daneben kommt es auch darauf an, wie sich der Vollzug in den neuen Mitgliedsländern entwickelt. Es gibt bereits Kooperationen unter den zuständigen Überwachungsbehörden. Allerdings gehen die meisten Experten hier von enormen Kontrolldefiziten aus.

Es ist auch fraglich, ob der in Deutschland zur Verfügung stehende Personalkörper eine allgemeine Kontrolldichte gewährleisten kann. Verkehrskontrollen durch Zoll und BAG gestalten sich schwierig. Es ist schwer, vor Ort die Art und Eigenschaft eines Abfalls, gefährlich oder ungefährlich, zu überprüfen. Eine analytische Probenuntersuchung vor Ort ist praktisch nicht möglich und der Abfall in seiner Gefährlichkeit nicht einstuftbar. Im Rahmen von Stichproben werden gefälschte Papiere nicht erkannt. Die Manipulationsmöglichkeiten sind hoch und das Entdeckungsrisiko gering.

Für die Kontrolle der grenzüberschreitenden Abfallentsorgung ist, so die Experten, eine bessere rechtliche Handhabe notwendig, z. B. im Rahmen der Novelle der EU-Abfallverbringungsverordnung.

National müssten mehr Kontrollen beim Abfallerzeuger stattfinden. Das ist nach Auffassung einiger Experten politisch nicht umsetzbar, da der Deregulierungsprozess dem entgegensteht.

*Beispiel:*

*Die Vorschriften zur Abfallbilanzierung in den Betrieben eröffnen „einfache“ Manipulationsmöglichkeiten. Die Qualität der Kontrolle seitens der Behörden ist mangelhaft. Eine systematische Kontrolle findet bekanntermaßen nicht statt. Das eröffnet Raum für illegale Praktiken.*

Tatsächlich nehmen die Kontrollen sogar ab. Das Zurückfahren der Kontrollen wird als „schlimm“ bewertet.

*Beispiel:*

*Die effektive Kontrolle ist in Baden-Württemberg im letzten Jahrzehnt stark zurückgegangen. Es findet immer mehr „Papierkontrolle“ statt. Die Kontrolle vor Ort erfolgt nur noch bei einem konkreten Anlass. Hinzu kommt eine Verschlingung der Verwaltung in Baden-Württemberg, die Vollzugsdefizite mit sich bringt. Die Elemente Eigenverantwortung, Eigenkontrolle und Zertifizierung der Unternehmen haben die Überwachung weiter zurückgedrängt. Reorganisation und Zentralisierung der Verwaltung führen dazu, dass Fachwissen der Mitarbeiter „auseinander gerissen“ wird.*

## 2.4.2 Gefahr illegaler Exporte in so genannte wilde Abfalllager in den neuen Mitgliedsländern

Die Gefahr wilder Abfalllager wird von den meisten Experten als hoch eingeschätzt. „Wilde Abfalllager wird es zuhauf geben. Es gibt keine Chance, das zu verhindern.“ Die Gefahr ist ausgeprägter als die Gefahr der Schleusung in Entsorgungsanlagen.

Die Entwicklung wird analog zu der Situation in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung gesehen.<sup>59</sup>

Die Unkenntnis von Behörden und Privatpersonen in den neuen Mitgliedsländern wird ausgenutzt werden. „Die Gefahr der Ablagerung auf wilden Deponien ist grenzenlos, weil der Modus Operandi sich leicht realisieren lässt.“

*Beispiel:*

*In der Nachwendezeit entstanden zahlreiche „wilde“ Altreifenlager auf angepachteten Grundstücken.*

Als mögliche Täter kommen eher kleinere Unternehmen in Betracht, die mit legalen Mitteln dem Kostendruck nicht standhalten können. Die Gefahr von wilden Abfalllagern ist in großen Flächenstaaten am meisten ausgeprägt. Hier kommt vor allen Dingen Polen in Betracht. „Polen hat eine große Korruptionsproblematik, ist dünn besiedelt und hat zahlreiche arme Industriegebiete. In Polen stehen viele Bauernhöfe und Firmenlagerhallen leer.“ Aber auch für Tschechien und die Slowakei wird diese Gefahr gesehen.

Im Hinblick auf wilde Abfalllager ist nach Meinung der Experten ein zunehmendes Umweltbewusstsein in den neuen Mitgliedsländern zu beobachten. Jedoch gibt es für die Menschen andere, vordringlichere Probleme. An erster Stelle rangieren die wirtschaftlichen Probleme. Den persönlichen Wohlstand fördern geht vor Umweltschutz.

Teilweise werden die wilden Abfalllager, so ein Experte, auch mit Wissen der Eigentümer entstehen. Durch das immense Preisgefälle im Vergleich zu den westlichen EU-Staaten ist der Anreiz für eine derartige Praxis sehr hoch.

Es kommt darauf an, wie schnell und in welcher Form die neuen Mitgliedsländer auf wilde Abfalllager reagieren. Aufgrund der in Deutschland nach der Wiedervereinigung gemachten Erfahrungen müssten auch in den neuen Mitgliedslän-

---

<sup>59</sup> Vgl. ehemalige Problematik der so genannten „12-Monatsanlagen“ in § 1 der 4. BImSchV. Die Regelung erlaubte von 1993 bis 2001 den Betrieb von Anlagen zur Abfallbehandlung und -lagerung für einen Zeitraum von einem Jahr ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung, was vielerorts zu wilden Abfalllagern führte. Für die Entsorgung musste grundsätzlich die Allgemeinheit aufkommen, weil die Verursacher regelmäßig durch Konkurs nicht mehr entsorgungspflichtig gemacht werden konnten und eine Ersatzvornahme durch den Grundstückseigentümer regelmäßig an dessen Zahlungsunfähigkeit scheiterte.

den Sicherheitsleistungen von den Anlagenbetreibern verlangt werden, so die Forderung eines Experten. Andere Lösungsmöglichkeiten werden nicht gesehen.

Das Problem der wilden Abfalllager wird von einem Experten auch in den alten EU-Staaten wie beispielsweise Irland oder Griechenland gesehen. Es ist eine Frage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung und eine Frage der Umsetzung der entsprechenden Vorschriften. „Generell hat man den Eindruck, dass die abfallrechtlichen Vorgaben in den alten EU-Staaten schlecht umgesetzt werden. Aus deutscher Sicht stellen die EU-10-Staaten eventuell ein Umweltproblem dar. Aus EU-Sicht sind die EU-15-Staaten bereits ein riesiges Umweltproblem.“

Einige Experten beurteilen die Gefahr wilder Abfalllager nicht so hoch. Sie sind der Meinung, dass vermutlich keinerlei Bedarf an wilden Abfalllagern besteht, da bereits für offizielle Ablagerungsstellen extrem niedrige Umweltstandards gelten. „Dadurch sind legale Möglichkeiten einer umweltschädlichen Entsorgung gegeben.“

### **2.4.3 Entwicklung der in der PKS registrierten Kriminalität nach § 326 StGB**

Seit 1999 ist nach der PKS ein stetiger Rückgang der Fallzahlen im Bereich unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen nach § 326 Abs. 1 StGB zu verzeichnen.<sup>60</sup>

Die grenzüberschreitende Verschiebung von gefährlichen Abfällen nach § 326 Abs. 2 StGB wurde 1994 unter Strafe gestellt. Nahezu zeitgleich erfolgte der Wegfall von Grenzkontrollen im Warenverkehr des EU-Intrahandel. Das registrierte Fallaufkommen ist seit Beginn der Erfassung 1996 gering.

Nach Meinung der Experten kommen drei Ursachen für den Rückgang der Fallzahlen nach § 326 Abs. 1 StGB in Frage:

- Tatsächlicher Rückgang der Fallzahlen
- Geschickteres Vorgehen auf der Täterseite/Dunkelfeldproblematik<sup>61</sup>
- Rückgang der Kontrollen/Kontrolldefizite<sup>62</sup>

Der tatsächliche Rückgang wird mit dem breiten Spektrum des Entsorgungsangebots, der Weiterentwicklung von Entsorgungstechniken und dem insbesondere für Verwertungsabfälle niedrigen Preisniveau begründet. Für Abfallbesitzer besteht gegenwärtig kein wirtschaftlicher Anreiz für illegale Entsorgungen. Dazu kommt, dass sich die Unternehmen an die Spielregeln des KrW-/AbfG gewöhnt

<sup>60</sup> Vgl. Anhang III „Statistiken und Übersichten“, PKS-Auszug Umweltkriminalität.

<sup>61</sup> Vgl. Kapitel 2.4.4 „Dunkelfeldproblematik“.

<sup>62</sup> Vgl. Kapitel 2.4.5 „Vollzugsdefizite“.

haben. „Der Markt ist geordneter“. Diese Situation kann sich aber durchaus ab dem 01.06.2005 wieder ändern.

Zudem sind die Abfallmengen rückläufig, weil Abfälle beim Erzeuger sauberer getrennt werden und zunehmend Vermeidungstechniken greifen. Rückblickend gab es nach der Wende eine Umbruchphase auf dem Markt. In dieser Phase der Liberalisierung Ostdeutschlands hatte die Kriminalität zugenommen.

Beispielhaft wird auf den Fall der Unternehmensgruppe Jungehülsing hingewiesen, in dem u. a. Abfälle nach Brandenburg verschoben wurden.<sup>63</sup>

*Weiteres Beispiel:*

*In den neunziger Jahren waren die PKS-Zahlen in Berlin angestiegen. Es gab zu wenig Entsorgungsanlagen und es entstanden Entsorgungsengpässe. Berlin erlebte einen Bauboom mit entsprechendem Anstieg der Abfälle. In den ehemaligen LPG im Umland entstanden viele illegale Abfalllager.*

Mittlerweile hat eine Marktberreinigung stattgefunden. „Die wilden Zeiten der kriminellen Kleinunternehmer und ungenehmigten Verbrennungsanlagen sind vorbei.“ Die Verwertungsindustrie ist etabliert, kleine Unternehmen aufgekauft oder pleite. Die Umbruchphase ist abgeschlossen.

Große Unternehmen können sich illegale Praktiken nicht leisten. Aufgrund der gesellschaftlichen Wahrnehmung wäre so etwas ökonomisch nicht reizvoll (Reputationsverlust). Eine gewisse Eigenkontrolle der Wirtschaft resultiert auch aus der intensiven Beobachtung durch Konkurrenten.

International hat es lange keine spektakulären Fälle gegeben, das ist ein Zeichen, dass die EU-Abfallverbringungsverordnung greift. Auch die Ordnungswidrigkeiten sind in den letzten Jahren zurückgegangen.

Ein Experte führte in diesem Zusammenhang an, dass „die Verschärfung des StGB (hohes Strafmaß wirkt abschreckend!) greift, die Kontrollsysteme effektiver ausgestaltet sind und das Umweltbewusstsein zugenommen hat.“

#### **2.4.4 Dunkelfeldproblematik**

Im Bereich der Abfallwirtschaftskriminalität wird EU-weit von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen.

Diese Aussage wird durch die Experten bestätigt.

Als Ursache wird u. a. die professionelle Tatbegehungsweise angeführt, indem sich beispielsweise die Akteure auf Kontrollen einstellen und ihr Vorgehen entsprechend tarnen. „Plumpe Vorgehensweisen sind grundsätzlich nicht mehr anzutreffen, weil die Konkurrenz den Markt mit Argusaugen beobachtet.“

---

<sup>63</sup> Ermittlungsverfahren der StA Frankfurt/M.

#### **2.4.4.1 Größe des Dunkelfeldes unbekannt**

Das Ausmaß des Dunkelfeldes ist schwer zu beurteilen. Ein Dunkelfeld gab es in diesem Bereich schon immer. „Die Abfallbranche ist historisch ein schmutziger Bereich.“ Auch im Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringungen liegen keine ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen vor. Die Statistik für Rückfuhren im Fall von entdeckten illegalen Verbringungen lässt aufgrund des geringen quantitativen Umfangs keine Rückschlüsse auf das Dunkelfeld zu.

Nach Meinung eines Experten entspricht selbst die Erfassung der grenzüberschreitenden Abfallentsorgungen zwischen Deutschland und einzelnen neuen Mitgliedsländern augenscheinlich nicht der Realität.

Ein anderer Experte weist in diesem Zusammenhang auf eine Untersuchung über Anzeigeerstanter von Umweltdelikten in Rheinland-Pfalz hin. Dabei wurde festgestellt, dass in ländlichen Gebieten häufig Bürger oder Polizei selbst Anzeigen erstatten (z. B.: Umweltdelikte durch Landwirte). „Die Kriminalität ist dort wahrnehmbarer als in Ballungsgebieten.“ In Ballungsgebieten dagegen werden kaum Anzeigen gegen Industrie, Gewerbe oder Handwerk erstattet. Als Grund dafür gilt, dass diese Kriminalität für den Bürger nicht sichtbar ist, sie findet innerbetrieblich („hinter Mauern“) statt. Die Straftaten werden dort auch professioneller durchgeführt.

#### **2.4.4.2 Politische Einflussnahmen**

Andere Experten weisen auf politische Einflussnahmen hin. Der Freie Warenhandel ist oberste Maxime. Kontrollen dürfen diese Maxime nicht behindern. „Teilweise wird ein effizienter Verwaltungsvollzug durch die Politik behindert.“ „Anstatt effizienter Kontrolle wird das Kooperationsprinzip bevorzugt.“

Die derzeitige Wirtschaftsdebatte in Politik und Bevölkerung hat das lange Zeit priorisierte Thema Umweltschutz in den Hintergrund gedrängt. Aufgrund der zurückgegangenen Aufmerksamkeit bezüglich Umweltdelikte werden weniger Anzeigen erstattet.

Ein Experte führt parteipolitische Aspekte an.

*Beispiel:*

*Seit die Grünen in Berlin mitregieren, gehen die Strafanzeigen aus dieser Richtung zurück. In Zeiten der Opposition wurden in Berlin zahlreiche Strafanzeigen wegen Umweltdelikten durch die Partei/Angehörige/Anhänger erstattet.*

Auch wird vermutet, dass kommunales Eigeninteresse einen Faktor für die Dunkelfeldproblematik darstellt. Die deutschen Altdeponien werden von den Kommunen betrieben. Einige Kommunen lassen es aus politischen Gründen offensichtlich zu, dass auch Sonderabfälle dort illegal abgelagert werden. Hier wird bewusst nicht eingegriffen.



### **2.4.4.3 Mangelnde Kontrolldichte**

Das Dunkelfeld ist gleichzusetzen mit Kontrolldefiziten. Umweltkriminalität ist Kontrollkriminalität. Das Dunkelfeld hängt ursächlich von der Kontrolldichte ab. Das vorliegende vermutete hohe Dunkelfeld ist somit Ausdruck der geringen Kontrolldichte.

Ausschlaggebend für die fehlende Kontrolle ist der Personalmangel in der Verwaltung. Darüber hinaus haben die Kontrollsysteme wie z. B. das Notifizierungs- oder Begleitscheinsystem den Nachteil, dass sie überwiegend von ordnungsgemäß handelnden Entsorgungen genutzt werden. Die „schwarzen Schafe“ verwenden die vorgeschriebenen Überwachungssysteme nicht und umgehen so die Genehmigungsbehörden.

Im Vergleich zu den Abfalldelikten wird das Dunkelfeld bei Gewässerverunreinigung nicht so hoch beurteilt. Hier haben die Maßnahmen in den achtziger und neunziger Jahren gegriffen und für einen tatsächlichen Rückgang der Fälle gesorgt.

### **2.4.5 Vollzugsdefizite**

Die meisten Experten sehen Vollzugsdefizite in der Strafverfolgung.

#### **2.4.5.1 Vollzugsdefizite bei der Polizei**

Ein Experte aus der Strafverfolgung kritisiert den im Vergleich zu anderen Deliktsbereichen niedrigen Stellenwert der Bekämpfung von Umweltkriminalität bei der Polizei, was sich im Personaleinsatz sowie in den technischen und finanziellen Mitteln ausdrückt. Notwendig ist qualifiziertes und engagiertes Personal.

Umweltkriminalität ist „Holkriminalität“. In den Bundesländern, in denen die Umweltermittlungsdienststellen stark reduziert wurden, sinken auch die Fallzahlen. Das erklärt auch den Bundestrend. Dort, wo der Personalansatz bleibt oder ausgebaut wird, bleiben die Fallzahlen konstant.

*Beispiel:*

*In Rheinland-Pfalz gibt es entgegen dem Bundestrend keinen Rückgang der Fallzahlen für Straftaten nach § 326 Abs. 1 und 2 StGB. Die Ursache liegt im Personaleinsatz der Polizei, der in den vergangenen Jahren nicht so stark abgebaut wurde. In Rheinland-Pfalz werden auch gezielte Aktionen gefahren.*

In diesem Zusammenhang kritisiert ein Experte die hohe Personalfluktuation bei dem polizeilichen Fachpersonal.

Von einigen Experten wird die unzureichende Spezialausbildung der Polizei angeführt. „Es mangelt an Spezialisten bei der Polizei. Laien können sich nichts

Schwieriges zumuten, also kommt es zur inneren Kündigung.“ Daraus resultiert eine „mangelnde Problemwahrnehmung“.

Besonders hervorgehoben werden die polizeilichen Defizite im Bereich der Rechtskenntnisse und der Rechtsanwendung. Die Anwendung abfallrechtlicher Vorschriften der uniformierten Polizei funktioniert am besten bei den Einheiten, die auch gefahrgutrechtlich beschult sind.

Hinzu kommt der Aspekt der technischen Beweisführung. Hier ist man auf die Hilfe von Sachverständigen (Fachbehörden, Labors) angewiesen. Das gilt insbesondere bei der Durchführung von Abfalltransportkontrollen.

Es wird die Forderung erhoben, die polizeiliche Kontrolldichte zu erhöhen. Dies muss seitens der Politik forciert werden.

Nach Erfahrungen aus der polizeilichen Praxis müssen Kontrollen bundeslandübergreifend koordiniert durchgeführt werden, da nur auf dieser Basis Abfallströme aufgedeckt werden können. Vor Ort muss eine Überprüfung der mitgeführten Abfalltransportpapiere und ein Abgleich mit den tatsächlich transportierten Stoffen durch Spezialisten stattfinden.

Hierfür werden mehr gesetzliche Kompetenzen für die Polizei im Bereich der abfallrechtlichen Überwachung gefordert. Eine Erweiterung der gesetzlichen Kompetenz für die Polizei ist allerdings schwer zu realisieren, da sich die Bundesländer nicht einig sind. Zum Beispiel waren die Bundesländer dagegen, 1994 die Polizei mit in § 5 Abfallverbringungsgesetz aufzunehmen.<sup>64</sup> Aus Sicht des Bundes wäre jede Steigerung der Kontrolldichte im Bereich grenzüberschreitender Abfallverbringung zu begrüßen. In anderen EU-Staaten hat die Polizei ausreichende Vollzugskompetenzen bei Abfallkontrollen (z. B. Niederlande). Im Hinblick auf bilaterale Kooperationsformen wäre eine bundesweite Regelung begrüßenswert.

#### 2.4.5.2 Status Quo ist ausreichend

Demgegenüber sehen einige Experten keine wesentlichen Vollzugsdefizite bei der Polizei.

*Beispiel:*

*So hat sich beispielsweise das System Wirtschaftskontrolldienst (WKD) in Baden-Württemberg bewährt. Es finden Kontrollen vor Ort statt, die Mitarbeiter ver-*

<sup>64</sup> Der Geltungsbereich des Abfallverbringungsgesetzes ist die grenzüberschreitende Abfallverbringung. § 5 regelt die Mitwirkung von anderen Behörden bei Kontrollen, die grundsätzlich bei den Umweltfachbehörden der Länder liegt. Eine Ermächtigung zur Mitwirkung ist nur dem Bundesamt für Güterverkehr und den Zollbehörden zugeschrieben. Auch im Bereich inländischer Entsorgungsvorgänge haben lediglich die Bundesländer Hamburg, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hessen die Polizei für abfallrechtliche Kontrollen nach dem jeweiligen Landesabfallrecht ermächtigt.

*fügen über eine Spezialausbildung und die entsprechende technische Ausrüstung. Kritisch werden allerdings Planungen gesehen, den WKD umzuorganisieren. Gewarnt wird in diesem Zusammenhang vor „fortschreitendem Einsparwahn“ an falscher Stelle.*

In der personell gut ausgestatteten Fachdienststelle in Berlin wird in erster Linie die unübersichtliche und komplizierte Rechtslage als defizitär angesehen.

„Im Übrigen ist Polizei primär nicht zuständig für Abfallkontrollen“, so ein Experte aus der Wirtschaft. Vielmehr plädiert er für die Wirkung der Selbstregulierungskräfte in der Wirtschaft. „Der Markt muss es regeln.“

### **2.4.5.3 Vollzugsdefizite bei der Strafjustiz**

Hinsichtlich der Strafjustiz kritisiert ein Experte, dass örtliche Staatsanwaltschaften oft „ermittlungsresistent“ sind. „Umweltfälle sind nicht beliebt bei Staatsanwälten und werden daher stiefmütterlich behandelt.“

Noch nicht einmal bei den Bagatelldelikten gibt es eine einheitliche Rechtsprechung in Deutschland.

*Beispiel:*

*Die Bearbeitung von Autowrackfällen ist sogar von Staatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft in Baden-Württemberg unterschiedlich.*

Die Rechtsprechung wendet das Abfallrecht restriktiv an, d. h. man konzentriert sich auf vollziehbares Recht und weicht auf Ordnungswidrigkeitsverfahren aus.

### **2.4.5.4 Vollzugsdefizite in der Verwaltung**

Die überwiegende Mehrheit der Experten sehen gravierende Vollzugsdefizite bei der Verwaltung. „Das Hauptproblem liegt bei der Personal- und Ressourcensituation, was zwangsläufig zu einem Rückgang der Kontrolldichte geführt hat und weiterhin führen wird.“ Dazu kommt eine hohe Personalfluktuationsrate.

*Beispiele:*

- *Im Zuge der Operation „Sichere Zukunft“ reduziert Hessen den Personalbestand in der Landesverwaltung um 25 %. In der Folge müssen einzelne Personen mehrere Zuständigkeiten übernehmen und damit geht Spezialwissen verloren. In den einzelnen Dezernaten fehlen Spezialisten wie Biologen, Chemiker und Techniker.*
- *In Berlin wurde die so genannte Task-Force, das heißt die Einheit der Verwaltung, die vor Ort die Unternehmen kontrolliert hat, abgeschafft. Seitdem findet lediglich eine Kontrolle der Anlagen nach Papierlage statt. Eine unmittelbare*

*Plausibilitätsprüfung der Begleitscheine erfolgt nicht. Diese werden nur zeitversetzt ausgewertet.*

- *In Hamburg wird die Betriebsüberwachung komplett eingestellt.*

Ferner ist die Verfolgung der Transportwege über LKW-Kennzeichen abschließend nicht mehr möglich. „Die Lobby argumentiert: Durch den zunehmenden Einsatz von Containern, die teilweise auf dem Entsorgungsweg umgeladen werden, ist die Dokumentation der Entsorgung über ein bestimmtes Kennzeichen nicht eindeutig.“

Der Vollzug des Abfallrechts liegt überwiegend in den Ländern. Bundesweit sind 200 Beamte im Bereich der Notifizierungen tätig. Eine Aufstockung ist gegenwärtig vor dem Hintergrund der Finanzlage unrealistisch.

Im Datenverbund der Überwachungsbehörden (ASYS) gibt es noch Schnittstellenprobleme. Das System soll verbessert werden.

Ein Großteil des Verwaltungshandelns hat sich auf Schreibtischarbeit reduziert. Die Verwaltung ist mit ihren Möglichkeiten nicht mehr in der Lage, das komplexe Abfallrecht zu vollziehen. In Konsequenz müsste das Recht an die faktischen Möglichkeiten der Verwaltung angepasst werden.

Vollzugsdefizite in der Verwaltung finden auch ihren Ausdruck im Bereich der so genannten Duldung. Anstatt Einschreiten mittels Verfügungen werden unrechtmäßige Zustände von den Behörden bewusst geduldet, um Differenzen mit den Unternehmen zu vermeiden. Im Gegensatz zur Strafverfolgung gilt für die Verwaltung das Legalitätsprinzip nicht. Bei einer Entscheidung über Verwertung oder Beseitigung von Abfall „greift im Zweifelsfall die Verwaltung lieber nicht ein, um das Prozesskostenrisiko für einen eventuell falsch eingestuftem Abfall zu vermeiden.“

Durch den Rückgang der Kontrollichte werden auch weniger Gesetzesverstöße festgestellt und weniger Verdachtsfälle der Polizei/Staatsanwaltschaft angezeigt. Der Anfangsverdacht muss grundsätzlich von der Überwachungsbehörde ausgehen, so ein Vertreter der Strafverfolgung.

*Beispiel:*

*Die großen Umweltverfahren wurden in der Vergangenheit in Frankfurt/M. nach Anzeige der Verwaltungsbehörde eingeleitet. Mittlerweile ist dort ein Rückgang der Anzeigen durch die Verwaltung zu verzeichnen. Die Ursache hierfür liegt in den Personaleinsparungen bei den Verwaltungsbehörden.*

#### **2.4.5.5 Beurteilung des Verwaltungshandelns**

Die meisten Experten sind der Meinung, dass die Politik an der falschen Stelle spart. Eine effektiv arbeitende Überwachungsbehörde deckt ihre Personalkosten

durch Einnahmen aus Bußgeldern. Im Übrigen gehört die Abfallüberwachung zu den entscheidenden hoheitlichen Aufgaben, auf die kein Staat verzichten kann. „Die Überwachungsbehörde muss die Plausibilität einer Entsorgung bis zum Ende verfolgen.“

Lediglich ein Experte aus der Wissenschaft stellt die Kontrollierbarkeit von Abfallströmen in Frage. Seiner Meinung nach ist der Fluss von vielen Abfällen aufgrund der Vielfalt und Komplexität des Abfallaufkommens faktisch nicht kontrollierbar. „Anlagenstandards sind nachweisbar und kontrollierbar, Abfallströme dagegen nicht“. Der Vollzug ist unvollkommen, weil die vorgegebenen Standards nicht vollständig umgesetzt werden können.

Vertreter aus der Wirtschaft sehen hier auch einen wirtschaftspolitischen Aspekt. So können Vollzugsdefizite der Verwaltung in dem Prinzip begründet sein, dass ein hartes Durchgreifen gegenüber den ansässigen Unternehmen als wirtschaftsfeindlich gilt und Arbeitsplätze gefährden kann. Eine gute Kooperation zwischen Verwaltung und Unternehmen bringt der Kommune dagegen den Ruf der Bürgerfreundlichkeit und ist politisch opportun.

Ein Wirtschaftsvertreter ist sogar der Meinung, dass unsauber arbeitende Betriebe vom Markt selbst bereinigt werden.

#### **2.4.5.6 Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Strafverfolgung**

„Die Verwaltungsbehörden zeigen zu wenige Verdachtsfälle an.“ Das Kooperationsprinzip zwischen Verwaltung und Wirtschaft wirkt ermittlungshemmend. Die Hemmschwelle, Anzeigen zu erstatten ist sehr hoch. Das gilt insbesondere in Zeiten schlechter gesamtwirtschaftlicher Lage.

Erfahrungsgemäß gibt die Verwaltung ungern Vorgänge an die Polizei ab. Ein Grund sind Bedenken der Mitarbeiter, fehlerhaftes Verwaltungshandeln durch Polizei oder Staatsanwaltschaft vorgehalten zu bekommen. Polizei und Staatsanwaltschaft fungieren faktisch als eine Art „Revisionsinstanz“ für die Verwaltungsbehörden.

„Zudem sind die Beweisanforderungen in Strafverfahren sehr hoch, und man tut sich schwer mit der Begründung von Strafanzeigen. Ferner hat man Angst vor Regressansprüchen.“

Durch die bestehenden Rechtsunsicherheiten und die Berührungängste zu den Strafverfolgungsbehörden zieht man sich lieber auf seine eigenen Instrumentarien, nämlich Ordnungswidrigkeiten (OWi)-Verfahren bzw. die Befugnisse nach § 40 KrW-/AbfG zurück.

Insgesamt sind OWi- und Strafverfahren zu langwierig und kompliziert. Aufgrund des Zeitdrucks wird häufig auf ein Einleiten von Verfahren gänzlich verzichtet.

#### **2.4.5.7 Vollzugsdefizite in den anderen EU-Staaten**

Die Kontrollstrukturen in den neuen Mitgliedsländern werden im Vergleich zur Situation in Deutschland als sehr kritisch beurteilt.

Es besteht ein grundsätzliches Dilemma. Schon in Deutschland findet in der Praxis lediglich eine Überprüfung der Papierlage statt, da für genauere Überprüfungen von gewerblichen Abfällen vor Ort generell die Möglichkeiten fehlen. Zudem ist im Fall von grenzüberschreitenden Entsorgungen eine Kontrolle von Entsorgungsanlagen im Ausland seitens deutscher Genehmigungsbehörden nicht möglich.

*Beispiel Polen:*

*In Polen ist ein erhebliches Vollzugsdefizit bei den Überwachungsbehörden festzustellen. Zum einen ist dies auch durch Personalmangel begründet, insbesondere gibt es zu wenig Kontrolleure vor Ort.*

*Zum anderen basieren die Vollzugsdefizite auf den alten hierarchischen (sozialistischen) Strukturen. Damit ist ein strukturell begründetes Kommunikationsdefizit innerhalb der Behörden verbunden. Das Hauptinspektoriat für Umweltschutz in Warschau ist zuständig für die Genehmigung von grenzüberschreitenden Verbringungen. Ferner ist es gegenüber den Inspektoriaten in den 16 Verwaltungsbezirken weisungsbefugt. Zwischen dem Hauptinspektoriat und den Verwaltungsbehörden bestehen Kooperationsprobleme. Der Vollzug in den Genehmigungsstellen der verschiedenen Inspektoriate ist nicht ausreichend abgestimmt. Das Hauptinspektoriat genehmigt Notifizierungen in inländische Entsorgungsanlagen, ohne die Genehmigungslage der Anlagen genau zu kennen.*

Auch sind Grenzkontrollen im Rahmen des Freien Warenverkehrs innerhalb der EU grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Erfolgt früher Kontrollen unmittelbar an der Grenze, so werden Zollkontrollen jetzt durch mobile Kontrolltrupps in innerstaatlichen Regionen durchgeführt. Darüber hinaus stehen die Abfallkontrollen nicht im Fokus der Aufgabenwahrnehmung des Zolls. Vielmehr sind Zigaretten- und Alkoholschmuggel sowie Rauschgiftschmuggel priorisiert. Aus diesen Gründen leidet die Effizienz der abfallrechtlichen Kontrollen.

Als Konsequenz fordert ein Experte aus der Politik, die Kontrolldichte am Entsorgungsort in den anderen EU-Staaten zu erhöhen.

## 2.5 Korruptionsproblematik

Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau und Privatisierungsvorhaben sind insbesondere seit dem Bekannt werden 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.<sup>65</sup> 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“<sup>66</sup> 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. Die jeweiligen Investitionsvolumen bewegen sich im mehrstelligen Millionenbereich.

*Beispiel:*

*Die Müllverbrennungsanlagen Köln hatte ein Investitionsvolumen in Höhe von 400 Mio. €, davon waren 11 Mio. € Schmiergeld.*

### 2.5.1 Ursachen der Korruptionsproblematik in Deutschland

Auch wenn Korruption kein abfalltypisches bzw. abfallspezifisches Problem darstellt, so geht aus einigen Expertenaussagen eindeutig hervor, dass die Entsorgungsbranche sehr anfällig für korruptives Verhalten ist.

Die Branche wird traditionell von einem Menschenschlag bestimmt, der „hemdsärmelige Methoden anwendet und mit einem gewissen Machtstreben ausgestattet ist“.

Hier finden sich die gleichen Ursachen für Korruption wie in der Baubranche. Es bestehen große wirtschaftliche Partikularinteressen. Das fördert die Neigung zu Korruption. Die bekannt gewordenen Fälle sind nur die Spitze des Eisbergs. Das gilt auch für Aufträge der Privatwirtschaft.

In der letzten Zeit werden Korruptionsfälle mehr bekannt als früher, da bei der Justiz und Polizei das Problembewusstsein zugenommen hat. Auch ist die Gesellschaft insgesamt sensibilisierter. Dies trifft auch für die Entsorgungsbranche seit Bekannt werden des so genannten Kölner Müllskandals zu.

<sup>65</sup> Ausbauziel 2005: 75 Anlagen.

<sup>66</sup> Die Zeit Nr. 12/2002, S. 35.

Nach Meinung der Experten ist es von grundlegender Bedeutung, dass Korruption öffentlich gemacht wird und vor allen Dingen angeklagt wird.

Es ist schwierig, das tatsächliche Ausmaß und die Entwicklung zu beschreiben. „Vielleicht steigt die Anzahl der Korruptionsfälle tatsächlich an. Vielleicht wird aber lediglich das Hellfeld größer, weil es mehr Insider oder Neider gibt, die auspacken.“

### 2.5.1.1 Gesellschaftlicher Wertewandel?

Von allen Experten wurden als handlungsleitende Faktoren für Korruption gesellschaftliche Ursachen wie Geldgier, Verfall der Werte und Sitten und das mangelnde Bewusstsein über die Vorbildfunktion von Verantwortlichen genannt. Allgemein ist ein Verlust an Unrechtsbewusstsein bei Eliten unserer Gesellschaft festzustellen.

Abgesehen davon hat die Vorteilsannahme eine gewisse gesellschaftliche Tradition. „Wo viel Geld zu verdienen ist, ist immer Korruption im Spiel.“

*Beispiel:*

*Die Erfahrung zeigt, dass in den vergangenen Jahren in allen größeren Umweltverfahren in Frankfurt/M. Korruptionsansätze zu finden waren.*

Man kann davon ausgehen, dass die großen Korruptionsfälle sich nicht spontan ergeben haben. Hier spielen Strukturen und Prozesse eine Rolle, die sich über längere Zeit entwickelt haben. „Strukturelle Korruption finde insbesondere da statt, wo politische Seilschaften und Machtkonzentrationen sich über lange Zeit etabliert haben.“

*Beispiel:*

*In Berlin haben sich in den letzten Jahren die politischen Machtverhältnisse permanent gewandelt. Die Gefahr von Korruption wird deshalb in Berlin als nicht so ausgeprägt angesehen.*

### 2.5.1.2 Marktinterne Faktoren

Das Marktvolumen der Entsorgungsdienstleistungen in Deutschland beträgt allein 40 Milliarden € pro Jahr. Hinzu kommen die Investitionssummen für die Errichtung und Modernisierung von Entsorgungsanlagen. Nicht selten handelt es sich um Investitionssummen im Bereich dreistelliger Millionenbeträge. Diese hohen Beträge stellen per se Anreize für Korruption dar. Aussagen wie:

„Bei 100 Mio. € Auftragsvolumen sind prozentuale Bestechungsgelder kein Problem.“ und „Ein Prozent der Bausumme wird erfahrungsgemäß als Schmiergeld einkalkuliert.“

bestätigen dies.



Beim Bau von Müllverbrennungsanlagen gibt es einen großen Konkurrenzkampf auf der Anbieterseite, wobei deren Anzahl sehr begrenzt ist. Der Wettbewerb ist hart. „Die Bestechung ist in der Praxis einfacher, als Kartelle aktiv zu bilden.“

### **2.5.1.3 Rahmenbedingungen von Ausschreibungsverfahren**

Im Hinblick auf die Rahmenbedingungen kritisieren die Experten in erster Linie, dass bei Ausschreibungsverfahren in der Entsorgungsbranche öffentliche und private Hand miteinander verflochten sind. Dabei entstehen grundsätzlich Interessenskonflikte. Das Netz ist oft sehr fein gestrickt und für Außenstehende nicht ohne weiteres erkennbar. Darüber hinaus sind öffentliche Entscheidungsträger und die Politik grundsätzlich eng miteinander „vermengt“. Die Sachverhalte sind deshalb schwer zu ermitteln.

Auch existieren zwischen Privatwirtschaft und den öffentlichen Bediensteten teilweise erhebliche Einkommensunterschiede. Die Gehälter von Entscheidungsträgern werden als zu gering beurteilt.

„Schlecht bezahlte Mitarbeiter bei den Fachbehörden treffen finanziell weit reichende Entscheidungen. Die Diskrepanz zwischen der zur Rede stehenden Vergabesumme und dem Einkommen des Genehmigenden ist immens.“

Die Experten sind sich einig in der Forderung nach mehr Transparenz im Vergabeverfahren.

Zudem sind die Kontrollen auf der Ausschreiberseite nicht wirklich ausgeprägt. Insgesamt sind Ausschreibungsverfahren komplexe Vorgänge, die deshalb Manipulationsmöglichkeiten eröffnen.

Die im Vergaberecht vorgegebenen internen Kontrollverfahren müssen optimiert werden. „Die Richtlinien sind mangelhaft.“

Zwei Experten aus der Wirtschaft sprechen sich in diesem Zusammenhang für weitestgehende Liberalisierung aus.

„Die Kommune soll nicht bauen, da herrscht zu sehr die Verfilzung.“

„Ein Gegenrezept ist die Privatisierung des Betriebs von kommunalen Entsorgungsanlagen.“

In diesem Zusammenhang wird die Schaffung einer Regulierungsbehörde für die Abfallwirtschaft ähnlich der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation gefordert.

## 2.5.2 Korruptionsproblematik in den neuen Mitgliedsländern

Es ist davon auszugehen, dass sich die Korruption im Bereich der Entsorgungswirtschaft auch in den neuen Mitgliedsländern entfaltet. Dort sind in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig, insbesondere beim Bau oder Modernisierung von Entsorgungsanlagen. Ferner ist davon auszugehen, dass, wie in Deutschland, ein Teil öffentlicher Entsorgungsaufgaben privatisiert wird (so genannte Public-Private-Partnership-Organisationsmodelle) und sich deutsche Unternehmen auf diesem Markt zunehmend engagieren.

Die Experten sind übereinstimmend der Meinung, dass die Korruptionsproblematik in den neuen Mitgliedsländern sehr groß ist. Sie wird gravierender als in Deutschland eingeschätzt. Die Voraussetzungen für Korruption sind grundsätzlich übertragbar; wo wirtschaftliches Interesse vorliegt, besteht Bereitschaft zu korrumpieren.

„Korruption gehört in Osteuropa zur Kultur und ist Teil des normalen Geschäftsablaufs.“ „Netzwerke unter Entscheidungsträgern sind bereits aufgebaut.“ „Alles ist käuflich.“

*Beispiel:*

*Ohne Schwierigkeiten sind durch Korrumpierung der Verwaltung Sondergenehmigungen zu erreichen.*

Diese Praktiken werden zu massiven ökologischen Problemen führen. Das Problem der Altlasten wird dann wiederum mit EU-Geldern gelöst werden müssen.

### 2.5.2.1 Marktzugang deutscher Unternehmen in den neuen Mitgliedsländern

Deutsche Entsorgungsunternehmen sind bereits in Polen ansässig. Im Hinblick auf ein weiteres Engagement von deutschen Unternehmen sind die wirtschaftlichen Akteure gezwungen, in den neuen Mitgliedsländern zu korrumpieren. Korruption gehört in bestimmten Staaten zur Akquisition. „Ansonsten bekommen sie keinen Fuß in den Markt.“ Über diese Erfahrung wird offen berichtet. Auch Marktabsprachen sind notwendig, um wirtschaftlichen Erfolg zu haben. Einige deutsche Unternehmen machen dieses Spiel nicht mit und wollen sich von Investitionen in Polen wieder zurückziehen. Sie sind zu korruptiven Handlungen aufgefordert worden, als sie unternehmerisch auf dem Markt tätig werden wollten. „Das geschah nicht subtil, sondern direkt und offen.“

Einige Experten sprachen sogar von einer Internationalisierung der Korruption und der notwendigen Anpassungsfähigkeit zu korruptiven Verhalten. Mit den Aussagen „In einigen Ländern muss man schmieren“ oder „man wird sich den Gegebenheiten im Ausland anpassen“, kommt dies deutlich zum Ausdruck. Teil-

weise sind die Verhältnisse vor Ort derart gravierend, dass ein wirtschaftliches Engagement für deutsche Unternehmen auf Dauer nicht möglich erscheint.

*Beispiel:*

*Ein Experte aus der Wirtschaft berichtet über den Versuch eines deutschen Entsorgungsunternehmens, in Lettland tätig zu werden. Dort war man im Rahmen des unternehmerischen Engagements konfrontiert mit einer Mischung aus traditioneller, staatlicher Misswirtschaft, Korruption und mafiösen Strukturen. Durch den politischen Umbruch hatten sich neue illegale Aktivitäten entfaltet.*

*Die Verhältnisse erlaubten letztendlich kein geordnetes Wirtschaftsleben. Man war sogar aus Fürsorgegründen dazu gezwungen, seine Mitarbeiter aus Lettland wieder abzuziehen und sein Engagement insgesamt einzustellen.*

*Die Lage in den übrigen baltischen Staaten soll identisch sein.*

Die größte Gefahr für einen funktionierenden Markt in den neuen Mitgliedsländern ist die Korruption. Durch noch vorhandene traditionelle Strukturen staatlicher Misswirtschaft sowie mafiöse Verhältnisse ist es schwer, dagegen anzukämpfen.

Weiterhin weist ein Experte darauf hin, dass das Risiko der Korruption bei der Privatisierung von Entsorgungsanlagen und -aufgaben in den neuen Mitgliedsländern sehr hoch ist, da der Markt mit sehr hohen Investitionskosten verbunden ist. Es existiert ein „hohes Maß an wirtschaftlichem Potenzial“. Aufgrund ökonomischer Gegebenheiten wird sich eine ausgeprägte Tatgelegenheitsstruktur bieten. Die Bestrebungen der deutschen Regierung werden jedoch nicht stark genug sein, etwas dagegen zu tun.

### **2.5.2.2 Faktoren für Korruption**

Die örtlichen Verwaltungen in den neuen Mitgliedsländern sind mit dem Systemwechsel „überfordert und können nicht ausreichend kontrollieren. Der Verwaltungsapparat muss durchgängig erneuert werden.“

Die Kontrolle wird sich zunächst schwierig gestalten, da mindestens eine fünfjährige Aufbauphase der Verwaltungsstrukturen anzunehmen ist.

Mangelnde Kontrolle geht dort auch auf den mangelnden politischen Willen zurück.

Die Anreize für Korruption sind höher als in Deutschland. Allgemein sind alle einzelnen Faktoren für Korruption in den neuen Mitgliedsländern stärker ausgeprägt. So sind die Unterschiede hinsichtlich Lebens- und Einkommensstandards sehr groß. Die Gehälter sind niedrig und die Lebenshaltungskosten werden steigen. „Wirtschaftliche Zwänge der Entscheidungsträger bereiten hohe Anreize für Korruption.“ Korruption ist in den neuen Mitgliedstaaten traditionell gewach-

sen, fest in die Strukturen integriert und kein Geheimnis. „Teilweise ist sie überlebensnotwendig.“

*Beispiel:*

*Mitarbeiter der Verwaltungsbehörden in Warschau verdienen monatlich umgerechnet ca. 500 €, was nicht zum Leben in der Hauptstadt ausreicht. Gerade im Genehmigungsbereich ist Korruption ein alltäglicher Vorgang und im Gehalt der Mitarbeiter „eingerechnet“.*

Das Ausmaß der Korruptionsentwicklung ist schwer zu beurteilen. Es hängt von der Situation in den jeweiligen Staaten ab.

Die Korruptionsbekämpfung in den neuen Mitgliedsländern, insbesondere entsprechende Ermittlungen deutscher Behörden, werden sich extrem schwierig gestalten. Vollzugsprobleme bei der internationalen Zusammenarbeit sind absehbar. Bereits national sind bundeslandübergreifende Ermittlungen nach Erfahrungen eines Experten aus der Strafverfolgung problematisch, da unterschiedliche politische Interessen verfolgt werden.

### **2.5.2.3 Präventionsansätze**

Ein Vertreter aus der Wissenschaft sieht insbesondere die Notwendigkeit, Bewusstsein zu schaffen und die Bevölkerung über die ökonomischen Auswirkungen von Korruptionsdelikten aufzuklären. „Durch Korruption werden Staatsgelder und damit Gelder der Bevölkerung verschwendet.“ Er ist der Auffassung, dass durch Aufklärung vermehrt Korruptionspraktiken in Deutschland aufgedeckt wurden.

Ein Vertreter aus der Verwaltung ist dagegen der Meinung, dass zukünftig nur eine bessere Bezahlung der Entscheidungsträger Abhilfe schaffen kann.

Ein Vertreter aus der Wirtschaft ist auf der Grundlage seiner praktischen Erfahrungen zu der Überzeugung gelangt, dass ein hohes Maß an Marktliberalisierung die beste Voraussetzung für einen funktionierenden Markt darstellt. „Je mehr Marktteilnehmer, umso besser kann ein Markt funktionieren.“ Gleichzeitig würden illegale Praktiken erschwert, da sich die Marktteilnehmer untereinander kritisch beobachten und kontrollieren. Staatliche Marktakteure würden den Markt verzerren. „Sie sind ein Einfallstor für Korruption.“ Ein guter Einstieg in die Liberalisierung staatlicher Betriebe ist nach seiner Meinung die Bildung von so genannten Public-Private-Partnerships (PPP).

### **2.5.3 Gefahr der Veruntreuung von EU-Beihilfen in den neuen Mitgliedsländern**

Die Gefahr der Veruntreuung von EU-Geldern in den neuen Mitgliedsländern wird fast durchweg von allen Befragten gesehen, von einigen sogar als sehr

hoch eingeschätzt. „Die Anreize für illegale Praktiken sind dort aufgrund der großen wirtschaftlichen Probleme hoch, Veruntreuung ist realistisch.“ Eine Prognose über das Ausmaß der Betrügereien ist jedoch sehr schwer zu erstellen.

Die Befragten stellten in diesem Zusammenhang ein Vergleich mit den Subventions-Betrugs-Praktiken in den westlichen EU-Staaten an und verwiesen auf die Notwendigkeit der Einrichtung einer EU- Bekämpfungsbehörde OLAF.<sup>67</sup> „Man muss nur die bisherigen Fälle von OLAF betrachten, die sich primär mit dem landwirtschaftlichen Bereich beschäftigt haben.“

Das Entdeckungsrisiko ist gering, da nach Meinung der Experten keine ausreichende Kontrolle der finanzierten Projekte durch die EU stattfindet.

„EU-Gelder werden auch in den bisherigen EU-Staaten in allen Bereichen bestimmungswidrig verwandt. Im Osten wird das genauso eine Rolle spielen. Entsprechende Fälle sind auch aus Deutschland bekannt.“

„Die riesige EU-Verwaltung in Brüssel gleicht teilweise einem Sumpf. Durch die Erweiterung werden sich neue, zusätzliche Seilschaften in Brüssel ausprägen.“

Mit weiteren illegalen Wirtschaftspraktiken, beispielsweise Steuerstraftaten, ist zu rechnen.

Betrügereien werden als „ein generelles Problem in allen Bereichen von Vergünstigungen“ bezeichnet. Ihnen kann nur durch strenge Kontrollen Einhalt geboten werden.

Ein Wirtschaftsexperte sprach sich dafür aus, die EU-Beihilfen vollends einzustellen. „Es sollen überhaupt keine Beihilfen gewährt werden. Vielmehr soll das Wirtschaftsleben den Marktmechanismen überlassen werden.“

Gegen das generelle Einstellen von EU-Beihilfen sprechen jedoch gute Erfahrungen eines Experten aus der Verwaltung in der Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik.

## **2.6 Privatisierungs- und Deregulierungspolitik in Deutschland**

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 Unternehmen wirtschaftlich effektiver arbeiten können.

Gleichzeitig deregulierte der Gesetzgeber mit Inkrafttreten des KrW-/AbfG im Jahr 1996 Überwachungsverfahren, indem beispielsweise mittels Zertifizierungsverfahren privilegierte Entsorgungsunternehmen von Nachweispflichten

---

67 Seit 01.06.1999: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung; OLAF = Office européen de la Lutte Antifraude.

entlastet werden. Im Rahmen der Deregulierungsdebatte wird seit einigen Jahren die Funktion der in zehn Bundesländern vorhandenen Halbstaatlichen Träger<sup>68</sup> der Sonderabfallentsorgung kontrovers diskutiert.

Deregulierung im ursprünglichen Sinn sollte zur Vereinfachung des Rechts führen, damit Unternehmen und Privatpersonen das Abfallrecht besser nachvollziehen und anwenden können. „Rechtssicherheit ist die Grundlage für faires Wirtschaften.“

## **2.6.1 Privatisierung der öffentlichen Abfallentsorgung**

Ein Experte aus der Politik weist darauf hin, dass sich die Privatisierungstendenzen auf dem Entsorgungsmarkt primär auf die Aufgaben der öffentlichen Abfallentsorgung beziehen. Der öffentlichen Hand obliegt die Entsorgung der so genannten Beseitigungsabfälle (Restmüll aus privaten Haushalten und hausmüll-ähnliche Gewerbeabfälle aus Betrieben). Die Zuständigkeit für Verwertungsabfälle ist spätestens seit 1996 der Privatwirtschaft gesetzlich übertragen.<sup>69</sup>

„Es gibt keinen Königsweg bei der Organisation der Abfallentsorgung.“ Die verschiedenen Modelle (staatlich oder privat) sind schwer zu beurteilen. Deregulierung und Eigenverantwortung sind im Grundsatz gut. Die Eigenkontrolle der Wirtschaft regelt sich aber nur bis zu einem bestimmten Grad über Konkurrenten.

### **2.6.1.1 Pro Privatisierung**

Die Befürworter privatwirtschaftlicher Modelle sprechen sich für eine „schnelle Liberalisierung der öffentlichen Entsorgung“ aus.

Die Aspekte Daseinsvorsorge und Vermeidung von Betriebsgefahren können auch privatwirtschaftlich hinreichend gewährleistet werden. Voraussetzung ist die Transparenz. „Der Staat soll sich auf seine Kontrollaufgaben beschränken und nicht selber als Marktakteur auftreten.“

Es bestehen keine besonderen Gefahren, wenn die staatlichen Kontrollen gut sind. Unter dieser Voraussetzung ist die Privatisierung bestimmter öffentlicher Aufgaben vertretbar.

*Beispiel:*

*In Deutschland werden sogar Atomkraftwerke privatwirtschaftlich betrieben.*

Darüber hinaus werden volkswirtschaftliche Aspekte angeführt. Die schrittweise Liberalisierung ist demnach Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb zwischen den privaten und kommunalen Entsorgern. Unabdingbar sind dabei die Eckpunk-

<sup>68</sup> Vgl. Kapitel 2.6.2 „Staatliche Kontrolle der Sonderabfallentsorgung und Bewertung der Halbstaatlichen Träger“.

<sup>69</sup> Vgl. Kapitel 2.3.1.4 „Unklare Entsorgungszuständigkeiten“.

te: Transparenz, Kontrolle und Wettbewerb. Bei Befolgung dieser Kriterien sind die Voraussetzungen geschaffen, um ein Gleichgewicht zwischen Ökologie und Ökonomie zu realisieren.

Auch von Kommunalvertretern wird eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben als „teilweise sinnvoll“ erachtet. Die Kommunen sollten dabei mehr eigene Möglichkeiten erhalten, um wirtschaftlich tätig zu sein und damit am Wettbewerb teilnehmen zu können. Die Entwicklung im Vergaberecht schränkt aber die Möglichkeiten wirtschaftlicher Betätigungen ein.<sup>70</sup>

„Deregulierung ist grundsätzlich positiv, wenn genügend Wettbewerb besteht. Es kommt entscheidend auf gute Kontrollen an, denn die Abfallentsorgung ist ein potenzielles und komplexes Spielfeld für Korruption.“

Ergänzend wird von einem Wirtschaftsvertreter darauf hingewiesen, dass auch in den neuen Mitgliedsländern die Liberalisierung des Entsorgungsmarktes das richtige Konzept ist. „Die EU einschließlich der Rechtsprechung des EuGH ist mit ihrem generellen Trend zu mehr Wettbewerb auf dem richtigen Weg.“

### **2.6.1.2 Contra Privatisierung**

Die Gegner der Privatisierung führen insbesondere die Gefahr von Kontrollverlusten an. „Je mehr privatisiert wird, desto mehr verliert der Staat die Kontrolle.“

Auch die Deregulierung führt ihrer Meinung nach nur bedingt zu einer Entlastung der Kommunen. Die Kontrollaufgaben bleiben und vergrößern sich faktisch noch. Nur die Ausführung wird mit der Privatisierung abgegeben. Die Kontrollinstanzen dürfen bei der Politik der Deregulierung ihre gesetzlichen Kontrollaufträge (Eingriffsverwaltung) nicht aus dem Blick lassen. „Konsequenz kann dann sein, dass Umweltbestimmungen in der Praxis weniger befolgt werden.“

*Beispiel:*

*Aus Wirtschaftsermittlungen ist bekannt, dass sogar Bauaufsichtsbehörden in Teilen privatisiert werden. Der Behördenstatus wird zur GmbH oder vergleichbaren Organisationsformen umgewandelt.*

Insbesondere bei Kontrollinstanzen sollte Privatisierungstendenzen entgegen gewirkt werden.

Für die Strafverfolgungsbehörden sind die Privatisierungs- und Deregulierungsentwicklungen verbunden mit Problemen beim Nachweis von Straftaten. „Die Beweisführung wird in deregulierten Bereichen immer schwieriger.“

---

<sup>70</sup> Vgl. Kapitel 2.3.3.1 „Auswirkung der Vergaberechtsentwicklung auf kommunaler Ebene“.

Das Motiv der Privatwirtschaft zur Deregulierung ist die Gewinnmaximierung. „Wenn es niemanden gibt, der kontrolliert, lassen sich die Gewinne am besten maximieren. Die Stärksten und Skrupellosesten setzen sich durch.“

Ein Experte aus der Wissenschaft sieht in diesem Zusammenhang die Gefahr der Monopolbildung. „Die Gesetzgebung hat Monopole gefördert. Das zeigt das Duale System. Deregulierungspolitik läuft auf Monopolbildung wie es die Liberalisierung des Strommarktes in Deutschland zeigt. Die Marktwirtschaft leidet.“

Ein Experte aus der Wirtschaft bestätigt die Gefahr der Konzentration auf dem Entsorgungsmarkt. Als Folge dieser Entwicklung wird es zu höheren Kosten für die Abfallverbrennung kommen.

Die meisten Experten sprechen sich gegen eine „Voll-Liberalisierung“ der öffentlichen Abfallentsorgung aus. Die Hausmüllentsorgung als ein Bestandteil der Daseins-Vorsorge muss ihrer Auffassung nach in der öffentlich-rechtlichen Verantwortung bleiben. Das Gleiche gilt im übertragenen Sinne für die Entsorgung von Kleinbetrieben.

Einschränkend wird die Möglichkeit gesehen, den Anlagebetrieb mit privaten Elementen zu kombinieren und die sich hieraus ergebenden Synergien zu nutzen.

Hierzu fordern einige Experten, dass bei Teilprivatisierungen die öffentliche Hand über 50 % der Anteile oder Sperrminoritäten halten muss. „Die Kontrolle muss in der öffentlichen Hand bleiben.“

Ein Experte aus der Politik lehnt gänzlich PPP-Modelle ab. „PPP sind der beste Nährboden für Bestechlichkeit. Eine Vermengung von privatwirtschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeiten in einem Unternehmen der Abfallwirtschaft sollte vermieden werden. Man muss klare Grenzen setzen. Entweder sollte ein Betrieb vollstaatlich oder privatwirtschaftlich geführt sein. Die beste Konstellation im Bereich öffentlicher Entsorgungsaufgaben sind Anstalten öffentlichen Rechts oder Unternehmen, die eine privatwirtschaftliche Organisationsform haben, aber einer vollständigen Kontrolle der Kommune unterliegen.“

Auch im Hinblick auf die neuen Mitgliedsländer werden Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen von einigen Vertretern der Wirtschaft kritisch gesehen. Da auch dort die privaten Haushalte teilweise von großen (deutschen) Firmen entsorgt werden, wird es zu erheblichen Vollzugs- und Kontrollproblemen kommen. Dieses „Modell“, welches noch als der große Fortschritt der Liberalisierung dargestellt wird, birgt die Gefahr in sich, dass es je nach Preisgestaltung des Entsorgungsunternehmens und (individuell empfundener) Belastung der Privathaushalte zu wilden Deponierungen kommt. „Die Entsorgung privaten Mülls gehört in die Hände der Kommunen!“



### 2.6.1.3 Prognosen zur Entwicklung der Privatisierung

Nach Erfahrung von Kommunalvertretern und Vertretern aus der Verwaltung ist der Trend zur Teilprivatisierung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsaufgaben in Form von PPP schon wieder rückläufig. „Viele Kommunen entsorgen wieder selbst.“ Der Trend in der Bewirtschaftungsform geht auf Seiten der Kommunen eher in Richtung Rekommunalisierung/Zweckverband. Es hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Teilprivatisierung nur kurzfristige Erlöse bringt. Rückblickend hat der Trend zu PPP-Modellen 1992 eingesetzt und im Jahr 2000 seinen Höhepunkt – mit Schwerpunkt neue Bundesländer – erreicht.

Ein anderer Experte aus der Verwaltung bestätigt dagegen eine fortschreitende Privatisierung. „Die Kommunen werden aus ihren ursprünglichen Bereichen zurückgedrängt.“ Er fordert jedoch, dass dieser Trend durch qualifizierte öffentliche Kontrolle kompensiert werden soll.

Insgesamt wird die Zukunft des Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgungsunternehmen unterschiedlich eingeschätzt.

Ein Experte aus der Wissenschaft führt dagegen an, dass die Konstruktion der Daseinsvorsorge durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in anderen europäischen Staaten nicht so ausgeprägt vorhanden ist wie in Deutschland. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind EU-rechtlich grundsätzlich nicht berücksichtigt.

*Beispiel:*

*Es ist auf Dauer nicht haltbar, dass EU-rechtlich die Entsorgung in einer MVA, in der auch eine energetische Verwertung stattfindet, nur als Beseitigungsmaßnahme anerkannt wird. In den nächsten fünf Jahren wird es hier Konkretisierungen in Richtung Verwertungsanlage geben.*

### 2.6.2 Staatliche Kontrolle der Sonderabfallentsorgung und Bewertung der Halbstaatlichen Träger

Der Bereich der Sonderabfallentsorgung ist in Deutschland traditionell privatwirtschaftlich organisiert. Eine Ausnahme stellen diejenigen Bundesländer dar, die Halbstaatliche Träger der Sonderabfallüberwachung eingerichtet haben.<sup>71</sup> Diese Träger dienen der Steuerung der Sonderabfallströme. Eigens hierzu gelten bestimmte Andienungspflichten. Andere Bundesländer, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, beschränken sich ausschließlich auf Kontrollaufgaben und unterhalten keine Halbstaatlichen Träger. Die Rolle der Halbstaatlichen Träger

<sup>71</sup> Bundesländer mit Halbstaatlichen Trägern der Sonderabfallentsorgung sind: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin/Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

wird durch die Experten unterschiedlich bewertet. „Es ist schwer zu beurteilen, welches Modell das bessere ist.“

Eine ganze Reihe von Experten spricht sich gegen eine Teilprivatisierung der Überwachung der Sonderabfallentsorgung aus und plädiert für die Abschaffung der Halbstaatlichen Träger einschließlich der Andienungspflichten.

Die Überwachung sollte ihrer Meinung nach allein den Fachbehörden obliegen (analog Nordrhein-Westfalen). Hierbei muss darauf geachtet werden, dass die Überwachung nicht zentralisiert wird, sondern auf der Ebene der mittleren Behörden (Staatliche Umweltämter) verbleibt.

„Die Andienungspflicht für Sonderabfälle sollte abgeschafft und durch intensivere Anlagenkontrolle aufgefangen werden.“

Es wird die Gefahr gesehen, dass die Andienungspflichten zu einer Konzentration auf bestimmte Beseitigungsanlagen führt, was sich auf die Höhe der Entsorgungskosten auswirkt.

*Beispiel:*

*Die bei dem hessischen Träger der Sonderabfallentsorgung anfallenden hohen Beseitigungskosten führen zu einem Umgehungstrend in Richtung Verwertung. Damit werden die Abfallströme der entsprechenden Überwachung gänzlich entzogen.*

Sinnvoller wäre eine kontrollierte Entsorgung in allen für die Abfälle zugelassenen Anlagen. Da viele Anlagen zu günstigen Konditionen entsorgen, kann so dem Trend zu illegalen Praktiken entgegengewirkt werden.

Grundsätzlich bergen, so die Kritiker, die Halbstaatlichen Träger der Sonderabfallentsorgung ein Missbrauchspotenzial. Es wird die Gefahr gesehen, dass wirtschaftliche Interessen der an den Halbstaatlichen Trägern beteiligten Gesellschaften Umweltschutzaspekte in den Hintergrund drängen.

Auch europarechtlich lassen sich wohl auf Dauer die Halbstaatlichen Träger der Sonderabfallentsorgung und -überwachung nicht mehr halten.

Ein Experte aus der Strafverfolgung hat hingegen gute Erfahrungen mit Halbstaatlichen Trägern der Sonderabfallentsorgung gemacht.

*Beispiel:*

*Der Halbstaatliche Träger der Sonderabfallentsorgung Berlin/Brandenburg (SBB) arbeitet erfahrungsgemäß sehr effektiv. Das Unternehmen ist paritätisch besetzt. Je ein Viertel des Unternehmens halten die Länder Berlin und das Land Brandenburg sowie die Versorgungs- und die Entsorgungswirtschaft. Damit sind verschiedene Interessen gleich stark vertreten. „Das System funktioniert gut, da das Interesse aller Partner darin liegt, die schwarzen Schafe der Branche auszuschalten. Auch das Anzeigeverhalten der SBB ist gut.“*

Dieses Beispiel zeigt, dass die staatliche Kontrolle der Sonderabfallströme mit dem System der Andienungspflichten erfüllbar ist. „Eine Teilprivatisierung des Überwachungsorgans ist denkbar. Problematisch ist allerdings eine monopolistische Teilprivatisierung.“

Einig sind sich die Experten, dass die Sonderabfallentsorgung aufgrund des Gefahrenpotenzials streng überwacht werden muss. „Je problematischer ein Abfall ist, desto intensiver muss kontrolliert werden. Dies ist eine Kernaufgabe des Staates. Umso mehr gilt hier, dass klare Regelungen getroffen werden. Nur auf diese Weise ist eine gute Vollzugstauglichkeit gewährleistet.“

### **2.6.3 Zertifizierung**

Im Zusammenhang mit der Kontrolle der Sonderabfallentsorgung kritisiert ein Experte aus der Strafverfolgung die gesetzliche Regelung über die Zertifizierung von Entsorgungsunternehmen als Entsorgungsfachbetrieb.<sup>72</sup>

Nach den bestehenden Regelungen muss ein zertifizierter Betrieb nicht mehr durch die Überwachungsbehörden kontrolliert werden. Die Folge ist kein Vollzug des Umweltrechts in Form von Kontrollen vor Ort. Inzwischen sind annähernd alle Entsorgungsunternehmen zertifiziert. Die Zertifizierung ist als Instrument der geordneten Abfallentsorgung ad absurdum geführt worden und dient nur noch als Marketing-Maßnahme. „Eine effiziente Kontrolle ist praktisch abgeschafft.“ Im Gegenteil beschweren sich die Unternehmen (an höherer Stelle), wenn sie kontrolliert werden.

Es wird beklagt, dass das Zertifizieren zu „einem reinen Geschäft“ geworden ist. Diverse illegale Vorgänge wurden auch im Zusammenhang mit Zertifizierungsverfahren selbst festgestellt (Zertifizieren durch Zuruf). Hierbei entstehen Probleme zwischen Verwaltung und Polizei bei entsprechenden Ermittlungsfällen insbesondere dann, wenn Defizite beim Verwaltungsvollzug festgestellt werden und gegen Funktionsträger wegen Unterlassungshandlungen ermittelt werden muss. Der Polizei gehen auf diese Weise sehr viele Informationen verloren. „Der Staat darf sich nicht zurückziehen und sollte nicht auf der Basis eines generellen Vertrauens agieren.“ „Staatliche Kontrolle darf bei zertifizierten Unternehmen nicht komplett ausbleiben, das ist der falsche Weg.“

## **2.7 Gefahr kartellrechtlicher Absprachen**

Die Gefahr kartellrechtlicher Absprachen bei Ausschreibungsverfahren in der Abfallwirtschaft infolge von Konzentrationsprozessen wird differenziert beurteilt.

---

<sup>72</sup> Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe (Entsorgungsfachbetriebeverordnung – EfbV) vom 24.06.2002 (BGBl. I, S. 2247).

Die Experten bestätigen den Konzentrationsprozess auf dem deutschen Entsorgungsmarkt.

Es handelt sich um eine natürliche Marktreaktion aufgrund hoher Investitionsnotwendigkeiten im Entsorgungsbereich. „Auf dem Markt wird rein ökonomisch gehandelt. Wenn sich Konzentrationen lohnen, werden sie stattfinden. Falls die Renditen nicht so hoch sind, ist die Entwicklung der Konzentrationsbewegung evtl. rückläufig (z. B. Verkauf der RWE-Umwelt-AG durch den Mutterkonzern).“

Ein Experte aus der Wissenschaft weist jedoch darauf hin, dass perspektivisch eine Konzentration der Abfallentsorgung in wenigen Unternehmen keine Zukunft hat. „Die Abfallentsorgung ist ein regionales Geschäft. Kleine Unternehmen haben ihre Chancen vor der Tür. RWE war zu global konzentriert.“

Grundsätzlich ist es schwierig, Prognosen über die Marktentwicklung und die Gefahr kartellrechtlicher Absprachen abzugeben. „Alles ist im Umbruch“, so wird aus der Wirtschaft die derzeitige Entsorgungsmarktsituation beschrieben. Der Entsorgungsmarkt ist ständigen Veränderungen und Umschichtungen ausgesetzt bei allerdings fast konstant bleibendem Abfallvolumen.

Auch wird der „Profit in der Branche“ nicht mehr so hoch wie in den neunziger Jahren eingeschätzt. Wie allerdings die Kostensituation nach dem 01.06.2005 aussehen wird, kann heute nicht vorhergesagt werden.

„Der Entsorgungsmarkt ist ferner von starken Interessensgruppen geprägt. Vieles spielt sich auf Messers Schneide zwischen Legalität und Illegalität ab.“

Dabei wird das Kartellrecht thematisch immer mitschwingen. Die Kontrolle wird insbesondere im Hinblick auf die EU-Erweiterung schwierig beurteilt.

Einige Experten sehen eine deutliche Gefahr kartellrechtlicher Absprachen. Die Gefahr korrespondiert mit dem Ausmaß der Konzentrationsbewegung. „Je weniger Konkurrenten, desto höher ist die Gefahr von Absprachen. Der Kuchen wird verteilt werden, dies bedingt Absprachen.“

Die wenigen Global Player stellen eine Gefahr für den Wettbewerb in Deutschland dar. Hier ist das Kartellamt gefordert. Kommunalvertreter kritisieren das Vorgehen des Kartellamtes in der jüngsten Vergangenheit. „Das Vorgehen der Behörde ist rechtlich nicht immer nachvollziehbar.“

Die Nachweise für kartellrechtliche Absprachen sind jedoch sehr schwer zu führen. Entsprechende Fälle werden, wenn überhaupt, nur durch Denunziantentum aufgedeckt.

Andere Experten sehen keine besondere Gefahr kartellrechtlicher Absprachen auf dem deutschen und europäischen Markt. Einzelfälle kann es sicherlich geben. Durch die Ereignisse rund um die Kölner Müllverbrennungsanlage ist die gesamte Branche allerdings gewarnt.

Die Gefahr der Korruption wird von Seiten der Wissenschaft gravierender eingeschätzt als die Gefahr kartellrechtlicher Absprachen.

Ein Wirtschaftsvertreter ist der Auffassung, dass infolge von Konzentrationsprozessen die Tendenz zu Absprachen deutlich sinkt. „Unternehmen sind auf Wertschöpfung angelegt. Größere Unternehmen können oft günstigere Preise anbieten. Ein konsolidierter Markt neigt eher zu Absprachen.“

### 3 Begleitende Auswertung

Die Begleitende Auswertung beinhaltet die Analyse ausgewählter Fachliteratur und Medienberichterstattung von 2002 bis 2005 (erste Hälfte) über die Abfallwirtschaft in Deutschland einschließlich der Kriminalitätsentwicklung. Die Medienberichterstattung ist thematisch nach verschiedenen Aspekten gegliedert und innerhalb der Kapitel chronologisch dargestellt. Sie dokumentiert den Umfang des Untersuchungsgegenstandes und soll die Vielschichtigkeit der relevanten Einzelaspekte und Rechtstatsachen blickfangartig darstellen.

#### 3.1 Medienberichterstattung: Markt- und Kriminalitätsentwicklung in der Abfallwirtschaft

##### 3.1.1 Kriminalität im Bereich des Entsorgungsanlagenbaus und abfallrechtlicher kommunaler Pflichtenübertragungen

04/2002: Auf landespolitischer Ebene wird über Konsequenzen des Kölner Abfallkandals gestritten. Die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen spricht sich für eine vollständige Privatisierung der Abfallentsorgung und -verwertung aus. Die Kommunen sollten die Entsorgung des Abfalls nur noch beaufsichtigen und Lizenzen für fünf bis zehn Jahre ausschreiben. Eine Regulierungsbehörde soll den Verkauf der Anlagen an Privatunternehmen übernehmen. Der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Clement ist hingegen der Auffassung, dass die Privatisierung der falsche Weg ist.<sup>73</sup>

05/2002: Die Zeit berichtet, dass in Deutschland bei mindestens 18 kommunalen abfallwirtschaftlichen Großprojekten aktuell ermittelt wird.<sup>74</sup>

07/2002: Der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (BVSE) sieht als Ursache für die bekannt gewordenen Korruptionsfälle ein ungesundes Geflecht aus Konzernen, Kommunen und hoher Politik (Nährboden für Korruption). Er fordert mehr Transparenz und Kontrolle auf dem Markt, ein Ende des Konzentrationsprozesses und einen offenen Marktzugang für mittelständische Unternehmen. Dazu gehöre die grundsätzliche Pflicht zur Ausschreibung von Aufträgen wie auch zur Beteiligung bei Privatisierungen. Außerdem dürfe es keine Personalunion zwischen kommunalen Mandatsträgern und Bediensteten in öffentlichen Unternehmen geben. Die Skandale hätten sich zwischen Kommunen und Konzernen abgespielt, zu Lasten des mittelständischen Wettbewerbs und der Gebührenzahler. Die Vergabe von Aufträgen unter der Hand schein e übliche Praxis gewesen zu sein.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Vgl. Stadtrevue Köln vom 10.06.2002.

<sup>74</sup> Vgl. Die Zeit online 17/2002.

<sup>75</sup> DPA vom 03.07.2002.

07/2002: Für den Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen legt der Skandal um die Kölner Müllverbrennungsanlage den Verdacht nahe, dass die Situation auf dem Markt der Abfallentsorgung mit seinen monopolistischen Strukturen einen Nährboden für Korruption bereite. Er fordert einen freien Wettbewerb in der Abfallentsorgung und die Aufhebung des örtlichen Anschluss- und Benutzerzwanges für bestimmte Entsorgungsanlagen bei der Entsorgung von Siedlungsabfällen. Wo es durch Korruption Gebührenerhöhungen gegeben habe, müsste diese den Bürgern rückerstattet werden.<sup>76</sup>

07/2003: Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) bedauert die Ergebnisse des Untersuchungstages Antikorruption des Landes Nordrhein-Westfalen, der systematische Korruption bei der Errichtung und dem Betrieb von Müllverbrennungsanlagen festgestellt hat.<sup>77</sup> Eine Pauschalverurteilung der Branche wird zurückgewiesen. Der BDE sieht dennoch Handlungsbedarf und macht folgende Lösungsvorschläge: Durch eine dezentrale Lösung bei der Vergabe von Entsorgungsaufträgen ließe sich das Gefahrenpotenzial ausschließen. Ohne die Bündelung für ganze Entsorgungsgebiete könnte die Korruptionsgefahr erheblich gesenkt werden. Ferner sollte die Siedlungsabfallentsorgung, wie bereits seit Jahren gefordert, liberalisiert werden, indem jeder Haushalt/Betrieb seinen Entsorger frei wählen kann. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge schlägt der BDE mehr Transparenz vor. Dabei müsste die Auftragsentwicklung von der Ausschreibung und diese wiederum von der endgültigen Vergabe getrennt werden. Wichtigstes Element könnte dabei die Einbeziehung eines unabhängigen Sachverständigen sein, der die letzte maßgebliche Vergabe verantwortlich leitet und kontrolliert. Wechselwirkungen zwischen den handelnden Personen würden hierdurch nachhaltig entzerrt und weitgehend neutralisiert.<sup>78</sup>

### **3.1.2 Konzentrationsprozesse sowie Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Aufgaben und Einrichtungen auf dem deutschen Markt**

09/2002: Der BVSE tritt für einen Systemwechsel in der Abfallwirtschaftspolitik ein, der weg von vielen kleinen Monopolen hin zu einer echten Wettbewerbswirtschaft führen solle. Transparenz und Kontrolle seien die Prinzipien, die im Vergabe-, Kommunal- und Wettbewerbsrecht eingebaut werden müssten. Hierzu sei auch eine Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts notwendig. Mittelständische Beteiligungen sollen auch an Großprojekten der Entsorgung wie Müllverbrennungsanlagen durch Obergrenzen für Einzelbeteiligungen sowie durch finanzielle Absicherung, Transparenz und wechselseitige Kontrolle möglich werden.

<sup>76</sup> Europäischer Wirtschaftsdienst – Recycling und Entsorgung (EUWID) 31/2002, S. 5.

<sup>77</sup> Vgl. Kapitel 3.2.2 „Komplex MVA Köln“.

<sup>78</sup> EUWID 29/2003, S. 8.

Der BVSE fordert eine Instanz ähnlich der Regulierungsbehörde für Post- und Telekommunikation, die aktiv die Wettbewerbsordnung gestaltet. Statt regionaler Monopole sei ein Mix regionaler Partnerschaften zwischen Mittelstand und Kommunen erforderlich, damit der Komplexität der Stoffstromwirtschaft zwischen öffentlicher Daseinsvorsorge und Qualität durch Wettbewerb Rechnung getragen werden könne. So sei der Weg von der Privatisierung zur Preiserhöhung nach dem Konzentrationsprozess eine Sackgasse.<sup>79</sup>

02/2004: Die Lindauer Managementberatung, Mainz, verweist darauf, dass bei einer weiteren Liberalisierung des Entsorgungsmarktes die Beteiligung privater Entsorgungsunternehmen an kommunalen Entsorgungsunternehmen oder deren Eigengesellschaften stark zunehmen werde. Der Grund liege in den öffentlichen Entgelttarifen und in einer Verarmung der Kommunen, die zunehmend ihr Tafelsilber verkaufen müssten. Im Falle einer umfassenden Liberalisierung des Marktes würden rein kommunale Betriebe es schwer haben zu bestehen. Nur wenige könnten dann den Großen der Branche im Wettbewerb Paroli bieten.<sup>80</sup>

03/2004: Die Unternehmensberatung Schmidt/Bechtle GmbH, Herdecke, hat im Rahmen einer Studie mit dem Titel „Entsorgungsdienstleistungen in Deutschland“ Empfehlungen für Gebietskörperschaften, die Entsorgungsdienstleistungen ausschreiben wollen, ausgesprochen. Nach eigenen Angaben hat die Firma in den letzten zehn Jahren 100 Vergabeverfahren abgewickelt. Die Empfehlungen sollen beitragen, einen echten Wettbewerb sicherzustellen. u. a. solle eine Ausschreibung ca. eineinhalb Jahre vor dem Leistungsbeginn erfolgen, die Leistung gut beschrieben sein und der Vertrag über eine ausreichende Laufzeit verfügen.<sup>81</sup>

04/2004: Laut einer Erhebung der Prognos AG, Berlin, ist der Konzentrationsprozess in der Entsorgungswirtschaft bei Sammlung und Transport von überlassungspflichtigen Restabfällen weiter vorangeschritten. Die zehn größten Entsorgungsunternehmen bauten ihren Marktanteil zwischen 2001 und 2003 um 3,4 auf 36,7 Prozent aus. Alle anderen privaten Entsorger, die nicht zum Kreis der zehn Großen zählen, würden lediglich über einen Marktanteil von 13,9 Prozent verfügen. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kämen auf 45,2 Prozent Marktanteil, wovon 27,4 Prozent auf Public-Privat-Partnerships entfielen.<sup>82</sup>

05/2004: Die Europäische Kommission stellt mit einem Grünbuch die Frage zur Diskussion, ob die EU-Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen und Konzessionen geändert werden sollten, um die Entwicklung von PPP flankierend zu begleiten. Es solle in erster Linie herausgearbeitet werden, ob die derzeitigen Vorschriften verbessert werden müssten, damit der Zugang der Wirtschaftsteilneh-

79 EUWID 36/2002, S. 9.

80 EUWID 9/2004, S. 5.

81 EUWID 14/2004, S. 13.

82 EUWID 18/2004, S. 11.



mer zu PPP unter klaren juristischen Voraussetzungen und im wirtschaftlichen Wettbewerb gewährleistet sei. Die EU sollte über einen Regulierungsrahmen verfügen, der den PPP gerecht wird, damit Transparenz und lauterer Wettbewerb zum Wohle des Steuerzahlers gewährleistet sind.<sup>83</sup>

06/2004: In einer Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission spricht sich der BDE für die Schaffung klarer rechtlicher Vorschriften bei der Bildung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen aus. Hinsichtlich des Grünbuches wird bemängelt, dass die Vorgaben, nach denen eine Gebietskörperschaft Aufträge im Zuge eines Inhouse-Geschäftes vergeben kann, nicht hinreichend präzise seien. Weil sich die öffentlich-rechtlichen Institutionen nur eingeschränkt dem Wettbewerb zu stellen hätten, würde die Schaffung von Public-Private-Partnerships behindert. Es sei daher erforderlich, künftig sämtliche Auslagerungsprojekte unter dem Blickwinkel des Vergaberechts zu beurteilen, eingeschlossen die Fälle, in denen eine staatliche Stelle einen Regie- oder Eigenbetrieb in eine privatwirtschaftliche Gesellschaft mit 100 Prozent staatlicher Beteiligung überführt. Wettbewerbshindernd wird u. a. auch die Bildung von so genannten Zweckverbänden gesehen.<sup>84</sup>

09/2004: Das zweitgrößte deutsche Entsorgungsunternehmen, die Rethmann AG & Co. KG, will 70 Prozent des Geschäftsvolumens des bisherigen Marktführers RWE Umwelt übernehmen. Die Übernahme steht unter Genehmigungsvorbehalt des Bundeskartellamtes.

Der BDE begrüßt die Übernahme, weil dadurch auch der Verband gestärkt werden würde.<sup>85</sup>

09/2004: Der Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband Kommunaler Unternehmen (VKS) und der BVSE wenden sich kritisch gegen die laufenden Unternehmensübernahmen in der Entsorgungsbranche. Der BVSE bezeichnet die Entwicklung mit „Monopolalarm“. Insbesondere kritisiert der Verband den Verkauf der RWE-Entsorgungssparte an den Rethmann-Konzern. Er kritisiert die bereits bestehende Oligopol-Situation und fordert eine vorsorgende Regulierung des Marktes. Dabei wird auf die Skandale beim Bau von Müllverbrennungsanlagen verwiesen. Ansonsten laufe man Gefahr, dass einzelne Interessengruppen sich diesen für Bevölkerung und Wirtschaft wichtigen Markt einverleiben. Der BVSE wolle eine starke Rolle der Kommunen bei der Überwachung. Allerdings bräuchten die Entsorger einen fairen Wettbewerb bei der Vergabe von Dienstleistungen im Bereich Entsorgung.<sup>86</sup>

10/2004: Der BVSE fordert erneut für den Entsorgungsmarkt eine Regulierungsinstitution, ähnlich der Regulierungsbehörde für den Telekommunikations- und

83 EUWID 20/2004, S. 20.

84 EUWID 25/2004, S. 7.

85 EUWID 39/2004, S. 1 f.

86 DPA v. 30.09.2004, EUWID 39/2004, S. 6 und 40/2004, S. 13.

Energiemarkt. Auch im Fall von Minderheitsbeteiligungen eines privaten Entsorgers an kommunalen Entsorgungsunternehmen könnte die Kontrolle über das Stoffstrommanagement in der Hand des Privaten liegen. Der Fall der Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH zeige, dass die Fa. Rethmann bei den Stoffströmen eigene Tochterunternehmen entgegen kostengünstigeren Angeboten von Konkurrenten bevorzuge.<sup>87</sup>

02/2005: Das Bundeskartellamt genehmigt unter Auflagen die Übernahme großer Teile der RWE Umwelt AG durch den Rethmann-Konzern (neue Bezeichnung: Remondis). Remondis muss sich den Auflagen nach von seinen Beteiligungen am Entsorgungsunternehmen Interseroh trennen und Sammelverträge für Altglas in Nordrhein-Westfalen sowie drei Glasaufbereitungsanlagen und Verwertungsanlagen für Kühl- und Gefriergeräte veräußern.

Das Bundeskartellamt sieht dennoch die zunehmende Konzentrationstendenz in der Entsorgungswirtschaft mit Sorge. Zahlreiche Teilmärkte wiesen eine Tendenz zur Oligopolisierung auf, die durch zahlreiche Verflechtungen innerhalb der Branche gefördert werden.<sup>88</sup>

09/2004: Der Fachanwalt für Abfallrecht, Prof. Dr. Versteyl, fordert den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen in der Abfallwirtschaft sowie die Aufhebung von Überlassungspflichten von bestimmten Abfällen an staatliche Entsorgungsträger. Zudem fordert er die Schaffung einer Überwachungs- und Regulierungsbehörde für die Abfallwirtschaft. Ohne eine Regulierungsinstanz sei eine Liberalisierung vormals staatlich dominierter Märkte nicht zu bewältigen.<sup>89</sup>

10/2004: Nach Feststellungen des Arbeitskreises „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“ der niedersächsischen Landesregierung sind mit einer Liberalisierung der Abfallentsorgung keine ökonomischen Vorteile verbunden. Eine rein privatwirtschaftlich ausgerichtete Abfallwirtschaft sei gezwungen, Gewinne zu machen, um den Wirtschaftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Demgegenüber herrsche bei der öffentlich-rechtlichen Leistungsverwaltung allein das Prinzip der Kostendeckung. Dadurch werde deutlich, dass eventuelle Effizienzsteigerungen durch das notwendige Gewinnstreben der Wirtschaftsunternehmen zumindest nivelliert werden. Die liberalisierte Wasserversorgung in Großbritannien ebenso die weitgehend liberalisierte Energieversorgung in Deutschland zeigen, dass letztlich eine Kostensenkung für die Bürger nicht eingetreten ist. Man hat ferner festgestellt, dass mit einer Liberalisierung der Abfallentsorgung eine erhebliche Zunahme des Überwachungsaufwandes der für die Gefahrenabwehr zuständigen Abfallbehörden einhergehe.<sup>90</sup>

87 EUWID 41/2004, S. 5.

88 AP-Meldung vom 25.02.2005 und [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de).

89 EUWID 40/2004, S. 13.

90 EUWID 41/2004, S. 25.

10/2004: Der BDE verteidigt seine Forderungen nach einer Privatisierung des Entsorgungsmarktes. Die Entsorgungs- und die Energiewirtschaft seien nicht miteinander vergleichbar. Mehr Wettbewerb durch Privatisierung habe in vielen Bereichen der ehemals klassischen Daseinsvorsorge Kostenreduzierungen für die Kunden gebracht, beispielsweise bei der Telekommunikation, den Paketzustelldiensten oder im Wasser- und Abwasserbereich. Zudem würden mit Blick auf die USA Monopolbildungen in einem liberalisierten Entsorgungsmarkt verhindert.

Durch die neuen Mitgliedstaaten würden sich die Liberalisierungstendenzen in der EU noch verstärken. In Osteuropa fehle in der Regel das Kapital, um die Entsorgungsaufgaben staatlich zu lösen. Der Aufbau einer modernen und ökologisch vorteilhaften Entsorgungswirtschaft sei dort nur durch privates Kapital möglich. Die in Deutschland gemeinsam mit den kommunalen Trägern entwickelten hohen Standards in den Bereichen Ökologie und Dienstleistung hätten die privaten Unternehmen auch bei ihrem Engagement in Osteuropa beibehalten und so zu den Verbesserungen im Umweltsektor maßgeblich beigetragen.<sup>91</sup>

10/2004: Der BGH hat in einer Entscheidung die Haftung von Verantwortlichen eines Privatunternehmens, das im staatlichen Auftrag handelt, erweitert. Die im Grundgesetz niedergelegte Haftungsbeschränkung für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst greife in diesen Fällen nicht. Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst haften grundsätzlich nicht für verursachte Schäden. Die Regulierung übernimmt der Staat. Nur bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln tritt eine persönliche Haftung ein. Der BGH begründet seine Entscheidung damit, dass private Unternehmen über die Übernahme staatlicher Aufträge frei entscheiden, gegen Haftungsfälle eine Versicherung abschließen und die Kosten bei der Preiskalkulation einbeziehen können.<sup>92</sup>

1/2005: Der EuGH hat in zwei Entscheidungen die Regeln für öffentliche Ausschreibungen weiter verschärft. Demnach müssen Kommunen Vergabevorschriften auch dann beachten, wenn sie Aufträge an eigene Unternehmen mit privater Beteiligung vergeben. Städte, Gemeinden und andere öffentliche Stellen können nicht länger geltend machen, es handle sich um Vorgänge im Binnenbereich der Verwaltung, die als Inhouse-Geschäfte keiner Ausschreibung unterliegen. Das Vergaberecht gilt, sobald ein Unternehmen beauftragt wird, an dem neben der öffentlichen Hand auch Private beteiligt sind. Die Höhe der Beteiligung spielt dabei keine Rolle.

Durch die EuGH-Entscheidungen können in Zukunft Kooperationen von Privaten mit Gebietskörperschaften für die Wirtschaft weniger interessant sein. Die wirt-

91 EUWID 42/2004, S. 10.

92 BGH III ZR 169/04.

schaftliche Betätigung der Gebietskörperschaften wird deutlich eingeschränkt. Nach Auffassung von Fachanwälten war das Urteil überfällig. Der überwiegende Teil gemischtwirtschaftlicher Unternehmen sei in der Vergangenheit nur deshalb gegründet worden, um das Vergaberecht zu umgehen. Der Entwurf zur Änderung des deutschen Vergaberechts, der eine Sonderregel für Inhouse-Geschäfte vorsehe, müsse nun korrigiert werden.

Nach den EuGH-Entscheidungen ist eine Ausschreibung auch dann erforderlich, wenn sich Kommunen untereinander zum Beispiel mit der Entsorgung ihres Abfalls beauftragen wollen.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes werden die Urteile faktisch zu einer stärkeren Tendenz der Rekommunalisierung oder zu einer materiellen Privatisierung der Aufgaben im Wege der Beleihung führen.<sup>93</sup>

### **3.1.3 Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Prozess der EU-Osterweiterung und Kontrolldefizite**

07/2003: Im Zuge der nächsten Stufen des EU-Osterweiterungsprozesses sind in den Kandidatenstaaten erhebliche Investitionen in die Umwelttechnik notwendig. Allein Rumänien und Bulgarien, deren Beitritt ab 2007 geplant ist, müssten 35 Mrd. € in die Verbesserung ihrer Umweltstandards investieren. Die größten Anteile der Umweltinvestitionen entfallen auf die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie den Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz.<sup>94</sup>

12/2003: Das brandenburgische Umweltministerium hält die mit den Beitrittsstaaten vereinbarten Übergangsfristen für nicht ausreichend. Es sei unrealistisch anzunehmen, dass alle Entsorgungsanlagen, denen nicht ausdrücklich Übergangsfristen bei der Umsetzung europäischer Richtlinien eingeräumt worden sind, zum Beitrittszeitpunkt den europäischen Umweltstandards entsprechen. Zwar könne man davon ausgehen, dass die Richtlinien korrekt in nationales Recht umgesetzt würden. Es sei aber mit Defiziten beim Vollzug zu rechnen. Ferner wird das Fehlen europäischer Umweltstandards für die stoffliche Verwertung und die Abfallvorbehandlung bemängelt, was sich auf den Export in die Beitrittsländer auswirken wird.

Für zu statisch hält das Ministerium die Listen mit Anlagen, in denen Abfälle erst nach einer Übergangsfrist entsorgt werden dürfen. So seien zur Abfallentsorgung umgerüstete alte Industrieanlagen sowie die Abfallentsorgung in der Landwirtschaft nicht berücksichtigt. Außerdem bestehe die Gefahr, dass die unzulässige Entsorgung in einer gelisteten Anlage durch Vorschaltung einer Anlage, die den europäischen Standards entspricht, kaschiert wird. Für Vollzugsbehörden

<sup>93</sup> EuGH C-26/03/FAZ vom 18.01.2005 und EUWID 3/2005, S. 3.

<sup>94</sup> Studie der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik in EUWID 28/2003, S. 26.

im Herkunftsland seien bei mehrstufiger Entsorgung die weiteren Entsorgungsschritte im Empfängerland praktisch nicht mehr kontrollierbar.

Im Übrigen erschwere der Wegfall der Zollkontrollen die Überwachung. Bislang hätten die Zollkontrollstellen eine wichtige Funktion bei der Überwachung abfallrelevanter Transporte nach Osteuropa gehabt.

Zufrieden sei man mit der Regelung mit Polen, dass abfallwirtschaftliche Einwandsgründe aus dem Bereich der Abfallbeseitigung in großem Maße auch gegen die Verbringung von Verwertungsabfällen erhoben werden können.<sup>95</sup>

02/2004: Eine Studienarbeit des Knoten Weimar (Verfasser: Klaus Fricke, Marek Grünhage, Kai Hillebrecht) kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die Abfallentsorgung in Estland bislang nicht europäischen Standards entspricht. Eine getrennte Abfallsammlung fehle fast vollständig. Die Siedlungsabfälle würden praktisch zu 100 Prozent deponiert oder illegal verbracht. Die Entsorgungssituation stünde durch die EU-Vorgaben und durch die Ziele der estnischen Regierung vor einem grundlegenden Wandel, wobei für die Umsetzung der EU-Deponierichtlinie bestimmte Übergangsfristen gelten.<sup>96</sup>

02/2004: Im Hinblick auf die Novelle der EU-Abfallverbringungsverordnung fordert der Bundestags-Umweltausschuss, den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, einer Verbringung von Verwertungsabfällen in Beitrittsländer mit abfallrechtlichen Übergangsvorschriften zu widersprechen. Solange die Beitrittsländer europarechtliche Standards nicht erfüllen, solle eine Verbringung untersagt werden können. Des Weiteren hält der Umweltausschuss im Zuge der als notwendig erachteten Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie eine eindeutige Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung für erforderlich.<sup>97</sup>

03/2004: Nach Einschätzung der DPU, Essen, würden Litauen und Tschechien nach dem EU-Beitritt einen Sog für gefährliche Abfälle zur Verwertung auslösen. Allerdings werde sich für deutsche Entsorgungsunternehmen die Möglichkeit bieten, mit Polychlorierten Biphenylen (PCB) belastete Abfälle zur Entsorgung in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu akquirieren. Darüber hinaus werden laut DPU weitere Sonderabfälle aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zur Entsorgung akquiriert werden können, da dort ausreichende Behandlungskapazitäten fehlten. Die Beseitigung PCB-haltiger Abfälle sei dort bislang weitgehend ungeklärt.

95 EUWID 51/2004, S. 25.

96 EUWID 6/2004, S. 31.

97 EUWID 8/2004, S. 19.

Erhebungsdaten über PCB-haltige Abfälle im Einzelnen:

	Aufkommen in Tonnen	Kosten pro Tonne für Mitverbrennung in industriellen Anlagen vor Ort
Estland	9.000	10 €
Lettland	5.000	10 €
Polen	200.000	30 €
Tschechien	65.000	30–40 €
Slowenien	12.000	–
Ungarn	65.000	–

Engpässe für die Entsorgung von Sonderabfällen in Deutschland wird es laut DPU ab 2005 nicht geben. Für Sonderabfälle, die bisher in Müllverbrennungsanlagen mitverbrannt werden konnten, gibt es ausreichend Kapazität in deutschen Sonderabfallverbrennungsanlagen.<sup>98</sup>

03/2004: Nach einer Studie der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) beträgt das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Beitrittsländer in den nächsten Jahren drei bis vier Prozent. Allein in die Verbesserung der Umweltsituation und in die Nachrüstung der Infrastruktur sollen mehr als 200 Mrd. € investiert werden. Gestützt auf nationale Umweltpläne und -programme werden mittelfristig folgende Investitionen im Abfallbereich erwartet:

	Volumen in Mio. €	Zeitraum
Slowakei	450	bis 2007
Polen	3.600	–
Tschechien	400	2001–2005
Slowenien	631	2001–2006
Ungarn	400	2003–2008

Neue Beitrittskandidaten wie Rumänien oder Bulgarien müssten für die Anpassung der Abfallwirtschaft an die EU-Standards insgesamt rund sechs bzw. eine Milliarde Euro investieren.<sup>99</sup>

Langfristig wird Tschechien laut ÖGUT 1,36 Mrd. € in die Abfallwirtschaft investieren. So seien beispielsweise im Zeitraum 2006–2010 (2011–2015) Investitionen i. H. v. 365 (224) Mio. € in MVA und 9,6 (7,4) Mio. € in Kompostierungsanlagen zu erwarten. Der größte Anteil der Investitionen im Abfallbereich entfiel auf den privaten Sektor. Rund sechs Prozent würden durch den State Environmental

<sup>98</sup> EUWID 10/2004, S. 9.

<sup>99</sup> EUWID 10/2004, S. 21.

Fund sowie durch ausländische Förderinstrumente wie PHARE oder ISPA bzw. durch die entsprechenden EU-Struktur- und Kohäsionsfonds finanziert werden.<sup>100</sup>

04/2004: Die EU-Kommission berichtet, dass es in den neuen EU-Mitgliedstaaten erhebliche Lücken bei der Übernahme der EU-Abfallgesetzgebung gibt. Einige Staaten müssten noch enorme Anstrengungen auf den Gebieten Abfallwirtschaft und Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen unternehmen. Auch bestünden Probleme mit der angemessenen Mittel- und Personalausstattung von Umweltbehörden und der fehlenden Koordinierung zwischen verschiedenen Politikfeldern.

U. a. weist die EU-Kommission auf folgende Übergangsfristen hin. Für Polen gilt eine spezielle Regelung für die Verordnung über die grenzüberschreitende Abfallverbringung. Im Hinblick auf die Anforderungen der EU-Deponierichtlinie wurden Polen, Estland und Lettland Zusatzfristen eingeräumt, während Ungarn und die Slowakei Übergangsregelungen für die Verbrennung gefährlicher Abfälle erhielten. Die Kommission schätzt die Kosten für die Einhaltung der EU-Umweltgesetzgebung in den neuen EU-Mitgliedstaaten auf etwa 50–80 Mrd. €. Die finanzielle Unterstützung durch die EU werde sich ab dem 01.05.2004 nahezu verdreifachen. Die neuen EU-Mitgliedstaaten werden bis zum Ablauf des geltenden Haushaltsplans Ende 2006 etwa acht Mrd. Euro erhalten, was rund zehn Prozent ihres gesamten Investitionsbedarfs entspreche.<sup>101</sup>

06/2004: Die EU-Kommission sieht ihre vorrangige Aufgabe darin, den Umsetzungsprozess in den neuen Mitgliedstaaten im Rahmen eines Monitoring zu begleiten, wobei neben der normativen Umsetzung der tatsächlichen Anwendung des Europäischen Umweltrechts maßgebliche Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls kann die Umsetzung in der Praxis im Wege von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH überprüft werden. Die neuen EU-Mitgliedstaaten müssen im Umweltbereich insgesamt 135 Rechtsakte in das jeweilige nationale Recht übernehmen. Die Übergangsfristen reichen bis maximal 2017.<sup>102</sup>

05/2004: Laut bayerischen Umweltministerium wollen die tschechischen Behörden verstärkt Kontrollen durchführen, um zu verhindern, dass Abfälle aus Bayern kostengünstig auf Deponien in Tschechien verbracht werden.<sup>103</sup>

06/2004: Laut Bundesregierung werden sich durch die Übernahme der EU-Umweltstandards durch die neuen Mitgliedsländer die Risiken eines Preiskampfes auf Kosten der Umwelt sowie einer nicht umweltgerechten Verwertung und Entsorgung in den Nachbarstaaten reduzieren. Durch verschiedene Sonderregelungen für Übergangszeiträume könnten Wettbewerbsvorteile für Anlagen, die nicht

100 EUWID 13/2004, S. 28.

101 EUWID 18/2004, S. 24.

102 Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 6/2004, S. 380.

103 EUWID 20/2004, S. 22.

den Standards entsprechen, vermieden werden. Mit fünf neuen Mitgliedstaaten sei vereinbart worden, dass die zuständigen Behörden ihre Genehmigung verweigern müssen, wenn Abfälle in Anlagen ohne europäische Standards verbracht werden sollen. Im Zuge der Novellierung der EU-Abfallverbringungsverordnung soll ein entsprechender Einwandsgrund aufgenommen werden.<sup>104</sup>

06/2004: Laut Bundesumweltministerium wird sich mit der durch den EuGH erfolgten Öffnung der Möglichkeiten für eine energetische Verwertung von Abfällen in Industrieanlagen vor allem das Risiko des „standard dumping“ erheblich erhöhen. Es müssten daher dringend gemeinschaftsweit einheitliche hochwertige Verwertungsstandards etabliert werden. Die in Deutschland entwickelten Kriterien Schadstoffe, Heizwert und Vermischung dürften vor dem Hintergrund der Urteilsbegründungen künftig weder bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung noch bei der Anwendung des deutschen Abfallrechts zur Abgrenzung herangezogen werden.<sup>105</sup>

11/2004: Der BDE begrüßt den in der Novelle zur EU-Abfallverbringungsverordnung vorgesehenen Einwand für den Fall, dass eine Verwertungsanlage am Bestimmungsort weniger strikten Normen unterliegt als am Versandort. Hiermit könne Öko-Dumping verhindert werden. Allerdings ginge das zu Lasten des Binnenmarktes und der Warenverkehrsfreiheit. Daher sollte die Möglichkeit des ökologischen Einwands zeitlich befristet werden. Eine grundsätzliche Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen freiem Binnenmarkt und dem Schutz vor Öko-Dumping sieht der BDE in der Schaffung gemeinsamer EU-weiter Emissionsstandards und verbindlich hochwertiger Zielvorgaben. Ein erster Schritt sei mit dem grundsätzlich kurzen Übergangsfristen für die neuen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Bestands an EU-Regelungen im Umweltbereich getan worden.<sup>106</sup>

07/2004: Das EU-Umweltexpertenetzwerk IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) veröffentlicht den Projektbericht „Allgemeine Praxis illegaler Abfallexporte in Entwicklungsländer – TFS Seaport-Project“. Der Bericht kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass das Abfallrecht bei grenzüberschreitenden Exporten durch eine unklare Gesetzgebung eingeschränkt werde. Probleme würden insbesondere durch Abfalldefinitionen sowie unterschiedlichste Interpretationen der gesetzlichen Vorgaben entstehen.<sup>107</sup>

07/2004: Laut EU-Kommission und der Europäischen Umweltagentur fehlen auf dem neuen Umweltmarkt der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten Technologie und Know-how im Wert von geschätzten 100 Mrd. €. Finanzielle Unterstützung

104 EUWID 23/2004, S. 23.

105 ZUR 6/2004, S. 380.

106 EUWID 47/2004, S. 5.

107 EUWID 30/2004, S. 27.



wird die EU mit Mitteln aus Umweltprogrammen sowie den Struktur- und Kohäsionsfonds leisten. Besonders im Abfallbereich bestünden in der EU enorme Probleme. Das Abfallaufkommen stiege besorgniserregend. Obwohl die Recyclingquote innerhalb der EU auf 30 Prozent gestiegen sei, landeten immer noch 60 Prozent des Abfalls auf Deponien. Im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung wird ein Umweltdumping befürchtet. Vielen ost- und mitteleuropäischen Kommunen fehle es trotz EU-Hilfen am nötigen Etat und ingenieurtechnischen Know-how. Generell dominiere dort die Deponierung. Polen zähle zum Beispiel zu den größten Abfallproduzenten in der EU. Nur 55 Prozent der Bevölkerung seien an eine geregelte Müllabfuhr angeschlossen. In Litauen seien es 60 Prozent. Vordringlich müssten dort nationale Abfallmanagementsysteme und Anlagen zur Behandlung von Klärschlamm aufgebaut werden.

Das Umweltinstitut IWU e. V., Magdeburg, sieht besondere Chancen für mittelständische deutsche Entsorgungsunternehmen, durch Kooperationen auf diesen Wachstumsmärkten zu expandieren.<sup>108</sup>

10/2004: Laut BDE befindet sich die Entsorgungswirtschaft in der tiefsten Umbruchphase ihrer Geschichte. Wesentlich sind hierbei sind u. a. die neuen Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie die EU-Osterweiterung. Er spricht sich dafür aus, die neuen Standards im Inland stringent umzusetzen. Im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten muss die Umsetzung geltender EU-Standards erreicht werden, damit es nicht zu unerwünschten Abfallexporten auf Billigdeponien kommt. Damit würden höherwertige Verwertungsverfahren konkurrenzfähiger.<sup>109</sup>

11/2004: Der BDE beziffert die Marktanteile deutscher Unternehmen am Entsorgungsmarkt in Polen und Slowenien auf rund 20 Prozent, in Ungarn auf zwölf, in Tschechien auf zehn und in der Slowakei auf sieben Prozent. Unternehmen aus Österreich und Frankreich betätigten sich dort in einem vergleichbaren Maße.

Damit für die anstehenden Investitionen ausreichend privates Kapital bereit gestellt wird, sei Rechtssicherheit erforderlich. Das gelte für den Rechtsrahmen von Public-Private Partnerships und für die Vergabeverfahren. Es müsse darauf geachtet werden, dass die Ausschreibungsverpflichtungen nicht umgangen werden und die Transparenz der Verfahren gewährleistet wird. Hier gebe es noch Handlungsbedarf.

Ein Hemmnis für den Ausbau der Abfallwirtschaft in den neuen EU-Mitgliedstaaten wird in den geringen Abfallgebühren, die die Bürger dort entrichten müssen, gesehen. 7 bis 16 € pro Bürger und Jahr in Tschechien und etwa 14 € in Polen reichten für den Aufbau zusätzlicher Verwertungskapazitäten nicht aus.

<sup>108</sup> Entsorga-Magazin 7/2004, S. 24 f.

<sup>109</sup> Entsorga-Magazin 10/2004, S. 5.

Aufgrund einer Reihe von Problemen in anderen Politikfeldern hat die Umweltpolitik gegenwärtig keinen hohen Stellenwert. Das hierdurch entstehende Vakuum können die neuen Mitgliedstaaten durch eine weniger progressive Abfallpolitik ausfüllen. Dabei sollen vermeintlich schlanke Marktinstrumente das Ordnungsrecht ersetzen. Dadurch drohe ein Rückschritt in der Abfallpolitik, denn Marktinstrumente könnten nur dort wirken, wo auch ein funktionierender Markt vorhanden sei.

Der BDE weist ferner auf die mangelnde Umsetzungsmoral der alten Mitgliedstaaten im Bereich Abfallentsorgung hin. Ein Drittel aller Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission entfielen auf den Umweltbereich. Zwischen 1996 und 2000 habe sich die Anzahl der Beschwerdeverfahren auf diesem Gebiet verdreifacht. Ein Drittel aller Fälle, in denen der EuGH im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren angerufen werde, betreffe den Abfallsektor. Es wird angenommen, dass die Umsetzungsmoral in den neuen Mitgliedstaaten aufgrund mangelnder Erfahrungen und geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit noch schlechter sein wird.<sup>110</sup>

11/2004: Für einen effektiven Vollzug des Abfallverbringungsrechts sind laut Bundesumweltministerium kompetente und starke Behörden die notwendige Basis. Es wird bemängelt, dass sowohl in den alten als auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten rechtlicher Anspruch und Wirklichkeit noch weit auseinander klaffen. In den kommenden Jahren kommt der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entscheidende Bedeutung zu. Vorrangiges Ziel ist es, die anspruchsvollen rechtlichen Anforderungen und die Wirklichkeit rasch in Übereinstimmung zu bringen.<sup>111</sup>

11/2004: Nach Untersuchungen der Wuppertaler Unternehmensberatung Andreas Fischer und des Instituts für Ökologie des Industriegebiets Kattowitz existieren in Polen rund 1.000 Kommunaldeponien, von denen 780 bis zum Jahr 2012 rekultiviert werden müssen. Das notwendige Finanzvolumen wird auf 570 Mio. € beziffert. Durch die Umstellung der Abfallwirtschaft müssen bis 2010 Vorbehandlungskapazitäten im Umfang von 3,9 Mio. Jahrestonnen und bis 2015 im Umfang von sieben Mio. Jahrestonnen errichtet werden. Außerdem sollen in den Jahren 2005 bis 2015 etwa 100 neue Deponien gebaut und weitere 100 an die Standards der EU angepasst werden. Für die thermische Restabfallbehandlung sei die Errichtung von 7 bis 13 MVA geplant. Derzeit gebe es in Polen nur eine MVA in der Region Warschau.<sup>112</sup>

12/2004: Nach einem Urteil des EuGH über genehmigungspflichtige grenzüberschreitende Abfallverbringungen darf die Behörde am Versandort bei der Prüfung einer Abfallverwertung im Bestimmungsland die höheren Umwelt- und Gesund-

110 EUWID 47/2004, S. 5.

111 EUWID 48/2004, S. 22.

112 EUWID 48/2004, S. 27.

heitsstandards des Versandstaates zugrunde legen. Betreiber von deutschen Behandlungsanlagen begrüßen das Urteil. Dadurch könnten die Behörden am Versandort eine Abfallverwertung unter fraglichen Bedingungen im Ausland verhindern. Nun wird erwartet, dass die verbesserten Einwandsgründe gegen problematische Abfallexporte auch in die neue Fassung der EU-Abfallverbringungsverordnung aufgenommen werden.<sup>113</sup>

12/2004: Die Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen weist darauf hin, dass seit der EU-Osterweiterung deutsche Altfahrzeuge zunehmend ins Ausland exportiert werden. Bei den deutschen Autoverwertern und Shredderbetrieben gingen 2004 etwa 70 Prozent weniger Altfahrzeuge ein als 2003. Inzwischen würden rund zwei Drittel der deutschen Altfahrzeuge exportiert. Der Verband beklagt, dass für die 45 deutschen Shredderanlagen immer neue Umweltauflagen erteilt würden, während Anlagen in den Nachbarstaaten mit geringeren Auflagen wirtschaften könnten.<sup>114</sup>

01/2005: Im Jahr 2004 sind mindestens 800.000 Altfahrzeuge nach Polen eingeführt worden. Die tatsächliche Zahl könnte sogar bei knapp einer Mio. Fahrzeuge liegen. Mehr als 80 Prozent der Fahrzeuge waren älter als acht Jahre.<sup>115</sup>

### **3.1.4 Neue Standards bei Abfallbehandlung und Deponierung im Inland ab dem 01.06.2005 sowie zur Verfügung stehende Entsorgungskapazitäten**

07/2003: Die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) sieht die Entsorgungssicherheit für Klärschlamm in Gefahr und fordert daher Regelungen, die künftig sowohl die thermische als auch die landwirtschaftliche Verwertung bzw. Behandlung möglich machen. So würden in Deutschland ab 2005 nur Verbrennungskapazitäten für die Entsorgung von 1,5 Mio. Tonnen Klärschlamm (Trockensubstanz) vorhanden sein. Notwendig wären aber 2,4 Mio. Tonnen. Unter dem Aspekt der Entsorgungssicherheit sei deshalb die Beibehaltung der landwirtschaftlichen Verwertung von wesentlicher Bedeutung.

Für den Bereich Siedlungsabfälle wird auf Erhebungen der Prognos AG, Basel, verwiesen. Demnach beläuft sich die Deckungslücke für die Vorbehandlung von Siedlungsabfällen auf vier Mio. Jahrestonnen. Um diese Lücke zu schließen, seien Investitionen i. H. v. 2,5 bis 3 Mio. € notwendig.<sup>116</sup>

11/2003: Einer der führenden deutschen Experten für Fragen der Abfallentsorgung, Prof. Dr. Thomé-Kozmiensky warnt davor, dass zahlreiche öffentlich-

113 EuGH-Entscheidung vom 16.12.2004, Az.: C-277/02/EUWID 1/2005, S. 11.

114 DPA-Meldung v. 15.12.2004.

115 EUWID 4/2005, S. 11.

116 EUWID 31/2003, S. 8.

rechtliche Entsorgungsträger die neuen gesetzlich vorgeschriebenen Standards zum 01.06.2005 nicht werden erfüllen können. Es wird zu Ausweichstrategien in Form von Scheinverwertungsmaßnahmen und Abfallexporten kommen.<sup>117</sup>

03/2004: Die Einschätzung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), ab dem Jahr 2005 stünden rechnerisch ausreichend Kapazitäten zur Abfallbehandlung zur Verfügung, teilt Prof. Dr. Thomé-Kozmiensky nicht. Vielmehr würde es in großem Ausmaß zur Zwischenlagerung nicht behandelter Abfälle kommen. Die Gefahr, dass aus Zwischenlagern Endlager werden, sei offensichtlich. Der Verzicht auf eine Deponieabgabe, wie sie in den meisten europäischen Ländern erhoben wird, sei unklug gewesen.

Das Problem fehlender Entsorgungskapazitäten werde auch die Verwertung von Ersatzbrennstoffen umfassen. Auch hier würden Zwischenlager notwendig werden. Perspektivisch sei die Abfallverbrennung das ideale Verfahren zur energetischen und stofflichen Verwertung der im Abfall enthaltenen Potenziale.<sup>118</sup>

12/2003: Die LAGA konnte Ende 2003 noch keine definitiven Aussagen über die im Jahr 2005 zur Verfügung stehenden Kapazitäten für die Beseitigung von Siedlungsabfällen treffen. Alle Restabfallmengen aufaddiert, ergebe sich eine Gesamtmenge für das Jahr 2005 i. H. v. 23,56 Mio. Tonnen zu beseitigender Abfälle. Dem stünde eine Kapazität von 19,64 Mio. Tonnen gegenüber. Hinzu käme eine Kapazität in industriellen Mitverbrennungsanlagen in Höhe von rund einer Mio. Tonnen. Unter Hinzurechnung der geplanten, bis 2005 noch nicht zur Verfügung stehenden Kapazitäten würden keine Entsorgungsengpässe bestehen.<sup>119</sup>

12/2003: Der Vorstandsvorsitzende des Entsorgungsunternehmens Cleanaway Deutschland, Max-Arnold Köttgen, weist darauf hin, dass die neuen deutschen Bestimmungen zur Abfalldeponierung über die EU-Abfalldeponierichtlinie hinausgehen und hierdurch die Gefahr einer Zunahme von Abfallexporten besteht. Vor allem die neuen Beitrittsländer mit ihrem niedrigen Lohnniveau könnten mit Dumpingpreisen locken. Die Exporte würden vermutlich noch zusätzlich ansteigen, weil allen Prognosen zufolge ab Juni 2005 nicht genügend Behandlungskapazitäten im Inland zur Verfügung stehen und Ausnahmegenehmigungen für Altdeponien im Inland erteilt werden müssten. Damit diese nicht ausgenutzt werden, um durch die Hintertür Abfälle weiterhin auf Billigdeponien zu fahren, sei eine Deponieabgabe notwendig. Die strengen deutschen Vorschriften dürften nicht durch steigende Exporte oder Ausnahmegenehmigungen unterlaufen werden. Insbesondere den Transport in die neuen Mitgliedsländer müssten die Behörden scharf kontrollieren, damit die Innovationen der Entsorgungsbranche umfassend greifen können.<sup>120</sup>

117 Müllmagazin 4/2003, S. 1.

118 EUWID 13/2004, S. 5.

119 EUWID 51/2003, S. 24.

120 Umwelt-Magazin 12/2003, S. 3.

01/2004: Die Umsetzung des EU-Abfallrechts ist in einigen westlichen EU-Staaten mangelhaft. Die EU-Kommission hat diesbezüglich Maßnahmen gegen Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien, Luxemburg und Großbritannien eingeleitet. Allein vier EuGH-Verfahren werden gegen Italien angekündigt. Ein Teil der Verfahren bezieht sich auf Verstöße gegen die Abfallrahmen- und die Deponierichtlinie. Die Kommission weist u. a. darauf hin, dass im Jahr 2002 in Italien mindestens 4.866 illegale oder unkontrollierte Deponien festgestellt worden seien, die zum Teil noch betrieben wurden. In Frankreich waren es im Jahr 2001 rund 1.400 solcher Anlagen.<sup>121</sup>

05/2004: Aufgrund erheblicher Entsorgungseingpässe suchen mehrere süditalienische Kommunen Entsorgungsmöglichkeiten im Ausland. So führt beispielsweise die Stadt Neapel mit mehreren deutschen Kommunen Verhandlungen über die Entsorgung von 250.000 Tonnen Siedlungsabfälle.<sup>122</sup>

01/2004: Nach Angaben des Umweltministeriums sind die Entsorgungskapazitäten in Rheinland-Pfalz ab 2005 ausreichend.<sup>123</sup>

02/2004: Aufgrund der neuen gesetzlichen Standards können ab Juni 2005 nur noch 30 Prozent der in Bayern zur Verfügung stehenden Deponierestvolumen genutzt werden.

In Brandenburg werden voraussichtlich 30 Deponien stillgelegt werden.<sup>124</sup>

03/2004: Der Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS im VKU) unterstützt das Ziel des BMU, Scheinverwertungen im Rahmen von Deponiestilllegungen zu verhindern. Die geplante Verordnung zur Verwertung von Abfällen auf Deponien sei hierfür aber ungeeignet. Der BMU hingegen befürchtet, dass Abfälle unter Umgehung der Ablagerungs- und Deponieverordnung bei der Deponiestilllegung eingesetzt werden. Zur Profilierung der Deponieoberflächen wollten Deponiebetreiber erhebliche Abfallmengen einsetzen. Die Deponiebetreiber halten dem entgegen, dass mit natürlichen Baustoffen allein die Altdeponien nicht geordnet abgeschlossen werden können. Auch Umlagerungen seien insbesondere bei Großdeponien mit hohen Restkapazitäten oftmals mit unzumutbaren wirtschaftlichen Aufwendungen verbunden.<sup>125</sup>

04/2004: Auch der BDE steht der geplanten Verordnung kritisch bis ablehnend gegenüber. Neben zahlreichen inhaltlichen Punkten kritisiert er die inzwischen verwirrende Vielfalt der deponierechtlichen Regelungen. Zentraler Kritikpunkt ist die Forderung einer Verwertung von Abfällen auf Deponien gemäß den Kriterien des EuGH. Nach dessen Rechtsprechung sei der Einsatz von Abfällen für Tagesabdeckung, Profilierung und Stützkörperbau als Verwertung anzusehen. Ent-

121 EUWID 4/2004, S. 23.

122 EUWID 22/2004, S. 16.

123 Müllmagazin 01/2004, S. 6.

124 EUWID 8/2004, S. 18.

125 EUWID 14/2004, S. 3.

scheidend sei, dass eine Maßnahme notwendig ist und Primärrohstoffe ersetzt werden.<sup>126</sup>

11/2004: Das Bundeskabinett verabschiedet den Entwurf der Verordnung zur Verwertung von Abfällen auf Deponien. Er bedarf noch der Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat.<sup>127</sup>

03/2004: In Sachsen-Anhalt gibt es noch keine Anlagen zur vorgeschriebenen Behandlung von Siedlungsabfällen. Bis 2007 sollen hauptsächlich thermische Behandlungskapazitäten in einer Größenordnung von mehr als 1,2 Mio. Jahrestonnen bereit stehen. Insgesamt sind fünf Anlagen geplant.<sup>128</sup>

04/2004: In ihrem Bericht über Abfallmengen und Behandlungskapazitäten kommt die LAGA zum Ergebnis, dass 2005 mit rund 24 Mio. Jahrestonnen Beseitigungsabfälle, die in die Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fallen, zu rechnen ist. Dem würde eine voraussichtliche Kapazität von 16,7 Mio. Tonnen in insgesamt 69 Hausmüllverbrennungsanlagen zur Verfügung stehen. Die geplante, aber zum Stichtag noch nicht zur Verfügung stehende Gesamtkapazität beläuft sich auf 18,1 Mio. Jahrestonnen in 75 Anlagen.

Die Kapazität der zum Stichtag vorhandenen 46 mechanisch-biologischen Anlagen werde 5 Mio. Jahrestonnen betragen. Auch hier sollen weitere Anlagen hinzukommen (62 Anlagen mit einer Kapazität von 6,4 Mio. Jahrestonnen).

Nach Einschätzung der LAGA könnten zum Stichtag ausreichend öffentlich-rechtliche Behandlungskapazitäten zur Verfügung stehen. Allerdings müsse ein Informationssystem organisiert werden, in dem Anlagenbetreiber freie Kapazitäten melden.

Unklar bliebe, welche Mengen an Gewerbeabfällen, die bisher als Verwertungsabfälle deklariert wurden, auf den Abfallbehandlungsmarkt drängen werden. Immer noch würden erhebliche Mengen dieser Abfälle einer Scheinverwertung zugeführt. Sie würden angeblich verwertet und damit der Andienungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor Ort entzogen. Tatsächlich erfolge eine grobe Sortierung mit anschließender Zuführung auf entfernte Billigdeponien oder in Verbrennungsanlagen.

Die LAGA rechnet zukünftig aber auch mit einem Stofffluss in Kraftwerke. Für die Mitverbrennung wurden durch die Novellierung der 17. Bundesimmissionschutzverordnung im August 2003 die Emissionsgrenzwerte denen von modernen Müllverbrennungsanlagen angepasst.

Im Fall von Engpässen bei der Entsorgung werden Abfallexporte befürchtet. Die Rechtsprechung des EuGH begünstige leider eine solche Entwicklung. Zwi-

126 EUWID 15/2004, S. 9.

127 EUWID 48/2004, S. 23.

128 Umwelt-Magazin 3/2004, S. 44 f.

schenlagerungen in Deutschland seien auch möglich, setzten aber eine Genehmigung voraus.<sup>129</sup>

04/2004: Die nordrhein-westfälische Umweltministerin Bärbel Höhn nimmt Stellung zu umfangreichen Abfallimporten aus Italien, Belgien und den Niederlanden. In Italien bestehen Entsorgungsengpässe, in Belgien und den Niederlanden sind die Deponierungskosten teilweise doppelt so hoch wie in Deutschland. Die importierten Abfälle werden in Müllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen oder auf Deponien in Nordrhein-Westfalen bzw. in anderen Bundesländern entsorgt. Das Problem, so Höhn, seien gegenwärtig bestehende Überkapazitäten bei der Müllverbrennung. Bei einer Gesamtkapazität von fünf Mio. Tonnen wiesen die Anlagen in Nordrhein-Westfalen eine Überkapazität von einer Mio. Tonnen auf.<sup>130</sup>

06/2004: Laut BDE wird sich die Abfallentsorgung im kommenden Jahr für viele deutsche Haushalte um bis zu 30 Prozent verteuern. Ursache seien die neuen gesetzlichen Bestimmungen für die Abfallbehandlung und Deponierung. Von den bundesweit rund 370 Deponien müssten über 200 geschlossen werden.

Es ist absehbar, dass trotz der enormen Anstrengungen der privaten Entsorger die Abfallablagerungsverordnung nicht in jedem Bundesland eingehalten werden kann. Abfallexporte als Ventil für fehlende Vorbehandlungsanlagen würden abgelehnt. Zentrale Aufgabe im Hinblick auf die Abfallverbringung, auch in Richtung Osten, sei die Schaffung und Durchsetzung von europaweit vergleichbaren, hohen Behandlungsstandards. Die Verbringung in Länder mit niedrigen Standards sollte unterbunden werden.<sup>131</sup>

6/2004: Nach Einschätzung des BDE wird im kommenden Jahr die Kapazitätslücke bei der Abfallbehandlung zwischen vier und fünf Mio. Tonnen liegen. Diese Menge entspricht rund einem Zehntel des gesamten deutschen Abfallaufkommens. In dieser Betrachtung seien aber rund zehn Mio. Tonnen Klärschlamm nicht einbezogen.<sup>132</sup>

06/2004: Der Deutsche Landkreistag (DLT) zeigt Verständnis für alle Kommunen, die mit der Schaffung von neuen Entsorgungsanlagen abgewartet haben und nun in Zeitdruck sind. So hätten die fortwährende Diskussion über die Zukunft der Entsorgungswirtschaft und über den Anschluss- und Benutzerzwang sowie die Rechtsprechung zur Schnittstelle zwischen Verwertung und Beseitigung die Planungssicherheit der Kommunen nachhaltig gestört. Dazu beigetragen habe auch der vom Bundesumweltministerium vorgegebene Zielhorizont 2020, von dem an grundsätzlich keine Abfälle mehr deponiert werden sollen. Bis dahin seien aber die Anlagen mit neuen Standards noch nicht abgeschlossen, was ein

129 EUWID 18/2004, S. 25 und Entsorga-Magazin 6/2004, S. 9 ff.

130 EUWID 17/2004, S. 15.

131 DPA vom 03.06.2004 und EUWID 24/2004, S. 5.

132 Entsorga-Magazin 6/2004, S. 5.



erhebliches betriebswirtschaftliches Risiko berge. Ohne verlässliche Planungsdaten sei die Errichtung von teuren Abfallbehandlungsanlagen für die Betreiber unzumutbar.<sup>133</sup>

06/2004: Laut Dr. Helmut Schnurer, Unterabteilungsleiter für Abfallwirtschaft im Bundesumweltministerium, kann es ab Juni 2005 zu Engpässen bei der Entsorgung von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen kommen. Gegenwärtig sollen diese Abfälle in erheblichen Umfang scheinverwertet werden, indem sie so genannten Sortieranlagen zugeführt und anschließend auf Deponien abgelagert werden. Das soll ab Juni 2005 nicht mehr möglich sein. Eine Verlagerung dieser Praxis in neue EU-Mitgliedstaaten muss, so Dr. Schnurer, durch die Behörden (Verwaltung, Zoll, Polizei) verhindert werden. Gänzlich könnte aber eine Verlagerung in die neuen Mitgliedstaaten nicht verhindert werden. Dadurch, dass der EuGH die Abfallmitverbrennung in Industrieanlagen und Kraftwerken anerkannt hat, könnten auch Abfallexporte zur Mitverbrennung im Ausland im Rahmen des freien Warenverkehrs nicht verhindert werden. Allerdings führe die Verbrennung von hausmüllähnlichen Abfällen zu Korrosionsproblemen in den Verbrennungsanlagen. Solche Abfälle müssten zunächst vorbehandelt werden.

Sofern ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nicht für ausreichende Vorbehandlungskapazitäten ab Juni 2005 vorgesorgt hat, könnte die Aufsichtsbehörde (in der Regel Regierungspräsidium) eine so genannte Zwangszuweisung in andere Entsorgungsbereiche aussprechen. Sollte ohne Vorbehandlung weiterhin abgelagert werden, müssten Strafverfahren wegen illegalen Betriebes einer Abfallbeseitigungsanlage eingeleitet werden. Siedlungsabfälle enthielten auch gefährliche Abfallstoffe. In jedem Fall wäre der Tatbestand von Ordnungswidrigkeiten erfüllt.

Zu Ausnahmeregelungen werde es nicht kommen. Die politisch Verantwortlichen müssten mit den genannten Maßnahmen rechnen.

Da der Aufwand für die Abfallentsorgung weiter steigt, werde auch das Transportaufkommen zunehmen. Ferntransporte sollten aber entsprechend dem Prinzip der Nähe der Abfallbeseitigung, das im europäischen Abfallrecht festgeschrieben ist, vermieden werden.<sup>134</sup>

06/2004: Das Bundesumweltministerium legt einen Referentenentwurf für die Verwertung von Abfällen auf Deponien vor. Ziel der Verordnung ist es, die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung auf Deponien zu konkretisieren und die Scheinverwertung zu unterbinden. Verwertungsverfahren auf Deponien sollen abschließend geregelt werden. Eine Regelung sei für den Abschluss von Deponien von besonderer Bedeutung, weil dafür erhebliche Stoffmengen benötigt wer-

133 EUWID 24/2004, S. 4.

134 Entsorga-Magazin 6/2004, S. 26 ff.



den. Zwecks Sicherstellung einer schadlosen Verwertung sind u. a. Grenzwerte für den Schadstoffgehalt von Abfällen in Abhängigkeit von der jeweiligen Verwendung vorgegeben.<sup>135</sup>

08/2004: Die Arbeitsgemeinschaft der Sonderabfall-Entsorgungs-Gesellschaften der Länder (AGS), Mainz, kritisiert den Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums (BMU) und wirft den Deponiebetreibern vor, sie wollten unter Umgehung der EU-Deponierichtlinie und deutscher Verordnungen durch Scheinverwertung den Fortbestand ihrer Deponien sicherstellen. Das BMU hätte seine ursprünglich stringente und sachgerechte Linie verlassen. Nach den europäischen Bestimmungen bestehe gerade für gefährliche Abfälle kein Raum für eine Verwertung auf Deponien. Deshalb sei eine Schadstoffobergrenze nach dem EU-Recht vertretbar und geboten. Der AGS kritisiert ferner, dass der Verordnungsentwurf die Profilierung des Deponiekörpers nicht generell von der Verwertung ausnimmt. Dadurch sei ein zunehmender Abfalltourismus ab dem 01.06.2005 zu befürchten, weil geschlossene alte Deponien große Materialmengen für die Profilierung benötigen, die überall akquiriert würden. Außerdem würde die Entsorgung mancher besonders überwachungsbedürftiger Abfälle für die Zeit nach dem 01.06.2005 aufgeschoben, da sie dann auf „Low-Tech-Altdeponien“ verwertet werden könnten.<sup>136</sup>

07/2004: Bundesumweltminister Jürgen Trittin und der Präsident des Umweltbundesamtes (UBA), Andreas Troge, weisen bei der Vorstellung des UBA-Jahresberichts 2003 darauf hin, dass ab Juli 2009 mindestens zwei Drittel der rund 330 deutschen Siedlungsabfalldeponien geschlossen werden. Bereits ab Juni 2005 müssten wegen unzulänglicher technischer Ausstattung mehr als die Hälfte der deutschen Deponien geschlossen werden. Langfristiges Ziel der Abfallpolitik sei es, bis zum Jahr 2020 keine Abfälle mehr abzulagern. Vermeidung und Verwertung müssten intensiviert werden.<sup>137</sup>

10/2004: Die Studie „Ist-Analyse und künftige Entwicklung der Entsorgung von gefährlichen Abfällen in Hausmüllverbrennungsanlagen in Deutschland“ der Prognos AG kommt zu dem Ergebnis, dass gegenwärtig rund 200.000 Tonnen Sonderabfälle in deutschen Hausmüllverbrennungsanlagen eingesetzt werden (vorwiegend in Nordrhein-Westfalen). Prognos rechnet damit, dass ab 01.06.2005 ein großer Teil der Sonderabfälle aus den Hausmüllverbrennungsanlagen verdrängt werden, weil zusätzliche Kapazitäten für die Vorbehandlung von überlassungspflichtigen und frei handelbaren Siedlungsabfällen benötigt werden. Die Kapazitätslücke bei der Abfallvorbehandlung von Siedlungsabfällen soll sich laut Prognos ab 01.06.2005 auf 3,5 bis 7 Mio. Jahrestonnen belaufen. Durch die vorrangige Auslastung der MVA mit überlassungspflichtigen Siedlungsabfäl-

135 EUWID 27/2004, S. 25.

136 EUWID 35/2004, S. 3.

137 EUWID 30/2004, S. 19.

len werden sich die Preise für die Mitverbrennung von nicht-überlassungspflichtigen Siedlungsabfällen verteuern. Davon sei insbesondere der Markt der gewerblichen Abfälle zur energetischen Verwertung betroffen.<sup>138</sup>

12/2004: Laut Statistischem Bundesamt ist das Sonderabfallaufkommen in Deutschland von 2001 auf 2002 um 26 Prozent auf 18,4 Mio. Tonnen gewachsen. Ursächlich sei vor allem die 2002 in Kraft getretene Abfallverzeichnisverordnung, nach der mehr Abfallarten als gefährlich einzustufen sind.<sup>139</sup>

01/2005: Der BVSE kritisiert, dass ein Großteil der Deponien in Deutschland die neuen gesetzlichen Anforderungen zum 01.06.2005 nicht erfüllen wird. Das soll insbesondere für kommunale Deponien gelten. Nahezu die Hälfte aller Deponien hat demnach Ausnahmegenehmigungen für den weiteren Betrieb beantragt – teilweise für einen Zeitraum bis zu 25 Jahre. So hätten nach einer Umfrage 38 der rund 300 deutschen Deponiebetreiber Ausnahmegenehmigungen bis 2009 beantragt, weitere 65 sogar bis weit über 2009 hinaus. Besonders im Rückstand seien Betreiber in Bayern, Baden-Württemberg und in Niedersachsen.

Durch Engpässe in der Abfallbehandlung sind laut BVSE die Preise für die Müllverbrennung stark gestiegen. Einzelne Betreiber hätten ihre Gebühren bereits verdoppelt. Das Nadelöhr Müllverbrennung führe zu gewaltigen Marktverwerfungen zu Lasten kleinerer Entsorgungsunternehmen ohne eigene Abfallbehandlungsanlagen. Der BVSE fordert eine Regulierungsinstitution, die verhindert, dass Unternehmen ohne eigene Verbrennungsanlagen gegenüber solchen mit entsprechenden Anlagen preislich massiv benachteiligt werden. Die Preisgestaltung sollte transparent gemacht werden.<sup>140</sup>

01/2005: Vor dem 01.06.2005 werden zunehmend Planungen für die Errichtung von Zwischenlagern für unbehandelte Siedlungsabfälle bekannt. Ursache, so das Bundesumweltministerium, ist die nicht fristgerechte Fertigstellung von Behandlungsanlagen. Darüber hinaus kann es möglich sein, dass heizwertreiche Abfälle im Fall fehlender Mitverbrennungskapazitäten abgelagert werden.<sup>141</sup>

01/2005: Ein rheinland-pfälzischer Deponiezweckverband klagt vor dem EuGH gegen die EU-Konformität der deutschen Abfallablagerungsverordnung. Der Zweckverband will über den 01.06.2005 hinaus unzureichend vorbehandelte Siedlungsabfälle ablagern.<sup>142</sup>

138 EUWID 41/2004, S. 2.

139 AP-Meldung vom 22.12.2004.

140 FAZ vom 18. 01. 2005 und EUWID 3/2005, S. 9.

141 EUWID 5/2005, S. 22.

142 Müll und Abfall 1/2005, S. 4.

## **3.2 Ermittlungsverfahren im Bereich Entsorgungsanlagenbau und abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen einschließlich Justizentscheidungen**

Beispielhaft werden nachfolgend entsprechende Ermittlungsverfahren in ihrer jeweiligen zeitlichen Abfolge dokumentiert. Aufgrund einer Reihe von noch nicht abgeschlossenen Verfahren werden nur öffentlich zugängliche Medien zitiert. Publizistisch aufbereitet wurden einige der nachfolgend beschriebenen Fälle u. a. von Hans Leyendecker<sup>143</sup> und Werner Rügemer.<sup>144</sup>

### **3.2.1 Fall Müllverbrennungsanlage Hamm**

02/1989: Anfang 1989 findet der erste große Korruptionsprozess im Zusammenhang mit der Errichtung einer MVA statt. Das Landgericht Bochum verurteilt den ehemaligen Wirtschaftsdezernenten der Stadt Hamm wegen Bestechlichkeit und Urkundenfälschung i. Z. m. dem Bau der MVA zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren und sechs Monaten. Der Dezernent hatte von der Fa. Deutsche Babcock Anlagenbau AG Schmiergelder in Höhe von mindestens 1.350.000 DM erhalten. Er soll sich ferner zwei Dokortitel erschlichen und Unterschriften gefälscht haben.<sup>145</sup>

### **3.2.2 Komplex MVA Köln**

1995/1996: Die Kölner Staatsanwaltschaft ermittelt aufgrund einer anonymen Anzeige gegen den damaligen Kölner Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier wegen Korruptionsstraftaten. Er soll Schmiergelder in Millionenhöhe vom Anlagenbauer L&C Steinmüller GmbH, Gummersbach, der als Generalunternehmer die MVA Köln errichtete, verlangt haben. Ruschmeier war zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der MVA-Betreibergesellschaft AVG. Sein Vertreter war der Entsorgungsunternehmer Trienekens.

Zuvor berichteten Kölner Medien über für die Stadt Köln unvorteilhafte Verträge zwischen der MVA-Betreibergesellschaft auf der einen und den Firmen Trienekens AG und L&C Steinmüller GmbH auf der anderen Seite. Daraufhin zeigte eine Bürgerinitiative Ruschmeier wegen Untreue an. Beide Verfahren wurden eingestellt.<sup>146</sup>

12/1999: Die Stadt Köln teilprivatisiert ihren Abfallwirtschaftsbetrieb. Mit einem Beschluss der Ratsmehrheit von CDU und FDP erhält das Entsorgungsunterneh-

143 Vgl. Leyendecker: Die Korruptionsfälle. Wie unser Land im Filz versinkt. Hamburg 2003.

144 Vgl. Rügemer: Colonia corrupta. Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels. Münster 2002.

145 Die Zeit 29/2003 und <http://www.bvse.de/pdfs/217.pdf>.

146 Frankfurter Rundschau vom 09.04.2002.

men Trienekens AG den Zuschlag für 49,9% der Gesellschaftsanteile an der neuen Fa. AWB. Die anderen Anteile gehen an die Stadtwerke. Die Trienekens AG zahlt 60 Mio. DM für die Anteile. Der Mitbewerber Rethmann AG & Co. KG hatte zuletzt 100 Mio. DM geboten, geht aber leer aus.

Die Trienekens AG ist bereits Teilhaber an mehreren städtischen Gesellschaften, darunter das Kompostwerk Köln, die Kölner Auto-Recycling, die Baustellenabfallverwertung Köln und die MVA-Betreibergesellschaft AVG.

Geschäftsführer der Fa. AWB ist der damalige ÖTV-Landesbezirksvorsitzende Heinz Schürheck.<sup>147</sup>

08/2000: Die Staatsanwaltschaft Köln führt Ermittlungen gegen Verantwortliche eines zum Trienekens-Konzern gehörenden Abfallverwertungsbetriebes in Köln-Rodenkirchen wegen Verdachts des Abrechnungsbetruges zum Nachteil des Dualen Systems Deutschland. Das Trienekens-Unternehmen soll nach Angaben eines Subunternehmers, gegen den Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung anhängig sind, die Sammlung und Sortierung von Grüne-Punkt-Abfällen aus dem Kölner Stadtgebiet regelmäßig falsch abgerechnet haben (bis zu 4.000 Tonnen monatlich). Ferner sollen gefährliche Abfälle mit Gewerbeabfällen vermischt und illegal auf eine Deponie im Erftkreis entsorgt worden sein. Helmut Trienekens, selbst auch Aufsichtsratsmitglied der Grüne-Punkt-Dachgesellschaft Duales System Deutschland GmbH, weist die Vorwürfe zurück und erstattet Anzeige gegen den Subunternehmer wegen Erpressung.<sup>148</sup>

10/2004: Die Staatsanwaltschaft Köln stellt das Ermittlungsverfahren gegen Helmut Trienekens wegen Betruges zum Nachteil des Dualen Systems Deutschland GmbH vorläufig ein. Es sollen zunächst andere Verfahren gegen den herzkranken Trienekens abgewartet werden, in denen eine deutlich höhere Strafe zu erwarten sei. Wegen seines Gesundheitszustandes droht der voraussichtlich sehr komplexe und umfangreiche Betrugsprozess mit mehreren Angeklagten zu einem praktisch endlosen Verfahren zu werden, da Trienekens nur für wenige Stunden am Tag verhandlungsfähig ist.

In dem Betrugsverfahren wird gegen mehr als ein Dutzend Verdächtige ermittelt, darunter auch Ex-Manager der Trienekens AG. Den Ermittlungsergebnissen zufolge hat das Duale System in den Jahren 1996 bis 2001 etwa 19 Mio. € Schaden erlitten, indem Verpackungsabfälle mehrfach gewogen und falsch abgerechnet wurden. Außerdem sollen Abfälle aus Belgien unter die Verpackungsabfälle gemischt worden sein, um die abgerechneten Mengen zu erhöhen.<sup>149</sup>

147 Stadtrevue Köln 8/2000 und Frankfurter Rundschau vom 09.04.2002.

148 Der Spiegel 41/2000, S. 76.

149 EUWID 43/2004, S. 8.

2001: Die Staatsanwaltschaft Köln leitet das Hauptverfahren im Zusammenhang mit der Errichtung der MVA Köln-Niehl wegen Verdachts von Korruptionsstraf-taten, Untreue und Steuerhinterziehung ein.<sup>150</sup>

02/2002: Nach einer Erklärung der Staatsanwaltschaft Köln sollen bei der Er-richtung der Kölner MVA 29 Mio. DM illegal verwendet worden sein. Dabei sind Beträge an folgende Schweizer (Briefkasten-) Firmen transferiert worden, die keine Gegenleistung erbracht hätten: Ingenieurbüro Vaccani & Partner, Eco-ling AG, Stenna Umwelttechnik AG.<sup>151</sup>

03/2002: Die Staatsanwaltschaft Köln gibt bekannt, dass ein ehemaliger Abtei-lungsleiter des Umweltbundesamtes in Berlin in Verdacht steht, Schmiergelder erhalten zu haben. Über ein Konto seiner Tochter habe er 30.000 DM von der Schweizer Firma Stenna Umwelttechnik AG erhalten. Das Geld soll von der Fa. Trienekens stammen.<sup>152</sup>

04/2002: Die Staatsanwaltschaft Düsseldorf führt Ermittlungen gegen den CDU-Fraktionsvorsitzenden im Rat der Stadt Ratingen, Rolf Blumenkamp, und das CDU-Ratsmitglied Karl-Heinz Jörgens wegen Vorteilsnahme. Die beiden Be-schuldigten sollen Geldzuwendungen von Tochterunternehmen der Trienekens AG im Zusammenhang mit öffentlichen Auftragsvergaben erhalten haben.<sup>153</sup>

07/2002: Der mit 2,1 Milliarden € Umsatz größte deutsche Entsorgungskonzern RWE Umwelt AG übernimmt für 500 Mio. € vollständig die Trienekens AG, nachdem Helmut Trienekens wegen Verdachts der Bestechung von kommunalen Entscheidungsträgern und Steuerhinterziehung verhaftet worden war. Trienekens steht in Verdacht, durch Korruption Aufträge für die Kölner Müllverbrennungs-anlage Niehl und die Kölner Abfallwirtschaftsbetriebe bekommen zu haben. Ge-gen Zahlung der bisher höchsten Kaution in der deutschen Rechtsgeschichte in Höhe von 100 Mio. € wird Trienekens wieder auf freien Fuß gesetzt.<sup>154</sup>

07/2002: Die Kölner Staatsanwaltschaft führt Ermittlungen gegen den ehemali-gen Düsseldorfer Stadtrat Kurt Schneider wegen Verdachts von Steuerstraf-taten. Er soll mehrfach für Trienekens Geld in die Schweiz transportiert haben. Schnei-der war ehemaliger Berater von Helmut Trienekens und langjähriger Präsident von Fortuna Düsseldorf.<sup>155</sup>

10/2002: Das ehemalige Vorstandsmitglied der Trienekens AG, Wilhelm Ter-horst, wird vom Marktführer RWE Umwelt AG zur Rethmann AG & Co. KG (Nummer zwei auf dem Markt) als Verantwortlicher für den Bau, Betrieb und

150 Stadtrevue Köln 4/2002.

151 Stadtrevue Köln 4/2002.

152 Stadtrevue Köln 4/2002.

153 Frankfurter Rundschau vom 12.04.2002.

154 Wirtschaftswoche online vom 13.11.2002 ([www.wiwo.de](http://www.wiwo.de)) und Frankfurter Rundschau vom 10.08.2003.

155 EUWID 30/2002, S. 3.

die Sanierung von Entsorgungsanlagen abgeworben. Damit verliert die RWE Umwelt AG einen der intimsten Kenner der Entsorgungsbranche. In den vergangenen Jahren hatten die Trienekens AG und die Rethmann AG & Co. KG um die Vorherrschaft bei den kommunalen MVA in Westdeutschland gekämpft. Terhorst gilt als Erfinder der Public-Private-Partnerships im Entsorgungsbereich. Er war vormals Geschäftsführer der MVA Krefeld. Unter seiner Regie verbündete sich in Krefeld erstmals eine Kommune mit einem privaten Entsorgungsunternehmen, um eine Müllverbrennungsanlage zu betreiben. Das Modell ist für private Unternehmen profitabel, weil es langfristig Einnahmen mit monopolartiger Sicherheit mit sich bringt. Das MVA-Geschäft ist zudem äußerst lukrativ, weil in Deutschland bis zu 30 neue Verbrennungsanlagen errichtet (vor allem in Ostdeutschland) und eine ganze Reihe alter Anlagen (vor allem in Süddeutschland) saniert werden müssen.

In Diensten von RWE Umwelt ist Terhorst entmachtet worden, nachdem er behauptet hatte, nichts von den kriminellen Praktiken von Helmut Trienekens gewusst zu haben.<sup>156</sup>

Zu der im September 2004 bekannt gewordenen geplanten Übernahme weiterer Teile der RWE Umwelt AG durch den Rethmann-Konzern (vgl. Kapitel 3.1.2 und Kapitel 3.1.1.5).

11/2002: Der Aufsichtsrat der Kölner MVA-Betreibergesellschaft AVG stellt Manipulationen bei der Auftragsvergabe im Zusammenhang mit dem Bau der Anlage fest. Nach einem Gutachten war das Kontrollgremium in den neunziger Jahren nicht über die Zusammenlegung zweier Ausschreibungskomplexe informiert worden. Dadurch sei der Anlagenbauer L&C Steinmüller GmbH, Gummersbach, bevorzugt worden. Ohne diese Maßnahmen wäre ein anderes Unternehmen beauftragt worden. Das Vorgehen des AVG-Geschäftsführers könne eine Gegenleistung für Schmiergelder gewesen sein.<sup>157</sup>

01/2003: Die Kölner Staatsanwaltschaft führt Ermittlungen gegen den SPD-Landtagsabgeordneten Hardy Fuß wegen Vorteilsgewährung und Steuerhinterziehung im Zusammen mit dem Bau der Kölner MVA. Fuß war Geschäftsführer der Trienekens-Tochterunternehmen Isis GmbH sowie UTG GmbH und in Geschäftsaktivitäten von Firmen involviert, die am Bau der MVA beteiligt gewesen waren. Diese Firmen sollen zwischen 1997 und 2000 mehr als vier Mio. € auf Konten einer Schweizer Briefkastenfirma eingezahlt haben.<sup>158</sup>

02/2003: Die Kölner Staatsanwaltschaft führt Ermittlungen gegen den CDU-Kommunalpolitiker und Kölner Ratscherr Heinz Ludwig Schmitz wegen Verdachts der Vorteilsnahme. Er soll als Berater der Trienekens AG und der Tochterfirma Isis GmbH in den Jahren 2000 und 2001 Honorare in Höhe von 498.000 €

156 Wirtschaftswoche online vom 13.11.2002 ([www.wiwo.de](http://www.wiwo.de)).

157 EUWID 46/2002, S. 13.

158 Süddeutsche Zeitung vom 07.03.2002 und DPA-Meldung vom 15.01.2003.

erhalten haben. Es werde vermutet, dass den Zahlungen keine Beraterleistung entgegensteht. Schmitz bestreitet alle Vorwürfe. Nach Bekannt werden der Vorwürfe legt er alle Ämter nieder.<sup>159</sup>

05/2003: Eine im Auftrag des Kölner Oberbürgermeisters und des Stadtrats eingesetzte Prüfgruppe des Kölner Rechnungsprüfungsamtes legt einen Bericht über Unregelmäßigkeiten beim Bau der Kölner MVA vor. Während der Prüfung wurde bereits festgestellt, dass erhebliche Aktenbestände nicht aufgefunden werden konnten. Im Ergebnis kamen die Prüfer zu dem Schluss, dass Ratsmitglieder von den Baubefürwortern in Verwaltung und Politik unter erheblichen Termindruck gesetzt worden waren. Damit sollte eine gründliche Aufsicht verhindert werden. Ferner wurden hoch bezahlte Aufträge an Institute vergeben, ohne dass im Nachhinein die Art und Weise der Auftragsvergabe und die Auswahl unter anderen qualifizierten Mitbewerbern ersichtlich war. So schlug ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen, das offenbar ohne einen Mitbewerber einen hoch dotierten Auftrag erhalten hatte, die Fa. Trienekens als privatwirtschaftlichen Mitbetreiber der MVA vor. Für vorgegebene intensive Verhandlungen mit anderen privaten Entsorgungsunternehmen fanden die Prüfer keinen Beleg. Unklar blieb auch, nach welchen Kriterien der ehemalige Kölner Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier 1991 Ulrich Eisermann, seinerzeit Amtsleiter in Köln, zum Geschäftsführer der MVA-Betreibergesellschaft AVG ernannte.<sup>160</sup>

07/2003: Die Kölner Staatsanwaltschaft setzt die Aufhebung der Immunität des CDU Bundestagsabgeordneten Rolf Bietmann wegen Korruptionsverdacht durch. Hintergrund soll ein Beratervertrag mit der früheren Trienekens AG und Honorarzahlungen an seine Rechtsanwaltskanzlei sein. Es werde geprüft, ob ein Zusammenhang zwischen dieser Beziehung und einer Entscheidung im Stadtrat über die Teilprivatisierung der Kölner Abfallwirtschaftsbetriebe besteht. Bietmann war CDU-Fraktionschef im Kölner Rat. Er hatte stets dementiert, ein Mandat für die Trienekens-Gruppe übernommen zu haben, er wies alle Vorwürfe zurück.<sup>161</sup>

01/2005: Die Staatsanwaltschaft Köln hat die Ermittlungen gegen Rolf Bietmann wegen Verdachts der Vorteilsnahme gegen eine Geldauflage in Höhe von 45.000 € eingestellt. Es kann nicht gesichert festgestellt werden, dass sich Bietmann als früherer Fraktionschef bei der Abstimmung über die Teilprivatisierung der städtischen Müllabfuhr durch hohe Geldzahlungen von Helmut Trienekens beeinflussen ließ. Dennoch bleibt ein Tatverdacht bestehen. Ein Grund für die Einstellung der Ermittlungen ist laut Staatsanwaltschaft auch die massive Beeinträchtigung im privaten und politischen Leben Bietmanns aufgrund umfangreicher Medienberichte.<sup>162</sup>

159 EUWID 7/2003, S. 25, und AFP-Meldung vom 10.02.2003.

160 Frankfurter Rundschau vom 16.05.2003.

161 EUWID 27/2003, S. 13 und AFP-Meldung vom 07.07.2003.

162 EUWID 1/2005, S. 16.



07/2003: Auf einer Pressekonferenz stellt der nordrhein-westfälische Innenminister Behrends den Abschlussbericht eines Untersuchungsstabes Antikorruption vor. Der Stab war nach Bekanntwerden der Vorgänge rund um die Kölner MVA eingesetzt worden und hatte den Auftrag, Vergabeverfahren in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen. Den Ergebnissen zufolge hat es beim Bau von Müllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen systematische Korruption gegeben. „Unsere schlimmsten Befürchtungen sind leider wahr geworden“, so Ministerpräsident Clement. In nahezu allen untersuchten Fällen habe man Auffälligkeiten beim Bau, Betrieb oder Verkauf von MVA entdeckt. Im Zentrum stünde die vom RWE-Konzern übernommene Trienekens AG. Trienekens hätte ein flächendeckendes Netz der Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger aufgebaut. Dabei sei ein Klima diverser Abhängigkeiten entstanden, das sachgerechte Entscheidungen der Kommunen verhindert habe.

Den Entsorgern und Anlagenbauern sei es gelungen, Abhängigkeiten sowohl bei der Verwaltung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern zu schaffen. Ratsmitglieder seien bei Entsorgungsunternehmen beschäftigt gewesen oder hätten von ihnen Beraterverträge erhalten. Die Unternehmen hätten sich bei gezielter Ansprache als großzügige Spender und Sponsoren gezeigt. Erhebliche Zweifel an der Objektivität meldete der Untersuchungsstab bei den Beratern an. Bei diesen seien Abhängigkeiten von Entsorgungsunternehmen und Anlagenbauern festgestellt worden. So wären beispielsweise Gutachten für politische Entscheidungsträger von Beratern erstellt worden, die auf den ersten Blick nach außen hin selbständig und unabhängig erschienen. Tatsächlich habe es sich bei den Experten um Rechtsanwälte und Wissenschaftler gehandelt, die sowohl für den öffentlichen Auftraggeber als auch für einen großen Entsorger in der Entsorgungsbranche tätig waren. Ferner habe man nachträglich veränderte Zahlen in Ausschreibungsunterlagen, fragwürdige Zahlungen an private Gesellschafter von MVA und illegale Parteispenden festgestellt.

Im Fall der MVA Weisweiler bei Aachen, Iserlohn und Asdonkshof im Kreis Wessel liefen bereits staatsanwaltschaftliche Ermittlungen. In Hamm, Krefeld und Oberhausen weigerten sich die Kommunen, Akten an den Untersuchungsstab herauszugeben. In Bielefeld hatte der Untersuchungsstab nur einen Teil der Unterlagen erhalten.

Der Untersuchungsstab ist der Auffassung, dass die Korruption die Abfallgebühren in die Höhe getrieben haben könnte. Die untersuchten Anlagen zählten zu den teuersten in Nordrhein-Westfalen.

Kurz nachdem die Landesregierung den Bericht im Internet veröffentlichte, musste er aufgrund einstweiliger Anordnungen, die von Rechtsanwälten betroffener Personen erwirkt wurden, wieder zurückgezogen werden.<sup>163</sup>

---

163 EUWID 29/2004, S. 21.



Hinweis: Der Bericht ist mittlerweile VS-NfD eingestuft und kann nicht zitiert werden.

07/2003: Die Wochenzeitung „Die Zeit“ berichtet über die Arbeit des Untersuchungsstabes und weist u. a. darauf hin, dass sieben der neun untersuchten Errichtungsvorhaben Gegenstand von Ermittlungsverfahren sind.<sup>164</sup>

01/2004: Die Europäische Kommission leitet wegen der Vorgänge um die Vergabe der Abfallentsorgung in Köln gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Die Binnenmarkt-Generaldirektion sieht mehrere Verstöße, sowohl bei Vergaben von Entsorgungsaufträgen als auch bei dem nicht europaweit ausgeschriebenen Auftrag von 1994 zum Bau der MVA. Letzteren hatte die Gummersbacher Firma L&C Steinmüller GmbH im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung erhalten. Die 1992 ebenfalls ohne europaweite Ausschreibung erfolgte Vergabe des Entsorgungsauftrages der Stadt Köln an die Fa. AVG (teilprivatisierter Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Köln und Betreibergesellschaft der MVA) hält die Kommission für einen Verstoß. Die Trienekens AG war seinerzeit mit 25,1 Prozent an der AVG beteiligt. Ebenso kritisiert wird die im Jahr 2000 beschlossene Teilprivatisierung der Fa. AWB (teilprivatisierter Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Köln). Die Trienekens AG war hier mit einem Anteil von 49,9 Prozent berücksichtigt worden. Schließlich rügt die Kommission auch, dass die AVG Aufträge für das Sortieren, Kompostieren und Entsorgen von Baustellenabfällen nicht ohne Ausschreibung an ihre Tochtergesellschaften hätte vergeben dürfen. Die drei AVG-Unternehmen gehörten zu 50,1 Prozent der Trienekens AG und zu 25,1 Prozent der AVG.<sup>165</sup>

Nach Ansicht der beiden Kölner Rechtsanwälte Markus Figgen und Oliver Hattig muss Deutschland wegen zahlreicher Altverträge, die Kommunen ohne vorherige Ausschreibungen geschlossen haben, mit empfindlichen Strafzahlungen rechnen. Sie verweisen dabei auf Klagen, die die EU-Kommission beim EuGH eingereicht hat. Die Bundesregierung habe sich bislang auf den Standpunkt gestellt, dass auch vergaberechtswidrig geschlossene Verträge wegen des Prinzips „pacta sunt servanda“ unantastbar seien. Der EuGH habe kürzlich diese Auffassung nicht geteilt und entschieden, dass die entsprechenden Verträge gegebenenfalls gekündigt werden müssen. Öffentliche Auftraggeber befänden sich nach Auffassung der Rechtsanwälte damit in einem Dilemma, da sie vergaberechtswidrig geschlossene Verträge nicht einfach beenden könnten. Im deutschen Vergaberecht gebe es bislang keine Instrumente zur Auflösung dieser Verträge. Falls nicht gekündigt werde, drohten Deutschland empfindliche Geldbußen. Das Vorgehen der Kommission zeige, dass es kaum noch vergaberechtliche Freiräume gebe und öffentliche Auftraggeber mehr denn je auf die peinliche Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben achten müssten. Rechtsunsicherheiten könnten aber mit dem vom Bun-

<sup>164</sup> Die Zeit 29/2003 (<http://zeus.zeit.de/text/2003/29/Korruption>).

<sup>165</sup> EUWID 3/2004, S. 7.

deswirtschaftsministerium vorgelegten Arbeitsentwurf zur Änderung des Vergaberechts behoben werden. Dieser Entwurf sehe vor, dass Verträge über die direkte Vergabe öffentlicher Aufträge von Gesetzes wegen nichtig seien. Das neue Vergaberecht wird voraussichtlich 2006 in Kraft treten.<sup>166</sup>

02/2004: Im Korruptionsprozess um den Bau der Kölner Müllverbrennungsanlage vor dem Landgericht Köln hat die nordrhein-westfälische Umweltministerin Bärbel Höhn von einem 100 Mio.-DM-Angebot an die Stadt Köln berichtet. Diese Summe wollten die Kölner Nachbarkommunen zahlen, falls Köln auf den Bau einer eigenen Anlage verzichte und stattdessen bereits bestehende Anlagen in Weisweiler, Leverkusen, Bonn und Düsseldorf nutze. Diese hätten damals bereits Überkapazitäten in Höhe von 400.000 Jahrestonnen gehabt.

Dem Ministerium sei damals schon klar gewesen, dass die Anlage in Köln überflüssig gewesen sei. Statt ursprünglich vorgesehener 200.000 Tonnen Jahreskapazität sei die Anlage schließlich auf 600.000 Tonnen ausgelegt worden. Sowohl die Befürchtung einer landesweiten Überkapazität bei der Müllverbrennung von einer Millionen Jahrestonnen habe sich als zutreffend erwiesen, als auch die durch den Bau überflüssiger Anlagen verursachten hohen Abfallgebühren.

Der Kampf um die Abfallentsorgung in Köln ist laut Höhn deshalb so erbittert geführt worden, weil hier der Privatwirtschaft der Einstieg in die kommunale Aufgabe der Abfallentsorgung eröffnet wurde. Durch überdimensionierte Anlagen hätten die Kommunen Hilfe bei der Auslastung der zu hohen Kapazitäten benötigt.

Laut Anklage sollen insgesamt elf Mio. € Schmiergelder für die 400 Mio. € teure Anlage gezahlt worden sein. Eine entsprechende Vereinbarung soll 1993 unter den Angeklagten getroffen worden sein. Sie habe vorgesehen, bei Beauftragung der Fa. L&C Steinmüller GmbH für die MVA-Errichtung, Schmiergelder in Höhe von drei Prozent des Auftragsvolumens zu zahlen. Diese Summe wurde bei der Rauchgasreinigungsanlage entsprechend aufgeschlagen.

Der ehemalige parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Karl Wienand, war laut Staatsanwaltschaft die zentrale Figur in der Korruptionsaffäre. Er soll den Geschäftsführer der MVA-Betreibergesellschaft AVG, Ulrich Eisermann, zu Bestechlichkeit angestiftet und den ehemaligen Geschäftsführer des Anlagenbauers Fa. L&C Steinmüller GmbH, Sigfrid Michelfelder, bestochen haben. Durch Vermittlung und auf Einwirkung von Wienand sei es zu der Unrechtsvereinbarung zwischen den Angeklagten Wienand, Trienekens, Michelfelder und Eisermann gekommen. Das Schmiergeld sollte zu gleichen Teilen an Eisermann, Wienand und Trienekens gezahlt werden. Schließlich hätte Eisermann rund 4,9 Mio. €, Michelfelder 1,2 Mio. €, Wienand 2,1 Mio. € und Trienekens eine Mio. € erhalten. Die letzten Zahlungen sollen 1999 geflossen sein.

<sup>166</sup> EUWID 46/2004, S. 4.

Trienekens habe Schmiergelder bekommen, weil er über die Trienekens AG Mitgesellschafter der AVG war. Eisermann habe die Gesellschafterversammlung der AVG derart getäuscht, dass die Fa. L&C Steinmüller GmbH den Zuschlag zum Bau der MVA bekommen habe. Der mitangeklagte ehemalige Kölner SPD-Fraktionschef Norbert Rütter habe sich auf politischer Ebene für den Bau der MVA eingesetzt. Dafür soll er von Eisermann rund eine Mio. € bekommen haben, die für die Kölner SPD bestimmt waren.

Die Angeklagten Ulrich Eisermann und Sigfrid Michelfelder haben den Erhalt von Schmiergeld weitestgehend eingeräumt. Norbert Rütter bestritt jede Verwicklung in den Skandal und räumte lediglich „Dankeschön-Spenden“ für die Partei in Höhe von 424.000 € ein.

Die Verfahren gegen Helmut Trienekens und Karl Wienand wurden aus gesundheitlichen Gründen abgetrennt.

Nach seiner Zeugenaussage im Prozess ist der zur Tatzeit tätige Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier zum Beschuldigten wegen Verdachts der Beihilfe zur Untreue und Strafvereitelung gemacht worden. Er war gleichzeitig Aufsichtsratsvorsitzender der MVA-Betreibergesellschaft AVG (siehe oben). Im Prozessverlauf konnte er sich an wesentliche Vorgänge nicht mehr erinnern, woraufhin das Gericht sein Büro wegen Verdachts der Beihilfe zur Untreue und Strafvereitelung durchsuchen ließ. Neben ihm wurde auch der Zeuge Axel Kaske zum Beschuldigten wegen Verdachts der Vorteilsnahme gemacht. Kaske war Vorsitzender des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Köln.<sup>167</sup>

03/2004: Nach Angaben der Staatsanwaltschaft Köln werden parallel Ermittlungen gegen Norbert Rütter, den ehemaligen Kölner SPD-Schatzmeister Manfred Biciste sowie 40 weitere Parteimitglieder wegen Verdachts der Untreue, Steuerhinterziehung und Beihilfe zum Betrug im Zusammenhang mit fingierten Spendenquittungen geführt. Mit diesen Quittungen sollten Großspenden von Unternehmen, die am Bau der MVA beteiligt waren, verschleiert und eine Offenlegung nach dem Parteiengesetz umgangen werden.<sup>168</sup>

03/2004: Das Kölner OLG rügt aufgrund einer Beschwerde des Beschuldigten Ruschmeier das LG Köln. Mit den Durchsuchungsmaßnahmen gegen Ruschmeier habe der Vorsitzende Richter Baur seine Kompetenzen überschritten. Zwischenzeitlich hat die Staatsanwaltschaft ein Verfahren gegen Ruschmeier wegen falscher uneidlicher Zeugenaussage eingeleitet.<sup>169</sup>

03/2004: Die Staatsanwaltschaft Köln leitet auch gegen den ehemaligen Kölner Oberstadtdirektor Klaus Heugel Ermittlungen im Zusammenhang mit der Kor-

167 DDP-Meldungen von 18.07.2002 und 03.02.2004, Die Welt vom 04.02.2004, EUWID 16/2003, S. 11, 48/2003, S. 8, und 7/2004, S. 18.

168 EUWID 11/2003, S. 7.

169 Frankfurter Rundschau vom 17.08.2004.

ruptionsaffäre ein. Heugel erklärt daraufhin, von seinem Recht auf Aussageverweigerung im Rahmen seiner Zeugenaussage vor dem LG Köln Gebrauch machen zu wollen. Heugel war zeitweise Aufsichtsratsvorsitzender der MVA-Betriebergesellschaft AVG.

Im März 2000 wurde Heugel bereits wegen verbotener Aktien-Insidergeschäfte im Zusammenhang mit seiner Aufsichtsratsfunktion bei den Kölner Stadtwerken zu einer Geldstrafe verurteilt.<sup>170</sup>

05/2004: Das LG Köln verurteilt den Verantwortlichen der MVA-Betriebergesellschaft AVG, Ulrich Eisermann, zu drei Jahren und neun Monaten Haft. Eisermann war Hauptempfänger der elf Mio. Euro Schmiergeld, die über eine Schweizer Briefkastenfirma abgewickelt worden waren. Der Verantwortliche des Anlagenbauers L&C Steinmüller GmbH, Sigfrid Michelfelder, wird zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und zur Zahlung von einer Mio. Euro verurteilt. Der frühere SPD-Politiker Norbert Rüter wird freigesprochen. Die Richter stellen einen Schaden für die Fa. AVG in Höhe von 12 Mio. € fest. Ferner sei die Anlage überdimensioniert, was im Interesse der Fa. Trienekens gelegen habe, die an der Fa. AVG beteiligt war. Fa. Trienekens durfte die Überkapazitäten der Anlage billig aufkaufen. Damit konnte sie Geschäfte mit Abfall aus anderen Regionen machen.

Die Urteile fielen vergleichsweise milde aus, weil es zu einem Streit zwischen dem Gericht und der Staatsanwaltschaft gekommen war. Letztere reichte am 30. Verhandlungstag kartonweise Beweismittel nach, was zu einer Prozessaussetzung hätte führen können.

Gegen das Urteil legt die Staatsanwaltschaft Revision beim BGH ein. Ihrer Wertung nach hat die Sache „mit Klügel nichts mehr zu tun – hier geht es um handfeste organisierte Kriminalität auf höchstem Niveau“. Im Rahmen der Revision soll geklärt werden, ob Ulrich Eisermann Amtsträger gewesen ist. Das Landgericht hatte das verneint und Eisermann sowie Michelfelder, lediglich wegen Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr verurteilt. Die Anklage hatte auch höhere Gefängnisstrafen gefordert, um Nachahmungstäter abzuschrecken. Das Gericht glaubte aber angesichts der Korruption bei öffentlichen Aufträgen nicht an eine solche Generalprävention. Die Bestechung im vorliegenden Fall zeigt laut Vorsitzendem Richter Martin Baur „afrikanische Dimensionen“. Auch andere Firmen wären bereit gewesen, für den Auftrag diese Summe aufzubringen.

Neben der Staatsanwaltschaft legt auch die Verteidigung Revision ein.<sup>171</sup>

08/2004: Der Vorsitzende Richter am Landgericht Köln, Martin Baur, der den Korruptionsprozess um den Bau der Kölner MVA leitet, ist nach einem Zeitungsbericht von Privatdetektiven ausspioniert und observiert worden. Die Kölner

170 Stadtrevue Köln 04/2002, EUWID 6/2004, S. 12.

171 EUWID 21/2004, S. 6, Frankfurter Rundschau vom 12.05.2004 und DDP-Meldungen vom 13. und 17.05.2004.

Staatsanwaltschaft wertet dies als einen einmaligen Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz und leitet ein Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Verabredung einer Erpressung ein. Im Rahmen einer Hausdurchsuchung der Detektei waren die Ermittler auf eine E-Mail gestoßen, die einen detaillierten Observationsbericht enthält. Adressat war ein Consulting-Unternehmen, an der die Oppenheim-Esch-Holding, Troisdorf, mehrheitlich beteiligt ist. Deren Geschäftsführer ist der ehemalige Kölner Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier, der im Prozess zum Beschuldigten gemacht wurde. Er fungierte hauptamtlich, der Entsorgungunternehmer Trienekens stellvertretend als Aufsichtsratsmitglieder der Kölner MVA-Betreibergesellschaft AVG. Ruschmeier weist jegliche Beteiligung an der Ausspionierung Baus zurück.<sup>172</sup>

09/2004: Helmut Trienekens wird vom Kölner Landgericht in einem Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung zu einer Bewährungsstrafe von zwei Jahren und zu einer Zahlung von zehn Mio. Euro verurteilt. Laut Gericht hat er in zwölf Fällen insgesamt 2,7 Mio. € Steuern hinterzogen, indem er Zahlungen seines ehemaligen Entsorgungskonzerns und mehreren Tochtergesellschaften an die Schweizer Stenna Umwelttechnik AG veranlasste, um diese unrechtmäßig als Betriebsausgaben steuerlich geltend zu machen. Die Stenna Umwelttechnik AG habe keine Gegenleistung erbracht. Von dem Geld wollte Trienekens nach eigenen Angaben eine „Kriegskasse“ bilden, aus der Honorare und Provisionen finanziert werden.

Gegen das Urteil hat die Verteidigung Revision eingelegt. Der BGH wird voraussichtlich Mitte 2005 über den Fall entscheiden.

Das Verfahren wegen Schmiergeldzahlungen im Zusammenhang mit dem Bau der Kölner MVA steht ebenfalls noch aus.<sup>173</sup>

10/2004: Gegen den Leiter der Korruptionsabteilung bei der Kölner Staatsanwaltschaft wird ein Ermittlungsverfahren wegen Meineids eingeleitet. Er soll ohne Wissen des Gerichts einen Schweizer Beschuldigten verhört haben und über die Hintergründe der Vernehmung unter Eid falsche Auskünfte erteilt haben.<sup>174</sup>

11/2004: Helmut Trienekens nimmt seine Revision gegen das Urteil des Kölner Landgerichts zurück. Damit wird das Urteil rechtskräftig.<sup>175</sup>

11/2004: Das Landgericht Köln eröffnet den Prozess gegen den früheren SPD-Bundespolitiker Karl Wienand wegen Beihilfe zur Angestelltenbestechung und Untreue im besonders schweren Fall. Wienand legt ein Teilgeständnis ab. Demnach hat er im Jahr 1994 rund zwei Mio. DM dafür kassiert, dass die Fa. L&C Steinmüller nach geheimen Absprachen und späteren Manipulationen den Zu-

172 Frankfurter Rundschau vom 17.08.2004.

173 EUWID 39/2004, S. 10, und EUWID 41/2004, S. 10.

174 EUWID 43/2004, S. 44.

175 EUWID 47/2004, S. 6.

schlag für den Bau der Kölner MVA bekommt. In zwei weiteren Tranchen hat er später noch einmal 740.000 DM erhalten.

Das Verfahren gegen den Ex-Müllunternehmer Helmut Trienekens wird ebenfalls eröffnet. Ein Prozesstermin steht noch nicht fest.<sup>176</sup>

12/2004: Das Landgericht Köln verurteilt Karl Wienand wegen Beihilfe zur Untreue in einem besonders schweren Fall zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und zu einer Zahlung von 25.000 €. Staatsanwaltschaft und Verteidigung kündigen Revision an. Vom Vorwurf der Beihilfe zur Bestechung wurde Wienand wegen Verjährung freigesprochen. Er hat gestanden, im Zusammenhang mit der Errichtung der Kölner MVA zwei Mio. DM erhalten zu haben. Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft soll er das Doppelte erhalten haben.

### **3.2.3 Fall Ingenieurbüro Göpfert, Reimer & Partner, Hamburg**

04/2002: Vor dem Landgericht Hamburg läuft die Hauptverhandlung gegen Dr. Hans Reimer, Verantwortlicher des Hamburger Ingenieurbüros Göpfert, Reimer & Partner, wegen Steuerhinterziehung im Umfang von sechs Mio. DM.

Der Ingenieur galt in den achtziger und neunziger Jahren als der Experte für den Bau und die Nachrüstung von MVA. Sein Ingenieurbüro soll an der Planung jeder zweiten Anlage beteiligt gewesen sein. Er fungierte als Berater von Kommunen, Entsorgungsunternehmen und Anlagenbauern. Die Bestechung lief nach Einschätzung des Landgerichts immer nach dem gleichen Muster. Reimer informierte die Baufirmen über Details der Ausschreibungsunterlagen und gab ihnen Insider-Tipps, wie sie ihre Angebote zu verändern hätten, und setzte sich als Berater oder Generalplaner der Auftraggeber für bestimmte Anlagenbauer ein. Dafür kassierte er regelmäßig ein bis zwei Prozent Provision. Die Zahlungen flossen als Betriebsausgaben deklariert auf ein Konto der Schweizer Fa. Pentag AG, von dem sie weitergeleitet wurden. Als Gegenleistung soll er u. a. die Aufträge für die MVA Weisweiler, Hamburg, Neubrandenburg, Brunsbüttel, Bamberg, Böblingen und Rostock vermittelt haben.

Die ursprüngliche Anklage der Staatsanwaltschaft Hamburg beinhaltete die Zahlung von 20 Mio. DM Beratungshonorare der Fa. ABB und weiteren 8,5 Mio. DM, die von anderen Anlagenbauern an Reimer geflossen sein sollen. Reimer gilt als Hauptverdächtiger in der ABB-Bestechungsaffäre, die von der Staatsanwaltschaft Mannheim aufgedeckt wurde. ABB-Manager hätten für die Erteilung von Bauaufträgen für Kraftwerke und MVA in den neunziger Jahren Schmiergelder in dreistelliger Millionenhöhe gezahlt. Reimer soll einer der größten Zahlungsempfänger gewesen sein. So soll er bei Eröffnung seines Geheimkontos in Österreich 25 Mio. DM eingezahlt haben. Geldübergaben für das Konto erfolgten

<sup>176</sup> EUWID 49/2004, S. 12.

in der Schweiz. Von 1994 bis 1998 sei der Kontostand auf 40 Mio. DM angewachsen.

Ein ABB-Sprecher bezeichnet Reimer als graue Eminenz in der Müllbranche. Er soll mit allen zusammen gearbeitet haben.

Die Staatsanwaltschaft Mannheim geht davon aus, dass rund 30 Mio. DM von ABB in die Schweiz geflossen sind.

In einem Interview mit der Wochenzeitung „Die Zeit“ über Praktiken in der Entsorgungsindustrie belastet Reimer die Konzerne Preussag und ABB schwer. So habe der Preussag-Konzern in Genf eine Clearingstelle zur Umverteilung von Schwarzgeldern überwiegend für Auslandsprojekte unterhalten. Darüber seien jährlich rund 20 Mio. DM abgewickelt worden.

Nach seinen eigenen, konspirativen Unterlagen hat Reimer u. a. von folgenden Unternehmen Schmiergelder bezogen:

- ABB
- Deutsche Babcock
- L&C Steinmüller
- DBA
- LBA
- Austrian Energy
- Preussag Noell
- Horstmann Fördertechnik<sup>177</sup>

06/2002: Das Landgericht Hamburg verurteilt Dr. Reimer zu fünf Jahren Haft wegen schwerer Steuerhinterziehung. Es sieht es als erwiesen an, dass Reimer von 1994 bis 1997 von verschiedenen Konzernen mehr als 11 Mio. DM kassierte. Hieraus ergab sich eine Steuerschuld in Höhe von 6,5 Mio. DM. Im Wege einer Selbstanzeige hatte Reimer bereits 10 Mio. DM zurückgezahlt. Ob und an welche Politiker Reimer Schmiergelder weitergeleitet hatte, konnte im Prozess nicht geklärt werden.<sup>178</sup>

### 3.2.4 Fall RMHK Restmüllheizkraftwerk Böblingen

06/2002: Die Staatsanwaltschaft Stuttgart führt Ermittlungen gegen Dr. Hans Reimer (vgl. Kapitel 3.2.3) u. a. wegen Bestechung im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe des RMHK Böblingen. Reimer soll 40.000 € Schmiergeld an den Geschäftsführer des Zweckverbandes Restmüllheizkraftwerk Böblingen gezahlt haben. Neben ihm sollen zwei weitere Unternehmen, die in die Kölner

<sup>177</sup> EUWID 15/2002, S. 4, Die Welt vom 14.03.2002, Die Zeit vom 14.03.2002, S. 35, und Ost-West-Zeitung „Freitag“ vom 28.03.2002.

<sup>178</sup> Hamburger Abendblatt vom 14.06.2002, Die Zeit vom 14.03.2002, S. 35, und Ost-West-Zeitung „Freitag“ vom 28.03.2002.



Affäre verwickelt sind, illegale Zahlungen geleistet haben – die L&C Steinmüller GmbH, Gummersbach, 280.000 € und die Fa. ABB 40.000 €. <sup>179</sup>

11/2004: Das Landgericht Stuttgart verurteilt den ehemaligen Geschäftsführer des RMHK Böblingen wegen Bestechlichkeit in zwei Fällen u. a. zu einer zwei-jährigen Haftstrafe auf Bewährung. Er hat gestanden, Schmiergelder in Höhe von 760.000 DM von den Firmen ABB und L&C Steinmüller angenommen zu haben. Das Geld ist bar in zwei Tranchen in der Schweiz übergeben worden. Als Gegenleistung erhielt die Fa. ABB zwei Großaufträge beim Bau des RMHK. Ein Ex-Manager von ABB wurde in der Sache zuvor vom Landgericht Mannheim wegen Beihilfe zur Bestechung zu einer Haftstrafe von 16 Monaten auf Bewährung verurteilt. Er hatte im Jahr 1995 mindestens 400.000 DM für die Vergabe des Projektes an die ABB-Gruppe versprochen und mindestens 80.000 DM gezahlt. Der Fa. ABB Utilities wurde ferner eine Geldbuße i. H. v. 100.000 € auferlegt.

Das LG Stuttgart trennte das Verfahren gegen den zweiten Angeklagten, den ehemaligen Verantwortlichen der Fa. L&C Steinmüller, Sigfrid Michelfelder, ab. Er soll laut Anklage eine Vermittlerrolle im Fall des RMHK Böblingen gespielt haben. Michelfelder war bereits in der Affäre um die Errichtung der Kölner MVA vom Landgericht Köln zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und zur Zahlung von einer Mio. Euro verurteilt worden (Urteil noch nicht rechtskräftig – vgl. Kapitel 3.2.2). <sup>180</sup>

12/2004: Die Wirtschaftskammer des LG Mannheim lehnt die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen zwei ehemalige Vorstände des ABB-Konzerns mangels hinreichenden Tatverdachts ab. Laut Staatsanwaltschaft sollen sie im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe des RMHK Böblingen Schmiergeldzahlungen in Höhe von 850.000 DM gebilligt haben. Gegen die Entscheidung legte die Staatsanwaltschaft Beschwerde ein. <sup>181</sup>

### **3.2.5 Fall Abfallentsorgungszentrum Asdonkshof (AEZ) in Kamp-Lintfort**

07/2004: Die Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Korruptionssachen in Wuppertal erhebt gegen acht Personen Anklage vor dem Landgericht Kleve wegen Bestechung, Bestechlichkeit, Untreue und Betrug im Zusammenhang mit dem Bau des AEZ. Der Gesamtschaden soll mehr als 2,5 Mio. € betragen. Angeklagt sind der inzwischen beurlaubte Geschäftsführer der kommunalen Kreis-Weseler-Abfallgesellschaft (KWA), zwei Entsorgungsunternehmer, zwei Inhaber einer Sanitär-firma sowie drei Geschäftsführer zweier Ingenieurgesellschaften. Vor dem Bau der Anlage soll es zu umfangreichen Manipulationen der Ausschreibungsunterla-

<sup>179</sup> Die Welt vom 13.03.2002.

<sup>180</sup> EUWID 48/2004, S. 10, und 46/2004, S. 10.

<sup>181</sup> EUWID 50/2004, S. 6



gen gekommen sein, ebenso bei Anschlussaufträgen. So sei beispielsweise die Abfuhr der Schlacke zu überhöhten Preisen abgewickelt worden. Zum Dank hätten die Entsorgungsunternehmer dem KWA-Geschäftsführer Leistungen im Wert von 20.000 € für dessen privates Wochenenddomizil erbracht und zu Jagdausflügen nach England eingeladen. Auf den Fall ist die Task-Force Antikorrruption des Landes Nordrhein-Westfalen gestoßen.<sup>182</sup>

### **3.2.6 Fall MVA Weisweiler**

10/2002: Die Staatsanwaltschaft Aachen führt Ermittlungen gegen den Aachener Oberbürgermeister Jürgen Linden u. a. wegen Verdachts der Untreue und der Vorteilsnahme im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme und der Vergabe von Aufträgen der MVA Weisweiler. Auslöser der Ermittlungen war eine Spende des Anlagenbauers Babcock GmbH an den Fußballverein Alemannia Aachen in Höhe von 100.000 DM im Jahr 1997. Die Staatsanwaltschaft geht davon aus, dass diese Spende im Zusammenhang mit erheblichen Problemen beim Probebetrieb der MVA steht. Möglicherweise habe der Betreiber der MVA gegen Zahlung der Spende auf geldwerte Ansprüche wie Nachbesserungen oder finanzielle Forderungen verzichtet. Stadt und Kreis Aachen sind über die Fa. AWA Abfallwirtschaft Gesellschafter der MVA. Bei Zahlung der Spende war Linden Vorsitzender des Verwaltungsrates von Alemannia Aachen und gleichzeitig stellvertretender Vorsitzender des AWA-Aufsichtsrates gewesen. Zudem besteht der Verdacht, dass es bei der Ausschreibung und Vergabe eines Auftrages für die Abfallentsorgung für sechs Aachener Stadtteile mit einem Volumen von 43 Mio. DM zu Manipulationen gekommen ist, wodurch der Stadt ein Schaden von mindestens 1,5 Mio. DM entstanden sein soll. Nutznießer sei ein Trienekens-Tochterunternehmen gewesen. Linden steht im Verdacht, seinen Einfluss bei der Auftragsvergabe geltend gemacht zu haben. Auch bei der Vergabe eines weiteren Millionen-Auftrages sei es zu Unregelmäßigkeiten gekommen. Insgesamt sind drei Haft- und 36 Durchsuchungsbeschlüsse erwirkt worden.<sup>183</sup>

### **3.2.7 Fall MVA Iserlohn/AMK Abfallentsorgungsgesellschaft Märkischer Kreis GmbH**

07/2002: Der Kreistag des Märkischen Kreises beschließt, die Verbindung zwischen Prof. Max Dohmann, Leiter des Instituts für Siedlungswasserwirtschaft der RWTH Aachen, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des FiW Forschungsinstituts für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie Mitglied des Sachverständigenrates der Bundesregierung für Umweltfragen, und Helmut Trienekens zu prüfen. Laut Beschluss hat Prof. Dohmann den Kreis bei der Privatisierung der AMK Abfallentsorgungsgesellschaft Märkischer Kreis beraten. Er soll nun alle Geschäfts-

<sup>182</sup> EUWID 29/2004, S. 4

<sup>183</sup> EUWID 43/2002, S. 28 und Reuters-Meldung vom 11.06.2003.

beziehungen zwischen ihm und Trienekens offen legen. Der Märkische Kreis hatte ursprünglich der Bietergemeinschaft Lobbe/Edelhoff den Zuschlag für 49 Prozent der Anteile an der AMK erteilt. Edelhoff war zu diesem Zeitpunkt eine gemeinsame Tochter von Trienekens und RWE Umwelt. Nach langen Auseinandersetzungen haben letztlich die Bieter Lobbe und EDG Entsorgung Dortmund den Zuschlag erhalten.<sup>184</sup>

07/2003: In Zusammenhang mit der Teilprivatisierung der MVA-Betreiber-gesellschaft AMK GmbH leitet die Staatsanwaltschaft Bochum Ermittlungen wegen Korruptionsstraftaten ein.<sup>185</sup>

02/2004: Die Staatsanwaltschaft Bochum stellt das Verfahren ein. Laut Presseerklärung hat sich der Tatverdacht gegen Amtsträger des Kreises und externe Berater nicht bestätigt.<sup>186</sup>

### 3.2.8 Fall MVA Bonn

05/2003: Die Bonner Staatsanwaltschaft führt Ermittlungen u. a. gegen die Unternehmer Helmut Trienekens und Detlev Klaudt sowie den ehemaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden im Bonner Stadtrat und ehemaligen Chef der Bonner Stadtwerke, Reiner Schreiber, wegen Korruptionsstraftaten im Zusammenhang mit der geplanten und im Jahr 2002 gestoppten Teilprivatisierung der MVA Bonn. Nach Bekanntwerden des Kölner Müllskandals hat die Stadt Bonn die geplante Teilprivatisierung ihrer MVA gestoppt. Nach zur Verfügung gestellten Erkenntnissen der Kölner Staatsanwaltschaft hat die Fa. EVB Entsorgung und Verwertung Bonn auch Gelder an die Schweizer Stenna Umwelttechnik AG überwiesen – vermutlich 1,8 Mio. €. Bei der inzwischen aufgelösten Fa. EVB handelt es sich um ein ehemaliges Tochterunternehmen der Trienekens AG, das im Jahr 2000 zur Fa. TK Umweltdienste verschmolzen wurde. Dieses Unternehmen hatte sich um die Teilprivatisierung der Bonner MVA beworben. Es gehörte je zur Hälfte Klaudt und Trienekens.

Reiner Schreiber ist in einem weiteren Verfahren wegen Bestechlichkeit in einem besonders schweren Fall, Vorteilsnahme und Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit dem Bau des Bonner Heizkraftwerkes angeklagt. In diesem Verfahren wurde bereits der ehemalige Geschäftsführer des Schweizer MVA-Herstellers Von Roll Inova, René Lüthy, rechtskräftig wegen Beihilfe zur Bestechung von Reiner Schreiber zu einer einjährigen Bewährungsstrafe und 36.000 € Geldstrafe verurteilt. Lüthy hatte Schmiergeldzahlungen der Fa. ABB an Schreiber weitergeleitet.<sup>187</sup>

184 EUWID 31/2002, S. 26.

185 EUWID 29/2003, S. 21.

186 [www.zdf.de/ZDFde/inhalt/28/0,1872,2078204,00.html](http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/28/0,1872,2078204,00.html).

187 EUWID 13/2003, S. 10 und 20/2003, S. 13.

### 3.2.9 Fall RSAG Rhein-Sieg-Abfallwirtschaftsgesellschaft

08/2003: Der ehemalige Geschäftsführer der RSAG und CDU-Politiker Karl-Heinz Meys muss sich vor dem Bonner Landgericht wegen Korruptionsstraftaten im Zusammenhang mit der Vergabe des Entsorgungsauftrages im Rhein-Sieg-Kreis verantworten. Laut Anklage soll er zwischen 1998 und 2001 insgesamt mehr als zwei Mio. Euro Schmiergeld von Helmut Trienekens dafür erhalten haben, dass eine ursprünglich geplante Entsorgungs-Kooperation für Restabfälle zwischen der Stadt Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis nicht zustande kam. Den Auftrag erhielt schließlich ein Trienekens-Unternehmen im Rahmen eines Vergabe-Verfahrens. Das Geld wurde auf Schweizer Konten beschlagnahmt.

In einem vorgelagerten Schadensersatzprozess verurteilte das Landgericht Meys zu einer Zahlung von rund 1,6 Mio. € an die RSAG. Laut Meys soll es sich bei den Zahlungen um Provisionen von Trienekens für private Informationen gehandelt haben. Die RSAG geht insgesamt von einem Schaden in Höhe von 35 Mio. € aus.

Während der Ermittlungen ist zudem bekannt geworden, dass ein Trienekens-Tochterunternehmen 1999 den Auftrag zur Bioabfallentsorgung im Rhein-Sieg-Kreis mit einem Volumen von 180 Mio. € ohne vorherige Ausschreibung bekommen hatte. Das gesamte Geschäftsvolumen zwischen dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Trienekens-Konzern belief sich auf 300 Mio. €. Als Konsequenz aus den Vorfällen kündigte der Kreis alle Verträge mit dem RWE-Konzern, der die Trienekens-Gruppe im Juli 2002 übernommen hatte.<sup>188</sup>

12/2004: Das Landgericht Bonn verurteilt Karl-Heinz Meys wegen Bestechlichkeit im Amt und Steuerhinterziehung zu sechs Jahren Haft. Die Richter sahen es als erwiesen an, dass Meys 4,1 Mio. DM Schmiergelder von Helmut Trienekens erhalten hatte. Das Geld war auf einem Schweizer Schwarzgeldkonto entdeckt worden. Die Verteidigung kündigte Revision an. Laut Gericht war Meys juristisch als Amtsträger zu behandeln, obwohl die RSAG eine privatwirtschaftliche GmbH ist. Dadurch, dass sie in 100-prozentigem Besitz des Rhein-Sieg-Kreises ist, sei sie ein Teil der öffentlichen Verwaltung.<sup>189</sup>

03/2005: Die Staatsanwaltschaft Bonn erhebt Anklage gegen Helmut Trienekens wegen Bestechung im Zusammenhang mit Schmiergeldzahlungen an Karl-Heinz Meys.<sup>190</sup>

188 EUWID 33/2002, S. 11 und 20/2003, S. 13.

189 EUWID 52/2004, S. 12.

190 EUWID 9/2005, S. 13.

### **3.2.10 Fall GMVA Gemeinschafts-Müllverbrennungsanlage Niederrhein Duisburg-Oberhausen**

09/2003: Die Staatsanwaltschaft Wuppertal führt Ermittlungen gegen Verantwortliche der GMVA. Dabei soll u. a. die Rolle des Duisburger Stadtdirektors Jürgen Brandt (SPD) bei der Privatisierung der Anlage durchleuchtet werden. Brandt soll Helmut Trienekens im April 1998 die Unterstützung einer Beteiligung der Trienekens AG an der GMVA zugesichert und dabei auf Forderungen für entsorgten Abfall in Höhe von sieben Mio. DM verzichtet haben.<sup>191</sup>

11/2004: Die Staatsanwaltschaft Wuppertal führt u. a. Durchsuchungsmaßnahmen bei dem beschuldigten Duisburger Stadtdirektor Jürgen Brandt wegen Korruptionsverdacht durch. Nach Angaben der Staatsanwaltschaft hat das frühere GMVA-Management, zu dem Brandt als nebenamtlicher Geschäftsführer gehörte, einen bestehenden Abfall-Liefervertrag mit der Fa. Trienekens zu deren Vorteil geändert. Dabei sei der Verbrennungsanlage ein Schaden von mehr als zehn Mio. Euro entstanden. Zudem sollen leitende Mitarbeiter der Babcock-Gruppe beim Bau der Anlage durch Zuwendungen an GMVA-Mitarbeiter die Ausschreibung umgangen haben. Die Ermittlungen werden wegen Verdachts der Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Vorteilsannahme und Untreue geführt.<sup>192</sup>

### **3.2.11 Fall MVA Neunkirchen**

08/2004: Die Staatsanwaltschaft Saarbrücken führt Ermittlungen wegen Korruptionsstraftaten im Zusammenhang mit der Mitte der neunziger Jahre erfolgten 100 Mio. € teuren Modernisierung der MVA Neunkirchen. Die Ermittlungen richten sich gegen zwei als Berater tätige Geschäftsleute, die als Geldverteiler fungiert haben sollen, sowie noch unbekannte Mitarbeiter der Betreibergesellschaft Sotec GmbH. Das Verfahren ist Ausfluss des Kölner Skandals. Bei der Prüfung von Geldflüssen über Schweizer Konten wurden auch größere Geldflüsse ins Saarland entdeckt. Auf Konten der beiden verdächtigen Berater sollen in den Jahren 1997 und 2000 umgerechnet 260.000 € eingegangen sein. Diese sollen von einem Anlagenbauer aus Nordrhein-Westfalen stammen. Der Verbleib von 200.000 € ist ungeklärt.<sup>193</sup>

### **3.2.12 Fall Sonderabfallverbrennungsanlage (SAVA) Brunsbüttel**

04/2002: In der Hauptverhandlung gegen den Hamburger Ingenieur Dr. Hans Reimer (vgl. Kapitel 3.2.3) berichtet der Geschäftsführer des französischen Anlagenbauers LAB zeugenschaftlich, dass er Anfang der neunziger Jahre

191 EUWID 40/2004, S. 2.

192 EUWID 45/2004, S. 4.

193 EUWID 35/2004, S. 8.

rund 1,5 Mio. DM „Provisionen“ für den Bauauftrag der SAVA gezahlt habe. Dabei sei er davon ausgegangen, dass das Geld für die Parteienfinanzierung verwendet wird. In dem Prozess berichten Zeugen ferner, dass sie erst von Reimer auf die Möglichkeit hingewiesen worden seien, gegen Provisionszahlungen bei der Auftragsvergabe durch die Verwaltungen bevorzugt zu werden.<sup>194</sup>

### **3.2.13 Fall MVA Frankfurt/M.**

12/2004: Die Staatsanwaltschaft Frankfurt/M. führt Ermittlungen gegen zwei Betriebsleiter der Müllverbrennungsanlage Frankfurt/M. wegen Verdachts der Untreue und der Bestechlichkeit. Die Anlage wird mit einem Volumen von 250 Mio. € saniert. In diesem Zusammenhang sollen die Betriebsleiter Gegenleistungen für Aufträge erhalten haben. Gegen einen Auftragnehmer besteht Betrugsverdacht in Zusammenhang mit überhöhten Abrechnungen. Durch die illegalen Praktiken soll sich die Sanierung laut Staatsanwaltschaft erheblich verteuert haben.<sup>195</sup>

### **3.2.14 Fall MVA Delitzsch**

06/2004: Die sächsische Anti-Korruptionseinheit INES führt Ermittlungen gegen den Landrat des Kreises Delitzsch wegen Verdachts von Korruptions- und Wirtschaftsstraftaten in Zusammenhang mit den inzwischen aufgegebenen Plänen für den Bau einer Müllverbrennungsanlage.

Der Dresdner Rechtsanwalt Lothar Hermes erhält für sein Engagement bei der Aufklärung dieses und anderer Sachverhalte den erstmals verliehenen Integritätspreis von Transparency International.<sup>196</sup>

### **3.2.15 Fall MVA Krefeld**

01/2005: Die Staatsanwaltschaft Wuppertal führt Ermittlungen wegen Korruptionsstraftaten in Zusammenhang mit der Teilprivatisierung der MVA Krefeld gegen leitende Mitarbeiter der MVA-Betreibergesellschaft EGK Entsorgungsgesellschaft Krefeld und der Gesellschaft für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft Krefeld sowie den ehemaligen Krefelder SPD-Fraktionschef. Sie sollen von Unternehmen der ehemaligen Trienekens-Gruppe Schmiergelder in Höhe von mehreren 100.000 € erhalten haben. Tatzeit war 1989–1992. Der Politiker war zum Zeitpunkt der Teilprivatisierung EGK-Beiratsvorsitzender.<sup>197</sup>

194 EUWID 17/2002, S. 11.

195 EUWID 52/2004, S. 17.

196 EUWID 52/2004, S. 40.

197 EUWID 3/2005, S. 24.

### 3.2.16 Zusatzinformationen

07/2002: Das neue Parteiengesetz tritt in Kraft. Bestimmte Verstöße können strafrechtlich verfolgt und mit Haftstrafen bis zu drei Jahren geahndet werden. Barspenden dürfen 1.000 € nicht übersteigen. Ab 10.000 € sind Name und Adresse des Spenders anzugeben. Großspenden ab 50.000 € sind dem Bundestagspräsident zwecks Veröffentlichung zu melden.<sup>198</sup>

11/2003: In zwei Verwaltungsstreitverfahren klagten Betroffene aus Köln und dem Rhein-Sieg-Kreis gegen die Kalkulation der Abfallgebühren. Sie führten an, dass überhöhte Gebühren aufgrund der bekannt gewordenen kriminellen Machenschaften zustande gekommen wären. Die Verwaltungsgerichte wiesen die Klagen mit der Begründung zurück, dass die Kostenentstehung und die Gebührenberechnung unabhängig voneinander zu betrachten sind. Die Urteile bestätigte das Oberverwaltungsgericht.

Die Abfallgebühren für eine 120-Liter-Tonne sind in Köln im Zeitraum 1992 bis 2001 von 242 auf 800 DM gestiegen.<sup>199</sup>

04/2004: Aufgrund des gravierenden Umfangs von Ermittlungsverfahren im Bereich Entsorgungsanlagenbau und abfallrechtlicher Pflichtenübertragungen richtet das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen das interdisziplinäre Fachreferat Korruptions- und Umweltkriminalität mit 20 Ermittlungsbeamten ein.<sup>200</sup> Ferner wird im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen eine Stabsstelle Umweltkriminalität eingerichtet.

10/2003–07/2004: Das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen geht im Rahmen einer OK-Strukturanalyse der Frage nach, ob die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und Unternehmen ein struktureller Faktor für organisierte Wirtschaftskriminalität und Korruption ist. Der Abschlussbericht ist VS-NfD eingestuft und kann nicht zitiert werden.

### 3.3 Gutachten 2004 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)<sup>201</sup>

Grundlage der Befragung von Experten in Kapitel zwei war u. a. das Gutachten 2002 des SRU. Zwischenzeitlich hat der SRU turnusgemäß im Mai 2004 ein weiteres Gutachten für die Bundesregierung erstellt und veröffentlicht. Hieraus werden nachfolgend einige Kernaussagen dargestellt, die für den Untersuchungsgegenstand relevant sind.

198 Stadtrevue Köln vom 10.06.2002.

199 Stadtrevue Köln 04/2002, Ost-West-Zeitung „Freitag“ vom 21.11.2003.

200 Vgl. Die Zeit 29/2003.

201 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)

### 3.3.1 Subsidiaritätsprinzip

Der SRU spricht sich gegen die Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips aus. Die Umweltstandards sollten europaweit festgeschrieben werden und nicht den einzelnen Staaten überlassen werden. Die EU sei nicht nur eine Wirtschafts-, sondern zugleich eine Umweltunion. Die Globalisierung der Märkte dürfe nicht von einer Partikularisierung und Privatisierung der Umweltpolitik bestimmt werden, da ansonsten die Umweltstandards leiden. Die Abfallpolitik sollte sich demnach stärker an der Rahmengesetzgebung orientieren und hohe Entsorgungsstandards in der EU weiterentwickeln.<sup>202</sup>

### 3.3.2 Privatisierung des Entsorgungsmarktes

Der Umweltrat ist entgegen den inländischen politischen Bestrebungen zur Liberalisierung des Entsorgungssektors und entgegen der Tendenz zur Klassifizierung von Abfallgemischen als Verwertungsabfälle in Verbindung mit „sehr verwertungsfreundlicher“ Rechtsprechung der Auffassung, dass insbesondere die Hausmüllentsorgung weiterhin in der ausschließlichen Zuständigkeit der kommunalen Entsorgungsträger verbleiben sollte.<sup>203</sup> Aus ökonomischer Sicht stehe einer wachsenden Hausmüllentsorgungswirtschaft ein erhöhter staatlicher Kontrollaufwand gegenüber. Der Markt würde von Gewinninteressen anstatt von Umweltinteressen geprägt werden.

Der Umweltrat empfiehlt der Bundesregierung, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten in der EU-Abfallverbringungsverordnung berechtigt werden, die Hausmüllentsorgung „vollständig der öffentlichen Daseinsvorsorge zuzuweisen“.<sup>204</sup> Auch kleinere Gewerbebetriebe sollten zur Überlassung ihrer Abfälle verpflichtet werden. Sie könnten damit wesentlich leichter überwacht werden.

### 3.3.3 Föderalismusprobleme

Der SRU stellt fest, dass die Verwirklichung wichtiger umweltpolitischer Projekte der EU in Deutschland durch die ineffektiven föderalen Strukturen gefährdet ist. Als Beispiel wird die EU-Wasserrahmenrichtlinie genannt, deren Umsetzung in Deutschland an unterschiedlichen Bewertungen des Mains durch drei verschiedene Bundesländer zu scheitern droht. Die Sachverständigen empfehlen der Bundesregierung, nachdrücklich den spürbaren Tendenzen der Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder entgegenzutreten. „Eine Korrektur der Verteilung sowohl der Gesetzgebungs- wie auch der Verwaltungskompetenzen

202 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 914.

203 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 511, Punkt 670.

204 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004S. 512, Punkt 671.

ist zumindest insoweit anzustreben, dass der Bund die Durchsetzung europarechtlicher Vorgaben in Deutschland zügig gewährleisten kann.<sup>205</sup>

### 3.3.4 Umweltstandards in der EU

Der SRU weist auf erhebliche Unterschiede bei den Entsorgungsstandards und dem Vollzugsniveau in den Mitgliedstaaten hin. Das gilt insbesondere für die neuen östlichen Mitgliedstaaten. Die EuGH-Rechtsprechung aus 2003<sup>206</sup> zeige zudem die beschränkten Möglichkeiten eines EU-Mitgliedslandes, nationale (hohe) Entsorgungsstandards gegen Abfallexporte in andere Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards abzusichern.<sup>207</sup> Zugunsten der Warenverkehrsfreiheit würden national geltende Exportschranken zunehmend entkräftet. Der Umweltrat spricht sich wie bereits im Umweltgutachten 2002 für die Aufnahme von Exportversagungsgründen in die EU-Abfallverbringungsverordnung aus, sofern EU-Standards bei der Entsorgung nicht gewährleistet sind. U. a. fordert der SRU, dass die Deponierung von Abfällen weiterhin am Näheprinzip und am Grundsatz der Inlandsbeseitigung ausgerichtet werden sollte. Auch der befürchtete Export von Abfallgemischen mit anschließender Scheinverwertung auf ausländischen Billigdeponien sollte über die Einwände, geregelt in der EU-Abfallverbringungsverordnung, verhindert werden.

Neben unterschiedlichen Umweltstandards bestünden zwischen den Mitgliedstaaten auch große Unterschiede im Vollzugsniveau. Vollzugsdefizite prägten vor allem die Situation in den meisten neuen Mitgliedsländern.

### 3.3.5 Scheinverwertungen

Die inländische Scheinverwertungsproblematik, die in Billigdeponien ihre Ursache habe, wird nach Einschätzung des SRU mit der Umsetzung der Abfallablagereungsverordnung im Juni 2005 ein Ende finden, vorausgesetzt, die Abfallablagereungs- und Deponieverordnung werde auch tatsächlich und ausnahmslos umgesetzt.<sup>208</sup> Die Gründe für die aktuelle Scheinverwertungsproblematik in Deutschland sieht der SRU ganz wesentlich im Fehlen ausreichend strenger Deponiestandards. Scheinverwertungen im Ausland könnten nicht durch nationales Recht, sondern nur durch die EU-Abfallverbringungsverordnung verhindert werden.

Die seit 2003 in Kraft getretene Gewerbeabfallverordnung habe nicht den gewünschten Erfolg, nämlich die Verhinderung von Scheinverwertungen, erzielt.

205 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 917, 1. Abs.

206 Urteil C-228/00 zum Verwertungscharakter der Abfallmitverbrennung in Zementwerken.

207 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 507.

208 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 533, Punkt 697.



Die mit der Gewerbeabfallverordnung formulierten komplexen Getrennthaltungs- und Sortierpflichten seien kaum praxisrelevant geworden und würden auch nicht benötigt.<sup>209</sup> Der Umweltrat empfiehlt daher, die Gewerbeabfallverordnung nach erfolgter Umsetzung der Abfallablagerungs- und Deponieverordnung wieder aufzuheben.

### 3.3.6 Vorbehandlungskapazitäten 2005

Gemäß der Abfallablagerungs- und Deponieverordnung dürfen ab Juni 2005 keine unvorbehandelten Siedlungsabfälle mehr abgelagert werden. Das setzt voraus, dass bis zu dem Zeitpunkt genügend Vorbehandlungskapazitäten in Deutschland vorhanden sind. Laut der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) wird für das Jahr 2005 von einem Aufkommen an überlassungspflichtigen Restsiedlungsabfällen zur Beseitigung von insgesamt 20,24 Mio. Tonnen ausgegangen, zuzüglich 1,56 Mio. Tonnen an Siebresten und zuzüglich 1,76 Mio. Tonnen Abfälle aus MBA. Dagegen stünden 19,64 Mio. Tonnen, zuzüglich von Mitverbrennungskapazitäten in industriellen Anlagen von ca. einer Mio. Tonnen. Damit wären die Vorbehandlungskapazitäten für überlassungspflichtige Restabfälle (Hausmüll) nahezu gedeckt, wenn auch regional unterschiedlich verteilt, was zum Teil weite Transportwege nach sich ziehe. Die Defizite bei den Vorbehandlungskapazitäten entstehen nach Ansicht des SRU bei nicht überlassungspflichtigen Abfällen aus dem gewerblich-industriellen Bereich. Hier wird ein Defizit von drei bis sieben Mio. Tonnen geschätzt (geht man von drei Mio. aus, sind noch zwanzig MVA mit jeweiliger Kapazität von 150.000 Tonnen notwendig).<sup>210</sup> „Sollten jedoch zum Stichtag 31.05.2005 nicht genügend Vorbehandlungsanlagen zur Verfügung stehen, werden problematische Ausweichreaktionen wie Export und Zwischenlagerung einsetzen.“<sup>211</sup>

### 3.4 BfU-Studie „Organised environmental crime in the EU Member States“<sup>212</sup>

Die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie umfasst eine Darstellung der bekannt gewordenen Fälle von Organisierter Umweltkriminalität in den Mitgliedstaaten, eine Analyse des Umweltrechts im Hinblick auf Organisierte Umweltkriminalität in den Ländern Frankreich, Deutschland, Italien, Spa-

209 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 533, Punkt 696.

210 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 583, Punkt.776.

211 SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin April 2004, S. 584, Punkt 777.

212 BfU – Betreuungsgesellschaft für Umweltfragen Dr. Poppe mbH und Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Organised environmental crime in the EU Member States, Kassel 15.05.2003/abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/environment/crime>.

nien und Großbritannien sowie einen Überblick über die Struktur der Strafverfolgungsbehörden in den fünf Staaten.

### **3.4.1 Rechercheergebnisse zu dem Stand der Bekämpfung der Organisierten Umweltkriminalität in den Mitgliedstaaten**

Im Zeitraum 1992 bis 2003 wurden in allen EU-Mitgliedstaaten lediglich 122 Fälle von Organisierter Umweltkriminalität festgestellt. Alle beschriebenen Fälle bergen ein hohes Risikopotential für die Umwelt und hohe Sanierungskosten, meist zu Lasten der Allgemeinheit. Auf der anderen Seite zeigen die Fälle die hohen illegalen Gewinne, die insbesondere bei der unerlaubten Entsorgung von Abfällen durch kriminelle Organisationen erzielt werden.

Die Dunkelziffer der Fälle von Organisierter Umweltkriminalität wird als wesentlich höher eingeschätzt. Als Ursache dafür können u. a. die folgenden im Rahmen der Studie festgestellten rechtlichen und strukturellen Defizite bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität angeführt werden:

- Die Strafverfolgungsstrukturen im Bereich Bekämpfung der Umweltkriminalität sind in einigen Ländern im Vergleich zu anderen Kriminalitätsfeldern schlecht ausgebildet.
- Die Strafverfolgung ist unzureichend informiert über die Entwicklungen auf dem Entsorgungsmarkt. Zudem fehlt es an Expertenwissen.
- Die Komplexität von Umweltstrafverfahren bindet sehr viel Personal bei Polizei und Staatsanwaltschaft. Es besteht ein Defizit an personeller und technischer Ausstattung bei den Strafverfolgungsbehörden.
- Bei den Beschuldigten in Umweltverfahren handelt es sich nicht um die „klassischen Straftäter“, sondern in 73 Prozent der Fälle um Firmenverantwortliche des so genannten White-collar sectors. Ermittlungen in großen Firmen bedeuten oft Interessenkonflikte mit der Entwicklung eines Wirtschaftsraumes (Arbeitsplätze, Steuereinnahmen . . .) und fördern nicht gerade die Beliebtheit der Umweltstrafverfolgung in der Kommune und auch nicht die eigene Karriere.
- Die internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Umweltkriminalität ist nach Meinung aller Befragten ungenügend. Dies geht zulasten der Ermittlungsergebnisse.
- Der Umgang der Verwaltung mit Verdachtsfällen von Umweltkriminalität ist geprägt von Verhandlungen mit den Betroffenen an Stelle von Anzeigeerstattung bei den Strafverfolgungsbehörden. Die Verwaltung übt damit die so genannte „gatekeeper“ Funktion gegenüber den Strafverfolgungsbehörden aus.
- Für Straftaten mit geringer Strafandrohung sind die Ermittlungsressourcen begrenzt. Dies wirkt sich international insofern aus, dass Straftäter (Firmen) in solche (Nachbar-) Länder umsiedeln, in denen die Strafandrohung geringer ist.

- Generell ist die Strafandrohung für Umweltdelikte in den befragten Staaten relativ gering. Die Höhe der Strafandrohung ist aber entscheidend für die rechtlichen Möglichkeiten des Einsatzes von Ermittlungstechniken/-methoden (unter anderem Telefonüberwachung, Observation). Der Strafverfolgung ist damit der Einsatz solcher Techniken bei Umweltdelikten in mehreren Ländern nicht möglich.
- Umweltkriminalität ist meistens „opferlos“. Im Gegensatz zu Raub, Diebstahl beispielsweise fehlen die Anzeigen der Straftaten durch Geschädigte.

### 3.4.2 Lösungsvorschläge

Den aufgelisteten Problemfeldern könnte mit folgenden Maßnahmen entgegen gewirkt werden:

- Marktbeobachtung unter besonderem Fokus auf Angebot und Nachfrage mit internationaler Blickrichtung. Marktverlagerungseffekte und rechtliche Schlupflöcher müssen identifiziert und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Die Nutzung von Profiling, Risikoanalysen und Intelligence-Arbeit bedarf einer guten Zusammenarbeit der Behörden. Datenbanken sollten in nationalen Zentren zusammengeführt und international bei EUROPOL zusammenlaufen.
- Harmonisierung des Umweltstrafrechts und Integration des Umweltstrafrechts in die rechtlichen Rahmenbedingungen für Organisierte Kriminalität. Darunter sollte auch die Harmonisierung des Strafrahmens für Umweltdelikte sowie ein einheitliches Verständnis von „Organisierter Kriminalität“ fallen.
- Einheitliche Steuerpflichten für Unternehmen.
- Annäherung/Zusammenschluss von Einheiten zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Wirtschafts-/Umweltkriminalität bei Strafverfolgung und Justiz.
- Einsatz von Verbindungsbeamten zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Ein Verbindungsbeamtennetz sollte auf nationaler und internationaler Ebene etabliert werden.
- Harmonisierung des Umweltverwaltungsrechts und der Methoden. Ein Schwerpunkt sollte das Entgegenwirken gegen Korruption und anderer Probleme, die bei zu enger Zusammenarbeit der Genehmigungsbehörden mit ihren Kunden aus der Wirtschaft entstehen, sein. Maßnahmen könnten Monitoring-Systeme in der Verwaltung sein oder auch Rotationsverfahren der Mitarbeiter. Weiterhin müssen technische Methoden entwickelt werden, um den Herkunfts-ort von z. B. Abfall genau identifizieren zu können.

### **3.5 BfU-Studie „Organised crime in the sphere of environment in a few Candidate Countries“<sup>213</sup>**

Die Studie wurde im Auftrag der EU durchgeführt und umfasst Informationen über fünf der zehn neuen Mitgliedstaaten, nämlich Tschechien, Estland, Ungarn, Litauen und Polen. Neben der Statistik zu Fällen Organisierter Umweltkriminalität werden auch die jeweiligen Bekämpfungsstrukturen der Umweltkriminalität dargestellt.

#### **3.5.1 Datenbasis**

In den neuen Mitgliedstaaten ist Umweltkriminalität erst seit jüngerer Zeit ein Thema. Statistiken reichen maximal bis Mitte der 90er Jahre zurück. Die vorliegende Studie ist offensichtlich die erste systematische Sammlung von Daten über Umweltkriminalität. Mangels hinreichender Informationen/Statistiken ist eine Auswertung bezüglich Umweltkriminalität und Organisierter Umweltkriminalität schwer möglich. Zur Organisierten Umweltkriminalität existieren keine Daten. Auch Institutionen wie Zoll, Umweltministerien oder Gerichte können keine entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen.

In Estland, Litauen und Ungarn war das Sammeln von Informationen am schwierigsten. Es mangelte sowohl an zuverlässigen Informationsquellen als auch an Kooperationsbereitschaft der Behörden.

In Ungarn wurden 1997 Abfallgebühren eingeführt. Heute betragen die Entsorgungskosten für eine Tonne Abfall umgerechnet 1 €. Trotz des im Verhältnis extrem geringen Preises verleitet die Gebühr zu illegalen Entsorgungen vor Ort.

In den fünf neuen Mitgliedsländern wurden insgesamt 63 Fälle von Organisierter Umweltkriminalität (Illegale Abfallentsorgung, illegales Abholzen, illegaler Handel mit geschützten Tieren, illegaler Fischfang) festgestellt, wobei Tschechien allein 44 Fälle meldete. In den übrigen Ländern waren die Fallzahlen ungewöhnlich niedrig. In Ungarn wurde lediglich ein Fall festgestellt. Eine Erklärung für die geringen Fallzahlen kann der Aspekt „Kontrollkriminalität“ sein.

#### **3.5.2 Bekämpfungsstrukturen**

Die Bekämpfungsstrukturen in Tschechien sind ausgeprägt, es besteht ein effizienter Personalkörper mit technischer Ausstattung. In Ungarn dagegen sind solche Strukturen immer noch unterentwickelt.

In allen Ländern wird der Eindruck vermittelt, dass Fälle der Umweltkriminalität sehr selten sind. Und falls Ermittlungen stattfinden, haben die verhängten Strafen

---

213 BfU – Betreuungsgesellschaft für Umweltfragen Dr. Poppe mbH: Organised crime in the sphere of environment in a few Candidate Countries, Kassel 10.09.2003/abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/environment/crime>.

keinen Abschreckungseffekt. Ein Fall von illegaler Abfallbehandlung wird in Ungarn im Durchschnitt mit einer Geldbuße von 800 € bestraft, in Litauen mit einer Geldbuße von 750 €.

Offizielle Statistiken in Polen stellen beispielsweise dar, dass das Problem Umweltkriminalität nicht existiere. Die Realität erscheint anders. In Ermittlungsverfahren anderer Staaten wurden polnische Tätergruppen festgestellt. Aber in Polen selbst gab es seit Erfassungsbeginn 1993 keine Verurteilungen wegen Organisierter Umweltkriminalität/Respektive entsprechende Ermittlungen. Die Diskrepanz zwischen Realität und Ermittlungspraxis zeigt, dass die Ermittlungsverantwortlichen (Staatsanwaltschaften, Polizei) nicht auf die Bekämpfung der Organisierten Umweltkriminalität vorbereitet sind, z. B. gibt es keine speziellen Umweltermittlungseinheiten.

In sämtlichen fünf Staaten sind zudem die Verwaltungsstrukturen schwach. Es scheint sehr schwierig, die vorhandenen Umweltgesetze in die Praxis umzusetzen. Aufgrund des Mangels an technischen und personellen Ressourcen fehlt es an effektiven Kontrollen, was wiederum der Grund für die geringe Zahl an festgestellten Umweltdelikten ist.

Zudem wird die oft beschriebene Korruption als weiterer lähmender Faktor einer effizient arbeitenden Umweltbehörde angesehen.

Es wird ausdrücklich betont, dass in keinem der fünf Staaten die Bereitschaft zur Kooperation und Unterstützung der Studie bestand. Neben den beschriebenen Problemen wird ein Grund für die offensichtliche Zurückhaltung an Informationen in dem Fortbestehen von Verhaltensweisen aus der sozialistischen Ära gesehen. Behörden sind es nicht gewohnt, Informationen an die Öffentlichkeit zu geben.

Aus den Erfahrungen in den Ländern lässt sich schließen, dass eine weit höhere Zahl von Fällen der Organisierten Umweltkriminalität existiert, als in der Studie festgehalten.

### **3.6 Lehrbuch „Umweltstrafrecht“ von Staatsanwalt Ulrich Iburg und Ralf Busch<sup>214</sup>**

Unter den Lehrbüchern, die zuletzt zu dem Thema Umweltrecht erschienen sind, thematisieren Iburg und Busch u. a. Vollzugsdefizite bei Verwaltung in Strafverfolgung.

Neben der Würdigung verschiedener Umwelttatbestände des StGB und des Umweltverwaltungsrechts werden auch Praktiken des Vollzugs bei Umweltdelikten ausführlich dargestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass ein ausgefeiltes und

<sup>214</sup> Busch/Iburg: „Umweltstrafrecht“ aus der Reihe „Management, Recht und Umwelt“, Berlin, 2002, Bd. 4.

„scharfes“ Umweltrecht nur dann dem Umweltschutz dient, wenn der Vollzug funktioniert, d. h. die angedrohten Strafen auch tatsächlich verhängt werden.

Die Autoren sprechen von der „Krise des Umweltstrafrechts“, die im Wesentlichen auf Vollzugsdefizite zurückzuführen sei.

Folgende Vollzugsdefizite werden skizziert:

- Als so genannte „Vollzugsverzerrung“ wird die ungleiche Vollzugspraxis zwischen Bagatell- und schweren Delikten beschrieben. Während Bagatelldelikte regelmäßig ermittelt und sanktioniert werden, bleiben schwere „Umweltdelikte mit wirtschaftskriminellem Hintergrund demgegenüber im Dunkelfeld und werden selten verfolgt.“
- Das Strafrecht greift nicht, wenn aufgrund der Verwaltungsakzessorietät eine Entsorgungsanlage, die tatsächlich umweltschädlich ist, durch die zuständige Verwaltungsbehörde genehmigt wurde (Ausnahme: Nichtigkeit des Verwaltungsaktes). Bei der Entscheidung über die Genehmigung würden grundsätzlich die Interessen der Industrie durch die Verwaltung berücksichtigt, ebenso wie die Sicherung des kommunalen Gewerbesteueraufkommens und die zukünftige Kooperation mit den Unternehmen.
- Es bestehen erhebliche Informationsdefizite der Strafverfolgungsbehörden. Strafanzeigen von Privatpersonen betreffen höchstens Bagatelldelikte. Schwere Umweldelikte wie z. B. ungenehmigte Verbrennungen von gefährlichem Abfall könnten aufgrund der Zuständigkeiten lediglich den (Umwelt-) Verwaltungsbehörden zur Kenntnis gelangen. Strafanzeigen durch die Verwaltung sind jedoch „äußerst selten“.
- Als Gründe dafür wurden durch die Umweltverwaltungsbehörden u. a. zu hohe Anforderungen an die Beweisführung, Mangel an kompetenten Ansprechpartnern bei der Strafverfolgung und die Sorge um Strafverfolgung gegen die eigene Person angeführt. Zudem stünde der prozessrechtliche Erfolg in keinem Verhältnis zum Ermittlungsaufwand. Als „Achillesferse des umweltstrafrechtlichen Sanktionssystems“ wird laut Iburg/Busch das bei den Umweltschutzbehörden zu beobachtende Verhalten gesehen, „aufgrund des Kooperationsprinzips den Umweltschutz gegenüber der Industrie mit informellen Mitteln und Verhandlungen zu betreiben“.

Als Lösungsansatz gegen das mangelnde Anzeigeverhalten der Umweltverwaltungsbehörden wird eine gesetzliche Anzeigepflicht gefordert, die bei Nichtbeachtung eine Strafbarkeit der Amtsträger wegen Strafvereitelung im Amt (§ 258 a StGB) nach sich ziehen würde. Die Bundesregierung hatte allerdings im Entwurf des 2. Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (UKG) keine entsprechende gesetzliche Regelung vorgesehen.

In den Bundesländern existieren Verwaltungsvorschriften, die die Umweltbehörden zur Anzeige von Straftaten verpflichten. Allerdings würden diese Erlasse bei

den Umweltbehörden „kaum Beachtung finden“ Allenfalls Bagatelldelikte gelangen zur Anzeige, um die Statistik zu bedienen.

### **3.7 Veröffentlichung des Umweltbundesamtes (UBA): „Umweltdelikte 2003 – Eine Auswertung der Statistiken“**

In der Reihe „Umweltdelikte – Eine Auswertung der Statistiken“ beschreibt das Umweltbundesamt jährlich den Stand und die Entwicklung der Umweltstraftaten in Deutschland. Es werden Aussagen zu Tatorten und Tätern, der Aufklärungsquote und weiteren Statistiken aufgeschlüsselt nach den unterschiedlichen Deliktsfeldern getroffen. Dazu werden Statistiken des BKA (Polizeiliche Kriminalstatistik), der LKÄ, des Statistischen Bundesamtes und eigene Statistiken herangezogen.

Weiterhin werden in der vorliegenden Ausgabe 2002 Aussagen zum Dunkelfeld, dem Anzeigeverhalten und der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Strafverfolgungsorganen getroffen.

#### **3.7.1 Aussagen zum Dunkelfeld**

Im Bereich der Umweltkriminalität wird von einem großen Dunkelfeld ausgegangen. Im Verhältnis zur registrierten Kriminalität wird die Dunkelfeldziffer als „bedeutend größer“ eingeschätzt.

Das Dunkelfeld betrifft weniger den Bereich der Bagatelldelikte, sondern Fälle der schweren Umweltkriminalität, begangen durch Industrieunternehmen mit einer für Außenstehende undurchsichtigen Betriebsorganisation und „einer generellen Verschlossenheit nach außen“.<sup>215</sup> Diese Form der Umweltkriminalität ist für Private überwiegend nicht zu erkennen.

#### **3.7.2 Zusammenarbeit von Verwaltung und Strafverfolgung bei Umweltstraftaten**

Eine Befragung von Staatsanwälten und Polizeibeamten zu Anzeigerstattern von Umweltdelikten ergab eine unterdurchschnittliche Anzahl der Anzeigerstattung von Umweltdelikten durch Umweltbehörden. Nach Einschätzung der Befragten herrscht eine große Zurückhaltung der (Umwelt-) Verwaltungsbehörden gegenüber den Strafverfolgungsbehörden.

Gemäß einer empirischen Untersuchung in Nordrhein-Westfalen (1989–1991) äußerten 71,5 % der (dazu) befragten Polizeibeamten die Vermutung, dass die betroffenen Verwaltungsbehörden Kenntnisse über Umweltstraftaten in eher starkem Umfang nicht zur Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden brächten.

---

<sup>215</sup> UBA „Umweltdelikte 2003“, S. 11, 12.

Gründe für niedrige Anzeigenquote der Aufsichtsbehörden:

- Konfrontationsvermeidung mit den Anlagebetreibern
- zu geringe Kenntnis des Umweltstrafrechts
- Angst vor eigener Strafverfolgung
- kein Vertrauen in Sachkompetenz der Polizei/Staatsanwaltschaft
- Personalmangel in Umweltbehörden

Die genannten Punkte wurden sowohl von Polizei- als auch von Verwaltungsbeamten angeführt.

Bedienstete der Umweltverwaltungen führten weiterhin die

- Einflussnahme von Vorgesetzten zur Verhinderung von Strafanzeigen

an, wobei diese Einflussnahme u. a. aus der Verwicklung von Politikern und „guten Bekannten“ in Vorkommnisse resultierten.

„Insgesamt sei der Druck zur Nichtanzeige bei den Sachbearbeitern groß. Zwölf Prozent der Befragten gaben sogar an, dass sie schon einmal oder mehrfach an der Erstattung einer Strafanzeige gehindert worden seien.“<sup>216</sup>

### **3.7.3 Rechtliche Lösungsansätze für eine verbesserte Zusammenarbeit**

Als Gegenmaßnahme gegen die unzureichende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden wurden Ländererlasse und Verwaltungsvorschriften zur Anzeigenpflicht der Aufsichtsbehörden in den Bundesländern verabschiedet, wonach Verstöße gegen die Anzeigepflicht von Umweltstraftaten disziplinarrechtlich geahndet werden können.

Eine Befragung bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen ergab jedoch, dass die Erlasse zu keiner deutlichen Verbesserung der Zusammenarbeit führten.

Zur Verbesserung „könnte die in der Literatur diskutierte Einführung einer gesetzlichen Anzeigepflicht für bestimmte schwerwiegende Umweltdelikte führen, da die einschlägigen Verwaltungsvorschriften der Länder bislang keine durchgreifende Wirkung zeigen. Die gesetzliche Anzeigepflicht hätte zur Folge, dass der Amtsträger im Falle der Nichtanzeige wegen Strafvereitelung im Amt nach § 258 a StGB zur Verantwortung gezogen werden könnte. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich solche Regelungen auch lähmend auf die Arbeit der Verwaltungsbehörden auswirken könnten.“<sup>217</sup>

216 UBA „Umweltdelikte 2003“, S. 15.

217 UBA „Umweltdelikte 2002“, S. 20.



## 4 Zusammenfassung der Befragung der Experten

Im zweiten Kapitel „Befragung von Experten“ wurden die Aussagen der Experten in einer Gesamtschau wiedergegeben. In diesem Kapitel soll nunmehr dem Leser eine Übersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Experteninterviews ohne Wertung der Autoren vermittelt werden.

### **Die EU-Osterweiterung und der deutsche Entsorgungsmarkt**

Die DPU prognostizierte im Jahr 2003 eine Sogwirkung für Abfälle in die neuen Mitgliedstaaten, spätestens nach der Schließung der Altdeponien in Deutschland zum 01.06.2005. Das soll insbesondere für Abfälle aus dem produzierenden Gewerbe gelten.

Diese Sogwirkung wird von allen Befragten als zutreffend beurteilt. Die Situation wird mit den Verhältnissen in der Nachwendezeit verglichen, als es eine Sogwirkung bei der Abfallentsorgung in die neuen Bundesländer gab.

Die Sogwirkung werde nicht nur deutsche, sondern auch Abfälle aus anderen westlichen EU-Staaten betreffen. Deutschland werde also vermehrt auch Transitland für Abfalltransporte sein. Darüber hinaus sei der Anstieg illegaler Transporte zu befürchten. Die Experten sind sich einig, dass die vorhergesagte Sogwirkung durch einen stringenten Gesetzesvollzug im In- und Ausland in Grenzen gehalten werden kann.

Die ebenfalls von der DPU prognostizierten Kapazitätsengpässe bei der Abfallentsorgung in Deutschland ab dem 01.06.2005 werden von den Experten differenziert betrachtet.

Ein Teil der Experten vermutet keine Entsorgungsengpässe in Deutschland. Gründe seien u. a. mögliche Ausnahmeregelungen für Deponiestandards sowie zusätzliche Kapazitäten bei der Mitverbrennung in industriellen Feuerungsanlagen. Zudem wird auf – zumindest regionale – Überkapazitäten verwiesen.

Andere Experten sehen deutliche Entsorgungsengpässe bei den hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen. Die vorhandenen Kapazitäten reichten nur für Hausmüll aus. Gewerbeabfälle würden aus den kommunalen Verbrennungsanlagen verdrängt. Die Kosten für die Abfallbeseitigung würden zukünftig erheblich ansteigen.

Im Hinblick auf grenzüberschreitende Abfallverbringungen werden Praktiken der Scheinverwertungen als EU-weites Problem angesehen. In Deutschland finde die Scheinverwertung ihre Ausprägung insbesondere in Zwischenlagern und Sortieranlagen, welche nur geringe Abfallfraktionen einer tatsächlichen Verwertung zuführen. Der Verbleib eines Großteils der Abfälle sei nach Umdeklaration nicht mehr kontrollierbar, da für Verwertungsabfälle nahezu keine Kontrollverfahren

vorgesehen seien. Die Verwertungsabfälle unterlägen innerhalb der EU weitgehend dem Freien Warenverkehr.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die westlichen EU-Staaten nur zurückhaltend gegen die Scheinverwertung vorgehen. In Deutschland kritisieren die Experten diejenigen Gebietskörperschaften, die eine Ablagerung von scheinverwerteten Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen oder Sonderabfällen auf ihren eigenen Deponien zulassen. Aus politischen Gründen hätten diese Gebietskörperschaften kein Interesse an einer Strafverfolgung.

Im Fall von Scheinverwertungen wäre auch ein Betrug zum Nachteil von Abfallerzeugern, die für eine hochwertige Entsorgung bezahlt haben, zu prüfen.

Im Zusammenhang mit der Sogwirkung werden unterschiedliche Entsorgungsstandards in der erweiterten EU einschließlich der ökonomischen und ökologischen Folgeprobleme thematisiert. Das bereits in den westlichen EU-Staaten vorhandene Problem unterschiedlicher Entsorgungsstandards habe sich mit der Osterweiterung verschärft. In den neuen Mitgliedstaaten finde die Abfallentsorgung ausschließlich auf unsicheren Altdeponien statt. Das entspräche dem Entsorgungsstandard von vor 20 Jahren in Deutschland. Umfangreiche Abfallimporte in die neuen Mitgliedstaaten verschärften dort das Problem eigener Entsorgungseingpässe. Die EU werde die hohen deutschen Umweltstandards wahrscheinlich nicht übernehmen. Vielmehr würden die de facto unterschiedlichen Standards in der EU insgesamt perspektivisch zu niedrigeren Standards in Deutschland führen. Es sei davon auszugehen, dass Abfälle zunehmend in EU-Staaten mit niedrigen und kostengünstigeren Standards fließen werden und sich der Rahmen für illegale Praktiken erhöht.

Ein weiteres Folgeproblem der Sogwirkung werde ein erhöhtes Verkehrsaufkommen sein. Der Einfluss der LKW-Maut ist umstritten. Es könne zu einer Verlagerung auf Bahn- und Schiffsverkehr kommen, zumal bei Bahntransporten explizit keine Kontrollbehörde auf deutscher Seite benannt ist, was illegale Praktiken prozozie.

Maßgebliche Gründe für grenzüberschreitende Abfallverbringungen seien Kostengesichtspunkte. Wettbewerbsvorteile der neuen Mitgliedstaaten in Form von niedrigen Lohn-, Transport- und Deponiekosten würden die Sogwirkung verstärken (Ökonomie vor Ökologie). Die Abfallverbringungen würden schwerpunktmäßig auf dem Verwertungsweg als grün-gelistete (ungefährliche) Abfälle erfolgen.

Gewarnt wird auch vor illegalen Anschlussexporten in weiter östlich gelegene Nicht-EU-Staaten, was insbesondere für gefährliche Abfälle zutreffen kann.

Im Zusammenhang mit der Sogwirkung bestehe aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Gefahr, dass deutsche Anlagen zukünftig nicht mehr konkurrenzfähig sind.

Insgesamt wird die Entstehung eines unübersichtlichen Marktes mit einem diffusen Marktgeschehen vorausgesagt.

### **Privatisierungs- und Deregulierungspolitik in Deutschland**

Die Privatisierungstendenzen auf dem Entsorgungsmarkt beziehen sich primär auf die Aufgaben der öffentlichen Abfallentsorgung. Man verspricht sich davon, dass privatrechtlich organisierte Unternehmen wirtschaftlich besser arbeiten können.

Befürworter der Privatisierung sehen keine besonderen Gefahren, wenn Transparenz, Wettbewerb und gute staatliche Kontrollen gewährleistet sind. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in Deutschland hätten perspektivisch EU-rechtlich keine ausreichende Grundlage.

Die Gegner der Privatisierung führen insbesondere die Gefahr von staatlichen Kontrollverlusten und die Gefahr der Monopolbildung an. Insbesondere werden die PPP-Modelle als bester Nährboden für Korruption kritisiert. Favorisiert werden Organisationsformen, die entweder der vollständigen kommunalen Kontrolle unterliegen, oder bei denen mittels Sperrminoritäten die kommunale Kontrolle gewährleistet ist. Die Daseinsvorsorge bei der Abfallentsorgung (Entsorgung von Beseitigungsabfällen) gehöre in staatliche Hand.

Insgesamt wird die Zukunft des Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgungsunternehmen unterschiedlich eingeschätzt.

Im Rahmen der Deregulierungsdebatte wird seit einigen Jahren die Funktion der in zehn Bundesländern vorhandenen Halbstaatlichen Träger der Sonderabfallentsorgung kontrovers diskutiert.

Einerseits wird für eine Abschaffung der Halbstaatlichen Träger einschließlich der Andienungspflichten plädiert. Es wird befürchtet, dass die Andienungspflichten zu einer Konzentration auf bestimmte Anlagen führen, was sich auf die Höhe der Entsorgungskosten auswirke. Hierbei stünden wirtschaftliche Interessen der an den Halbstaatlichen Trägern beteiligten Gesellschaften im Vordergrund. Auch wird keine europarechtliche Grundlage für die Institution der Halbstaatlichen Träger der Sonderabfallentsorgung gesehen. Überwachungsaufgaben sollten allein bei den regionalen Verwaltungsbehörden liegen.

Andererseits wird die Funktion der Halbstaatlichen Träger befürwortet. Die Sonderabfallentsorgung müsse aufgrund des Gefahrenpotenzials einer besonders strengen Überwachung unterliegen. Problematisch werden monopolistische Teilprivatisierungen der Träger angesehen.

Für die Strafverfolgungsbehörden seien die Privatisierungs- und Deregulierungsentwicklungen verbunden mit Problemen beim Nachweis von Straftaten. Insbesondere wird im Zusammenhang mit der Sonderabfallentsorgung die Zertifizierung von Entsorgungsunternehmen als Entsorgungsfachbetrieb kritisiert,

weil inzwischen annähernd alle Entsorgungsbetriebe zertifiziert seien und effiziente Kontrollen in ausreichendem Umfang nicht mehr stattfänden.

### **Rechtliche Rahmenbedingungen und Folgeprobleme**

Das deutsche Abfallrecht wird überwiegend defizitär eingeschätzt. Komplexität, Unklarheit und Unverständlichkeit machten es nicht handhabbar. Die hohe und komplexe Regelungsdichte (44 untergesetzliche Verordnungen) führe insbesondere zu Umsetzungsproblemen der unter Personal- und Finanzmangel leidenden Genehmigungsbehörden. Es bestünde so die Gefahr, dass sich das deutsche Abfallrecht zu „symbolischem Recht“ entwickelt.

Hervorgehoben wird auch das Synchronisationsproblem zwischen dem deutschen und dem EU-Recht. Einzelne EU-Vorgaben würden nicht in nationales Recht umgesetzt, was u. a. auch mit den föderativen und kommunalen Strukturen in Deutschland zusammenhänge. Die Umsetzung des Umweltrechts in Landesverordnungen sei auch zwischen den Bundesländern nicht ausreichend harmonisiert, was sogar zu unterschiedlichem Vollzug innerhalb eines Bundeslandes führen kann. Der deutsche Föderalismus wird im Umweltrecht als nur bedingt europatauglich angesehen.

Umsetzungsprobleme bestünden auch dahingehend, dass andere EU-Staaten das EU-Umweltrecht zwar zügiger in nationales Recht übernehmen, es aber im Vollzug nur mangelhaft umsetzen. Dies führe zu Wettbewerbsnachteilen für Deutschland. Die EU selbst verfüge über keine Instanz, die aktiv die Umsetzung des Umweltrechts kontrolliert.

Ein weiteres Problem sei die permanente Gesetzesänderung.

Als die „Kernfrage“ wird die nicht eindeutige Abgrenzung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsabfall bezeichnet, was erhebliche Vollzugsprobleme nach sich ziehe. Die Klassifizierung eines Abfalls nach der EU-Abfallverbringungsverordnung sei oft nicht möglich, weil passende Abfallschlüssel nicht definiert sind.

Sowohl das europäische als auch das deutsche Abfallrecht gäben keine expliziten Verwertungsstandards vor.

Unklare Entsorgungszuständigkeiten bei der Abgrenzung Verwertung und Beseitigung implizierten Interessenkonflikte zwischen Zuständigkeiten von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

Selbst die Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts schafft nach überwiegender Meinung der Experten keine Rechtsklarheit. Jüngste Urteile öffneten dem Missbrauch in Form von Scheinverwertungen und bei grenzüberschreitenden Verbringungen Tür und Tor. Dies habe im Rahmen von Strafverfahren zur Folge, dass die Findung der Rechtsnormen länger dauert als die Aufklärung eines Sachverhalts.

Aufgrund der Komplexität und der Rechtsunsicherheiten seien letztlich auch zu wenige Sachverhalte eindeutig strafbewehrt.

Im Hinblick auf die bestehenden Straftatbestände werden die im Vergleich zu anderen EU-Staaten höheren, aber teilweise nicht umgesetzten ordnungspolitischen Vorgaben in Deutschland kritisiert, weil den Strafverfolgungsbehörden über die Verwaltungsakzessorität ein unzureichend definiertes Strafbewehrungsausmaß aufgebürdet werde, das bei „ordentlichen Vorgaben“ von Seiten der Politik erst gar nicht hätte entstehen dürfen. Hier habe die Strafverfolgung das Problem mit den Pflichten des Legalitätsprinzips.

Erschwerend käme hinzu, dass Staatsanwaltschaften politisch eingebunden sind.

Die Europäisierung des Abfallrechts werde sich zunehmend durchsetzen. Dabei wird befürchtet, dass die Rechtsetzung zu vielen Kompromissformeln und Öffnungsklauseln (Subsidiaritätsprinzip) unterliegt. Rein praktisch würden Abstimmungsprozesse unter der Vielzahl der EU-Mitgliedsländer immer schwieriger (u. a. Übersetzungsaufwand).

Erst in den nächsten 10 bis 15 Jahren werde es zur Vereinheitlichung der Umweltstandards kommen. Gleichzeitig würden sich die Umweltprobleme verschärfen bei abnehmenden staatlichen Finanzkapazitäten. Europaweit werde mit einem Vollzugsdefizit gerechnet.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der neuen Mitgliedstaaten seien uneinheitlich. So sind für lediglich fünf der zehn neuen Mitgliedsländer Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung beschlossen worden. Intention der Übergangsvorschriften sei es, den Anstieg der Abfallexporte zu begrenzen und damit eine Entsorgung unter niedrigen Standards möglichst zu vermeiden.

Kritisiert wird die fehlende Einheitlichkeit der Regelungen in den neuen Mitgliedstaaten. Es sei zu befürchten, dass die uneinheitliche Regelung der Übergangsvorschriften einerseits zu vermehrten Abfallexporten in Länder ohne Übergangsvorschriften führen wird. Hier bestehe insbesondere die Gefahr, dass Abfälle in dafür nicht zugelassene Anlagen verbracht werden. Andererseits könne es zu Umgehungsrouten über Länder ohne Übergangsvorschriften in Länder mit Übergangsvorschriften oder zu Anschlussexporten in Nicht-EU-Staaten kommen.

Der Vollzug des Abfallrechts in den neuen Mitgliedstaaten wird insgesamt negativ beurteilt. Die neuen Mitgliedstaaten hätten es versäumt, sich richtig auf den EU-Beitritt vorzubereiten. Die Strukturen seien erst im Aufbau. So sei auch kein ausreichender Vollzug der Übergangsvorschriften gewährleistet.

Die fehlende Einheitlichkeit der Übergangsvorschriften habe für Deutschland zur Folge, dass u. a. effektive Transportkontrollen nicht möglich sind. Die Vielzahl unterschiedlicher Regelungen sei vor Ort nicht überschaubar. Im Übrigen sei

im Fall von grenzüberschreitenden Verbringungen eine Kontrolle von ausländischen Entsorgungsanlagen nicht ausreichend möglich.

Der Einsatz von mobilen Kontrolltrupps werde die Überwachungslücken durch den Wegfall der Grenzkontrollen kaum kompensieren können.

Insgesamt wird der Angleichungsprozess in den neuen Mitgliedsländern für die Dauer der nächsten 10 bis 30 Jahre prognostiziert. Das Tempo der Angleichung hänge von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der EU, aber auch von den zukünftigen politischen Machtverhältnissen in der EU ab.

Während der Angleichungsphase würden die illegalen Abfalltransporte zunehmen. Es werde generell zu einer massiven Abwanderung von Straftätern in den Osten kommen. Schattenwirtschaft, mafiöse Strukturen und rechtsfreie Räume würden ausgenutzt werden. Dies gelte für alle Kriminalitätsfelder.

Das deutsche Vergaberecht wird weniger kritisch beurteilt als das deutsche Abfallrecht, auch wenn seine Handhabung schwierig sei. Die Probleme werden hier im Vollzug gesehen. Es werden stringenter Kontrollen und mehr Transparenz in Vergabeverfahren gefordert.

Die Europäische Rechtslage verdichtet sich. Die Ausweitung des Europäischen Vergaberechts auf kommunale Aufgaben wird teilweise kritisch gesehen.

Das Hauptproblem des Vergaberechts sei die Korruptionsanfälligkeit. In der Praxis bereite die strukturelle Korruption die größten Schwierigkeiten.

Es sei fraglich, inwieweit das Vergaberecht zu präventiven Zwecken genutzt werden kann. Konsequente Verantwortliche in Verwaltung und Strafverfolgung hätten eine größere Bedeutung.

Die Gefahr kartellrechtlicher Absprachen bei Ausschreibungsverfahren in der Abfallwirtschaft wird differenziert beurteilt. Konzentrationsprozesse auf dem deutschen Entsorgungsmarkt werden als eine natürliche Marktreaktion aufgrund hoher Investitionsnotwendigkeiten gesehen. Ob sie kartellrechtliche Absprachen fördern oder ihnen entgegenwirken, ist umstritten.

### **Kontrolldefizite**

Nach der PKS ist das registrierte Fallaufkommen für die grenzüberschreitende Verschiebung von gefährlichen Abfällen gemäß § 326 Abs. 2 StGB seit Beginn der Erfassung im Jahr 1996 gering. Im Bereich des unerlaubten Umgangs mit gefährlichen Abfällen nach § 326 Abs. 1 StGB (Inlandsfälle) ist seit 1999 ein stetiger Rückgang der Fallzahlen zu verzeichnen.

Als mögliche Ursachen für das geringe Aufkommen bzw. den Rückgang der Fallzahlen werden ein hohes Dunkelfeld, Kontrolldefizite und ein tatsächlicher Rückgang der Fallzahlen durch verbesserte Entsorgungstechniken sowie zwischenzeitlich geordnete Marktverhältnisse im Inland genannt.

Im Bereich der Abfallwirtschaftskriminalität wird EU-weit von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen. Professionelle Tatbegehungsweisen verhinderten die Wahrnehmung der Straftaten. Zudem wird auf politische Einflussnahmen hingewiesen, die den Freien Warenhandel und das Kooperationsprinzip mit der Wirtschaft gegenüber effizienten Kontrollverfahren priorisierten.

Da Umweltkriminalität Kontrollkriminalität ist, könne das hohe Dunkelfeld mit Kontrolldefiziten in Zusammenhang gesetzt werden. Kontrolldefizite seien auch bedingt durch mangelnden Gesetzesvollzug bei Polizei, Strafjustiz und Verwaltung.

Bei der Polizei wird der im Vergleich zu anderen Deliktbereichen niedrige Stellenwert der Bekämpfung von Umweltkriminalität kritisiert. Es mangle an qualifiziertem Personal sowie technischen und finanziellen Mitteln. Umweltkriminalität sei „Holzkriminalität“. In den Bundesländern, in denen die Umweltermittlungsdienststellen stark reduziert wurden, würden auch die in der PKS registrierten Fallzahlen sinken. Das erkläre auch den Bundestrend. Dort, wo der Personaleinsatz unverändert ist oder ausgebaut wird, blieben die Fallzahlen konstant.

Weiterhin werden mehr gesetzliche Kompetenzen für die Polizei im Bereich der abfallrechtlichen Überwachung als notwendig erachtet.

Auch bei der Strafjustiz mangle es an qualifiziertem Personal. Umweltverfahren seien aufgrund notwendiger Spezialkenntnisse unbeliebt. Die Rechtsprechung der Strafgerichte sei nicht einheitlich in Deutschland. Zudem werde gern auf Ordnungswidrigkeitenverfahren ausgewichen.

Im Bereich der Umweltverwaltung liege das Hauptproblem ebenfalls in der Personal- und Ressourcensituation. Die Verwaltung sei mit ihren Möglichkeiten nicht mehr in der Lage, das komplexe Abfallrecht zu vollziehen. Der Großteil des Verwaltungshandelns sei auf Schreibtischarbeit reduziert, Kontrollen vor Ort fänden nicht mehr ausreichend statt. Die Defizite hätten ihren Ausdruck auch im Bereich der so genannten Duldung unrechtmäßiger Zustände. Insgesamt würden zunehmend weniger Verstöße festgestellt und weniger Verdachtsfälle bei der Strafverfolgung angezeigt werden.

Letzteres sei auch in Bedenken der Verwaltung begründet, eigenes fehlerhaftes Vollzugshandeln durch die Strafverfolgungsbehörden vorgehalten zu bekommen.

Zudem sei die Begründung von Strafanzeigen aus Sicht der Verwaltung aufgrund hoher Beweisanforderungen in Strafverfahren zu schwierig.

### **Prognose zur Kriminalitätsentwicklung in der Abfallwirtschaft im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung**

Die verschiedenen Fallkategorien der Abfallwirtschaftskriminalität werden wie folgt prognostiziert:

Die Gefahr illegaler Importe von gefährlichen Abfällen aus den neuen Mitgliedstaaten wird aufgrund der relativ hohen Entsorgungskosten und der vorgesehenen Eingangskontrollen deutscher Entsorgungsanlagen überwiegend verneint. Dennoch wird nicht ausgeschlossen, dass mit Importen auf dem Verwertungsweg und Ablagerungen auf Altdeponien in Ostdeutschland wirtschaftliche Vorteile erzielt werden können. Auf dem Verwertungsweg bestünden praktisch keine Kontrollmöglichkeiten.

Die Gefahr illegaler Exporte von gefährlichen Abfällen in dafür nicht zugelassene Abfallentsorgungsanlagen der neuen Mitgliedsländer wird von allen Experten gesehen. Die Mehrheit beurteilt die Gefahr als sehr hoch. Es werden Vergleiche zur Nachwendezeit gezogen. Die Gefahr werde durch den Wegfall der Grenzkontrollen verstärkt. Die Preisspanne zwischen Beseitigungs- und Verwertungsverfahren sowie den Entsorgungskosten im In- und Ausland eröffne hohe Profitaussichten für kriminelle Aktivitäten. Der wirtschaftliche Ertrag werde mit dem Strafverfolgungsrisiko abgewogen.

Der Modus Operandi des Umdeklarierens zu nicht gefährlichem Abfall gelte auch hier. Der Aufbau von Scheinverwertungsanlagen deutscher Firmen in den neuen Mitgliedstaaten wird als wahrscheinlich prognostiziert.

Gewarnt wird außerdem vor „alten Seilschaften“ in den neuen Mitgliedsländern bzw. „mafiosen Oststrukturen“.

Die Gefahr wilder Abfalllager in den neuen Mitgliedstaaten wird überwiegend noch höher eingeschätzt als die Gefahr illegaler Exporte in dafür nicht zugelassene Anlagen. Auch wenn einige Experten keinen Anreiz für wilde Abfalllager aufgrund der extrem niedrigen Umweltstandards in offiziellen Anlagen sehen und die Gefahr damit relativieren, ziehen die meisten Experten einen Vergleich zur Nachwendezeit, insbesondere im Hinblick auf die Flächenstaaten Polen und Tschechien. Dabei würden Unkenntnis der Behörden und Privatpersonen sowie wirtschaftliche Probleme in den neuen Mitgliedsländern ausgenutzt werden. Der Modus Operandi „Verschiebung in wilde Abfalllager“ sei sehr leicht zu realisieren, zumal der Vollzug durch die Kontrollbehörden insgesamt als defizitär beurteilt wird.

Durch den Wegfall der Binnengrenzen seien Transportkontrollen schwierig. Vor Ort seien eine Probennahme, Untersuchung und Klassifizierung von Abfällen in der Praxis schwer zu realisieren. Durch den Abbau von Kontrollinstanzen würden die Kontrolldefizite noch größer werden.

Die Gefahr korruptiver Verhältnisse bei Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur oder der Privatisierung von öffentlichen Entsorgungsaufgaben in den neuen Mitgliedstaaten wird analog zu der Situation in Deutschland prognostiziert.

Auch wenn Korruption kein abfalltypisches bzw. abfallspezifisches Problem darstelle, sei die Entsorgungsbranche ähnlich der Baubranche sehr anfällig für kor-



ruptives Verhalten. Hier bestünden große wirtschaftliche Partikularinteressen sowohl bei öffentlichen, als auch bei privaten Aufträgen. Nicht selten handele es sich um Investitionssummen in dreistelliger Millionenhöhe, die per se Anreize für Korruption darstellen.

Die Ursache der Korruption sei vielschichtig. Strukturelle Korruption finde insbesondere da statt, wo sich politische Seilschaften und Machtkonzentrationen über lange Zeit etabliert haben.

Nach den Erfahrungen in Deutschland entstünden grundsätzlich Interessenskonflikte daraus, dass bei Ausschreibungsverfahren in der Entsorgungsbranche öffentliche Hand und Privatwirtschaft eng miteinander verflochten sind. Die Entscheidungsträger auf Behördenseite verfügten häufig über keine ausreichende fachpraktische Kompetenz im Bereich Abfallentsorgung und seien im Verhältnis zu den in Rede stehenden Vergabesummen schlecht bezahlt. Die persönliche Integrität politischer Entscheidungsträger wird kritisiert.

Übereinstimmend wird die Korruptionsproblematik in den neuen Mitgliedstaaten gravierender als in Deutschland eingeschätzt. Korruption gehöre in Osteuropa zur Kultur, sei traditionell gewachsen und sei Teil des normalen Geschäftsablaufs. In den nächsten Jahren seien dort erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig. Es eröffne sich eine ausgeprägte Tatgelegenheitsstruktur.

Es sei davon auszugehen, dass, wie in Deutschland, ein Teil öffentlicher Entsorgungsaufgaben privatisiert wird und sich deutsche Unternehmen auf diesem Markt zunehmend engagieren. Hierbei seien sie gezwungen zu korrumpieren. Auch Marktabsprachen seien notwendig, um wirtschaftlichen Erfolg zu haben. Die zukünftige Ausgangslage wird als eine komplexe Situation beschrieben, die von einer Internationalisierung der Korruption einschließlich einer notwendigen Anpassungsfähigkeit zu korruptivem Verhalten geprägt ist.

Die Korruption wird als größte Gefahr für einen funktionierenden Markt in den neuen Mitgliedsländern bezeichnet. Vollzugsprobleme bei der internationalen Zusammenarbeit sind absehbar.

Die Gefahr der Veruntreuung von EU-Beihilfen in den neuen Mitgliedsländern wird von allen Experten gesehen. Die Anreize seien dort aufgrund der wirtschaftlichen Probleme hoch, und das Entdeckungsrisiko sei gering. Darüber hinaus sei mit weiteren illegalen Wirtschaftspraktiken, beispielsweise Steuerstraftaten, zu rechnen.

### **Schlussbemerkungen, Forderungen und Forschungsbedarf**

Die Befragung von Experten hat dazu beigetragen, die Wahrnehmungen der Beteiligten aus der Sicht der Politik, Strafverfolgung, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zu ermitteln.

Die im ersten Kapitel „Einführung in die Thematik“ aufgeführten kriminogenen Faktoren haben sich bestätigt.

Von den aufgestellten Thesen haben die Experten insbesondere die Export- und Investitionsthese als zutreffend beurteilt. Die Gefahr illegaler Importe von gefährlichen Abfällen aus den neuen Mitgliedstaaten nach Deutschland wurde überwiegend verneint.

### **Forderungen**

Die durch die Experten formulierten Forderungen sind im Folgenden in Themenbereiche analog der formulierten kriminogenen Faktoren unterteilt. Sie stellen auf Aspekte ab, die für die Strafverfolgung und Prävention relevant sind.

### **Komplexe und in zentralen Fragen nicht eindeutige Rechtsetzung**

- Forderung nach einer eindeutigen Definition des Abfallbegriffs und eindeutigen Verwertungsstandards auf EU- und damit auch auf nationaler Ebene. Stärkere Berücksichtigung von neutralen und technischen Verfahrensaspekten.
- Forderung nach einer Harmonisierung des deutschen Abfallrechts mit den Vorgaben der Europäischen Rechtsetzung bei gleichzeitiger Verschlankung des Regelungsumfangs.
- Forderung nach einer Anpassung der EU-Abfallverbringungsverordnung mit dem Europäischen Abfallverzeichnis.
- Forderung nach einheitlichen Übergangsvorschriften der neuen Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung.
- Forderung nach Festlegung von eindeutigen Entsorgungszuständigkeiten. Klare Abgrenzung zwischen kommunaler und privater Entsorgungswirtschaft, insbesondere bei verwertbaren Gewerbeabfällen.
- Forderung nach einer Kontrollinstanz für grenzüberschreitende Abfalltransporte auf dem Schienenweg.
- Forderung nach höheren Emissionsstandards von industriellen Feuerungsanlagen, die Abfälle mitverbrennen.
- Forderung nach einem einheitlichen EU-Umweltstrafrecht und einer höheren Strafbewehrung.
- Forderung nach Erhebung von Sicherheitsleistungen von Anlagenbetreibern (einschließlich Sortier- und Lagerstätten) in den neuen Mitgliedstaaten zur Verhinderung von wilden Abfalllagern.
- Forderung nach mehr gesetzlichen Kontroll-Kompetenzen für die Polizei im Bereich der abfallrechtlichen Verkehrskontrollen.

### **Vollzugsdefizite**

- Forderung nach einem einheitlichen Vollzug des Abfallrechts in den Bundesländern.
- Forderung nach verstärkten Kontrollen auf dem privaten Verwertungsweg in Deutschland.
- Forderung nach verstärktem Vorgehen gegen Scheinverwertungsmaßnahmen auf nationaler und EU-weiter Ebene.
- Forderung nach einer Schwerpunktsetzung durch Kontrollbehörden in den neuen Mitgliedstaaten auf gefährliche Massenabfälle.
- Forderung nach Verhinderung von illegalen Anschlussexporten in östliche Nicht-EU-Staaten.
- Forderung nach effizienteren Kontrollmöglichkeiten der Transportwege, z. B. einer Überwachung des Transports von gefährlichen Abfällen mittels Einsatz von Bar-Codes.
- Forderung nach Nutzung neuer Informationstechnik in Verwaltung und Strafverfolgung.
- Forderung nach einer ausreichenden Personal- und Finanzausstattung von Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden.
- Forderung nach ausreichender Spezialausbildung und kontinuierlichem Personaleinsatz.
- Forderung nach verstärkten bundeslandübergreifenden polizeilichen Straßen-transportkontrollen.
- Forderung nach einer verstärkten und systematischen Kontrolle bei den Abfallerzeugern.
- Forderung nach einer effektiveren Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Strafverfolgung.
- Forderung nach einem verstärkten Vollzug des Abfallverbringungsrechts durch die Zollbehörden (mobile Kontrolltrups).

### **Fehlende Entsorgungskapazitäten in Deutschland ab Juni 2005**

- Forderung nach Gesetzesklarheit und -kontinuität sowie aussagekräftigen Statistiken zum Abfallaufkommen, um Planungs- und Investitionssicherheit hinsichtlich der Entsorgungsinfrastruktur zu gewährleisten.
- Forderung nach einem bundesweiten flexiblen Konzept zur effektiven Ausnutzung von regionalen Überkapazitäten.

### **Staatliche Steuerungsverluste durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben**

- Forderung nach einem Verbleib von Kontrollaufgaben bei staatlichen Institutionen und einer Begrenzung der Deregulierungs- und Privatisierungspolitik.
- Forderung nach einer Korrektur der Zertifizierungspolitik von Entsorgungsunternehmen.
- Forderung nach Gewährleistung öffentlicher Kontrolle bei Teilprivatisierungen von staatlichen Entsorgungsbetrieben in Form von Anteilsmehrheiten oder Sperrminoritäten.
- Forderung nach Festhalten an der Daseins-Vorsorge bei der Hausmüllentsorgung einschließlich Entsorgung von Kleinbetrieben.
- Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung bei der Kontrolle der Sonderabfallentsorgung. Bei der Variante der Halbstaatlichen Träger der Sonderabfallentsorgung müssen Obergrenzen von privaten Einzelbeteiligungen gewährleistet sein.

### **Unterschiedliche Umweltstandards in der EU und in den neuen Mitgliedsländern**

- Forderung nach einheitlichen (möglichst hohen) Standards für die Abfallentsorgung in der EU und damit einheitlichen Kostenstandards, um Wettbewerbsnachteilen entgegen zu wirken.
- Forderung nach Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten beim Aufbau einer modernen Entsorgungsinfrastruktur einschließlich notwendiger Kontrollinstanzen.

### **Gefahr kartellrechtlicher Absprachen durch Konzentrationsprozesse**

- Forderung nach Obergrenzen für Einzelbeteiligungen bei Großprojekten der Abfallentsorgung. Aufteilung der Ausschreibung in mehrere Lose.
- Forderung nach einer Regulierungsbehörde für die Abfallwirtschaft ähnlich der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation.

### **Korruptionsproblematik in Deutschland und in Osteuropa**

- Forderung nach stringenteren Kontrollen und mehr Transparenz im Vergabeverfahren.
- Forderung nach Anwendung der zehn Gebote zur Korruptionsbekämpfung von Oberstaatsanwalt Schauensteiner.<sup>218</sup>

218 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Wirtschaftskriminalität und Korruption – BKA-Herbsttagung 2002, aus der Reihe *Polizei + Forschung*, Wiesbaden 2003, Bd. 22, S. 78 ff.

- Forderung nach konsequenter Strafverfolgung und Herstellung von Öffentlichkeit.
- Forderung nach besserer Bezahlung und Qualifizierung von Entscheidungsträgern bei Ausschreibungsverfahren.
- Forderung nach Verhinderung von privaten und kommunalen Monopolen auf dem Entsorgungsmarkt.

### **Forschungsbedarf**

Darüber hinaus hat die Untersuchung ergeben, dass eine Vertiefung der gewonnenen Erkenntnisse aus Sicht der Autoren erforderlich ist. Es erscheint daher sinnvoll, zunächst im Rahmen eines Rechtsgutachtens, rechtliche Fragestellungen aus dem Forderungskatalog einer intensiven Begutachtung zu unterziehen.

Es zeichnen sich u. a. folgende Fragestellungen ab:

- a) Anwendbarkeit des spezifischen Umweltstrafrechts ab dem 01.06.2005 vor dem Hintergrund des unterschiedlichen Verwaltungsvollzuges bzw. der uneinheitlichen Verwaltungsrechtsprechung sowie der fehlenden Synchronisation des deutschen mit dem Europäischen Abfallrecht.
- b) Anwendbarkeit des § 326 StGB im Hinblick auf grenzüberschreitende Verschiebungen von Abfällen in die neuen Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der strukturellen und rechtlichen Defizite, insbesondere der mangelnden Synchronisation des deutschen und Europäischen Abfallrechts.
- c) Notwendigkeit der Aufnahme der Polizeibehörden in § 5 Abfallverbringungsgesetz im Hinblick auf eine Mitwirkung bei der Kontrolle der grenzüberschreitenden Abfallverbringung.
- d) Notwendigkeit einer abfallrechtlichen Kontrollermächtigung für alle Landespolizeien im Hinblick auf die Kontrolle von Abfalltransporten im nationalen Bereich.
- e) Sind die geplanten Änderungen des deutschen Vergaberechts (Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums) und die bereits erfolgte Änderung des Parteiengesetzes ausreichend für eine Reduzierung der Korruptionsanfälligkeit von Vergabeverfahren bei großen Vergabeprojekten der Abfallwirtschaft? Sind darüber hinaus weitere Maßnahmen wie z. B. eine Regulierungsbehörde für die Abfallwirtschaft notwendig?

Das nachfolgende Rechtsgutachten „Grenzüberschreitende Abfallverbringung, Strafrecht und Europa“ (Teil 2) greift den formulierten Forschungsbedarf auf und setzt sich mit den hochkomplizierten europa-, verwaltungs- und strafrechtlichen Bestimmungen auseinander. Es liefert eine Fülle von rechtstatsächlichen und rechtsdogmatischen Erkenntnissen.

## **Anhang I**

### **Forschungsprojekte der kriminalistisch kriminologischen Forschungsgruppe KI 1 Kriminalstrategie und weitere Berichte seit 1987 in chronologischer Reihenfolge**

- Umweltkriminalität – heute und morgen (1987)
- Die polizeiliche Bearbeitung von Umweltkriminalität (1992)
- Korruption – hinnehmen oder handeln? (1995)
- Europa und die Innere Sicherheit (1996)
- Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll (2000)
- Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle (2002)

#### **Weitere Berichte und Gutachten**

- Wirtschaftskriminalität und Korruption (BKA-Herbsttagung 2002)
- der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 2002
- Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle (2002)
- EU-Seminar Methoden und Arbeitsweisen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (2003)

—

—

—

—

|

|

## Anhang II

### Leitfaden für die Befragung zum Forschungsprojekt: Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung

#### 1. Angaben zur Person des Befragten

##### Behörden-/Firmenzugehörigkeit

- 1.1 Dienstjahre insgesamt?
- 1.2 bisherige Einsatzbereiche/Zuständigkeiten?
- 1.3 wie lange im aktuellen Einsatzbereich?

##### vorwiegende Funktion

- 1.4 Führungsfunktion?
- 1.5 Ausführungs-/Sachbearbeiterfunktion?
- 1.6 beide Funktionen gleichermaßen

#### 2. Entsorgungskapazitäten

Nach den Ergebnissen einer Studie der DPU Deutschen Projekt Union GmbH aus dem Jahr 2003 ist spätestens ab dem 01.06.2005 mit Deponie- und Vorbehandlungsengpässen in Deutschland zu rechnen. Das soll insbesondere für Abfälle aus dem produzierenden Gewerbe zutreffen. Diese Abfälle, die gegenwärtig zu einem großen Anteil noch ohne Vorbehandlung im Inland deponiert werden, sollen der Studie nach zukünftig in die Beitrittsländer und in andere EU-Staaten entsorgt werden. Dort können im Gegensatz zu Deutschland auch zukünftig noch Abfälle ohne Vorbehandlung auf Altdeponien abgelagert werden.

- 2.1 Wie beurteilen Sie die von der DPU skizzierte Sogwirkung?
- 2.2 Welche weiteren Probleme sind Ihrer Meinung nach aufgrund der unterschiedlichen Entsorgungsstandards nach dem EU-Beitritt der neuen Mitgliedstaaten absehbar?

Deutschland importiert bei insgesamt steigenden Mengen seit dem Jahr 2000 mehr notifizierungspflichtige Abfälle (gefährliche Abfälle zur Verwertung sowie alle Abfälle zur Beseitigung) als es exportiert. Der größte Teil davon ist gefährlich und zur Verwertung deklariert.

- 2.3 Wie beurteilen Sie die Gefahr, dass zukünftig unter dem Deckmantel der Verwertung oder im Rahmen des freien Warenhandels gefährliche Abfälle



aus den Beitrittsländern importiert und in Anlagen geschleust werden, die für diese Abfälle nicht zugelassen sind?

### **3. Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums**

Spätestens ab 01.06.2005 gelten in Deutschland neue Anforderungen für die Abfalldeponierung. In Folge dessen werden Kapazitätsengpässe bei den Müllverbrennungsanlagen und den gesetzeskonformen Deponien prognostiziert.

- 3.1 Welches sind Ihrer Meinung nach die gravierendsten Defizite im deutschen Abfallrecht?
- 3.2 Wie beurteilen Sie die zukünftige Rechtsentwicklung?
- 3.3 Welche vordringlichen Rechtsprobleme bestehen im Hinblick auf den Entsorgungsanlagenbau und die Privatisierung von öffentlichen Entsorgungsaufgaben Ihrer Meinung nach im deutschen Vergaberecht?

Für lediglich fünf der zehn Beitrittsländer (Lettland, Malta, Polen, Slowakei und Ungarn) gelten abfallrechtliche Übergangsvorschriften für den Bereich grenzüberschreitende Abfallverbringung.

- 3.4 Wie beurteilen Sie diese Beschlüsse vor dem Hintergrund der unterschiedlichen ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen?
- 3.5 Welche Prognose stellen Sie mit innerdeutscher und europäischer Blickrichtung einschließlich der Beitrittsländer?

### **4. Kontrolldefizite**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung warnt für den Bereich grenzüberschreitender Entsorgungen vor fortbestehender verdeckter Kriminalität und kritisiert die geringe Kontrollintensität im EU-Intrahandel (Zitate: „Scheinverwertung ist gängige Praxis“/„Abfallwirtschaftliche Entwicklung ist eine Perversion der Verwertungswirtschaft“).

- 4.1 Wie beurteilen Sie die Gefahr, dass zukünftig vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung und des In-Kraft-Tretens neuer deutscher Bestimmungen für die Abfalldeponierung (unter dem Deckmantel der Abfallverwertung) gefährliche Abfälle aus Deutschland in die EU-Beitrittsländer exportiert und dort in Abfallentsorgungsanlagen geschleust werden, die für diese Abfälle nicht zugelassen sind?

Insbesondere in den neuen Bundesländern waren in der Nachwendezeit eine erhebliche Anzahl von sog. wilden Abfalllagern auf angemieteten Flächen zu registrieren (ehemalige Problematik der sog. „12-Monatsanlagen“ in § 1 der 4. BImSchV). Die Regelung erlaubte von 1993 bis 2001 den Betrieb von Anlagen zur Abfallbehandlung und -lagerung für einen Zeitraum von einem Jahr ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Für die Entsor-

gung musste grundsätzlich die Allgemeinheit aufkommen, weil die Verursacher regelmäßig durch Konkurs nicht mehr entsorgungspflichtig gemacht werden konnten und eine Ersatzvornahme an der Zahlungsunfähigkeit der Grundstückseigentümer scheiterte.

- 4.2 Wie beurteilen Sie die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Verwertung deutsche Abfälle in die Beitrittsländern exportiert und dort in wilden Abfalllagern abgelagert werden?

In den letzten Jahren ist nach der Polizeilichen Kriminalstatistik ein stetiger Rückgang der Fallzahlen in den Bereichen unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen und grenzüberschreitende Abfallverschiebung zu verzeichnen.

- 4.2 Wo liegen ihrer Meinung nach die Ursachen für diese Entwicklung?

Es wird allgemein von einem sehr hohen Dunkelfeld im Bereich der Abfallwirtschaftskriminalität ausgegangen.

- 4.3 Wo liegen Ihrer Meinung nach die Ursachen?

- 4.4 Gibt es ihrer Meinung nach Vollzugsdefizite in den Bereichen Polizei und Verwaltung?

## **5. Korruptionsproblematik**

In den letzten Jahren sind national vermehrt Korruptionsfälle im Bereich der Errichtung von Müllverbrennungsanlagen bekannt geworden. In Nordrhein-Westfalen wurde hierfür eigens 2002 ein Untersuchungsstab Antikorruption eingesetzt.

- 5.1 Was sind Ihrer Meinung nach die maßgeblichen Ursachen für diese Art von Missständen?

In den Beitrittsländern sind in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig (insbesondere Bau oder Modernisierung von Entsorgungsanlagen). Ferner ist davon auszugehen, dass, wie in Deutschland, ein Teil öffentlicher Entsorgungsaufgaben privatisiert wird (sog. Public-Private-Partnership-Organisationsmodelle).

- 5.1 Wie beurteilen sie hierbei den Aspekt der Korruption im Hinblick auf ein Engagement von deutschen Marktteilnehmern und in Anbetracht der in Deutschland bekannt gewordenen Korruptionsfälle bei der Errichtung von Müllverbrennungsanlagen?

## **6. Zusatzfragen/Stichworte: Veruntreuung/kartellrechtliche Absprachen**

- 6.1 Sind ihrer Meinung nach weitere illegale Praktiken in diesem Zusammenhang (bspw. Veruntreuung von EU-Beihilfen) denkbar?

- 6.2 Wird sich ihrer Meinung nach die Gefahr kartellrechtlicher Absprachen bei Ausschreibungsverfahren in der Abfallwirtschaft durch die Konzentrationsprozesse erhöhen?

**Stichwort: Deregulierung.**

- 6.3 Welche „Gefahren“ sehen sie in der derzeitigen Politik der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Anlagen?
- 6.4 Welche Konsequenzen ergeben sich ihrer Meinung nach für die staatliche Kontrolle der Sonderabfallentsorgung?

## **Anhang III**

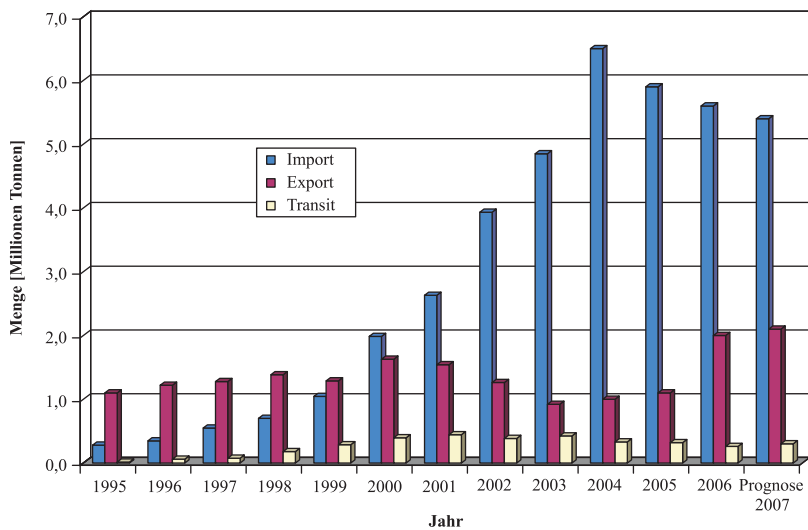
### **Statistiken und Übersichten**



### Anhang III a

#### Zeitreihe zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung ab Inkrafttreten der EG-Abfallverbringungsverordnung

Zeitreihe zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung ab Inkrafttreten der EG-Abfallverbringungsverordnung



Umweltbundesamt – Anlaufstelle Basler Übereinkommen

Juni 2007



**Anhang III b**

*Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen –  
Zeitreihe Export nach Bundesländern*

**Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen  
Zeitreihe Export nach Bundesländern ab Inkrafttreten der  
EG-Abfallverbringungsverordnung**

Bundesland	Menge in 1000 t											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Baden-Württemberg	192	188	264	344	353	353	347	295	285	356	393	587
Bayern	113	194	246	276	262	249	190	132	84	78	81	108
Berlin	15	12	10	12	5	5	0	1	0	0	0	4
Brandenburg	80	64	67	124	9	5	2	4	9	17	30	84
Bremen	20	9	6	12	18	16	34	33	18	8	6	11
Hamburg	28	17	24	10	14	108	10	2	0	1	1	3
Hessen	52	66	74	75	44	25	21	21	7	50	73	148
Mecklenburg-Vorpommern	0	4	9	9	10	21	1	2	0	0	21	43
Niedersachsen	89	126	77	49	38	50	123	64	43	40	48	61
Nordrhein-Westfalen	281	270	259	212	199	179	182	158	136	151	241	648
Rheinland-Pfalz	36	116	87	106	105	101	100	77	83	62	49	59
Saarland	79	51	56	63	77	367	453	440	215	258	135	127
Sachsen	40	41	27	33	42	26	4	3	2	1	5	30
Sachsen-Anhalt	20	25	20	15	11	8	67	6	2	0	15	49
Schleswig-Holstein	31	32	48	31	99	112	3	24	21	13	6	0
Thüringen	24	5	6	14	2	3	2	0	0	0	1	2
<b>Summe</b>	<b>1.099</b>	<b>1.220</b>	<b>1.278</b>	<b>1.385</b>	<b>1.288</b>	<b>1.628</b>	<b>1.540</b>	<b>1.263</b>	<b>907</b>	<b>1.036</b>	<b>1.103</b>	<b>1.966</b>

Umweltbundesamt – Anlaufstelle Basler Übereinkommen

Juni 2007



*Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen –  
Zeitreihe Export nach Bundesländern*

**Zeitreihe Export nach Bundesländern vor Inkrafttreten der  
EG-Abfallverbringungsverordnung**

Bundesland	Menge in 1000 t					
	1988 <sup>1</sup>	1989 <sup>1</sup>	1990 <sup>1</sup>	1992 <sup>1</sup>	1993 <sup>1</sup>	1994 <sup>2</sup>
Baden-Württemberg	564	439	559	378	183	160
Bayern	0	0	39	81	10	51
Berlin	0	0	0	0	13	1
Brandenburg	n. b.	n. b.	n. b.	2	1	23
Bremen	0	0	0	13	20	25
Hamburg	0	0	1	8	11	30
Hessen	18	26	23	32	12	13
Mecklenburg-Vorpommern	n. b.	n. b.	n. b.	1	2	1
Niedersachsen	4	0	6	6	13	9
Nordrhein-Westfalen	131	129	212	349	240	134
Rheinland-Pfalz	0	2	93	28	21	13
Saarland	333	198	149	8	8	13
Sachsen	n. b.	n. b.	n. b.	6	20	26
Sachsen-Anhalt	n. b.	n. b.	n. b.	2	20	17
Schleswig-Holstein	0	2	2	31	57	11
Thüringen	n. b.	n. b.	n. b.	1	0	0
<b>Summe</b>	<b>1.051</b>	<b>798</b>	<b>1.085</b>	<b>945</b>	<b>632</b>	<b>528</b>

<sup>1</sup> 1988–1993 Sonderabfälle nach § 2(2) AbfG, 1992–1993 einschließlich sonstige Abfälle (Klärschlamm usw.)

<sup>2</sup> Daten für 1994 ab Inkrafttreten der EG-Abfallverbringungsverordnung im Mai 1994

Zu Abfallimporten in die neuen Bundesländer liegen für die Zeit vor 1991 keine Informationen vor (n. b.)

Abfallexporte aus der Bundesrepublik Deutschland in die ehemalige DDR wurden bei den Zahlen bis 1990 nicht berücksichtigt

**Anhang III c**

*Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen –  
Zeitreihe Import nach Bundesländern*

**Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen  
Zeitreihe Import nach Bundesländern ab Inkrafttreten der  
EG-Abfallverbringungsverordnung**

Bundesland	Menge in 1000 t											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Baden-Württemberg	52	58	84	73	70	94	114	167	219	289	346	462
Bayern	5	15	17	14	21	31	49	78	120	310	307	255
Berlin	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	6
Brandenburg	0	8	42	31	44	32	38	117	147	236	302	305
Bremen	0	0	5	8	2	11	36	114	279	106	127	124
Hamburg	0	7	4	7	16	16	22	26	92	155	187	348
Hessen	18	20	24	45	64	29	43	80	32	157	128	88
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	4	6	20	22	15	31	62	56	56	160
Niedersachsen	31	48	67	75	78	185	253	354	441	686	713	653
Nordrhein-Westfalen	151	151	159	239	452	989	1.409	2.150	2.344	2.973	2.353	2.002
Rheinland-Pfalz	10	17	29	49	58	287	280	212	160	303	340	219
Saarland	4	6	28	24	28	24	14	17	119	75	59	58
Sachsen	2	7	12	23	24	73	109	181	221	417	484	444
Sachsen-Anhalt	1	6	41	58	35	51	77	191	373	489	322	265
Schleswig-Holstein	1	1	26	17	38	33	46	84	84	83	79	29
Thüringen	0	0	6	31	96	107	123	129	160	158	159	210
<b>Summe</b>	<b>281</b>	<b>347</b>	<b>548</b>	<b>701</b>	<b>1.044</b>	<b>1.985</b>	<b>2.630</b>	<b>3.934</b>	<b>4.854</b>	<b>6.492</b>	<b>5.965</b>	<b>5.628</b>

Umweltbundesamt – Anlaufstelle Basler Übereinkommen

Juni 2007

Grenzüberschreitende Verbringung von genehmigungspflichtigen Abfällen –  
Zeitreihe Import nach Bundesländern

### Zeitreihe Import nach Bundesländern vor Inkrafttreten der EG-Abfallverbringungsverordnung

Bundesland	Menge in 1000 t				
	1989 <sup>1</sup>	1990 <sup>1</sup>	1992 <sup>1</sup>	1993 <sup>1</sup>	1994 <sup>2</sup>
Baden-Württemberg	3	2	0	20	34
Bayern	1	2	0	0	2
Berlin	0	0	0	3	0
Brandenburg	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	0	0	0
Bremen	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0
Hessen	14	15	14	14	13
Mecklenburg-Vorpommern	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	42	15	6
Niedersachsen	0	0	0	6	7
Nordrhein-Westfalen	27	43	6	6	25
Rheinland-Pfalz	0	0	6	7	4
Saarland	0	0	0	0	0
Sachsen	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	8	0	9
Sachsen-Anhalt	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	0	0	19	0
Thüringen	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>76</b>	<b>89</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> 1988–1993 Sonderabfälle nach § 2(2) AbfG, 1992–1993 einschließlich sonstige Abfälle (Klärschlamm usw.)

<sup>2</sup> Daten für 1994 ab Inkrafttreten der EG-Abfallverbringungsverordnung im Mai 1994

Zu Abfallimporten in die neuen Bundesländer liegen für die Zeit vor 1991 keine Informationen vor (n.b.)

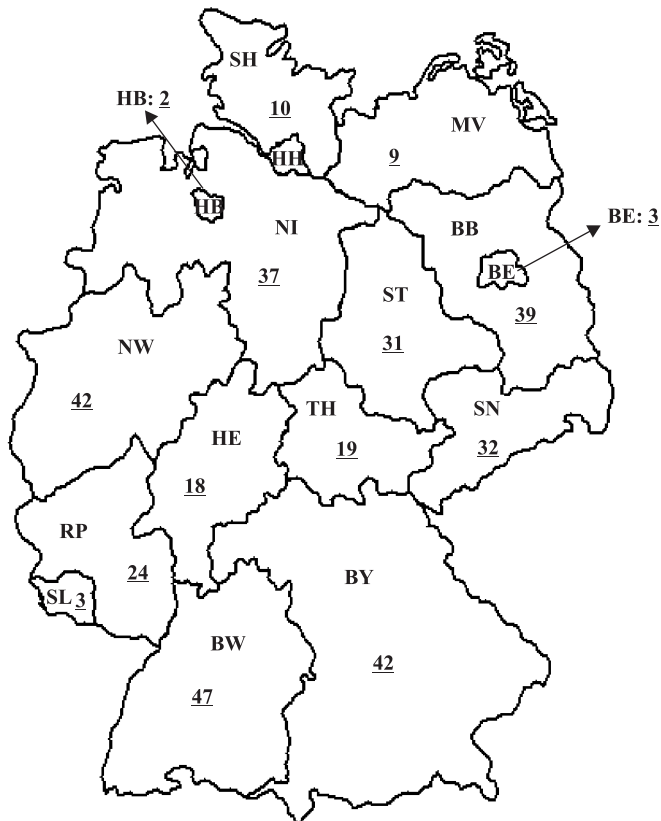
Umweltbundesamt – Anlaufstelle Basler Übereinkommen

Juni 2007

## Anhang III d

### Verteilung der Hausmülldeponien\* (ohne Klärschlamm-, Sonderabfall-, Bauschutt-, Erdaushub-, Mono-, Flugasche-, Untertage- und Armeedeponien) auf die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland

Gesamtanzahl: 358 Hausmülldeponien (Stand: 2000)



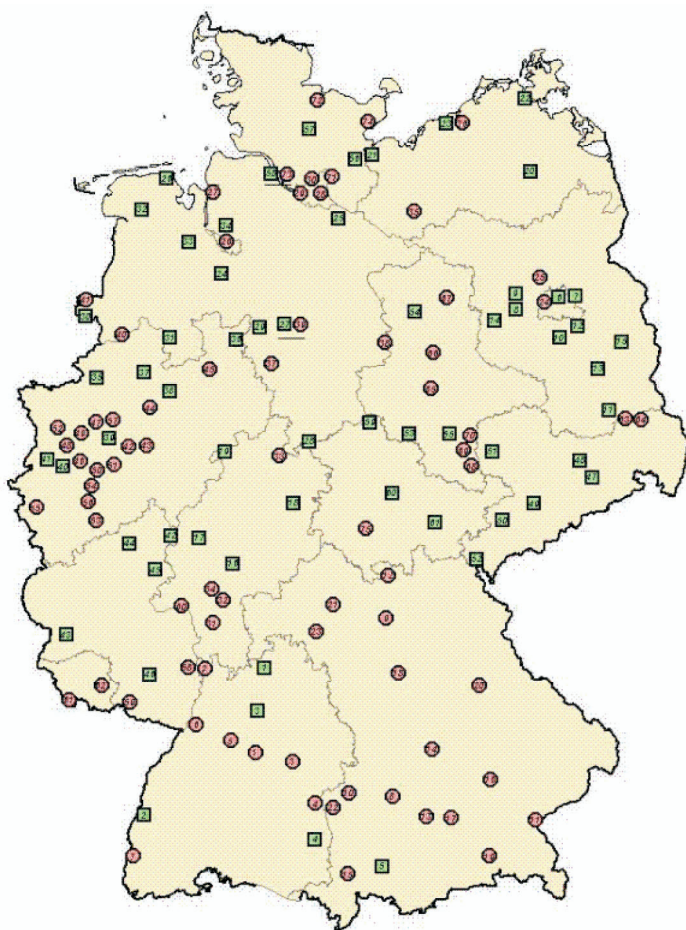
Quelle: Umweltbundesamt

Quelle: Umweltbundesamt, FG III 3.3: Thermische, mechanisch-biologische Behandlungsanlagen und Deponien für Rest-Siedlungsabfälle in der Bundesrepublik Deutschland; 5. Auflage, Stand 01/2001, eigene Zusammenstellung nach den Abfallbilanzen und Abfallwirtschaftsplänen der Bundesländer für das Jahr 2000



## Anhang III e

### Behandlungsanlagen für Siedlungsabfälle zur Umsetzung der Abfallablagerungsverordnung (Stand: April 2004)



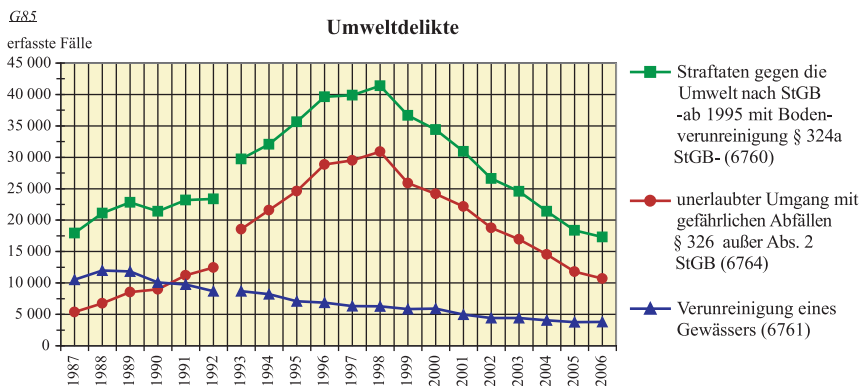
### Behandlungsanlagen für Siedlungsabfälle zur Umsetzung der Abfallablagerungsverordnung

#### Legende

- Mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen
- Müllverbrennungsanlagen



**Anhang III f**



**Hinweis:** 1987 – 1990: alte Länder 1991 – 1992: alte Länder mit Berlin ab 1993: Bundesgebiet insgesamt Schlüssel 6764: 1999 Umsetzung des 6. Strafrechtsreformgesetzes

**Fallentwicklung und Aufklärung (Tabelle 01)**

**Bereich:** Bundesgebiet insgesamt

T204

Schlüssel	Straftaten(gruppen)	erfasste Fälle		Veränderung		Aufklärungsquote	
		2006	2005	absolut	in %	2006	2005
6760	Straftaten gegen die Umwelt §§ 324, 324a, 325–330 a StGB darunter:	17 305	18 376	-1 071	-5,8	57,9	59,7
6761	Verunreinigung eines Gewässers § 324 StGB	3 791	3 759	32	0,9	53,9	52,4
6762	Luftverunreinigung § 325 StGB	195	176	19	10,8	79,0	70,5
6763	Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen § 325 a StGB	64	45	19	x	43,8	86,7
6764	unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen § 326 außer Abs. 2 StGB	10 689	11 802	-1 113	-9,4	57,3	59,0
6765	unerlaubtes Betreiben von Anlagen § 327 StGB	551	559	-8	-1,4	94,7	95,7
6766	unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Gütern § 328 StGB	140	115	25	21,7	78,6	74,8
6767	Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete § 329 StGB	24	15	9	x	66,7	73,3
6768	Abfallein-/aus- und -durchfuhr nach § 326 Abs. 2 StGB	97	107	-10	-9,3	87,6	72,0
6769	schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften § 330 a StGB	243	50	193	x	27,2	64,0
6770	gemeingefährliche Vergiftung und fahrlässige Gemeingefährdung §§ 319, 320 StGB	8	10	-2	x	50,0	50,0

**Hinweis:** Bei einer Basiszahl unter 100 wird keine Veränderung in Prozent errechnet.



Im Schlüssel „6760“ sind 1 511 (2005: 1 748) Fälle von Bodenverunreinigung (§ 324 a StGB) enthalten. Der unerlaubte Umgang mit gefährlichen Abfällen (früher: umweltgefährdende Abfallbeseitigung) weist den höchsten Anteil unter den erfassten Straftaten gegen die Umwelt aus, vor den registrierten Gewässerverunreinigungen. Die Zahl der registrierten Fälle hängt nicht zuletzt vom Kontroll- und Anzeigeverhalten ab, zumal von einem großen Dunkelfeld auszugehen ist.

**Fallentwicklung und Aufklärung (Tabelle 01)**

Bereich: Bundesgebiet insgesamt

T205

Schlüssel	Straftaten(gruppen)	erfasste Fälle		Veränderung		Aufklärungs- quote	
		2006	2005	absolut	in %	2006	2005
7160	Straftaten i. Z. m. Lebensmitteln (Lebensmittel- und BedarfsgegenständeG, ArzneimittelG, WeinG, FuttermittelG FleischhygieneG) darunter:	6 715	8 833	- 2 118	-24,0	91,1	93,7
7161	Straftaten nach dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz	3 403	3 225	178	5,5	92,9	91,8
7162	Straftaten nach dem Arzneimittelgesetz	2 316	4 708	- 2 392	- 50,8	86,2	94,6
7163	Straftaten nach dem Weingesetz	317	346	- 29	- 8,4	97,8	97,4
7400	Straftaten gegen strafrechtliche Nebengesetze auf dem Umweltsektor (neben Schlüssel 7160) darunter:	7 142	7 658	- 516	- 6,7	63,5	62,0
7410	Straftaten nach dem ChemikalienG	334	385	- 51	- 13,2	90,7	90,1
7420	Straftaten nach dem Infektionsschutz- und Tierseuchengesetz	50	35	15	x	66,0	71,4
7430	Straftaten nach dem Naturschutz-, Tier-, Bundesjagd-, PflanzenschutzG	6 489	7 068	- 579	- 8,2	61,6	60,6

Hinweis: Bei einer Basiszahl unter 100 wird keine Veränderung in Prozent errechnet.

Angestiegen sind 2006 Straftaten nach dem Lebensmittel- und dem Bedarfsgegenständegesetz. Die Fallzahlen bei den anderen Straftaten waren rückläufig.

**Bekannt gewordene Fälle (Tabelle 01)**

Bereich: Bundesgebiet insgesamt

T206

Schlüssel	Straftaten(gruppen)	erfasste Fälle		Tatortverteilung in %			
		insgesamt	Ver-suche in %	bis 20T 41,9*)	20T < 100T 27,4*)	100T < 500T 15,6*)	>500T Einwohner 15,1*)
6760	Straftaten gegen die Umwelt §§ 324, 324a, 325–330 a StGB	17 305	0,9	48,2	22,5	13,6	15,2
	darunter:						
6761	Verunreinigung eines Gewässers § 324 StGB	3 791	1,2	51,0	22,1	12,5	13,5
6762	Luftverunreinigung § 325 StGB	195	3,1	43,6	23,6	25,1	7,7
6763	Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen § 325 a StGB	64	0,0	34,4	45,3	12,5	7,8
6764	unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen § 326 außer Abs. 2 StGB	10 689	0,4	47,4	22,6	13,9	15,7
6765	unerlaubtes Betreiben von Anlagen § 327 StGB	551	0,0	61,3	19,8	11,6	7,3
6766	unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Gütern § 328 StGB	140	0,7	42,1	21,4	22,9	13,6
6767	Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete § 329 StGB	24	0,0	79,2	12,5	4,2	4,2
6768	Abfallein-/aus- und -durchfuhr nach § 326 Abs. 2 StGB	97	23,7	38,1	7,2	4,1	50,5
6769	schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften § 330 a StGB	243	5,3	7,8	6,2	14,0	72,0
6770	gemeingefährliche Vergiftung und fahrlässige Gemeingefährdung §§ 319, 320 StGB	8	25,0	37,5	25,0	12,5	25,0

\*) Prozentualer Anteil dieser Gemeindegrößenklasse an der Wohnbevölkerung am 01.01.2006.

Bei den erfassten Fällen von Straftaten gegen die Umwelt nach dem StGB insgesamt ähnelt die Tatortverteilung insgesamt der Einwohnerverteilung auf die Gemeindegrößenklassen.

**Bekannt gewordene Fälle (Tabelle 01)**

Bereich: Bundesgebiet insgesamt

T207

Schlüssel	Straftaten(gruppen)	erfasste Fälle		Tatortverteilung in %			
		insgesamt	Ver-suche in %	bis 20T 41,9*)	20T < 100T 27,4*)	100T < 500T 15,6*)	>500T Ein-wohner 15,1*)
7160	Straftaten i. Z. m. Lebensmitteln (Lebensmittel- und BedarfsgegenständeG, ArzneimittelG, WeinG, FuttermittelG FleischhygieneG)		1,2	30,5	20,0	10,9	35,8
	darunter:						
7161	Straftaten nach dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz		0,7	25,3	17,1	9,3	42,9
7162	Straftaten nach dem Arzneimittelgesetz		2,4	24,3	24,1	13,6	38,0
7163	Straftaten nach dem Weingesetz	317	0,0	66,2	21,1	5,7	6,3
7400	Straftaten gegen strafrechtliche Nebengesetze auf dem Umweltsektor (neben Schlüssel 7160)		1,1	49,3	23,9	10,8	15,7
	darunter:						
7410	Straftaten nach dem ChemikalienG	334	3,3	48,2	22,2	12,6	16,8
7420	Straftaten nach dem Infektionsschutz- und Tierseuchengesetz	50	6,0	52,0	26,0	12,0	10,0
7430	Straftaten nach dem Naturschutz-, Tier-, Bundesjagd-, PflanzenschutzG	6 489	0,9	49,3	23,7	10,8	15,9

\*) Prozentualer Anteil dieser Gemeindegrößenklasse an der Wohnbevölkerung am 01.01.2006.

Bei Straftaten nach dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz sind Großstädte ab 500 000 Einwohner erheblich überrepräsentiert. Bei Straftaten nach dem Weingesetz und Straftaten gegen strafrechtliche Nebengesetze auf dem Umweltsektor sind dagegen die kleinen Gemeinden weitaus am stärksten vertreten.

**Geschlechts- und Altersstruktur (Tabelle 20)**

Bereich: Bundesgebiet insgesamt

T208

Schlüssel	Straftaten(gruppen)	Tatverdächtige						
		ins- gesamt	männl.	weibl.	Kinder < 14	Jugendl. 14 < 18	Heranw. 18 < 21	Erwachsene 21 u. älter
		(100%)	in %					
6760	Straftaten gegen die Umwelt §§ 324, 324a, 325–330 a StGB	11 911	88,6	11,4	0,4	1,4	3,0	95,2
	darunter:							
6761	Verunreinigung eines Gewässers § 324 StGB	2 414	91,2	8,8	0,5	2,0	2,0	95,5
6764	unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen § 326 außer Abs. 2 StGB	7 471	87,2	12,8	0,3	1,1	3,4	95,2
6770	gemeingefährliche Ver- giftung und fahrlässige Gemeingefährdung §§ 319, 320	7	85,7	14,3	0,0	0,0	0,0	100,0
7160	Straftaten i. Z. m. Lebens- mitteln (Lebensmittel- u. BedarfsgegenständeG, ArzneimittelG, WeinG, FuttermittelG, Fleischhy- gieneG)	5 821	79,4	20,6	0,1	0,8	2,5	96,6
7400	Straftaten gegen straf- rechtliche Nebengesetze auf dem Umweltsektor (neben Schlüssel 7160)	4 819	79,0	21,0	2,3	4,8	5,3	87,7

Die aufgeklärten Umweldelikte wurden in der Regel von männlichen Erwachsenen begangen.

## Häufigkeitszahlen in den Ländern Straftaten gegen die Umwelt (6760)

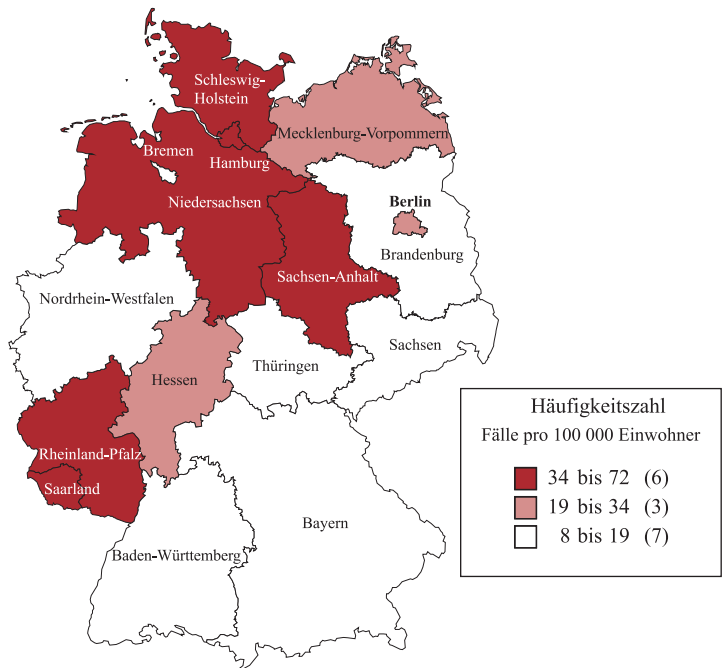
T209

Land	erfasste Fälle insgesamt	Häufigkeitszahl*)							
		2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Baden-Württemberg	1 600	15	17	17	16	18	18	19	17
Bayern	1 029	8	9	10	10	11	13	14	14
Berlin	902	27	25	47	66	77	96	105	112
Brandenburg	324	13	12	16	15	20	27	32	34
Bremen	101	15	9	16	16	17	31	35	30
Hamburg	615	35	35	43	48	49	50	63	66
Hessen	1 144	19	21	26	27	29	40	42	48
Mecklenburg-Vorpommern	440	26	29	36	44	48	73	93	94
Niedersachsen	2 680	34	37	41	48	52	58	64	62
Nordrhein-Westfalen	1 573	9	10	11	12	13	16	21	28
Rheinland-Pfalz	2 508	62	72	73	86	86	94	89	99
Saarland	575	55	39	54	67	61	53	82	56
Sachsen	335	8	9	13	17	15	22	22	28
Sachsen-Anhalt	1 118	45	38	49	64	75	78	97	106
Schleswig-Holstein	2 053	72	73	79	88	101	112	122	119
Thüringen	308	13	14	18	24	22	31	31	32
Bundesgebiet insgesamt	17 305	21	22	26	30	32	38	42	45

Hinweis: Siehe auch Kommentar auf Seite 48.

G86

**Verteilung nach Häufigkeitszahlen bei Straftaten gegen die Umwelt (6760)**



—

—

—

|

—

|

## Anhang III g



**Transparency International  
Corruption Perceptions  
Index 2006**

<http://www.transparency.org>

Transparency International Secretariat  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin  
Deutschland  
Tel: +49-30-3438 20 19/45  
Fax: +49-30-3470 3912  
[press@transparency.org](mailto:press@transparency.org)

**Über Transparency International:**

Transparency International, 1993 gegründet, ist die weltweit führende Nichtregierungsorganisation, die sich der Bekämpfung der Korruption widmet. TI umfasst gegenwärtig 90 nationale Sektionen in der ganzen Welt. Das Internationale Sekretariat von TI befindet sich in Berlin. Weitere Informationen zur Arbeit von Transparency International und zu den nationalen Sektionen finden Sie unter: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)





**Pressekontakt:**

Gypsy Guillén Kaiser, [ggkaiser@transparency.org](mailto:ggkaiser@transparency.org)

Tel: +49 30 343820662 / Fax: +49 30 34703912

Jesse Garcia, [jgarcia@transparency.org](mailto:jgarcia@transparency.org)

Tel.: (+49-30) 3438 20 667 / Fax: (+49-30) 3470 3912

**Für detaillierte technische Informationen:**

Prof. Dr Johann Graf Lambsdorff

Universität Passau, Deutschland

Tel: +49 851 509 2551

[jlambsd@uni-passau.de](mailto:jlambsd@uni-passau.de)

**SPERRFRIST: 6. NOVEMBER 2006, 10.00 MEZ**

**Der Korruptionswahrnehmungsindex 2006  
macht Zusammenhang zwischen Armut und  
Korruption deutlich**

***Trotz verbesserter Gesetzgebung zeigt sich  
Korruptionsmaschinerie weiterhin gut geschmiert***

**Berlin, 6. November 2006** – Der heute von Transparency International veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex 2006 (Corruption Perceptions Index, CPI) lässt einen starken Zusammenhang zwischen Korruption und Armut erkennen. Viele der sehr armen Länder finden sich am unteren Ende des Index wieder.

*„Korruption hält Millionen von Menschen in der Armutsfalle gefangen“, sagt Huguette Labelle, die Vorsitzende von Transparency International. „Die heute veröffentlichten Ergebnisse zeigen: In den letzten zehn Jahren gab es erhebliche Fortschritte, Anti-Korruptionsgesetze und -regulierungen einzuführen und zu verbessern. Doch es bleibt noch viel zu tun, bevor wir entscheidende Verbesserungen im Leben der Ärmsten dieser Welt verzeichnen können.“*

Der CPI 2006 ist ein zusammengesetzter Index. Er basiert auf einer Vielzahl von Umfragen bei Experten, in denen die Wahrnehmungen von Korruption im öffentlichen Sektor in 163 Ländern untersucht werden. Der CPI 2006 erfasst damit mehr Länder als je zuvor. Für jedes untersuchte Land vergibt der CPI einen Punktwert zwischen null und zehn, wobei ein Wert von null Punkten ein besonders hohes

Maß an wahrgenommener Korruption angibt, während zehn Punkten bedeuten, dass in diesem Land kaum Korruption wahrgenommen wird.

Im CPI 2006 ist ein starker Zusammenhang zwischen Korruption und Armut erkennbar. Fast drei Viertel aller im diesjährigen Index aufgenommenen Länder (darunter alle einkommensschwachen Länder sowie, mit zwei Ausnahmen, alle afrikanischen Länder) erreichen weniger als fünf Punkte. Daraus folgt, dass die meisten Länder dieser Welt im eigenen Land mit einem hohen Maß an wahrgenommener Korruption konfrontiert sind. 71

Staaten – fast die Hälfte aller erfassten Länder – weisen einen Punktwert von unter drei auf, was darauf schließen lässt, dass Korruption als grassierend wahrgenommen wird. Mit nur 1,8 Punkten erreicht Haiti den geringsten Punktwert. Guinea, Irak und Myanmar teilen sich mit jeweils 1,9 Punkten den vorletzten Platz. Finnland, Island und Neuseeland erreichen jeweils 9,6 Punkte und stehen damit gemeinsam an erster Stelle des CPI 2006.

Zu den Ländern, in denen deutliche Verschlechterungen des wahrgenommenen Korruptionsniveaus zu verzeichnen sind, gehören: Brasilien, Israel, Jordanien, Kuba, Laos, die Seychellen, Trinidad und Tobago, Tunesien und die USA. Staaten, die eine deutliche Verbesserung der wahrgenommenen Korruption erkennen lassen, sind: Algerien, Indien, Japan, Lettland, Libanon, Mauritius, Paraguay, Slowenien, die Türkei, Turkmenistan, die Tschechische Republik und Uruguay.

Es zeigt sich, dass viele der so genannten *Failed States* auf den hintersten Plätzen des Korruptionswahrnehmungsindex 2006 zu finden sind. Der Irak ist auf den vorletzten Platz abgerutscht, nachdem aus methodischen Gründen keine Daten der Vorkriegsumfragen mehr berücksichtigt werden.

Wenn auch viele der industrialisierten Länder im CPI 2006 vergleichsweise hohe Punktwerte erzielen, sehen wir dennoch große Korruptionsskandale in vielen dieser Länder. Obwohl hier Korruption weniger Einfluss auf Armut und Entwicklung hat als in Entwicklungsländern, zeigen solche Skandale doch, dass es auch hier keinen Anlass für Selbstzufriedenheit gibt.

### **Handlanger der Korruption**

Die großen Korruptionsprobleme in vielen Ländern verweisen auch auf den Stellenwert, den Handlanger der Korruption weiterhin haben. Sie helfen den politischen Eliten, ihren unrechtmäßig erworbenen Reichtum – der nicht selten aus geplünderten Staatskassen stammt – an sicherer Stelle aufzubewahren, zu waschen und zu nutzen. Solche willigen Handlanger, die korruptes Handeln oft erst ermöglichen und lohnend machen, sind häufig in den führenden Volkswirtschaften ausgebildet worden oder operieren von diesen aus. Die Korrupten können sich darauf verlassen, dass es Banker, Wirtschaftsprüfer, Anwälte oder andere Spezialisten gibt, die Unterstützung anbieten, unrechtmäßiges Vermögen aufzubauen, zu verschieben und an sicherer Stelle aufzubewahren.

Die Skandale um die kenianische *Anglo-Leasing* seien ein Beispiel für dieses Vorgehen, so John Githongo, Kenias ehemaliger „Anti-Korruptions-Zar“. Die Fehlleitung und Veruntreuung öffentlicher Gelder wurden hier erst möglich durch betrügerische Verträge, die sich ein ausgeklügeltes Netzwerk von Tarnfirmen und Bankkonten in europäischen Ländern und offshore Gebieten zu Nutze gemacht haben. Nach Angaben des von TI Kenia veröffentlichten *Kenya Bribery Index* verursacht die Bestechung in diesem Land einen jährlichen Schaden von etwa einer Milliarde US-Dollar. Dabei leben mehr als die Hälfte aller Kenianer von weniger als zwei US-Dollar pro Tag.

Bei Korruption gibt es immer einen Geber (die Angebotsseite) und einen Nehmer (die Nachfrageseite). Transparency International kämpft für wirksame Methoden, die Angebotsseite in den Griff zu bekommen. Dazu gehört unter anderem die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger im Rahmen der OECD-Konvention. Die Korruptionsbekämpfung auf der Nehmerseite umfasst Maßnahmen wie die Offenlegung der Vermögenswerte öffentlicher Amtsträger und die Verabschiedung von *Codes of Conduct*.

Doch korrupte Transaktionen werden oft erst von Fachleuten aus vielen Bereichen ermöglicht. Korrupte Agenten und Vermittler bringen Geber und Nehmer zusammen, schaffen eine Atmosphäre von gegenseitigem Vertrauen und auf Gegenseitigkeit ausgerichteten Beziehungen. Sie versuchen, korrupten Transaktionen einen legalen Anschein zu geben, bieten rechtlich durchsetzbare vertragliche Regelungen an und sorgen

für Sündenböcke, die verantwortlich gemacht werden können, wenn diese Machenschaften doch öffentlich werden.

„Unternehmen und Berufsverbände für Juristen, Wirtschaftsprüfer und Banker tragen eine besondere Verantwortung, sich stärker gegen Korruption zu engagieren“, sagt David Nussbaum, Geschäftsführer von Transparency International. „Denn gerade diese Berufsgruppen können als Staatsanwälte, kriminalistisch geschulte Buchprüfer und Spezialisten für Korruptionsbekämpfung in den Firmen selbst zu Mitstreitern in einem erfolgreichen Kampf gegen Korruption werden.“

#### **Transparency International empfiehlt:**

- Ausbau und wo nötig Einführung von auf Korruptionsbekämpfung zugeschnittenen *Codes of Conduct*, die für die Mitglieder von Berufsverbänden, z. B. der *International Bar Association*, der *International Compliance Association*, und von Berufsverbänden der Wirtschaftsprüfer verbindlich sind;
- Trainingsprogramme, die es ehrlichen Agenten und Vermittlern ermöglichen, ihre Rolle besser zu verstehen;
- Rechtliche und standesrechtliche Sanktionen gegen Anwälte, Finanzfachleute, und Wirtschaftsprüfer, die Korruption möglich machen;

- Genauere Überprüfung der Rolle von wenig transparenten Finanzzentren und -plätzen bei der Förderung korrupter Transaktionen.

***Transparency International ist die im Kampf gegen Korruption führende Organisation der globalen Zivilgesellschaft.***

**Hinweis:** Am 4. Oktober 2006 hat Transparency International den diesjährigen Bribe Payers Index vorgestellt ([www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)). Dieser richtet seinen Fokus auf die Geberseite der Korruption, auf die Bereitschaft von Unternehmen der 30 führenden Exportländer, im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen.

Am 7. Dezember 2006 wird Transparency International das Korruptionsbarometer 2006 (Global Corruption Barometer) vorstellen ([www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)). Das Barometer wirft einen Blick auf die Wahrnehmung von Korruption in der öffentlichen Meinung in Bezug auf wichtige staatliche Institutionen, wie Gerichte, Parlamente und Polizei. Die Veröffentlichung des Barometers erfolgt im Vorfeld des internationalen Anti-Korruptionstages am 9. Dezember 2006.

***Transparency International Secretariat***

*Alt Moabit 96*

*10559 Berlin*

*Germany*

*Tel: +49-30-3438 20 1 9/45*

*Fax: +49-30-3470 3912*

*[press@transparency.org](mailto:press@transparency.org)*

*<http://www.transparency.org>*

*Transparency International Corruption Perceptions Index 2006*

## Transparency International Corruption Perceptions Index 2006



Transparency International hat Prof. Dr. J. Graf Lambsdorff mit der Erstellung der Tabelle beauftragt. Bei weiteren Fragen zu Datenquellen und Methodologie beachten Sie bitte die Informationen unter „Häufig gestellte Fragen und Antworten zum CPI“ sowie die Methodologie des CPI: [www.transparency.org/surveys/#cpi](http://www.transparency.org/surveys/#cpi) oder [www.icgg.org](http://www.icgg.org)

**Hinweise**

- \* **CPI Punktwert** bezieht sich auf das von Geschäftsleuten und Länderanalysten wahrgenommene Ausmaß der Korruption und reicht von 10 (als frei von Korruption wahrgenommen) bis 0 (als extrem von Korruption befallen wahrgenommen).
- \*\* **Vertrauensintervall** gibt eine Spannweite von möglichen CPI Punktwerten an. Dies zeigt, wie die Punktwerte in den einzelnen Ländern, entsprechend der Messgenauigkeit, abweichen können. Normalerweise liegt der Wert mit 5%iger Wahrscheinlichkeit über dem Intervall und mit weiterer 5%iger Wahrscheinlichkeit unterhalb diesem. Insbesondere dann, wenn nur wenige Quellen zur Verfügung stehen, ist eine erwartungstreue Schätzung des Mittelwertes nur noch mit weniger als 90%iger Sicherheit möglich
- \*\*\* **Verwendete Umfragen** bezieht sich auf die Anzahl der Umfragen, die das Abschneiden eines Landes bewerten. 12 Umfragen und Expertenbefragungen wurden verwendet. Um in den CPI aufgenommen zu werden, musste jedes Land in mindestens drei Quellen vorkommen.

Rang	Land/Territorium	CPI 2006 Punktwert*	Vertrauensintervall**	Anzahl der Umfragen***
1	Finnland	9.6	9.4–9.7	7
	Island	9.6	9.5–9.7	6
	Neuseeland	9.6	9.4–9.6	7
4	Dänemark	9.5	9.4–9.6	7
5	Singapur	9.4	9.2–9.5	9
6	Schweden	9.2	9.0–9.3	7
7	Schweiz	9.1	8.9–9.2	7
8	Norwegen	8.8	8.4–9.1	7
9	Australien	8.7	8.3–9.0	8
	Niederlande	8.7	8.3–9.0	7
11	Österreich	8.6	8.2–8.9	7
	Luxemburg	8.6	8.1–9.0	6
	Großbritannien	8.6	8.2–8.9	7
14	Kanada	8.5	8.0–8.9	7
15	Hongkong	8.3	7.7–8.8	9
16	Deutschland	8.0	7.8–8.4	7
17	Japan	7.6	7.0–8.1	9
18	Frankreich	7.4	6.7–7.8	7
	Irland	7.4	6.7–7.9	7
20	Belgien	7.3	6.6–7.9	7
	Chile	7.3	6.6–7.6	7
	USA	7.3	6.6–7.8	8

Rang	Land/Territorium	CPI 2006 Punktwert*	Vertrauens- intervall**	Anzahl der Umfragen ***
23	Spanien	6.8	6.3–7.2	7
24	Barbados	6.7	6.0–7.2	4
	Estland	6.7	6.1–7.4	8
26	Macao	6.6	5.4–7.1	3
	Portugal	6.6	5.9–7.3	7
28	Malta	6.4	5.4–7.3	4
	Slowenien	6.4	5.7–7.0	8
	Uruguay	6.4	5.9–7.0	5
31	Vereinigte Arabische Emirate	6.2	5.6–6.9	5
32	Bhutan	6.0	4.1–7.3	3
	Katar	6.0	5.6–6.5	5
34	Israel	5.9	5.2–6.5	7
	Taiwan	5.9	5.6–6.2	9
36	Bahrain	5.7	5.3–6.2	5
37	Botswana	5.6	4.8–6.6	6
	Zypern	5.6	5.2–5.9	4
39	Oman	5.4	4.1–6.2	3
40	Jordanien	5.3	4.5–5.7	7
41	Ungarn	5.2	5.0–5.4	8
42	Mauritius	5.1	4.1–6.3	5
	Südkorea	5.1	4.7–5.5	9
44	Malaysia	5.0	4.5–5.5	9
45	Italien	4.9	4.4–5.4	7
46	Tschechische Republik	4.8	4.4–5.2	8
	Kuwait	4.8	4.0–5.4	5
	Litauen	4.8	4.2–5.6	6
49	Lettland	4.7	4.0–5.5	6
	Slowakei	4.7	4.3–5.2	8
51	Südafrika	4.6	4.1–5.1	8
	Tunesien	4.6	3.9–5.6	5
53	Dominica	4.5	3.5–5.3	3
54	Griechenland	4.4	3.9–5.0	7
55	Costa Rica	4.1	3.3–4.8	5
	Namibia	4.1	3.6–4.9	6
57	Bulgarien	4.0	3.4–4.8	7
	El Salvador	4.0	3.2–4.8	5
59	Kolumbien	3.9	3.5–4.7	7
60	Türkei	3.8	3.3–4.2	7
61	Jamaika	3.7	3.4–4.0	5
	Polen	3.7	3.2–4.4	8
63	Libanon	3.6	3.2–3.8	3
	Seychellen	3.6	3.2–3.8	3
	Thailand	3.6	3.2–3.9	9

Rang	Land/Territorium	CPI 2006 Punktwert*	Vertrauens- intervall**	Anzahl der Umfragen ***
66	Belize	3.5	2.3–4.0	3
	Kuba	3.5	1.8–4.7	3
	Grenada	3.5	2.3–4.1	3
69	Kroatien	3.4	3.1–3.7	7
70	Brasilien	3.3	3.1–3.6	7
	China	3.3	3.0–3.6	9
	Ägypten	3.3	3.0–3.7	6
	Ghana	3.3	3.0–3.6	6
	Indien	3.3	3.1–3.6	10
	Mexiko	3.3	3.1–3.4	7
	Peru	3.3	2.8–3.8	5
	Saudi-Arabien	3.3	2.2–3.7	3
	Senegal	3.3	2.8–3.7	5
	79	Burkina Faso	3.2	2.8–3.6
Lesotho		3.2	2.9–3.6	5
Moldawien		3.2	2.7–3.8	7
Marokko		3.2	2.8–3.5	6
Trinidad and Tobago		3.2	2.8–3.6	5
84	Algerien	3.1	2.7–3.6	5
	Madagaskar	3.1	2.3–3.7	5
	Mauretanien	3.1	2.1–3.7	4
	Panama	3.1	2.8–3.3	5
	Rumänien	3.1	3.0–3.2	8
	Sri Lanka	3.1	2.7–3.5	6
90	Gabun	3.0	2.4–3.3	4
	Serbien	3.0	2.7–3.3	7
	Surinam	3.0	2.7–3.3	4
93	Argentinien	2.9	2.7–3.2	7
	Armenien	2.9	2.7–3.0	6
	Bosnien und Herzegowina	2.9	2.7–3.1	6
	Eritrea	2.9	2.2–3.5	3
	Syrien	2.9	2.3–3.2	3
	Tansania	2.9	2.7–3.1	7
99	Dominikanische Republik	2.8	2.4–3.2	5
	Georgien	2.8	2.5–3.0	6
	Mali	2.8	2.5–3.3	7
	Mongolei	2.8	2.3–3.4	5
	Mozambique	2.8	2.5–3.0	7
	Ukraine	2.8	2.5–3.0	6
105	Bolivien	2.7	2.4–3.0	6
	Iran	2.7	2.3–3.1	3
	Libyen	2.7	2.4–3.2	3
	Mazedonien	2.7	2.6–2.9	6
	Malawi	2.7	2.5–3.0	7
	Uganda	2.7	2.4–3.0	7

Rang	Land/Territorium	CPI 2006 Punktwert*	Vertrauens- intervall**	Anzahl der Umfragen ***
111	Albanien	2.6	2.4–2.7	5
	Guatemala	2.6	2.3–3.0	5
	Kasachstan	2.6	2.3–2.8	6
	Laos	2.6	2.0–3.1	4
	Nicaragua	2.6	2.4–2.9	6
	Paraguay	2.6	2.2–3.3	5
	Ost-Timor	2.6	2.3–3.0	3
	Vietnam	2.6	2.4–2.9	8
	Jemen	2.6	2.4–2.7	4
Sambia	2.6	2.1–3.0	6	
121	Benin	2.5	2.1–2.9	6
	Gambia	2.5	2.3–2.8	6
	Guyana	2.5	2.2–2.6	5
	Honduras	2.5	2.4–2.7	6
	Nepal	2.5	2.3–2.9	5
	Philippinen	2.5	2.3–2.8	9
	Russland	2.5	2.3–2.7	8
	Ruanda	2.5	2.3–2.6	3
Swasiland	2.5	2.2–2.7	3	
130	Aserbaidtschan	2.4	2.2–2.6	7
	Burundi	2.4	2.2–2.6	5
	Zentralafrikanische Republik	2.4	2.2–2.5	3
	Äthiopien	2.4	2.2–2.6	7
	Indonesien	2.4	2.2–2.6	10
	Papua-Neuguinea	2.4	2.3–2.6	4
	Togo	2.4	1.9–2.6	3
	Simbabwe	2.4	2.0–2.8	7
138	Kamerun	2.3	2.1–2.5	7
	Ecuador	2.3	2.2–2.5	5
	Niger	2.3	2.1–2.6	5
	Venezuela	2.3	2.2–2.4	7
142	Angola	2.2	1.9–2.4	5
	Republik Kongo	2.2	2.2–2.3	4
	Kenia	2.2	2.0–2.4	7
	Kirgisien	2.2	2.0–2.6	6
	Nigeria	2.2	2.0–2.3	7
	Pakistan	2.2	2.0–2.4	6
	Sierra Leone	2.2	2.2–2.3	3
	Tadschikistan	2.2	2.0–2.4	6
Turkmenistan	2.2	1.9–2.5	4	
151	Weißrussland	2.1	1.9–2.2	4
	Kambodscha	2.1	1.9–2.4	6
	Elfenbeinküste	2.1	2.0–2.2	4
	Äquatorialguinea	2.1	1.7–2.2	3
	Usbekistan	2.1	1.8–2.2	5



Rang	Land/Territorium	CPI 2006 Punktwert*	Vertrauens- intervall**	Anzahl der Umfragen ***
156	Bangladesch	2.0	1.7–2.2	6
	Tschad	2.0	1.8–2.3	6
	Demokratische Republik Kongo	2.0	1.8–2.2	4
	Sudan	2.0	1.8–2.2	4
160	Guinea	1.9	1.7–2.1	3
	Irak	1.9	1.6–2.1	3
	Myanmar	1.9	1.8–2.3	3
163	Haiti	1.8	1.7–1.8	3

### Quellen des Transparency International Corruption Perceptions Index 2006

Zahl	1	2	3
Abkürzung	CPIA	EIU	FH
Quelle	World Bank (IDA and IBRD)	Economist Intelligence Unit	Freedom House
Name	Country Policy and Institutional Assessment	Country Risk Service and Country Forecast	Nations in Transit
Jahr	2005	2006	2006
Internet	<a href="http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600,menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html">http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600,menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html</a>	<a href="http://www.eiu.com">www.eiu.com</a>	<a href="http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm">http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm</a>
Wer wurde befragt?	Länderteams, Experten innerhalb und außerhalb der Weltbank	Expertenbefragung	Bewertung durch Experten, die entweder aus dem entsprechenden Land stammen oder dort ansässig sind
Untersuchte Themengebiete	Korruption, Interessenkonflikte, Vielfältigkeit von Finanzierungen, Anti- Korruptionsanstrengungen und -fortschritte	Der Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Nutzen (oder Nutzen einer politischen Partei)	Ausmaß der Korruption in der Regierung, wie es in der Öffentlichkeit wahrgenommen und in den Medien wiedergegeben wird; Umsetzung von Anti- Korruptionsinitiativen
Anzahl der Antworten	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar
Abdeckung	76 Länder (IDA-Finanzierung)	157 Länder	29 Länder/Territorien
Zahl	4	5	6
Abkürzung	IMD		MIG
Quelle	IMD International, Switzerland, World Competitiveness Center, Lausanne, Switzerland		Merchant International Group
Name	World Competitiveness Yearbook		Grey Area Dynamics
Jahr	2005	2006	2006
Internet	<a href="http://www.imd.ch/wcc">www.imd.ch/wcc</a>		<a href="http://www.merchantinternational.com">www.merchantinternational.com</a>
Wer wurde befragt?	Manager im oberen und mittleren Management, nationale und internationale Unternehmen		Experten und Netzwerke lokaler Korrespondenten
Untersuchte Themengebiete	Bestechung und Korruption in der Wirtschaft		Korruption in allen Facetten von Bestechung von Ministern bis zur Gelegenheitskorruption
Anzahl der Antworten	Über 4.000		Nicht anwendbar
Abdeckung	51 Länder		155 Länder

Zahl	7	8	9
Abkürzung	PERC		UNECA
Quelle	Political & Economic Risk Consultancy		United Nations Economic Commission for Africa
Name	Asian Intelligence Newsletter		Africa Governance Report
Jahr	2005	2006	2005
Internet	<a href="http://www.asiarisk.com/">www.asiarisk.com/</a>		<a href="http://www.uneca.org/agr/">http://www.uneca.org/agr/</a>
Wer wurde befragt?	Expatrias-Manager aus dem wirtschaftlichen Bereich		Nationale Experten (zwischen 70 und 120 in jedem Land)
Untersuchte Themengebiete	Als wie schlimm betrachten Sie das Problem der Korruption im Land, in dem Sie derzeit tätig sind und in Ihrem Heimatland?		Kontrolle von Korruption; Das beinhaltet korruptionsrelevante Themengebiete bei der Gesetzgebung, Rechtsprechung, in exekutiven Bereichen und in Bereichen der Steuerverwaltung. Außerdem werden Fragen des Zugangs zu gerichtlichen Entscheidungen und zu Dienstleistungen der Regierung abgefragt
Anzahl der Antworten	Mehr als 1.000	Mehr als 1.000	etwa 2.800
Abdeckung	12 Länder	14 Länder	28 Länder
<b>Zahl</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
Abkürzung	WEF		WMRC
Quelle	World Economic Forum		World Markets Research Centre
Name	Global Competitiveness Report		Risk Ratings
Jahr	2005/06	2006/07	2006
Internet	<a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a>		<a href="http://www.wmrc.com">www.wmrc.com</a>
Wer wurde befragt?	Senior Business Manager, nationale und internationale Unternehmen		Bewertung durch Experten
Untersuchte Themengebiete	Undokumentierte zusätzliche Zahlungen oder Bestechungen an verschiedene Funktionsträger der Regierungen		Die Wahrscheinlichkeit auf korrupte öffentliche Amtsträger zu treffen (sowohl Petty als auch Grand Corruption)
Anzahl der Antworten	10.993	etwa 11.000	Nicht anwendbar
Abdeckung	117 Länder	125 Länder	186 Länder

## Häufig gestellte Fragen und Antworten

### Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) 2006



#### *Allgemein*

- Was ist der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI)?
- Wie wird Korruption für den CPI definiert?
- Warum beruht der CPI ausschließlich auf Wahrnehmungen?

#### *Zur Methodologie*

- Wie viele Länder sind im CPI 2006 enthalten?
- Warum sind einige Länder nicht mehr im CPI berücksichtigt und welche Länder wurden neu aufgenommen?
- Welche Länder könnten zukünftig in den CPI aufgenommen werden?
- Welches sind die Quellen für den CPI?
- Wessen Meinungen sind für die Umfragen herangezogen worden?
- Besteht die Gefahr eines Zirkelschlusses?
- Hat sich die Methodologie des CPI 2006 geändert?
- Wie stellt Transparency International die Qualität des CPI sicher?

#### *Interpretation der Ergebnisse des CPI*

- Was ist von größerer Bedeutung, der Rang eines Landes oder sein Punktwert?
- Ist das Land mit dem niedrigsten Punktwert das korrupteste Land der Welt?
- Beispiel: Was sagt der CPI 2006 über Haiti aus?
- Können die Daten des CPI 2006 mit denen anderer CPIs verglichen werden?
- Warum gibt es keine größeren Veränderungen im Punktwert eines bestimmten Landes, auch wenn verschärfte oder unterlassene Antikorruptions-Reformen oder kürzlich aufgedeckte Korruptionsfälle festzustellen sind?

### ***Veränderungen der Punktwerte zwischen 2005 und 2006***

- Bei welchen Ländern haben sich die Punktwerte zwischen 2005 und 2006 besonders deutlich verschlechtert?
- Bei welchen Ländern haben sich die Punktwerte besonders verbessert?

### ***Verwendung des CPI***

- Ist der CPI ein verlässliches Instrument für die wahrgenommene Korruption in einem Land?
- Ist der CPI ein verlässliches Instrument bei der Entscheidung über Entwicklungshilfezahlungen?

### ***Transparency Internationals Kampf gegen Korruption und der CPI***

- Wie wird der CPI finanziert?
- Was ist der Unterschied zwischen CPI und dem *Global Corruption Barometer* (GCB) von Transparency International?
- Was ist der Unterschied zwischen CPI und dem *Bribe Payers Index* (BPI) von Transparency International?

### **Allgemein**

#### **Was ist der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI)?**

Der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International listet Länder nach dem Grad der bei Amtsträgern und Politikern wahrgenommenen Korruption auf. Es ist ein zusammengesetzter Index, sozusagen eine Untersuchung

von Untersuchungen, die sich auf verschiedene Umfragen und Analysen stützt, welche von einer Reihe unabhängiger und namhafter Institutionen durchgeführt wurden. Der CPI gibt auf der ganzen Welt gesammelte Meinungen wider, einschließlich der Meinungen von Experten, die in den untersuchten Ländern leben. Transparency International hat den Passauer Universitätsprofessor Johann Graf Lambsdorff mit der Erstellung des CPI beauftragt.

#### **Wie wird Korruption für den CPI definiert?**

Der CPI konzentriert sich auf Korruption im öffentlichen Sektor und definiert Korruption als den Missbrauch von öffentlicher Macht zum persönlichen Nutzen. In den Umfragen, die für die Erstellung des CPI genutzt werden, geht es meist um Fragen im Zusammenhang mit dem Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Nutzen (zum Beispiel Bestechung von Amtsträgern, Zahlung von *Kickbacks* bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, Unterschlagung öffentlicher Gelder) oder um

Fragen, die auf die Wirksamkeit von Anti-Korruptions-Maßnahmen abzielen. Die Quellen unterscheiden dabei nicht zwischen administrativer und politischer Korruption.

### **Warum beruht der CPI ausschließlich auf Wahrnehmungen?**

Das gesamte Ausmaß der Korruption in verschiedenen Ländern lässt sich anhand von objektiven empirischen Daten nur schwer ermitteln; beispielsweise indem man die Summe der gezahlten Bestechungsgelder oder die Anzahl von Ermittlungsverfahren und Gerichtsurteilen vergleichen würde. Letzteres spiegelt in länderübergreifenden Untersuchungen jedoch nicht das tatsächliche Ausmaß der Korruption wider, sondern belegt vielmehr die Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und/oder der Medien, Korruption zu untersuchen und aufzudecken. Eine sichere Methode zur Ermittlung länderübergreifender Daten ist daher, die Erfahrungen und Wahrnehmungen derer heranzuziehen, die mit der Realität der Korruption am unmittelbarsten konfrontiert sind.

### **Zur Methodologie**

#### **Wie viele Länder sind im CPI 2006 enthalten?**

Der CPI 2006 umfasst 163 Länder. 2005 wurden im CPI 159 Länder untersucht.

#### **Warum sind einige Länder nicht mehr im CPI berücksichtigt und welche Länder wurden neu aufgenommen?**

Transparency International verlangt, dass ein Land in mindestens drei Quelluntersuchungen berücksichtigt wird, damit es in den CPI aufgenommen werden kann. Die Veränderung der Anzahl der erfassten Länder geht darauf zurück, dass eine neue Quelle hinzugekommen ist (*World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*), während zwei andere Quellen (*Columbia University's State Capacity Survey* und *Information International's Survey of Middle Eastern Businesspeople*), deren Entstehung jetzt über zwei Jahre zurückliegt, bei der Erstellung des diesjährigen CPI nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Die Nichtbeachtung dieser älteren Umfragen führt dazu, dass folgende Länder nicht mehr im CPI erfasst sind: Afghanistan, die Fidschiinseln, Liberia, Palästina und Somalia. Die Einbeziehung des *CPIA* und die gesteigerte Zahl der im *PERC* untersuchten Länder erlauben es gleichzeitig, folgende Länder neu in den CPI aufzunehmen: Bhutan, Dominica, Grenada, Guinea, Macao, Mauretanien, Ost-Timor, Togo und die Zentralafrikanische Republik.

#### **Welche Länder könnten zukünftig in den CPI aufgenommen werden?**

Länder oder Territorien, für die zwei Datenquellen zur Verfügung stehen, sind: Afghanistan, Antigua und Barbuda, die Bahamas, die Bermudainseln, die Cayman Inseln, Djibuti, die Fidschiinseln, Guinea-Bissau, die Kapverdischen Inseln,

die Komoren, Liberia, die Malediven, Palästina, Puerto Rico, Samoa, Sao Tome & Principe, Somalia, St. Lucia und St.

Vincent & die Grenadien. Für all diese Länder bzw. Territorien fehlt noch mindestens eine Datenquelle, um zukünftig in den CPI aufgenommen zu werden.

Länder oder Territorien, für die nur eine Datenquelle zur Verfügung steht, sind: Andorra, Anguilla, Aruba, Brunei, Französisch-Guayana, Guadeloupe, Kiribati, Liechtenstein, Martinique, die Niederländischen Antillen, Nordkorea, die Salomoneninseln, St. Kitts & Nevis, Tonga, Vanuatu und die Virgin Islands (USA). Für all diese Länder bzw. Territorien sind mindestens zwei weitere Datenquellen nötig, bevor sie in den CPI aufgenommen werden können.

### **Welches sind die Quellen für den CPI?**

Der CPI 2006 umfasst 12 verschiedene Umfragen von neun unabhängigen Institutionen. Transparency International sucht nach zuverlässigem Datenmaterial für den CPI. Transparency International ist immer bestrebt zu gewährleisten, dass nur verlässliche Quellen verwendet, die Umfragen mit absoluter Integrität durchgeführt und nur anerkannte erstklassige Methoden zur Analyse der Umfrageergebnisse angewandt werden. Um im CPI verwendet zu werden, müssen die Daten gut dokumentiert und eine Einschätzung der Verlässlichkeit möglich sein. Alle Quellen müssen eine Rangfolge der erfassten Länder liefern und das Gesamtausmaß der Korruption messen. Diese Anforderungen führen dazu, dass Umfragen, die Korruption mit anderen Fragestellungen verknüpfen, etwa nach der Instabilität des politischen Systems oder nach Nationalismus, keine Berücksichtigung finden.

Die Daten für den CPI werden Transparency International kostenlos zur Verfügung gestellt. Einige Quellen erlauben keine Veröffentlichung der von ihnen zur Verfügung gestellten Daten; andere sind öffentlich zugänglich. Eine detailliertere Beschreibung der Methodologie des CPI, eine ausführliche Liste der verwendeten Quellen sowie weitere Auskünfte zu den in den Untersuchungen gestellten Fragen und der Anzahl der Befragten finden sich unter: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi> oder <http://www.ICGG.org>.

### **Wessen Meinungen sind für die Umfragen herangezogen worden?**

Die vom CPI wiedergegebene Einschätzung ergibt sich aus dem Verständnis von korruptiven Praktiken von Menschen sowohl aus Industrienationen als auch aus Entwicklungsländern. Die Befragungen werden unter Geschäftsleuten und Länderanalysten durchgeführt. Die für den CPI herangezogenen Umfragen verwenden zwei Arten von Samples. Es wurden sowohl in den Ländern ansässige wie auch nicht in den Ländern ansässige Experten befragt. Es ist wichtig, deutlich zu machen, dass die Ansichten beider miteinander korrelieren.

### **Besteht die Gefahr eines Zirkelschlusses?**

Seit seiner ersten Veröffentlichung im Jahr 1995 hat der CPI erheblich an Prominenz und Einfluss gewonnen. Das hat die Befürchtung laut werden lassen, dass die Einschätzungen der befragten Experten von den bisherigen Ergebnissen überschattet werden könnten. Damit ergebe sich das Problem eines Zirkelschlusses. Diese Hypothese wurde durch eine Untersuchungsfrage getestet, die führenden Geschäftsleuten weltweit gestellt wurde. Die Auswertung der 9.000 Antworten hat ergeben, dass das Wissen über den CPI keinen Einfluss darauf hat, ob die Experten in ihren Antworten „mit dem Strom schwimmen“. Das Wissen um den CPI kann die Befragten vielmehr dazu motivieren, sich ihre eigene Meinung zu bilden. Das ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die Gefahr eines Zirkelschlusses bei der derzeit verwendeten Methodik nicht besteht.

### **Hat sich die Methodologie des CPI 2006 geändert?**

Im Vergleich zu vorherigen Untersuchungen hat sich die Methodologie des CPI 2006 leicht geändert. Der CPI berücksichtigt nicht länger Daten aus einem Dreijahresrhythmus, sondern verwendet lediglich Daten aus den letzten beiden Jahren. Somit werden im CPI 2006 nur Daten aus den Jahren 2005 und 2006 verwendet. Der Grund für diesen methodologischen Wechsel ist eine stärkere Konzentration auf aktuelle Daten. Diese Veränderung macht den CPI noch nicht zu einem Instrument, das den Stand der Korruptionsbekämpfung immer zeitnah wiedergeben kann, aber sie verbessert die Möglichkeiten, im Rahmen der

Untersuchung einzelner Länder deren aktuelle Entwicklungen stärker zu verdeutlichen, ohne dass die Messgenauigkeit beeinträchtigt wird.

### **Wie stellt Transparency International die Qualität des CPI sicher?**

Die Methodologie zur Erstellung des CPI wird von einem Beratungsausschuss (*Index Advisory Committee*) überwacht. Dieser setzt sich aus international führenden Experten auf den Gebieten der Korruption, Ökonometrie und Statistik zusammen. Die Mitglieder dieses Ausschusses machen Vorschläge zur Verbesserung des CPI, Transparency International verfügt jedoch über das endgültige Entscheidungsrecht bezüglich der zu verwendenden Methodologie.

### **Interpretation der Ergebnisse des CPI**

#### **Was ist von größerer Bedeutung, der Rang eines Landes oder sein Punktwert?**

Die Rangliste ermöglicht es Transparency International, einen Index zu bilden. Der Punktwert eines Landes ist jedoch ein weit wichtigeres Instrument, um das wahrgenommene Korruptionsniveau eines Landes darzustellen. Der Rang eines Landes kann sich schlicht und ergreifend deshalb ändern, weil neue Länder in den Index aufgenommen oder andere herausgenommen wurden.



### **Ist das Land mit dem niedrigsten Punktwert das korrupteste Land der Welt?**

Nein. Das Land mit dem niedrigsten Punktwert wird nur innerhalb der für den Index untersuchten Länder als am korruptesten wahrgenommen. Auf der Welt gibt es über 200 souveräne Staaten, von denen der CPI 2006 nur 163 umfasst. Der CPI liefert keine Informationen über Länder, die nicht in ihm erfasst werden.

### **Beispiel: Was sagt der CPI 2006 über Haiti aus?**

Laut CPI 2006 wird das Korruptionsausmaß in Haiti am höchsten wahrgenommen. Das bedeutet jedoch nicht, dass Haiti das korrupteste Land ist oder dass die Haitianer die korruptesten Menschen der Welt sind. Korruption ist unbestritten eine der größten Herausforderungen für die Good Governance-Strukturen, die Entwicklung des Landes und die Armutsreduzierung in Haiti. Doch die Mehrheit der Menschen ist in erster Linie Opfer von Korruption. Korruption, begangen von einer Minderheit einflussreicher Persönlichkeiten und begünstigt durch die Fehler von politischen Führern und Institutionen bei der Kontrolle und Bekämpfung von Korruption, bedeutet nicht, dass ein Land oder seine Bevölkerung am korruptesten sind.

### **Können die Daten des CPI 2006 mit denen anderer CPIs verglichen werden?**

In erster Linie bietet der Index eine Momentaufnahme der Eindrücke von Geschäftsleuten und Länderanalysten der vergangenen Jahre. Er konzentriert sich weniger auf jährliche Veränderungen. Die Ergebnisse früherer Jahre sollten anhand der Punktwerte verglichen werden, nicht auf Grundlage des Ranges.

Die jährlichen Veränderungen des Punktwertes eines Landes sind entweder auf eine veränderte Wahrnehmung der Leistung eines Landes oder auf Veränderungen in Sample und Methodologie des CPI zurückzuführen. Der einzig verlässliche Weg, die Punktwerte eines Landes über einen längeren Zeitraum hinweg miteinander vergleichen zu können, besteht darin, die Ergebnisse der einzelnen Umfragen genauer zu analysieren, denn diese können Veränderungen in der Bewertung wiedergeben.

### **Warum gibt es keine größeren Veränderungen im Punktwert eines bestimmten Landes, auch wenn verschärfte oder unterlassene Antikorruptions-Reformen oder kürzlich aufgedeckte Korruptionsfälle festzustellen sind?**

Es ist schwierig, einen CPI Punktwert in kurzer Zeit zu verbessern. Der CPI 2006 basiert auf Daten aus den vergangenen zwei Jahren, diese wiederum beziehen sich auf

Wahrnehmungen, die sich bereits über einen sehr viel länger zurückliegenden Zeitraum gebildet haben. Tatsächliche Veränderungen in der Wahrnehmung von Korruption werden im Index wahrscheinlich erst über einen längeren Zeitraum hinweg sichtbar.

## **Veränderungen im Punktwert zwischen 2005 und 2006**

### **Bei welchen Ländern haben sich die Punktwerte zwischen 2005 und 2006 besonders deutlich verschlechtert?**

Aus den oben genannten Gründen ist es problematisch, Vergleiche von einem zum anderen Jahr zu ziehen. Allerdings kann man, soweit Veränderungen bei den Ergebnissen auf einzelne Quellen zurückverfolgbar sind, vorsichtig gewisse Tendenzen ausmachen. Nennenswerte Beispiele für eine negative Entwicklung sind Brasilien, Israel, Jordanien, Kuba, Laos, die Seychellen, Trinidad & Tobago, Tunesien und die USA. In diesen Ländern lassen sich über die letzten beiden Jahre hinweg tatsächlich Verschlechterungen in der Wahrnehmung von Korruption erkennen.

### **Bei welchen Ländern haben sich die Punktwerte besonders verbessert?**

Mit den gleichen Einschränkungen können auf der Grundlage von Daten aus Quellen, die regelmäßig für die Ausarbeitung des Index verwendet wurden, Verbesserungen im Vergleich zu 2005 für Algerien, Indien, Japan, Lettland, Libanon, Mauritius, Paraguay, Slowenien, die Tschechische Republik, die Türkei und Uruguay festgestellt werden.

## **Verwendung des CPI**

### **Ist der CPI ein verlässliches Instrument für die wahrgenommene Korruption?**

Im Hinblick auf die Wahrnehmung von Korruption ist der CPI ein solides Messinstrument. Als solches ist er häufig von vielen Wissenschaftlern und Analysten getestet und angewandt worden. Seine Verlässlichkeit variiert jedoch von Land zu Land. Angaben über Länder mit einer hohen Zahl von Quellen und mit nur kleinen Unterschieden zwischen den Bewertungen der einzelnen Quellen – was sich in einem niedrigen Vertrauensintervall niederschlägt – sind in ihrer Aussagekraft über Rang und Punktwert verlässlicher; umgekehrt gilt dasselbe.

### **Ist der CPI ein verlässliches Instrument bei der Entscheidung über Entwicklungshilfezahlungen?**

Einige Regierungen haben versucht, mittels Korruptionsindizes zu entscheiden, welche Länder Entwicklungshilfezahlungen erhalten sollen und welche nicht. Transparency International ermuntert nicht dazu, den CPI auf diese Weise zu nutzen. Länder, die als sehr korrupt wahrgenommen werden, sollten nicht dafür bestraft werden. Sie brauchen besondere Hilfe, um der Spirale aus Korruption und Armut zu entkommen. Wenn ein Land als korrupt gilt, aber bereit ist, Veränderungen vorzunehmen, sollte dies ein Anlass für Geldgeber sein, Investitionen zu tätigen, um Korruption systematisch bekämpfen zu können. Wenn Investoren größere Entwicklungsprojekte in als korrupt wahrgenommenen Ländern unterstüt-

zen wollen, sollten sie besonderes Augenmerk auf korruptionsanfällige Bereiche richten und sicherstellen, dass angemessene Kontrollmechanismen eingerichtet werden, um Bestechungsfälle zu vermeiden.

### **Transparency Internationals Kampf gegen Korruption und der CPI**

#### **Wie wird der CPI finanziert?**

Transparency International finanziert seine Arbeit mit Hilfe finanzieller Zuwendungen verschiedener Regierungsagenturen, internationaler Stiftungen und Unternehmen. Ihre finanzielle Mitwirkung ermöglicht die Erstellung des CPI. Zusätzliche Unterstützung für dieses Messinstrument kommt von der Beratungsagentur Ernest & Young. Mit der Akzeptanz von finanziellen Zuwendungen schließt sich Transparency International nicht automatisch der Unternehmenspolitik des Geldgebers an und beteiligt dessen Mitarbeiter nicht am

Management seiner eigenen Projekte. Weitere Informationen zu den Finanzquellen von Transparency International finden sich unter: [http://www.transparency.org/support\\_us](http://www.transparency.org/support_us).

#### **Wo liegt der Unterschied zwischen CPI und dem Global Corruption Barometer (GCB) von Transparency International?**

Der CPI bewertet die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch Experten unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Ländern. Das Globale Korruptionsbarometer, *Global Corruption Barometer* (siehe [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)), erfasst die Einstellungen und Erfahrungen der breiten Öffentlichkeit bezüglich Korruption.

#### **Wo liegt der Unterschied zwischen dem CPI und dem Bribe Payers Index (BPI) von Transparency International?**

Der CPI gibt das Niveau der wahrgenommenen Korruption in einzelnen Ländern wieder. Der BPI hingegen rückt die Neigung von Firmen führender Industrienationen, im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen, in den Mittelpunkt – und bietet damit Aussagemöglichkeit über die Geberseite von Korruption. Der aktuellste Bribe Payers Index wurde im Oktober 2006 vorgestellt. Den Index und weitere Informationen finden Sie hier: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi).

## Literaturverzeichnis

- AFP-Meldung vom 07.07.2003.  
AFP-Meldung vom 10.02.2003.  
AP-Meldung vom 22.12.2004.  
AP-Meldung vom 25.02.2005 BGH III ZR 169/04.  
Bestimmungen der Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) in der Fassung vom 24.07.2002 (BGBl. I S. 2807).  
BfU – Betreuungsgesellschaft für Umweltfragen Dr. Poppe mbH und Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Organised environmental crime in the EU Member States, Kassel 15.05.2003 / abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/environment/crime>.  
BfU – Betreuungsgesellschaft für Umweltfragen Dr. Poppe mbH: Organised crime in the sphere of environment in a few Candidate Countries, Kassel 10.09.2003 / abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/environment/crime>.  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): „Umweltpolitik, Abfallwirtschaft und EU-Erweiterung“, Berlin 2004.  
Busch, Ralf/Iburg, Ulrich: „Umweltstrafrecht“ aus der Reihe „Management, Recht und Umwelt“, Berlin, 2002, Bd. 4.  
DDP-Meldungen vom 13. und 17.05.2004.  
DDP-Meldungen von 18.07.2002 und 03.02.2004.  
Der Spiegel 41/2000, S. 76.  
Deutsche Projekt Union GmbH (Hg.): Keine Entsorgungssicherheit in Deutschland ab 2005, Köln 2003, S. 139.  
Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschussdrucksache 15 (15)190\*\*neu, EU-Abfallverbringungsverordnung, Berlin 2004.  
Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8792 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vom 14.04.2002, Köln 2002, S. 334–335.  
Die Welt vom 04.02.2004.  
Die Welt vom 13.03.2002.  
Die Welt vom 14.03.2002.  
Die Zeit 29/2003 (<http://www.bvse.de/pdfs/217.pdf>).  
Die Zeit 29/2003 (<http://zeus.zeit.de/text/2003/29/Korruption>).  
Die Zeit 12/2002, S. 35.  
Die Zeit online 17/2002.  
Die Zeit vom 14.03.2002, S. 35.  
DPA vom 03.07.2002.  
DPA-Meldung vom 15.01.2003.  
DPA vom 03.06.2004.  
DPA vom 30.09.2004, EUWID 39/2004, S. 6 und 40/2004, S. 13.  
DPA-Meldung vom 15.12.2004.

- Entsorga-Magazin 6/2004, S. 5, 9 und S. 26 ff.  
Entsorga-Magazin 7/2004, S. 24 f.  
Entsorga-Magazin 10/2004, S. 5.  
Erster Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung, Elz 2001  
(<http://www.bmi.bund.de> und <http://www.bmj.bund.de>).  
Europäischer Wirtschaftsdienst – Recycling und Entsorgung (EUWID), 2002–  
2005.  
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.01.2005.  
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.01.2005.  
Frankfurter Rundschau v. 12.05.2004.  
Frankfurter Rundschau v. 17.08.2004.  
Frankfurter Rundschau vom 09.04.2002.  
Frankfurter Rundschau vom 12.04.2002.  
Frankfurter Rundschau vom 10.08.2003.  
Frankfurter Rundschau vom 16.05.2003.  
Hamburger Abendblatt vom 14.06.2002.  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) in der Fassung vom  
25.01.2004 (BGBl. I S. 82).  
Leitfaden des BMU: Abfallwirtschaft und EU-Erweiterung, 2004, S. 14 ff.  
Leyendecker, Hans: Die Korruptionsfälle. Wie unser Land im Filz versinkt. Ham-  
burg 2003.  
Müll und Abfall 1/2005, S. 4.  
Müllmagazin 4/2003, S. 1.  
Müllmagazin 01/2004, S. 6.  
Ost-West-Zeitung „Freitag“ vom 28.03.2002.  
Ost-West-Zeitung „Freitag“ vom 21.11.2003.  
Prognos AG ([www.prognos.com/](http://www.prognos.com/))  
Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht  
vom 27.01.2003.  
Richtlinie über Abfälle 75/442 EWG vom 15.07.1975, novelliert mit Änderungs-  
richtlinie 91/156 EWG vom 18.03.1991.  
Rügemer, Werner: Colonia corrupta. Globalisierung, Privatisierung und Korrup-  
tion im Schatten des Kölner Klüngels. Münster 2002.  
Schaupensteiner, Wolfgang: Wachstumsbranche Korruption „10 Gebote zur Kor-  
ruptionsbekämpfung“ in BKA-Reihe *Polizei + Forschung*, Wiesbaden  
2002.  
SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004, Berlin  
2004 (<http://www.umweltrat.de>).  
Stadtrevue Köln 8/2000.  
Stadtrevue Köln 04/2002, EUWID 6/2004, S. 12.  
Stadtrevue Köln vom 10.06.2002.  
Süddeutsche Zeitung vom 07.03.2002.  
Transparency International's Quarterly Newsletter, December 2003, S. 12  
([www.transparency.de](http://www.transparency.de)).

Umwelt Magazin 12/2003, S. 3.

Umwelt Magazin 3/2004, S. 44 f.

Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes (UBA), „Umweltdelikte 2002“ und  
„Umweltdelikte 2003“, Berlin.

Verordnung über Deponien und Langzeitlager in der Fassung vom 26.11.2002  
(BGBl. I S. 4417).

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes  
(Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BimSchV) vom  
06.01.2004 (BGBl. I S. 2).

Wirtschaftswoche online vom 13.11.2002 ([www.wiwo.de](http://www.wiwo.de)).

Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 6/2004, S. 380.



## **Teil 2**

### **Grenzüberschreitende Abfallverbringung, Strafrecht und Europa – Eine rechtsdogmatische Untersuchung –**

**Prof. Dr. Bernd Hecker (Universität Gießen)  
Prof. Dr. Günter Heine (Universität Bern)**





## A Entwicklungen auf der EU-Ebene (*Bernd Hecker*)

### 1 Einführung

#### 1.1 Rechtstatsächlicher und umweltpolitischer Hintergrund

Die Problematik des grenzüberschreitenden Abfallverkehrs steht schon seit langem auf der Agenda der nationalen und internationalen Umweltpolitik. Grenzüberschreitende Abfallströme sind Ausdruck unterschiedlicher nationaler Aufnahmekapazitäten und Preise sowie differierender Verwertungs- und Beseitigungsstandards.<sup>1</sup> Die an Ländergrenzen nicht gebundene arbeitsteilige Versorgung findet ihr Gegenstück in einer ebensolchen Entsorgung. Vom Grundsatz her stellt dieser Befund innerhalb eines am Binnenmarktziel orientierten Staatenverbunds wie der EU nichts Außergewöhnliches dar. Jedoch tritt der Konflikt zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen gerade bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung besonders deutlich in Erscheinung. Angesichts wachsender wirtschaftlicher Verflechtungen und der Sogwirkung niedrigerer Entsorgungsstandards, die mit kostengünstigeren Entsorgungsmöglichkeiten einhergehen, liegt die große strategische und strukturelle Bedeutung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung für die Abfallwirtschaft auf der Hand.<sup>2</sup> Abfallerzeuger und -besitzer disponieren über ihren Abfall primär nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dass hochwertige und darum teure Entsorgungsvarianten nach Möglichkeit nicht in Anspruch genommen werden, wenn preisgünstigere zur Verfügung stehen, kann als ökonomische Gesetzmäßigkeit gelten. Andererseits beeinträchtigt die Auslandsverbringung globale Steuerungsziele wie etwa den Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen (Art. 174 II S. 2 EGV). Zugleich konterkariert sie die Bemühungen innerstaatlicher Stellen, eine angemessene Entsorgungskapazität im Inland zu schaffen und mit ordnungsrechtlichen und/oder ökonomischen Mitteln eine Politik der Verknappung von Beseitigungskapazitäten zu verfolgen.<sup>3</sup> Da Abfälle nach der Rechtsprechung des EuGH als „Waren“ im Sinne der Art. 28, 29 EGV einzustufen sind<sup>4</sup>, ist die *grenzüberschreitende Zirkulation von Abfällen* Bestandteil der primärrechtlich gewährleisteten *Warenverkehrsfreiheit*.

1 Krieger, in: Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd. II, 1. Tb., 2. Aufl., 2003, § 74 Rn. 1; Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 333 ff.

2 Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 337 ff.; vgl. hierzu auch die nach dem Umweltstatistikgesetz erhobenen statistischen Daten zur grenzüberschreitenden Verbringung genehmigungspflichtiger Abfälle (Export aus und Import nach Deutschland) bis zum Jahre 2004 auf der Homepage des Umweltbundesamtes ([www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)).

3 Weidemann, in: Rengeling (Hg.), EUDUR, Bd. II, 1. Tb., 2. Aufl., 2003, § 70 Rn. 6.

4 EuGH vom 09.07.1992 – Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, 4431 = NVwZ 1992, 871.

Nach Art. 28, 29 EGV sind mengenmäßige Einfuhr- bzw. Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich verboten. Unter „*Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung*“ versteht der EuGH seit seiner im Jahre 1974 geprägten und seither in ständiger Rechtsprechung wiederholten so genannte „Dassonville-Formel“ *jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern*.<sup>5</sup> Gemeinschaftsrechtlich untersagt sind danach zunächst alle diskriminierenden Maßnahmen, d. h. solche Handelsbeschränkungen, die nur für die Wareneinfuhr gelten oder eingeführte Erzeugnisse anders behandeln als einheimische. Sie können nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 30 EGV gerechtfertigt sein. Seit seiner für die gemeinschaftsrechtliche Dogmatik des freien Warenverkehrs wegweisenden Entscheidung in dem Fall „Cassis de Dijon“ geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass auch nicht diskriminierende nationale Vorschriften, die für Inlands- und Importprodukte gleichermaßen gelten, als handelshemmende Maßnahmen im Sinne der „Dassonville-Formel“ angesehen werden können.<sup>6</sup> Handelshemmnisse, die sich im Binnenhandel der Gemeinschaft aus den divergierenden mitgliedstaatlichen Regelungen ergeben, müssen nach Auffassung des EuGH nur insoweit hingenommen werden, als sie notwendig sind, um „*zwingenden Erfordernissen*“ gerecht zu werden, insbesondere einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und dem Verbraucherschutz. Zu den öffentlichen Belangen, die eine Beschränkung des freien Warenverkehrs rechtfertigen können, gehört nach inzwischen gefestigter Rechtsansicht auch der Umweltschutz.<sup>7</sup> Insbesondere gesteht der EuGH zu, dass *Abfälle* eine ganz eigentümliche, *besondere Art von Ware* seien.<sup>8</sup> Deshalb lassen sich abfallspezifische Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit mit kollidierendem Vertragsrecht (insbesondere Art. 174 ff. EGV) grundsätzlich rechtfertigen.<sup>9</sup> Die insoweit maßgeblichen Regelungen hat der europäische Gesetzgeber insbesondere mit der *Verordnung über die Verbringung von Abfällen (VVA)* getroffen (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.1).

5 Grundlegend EuGH vom 11.07.1974 – Rs. C-8/74 (Anwalt des Königs/Dassonville), Slg. 1974, 837 (Rz. 5).

6 Grundlegend EuGH vom 20.02.1979 – Rs. 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), Slg. 1979, 649 (Rz. 8); vgl. hierzu Schütz, JURA 1998, 631 ff.

7 EuGH vom 20.09.1988 – Rs. C-302/86 (Kommission/Dänemark), Slg. 1988, 4607 (Rz. 8 f.); EuGH vom 09.07.1992 – Rs. 2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, 4431 (Rz. 22 ff.); vgl. hierzu Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, S. 127.

8 EuGH vom 09.07.1992 – Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, 4431 (Rz. 30); vgl. hierzu Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3) § 70 Rn. 13 ff.

9 EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler-Chrysler“), Slg. 2001, 9897 ff.; EuGH vom 14.04.2005 – Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), bislang nicht in der amtl. Slg. veröffentlicht; Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, S. 126 ff.; Frenz, URP 2000, 210 ff.; Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74 Rn. 54 ff.; Scherer-Leydecker, NVwZ 1999, 590, 591 f.

Die zunehmende Verknappung inländischer Entsorgungskapazitäten sowie die steigenden Kosten einer aufwendigen Entsorgungstechnik motivieren freilich nicht nur zur Vornahme legaler Formen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, sondern schaffen auch erhebliche Anreize für „schwarze Schafe“, sich unerlaubter Methoden zu bedienen.<sup>10</sup> Man rufe sich nur die Ereignisse nach dem Chemieunfall in Seveso (Italien) im Jahre 1976 in Erinnerung. Ein Reaktor für die Herstellung von Hexachlorophen setzte in erheblichem Umfang polychlorierte Dibenzo-p-dioxine (PCDD) frei. Für die hoch kontaminierten Abfälle aus diesem Unfall konnte in den Folgejahren keine sachgerechte Entsorgungsmöglichkeit gefunden werden. Die gefährlichen Abfälle, verpackt in 41 Fässer, wurden 1982 unkontrolliert abtransportiert und „verschwanden“ zunächst, bis sie nach mehr als halbjähriger, intensiver Suche in Frankreich aufgefunden wurden. Das mit diesem Vorgang einhergehende Medieninteresse und die monatelange Suche nach den Abfällen auch in Deutschland machten der interessierten Öffentlichkeit schlaglichtartig die Risiken und Probleme einer ungenügend kontrollierten grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen deutlich.

Für negative Schlagzeilen sorgte auch der Anfang der 1990er Jahre spielende „Rumänien-Fall“, in dem es um illegale Abfallverbringung aus Deutschland ging.<sup>11</sup> Pflanzenbehandlungsmittel, deren Verfallsdatum abgelaufen war, gelangten illegal nach Rumänien und wurden dort ungesichert auf einer Deponie gelagert, bis sie dort durch Mitarbeiter von Umweltschutzorganisationen entdeckt wurden. Das deutsche Umweltministerium organisierte seinerzeit unter Einsatz hoher Kosten den Rücktransport dieser Abfälle und sorgte für deren gefahrlose Entsorgung im Inland. Einer der größten Giftmüllskandale ereignete sich im Jahre 2006 in der westafrikanischen Republik Elfenbeinküste, wo skrupellose Giftmüllschieber aus Europa stammenden Giftmüll tonnenweise auf einfachen Müllkippen ablagerten. Zehn Menschen sind mittlerweile an den Folgen gestorben, fast 10000 Ivorer leiden nach Angaben der Behörden unter Vergiftungserscheinungen.

Von Staat zu Staat *divergierende Preise und Entsorgungsstandards*<sup>12</sup> bilden zweifellos *kriminogene Faktoren* ersten Ranges.<sup>13</sup> Die Durchsetzung *einheitlicher*

10 Breuer, Der Im- und Export von Abfällen innerhalb der Europäischen Union aus umweltstrafrechtlicher Sicht, 1998, S. 35 f. Vgl. zu den Erscheinungsformen illegaler Abfallverschiebung Teil 1 dieser Studie, Kapitel 1.3.3.3; über weitere spektakuläre Fälle berichten Heine, Strafrecht und „Abfalltourismus“ in: Festschrift für Triffterer, 1996, S. 401, 402 und Pösel, ZUR 1993, 214.

11 Greenpeace-Magazin Heft 4/1992, S. 8 ff. und FAZ vom 17.5.1993; vgl. auch zum „Albanien-Fall“ FAZ vom 01.03.1994, S. 17.

12 So sind am 01.06.2005 in Deutschland die Übergangsfristen der Ablagerungsverordnung vom 20.2.2001 (BGBl. I 2001, 305) abgelaufen mit der Folge, dass nunmehr die Ablagerung unbehandelter Siedlungsabfälle, insbesondere von Hausmüll, verboten ist. Damit nimmt die deutsche Abfallwirtschaft neben Österreich, Dänemark und den Niederlanden eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der EG-Deponierichtlinie ein.

13 Vgl. hierzu Heine, Strafrecht und „Abfalltourismus“ in: Festschrift für Triffterer, 1996, S. 401, 403; Teil 1 dieser Studie, Kapitel 1.4.

*Entsorgungsstandards* in allen EU-Mitgliedstaaten auf einem ökologisch anspruchsvollen Niveau liegt somit nicht nur im Interesse der im EGV festgeschriebenen Steuerungsziele (insbesondere Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt), sondern ist zugleich unverzichtbarer Bestandteil einer umfassenden Präventionsstrategie gegen Abfallwirtschaftskriminalität.<sup>14</sup> Auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sollten deshalb alle *präventiv-administrativen Möglichkeiten* ausgeschöpft werden, um Anreize für illegale transnationale Abfallverbringungen soweit wie möglich zu minimieren. Ein effektives *kriminalstrafrechtliches Instrumentarium* muss diese Maßnahmen ergänzen und flankieren, kann sie aber nicht ersetzen. Da die EG (derzeit) nicht über die Befugnis zur *unmittelbaren* Setzung und Durchsetzung kriminalstrafrechtlicher Regelungen verfügt<sup>15</sup>, ist sie insoweit auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen.<sup>16</sup> In allen Mitgliedstaaten sollte ein annähernd *gleicher strafrechtlicher Mindestschutzstandard* etabliert und ein *gleichermaßen hohes Strafverfolgungsrisiko* für Täter geschaffen werden. Dies wirft die Frage nach den Perspektiven für ein harmonisiertes oder gar supranationales Umweltstrafrecht innerhalb der EU auf (vgl. Teil 2, A, Kapitel 3).

## 1.2 Ökonomischer Hintergrund

Die Übernahmewelle auf dem deutschen Entsorgungsmarkt rollt.<sup>17</sup> Hochspezialisierte Entsorgungsunternehmen sind bestrebt, möglichst die gesamte Wertschöpfungskette von der Abfallsammlung und Beseitigung bis zur Gewinnung der Sekundärrohstoffe zu organisieren. Neueren Schätzungen zufolge liegt der jährliche Gesamtumsatz bei mindestens 40 Milliarden Euro. Diesen Milliardenmarkt teilen sich die kommunale Abfallwirtschaft und mehr als 3.000 private Unternehmen. Die Entsorgung von industriellen und gewerblichen Abfällen ist weitgehend in privater Hand, während für Hausmüllabfälle zur Beseitigung – Restmüll, Sperrmüll und Bioabfall – noch immer die Kommunen verantwortlich sind. Auch sie greifen allerdings in erheblichem Umfang auf private Anbieter zurück. Nur etwa ein Drittel des Hausmülls wird noch von rein kommunalen Unternehmen entsorgt. Etwa ein Zehntel entfällt auf gemischtwirtschaftliche Gesellschaften. Den Rest erledigen private Entsorger. Die Erfassung von Verpackungsmüll, Altglas und Papier wird von der Dualen System Deutschland AG und ihren Konkurrenten organisiert, die ebenfalls kommunale und private Entsorgungspartner beauftragen.

14 Vgl. hierzu die Ausführungen im Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 343 ff.

15 Hecker, *Europäisches Strafrecht (EuStR)*, 2. Aufl., 2007, § 4 Rn. 101 m. w. N.

16 Hecker, *EuStR*, § 7 Rn. 1 ff.

17 Vgl. hierzu und zum Folgenden Bündner, in: FAZ vom 25.10.2005, S. 13.

Zwar hat die vom Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27.09.1994<sup>18</sup> verfolgte Strategie des Vorranges der Abfallvermeidung und -verwertung vor der Beseitigung Wirkung gezeigt. Die anfallenden Abfallmengen sind rückläufig. Andererseits sind die gesetzlichen Anforderungen an die Verwertung bzw. an eine umweltschonende Beseitigung gestiegen. Die TA Siedlungsabfall, die seit dem 01.06.2005 die Deponierung von unbehandeltem Siedlungsabfall verbietet, hat die Entsorgungspreise drastisch in die Höhe getrieben. Rund 30 Millionen Tonnen Restabfall im Jahr müssen nun verbrannt oder biologisch-mechanisch aufbereitet werden.<sup>19</sup> Trotz einer zwölfjährigen Übergangszeit und Investitionen von ca. 25 Milliarden Euro in Müllverbrennungs- und andere Vorbehandlungsanlagen fehlen jedoch noch immer inländische Kapazitäten für etwa 4 Millionen Tonnen Restabfall. Das Defizit wird verursacht durch Gewerbebetriebe und Industrie, die derzeit offenbar immer noch lieber billig entsorgen, anstatt in eine rechtskonforme Entsorgung zu investieren.<sup>20</sup> Vor diesem Hintergrund muss mit einem Anstieg von Abfallexporten aus Deutschland in das EU-Ausland gerechnet werden.<sup>21</sup> Angesichts der noch niedrigen Entsorgungsstandards und relativ niedriger Entsorgungspreise richtet sich der Blick in diesem Zusammenhang insbesondere auf die neuen EU-Beitrittsstaaten (vgl. Teil 2, A, 2.3.6). Dort sind noch Investitionen in erheblichem Umfang nötig, um den Anforderungen des europäischen Umweltrechts innerhalb der vereinbarten Übergangsfristen gerecht zu werden.<sup>22</sup>

---

18 KrW-/AbfG (BGBl. I 1994, 1354); vgl. hierzu Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), § 70 Rn. 1 ff.

19 Vgl. hierzu die Broschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltpolitik, Siedlungsabfallentsorgung 2005*, S. 18.

20 Vgl. hierzu die Broschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltpolitik, Siedlungsabfallentsorgung 2005*, S. 21.

21 Vgl. hierzu die Broschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltpolitik, Siedlungsabfallentsorgung 2005*, S. 29.

22 Vgl. hierzu die Broschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa*, S. 4 ff.

## 2 Bestehendes Rechtsinstrumentarium zur Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme

### 2.1 Kurzüberblick mit Exkurs zu den Rechtsquellen und Charakteristika der Gemeinschaftsrechtsordnung – Abgrenzung zur PJZS

Das aus einer Vielzahl nationaler, europäischer und internationaler Rechtsvorschriften zusammengesetzte Abfall(wirtschafts)recht gehört zu den am stärksten ausdifferenzierten Gebieten des Umweltrechts.<sup>23</sup> Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, der in erheblichem Umfang in *völkerrechtliche* und *supranationale (europarechtliche) Regelungen* eingebettet ist (vgl. die folgende Übersicht):

- Basler Übereinkommen vom 22.03.1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BÜ)<sup>24</sup>;
- OECD-Ratsbeschluss C(2001)107 vom 21.05.2002 über die Kontrolle von grenzüberschreitender Verbringung von Abfällen zur Verwertung<sup>25</sup>;
- Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA)<sup>26</sup>;
- Verordnung der Kommission Nr. 801/2007 vom 06.07.2007 zur Verbringung „Grüner Abfälle“ (Anhänge III und IIIA der VVA) zur Verwertung in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt<sup>27</sup>;
- Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen vom 30.09.1994<sup>28</sup>;
- Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG) vom 19.07.2007<sup>29</sup>;
- Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle vom 05.04.2006<sup>30</sup>
- Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12.12.1991 über gefährliche Abfälle<sup>31</sup>
- Entscheidung der Kommission 200/532/EG vom 03.05.2000 über ein Abfallverzeichnis<sup>32</sup>

23 Vgl. nur Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, S. 346.

24 ABIEG 1993 Nr. L 39, 1.; BGBl. I 1994, 771; II 1994, 2703.

25 Beschluss des OECD-Rates C(2001)107/endgültig zur Änderung des Beschlusses C(92)39 endgültig über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung, zuletzt geändert mit Beschluss C(2005)141.

26 ABIEG 2006 Nr. L 190, 1.

27 ABIEG 2007 Nr. L 179, 6.

28 BGBl. I 1994, 2771.

29 BGBl. I 2007, S. 1462.

30 ABIEG 2006 Nr. L 114, 9.

31 ABIEG 1991 Nr. L 337, 20, zuletzt geändert durch Art. 21 I VO (EG) 166/2006 vom 18.01.2006 (ABIEG 2006 Nr. L 33, 1).

32 ABIEG 2000 Nr. L 226, 3.

Die Bundesrepublik Deutschland ist sowohl Vertragsstaat des Basler Übereinkommens, der OECD als auch Mitgliedstaat der Europäischen Union. Daraus ergibt sich, dass sowohl die Regelungen des Basler Übereinkommens (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.2.1), des OECD-Ratsbeschlusses über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen zur Verwertung (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.2.2), als auch die Regelungen der EU zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.1) auf nationaler Ebene umzusetzen sind.

- Exkurs zu den Rechtsquellen und Charakteristika der Gemeinschaftsrechtsordnung<sup>33</sup>:

Bekanntlich verfügt die Europäische Gemeinschaft (EG) nicht über eine souveräne Staatlichkeit mit unbegrenzter Rechtsetzungsgewalt. Vielmehr erfolgt die Kompetenzaufteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten nach dem *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung* (vgl. Art. 5 I, 7 I, 249 I EGV). Danach wird die EG nur innerhalb der Grenzen der ihr zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Das Einzelermächtigungsprinzip legt fest, dass die EG-Organe für jeden Rechtsakt eine ausdrückliche oder zumindest im Wege der Auslegung nachweisbare Ermächtigungsgrundlage im EGV benötigen. Das Primärrecht bildet mithin Grundlage und Rahmen der EG-Rechtsetzungsgewalt, steckt aber zugleich auch deren Grenzen ab.

Die Rechtsquellen der Gemeinschaftsrechtsordnung unterteilt man in *primäres* und *sekundäres Gemeinschaftsrecht*. An der Spitze der gemeinschaftsrechtlichen Normenhierarchie steht das primäre Gemeinschaftsrecht, das die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften einschließlich Anlagen, Anhänge sowie Protokolle und Rechtsquellen gleichen Ranges umfasst. Alle primärrechtlichen Rechtsakte stehen auf derselben hierarchischen Ebene. Das geschriebene Primärrecht wird ergänzt durch ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht in Form allgemeiner Rechtsgrundsätze, deren Existenz von Art. 288 II EGV vorausgesetzt wird. Das *Primärrecht gilt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar* und genießt gegenüber dem nationalen Recht *Anwendungsvorrang*, d. h., in gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereichen werden nationale Regelungen verdrängt.<sup>34</sup> Dem nationalen Recht wird damit nicht etwa (wie verfassungswidrigen Gesetzen in Deutschland) die Wirksamkeit abgesprochen – es ist lediglich unanwendbar. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts hat also zur Folge, dass nationale Behörden und Gerichte bei der Rechtsanwendung unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht vollziehen und mit Gemeinschaftsrecht unvereinbares nationales Recht unangewendet lassen müssen.

Das *Sekundärrecht* umfasst die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane, die aufgrund und nach Maßgabe der Gemeinschaftsverträge erlassen worden sind. In Art. 249 II – V EGV sind die nachfolgend erläuterten Rechtsakte aufgeführt:

<sup>33</sup> Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden Hecker, EuStR, § 4 Rn. 54 ff., 59 ff., 61 ff. m. w. N.

<sup>34</sup> Vgl. zur Bedeutung des Vorrangprinzips im Strafrecht Hecker, EuStR, § 9 Rn. 10 ff.



*Verordnungen* (Art. 249 II EGV) sind unmittelbar gültig und in allen EU-Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich, ohne dass es nationaler Umsetzungsmaßnahmen bedürfte. Damit sind die so genannte „*Durchgriffswirkung*“ der Verordnung und ihre unmittelbare Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten primärrechtlich festgeschrieben. Aufgrund ihrer abstrakt-generellen Regelungswirkung kommt dieser Form des Gemeinschaftsrechts Rechtssatzqualität zu. Die Verordnung wird deshalb auch als „Europäisches Gesetz“ bezeichnet.

*Richtlinien* (Art. 249 III EGV) binden die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichenden Ziele, überlassen den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Sie müssen entsprechend den einzelstaatlichen Verfahren in nationales Recht umgesetzt werden. Art. 249 III EGV geht somit von einem zweistufigen Verfahren aus. Durch den Erlass der Richtlinie wird zunächst ein direktes Pflichtenverhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten als Richtlinienadressat hergestellt. In einem zweiten Schritt müssen die Mitgliedstaaten durch nationale Maßnahmen dafür sorgen, dass die inhaltlichen Zielvorgaben der Richtlinie effektiv umgesetzt werden. Die *Umsetzung der Richtlinienvorgabe* kann in Form eines *nationalen Legislativaktes* (Gesetz, Rechtsverordnung), aber auch im Wege einer *richtlinienkonformen Interpretation* bestehender innerstaatlicher Rechtsvorschriften erfolgen, soweit dies Rechtsdogmatik und nationales Verfassungsrecht zulassen.<sup>35</sup>

*Entscheidungen* (Art. 249 IV EGV) sind als konkret-individuelle Regelungen – vergleichbar einem deutschen Verwaltungsakt bzw. einer Allgemeinverfügung – für die Empfänger rechtlich verbindlich. Sie bedürfen daher keiner Umsetzung durch nationale Rechtsakte. Entscheidungen werden in der Regel von der Kommission erlassen und können an Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen gerichtet sein.

*Empfehlungen und Stellungnahmen* (Art. 249 V EGV) sind zwar gem. Art. 249 V EGV nicht verbindlich. Sie entfalten aber eine mittelbare Rechtswirkung insofern, als sie bei der Auslegung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Gerichte und Behörden zu beachten sind.

Als so genannte „*ungekennzeichnete Rechtshandlungen*“ oder „*Akte sui generis*“ bezeichnet man solche Handlungsformen der Gemeinschaftsorgane, die außerhalb des in Art. 249 EGV normierten Handlungskanons liegen. Zu denken ist insbesondere an Beschlüsse, Entschließungen, Aktionen oder Programme. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Organisations- und Gestaltungsakte, Absichts- oder Selbstverpflichtungserklärungen. Rechte und Pflichten für außerhalb der EG-Organe stehende Personen werden durch diese Akte nicht begründet.

---

<sup>35</sup> Vgl. hierzu Hecker, EuStR, § 10 Rn. 1 ff.

Die Rechtsquellen der Gemeinschaftsrechtsordnung sind strikt abzugrenzen von den Handlungsformen der (intergouvernementalen) *dritten Säule der EU* (Politzeiliche und Justizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten gem. Art. 29 ff. EUV)<sup>36</sup>:

- gegenseitige Unterrichtung und Konsultation im Rat (Art. 34 I EUV);
- einstimmige Annahme gemeinsamer Standpunkte, durch die das Vorgehen der EU in einer gegebenen Frage bestimmt wird (Art. 34 II lit. a EUV);
- einstimmige Annahme von Rahmenbeschlüssen<sup>37</sup> zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 34 II lit. b EUV). Diese sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (da sie nicht unmittelbar wirksam sind, bedürfen sie der Umsetzung in nationales Recht);
- einstimmige Annahme von Beschlüssen für jeden anderen Zweck, der mit den Zielen dieses Titels (PJZS) in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Rechtsangleichung. Die Beschlüsse sind verbindlich und nicht unmittelbar wirksam. Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 34 III EUV i. V.m. Art. 205 II EGV) Maßnahmen an, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind (Art. 34 II lit. c EUV);
- einstimmige Erstellung von Übereinkommen, die der Rat den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten sie, sobald sie von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen wurden, für diese Mitgliedstaaten in Kraft. Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen werden im Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Vertragsparteien angenommen (Art. 34 II lit. d EUV).

## 2.2 Völkerrecht

### 2.2.1 Basler Übereinkommen (BÜ)

Nach nur 18 Monaten Verhandlung im UN-Rahmen wurde am 22.03.1989 das Basler Übereinkommen (BÜ)<sup>38</sup> über die Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung unterzeichnet, das am 05.05.1992 in Kraft getreten und heute<sup>39</sup> von 170 Staaten ratifiziert ist. Auch

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Hecker, EuStR, § 5 Rn. 71.

<sup>37</sup> Der EuGH bejaht in einem neueren Urteil eine Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Strafrechts und nähert insoweit die Funktion des Rahmenbeschlusses derjenigen der Richtlinie an; vgl. EuGH NJW 2005, 2839 („Pupino“); vgl. hierzu Hecker, EuStR, § 10 Rn. 79 ff.

<sup>38</sup> ABIEG 1993 Nr. L 39, 1; BGBl. I 1994, 771; II 1994, 2703.

<sup>39</sup> Stand: 09/2007 ([www.basel.int/ratif/convention.htm](http://www.basel.int/ratif/convention.htm)).

die EG trat dieser völkerrechtlichen Konvention mit Beschluss des Rates vom 01.02.1993 bei.<sup>40</sup> Im BÜ ist der globale rechtliche Rahmen kodifiziert, innerhalb dessen sich europäische und nationale Regelungen über grenzüberschreitende Abfallverbringung bewegen müssen. Das BÜ machte sich nicht etwa das von Entwicklungsländerseite geforderte Konzept eines generellen Exportverbots zu Eigen, sondern folgte vielmehr der moderaten Position des „pic“-Prinzips („prior informed consent“), welches auf Notifizierungs- und Genehmigungsvorbehalte setzt.<sup>41</sup> Die Anhänger dieser Position verwiesen auf erzielbare wirtschaftliche und ökologische Gewinne aus der grenzüberschreitenden Verbringung ungefährlicher und verwertungsfähiger Abfälle. Das „pic“-Konzept ist von der Grundidee geleitet, grenzüberschreitende Abfallverbringungen einzudämmen und nur unter bestimmten sachlichen und verfahrenstechnischen Voraussetzungen zuzulassen. Die vorrangige Zielsetzung des BÜ besteht darin, gefährliche Abfälle grundsätzlich in demjenigen Staat zu entsorgen, in dem sie erzeugt wurden. Soweit eine grenzüberschreitende Abfallverbringung als grundsätzlich zulässig erachtet wird, soll diese weltweit einer wirksamen Überwachung und Kontrolle unterworfen werden.<sup>42</sup> Der Weg des Abfalls soll vom Ursprung bis zu seiner umweltschonenden Entsorgung verfolgt werden, so dass Abfälle nicht mehr einfach „verschwinden“ oder unsachgemäß entsorgt werden können. Das BÜ dient also nicht etwa dem Zweck, einen Weltmarkt für Abfälle zu schaffen, sondern zielt vielmehr darauf ab, dem grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen enge Fesseln bis hin zu Totalverboten aufzuerlegen.<sup>43</sup> Diese Zielsetzung wirkt auch für das europäische Abfallverbringungsrecht prägend. Das Übereinkommen ist kein statisches Gebilde, sondern auf kontinuierliche Fortentwicklung angelegt. Anstöße für die Weiterentwicklung des internationalen Abfallverbringungsrechts können von institutionalisierten regelmäßigen Vertragsstaatenkonferenzen, dem Sekretariat und den einzelnen Vertragsstaaten ausgehen. Änderungen des BÜ – man denke exemplarisch an partielle absolute Verbringungsverbote, neue Begriffsbestimmungen oder an die Aufstellung neuer Positiv- und Negativkataloge von Abfällen – sind auf einer Tagung der Konferenz der Vertragsparteien zu beschließen, bedürfen jedoch wegen ihres völkerrechtlichen Charakters der Ratifikation und rechtlichen Umsetzung in den Vertragsstaaten.

Abweichend von seinem Titel schließt das BÜ auch Haushaltsabfälle und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen ein, da auch von vermischten Abfällen wie Hausmüll eine latente Gefahr ausgehen kann.<sup>44</sup> Gefährliche Abfälle

40 Hinweis: Die EU ist als solche im Gegensatz zur EG keine eigenständige internationale Organisation und verfügt weder über völkerrechtliche noch über innerstaatliche Rechts- und Handlungsfähigkeit (Hecker, EuStR, § 4 Rn. 103 m. w. N.).

41 Winter, DVBl 2000, 657.

42 Kemmler/Steinbacher, in: Rürup/Schneider (Hg.), Umwelt und Technik in den Europäischen Gemeinschaften, Teil I: Die grenzüberschreitende Entsorgung von Abfällen, 1993, S. 26; te Heesen, Abfallverbringung ohne Grenzen, 2003, S. 14 ff.

43 Krieger (Teil 2, A, Fn. 1) § 74 Rn. 6 m. w. N.

44 Krieger (Teil 2, A, Fn. 1) § 74 Rn. 5 m. w. N.

sind durch die Anhänge I und III charakterisiert, die durch eine am 06.11.1998 in Kraft getretene Liste von Abfällen näher konkretisiert werden. Diese Liste zerfällt in einen Teil A (Anhang VIII), der gefährliche Abfälle aufführt, und einen Teil B (Anhang IX), der bestimmte Abfälle ohne entsprechendes Gefährdungspotenzial auflistet, welche nicht dem Anwendungsbereich des BÜ unterfallen.

Im Einzelnen sieht das BÜ vor, die Ein- und Ausfuhr sowie die Durchfuhr gefährlicher Abfälle nur dann zu erlauben, wenn alle vom Transport betroffenen Staaten informiert wurden und der Abfallverbringung zugestimmt haben (Art. 6 und 4 XI BÜ). Gänzlich ausgeschlossen bleibt nach Art. 4 V BÜ der Export in Staaten, welche dieser Konvention nicht zugestimmt haben. Ebenso ist durch die zuständigen Behörden die Ausfuhr in solche Staaten nicht zu gestatten, die ein Importverbot verhängt haben oder in denen eine umweltgerechte Entsorgung der Abfälle nicht gewährleistet erscheint (Art. 4 IX Buchst. a-e BÜ). Konventionswidrige Abfallverbringungen sind gem. Art. 4 IV BÜ unter Strafandrohung zu stellen. Bei *gescheiterten* oder *illegal durchgeführten Abfallexporten* (Art. 9 I BÜ) besteht seitens des Abfallexporteurs, des Erzeugers oder (subsidiär) des Exportstaates nach Art. 9 II BÜ eine *Rückführungsverpflichtung* in den Exportstaat, wenn auf anderem Wege keine den Bestimmungen dieser Konvention und denen des Empfängerstaates gemäße Entsorgung gewährleistet werden kann. Diese so genannte „Staatshaftung für gescheiterte oder illegale Verbringungen“ verstärkt den Druck auf die beteiligten Staaten, die Regelungen des Übereinkommens strikt anzuwenden.<sup>45</sup> Die in Art. 20 BÜ verankerten Instrumente zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Einhaltung des Übereinkommens verdienen insoweit Erwähnung, als Entscheidungen des dort in Bezug genommenen Internationalen Gerichtshofs oder des Schiedsgerichts auf die Rechtsprechung des EuGH zum europäischen Abfallverbringungsrecht ausstrahlen können.

### 2.2.2 OECD-Entscheidung betreffend die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen

Der *Ratsbeschluss der OECD* (Organisation for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)<sup>46</sup> *über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen zur Verwertung* vom 30.3.1992<sup>47</sup> trug der Tatsache Rechnung, dass sich das BÜ seinem Gegenstand nach auf gefährliche Abfälle, Haushaltsabfälle und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen bezieht und damit alle anderen Abfälle aus seinem Anwendungsbereich ausnimmt.<sup>48</sup> Da das BÜ bis zu der vierten

45 Szelinski, in: Schimmelpfeng/Zubiller/Engler (Hg.), Der Europäische Abfallkatalog, 1996, S. 3.

46 Die OECD ist eine internationale Organisation, die sich zu einem Forum wirtschaftlicher Zusammenarbeit der 29 wichtigsten Industriestaaten der Welt entwickelt hat; vgl. hierzu nur Herdegen, Europarecht, 8. Aufl., 2006, § 1 Rn. 11; Oppermann, Europarecht, 3. Aufl., 2005, § 3 Rn. 2 ff.

47 OECD-Council C (92) 39/Final vom 06.04.1992.

48 Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74 Rn. 10 m. w. N.

Vertragsstaatenkonferenz keine praktikable Unterscheidung zwischen gefährlichen und ungefährlichen Abfällen ermöglichte, sondern im wesentlichen nur abstrakte Unterscheidungskriterien nannte, bestand die wichtigste Funktion des Ratsbeschlusses in der Ziehung solcher Grenzlinien. Mit dem Inkrafttreten der Anhänge VIII und IX zum BÜ am 6.11.1998 hat sich dies geändert. Folgerichtig modifiziert die OECD-Entscheidung C (2001) 107 die Ursprungsentscheidung. Anhang 3 der modifizierten Entscheidung verweist nun auf Anhang IX des BÜ, Anhang 4 auf die Anhänge II und VIII des BÜ. Kernstück der OECD-Entscheidung ist ein zweigeteiltes Überwachungsverfahren. Abfälle, die zur Verwertung bestimmt sind und die aufgrund ihrer stofflichen Zusammensetzung keine Gefahrenmerkmale des BÜ aufweisen, ergeben sich aus Anhang 3. Sie werden dem „grünen Kontroll-Verfahren“ zugeordnet und dürfen dementsprechend wie normale Güter grenzüberschreitend transportiert werden. Abfälle, die Gefahrenmerkmale des BÜ aufweisen, sind in Anhang 4 gelistet und dem „bernsteinfarbenen Kontroll-Verfahren“ zugewiesen. Diese Abfälle werden bei ihrer grenzüberschreitenden Verbringung einem strengen Kontrollreglement unterworfen. Insbesondere sind sie in ein der eigentlichen Verbringung vorgeschaltetes Notifikationsverfahren eingebunden, an dem alle betroffenen Staaten beteiligt sind. Die EG hat das ursprüngliche Ampellistensystem der OECD und den Grundsatz der freien Verbringbarkeit „grün“ gelisteter Abfälle zum Zwecke der Verwertung in die neue VVA übernommen.

## 2.3 Europarecht

### 2.3.1 Verordnung über die Verbringung von Abfällen

In der EU wurde das BÜ durch die Verordnung (EWG) 259/93 des Rates vom 01.02.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen (Abf-VerbrVO) umgesetzt, die am 09.02.1994 in Kraft trat.<sup>49</sup> Sie wurde mit Wirkung ab 12.07.2007 aufgehoben und durch die bereits im Juni 2006 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA)<sup>50</sup> ersetzt. Die VVA ist die umfassendste Kodifizierung europäischer Regelungen über die grenzüberschreitende Abfallverbringung. Sie schreibt – differenzierend nach Art der Abfälle, des Bestimmungslandes und des Verbringungszwecks – verschiedene Verfahren vor, die bei dem grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen zu beachten sind. In bestimmten Konstellationen verbietet sie eine grenzüberschreitende Abfallverbringung. Innerhalb der EU wird den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, die Verbringung zu verbieten bzw. bestimmte Einwände vorzubringen.

49 ABIEG 1993 Nr. L 30, 1.

50 ABIEG 2006 Nr. L 190, 1, vgl. hierzu Klafki, DVBl 2007, 870.

### 2.3.2 Ermächtigungsgrundlage und Bedeutung der VVA

Nach Auffassung des EuGH wird die VVA zu Recht auf die gemeinschaftsrechtliche *Umweltkompetenznorm des Art. 175 EGV* (ex-Art. 130 s EGV) und nicht etwa auf die der Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts dienende Ermächtigungsgrundlage des Art. 95 EGV (ex-Art. 100 a EGV) gestützt.<sup>51</sup> Zwar lässt sich nicht leugnen, dass die VVA Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Wettbewerbsposition der Anbieter von Entsorgungsleistungen entfaltet. Der EuGH stellt jedoch entscheidend darauf ab, dass sich die Verordnung im Hinblick auf ihre Zielsetzung und ihren Inhalt in den Rahmen der von der Gemeinschaft verfolgten Umweltpolitik einfügt und *nicht primär* darauf gerichtet ist, *den freien Verkehr von Abfällen innerhalb der EU zu verwirklichen*. Die von der Verordnung entfaltete Harmonisierungswirkung betrifft die Gründe, die zu einem Verbringungsverbot führen können, nicht dagegen den Umlauf der Abfälle. Die Folgen für die Abfallzirkulation sind nur Reflexe der gemeinschaftlichen Umweltpolitik.<sup>52</sup> Wenn damit als gerichtlich geklärt gilt, dass die VVA nicht Handels-, sondern Umweltpolitik gestalten will, so muss dieser Befund auch auf die europäischen Grundfreiheiten, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV) ausstrahlen. Denn die Dimension der Freiheitsgewährung ist in einem von gemeinschaftsrechtlichem Umweltrecht geprägten Rahmen begrenzter als in einem nicht regulierten oder durch Binnenmarkttrichtlinien harmonisierten Bereich.<sup>53</sup> Der Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung unterliegt dementsprechend einer zwar nicht beliebigen, aber weitaus stärkeren Reglementierung (Verbringungsverbote und -beschränkungen) als etwa der binneneuropäische Verkehr mit Lebensmitteln.<sup>54</sup>

### 2.3.3 Anwendungsbereich der VVA

Die neue VVA weist gegenüber der früheren AbfVerbrVO sieben Titel mit 64 Artikeln (zuvor acht Titel mit 44 Artikeln) sowie neun Anhänge (zuvor fünf) auf. Die überarbeiteten Notifizierungs- und Begleitformulare (Anhänge IA und IB) sind nun direkter Bestandteil der Verordnung. Titel I regelt – neben zentralen Begriffsbestimmungen – den Anwendungsbereich der Verordnung. Dieser orientiert sich – insbesondere im Hinblick auf den Abfallbegriff sowie die Begriffe „Beseitigung“ und „Verwertung“ – an der Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle vom 05.04.2006.<sup>55</sup> *Abfälle* sind nach der von

51 EuGH vom 28.06.1994 – Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, 2857, 2874.

52 EuGH vom 28.06.1994 – Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, 2857, 2282 ff. (Rz. 24 ff.); bestätigt von EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134, 135.

53 EuGH vom 14.12.2004 – Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Rz. 48 ff. (nicht in der amtl. Slg.); Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74 Rn. 15.

54 EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler-Chrysler“), Slg. 2001, 9897 ff.; Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), § 70 Rn. 7; vgl. zur Bedeutung der Warenverkehrsfreiheit im Lebensmittelrecht Streinz, in: Lebensmittelrechts-Handbuch (Stand: Januar 2007), Einleitung Rn. 10 ff.

55 ABIEG 2006 Nr. L 114, 9.

Art. 2 Nr. 1 VVA übernommenen Begriffsbestimmung des Art. 1 I Buchst. a) RL 2006/12/EG *alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.*<sup>56</sup> Die VVA erstreckt sich damit nicht nur auf gefährliche, sondern auf *alle Arten von Abfällen*, auch wenn für diese (teilweise) differenzierende Regelungen gelten.<sup>57</sup> Hierzu gehören auch *Abfallgemische*, die in einer so genannte Konditionierungsanlage untereinander und/oder mit anderen Stoffen (z. B. Sägespänen) vermischt und dabei hinsichtlich ihrer physikalischen und chemischen Eigenschaften (z. B. zum Zwecke der Erzeugung von Ersatzbrennstoff) „vergleichmäßig“ werden.<sup>58</sup>

Eine höchst bemerkenswerte Innovation stellt die *Kollisionsregel des Art. 28 VVA* dar. Diese Bestimmung stellt klar, dass bei möglichen Beurteilungsdifferenzen der zuständigen Behörden bezüglich der Einstufung von Stoffen als Abfall und ihrer Gefährlichkeit sowie der Einstufung bestimmter Maßnahme als Verwertung oder Beseitigung das jeweils strengste Regelungsregime – freilich unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – zur Anwendung gelangt. So sind Stoffe im Zweifel – wenn zwischen den Behörden kein Einvernehmen erzielt werden kann – als Abfall, Abfälle als gefährlich und eine Entsorgungsmaßnahme als Beseitigung einzustufen. Diese Regelung soll zwar nur für die Zwecke dieser Verordnung gelten und lässt die Rechte der Betroffenen auf eine gerichtliche Klärung der Differenzen unberührt. Angesichts der langen Dauer von Verfahren vor dem EuGH dürften mit dem von einer Behörde geltend gemachten Vetorecht jedoch vielfach irreversible Fakten geschaffen werden.

Die VVA findet auf jede *grenzüberschreitende* Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft Anwendung (Art. 1 II Buchst. a)–d) VVA). Die *Abfallverbringung zwischen den Mitgliedstaaten* mit oder ohne Durchführ durch

56 Der EuGH hat entschieden, dass auch Stoffe und Gegenstände, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind, selbst dann wenn sie Gegenstand von Handelsverträgen oder Handelsnotierungen sind, unter den Abfallbegriff fallen können; vgl. EuGH vom 25.06.1997 – Rs. C-224/95 (Tombesi u.a), Slg. 1997, 3561 (Rz. 54); EuGH vom 28.03.1990 – Rs. C-206/88 und C-207/88 (Vesesso und Zanetti), Slg. 1990, 1461 (Rz. 8). Zu den Irrungen und Wirrungen um den europäischen Abfallbegriff vgl. Dieckmann, ZUR 1995, 169, 171; Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, S. 347 ff.; Fluck, DVBl 1995, 537; Gassner, NVwZ 1998, 1148; Herbert, NVwZ 2007, 617; Lenz/Ebsen, EWS 2003, 345; Versteyl, EuZW 2000, 585.

57 Radioaktive Abfälle werden jedoch nicht von der VVA erfasst. Für die Verbringung dieser Abfälle statuiert § 5 Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle in das oder aus dem Bundesgebiet vom 27.07.1998 (AtAV; BGBl. I 1998, 1918) eine Genehmigungspflicht; vgl. zu der strafrechtlichen Relevanz der AtAV im Zusammenhang mit § 326 II StGB die Ausführungen in Teil 2, B, Kapitel 3.1.

58 Es ist Sache der Mitgliedstaaten, durch Statuierung von Vermischungsverboten unerwünschten Vermischungen Einhalt zu gebieten. Dem Export oder Import verbotswidrig vermischter Abfälle kann ein Verbringungseinwand nach Art. 12 I Buchst. b) VVA (ex-Art. 7 IV Buchst. a) 2. Spiegelstrich AbfVerbrVO) entgegen gehalten werden; vgl. hierzu Kropp, NVwZ 2003, 430, 433. Im Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen wird eine gesetzliche Getrennthaltungspflicht gefordert, um vorhandenen Anreizen zu abfallwirtschaftlich nicht sinnvoller Erzeugung von Mischabfällen entgegenzuwirken; vgl. BT-Drs. 14/8792, S. 355 ff.



Drittstaaten ist Gegenstand des Titels II (Art. 3–32 VVA), der streng zwischen dem Verbringungszweck – *Beseitigung* oder *Verwertung* – unterscheidet.<sup>59</sup>

### 2.3.4 Beseitigung und Verwertung von Abfällen

Die Abgrenzung zwischen Beseitigung und Verwertung von Abfällen ist nicht nur für die Bestimmung der Entsorgungszuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sondern auch für die Verbringung von Abfällen in andere EU-Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung.<sup>60</sup> Nach ihrem Art. 1 II Buchst. a)-d) gilt die VVA für die Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft. In Titel II (Art. 3–32 VVA) ist die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten geregelt. Auch unter der neuen VVA gilt der Grundsatz, dass der Abfallexport dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und behördlichen Zustimmung unterliegt (Art. 3 I Buchst. a) und b) VVA). Wenn die Verbringung von *Abfällen zur Beseitigung* in Rede steht, haben die innerstaatlich zuständigen Behörden wesentlich weitergehende Möglichkeiten, die grenzüberschreitende Verbringung zu unterbinden und dadurch dem Prinzip der vorrangigen Beseitigung von Abfällen im Inland gerecht zu werden. Bei der Verbringung von *Abfällen zur Verwertung* steht ihnen dagegen ein weniger einschneidendes Einwendungsregime zur Verfügung. Der EuGH hat ausgeführt, dass in der unterschiedlichen Behandlung von zur Beseitigung und zur Verwertung bestimmten Abfällen die unterschiedliche Rolle zum Ausdruck gelange, die jede dieser beiden Abfallarten bei der Entwicklung der Umweltpolitik der Gemeinschaft zu spielen habe.<sup>61</sup> Zur Umsetzung des Vorrangs der Abfallverwertung und zur „Stimulierung dieser Verwertung in der gesamten Gemeinschaft“ habe der Gemeinschaftsgesetzgeber vorgesehen, dass ein freier Verkehr derartiger Abfälle zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke ihrer Verwertung möglich sein müsse. Die *richtige Zuordnung des Verbringungszwecks* ist somit zentrale Voraussetzung für die korrekte Anwendung der VVA.

Das geschriebene Gemeinschaftsrecht gibt keine präzise Antwort auf die Abgrenzungsfrage. Art. 2 Nr. 4 und 6 VVA verweisen auf die Begriffsbestimmungen der RL 2006/12/EG. Nach Art. 1 I Buchst. e) RL 2006/12/EG umfasst die „Beseitigung“ alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren. Hierzu gehört z. B. die Ablagerung in oder auf dem Boden (D1), Behandlung im Boden (D2), Verpressung in Bohrlöcher (D3), Einleitung in ein Gewässer (D6) oder Verbrennung an Land

<sup>59</sup> Für rein innerstaatliche Vorgänge bestimmt Art. 33 I VVA, dass die Mitgliedstaaten in ihrem Zuständigkeitsbereich geeignete Regelungen für die Überwachung und Kontrolle der Abfallverbringung festzulegen haben, wobei der Kohärenz zwischen nationalem Recht und europäischem Abfallverbringungsrecht Rechnung zu tragen ist.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu Klafki, Rechtsfragen der Abfallverbringung innerhalb der Europäischen Union – Lösungen für die Unterscheidung zwischen Beseitigungs- und Verwertungsabfällen unter besonderer Berücksichtigung der energetischen Verwertung, 2006, passim; ders., DVBl 2007, 870.

<sup>61</sup> EuGH vom 25.06.1998 – Rs. C-203/96 (Dusseldorf u. a.), Slg. 1998, 4705, 4124 (Rz. 33).



oder auf See (D10/11). Nach Art. 1 I Buchst. f) RL 2006/12/EG umfasst die „Verwertung“ alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren. Exemplarisch zu nennen sind die Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung (R1), Rückgewinnung oder Regenerierung von Lösemitteln (R2), Regenerierung von Säuren oder Basen (R6). Eine exakte Abgrenzung der Verbringungs-zwecke ist schwierig und stellt die Rechtsanwender vor beträchtliche Auslegungsprobleme. Für die von der RL 2006/12/EG legal definierten und von der VVA übernommenen Zentralbegriffen gilt der Grundsatz der einheitlichen Auslegung und Anwendung.<sup>62</sup> Die letztverbindliche Definitionsmacht steht daher dem EuGH und nicht etwa den nationalen Behörden und Gerichten zu. Den Mitgliedstaaten obliegt im Lichte des Prinzips der Gemeinschaftstreue (Art. 10 EGV) eine Pflicht zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung und Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsvorgaben.<sup>63</sup>

### 2.3.4.1 Judikatur des EuGH

Einige Urteile des EuGH aus jüngster Zeit haben die Frage der Abgrenzung von Verwertungs- und Beseitigungsvorgängen zumindest einer vorläufigen Klärung näher gebracht:

- (1) In der Rs. C-6/00 (ASA/BMU) hatte der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens über die Auslegung der AbfVerbrVO im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden *Verbringung von Rückständen der Abfallverbrennung zur Sicherungseinlagerung* in einem ehemaligen Salzbergwerk zu entscheiden.<sup>64</sup> Die österreichische Abfall Service AG (ASA) beabsichtigte, aufbereitete Schlacken und Aschen aus der Müllverbrennung nach Deutschland zu verbringen, wo diese in einem ehemaligen Salzbergwerk zur Sicherung von Hohlräumen eingebracht werden sollten. Die Abfallverbringung wurde nach den Vorschriften der AbfVerbrVO den zuständigen Behörden in Österreich und Deutschland notifiziert, wobei die ASA als Verwendungszweck die Verwertung der Abfälle i. S. v. Anhang II B R 5 der RL 75/442/EWG angab. Während das Regierungspräsidium Stuttgart für die deutsche Seite keine Einwendungen gegen die geplante Abfallverbringung erhob, bewertete der österreichische Bundesumweltminister die beabsichtigte Behandlung als Abfallbeseitigung und machte einen Verbringungseinwand geltend. Klärungsbedürftig war somit, ob es sich bei der verfahrensgegenständlichen Abfallverbringung um Verwertung oder Beseitigung von Abfällen handelt. Der EuGH stufte die Sicherungseinlagerung in ein Bergwerk nicht zwingend als Abfallbeseitigung ein. Jedenfalls sei dann eine Verwertung anzunehmen, wenn der Hauptzweck der

62 Vgl. hierzu nur Bothe/Spengler, *Rechtliche Steuerung von Abfallströmen*, 2001, S. 70 ff.

63 Vgl. hierzu Hecker, *EuStR*, § 10 Rn. 1 ff.

64 EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), *Slg.* 2002, 1961 = *NVwZ* 2002, 579; hierzu Begemann, *NJW* 2002, 2613; Groß, *EuR* 2003, 146; Schink, *UPR* 2003, 121.

Lagerung darin bestehe, eine „sinnvolle Aufgabe“ – vorliegend die Sicherung des Bergwerks vor Einstürzen – zu erfüllen, wodurch andere Materialien ersetzt werden. Die stoffliche Beschaffenheit bzw. Gefährlichkeit des Abfalls sowie das Erfordernis einer Vorbehandlung stehe der Annahme eines Verwertungsvorganges nicht entgegen.

- (2) Um die geplante *Ausfuhr deutscher Sonderabfälle in belgische Zementwerke* ging es in dem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland in der Rs. C-228/00.<sup>65</sup> Unterschiedliche Abfälle (u. a. Lack- und Farbschlämme, Destillationsrückstände und Lösemittel) sollten in belgischen Zementhöfen verbrannt werden und dort bis zu einem Drittel der ansonsten eingesetzten Primärenergie ersetzen. Mehrere deutsche Länderbehörden widersprachen dem Export mit dem Hinweis, dass es sich hierbei nicht um eine energetische Verwertung, sondern um eine Beseitigung von Abfällen handle, die aufgrund des Näheprinzips in Deutschland zu erfolgen habe. Zur Begründung verwies die deutsche Seite darauf, dass von einer Verwertung nach R1 des Anhangs II B der RL 75/442/EWG nur dann ausgegangen werden könne, wenn die einzelnen Abfälle einen Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg aufwiesen und die Anlage über einen Feuerungswirkungsgrad von mindestens 75 % verfüge. Auch dürfe der Schadstoffgehalt der einzelnen Abfälle bestimmte Schadstoffgrenzen nicht überschreiten. Die deutschen Behörden ordneten deshalb eine Abfallbeseitigung im Inland („Verbrennung an Land“ oder „Verbrennung auf See“) an. Die Kommission sah jedoch das Verfahren R1 als zutreffend an und erhob Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland. Der EuGH stellte in seinem Urteil fest, dass der Einsatz von Abfällen in Zementwerken eine energetische Verwertung nach R1 des Anhangs II B der RL 75/442/EWG darstelle, soweit das Verfahren im Wesentlichen dazu diene, die Abfälle für einen „sinnvollen Zweck, nämlich die Energieerzeugung“ einzusetzen und dadurch die sonst für diesen Zweck verwendete Primärquelle ersetzt werde. Abfälle seien dann ein Mittel der Energieerzeugung, wenn durch die Verbrennung mehr Energie erzeugt als verbraucht werde und der Energieüberschuss tatsächlich genutzt werde. Hinsichtlich der von den deutschen Behörden herangezogenen Kriterien zur Abgrenzung zwischen Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung (Heizwert, geringe Schadstoffbelastung) stellte der EuGH fest, dass die Mitgliedstaaten zwar befugt seien, eigene Abgrenzungskriterien festzulegen. Diese müssten aber im Einklang mit den Anhängen II A und II B der RL 75/442/EWG stehen, was vorliegend nicht der Fall und daher unzulässig sei.

<sup>65</sup> EuGH vom 13.02.2003 – Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, 1439 = NVwZ 2003, 455; hierzu Kropp, NVwZ 2003, 430; Petersen, NVwZ 2004, 34; Reese, ZUR 2003, 217; Schoch, DVBl 2004, 69.

- (3) Um einen vergleichbar gelagerten Sachverhalt ging es in dem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Luxemburg in der Rs. C-458/00.<sup>66</sup> *Hausmüll aus Luxemburg sollte in die Straßburger Müllverbrennungsanlage* verbracht, dort verbrannt und die hierdurch erzeugte Wärme energetisch genutzt werden. Die Luxemburger Behörden widersprachen der Verbringung, die nach ihrer Ansicht ein Beseitigungsverfahren nach D10 des Anhanges II A der RL 75/442/EWG darstelle, und zwar unabhängig davon, ob die erzeugte Wärme genutzt werde oder nicht. Der EuGH folgte nicht dem Vortrag der Kommission, die die geplante Verbrennung der Abfälle in der Straßburger Müllverbrennungsanlage als Verwertungsmaßnahme einstufte, sondern bestätigte die Rechtmäßigkeit der Einstufung als Beseitigungsmaßnahme. Unter Rückgriff auf seine im Urteil Rs. C-228/00 dargelegten Kriterien stellte er fest, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um eine Verwertungsmaßnahme handle, da der Hauptzweck der Abfallverbrennung nicht in der Energieerzeugung bestehe. Die Rückgewinnung der durch die Verbrennung erzeugten Wärme stelle lediglich einen Nebeneffekt dar. Der Hauptzweck der Verbrennung von Hausmüll in einer Müllverbrennungsanlage könne allerdings dann in der Verwertung gesehen werden, wenn z. B. der Betrieb einer Müllverbrennungsanlage ohne die Versorgung mit Abfällen unter Verwendung einer Primärenergiequelle hätte fortgesetzt werden müssen oder der Anlagenbetreiber den Erzeuger oder Besitzer dieser Abfälle für deren Lieferung hätte bezahlen müssen. Hierzu habe die Kommission allerdings nichts vorgetragen.

### 2.3.4.2 Leitlinien zur Abgrenzung des Verbringungs Zwecks

Die oben genannten Urteile verdeutlichen das Spannungsverhältnis zwischen Förderung der grenzüberschreitenden Verwertung einerseits und Absicherung der Versorgungsautarkie andererseits. Zusammenfassend lassen sich aus der Judikatur des EuGH folgende Leitlinien zur Abgrenzung des Verbringungs Zwecks aufstellen<sup>67</sup>:

1. Eine Abfallbehandlung kann rechtlich immer nur einheitlich entweder als Verwertung oder als Beseitigung eingestuft werden.
2. Sollen Abfälle nach ihrer Verbringung mehreren aufeinander folgenden Behandlungen unterzogen werden, so ist für die rechtliche Einstufung des Ver-

<sup>66</sup> EuGH vom 13.2.2003 – Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, 1553 = NVwZ 2003, 457; hierzu Kropp, NVwZ 2003, 430; Petersen, NVwZ 2004, 34; Reese, ZUR 2003, 217; Schink, UPR 2003, 121; Schoch, DVBI 2004, 69.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, S. 363 f.; Klafki, Rechtsfragen der Abfallverbringung innerhalb der Europäischen Union – Lösungen für die Unterscheidung zwischen Beseitigungs- und Verwertungsabfällen unter besonderer Berücksichtigung der energetischen Verwertung, 2006, passim.

bringungszwecks (Verwertung oder Beseitigung) der erste Vorgang maßgeblich, der nach der Verbringung stattfindet.<sup>68</sup>

3. Die Verbrennung von Abfällen stellt eine Verwertung dar, wenn erstens der Hauptzweck der Verbrennung der Energieerzeugung dient und dadurch eine Primärenergiequelle ersetzt wird, zweitens durch die Verbrennung der Abfälle mehr Energie erzeugt und zurück gewonnen wird, als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird, wobei zumindest ein Teil der gewonnenen Energie tatsächlich zu nutzen ist (in Form von Verbrennungswärme oder nach Umwandlung in Form von Elektrizität) und drittens der größere Teil der Abfälle bei dem Vorgang verbraucht und der größere Teil der freigesetzten Energie zurück gewonnen und genutzt werden.
4. Der Hauptzweck der Verbringung von Abfällen zwecks Verbrennung in einer Abfallbeseitigungsanlage besteht in der Regel nicht in der Verwertung, sondern in der Beseitigung der Abfälle mit der Konsequenz, dass den Behörden der beteiligten Staaten die Befugnis zur Geltendmachung von Einwänden gegen die Verbringung nach Maßgabe der VVA zusteht. Zwar soll im Sinne der Ressourcenschonung ein relativ weiter Verwertungsbegriff forciert werden, andererseits soll dieser jedoch offensichtlich nicht die Hausmüllverbrennung erfassen, da ansonsten das Nähe- und Autarkieprinzip ausgehöhlt würde.

### 2.3.5 Notifizierungsverfahren

Dem Notifizierungsverfahren der VVA unterliegen *Abfälle zur Beseitigung* und *Abfälle zur Verwertung* (Art. 3 I Buchst. a) und b) VVA). Nach einem zweistufigen Afallklassifizierungssystem werden die Abfälle nach ihrem jeweiligen Gefährdungspotenzial einer Grünen oder Gelben Liste zugeordnet. Die frühere „Rote Liste“ der alten AbfVerbrVO entfällt (diese Abfälle wurden überwiegend in die „Gelbe Liste“ aufgenommen). Diese Listen besitzen nur im Rahmen der Verbringung von Abfällen zu Verwertungszwecken Bedeutung (Teil 2, A, Kapitel 2.3.5.2). In Entsprechung zum jeweiligen Risikograd variiert die Dichte des rechtlichen Kontrollregimes. Zur Gelben Liste (Anhang IV einschließlich der in den Anhängen II und VIII des BÜ aufgeführten Abfälle) gehören z. B. Abfälle, die in erheblichem Umfang hochgefährliche Stoffe wie PCB oder Asbest bzw. giftige Metalle, organische oder anorganische Stoffe enthalten (einschließlich z. B. Abwasserschlamm und Hausmüll). Zur Grünen Liste (Anhang III) ungiftige Abfälle, wie z. B. Schrott, Bruchglas, Kunststoff-, Papier- und Textilabfälle.

<sup>68</sup> So explizit EuGH vom 03.04.2003 – Rs. C-116/01 („SITA EcoService“), Slg. 2003, 2969 (Rz. 45 f.); vgl. hierzu Schoch, DVBl 2004, 69, 72.

### 2.3.5.1 Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten

Anwendungsbereich der VVA	Notifizierungspflicht	Zustimmungs- erfordernis	Erhebung von Einwänden
<p>Sie findet auf jede <i>Verbringung</i> von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft Anwendung (Art. 1 II).</p> <p>Erfasst sind <i>alle Abfälle</i> i. S. d. Art. 1 I Buchst. a) RL 2006/12/EG, d. h. alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.</p>	<p><b>Ja</b> (Art. 3 I Buchst. a, 4)</p> <p>Beabsichtigt die notifizierende Person (Art. 2 Nr. 15) zur Beseitigung bestimmte Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu verbringen, so notifiziert sie dies vorher der zuständigen Behörde am Versandort (Art. 4). Diese übermittelt die Notifizierung der zuständigen Behörde am Bestimmungs- und ggf. Durchfuhrort und setzt den Notifizierenden hiervon in Kenntnis (Art. 7).</p>	<p><b>Ja</b> (Art. 3 I Buchst. a, 9)</p> <p>Die Verbringung darf erst erfolgen, nachdem die notifizierende Person von den zuständigen Behörden am Bestimmungs-, Versand- und Durchfuhrort die Zustimmung dazu erhalten hat (Art. 9). Die zuständigen Behörden müssen innerhalb von 30 Tagen nach Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die Behörde am Bestimmungsort entscheiden, ob sie die Verbringung mit oder ohne Auflagen genehmigen oder Einwände gem. Art. 11 erheben. Werden innerhalb der 30-Tage-Frist keine Einwände erhoben, so gilt eine stillschweigende Genehmigung der für die Durchfuhr zuständigen Behörde als erteilt (Art. 9 I S. 2).</p>	<p><b>möglich</b></p> <p>Einwände können auf die abschließend normierten Gründe des Art. 11 I Buchst. a)–j) gestützt werden. Dieser Artikel eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen generell (im Wege nationaler Gesetzgebung) oder im Einzelfall (im Wege einer behördlichen Entscheidung) zu untersagen. Besondere Bedeutung kommt hierbei den Grundsätzen der Entsorgungsaufartkie, der Entsorgungsnähe und des Vorranges der Verwertung vor der Beseitigung zu.</p>

#### (1) Notifizierungssystem

In Bezug auf zur Beseitigung bestimmte Abfälle sieht die VVA ein recht detailliert ausgestaltetes Notifizierungssystem – eine spezielles Genehmigungsverfahren – vor, das die Erfassung und Kontrolle jeder grenzüberschreitenden Abfallverbringung gewährleisten soll. Jeder Verbringungsverfahren zum Zwecke der Abfallbeseitigung ist der zuständigen Behörde am Versandort schriftlich zu notifizieren (Art. 4 VVA). Ist die Notifizierung nach Art. 4 II Nr. 2 VVA ordnungsgemäß ausgeführt worden, so behält die zuständige Behörde am Versandort eine Kopie der Notifizierung und übermittelt die Notifizierung der zuständigen Behörde am Bestimmungsort mit Kopien an die für die Durchfuhr zuständige(n) Behörde(n) und setzt den Notifizierenden hiervon in Kenntnis (Art. 7 I VVA).

Zur Notifizierung verpflichtet sind Personen, die beabsichtigen, Abfälle zu verbringen oder verbringen zu lassen, also insbesondere der Abfallerzeuger oder – wenn dies nicht möglich ist – der Händler bzw. Makler oder der Abfallbesitzer (Art. 2 Nr. 15 VVA). Die Notifizierung muss alle Zwischenschritte der Verbringung vom Versandort bis zum endgültigen Beseitigungsort umfassen (Art. 4 Nr. 6 VVA). Sie erfolgt mit Hilfe eines einheitlichen Notifizierungs- und Begleitformulars (Anhänge IA und IB), den die notifizierende Person bei der zuständigen Behörde am Versandort erhält (Art. 4 Nr. 1 VVA). Der Begleitschein enthält Angaben zum Ursprung, zur Zusammensetzung und Menge der zur Beseitigung bestimmten Abfälle, zu Vorkehrungen in Bezug auf Strecken und Versicherung für Schäden, die Dritten entstehen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Transportsicherheit und zum Beseitigungsverfahren. Er gibt außerdem den Empfänger der Abfälle, den Standort der Beseitigungsanlage sowie die Art und Geltungsdauer der Genehmigung für den Betrieb der Anlage an. Aus den Angaben muss sich ergeben, ob die Anlage über eine angemessene technische Ausstattung verfügt, damit die betreffenden Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt beseitigt werden können.

Jede notifizierungspflichtige Verbringung von Abfällen muss Gegenstand eines Vertrags zwischen dem Notifizierenden und dem Empfänger über die Verwertung oder Beseitigung der notifizierten Abfälle sein (Art. 5 I VVA). Der Vertrag umfasst die Verpflichtung erstens des Notifizierenden zur Rücknahme der Abfälle gemäß Art. 22 und 24 II, falls die Verbringung oder die Verwertung oder Beseitigung nicht in der vorgesehenen Weise abgeschlossen wurde oder illegal erfolgt ist (Art. 5 III Buchst. a) VVA), zweitens des Empfängers zur Verwertung oder Beseitigung der Abfälle gemäß Art. 24 III, falls ihre Verbringung illegal erfolgt ist (Art. 5 III Buchst. b) VVA) und drittens der Anlage zur Vorlage einer Bescheinigung gemäß Art. 16 Buchst. e) darüber, dass die Abfälle gemäß der Notifizierung und den darin festgelegten Bedingungen sowie den Vorschriften dieser Verordnung verwertet oder beseitigt wurden (Art. 5 III Buchst. c) VVA).

## (2) Zustimmungserfordernis

Die Verbringung von Abfällen zur Beseitigung darf erst erfolgen, nachdem die notifizierende Person von den zuständigen Behörde am Bestimmungs-, Versand- und Durchfuhrort die schriftliche Zustimmung dazu erhalten hat (Art. 9 I VVA). Die zuständigen Behörden verfügen nach der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort gemäß Art. 8 über eine Frist von 30 Tagen, um in Bezug auf die notifizierte Verbringung schriftlich eine mit Gründen versehenen Entscheidungen (Zustimmung mit oder ohne Auflagen bzw. Erhebung von Einwänden) zu treffen. Werden innerhalb der genannten Frist keine Einwände erhoben, so gilt eine stillschweigende Genehmigung der für die Durchfuhr zuständigen Behörde als erteilt.

### (3) Illegale Abfallverbringung und Sanktionierungsgebot

Nach Art. 2 Nr. 35 VVA ist eine *Abfallverbringung illegal*, wenn sie

- a) ohne Notifizierung an alle betroffenen zuständigen Behörden gemäß dieser Verordnung erfolgt;
- b) ohne die Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden gemäß dieser Verordnung erfolgt;
- c) mit einer durch Fälschung, falsche Angaben oder Betrug erlangten Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden erfolgt;
- d) in einer Weise erfolgt, die den Notifizierungs- oder Begleitformularen sachlich nicht entspricht;
- e) in einer Weise erfolgt, die eine Verwertung oder Beseitigung unter Verletzung gemeinschaftlicher oder internationaler Bestimmungen bewirkt;
- f) den Art. 34, 36, 39, 40, 41 und 43 widerspricht;
- g) in Bezug auf eine Verbringung von Abfällen im Sinne des Art. 3 II und IV dadurch gekennzeichnet ist, dass die Abfälle offensichtlich nicht in den Anhängen III, IIIA oder IIIB aufgeführt sind oder Art. 3 IV verletzt wurde oder die Verbringung der Abfälle auf eine Weise geschieht, die dem in Anhang VII aufgeführten Dokument sachlich nicht entspricht.

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 50 I VVA verpflichtet, Verstößen gegen diese Verordnung mit *wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen* zu begegnen. Diesem Sanktionierungsgebot trägt das deutsche Recht durch den Straftatbestand des § 326 II StGB und den Bußgeldkatalog des § 18 AbfVerbrG (ggf. i. V. m. § 1 AbfVerbrBußVO) Rechnung (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.1).

### (4) Genehmigungsvoraussetzungen

Die zuständigen Behörden am Bestimmungs-, Durchfuhr- und Versandort erteilen ihre Zustimmung nur, wenn sie keine Einwände erheben. Einwände der Behörden am Bestimmungs- und Versandort können nur auf die abschließend normierten Gründe des Art. 11 I Buchst. a) bis k) VVA gestützt werden. Für die Behörde am Durchfuhrort gilt das Einwendungsregime des Art. 11 II VVA. Art. 11 VVA eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen generell (im Wege nationaler Gesetzgebung) oder im Einzelfall (im Wege einer behördlichen Entscheidung) zu untersagen. Im Einzelnen sind folgende Einwände zu unterscheiden:

- Art. 11 I Buchst. a) VVA nennt die Grundsätze der *Entsorgungsausautarkie*, der *Entsorgungsnähe* und des *Vorranges der Verwertung vor der Beseitigung*. Entsorgungsausautarkie bedeutet, dass primär der einzelne Staat für die Last der Entsorgung der auf seinem Gebiet entstandenen Abfälle verantwortlich ist. Entsor-



gungsnähe bedeutet, dass die Abfälle möglichst in der Nähe ihres Anfallortes entsorgt werden sollen. Während der auf die Mitgliedstaaten bezogene Autarkiegrundsatz Unter- und ggf. auch Überkapazitäten entgegenwirken und eine gesicherte Entsorgungsinfrastruktur gewährleisten soll, enthält das Näheprinzip eine regionale Optimierungskomponente und verleiht dem Verursacher- und Ursprungsprinzip des Art. 174 II EGV Ausdruck.<sup>69</sup> Der Rückgriff auf das Prinzip des Verwertungsvorranges erscheint nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich geeignete Verwertungskapazitäten zur Verfügung stehen. Die nach Art. 11 I Buchst. a) VVA erhobenen Einwände müssen mit den vom EuGH konkretisierten Vorgaben der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. EGV) in Einklang stehen.<sup>70</sup> Nach der Judikatur des EuGH gestattet es das Einwendungsregime des Art. 11 I Buchst. a) VVA (ex-Art. 4 III Buchst. a) AbfVerbrVO) einem Mitgliedstaat nicht, die Ausfuhr von Abfällen zur Beseitigung mit der Begründung zu verbieten, die Beseitigung in dem Bestimmungsort entspreche nicht dem eigenen umweltrechtlichen Standard.<sup>71</sup> Die (frühere) Sonderabfallverordnung des Landes Baden-Württemberg, nach der im Falle der grenzüberschreitenden Abfallverbringung eine Zuweisung nur erteilt werden durfte, wenn die Abfälle entsprechend dem deutschen Umweltrecht entsorgt werden sollten, genügte somit nicht den Kriterien der AbfVerbrVO. Es handelte sich hierbei nämlich um eine generelle Verbringungsbeschränkung, die nur zulässig ist, wenn sie der Umsetzung des Prinzips der Nähe oder des Vorrangs der Verwertung oder des Grundsatzes der Beseitigungsautarkie dient. Eine mitgliedstaatliche Regelung, die generell die Verbringung von der Einhaltung der Anforderungen des nationalen Rechts abhängig macht, dient aber keinem dieser drei Prinzipien und ist deshalb nicht mit der AbfVerbrVO vereinbar.

- Art. 11 I Buchst. b) VVA eröffnet den Behörden des Versand-, Bestimmungs- und Durchfuhrortes die Möglichkeit, gegen die geplante Abfallverbringung mit Gründen versehene Einwendungen zu erheben, wenn die Verbringung nicht gemäß den *einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit* erfolgt.
- Nach Art. 11 Buchst. c) bzw. d) VVA kann ein Verbringungseinwand darauf gestützt werden, dass sich die notifizierende Person oder der Empfänger wegen *illegaler Verbringungen* oder anderer rechtswidriger Handlungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes *verurteilt wurde* oder bei früheren Verbringungen wiederholt die Art. 15 und 16 nicht eingehalten hat.
- Ein Verbringungseinwand kann gem. Art. 11 I Buchst. e) VVA erhoben werden, wenn der Mitgliedstaat sein *Recht nach Art. 4 I BÜ* wahrnehmen möchte,

69 Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74 Rn. 44 m. w. N.; Winter, DVBl 2000, 657, 663.

70 Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, S. 364.

71 EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler-Chrysler“), Slg. 2001, 9897; vgl. hierzu Versteyl, NVwZ 2002, 565.



die Einfuhr von gefährlichen Abfällen oder von in Anhang II dieses Übereinkommens genannten Abfällen zu verbieten.

- Nach Art. 11 I Buchst. f) VVA kann der Verbringung entgegengehalten werden, dass sie gegen internationale Übereinkommen verstößt, die von einem oder mehreren betroffenen Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft geschlossen wurden.
- Weiterhin können mit Gründen versehene Einwände nach Art. 11 I Buchst. g)-j) VVA vom Versand- oder Bestimmungsstaat erhoben werden, um dem Grundsatz der Entsorgungsautarkie, des Näheprinzips oder Abfallbewirtschaftungsplänen sowie bestimmten gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzstandards zur Durchsetzung zu verhelfen.

Die oben genannten Einwendungstatbestände eröffnen den Mitgliedstaaten weit reichende Möglichkeiten, die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen zur Beseitigung zu verhindern. Insbesondere steht es ihnen im Rahmen der Entsorgungsautarkie offen, Teile der Abfallentsorgung im Wege der Eigenvornahme zu organisieren. Sie sind hierzu aber nicht verpflichtet.<sup>72</sup> Das Konzept der VVA impliziert somit eine Abkehr von dem Grundsatz der offenen Grenzen im Abfallbereich.<sup>73</sup>

### 2.3.5.2 Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten

Abfallarten	Notifizierungspflicht	Zustimmungs- erfordernis	Erhebung von Einwänden
Grüne Liste ( <b>Anhänge III, IIIA und IIIB</b> ), ungefährliche Abfälle, wie z. B. Schrott, Bruchglas, Keramik-, Kunststoff-, Papier- und Textilabfälle.	<b>entfällt</b> (Art. 3 II, IV) Es ist ein einheitlichen Begleitdokument (Anhang VII) gem. Art. 18 mitzuführen (Informationspflicht). Beachte Übergangsvorschriften gem. Art. 63 VVA für fünf neue Mitgliedstaaten	<b>entfällt</b> Beachte Übergangsvorschriften gem. Art. 63 VVA für fünf neue Mitgliedstaaten	<b>entfällt</b> Beachte Übergangsvorschriften gem. Art. 63 VVA für fünf neue Mitgliedstaaten

<sup>72</sup> Winter, DVBl 2000, 657, 664.

<sup>73</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, S. 365; Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74 Rn. 55 ff.

Abfallarten	Notifizierungspflicht	Zustimmungs- erfordernis	Erhebung von Einwänden
<p><b>Gelbe Liste (Anhang IV einschließlich der Anhänge II und VIII BÜ)</b>, gefährliche Abfälle, z. B. solche, die in erheblichem Umfang Stoffe wie PCB oder Asbest bzw. giftige Metalle, organische oder anorganische Stoffe enthalten.</p>	<p><b>Ja</b> (Art. 3 I Buchst. b) Die Abfallverbringung ist von der notifizierenden Person (Art. 2 Nr. 15) der zuständigen Behörde am Versandort zu notifizieren (Art. 4). Diese übermittelt die Notifizierung der zuständigen Behörde am Bestimmungs- und ggf. Durchfuhrort und setzt den Notifizierenden hiervon in Kenntnis (Art. 7).</p>	<p><b>Ja</b> (Art. 3 I Buchst. a) Die Verbringung darf erst erfolgen, nachdem die notifizierende Person von den zuständigen Behörden am Bestimmungs-, Versand- und Durchfuhrort die Zustimmung dazu erhalten hat (Art. 9). Die zuständigen Behörden müssen innerhalb von 30 Tagen nach Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die Behörde am Bestimmungsort entscheiden, ob sie die Verbringung mit oder ohne Auflagen genehmigen oder Einwände gem. Art. 12 erheben. Werden innerhalb der 30-Tage-Frist keine Einwände erhoben, gilt eine stillschweigende Genehmigung der für die Durchfuhr zuständigen Behörde als erteilt (Art. 9 I S. 2).</p>	<p><b>Möglich</b> (Art. 12) Die zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort können innerhalb einer Frist von 30 Tagen Einwände gem. Art. 12 erheben.</p>

(1) Abfälle der Grünen Liste

Das Verfahren der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen unterscheidet sich je nach dem, ob es sich um Abfälle der Grünen oder Gelben Liste handelt. Abfälle, die in der Grünen Liste (Anhänge III, IIIA und IIIB) aufgeführt und zur Verwertung bestimmt sind, unterliegen gem. Art. 3 II und IV VVA grundsätzlich nicht dem in der VO vorgesehenen Kontrollverfahren. Im innergemeinschaftlichen Verkehr ist lediglich ein Begleitdokument (Anhang VII) mit den Angaben nach Art. 18 VVA erforderlich. Notifizierungsverfahren und Sicherheitsleistung entfallen. Die dadurch geschaffene Mobilität entspricht der von Art. 28 ff. EGV garantierten freien Verkehrsfähigkeit sonstiger Waren, die nicht dem Abfallrecht unterliegen.

(2) Abfälle der Gelben Liste

Das Verfahren der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen der Gelben Liste (Anhang IV einschließlich der Anhänge II und VIII BÜ) entspricht

nach Art. 3 I Buchst. b), 4, 9 VVA dem Verfahren, das auch für Beseitigungsabfälle gilt (Notifizierungs- und Zustimmungserfordernis). Das Einwendungsregime bestimmt sich nach Art. 12 VVA. Im Unterschied zu den zur Beseitigung bestimmten Abfällen (Art. 11 I VVA) sind generelle Ein- und Ausfuhrbeschränkungen nicht möglich. Nach Art. 12 I Buchst. a)-k) VVA können die zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort mit Gründen versehene Einwendungen nur erheben, wenn

- (1) die geplante Verbringung oder Verwertung nicht im Einklang mit der Richtlinie 2006/12/EG, insbesondere den Art. 3, 4, 7 und 10 der genannten Richtlinie stehen würde;
- (2) die Abfallverbringung nicht gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit erfolgt;
- (3) die geplante Verbringung oder Verwertung nicht im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften im Versandstaat betreffend die Abfallverwertung stehen würde, auch dann, wenn die geplante Verbringung Abfälle betreffen würde, die zur Verwertung in einer Anlage bestimmt sind, deren Standards für die Behandlung dieser bestimmten Abfälle weniger streng sind als im Versandstaat, wobei die Notwendigkeit eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes zu beachten ist (vgl. die Ausnahmen in Art. 12 I Buchst. c), i-iii VVA);
- (4) der Notifizierende oder der Empfänger in der Vergangenheit wegen illegaler Verbringungen oder anderer rechtswidriger Handlungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes verurteilt wurde;
- (5) der Notifizierende oder die Anlage bei früheren Verbringungen wiederholt die Artikel 15 und 16 nicht eingehalten hat;
- (6) die Verbringung gegen internationale Übereinkommen verstößt, die von einem betroffenen Mitgliedstaat oder der Gemeinschaft geschlossen wurden;
- (7) der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten keine Verwertung rechtfertigen;
- (8) die verbrachten Abfälle zur Beseitigung und nicht zur Verwertung bestimmt sind (sog. „Scheinverwertung“<sup>74</sup>, d. h. die fälschliche Notifizierung von Abfällen zur Beseitigung als Abfälle zur Verwertung);
- (9) die Abfälle in einer Anlage behandelt werden sollen, die unter die Richtlinie 96/61/EG fällt, aber nicht die besten verfügbaren Techniken im Sinne des

<sup>74</sup> Winter, DVBl 2000, 657, 664.

Art. 9 IV 4 der genannten Richtlinie in Übereinstimmung mit der für die Anlage erteilten Genehmigung anwendet;

- (10) die betreffenden Abfälle nicht im Einklang mit verbindlichen Umweltschutzstandards für Verwertungsverfahren oder verbindlichen gemeinschaftsrechtlichen Verwertungs- oder Recyclingverpflichtungen behandelt werden, und zwar auch in den Fällen, in denen befristete Ausnahmen gewährt werden;
- (11) die betreffenden Abfälle nicht nach Abfallbewirtschaftungsplänen behandelt werden, die gemäß Art. 7 der Richtlinie 2006/12/EG erstellt wurden, um die Einhaltung verbindlicher Verwertungs- und Recyclingverpflichtungen des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.

In der Rechtssache C-277/02 hatte der EuGH zu entscheiden, ob die zuständige Behörde am Versandort im Rahmen eines Einwandes im Notifizierungsverfahren geltend machen kann, dass eine geplante grenzüberschreitende Verbringung von schadstoffbelasteten Abfällen (konkret ging es um Altholz) in eine Produktionsanlage (hier: in ein italienisches Spanplattenwerk) keine umwelt- und gesundheitsverträgliche bzw. schadlose Verwertung darstelle.<sup>75</sup> Hierzu hatte das OVG Rheinland-Pfalz durch Beschluss vom 3.7.2002 dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob die AbfVerbrVO einen solchen Einwand überhaupt zulasse und wenn ja, ob dieser Einwand neben der Behörde des Bestimmungsortes auch der Behörde am Versandort zustehe. Außerdem war danach gefragt worden, ob die Versandortbehörde bei der Beurteilung der Verbringung die im Versandstaat geltenden Standards zugrunde legen darf. Hierzu hat der EuGH ausgeführt, ex-Art. 7 IV 4 Buchst. a), 1. Spiegelstrich AbfVerbrVO i. V. m. Art. 4 Abfallrahmenrichtlinie 75/442/EWG (entspricht Art. 12 I Buchst. a) VVA i. V. m. Art. 4 RL 2006/12/EG) erlaube es den zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort, nicht nur solche Einwände gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen zu erheben, die an die Beförderung der Abfälle anknüpfen würden, sondern auch solche, die die vorgesehene Verwertungsmaßnahme betreffen. Bei der Beurteilung der mit der Verwertungsmaßnahme verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt könnten insoweit alle sachdienlichen Kriterien berücksichtigt werden, einschließlich der im Versandstaat geltenden Standards, auch wenn diese strenger seien als die des Bestimmungsstaates. Stehe ein insoweit von der Versandortbehörde erhobener Einwand im Widerspruch zu dem von der Behörde am Bestimmungsort eingenommenen Standpunkt, die keinen Einwand gegen die Verbringung erhebe, so sei eine solche Situation dem mit der Verordnung eingeführten System immanent. Diese übertrage nämlich die Verpflichtung, darüber zu wachen, dass die Verbringung entsprechend den Vorschriften der Verordnung erfolge, *allen zuständigen Behörden gleichermaßen*. Der Einwand der Versandortbehörde müsse allerdings den

<sup>75</sup> EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134 ff. m. Anm. vom Bergemann/Lustermann, NVwZ 2005, 283.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, so dass er nicht über das hinausgehen dürfe, was zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlich sei. Deshalb dürfe die Beurteilung der Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit nicht einer willkürlichen Einschätzung entspringen, sondern müsse wissenschaftlich fundiert sein. Es sei Sache des nationalen Gerichts, diese Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte im konkreten Fall zu überprüfen. Auf der Grundlage dieser vom EuGH getroffenen Feststellungen hat sodann das OVG Rheinland-Pfalz mit rechtskräftigem Urteil vom 30.03.2005 (Az.: 8 A 12219/04.OVG) die Rechtmäßigkeit des verfahrensgegenständlichen Einwandes bestätigt.

Nach Ansicht des EuGH geht eine nationale Regelung über die durch den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen abschließend festgelegten Gründe für Einwände (ex-Art. 7 IV Buchst. a) AbfVerbrVO, entspricht Art. 12 I Buchst. b) VVA) hinaus, nach der Einwände gegen die Verbringung aufgrund der Verarbeitungskapazitäten im Versandstaat erhoben werden können.<sup>76</sup> Dies gelte insbesondere für eine Regelung, nach der die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen nur zulässig sei, wenn 20 Prozent der Abfälle im Mitgliedstaat verwertet worden seien und der Prozentsatz der im Bestimmungsland verwertbaren Abfälle geringer sei.

Eine Verbringung von Abfällen der Gelben Liste zur Verwertung ohne die erforderliche Zustimmung ist gem. Art. 2 Nr. 35 Buchst. b) VVA illegal und nach Art. 50 I VVA durch geeignete rechtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu verbieten und zu ahnden (Vgl. zu der Frage, ob die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen der Gelben Liste ohne stillschweigende oder schriftliche Zustimmung als strafbare Handlung – Verbringung ohne Genehmigung gem. § 326 II StGB – zu werten ist Teil 2, B, Kapitel 3.4.2.2. und 3.4.3).

### **2.3.5.3 Pflichten und Befugnisse der zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort**

Alle zuständigen Behörden, denen eine beabsichtigte Abfallverbringung notifiziert wird, müssen prüfen, ob die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der Verordnung entspricht.<sup>77</sup> Sie müssen Einwände gegen die Verbringung erheben, wenn diese Zuordnung falsch ist. Ein solcher Einwand führt, wie die anderen in der VVA vorgesehenen Einwände dazu, dass die Verbringung unterbunden wird. Der zuständigen Behörde am Versandort wird gemäß Art. 7 III VVA die Möglichkeit eingeräumt, die Notifizierung des Vorhabens zu verweigern, falls sie selbst unmittelbar Einwände gegen die Verbringung gem. Art. 11 oder 12 hat.

<sup>76</sup> EuGH vom 14.10.2004 – Rs. C-113/02 (Kommission/Niederlande), EuZW 2005, 95=NvWZ 2005, 432.; vgl. hierzu Prella/Thärichen, AbfallR 2005, 76.

<sup>77</sup> EuGH vom 19.10.2004 – Rs. C-472/02 (Siomab); EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579; EuGH vom 13.02.2003 – Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, 1553 = NVwZ 2003, 457.

## 2.3.6 Reichweite der Geltung der VVA in den zwölf neuen EU-Beitrittsstaaten

### 2.3.6.1 Chancen und Risiken der EU-Erweiterung im Bereich der Abfallwirtschaft

Durch den Beitritt von zwölf süd- und osteuropäischen Staaten am 01.05.2004 (Malta, Zypern, Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Polen, Litauen, Lettland und Estland) und am 01.01.2007 (Rumänien und Bulgarien) wuchs die EU auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten an. Dieser Erweiterungsprozess bietet die Chance, auf europäischer Ebene substantielle Fortschritte in den Bereichen Umweltschutz und Abfallwirtschaft zu erreichen.<sup>78</sup> Alle Beitrittsländer sind als Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, ihr nationales Umweltrecht dem EU-Standard anzupassen. Dies beinhaltet u. a. die Aufgabe, bestehende Anlagen auf den europäischen Standard zu bringen und noch weitere Verwertungs-, Verbrennungs- und Deponiekapazitäten zu schaffen, die europäischen Vorgaben entsprechen müssen. Deutschland unterstützt den Anpassungsprozess sowohl in der bilateralen Zusammenarbeit als auch im Rahmen der EU-Gemeinschaftsprogramme.<sup>79</sup> Der Erweiterungsprozess birgt aber gerade in der Übergangsphase bis zur vollständigen Implementierung europarechtskonformer Umweltrechtsstandards in allen Beitrittsstaaten auch Risiken, denen durch geeignete Übergangsvorschriften zu begegnen ist. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass es zu einem Anstieg von Abfallexporten aus Deutschland und anderen Mitgliedstaaten mit hohen Entsorgungsstandards in Beitrittsländer kommt, deren Umweltrecht noch nicht dem EU-Standard entspricht. Das Kostengefälle<sup>80</sup> zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten könnte eine „Sogwirkung“ für grenzüberschreitende Abfallverbringungen mit gravierenden nachteiligen Folgen vor allem für die Beitrittsländer, aber auch für die „alten“ Mitgliedstaaten entfalten.<sup>81</sup> Exemplarisch ist an die nachstehend aufgeführten Folgewirkungen zu denken:

1. Gefährdung der notwendigen Deponieschließungsprogramme für Altdeponien in den Beitrittsländern;
2. zusätzliche Umweltbelastungen für Wasser, Boden und Luft in den Beitrittsländern;

<sup>78</sup> So auch die Einschätzung des Umweltgutachtens 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 365.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu die Broschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa*, S. 4 ff.

<sup>80</sup> Das Kostengefälle ist im Wesentlichen auf Unterschiede bei der Kapazitätsauslastung, auf allgemeine Kostendifferenzen (Lohn, Lohnnebenkosten, Steuern etc.) und auf divergierende Entsorgungsstandards zurückzuführen; vgl. hierzu aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht Rürup/Schneider (Hg.), *Umwelt und Technik in den Europäischen Gemeinschaften*, Teil I, 1993, S. 19 f.

<sup>81</sup> Vgl. Teil I dieser Studie, Kapitel 2.2.1.1 und 2.4.1 sowie Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 365 ff.

3. zusätzliche Gesundheitsgefahren für die Bewohner der Beitrittsländer;
4. Entstehung neuer Altlasten und damit einhergehende finanzielle Probleme für ihre Beseitigung;
5. durch Ausweitung der Abfallexporte aus den „alten“ Mitgliedstaaten bedingter Entzug von Abfällen aus deren Entsorgungsmärkten mit der Folge der Gefährdung der inländischen Entsorgungsinfrastruktur;
6. Entstehung einer Schattenwirtschaft („grauer Markt“).

Neben einem unkontrollierten Anstieg von Abfallexporten in die Beitrittsländer gilt es, illegale „Scheinverwertungen“<sup>82</sup> zu unterbinden. Abfallexporte dürfen nicht als Abfallverbringung zur Verwertung deklariert werden, während die Abfälle tatsächlich beseitigt, z. B. nur kostengünstig deponiert werden.

In den Beitrittsverträgen wurden mit einer Reihe von Beitrittsstaaten Übergangsvorschriften für die Abfallverbringung vereinbart. Diese sehen eine Erweiterung des Kontrollregimes der VVA vor, um den oben beschriebenen Gefahren der Abfallverbringung in diese Staaten während einer festgelegten Übergangszeit zu begegnen.

### **2.3.6.2 Uneingeschränkte Geltung der VVA in Estland, Litauen, Malta, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern**

Für sieben der zehn neuen EU-Beitrittsländer, nämlich *Estland, Litauen, Slowenien, Malta, Tschechien, Ungarn* und *Zypern*, gelten die Vorschriften der AbfVerbrVO bzw. seit 12.07.2007 der VVA uneingeschränkt, da für diese Staaten keine speziellen Übergangsvorschriften geschaffen wurden bzw. frühere Übergangsregelungen inzwischen durch Fristablauf obsolet sind. Die Abfallverbringung in einen, durch einen oder aus einem der oben genannten Staaten ist somit dem oben (Teil 2, A, Kapitel 2.3.5) beschriebenen – nach dem Zweck der Abfallverbringung differenzierenden – Reglement des europäischen Abfallverbringungsrechts unterworfen.

### **2.3.6.3 Übergangsvorschriften für Bulgarien, Lettland, Polen, Rumänien und Slowakei**

Für die übrigen fünf neuen EU-Beitrittsländern *Bulgarien, Lettland, Polen, Rumänien* und die *Slowakei* gelten jeweils bestimmte Übergangsvorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung, die darauf abzielen, einen massiven Anstieg des Abfallstroms in Staaten mit relativ niedrigen Entsorgungsstandards zu verhindern.

<sup>82</sup> Vgl. Teil 1 dieser Studie, Kapitel 2.2.1.1.5 und 3.3.5.

Da die *Verbringung von Abfällen zum Zwecke der Beseitigung* – gleich, ob der Grünen oder Gelben Liste zugehörig – stets einem *Zustimmungsvorbehalt* durch die zuständige Behörden am Versand-, Durchführ- und Bestimmungsort unterliegt (Art. 3 I Buchst. a), 9 I VVA), besteht für diese Fallkategorie kein Bedarf an speziellen Übergangsvorschriften. Insoweit unterliegt die Abfallverbringung in die genannten fünf Mitgliedstaaten also dem für alle Abfallkategorien geltenden Kontrollregime des Art. 9–11 VVA.

**Beispiel:**

Ein Abfallproduzent möchte *Abfälle zur Beseitigung* aus Deutschland nach Polen verbringen. Hierzu muss er zunächst das in Art. 4 VVA geregelte Notifizierungsverfahren durchlaufen. Die Federführung des behördlichen Verfahrens liegt bei der zuständigen Behörde am Versandort (hier: Deutschland). Ist die Notifizierung nach Art. 4 II Nr. 2 ordnungsgemäß ausgeführt worden, so behält die zuständige Behörde am Versandort eine Kopie der Notifizierung und übermittelt die Notifizierung der zuständigen Behörde am Bestimmungsort (hier: Polen) und setzt den Notifizierenden hiervon in Kenntnis (Art. 7 I S. 1 VVA). Dies muss innerhalb von drei Werktagen nach Eingang der Notifizierung erfolgen (Art. 7 I S. 2 VVA). Die zuständige Behörde am Versandort kann jedoch innerhalb von drei Werktagen beschließen, nicht mit der Notifizierung fortzufahren, falls sie Einwände gegen die Verbringung im Sinne des Art. 11 hat (Art. 7 III VVA). Nachdem die Notifizierung der Behörde am Versandort übermittelte wurde, bestimmt sich das weitere Verfahren nach Art. 9 I VVA. Die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort (ggf. auch die für die Durchfuhr zuständigen Behörden) verfügen nach der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort gemäß Artikel 8 über eine Frist von 30 Tagen, um schriftlich eine mit Gründen versehene Entscheidung darüber zu treffen, ob sie der notifizierten Verbringung ohne oder mit Auflagen zustimmen oder Einwände gemäß Art. 11 erheben.

Die Möglichkeit, dass die zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort zu unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen und Ergebnissen kommen, ist systemimmanent.<sup>83</sup> Die VVA überträgt nämlich die Verpflichtung, darüber zu wachen, dass die Verbringung entsprechend den Vorschriften der Verordnung erfolgt, allen zuständigen Behörden gleichermaßen. Der VVA wohnt mithin eine Art *behördliches Einstimmigkeitsprinzip* inne (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.2). Wenn auch nur eine Behörde den Verbringungsverfahren beanstandet, muss dieser – vorbehaltlich erfolgreicher Rechtsbehelfe oder Rechtsmittel – unterbleiben (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.3). Gegen eine die Zustimmung versagende Entscheidung kann die notifizierende Person Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten der beteiligten Mitgliedstaaten suchen. Die im Beispielfall zuständigen deutschen und/oder polnischen Verwaltungsgerichte müssen – soweit es für die konkrete Entscheidung auf die Auslegung und Anwendung der VVA ankommt – das

<sup>83</sup> EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134 ff. (Rz. 48).



Verfahren aussetzen und dem EuGH nach Maßgabe des Art. 234 EGV zur Vorabentscheidung vorlegen.

Die in Art. 63 VVA festgelegten Übergangsvorschriften beinhalten eine Modifikation des Überwachungsstandards für den Bereich der *Abfallverbringung zur Verwertung*. Dabei werden folgende von der VVA abweichenden Regelungen getroffen, die jeweils mit unterschiedlichen Geltungsfristen versehen sind:

(1) Notifizierungs- und Zustimmungserfordernis für alle Arten der Abfallverbringung

Alle Abfallverbringungen in einen der oben genannten Beitrittsstaaten unterliegen der *Notifizierungspflicht*, also auch die *zur Verwertung bestimmten Abfälle der Grünen Liste*, die nach Titel II VVA an sich von dem Notifizierungs- und Zustimmungserfordernis ausgenommen sind. Damit können die zuständigen Behörden am Versand-, Durchfuhr- und Bestimmungsstaat auch für Abfälle der Grünen Liste Einwände gegen die Verbringung zur Verwertung erheben. Die Freiheit des Warenverkehrs wird insoweit beschränkt. Das Erfordernis der Notifizierungspflicht für Abfälle zur Verwertung der Grünen Liste gilt für Bulgarien bis 31.12.2014, für Lettland bis 31.12.2010, für Polen bis 31.12.2012, für Rumänien bis 31.12.2015 und für die Slowakei bis 31.12.2011.

(2) Spezielle Verbringungsverbote

In den Übergangsvorschriften sind spezielle Verbringungsverbote für bestimmte Anlagen statuiert. So ist die *Verbringung von Abfällen zur Verwertung in bulgarische, lettische, polnische, rumänische und slowakische Anlagen verboten*, solange für diese Anlagen Übergangsregelungen zur *IVU-RL 96/61/EG*<sup>84</sup> gelten. Nach der *IVU-RL 96/61/EG* muss der Zulassung besonders umweltrelevanter Vorhaben, die im Anhang der Richtlinie aufgeführt sind, eine integrierte medienübergreifende Bewertung zugrunde gelegt werden. Danach dürfen die an die Umweltverträglichkeit der Anlagen zu stellenden Anforderungen nicht mehr nur isoliert in Bezug auf jeweils einen einzelnen Belastungspfad oder ein einzelnes Schutzgut bestimmt werden; vielmehr ist ihnen eine integrierte Betrachtung unter Berücksichtigung aller Umweltmedien und aller Schutzgüter sowie möglicher Verlagerungs- und Wechselwirkungen zugrunde zu legen, wobei insbesondere Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes vermieden werden sollen. Das Integrationskonzept der *IVU-Richtlinie* zielt folglich auf eine ökologische Gesamtoptimierung der Anlagentechnik.<sup>85</sup>

84 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABIEG 1996 Nr. L 257, 26); vgl. hierzu Epiney, *Umweltrecht in der EU*, 2. Aufl., 2005, S. 253 ff.

85 Vgl. zur Umsetzung der *IVU-RL* in Deutschland das Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: *BT-Drs.* 14/8792, S. 177 ff.

Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen begrüßt in seinem für die deutsche Bundesregierung erstellten Umweltgutachten 2002 die mit Polen vereinbarten Übergangsregelungen, weist jedoch darauf hin, dass die wünschenswerte Abstimmung zwischen Verbringungsmöglichkeiten und Geltung der europäischen Entsorgungsstandards damit nur auf der normativen Ebene, nicht dagegen auch faktisch gewährleistet ist.<sup>86</sup> Sollte beispielsweise die faktische Anpassung der polnischen Entsorgungsanlagen oder des polnischen Vollzugssystems an die Erfordernisse des europäischen Abfallrechts bis zum Ende der Übergangsfristen nicht erfolgt sein, wird die Verbringungsfreiheit für Verwertungsabfälle einsetzen, ohne dass die europarechtlichen Mindeststandards erfüllt wären. Diese Bedenken sind in gleichem Maße auch im Hinblick auf die anderen osteuropäischen Beitrittsstaaten zu erheben. Aus umweltpolitischer Sicht wäre es daher wünschenswert, die Verbringungsfreiheit nicht an den Ablauf bestimmter Fristen, sondern an die faktische Einhaltung der europarechtlich geforderten Standards am Verbringungsort zu binden.

## 2.4 Nationales (deutsches) Abfallverbringungsrecht

### 2.4.1 Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen

In der Bundesrepublik Deutschland wurden die materiellrechtlichen Voraussetzungen zur innerstaatlichen Umsetzung des BÜ durch das am 14.10.1994 in Kraft getretene *Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen (AGBÜ)*<sup>87</sup> geschaffen. Zu beachten ist jedoch, dass die materiellen Bestimmungen des BÜ in Deutschland schon weitgehend über die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltende AbfVerbrVO am 06.05.1994 Geltung erlangt haben. Das AGBÜ ist daneben nur insofern von Bedeutung, als es Regelungen in denjenigen Bereichen setzt, die ausschließlich der Gesetzgebungszuständigkeit der Mitgliedstaaten unterfallen. Dies betrifft insbesondere die Schaffung eines kriminalstrafrechtlichen Verbringungstatbestandes.<sup>88</sup> Sowohl das Art. 4 III, IV i. V. m. Art. 9 BÜ als auch Art. 50 I VVA (ex-Art. 26 V AbfVerbrVO) statuieren die Verpflichtung, illegalen Abfallverbringungen mit geeigneten Sanktionsvorschriften zu begegnen. Als illegale Abfallverbringungen gelten alle in Art. 2 Nr. 35 VVA aufgezählten Verbringungsverfahren (vgl. zur strafrechtlichen Relevanz insbesondere des Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA – durch falsche Angaben erlangte behördliche Zustimmung – Teil 2, B, Kapitel 3.4.5.2). Um dieser Aufforderung nachzukommen, hat der deutsche Gesetzgeber in Art. 3 Nr. 1 Buchst. a) AGBÜ mit § 326 II StGB einen neuen strafrechtlichen Verbringungstatbestand geschaffen. Nach die-

86 BT-Drs. 14/8792, S. 366; vgl. auch Hecker, Das Zusammenwirken von europäischem Abfallwirtschaftsrecht und deutschem Strafrecht am Beispiel der illegalen Abfallverbringung von Deutschland nach Polen, in: Joerden/Swarc (Hg.), Europäisierung des Strafrechts in Polen und Deutschland – rechtsstaatliche Grundlagen, 2007, S. 151 ff.

87 BGBl. I 1994, 2771.

88 Vgl. hierzu Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 49.

ser Vorschrift macht sich strafbar, wer Abfälle im Sinne des Absatzes 1 entgegen einem Verbot oder ohne die erforderliche Genehmigung in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt. Art. 50 I VVA (ex-Art. 26 VAbfVerbrVO) bildet daher ein anschauliches Beispiel dafür, wie die EG auf eine Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Strafrechts hinwirkt, obwohl die genannte Vorschrift – im Gegensatz zum BÜ – gerade keine explizit kriminalstrafrechtliche Anweisung enthält (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.1).<sup>89</sup>

## 2.4.2 Abfallverbringungsgesetz

Die europäische VVA (ex-AbfVerbrVO) gilt in Deutschland als unmittelbar geltendes Recht, also mit Gesetzesrang. Eine Umsetzung der in ihr enthaltenen Regelungen in deutsches Recht ist daher nicht erforderlich. Das *Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Abfallverbringungsgesetz – AbfVerbrG)* vom 19.07.2007<sup>90</sup> enthält deshalb lediglich flankierende Bestimmungen, die erforderlich sind, um eine problemlose Anwendbarkeit der europarechtlichen Regelungen in Deutschland zu gewährleisten.<sup>91</sup>

Nach Art. 53, 54 VVA müssen die Mitgliedstaaten die für die Durchführung der Verordnung zuständigen Behörden sowie eine Anlaufstelle benennen, die als Informations- und Beratungsstelle insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten und zur EU-Kommission aber auch für die Wirtschaft fungiert. Die Festlegung der zuständigen Behörden und der Anlaufstelle erfolgt in den Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Aspekten. In Deutschland ist das *Umweltbundesamt* gemäß § 14 IV AbfVerbrG als zuständige Behörde für die Entscheidung über die Durchfuhr von Abfällen und gemäß § 15 AbfVerbrG als Anlaufstelle benannt. Zuständige Behörden für den Im- und Export von Abfällen sind in den Bundesländern überwiegend die *Bezirksregierungen* oder *Regierungspräsidien* (NRW, Hessen und Bayern), wobei die meisten Bundesländer nur eine einzige Stelle benannt haben. In einigen Mitgliedstaaten der EU ist die Zuständigkeit ebenfalls nach Export, Import und Durchfuhr getrennt, wobei die politische Struktur (Grafschaften, Kreise, Regionen, Departments) zugrunde gelegt wurde. In anderen Mitgliedstaa-

<sup>89</sup> Hecker, EuStR, § 8 Rn. 33.

<sup>90</sup> BGBl. I 2007, 1462.

<sup>91</sup> Da radioaktive Abfälle von der VVA nicht erfasst werden (vgl. Art. 1 III Buchst. c) VVA), hat der deutsche Verordnungsgeber insoweit eine nationale Rechtsverordnung (Atomrechtliche Abfallverbringungsverordnung vom 27.07.1998–AtVA) erlassen, die (in § 5) die Verbringung radioaktiver Abfälle in das oder aus dem Bundesgebiet einer Genehmigungspflicht unterstellt (BGBl. I 1998, 1918); vgl. zu der strafrechtlichen Relevanz der AtAV im Zusammenhang mit § 326 II StGB die Ausführungen in Teil 2, B, Kapitel 3. 1.

ten der EU, beispielsweise den Niederlanden, in Finnland und in Schweden, gibt es nur eine zuständige Behörde.

Zur Abdeckung der im Zusammenhang mit der Wiedereinfuhr und schadlosen Verwertung oder gemeinwohlverträglichen Beseitigung entstehenden Kosten kann die von der notifizierenden Person erbrachte Sicherheitsleistung verwendet oder die von ihr abgeschlossene Versicherung in Anspruch genommen werden (§§ 3, 8 AbfVerbrG).

Die Pflichten der Beteiligten im Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung sind in § 4 AbfVerbrG geregelt. Bei notifizierungspflichtigen Verbringungen hat der Notifizierende sicherzustellen, dass das Begleitformular sowie Kopien des Notifizierungsformulars, die die von den betroffenen Behörden erteilten schriftlichen Zustimmungen sowie die entsprechenden Auflagen enthalten, mitgeführt werden. Der Beförderer hat das Begleitformular an den entsprechenden Stellen gemäß Anhang IC der VVA auszufüllen, es bei der Übernahme der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen, es gegebenenfalls einem weiteren Beförderer oder dem Empfänger bei der Übergabe der Abfälle auszuhändigen und eine Kopie davon selbst zu behalten. Dabei trifft die Pflicht zur Mitführung und Aushändigung auch die den Transport unmittelbar durchführende Person. Der Empfänger, soweit er nicht Betreiber der Anlage ist, die die Abfälle erhält, hat das Begleitformular an den entsprechenden Stellen auszufüllen, es bei der Übernahme der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen, dem Betreiber der Anlage, die die Abfälle erhält, bei der Übergabe der Abfälle auszuhändigen und eine Kopie davon selbst zu behalten.

Nach § 11 II AbfVerbrG wirken das Bundesministerium der Finanzen und die von ihm bestimmten Zolldienststellen sowie das Bundesamt für Güterverkehr bei der Überwachung der Verbringung von Abfällen in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes mit. Besteht der Verdacht eines Verstoßes gegen Bestimmungen der VVA oder dieses Gesetz, insbesondere der Verdacht einer illegalen Verbringung, unterrichten sie die zuständigen Behörden (§ 11 III AbfVerbrG). In diesem Fall können die vorgenannten Behörden Abfälle sowie deren Beförderungs- und Verpackungsmittel auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten zurückweisen, bis zur Behebung der festgestellten Mängel sicherstellen (§ 11 V AbfVerbrG).

## **2.5 Bewertung des europäischen Abfallverbringungsrechts**

Das vorhandene Rechtsinstrumentarium ist – ungeachtet seiner Komplexität – prinzipiell geeignet, grenzüberschreitende Abfallströme wirkungsvoll zu lenken und zu kanalisieren. Die VVA unterwirft – im Zusammenspiel mit ergänzenden Übergangsvorschriften für fünf der zwölf neuen Mitgliedstaaten – die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Abfällen einem differenzierten Kontrollsystem, das auf einem im Ansatz sachgerechten Ausgleich zwischen einem interventio-

nistischen und einem auf die Marktkräfte vertrauenden (liberalen) Ansatz be-  
ruht.<sup>92</sup>

Bei herkunfts- und gebietsbezogenen Beschränkungen der *Beseitigungsverbrin-  
gung* hat sich der bereits durch das Basler Übereinkommen eingeleitete Trend  
zu interventionsorientierten Lösungsansätzen durchgesetzt. Bei der Bewertung  
umweltpolitischer Erfordernisse zum Schutz lokaler, regionaler oder nationaler  
Beseitigungsinfrastruktur gesteht der EuGH den Gemeinschaftsorganen und  
den Mitgliedstaaten einen relativ großen Entscheidungsspielraum zu, was aus  
abfallwirtschaftlicher und umweltpolitischer Sicht schlüssig erscheint. Die spe-  
zifischen Rechts- und Planungsinstrumente, die auf mitgliedstaatlicher Ebene  
zur Lösung von Abfallproblemen eingesetzt werden, liefern leer, wenn sich  
der Abfallbesitzer den Regularien am Anfallort des Abfalls entziehen könnte,  
indem er den Abfall in besonders preisgünstigen ausländischen Anlagen beseitigt.  
Ein internationaler Wettbewerb von Beseitigungskapazitäten, in dem Preis-  
vorteile durch niedrige Umweltstandards ermöglicht werden, ist nicht hinnehm-  
bar.<sup>93</sup>

Im Bereich der *Verwertungsverbringung* setzt das europäische Abfallverbrin-  
gungsrecht im Gegensatz zur Beseitigungsverbringung auf die Funktionsprinzi-  
pien von Markt und Wettbewerb. Die Entsorgung von Abfällen zur Verwertung  
ist materiell liberalisiert und organisatorisch privatisiert. Die staatlichen Abfall-  
bürokratien werden auf ein wirtschaftsverwaltungsrechtliches Überwachungs-  
modell verwiesen. Nationale Beschränkungen der Abfallverbringung zum Zwe-  
cke der Verwertung müssen sich an den primärrechtlichen Vorgaben der Waren-  
verkehrsfreiheit (Art. 28 ff. EGV) messen lassen.<sup>94</sup> Im Unterschied zu den zur  
Beseitigung bestimmten Abfällen sind generelle Ein- und Ausfuhrbeschrän-  
kungen nicht möglich. Das Einwendungsregime der VVA gegen eine Verwertungs-  
verbringung ist dementsprechend wesentlich beschränkter als im Bereich der Be-  
seitigungsverbringung (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.5.2). So dürfen die Mitglied-  
staaten die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie grundsätzlich  
nur auf Abfälle, die beseitigt werden, anwenden. Auf zur Verwertung bestimmte  
Abfälle sind diese Prinzipien nur ausnahmsweise anwendbar, wenn zwingende  
Gründe des Umweltschutzes (immanente Schranken der Warenverkehrsfreiheit)  
eine Ausfuhrbeschränkung rechtfertigen. Probleme entstehen nach wie vor da-  
durch, dass Abfälle, deren Verbringung zum Zwecke der Beseitigung unterbun-  
den werden müsste, im Falle der Verwertung frei exportiert werden dürfen. Es  
bleibt Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers und des EuGH, hinreichend  
präzise, europaweit einheitliche Kriterien zur Abgrenzung von Beseitigungs-  
und Verwertungsmaßnahmen zu entwickeln (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.4.1 und

92 Vgl. hierzu Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, S. 367; Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), § 74  
Rn. 77; Reese, ZUR 2003, 217; Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), § 70 Rn. 21 ff.

93 Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), § 70 Rn. 21.

94 Vgl. nur EuGH vom 25.06.1998 – Rs. C-203/96 (Dusseldorp u. a.), Slg. 1998, 4705, 4124 ff.

2.3.4.2).<sup>95</sup> Anhand dieser Unterscheidung vollzieht sich die Abgrenzung des freiheitlichen vom interventionsorientierten Ansatz im Abfallverbringungsrecht.

Die Freiheit des Warenverkehrs, die grundsätzlich auch die freie Zirkulation von Abfällen innerhalb der EU gestattet, muss im Interesse des Gesundheits- und Umweltschutzes beschränkt werden (vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.2). Andererseits darf sie in einem am Binnenmarktziel orientierten Staatenverbund auch nicht völlig ausgehöhlt werden. Dem trägt die neue VVA in angemessener Weise Rechnung. Die Regelungen der VVA sind grundsätzlich geeignet, das europäische Abfallverbringungsrecht einfacher und effektiver auszugestalten.<sup>96</sup> Die verwaltungsbehördlichen Vorgänge für die Verbringungsarten sind nun wesentlich klarer nachvollziehbar und die Notifizierungsanforderungen für den Abfallverbringer genauer erkennbar. Darüber hinausgehender Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Festlegung europaweit verbindlicher Standards für den zulässigen Abfallinput bei Verwertungsmaßnahmen.<sup>97</sup> Wenn in einem Mitgliedstaat beispielsweise bei der Genehmigung der Abfallmitverbrennung in Zementwerken vorsorgeorientierte Anforderungen an den zulässigen Abfallinput gestellt werden, in einem anderen Mitgliedstaat dagegen keine oder geringere, geht auch von solchen Anforderungsdivergenzen ein problematischer Sog von Abfallströmen dorthin aus, wo die geringsten Anforderungen bestehen.

## 2.6 Vollzugsprobleme – Ursachen und Handlungsstrategien

Das Ziel der Verhinderung illegaler grenzüberschreitender Verbringungsverfahren kann nur erreicht werden, wenn die mit dem Vollzug der VVA beauftragten Behörden am Versand-, Durchfuhr- und Bestimmungsstaat ihre Aufgaben gehörig erfüllen. Nach Art. 175 IV EGV haben die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Umweltpolitik Sorge zu tragen. Mit dem Vollzugsrecht korrespondiert eine Vollzugspflicht. Aufgrund des in Art. 10 EGV verankerten Prinzips der Gemeinschaftstreue und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die sich aus den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ergebenden Verpflichtungen zu vollziehen.<sup>98</sup> Wie gut dies in der Vollzugspraxis gelingt, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die zuständigen nationalen Verwaltungsbürokratien mit dem auf ihnen lastenden Zeit- bzw. Erledigungsdruck und mit Sachzwängen (z. B. durch Abfallnotstände) umgehen.<sup>99</sup> Es bleibt ein ständiger

95 Vgl. hierzu Klafki, Rechtsfragen der Abfallverbringung innerhalb der Europäischen Union – Lösungen für die Unterscheidung zwischen Beseitigungs- und Verwertungsabfällen unter besonderer Berücksichtigung der energetischen Verwertung, 2006, passim.

96 Klafki, DVBl 2007, 870, 872.

97 Vgl. hierzu die Forderungen im Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in: BT-Drs. 14/8792, S. 346, 363 f.

98 Vgl. hierzu nur Callies, ZUR 2003, 129, 135.

99 Vgl. hierzu Heine, Strafrecht und „Abfalltourismus“ in: Festschrift für Triffterer, 1996, S. 401, 415.

Auftrag aller Mitgliedstaaten, ungeachtet der praktischen Schwierigkeiten den Vollzug der VVA zu optimieren bzw. bestehende Vollzugsdefizite zu beseitigen.

Als *Hauptursachen für Vollzugsprobleme* im Bereich der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sind zu nennen: (1) Die wirtschaftlichen Prioritäten in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und deren begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen, (2) die mangelnde Transparenz der Regelsetzung und des Umsetzungsverfahrens, (3) die Tatsache, dass Umweltrecht nicht auf die spezifischen Interessen einer Personengruppe und ihrer Organisationen abzielt, sondern auf das – allenfalls von vergleichsweise schwach organisierten Umweltverbänden repräsentierte – Allgemeininteresse, das im pluralistischen Wettstreit der Interessensverbände schnell ins Hintertreffen gerät sowie (4) erhebliche Unterschiede der Gesellschaftssysteme und Rechtsgegebenheiten.<sup>100</sup> Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Auslegung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, Probleme beim Zusammenspiel von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und nationalen Ausführungsbestimmungen sowie durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung verursachte Reibungsverluste.<sup>101</sup> Der Umweltrat wies bereits in seinem für die deutsche Bundesregierung erstellten Umweltgutachten 2002 darauf hin, dass ohne eine deutliche Verbesserung der Überwachungskapazitäten für die Zukunft mit Vollzugsdefiziten zu rechnen ist, die die Funktionsfähigkeit des Abfallverbringungsregimes generell und insbesondere im Hinblick auf die EU-Beitrittsstaaten gefährden.<sup>102</sup>

Auf Seite der Kommission wurde bereits über neue Ansätze nachgedacht, um den Vollzug des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu verbessern. Hierzu gehören Überlegungen, Unterschiede im mitgliedstaatlichen Vollzug durch die Festlegung von Leitlinien zu verringern, eine Stelle auf Gemeinschaftsebene mit Überprüfungs Kompetenzen einzurichten, Minimal Kriterien für ein Umweltbeschwerdeverfahren in den Mitgliedstaaten aufzustellen sowie ein Mindestniveau für den Zugang zu den nationalen Gerichten, eventuell mittels Einführung einer Verbandsklage zu erreichen.<sup>103</sup> Unabhängig von diesen Neuerungen will die Kommission sicherstellen, dass Umweltschutzvorschriften den Grundsätzen der größtmöglichen Klarheit, Transparenz und Genauigkeit entsprechend formuliert werden, der nationale Umsetzungsakt Sanktionen für den Fall der Verletzung europarechtlicher Vorgaben einschließt, eine verstärkte Konsultation und Koordination der betroffenen Akteure erfolgt und eine Verbesserung der Zusammenarbeit,

100 Vgl. hierzu Albin, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999, S. 321 ff.; Krämer, in: Lübke-Wolff (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 28 ff.

101 Vgl. hierzu Demmke, Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten, 1994, S. 215 ff., 301 ff.

102 BT-Drs. 14/8792, S. 367.

103 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat der EU und an das Parlament über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft, KOM (1996), 500 endg. vom 22.10.1996, Nr. 24 ff.; ausführlich dazu Albin, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999, S. 163 ff., 237 ff.



insbesondere zwischen Gesetzgeber und Vollzugsbehörden, erreicht wird.<sup>104</sup> Mit Blick auf das Vollzugsdefizit setzt die Kommission aber insbesondere auf interessierte Bürger und Umweltverbände als Wächter der Umwelt.<sup>105</sup> Hierzu wäre es freilich erforderlich, einer europaweiten Einführung der Verbandsklage den Weg zu öffnen und die Rechte der Bürger durch ein *prozedurales Umweltgrundrecht* auf Information, Beteiligung und effektiven Zugang zum Gericht abzusichern und zu stärken.<sup>106</sup> Auch der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen weist in seinem für die deutsche Bundesregierung erstellten Umweltgutachten 2002 auf die *besondere Bedeutung der Bürgerbeteiligung und -information* hin und empfiehlt neben der Erweiterung entsprechender Beteiligungs- und Klage-rechten die Schaffung eines Bürgerinformationsgesetzes.<sup>107</sup>

Auch auf nationaler Ebene werden begrüßenswerte Aktivitäten entfaltet, die auf eine Verbesserung des Vollzuges und der Überwachung des Abfallverbringungsregimes abzielen. Einer Presseinformation des Umweltbundesamtes vom 04.03.2005<sup>108</sup> ist zu entnehmen, dass sich Abfallwirtschaftsexperten aus zehn europäischen Staaten anlässlich eines Treffens im Februar 2005 in Berlin über eine verstärkte Überwachung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung verständigt haben. Die Durchführung koordinierter gemeinsamer Kontrollen soll illegale Abfalltransporte über die Grenzen hinweg eindämmen. In der Vergangenheit hätten mehrere Kontrollen gezeigt, dass immer wieder die festgeschriebenen Regeln grenzüberschreitender Abfallverbringungen umgangen worden seien. Die Fachleute aus Vollzugsbehörden der Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Kroatien, Malta, den Niederlanden, Österreich und der Tschechischen Republik haben vereinbart, gemeinsame Kontrollen an Abfallanfallstellen, Abfallbehandlungsanlagen und auf dem Transportweg durchzuführen sowie den Informationsaustausch über bestimmte Abfallströme zu intensivieren. Die Teilnehmer des Treffens rechnen damit, dass weitere Staaten kurzfristig ihre Beteiligung an dieser Zusammenarbeit bestätigen werden. Die beteiligten Vollzugsbehörden sollen die Kooperation mit anderen nationalen Behörden – wie etwa dem Zoll und der Polizei – ausbauen. In diesem Zusammenhang stehe die verstärkte Kontrolle von Abfalltransporten, Betrieben und Entsorgungsanlagen. Auf diese Weise sei zu überprüfen, ob – von der Abfallanfallstelle bis zur Entsorgung – die Regelungen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung eingehalten werden. Bei der nun vereinbarten gemeinsamen Überwachung handelt es sich um ein Nachfolgeprojekt zu einer mehrmonatigen Kontrollaktion, die vom Oktober 2003 bis November 2004 – jedoch mit einer geringeren Zahl teilnehmender Länder – unter Verantwortung des Vollzugsnetzwerks der EU stattfand. Die

104 Mitteilung der Kommission, KOM (1996), 500 endg. vom 22.10.1996, Nr. 44 ff.

105 Vgl. hierzu Krämer, ZUR 1994, 172, 174 ff.; Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, passim; Pernice, NVwZ 1990, 414, 423.

106 Vgl. hierzu Callies, ZUR 2003, 129, 136; ders., NJW 2003, 97 ff.; Epiney, NVwZ 1999, 485.

107 BT-Drs. 14/8792, S. 94, 102 f.

108 Vgl. Presseinformation 012/2005 des Umweltbundesamtes ([www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)).



Ergebnisse der Kontrollen sollen ausgewertet und in Form eines Berichts den nationalen Behörden und der Europäischen Kommission vorgelegt werden.

## 2.7 Kontrollaufgaben von Polizei, Zoll und Bundesamt für Güterverkehr

Die auf mitgliedstaatlicher Ebene für den Vollzug der VVA zuständigen Behörden sind auf eine effektive Unterstützung durch Polizei und Zoll angewiesen.<sup>109</sup> Die Beamten des Polizeivollzugsdienstes sind bereits nach Maßgabe des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (Landespolizeigesetze der Länder) befugt, Kontrollmaßnahmen durchzuführen und auf diese Weise auch die Einhaltung abfallrechtlicher Bestimmungen zu überwachen. Auch *ohne* das *Vorliegen eines Anfangsverdachts* gestatten die einschlägigen Bestimmungen der Landespolizeigesetze den Polizeibeamten, nicht nur die Berechtigungsscheine<sup>110</sup> (hier: Abfallbegleitpapiere) zu kontrollieren, sondern sich auch im Sinne einer *Plausibilitätskontrolle* davon zu überzeugen, dass die mitgeführte Ladung mit dem Berechtigungsschein übereinstimmt.<sup>111</sup> Im Hinblick auf diese für ausreichend befundene Rechtslage hat die Mehrheit des niedersächsischen Landtages Anfang 2002 eine Gesetzesinitiative der Landtagsfraktion „Die Grünen“ abgelehnt, die darauf abzielte, durch eine Änderung des Landesabfallgesetzes so genannte „verdachtsunabhängige Abfallkontrollen“ zu ermöglichen.<sup>112</sup> Die im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens durchgeführte Anhörung und Befragung von Polizeifachleuten hat jedoch gezeigt, dass in der polizeilichen Praxis eine erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich ihrer Kontrollbefugnisse gegenüber Abfalltransporteuren bestand. Das niedersächsische Innenministerium nahm diesen Befund zum Anlass, die nachgeordneten Stellen im Wege eines Erlasses darauf hinzuweisen, dass der Polizei mit § 13 III Nds. SOG eine Befugnisnorm zur Überprüfung der Ladung von Abfalltransporten im *Vorfeld eines Verdachtes* zur Verfügung steht. In fünf Bundesländern<sup>113</sup> ist die Zuständigkeit der Polizeibehörden für diesen besonderen Kontrollauftrag in speziellen landesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen festgelegt<sup>114</sup>, was aus Gründen der Klarstellung sinnvoll erscheint. In den anderen Bundesländern folgt – wie bereits ausgeführt – die entsprechende Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes aus den jeweiligen Landespolizei-

109 Vgl. hierzu Umweltgutachten 2002 in: BT-Drs. 14/8792, S. 366 f.

110 Eine Pflicht zur Mitführung von Abfallbegleitpapieren bei der Abfallbeförderung ergibt sich für den grenzüberschreitenden Abfalltransport aus § 4 II Nr. 2 AbfVerbrG.

111 Vgl. exempl. § 13 III SOG (Nds.); § 10 III POG (Rh.-Pf.); § 26 III PolG (Ba.-Wü.); § 9 III PolG (Saarl.); § 18 V II SOG (Hessen).

112 Vgl. Nieders. LT-Drs. 14/1326.

113 BW; HH; SA; Hessen; Sachsen; vgl. exemplarisch § 19 I Hessisches Ausführungsgesetz zum KrW- und AbfG vom 23.05.1997.

114 Diese Zuständigkeitsbestimmungen stellen keine Ermächtigungsgrundlagen für verdachtsunabhängige polizeiliche Kontrollen dar, da bloße Aufgabennormen keine Rechtsgrundlage für entsprechende Eingriffe bilden; vgl. statt vieler Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2005, § 2 Rn. 45 ff.

gesetzt. Kontrollen laufender Transporte im Straßen- oder Schiffsverkehr ermöglichen einen direkten Zugriff auf die Abfälle über eine reine Papierkontrolle (Mitführen von erforderlichen Begleitpapieren) hinaus. Illegale Praktiken wie z. B. die bewusste Falschdeklaration von Abfällen sind vielfach nur durch *polizeiliche Transportkontrollen* aufzudecken. Daneben leisten die *mobilen Kontrollgruppen des Zolls* einen zentralen Beitrag zur Überwachung der Einhaltung von Vorschriften, die das Verbringen von Waren in das, durch das und aus dem deutschen Hoheitsgebiet beschränken oder verbieten. Neben Polizei und Zoll besitzt auch das *Bundesamt für Güterverkehr die Befugnis zu Straßenverkehrskontrollen* (vgl. §§ 11 II Nr. 3 Buchst. j), 12 GüKG und § 11 II AbfverbrG). In engem Zusammenhang mit den genannten Kontrollbefugnissen steht die in § 10 AbfVerbrG angeordnete *Kennzeichnungspflicht* für alle Fahrzeuge, mit denen Abfälle auf öffentlichen Straßen befördert werden. Abfälle in diesem Sinne sind auch solche der Grünen Liste. Gemäß § 10 AbfVerbrG müssen die Fahrzeuge mit zwei rechteckigen rückstrahlenden weißen *Warntafeln* von 40 cm Grundlinie und mindestens 30 cm Höhe versehen sein. Die Warntafeln müssen in schwarzer Farbe die Aufschrift „A“ (Buchstabenhöhe 20 cm, Schriftstärke 2 cm) tragen. Sie sind während der Beförderung außen am Fahrzeug vorn und hinten deutlich sichtbar anzubringen. Bei Lastkraftwagen mit Anhängern (Zügen) muss die zweite Tafel an der Rückseite des Anhängers angebracht sein. Für das Anbringen der Warntafeln haben der Beförderer und der Fahrzeugführer zu sorgen.

Anschauungsmaterial für eine erfolgreiche Kontrollaktion liefert der in einer Presseinformation des Bundesumweltamtes vom 13.06.2005<sup>115</sup> geschilderte Fall, der abermals die *herausragende Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit* bestätigt: Deutsche und polnische Behörden haben in einer gemeinsamen Aktion an der deutsch-polnischen Grenze mehrere illegale Mülltransporte Richtung Polen aufgespürt und gestoppt. Das polnische Hauptinspektorat für Umweltschutz, das Umweltbundesamt, der Zoll, das Bundesamt für Güterverkehr und die Polizeibehörden der betroffenen Bundesländer kontrollierten am 08.06.2005 Lkw an der deutsch-polnischen Grenze. Kontrolliert wurde an diesem Tag im Vorfeld der Grenzübergänge Swiecko – Frankfurt, Kolbaskowo – Pomellen und Jedrzychowice – Ludwigsdorf. Auf deutscher Seite fand die Aktion morgens von 4 Uhr bis 10 Uhr und auf polnischer Seite von 10 Uhr bis 16 Uhr statt. Ziel der konzertierten Kontrollaktion war es, illegale Aktivitäten aufzudecken und deutlich zu machen, dass trotz des Wegfalls der obligatorischen Warenkontrollen seit dem Beitritt Polens zur EU jederzeit eine Prüfung durch die zuständigen Kontrollorgane im Grenzgebiet möglich ist. Elf von insgesamt 200 kontrollierten Lkw transportierten illegal Abfälle nach Polen. Damit bestätigten sich Hinweise, dass schrumpfende Lagerbestände – beispielsweise von Altreifen oder Altbatterien – in Deutschland unter anderem auf illegale grenzüberschreitende Abfallverbringungen zurückzuführen sind. Es stellte sich heraus, dass die gesetzlichen Rege-

115 Vgl. Presseinformation 031/2005 des Umweltbundesamtes ([www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)).

lungen der AbfVerbrVO umgangen und in einem Fall auch Begleitpapiere gefälscht wurden. Gegen die ermittelten Täter wurden Straf- bzw. Bußgeldverfahren eingeleitet.

Die Gewährleistung einer hinreichend dichten und effizienten Kontrolle von Abfallverbringungsverfahren setzt zwingend voraus, dass die hierfür zuständigen Behörden in allen Mitgliedstaaten mit einer ausreichenden Personal-, Sach- und Finanzausstattung versehen werden. Eine ausreichende Spezialausbildung der im Bereich Abfallüberwachung eingesetzten Kontrolleure ist unerlässlich. Auch sollten zur Vollzugsunterstützung neue Informationstechniken eingesetzt werden. Eine gravierende Lücke im bestehenden Kontrollsystem ergibt sich daraus, dass Abfalltransporte auf der Schiene derzeit nicht überwacht werden.<sup>116</sup> Diese Lücke sollte durch Benennung einer zuständigen Behörde in Form einer entsprechenden Zuständigkeitsbestimmung unverzüglich geschlossen werden.

Interessant erscheint auch der Blick auf die im Nachbarland Österreich ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollmaßnahmen im Umweltbereich. Am 12.08.2002 wurde im österreichischen Bundeskriminalamt eine neue Meldestelle für Umweldelikte eingerichtet. Jeder Bürger kann Wahrnehmungen, die beispielsweise illegale Abfalltransporte, verbotene Müllablagerungen, fahrlässige Verunreinigung von Seen, Bächen und Flüssen, den Schmuggel geschützter Pflanzen und Tiere und andere Umweltverstöße betreffen, unter einer bestimmten Mailadresse direkt an die Beamten des Innenministeriums weiterleiten. Neben der täglichen Kontrolle von Abfalltransporten an den Grenzen durch den Zoll koordiniert und organisiert das Umweltministerium gemeinsam mit dem Umweltbundesamt bundesweit Schwerpunktaktionen, so genannte Abfallgroßkontrollen. Diese werden mit den Behörden der Nachbarstaaten konzertiert durchgeführt. Kontrolliert wird die Übereinstimmung der Ladung mit den mitzuführenden Transport- und Begleitformularen. Daneben werden abfallrelevante Daten aufgenommen und gegebenenfalls Proben zur späteren Analyse und Beweissicherung genommen. Mit den gesammelten Daten werden nicht nur Art und Häufigkeit der Verfehlungen erhoben, sondern auch stichprobenartig Herkunft, Transportroute und Destination bestimmter Abfallströme und deren Mengen erfasst. Bei den Abfallgroßkontrollen kommen eine umfangreiche mobile EDV-Ausrüstung sowie modernste technische Hilfsmittel für die Probenahme und Beweissicherung zum Einsatz. Darunter unter anderem Infrarot-Sonden, Kameras, Strahlenschutzmessgeräte, Tauchflaschen zur Beprobung von Tanks, Probenkoffer für diverse Flüssigkeiten und eine Handbohrausrüstung für die Untersuchung von Bodenproben. Derartige Großkontrollen werden von den zuständigen Organisationseinheiten des Umweltministeriums, des Finanzministeriums, des Innenministeriums, des Umweltbundesamtes und des Verkehrsministeriums gemeinsam geplant, wobei die Rechts- und Kontrollabteilung des Umweltministeriums die Koordination übernimmt. Bei Polizei und Gendarmerie versehen speziell aus-

---

116 Vgl. hierzu bereits Umweltgutachten 2002 in: BT-Drs. 14/8792, S. 367.

gebildete Umweltsachbearbeiter Dienst. Zusätzlich gibt es in den Polizei- und Gendarmeriedienststellen in ganz Österreich etwa 600 so genannte „Umweltkundige Organe“ (UKO), die bei Verdachtsfällen vor Ort die ersten Ermittlungen einleiten.

### 3 Perspektiven für die Schaffung eines vereinheitlichten Umweltstrafrechts in der EU

#### 3.1 Forderung nach einheitlichen umweltstrafrechtlichen Standards in der EU

Vor dem Hintergrund regionaler und globaler Umweltprobleme, die hier nur mit den Schlagworten Waldsterben, Treibhauseffekt, Ozonloch und Meeresverschmutzung angedeutet werden sollen, hat sich in vielen Staaten der Welt die Einsicht durchgesetzt, dass die Umwelt nicht allein durch den Einsatz des Privat- und Verwaltungsrechts, sondern auch mit dem Instrument strafrechtlicher Repression zu schützen ist.<sup>117</sup> Wie die rechtsvergleichende Forschung lehrt, gibt es heute in Europa keine Rechtsordnung mehr, die auf das Strafrecht als Mittel des Umweltschutzes gänzlich verzichtet.<sup>118</sup> Von einem einheitlichen europäischen Umweltschutzstandard kann allerdings nicht die Rede sein. Angesichts der erheblichen juristischen und praktischen Probleme, vor die sich die Strafverfolger vor allem in Fällen grenzüberschreitender Umweltkriminalität gestellt sehen<sup>119</sup>, erscheint die kriminalpolitische Forderung unabweisbar, einheitliche umweltstrafrechtliche Mindeststandards in den europäischen Staaten zu schaffen.<sup>120</sup> Nur ein vereinheitlichtes europäisches Umweltstrafrecht vermag der Einsicht Rechnung zu tragen, dass die Bewahrung einer intakten Umwelt im Sinne der Erhaltung und des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen schon per se ein universelles und nicht nur ein nationales Interesse darstellt.<sup>121</sup> Hinzu kommt, dass divergierende umweltstrafrechtliche Standards in den EU-Mitgliedstaaten ein Strafrechtsgefälle schaffen, das zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann und damit das Binnenmarktziel konterkariert.

117 Vgl. hierzu Heine, UPR 1987, 281; ders., ZStW 101 (1989), S. 722, 724 ff.

118 Vgl. hierzu die Studien des Freiburger Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht, insbesondere Heine (Hg.), Umweltstrafrecht in mittel- und südeuropäischen Ländern, 1997; Cornils/Heine (Hg.), Umweltstrafrecht in den nordischen Ländern., 1994; Eser/Heine (Hg.), Umweltstrafrecht in England und den USA, 1994, passim; Faure/Heine, Environmental Criminal Law in the European Union, Documentation of the main provisions with introductions, 2000, passim.

119 Vgl. hierzu Hecker, ZStW 115 (2003), S. 880 ff. m. w. N.

120 Vgl. hierzu Heine/Ringelmann, Approximation of European Criminal Legislation, in: Comte/Krämer (Hg.), Environmental Crime in Europe, 2004, S. 199 ff.; Pagh, Administration Criminal Law in Europe: An Asset for the Environment?, in: Comte/Krämer (Hg.), Environmental Crime in Europe, 2004, S. 159 ff.

121 Vgl. Höpfel, Triffiterer-FS, 1996, S. 425, 426 f. Seit den 1980er Jahren wird in der deutschen Rechtswissenschaft über die Einstufung besonders schwer wiegender internationaler Umweltkriminalität in das Völkerstrafrecht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit diskutiert, doch die Idee eines Umweltvölkerstrafrechts vermochte sich bislang nicht durchzusetzen; vgl. hierzu Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 2. Aufl., 2002, Rn. 170; Reichart, Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht, 1999, passim.

## 3.2 Konvention des Europarates

Erste Ansätze zur Schaffung eines europäischen Umweltstrafrechts enthält die „*Konvention des Europarates zum Schutz der Umwelt durch Strafrecht*“ vom 04.11.1998.<sup>122</sup> In dieser – bisher nur von Estland ratifizierten – Konvention werden umweltstrafrechtliche Tatbestände formuliert, die von den beitretenden Staaten in nationales Recht umzusetzen sind.<sup>123</sup> Bisher ist jedoch noch nicht einmal die für das Inkrafttreten der Konvention erforderliche Mindestzahl von 3 Ratifikationen zustande gekommen. Es besteht jedoch die begründete Aussicht, dass es in absehbarer Zeit gelingt, wenigstens in den 27 Mitgliedstaaten der EU einen einheitlichen umweltstrafrechtlichen Mindeststandard zu etablieren.<sup>124</sup> Die fehlende Kompetenz der Gemeinschaft, supranationale Straftatbestände zu schaffen, schließt nach h. L. in der deutschen Literatur nicht ihre Befugnis aus, die Mitgliedstaaten durch Richtlinien zum Erlass von Sanktionsnormen anzuweisen.<sup>125</sup> Über den Umfang der Harmonisierungskompetenz besteht freilich keine Einigkeit, insbesondere ist streitig, wie detailliert etwaige Richtlinienvorgaben sein dürfen bzw. welcher Ausgestaltungsspielraum den Mitgliedstaaten belassen werden muss.

## 3.3 Richtlinienvorschlag der Kommission vom 15.03.2001

Die Kommission hat am 15.03.2001 einen auf Art. 175 EGV gestützten *Richtlinienvorschlag über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* vorgelegt.<sup>126</sup> Nach Auffassung der Kommission reichen die derzeitigen Sanktionen der Mitgliedstaaten nicht aus, um die vollständige Einhaltung des umweltschutzbezogenen Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Nicht alle Mitgliedstaaten würden strafrechtliche Sanktionen gegen die schwerwiegendsten Verletzungen des Umweltrechts der Gemeinschaft vorsehen. Nach wie vor komme es hier oft zu ernststen Verstößen ge-

122 Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal; European Treaty Series (ETS) Nr. 172. Der Konventionstext sowie der jeweils aktuelle Ratifikationsstand können auf der homepage des Council of Europe im Internet abgerufen werden unter <http://conventions.coe.int>.

123 Vgl. hierzu Dannecker/Strein, in: Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd. I, 2. Aufl., 2003, § 8 Rn. 92.

124 Vgl. hierzu Hecker, Europäische Integration und Strafrechtsentwicklung in der EU am Beispiel des Umweltstrafrechts, in: Gropp, Walter/Lipp, Martin/Steiger, Heinhard (Hg.), Festschrift des FB Rechtswissenschaft der JLU Gießen, 2007, S. 455, 458 ff.

125 Vgl. MüKoStGB/Ambos, Vor §§ 3–7 Rn. 11; Dannecker/Strein, (Teil 2, A, Fn. 123) § 8 Rn. 62; Dannecker, JURA 1998, 79, 81 ff.; ders., JURA 2006, 95, 97 f.; Hecker, EuStR, § 8 Rn. 44 ff.; Mansdörfer, JURA 2004, 297, 299 ff.; Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 407 ff., 415; Sieber, ZStW 103 (1991), S. 957, 972 f.

126 KOM (2001) 139 endg. (ABIEG 2001 Nr. C 180 E, 238); vgl. hierzu Heine/Ringelmann, Approximation of European Criminal Legislation, in: Comte/Krämer (Hg.), Environmental Crime in Europe, 2004, S. 199, 207 ff., die zu Recht vor der Gefahr einer Überkriminalisierung im Zuge des Europäisierungsprozess warnen und zusätzliche qualitative und materielle Strafbarkeitsbedingungen fordern, die mit dem (ansonsten schlichten) Verstoß gegen europäisches Umweltrecht einhergehen müssen.

gen das Gemeinschaftsrecht, die nicht mit hinreichend wirksamen und abschreckenden Sanktionen geahndet würden. Art. 3 des Richtlinienvorschlages sieht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die folgenden Tätigkeiten Straftaten darstellen, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen werden und die im Anhang aufgeführten Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft und/oder Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Umsetzung solcher Vorschriften der Gemeinschaft verletzen:

- a) Ableitung von Kohlenwasserstoffen, Altölen oder Klärschlamm in Gewässer;
- b) Ablagerung, Ableitung oder Beseitigung einer Menge von Stoffen in die Atmosphäre, in den Boden oder in Gewässer und Behandlung, Beseitigung, Lagerung und Beförderung sowie Aus- oder Einfuhr gefährlicher Abfallstoffe;
- c) Beseitigung von Abfällen auf dem oder im Boden oder in Gewässern einschließlich des Betriebes einer Abfalldeponie;
- d) Besitz, Entnahme, Beschädigung oder Tötung von sowie Handel mit geschützten wildlebenden Tier- oder Pflanzenarten oder Teilen davon;
- e) erhebliche Schädigung geschützter Lebensräume;
- f) Handel mit Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen;
- g) Betrieb einer Anlage, in der eine gefährliche Tätigkeit ausgeübt wird oder in der gefährliche Stoffe oder Zubereitungen gelagert oder verwendet werden.

Nach Art. 4 des Richtlinienvorschlages haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei Straftaten gemäß Artikel 3 sowie Beihilfe und Anstiftung zu diesen Straftaten *wirksame, angemessene* und *abschreckende Sanktionen* verhängt werden können. Genauere Vorgaben zur Ausgestaltung des Allgemeinen und des Besonderen Teils des Umweltstrafrechts sowie zur Rechtsfolgenseite enthält der Richtlinienvorschlag nicht. Hinsichtlich natürlicher Personen sollen die Mitgliedstaaten strafrechtliche Sanktionen vorsehen, *einschließlich des Freiheitsentzuges in schwerwiegenden Fällen*. Juristische Personen sollen in angemessenen Fällen mit dem Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen, vorübergehenden oder ständigen Verboten von Handelstätigkeiten oder mit richterlicher Aufsicht beziehungsweise einer richterlich angeordneten Auflösung bedroht werden. Der Richtlinienvorschlag sieht keine Regelungen im Bereich der Ermittlungsverfahren, der Strafverfolgung und des Strafverfahrens vor. Es wird den Justizbehörden der Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob die Straftaten nach Artikel 3 in jedem Fall zu verfolgen sind, oder ob sie Möglichkeiten zum Absehen von Strafe in Fällen von geringer Bedeutung vorsehen, in denen die Auswirkungen auf die Umwelt vernachlässigt werden können.

Der Rat lehnte jedoch aufgrund bestehender Kompetenzvorbehalte der Mitgliedstaaten mit überwältigender Mehrheit die Annahme der von der Kommission vor-

geschlagenen Richtlinie ab. Stattdessen wurde von den Mitgliedstaaten nach langen Verhandlungen das Instrumentarium der so genannten „3. Säule der EU“ (intergouvernementale Zusammenarbeit) aktiviert.

### 3.4 Rahmenbeschluss des Rates

Am 27.01.2003 verabschiedete der Rat der Europäischen Union einen *Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht*<sup>127</sup>, der am 06.02.2003 in Kraft getreten ist. Der Rat stützte sich dabei auf die Art. 29, 31 Buchst. e) EUV, die eine schrittweise Annahme zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen (gemeinsame Definitionen) und die Strafen (Festlegung so genannte Mindesthöchststrafen) in Form von (einstimmig anzunehmenden) Rahmenbeschlüssen vorsehen.<sup>128</sup> Der Rahmenbeschluss ist – insoweit vergleichbar mit einer EG-Richtlinie (Art. 249 III EGV) – für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Art. 34 II Buchst. b) EUV). Inhaltlich lehnt sich der Rahmenbeschluss weitgehend an das oben (Teil 2, A, Kapitel 3.2) bereits erwähnte Übereinkommen des Europarates an, dessen Umsetzung in das deutsche Recht im Hinblick auf die Verhandlungen auf EU-Ebene zurückgestellt worden war. Zum wesentlichen Inhalt des Rahmenbeschlusses (RB)<sup>129</sup>:

Nach Art. 2–4 RB hat jeder Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass folgende Handlungen (einschließlich Teilnahme und Anstiftung), wenn sie vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig begangen werden, Straftaten darstellen:

- a) Das Einleiten, Abgeben oder Einbringen einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person verursacht;
- b) Das rechtswidrige Einleiten, Abgeben oder Einbringen einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, welches deren anhaltende oder erhebliche Verschlechterung oder den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden an geschützten Denkmälern., sonstigen geschützten Gegenständen, Vermögensgegenständen, Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist;
- c) Das rechtswidrige Beseitigen, Behandeln, Lagern, Befördern, Ausführen oder Einführen von Abfällen, einschließlich gefährlicher Abfälle, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hin-

127 ABIEG Nr. L 29, 55.

128 Vgl. hierzu Hecker, EuStR, § 11 Rn. 2 ff.

129 Vgl. hierzu Mansdörfer, JURA 2004, 297, 298 ff. und die kritischen Anmerkungen von Pagh, Administration Criminal Law in Europe: An Asset for the Environment?, in: Comte/Krämer (Hg.), Environmental Crime in Europe, 2004, S. 159, 173 ff.



sichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist;

- d) Das rechtswidrige Betreiben einer Fabrik, in der eine gefährliche Tätigkeit durchgeführt wird, welche außerhalb dieser Fabrik den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist;
- e) Das rechtswidrige Herstellen, Behandeln, Lagern, Verwenden, Befördern, Ausführen oder Einführen von Kernmaterial oder anderen gefährlichen radioaktiven Stoffen, welches den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Person oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder zu verursachen geeignet ist;
- f) Das rechtswidrige Besitzen, Entnehmen, Beschädigen oder Töten von sowie der rechtswidrige Handel mit geschützten wild lebenden Tier- und Pflanzenarten oder Teilen davon, zumindest in den Fällen, in denen sie nach der Definition in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vom Aussterben bedroht sind;
- g) Der rechtswidrige Handel mit Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen.

Nach Art. 5 I RB ist sicherzustellen, dass die oben genannten Handlungen mit *wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen* bedroht sind, die zumindest *in schwerwiegenden Fällen auch Freiheitsstrafen* umfassen, die zu einer Auslieferung führen können. Die Strafen können mit anderen Sanktionen oder Maßnahmen einhergehen, insbesondere dem Verbot für eine natürliche Person, eine Tätigkeit, die eine offizielle Genehmigung oder Billigung erfordert, aufzunehmen oder ein Unternehmen oder eine Stiftung zu gründen, zu verwalten oder zu leiten, wenn sich aus dem Sachverhalt, aufgrund dessen sie abgeurteilt wurde, ein eindeutiges Risiko ergibt, dass sie die gleiche Art der kriminellen Aktivität fortsetzt (Art. 5 II RB).

Die Kommission steht jedoch auf dem Standpunkt, dass ein gemeinschaftsrechtlicher Besitzstand bei Umweltkriminalität nur durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt werden könne und müsse. Dies gelte insbesondere für die Definition der umweltbelastenden Tätigkeiten, die strafbar sein sollen und die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Ihrer Auffassung nach fällt diese Aufgabe gem. Art. 3 I Buchst. 1) EGV und Art. 174–176 EGV in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Insoweit bestehe also kein Raum für die Annahme eines Rechtsaktes (Rahmenbeschlusses) nach Art. 34 EUV i. V. m. Art. 29, 31 Buchst. e) EUV. Die Kommission hatte daher am 15.04.2003 eine Klage auf Nichtigkeitserklärung des Rahmenbeschlusses beim EuGH eingereicht (vgl. Art. 36 VI EUV). Damit ergab sich für den EuGH die Gelegenheit, erstmalig über die (in Praxis und Wissenschaft umstrittene) Frage der Existenz einer *strafrechtlichen Anweisungskompetenz* zu entscheiden.

### 3.5 Urteil des EuGH vom 13.9.2005: Nichtigerklärung des Rahmenbeschlusses

Mit Urteil vom 13.09.2005 erklärte der EuGH – dem Schlussantrag von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer folgend – den Rahmenbeschluss des Rates vom 27.01.2003 über den Schutz der Umwelt für Strafrecht für nichtig.<sup>130</sup>

Der EuGH stellt zunächst klar, dass die *Kompetenzen der Gemeinschaft* nach Art. 47 und 29 EUV *durch die Bestimmungen des EUV unberührt bleiben* (wie insbesondere im Wortlaut „Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft . . .“ zum Ausdruck gelangt). Der Umweltschutz sei eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft. In Art. 2 EGV werde die Aufgabe der Gemeinschaft beschrieben, „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ zu fördern und Art. 3 I Buchst. 1 EGV sehe zu diesem Zweck „eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt“ vor. Darüber hinaus müssten nach Art. 6 EGV „die Erfordernisse des Umweltschutzes . . . bei der Festlegung und Durchführung der . . . Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen . . . einbezogen werden“, was den Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung dieses Zieles verdeutliche. Die Art. 174–176 EGV stellen – so der EuGH – grundsätzlich den Rahmen dar, in dem die gemeinschaftliche Umweltpolitik durchzuführen sei. Art. 174 EGV führe die Ziele der Umweltpolitik auf und Art. 175 EGV lege das Verfahren zur Erreichung dieser Ziele fest. Grundsätzlich falle das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Dies könne dem Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die 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. Die in Art. 135 S. 2 EGV bzw. Art. 280 IV S. 2 EGV enthaltenen Vorbehaltsklauseln („Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben . . . unberührt.“) stehen nach Auffassung des EuGH der Annahme einer strafrechtlichen Anweisungskompetenz der EG jedenfalls im Bereich der Umweltpolitik nicht entgegen. Nach den Darlegungen des EuGH steht somit fest, dass der Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz der Umwelt durch Strafrecht in unzulässiger Weise in die Kompetenz der EG übergreift und daher für nichtig zu erklären ist.

130 EuGH vom 13.09.2005 – Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), EuZW 2005, 632 = EWS 2005, 454 m. Anm. vom Streinz; vgl. hierzu Böse, GA 2006, 211; Diehm, wistra 2006, 366; Hecker, EuStR, § 8 Rn. 27; Hefendehl, ZIS 2006, 161; Heger, JZ 2006, 310; Schäfer, JA 2006, 342.

### 3.6 Strafrechtliche Anweisungskompetenz der EG im Bereich des Umweltstrafrechts

Der EuGH bejaht in seinem Urteil vom 13.09.2005 die auch von der deutschen h. L. im Grundsatz anerkannte Kompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers, die *Mitgliedstaaten im Wege einer Richtlinie zur Schaffung von Straftatbeständen anzuweisen*, in welchen bestimmte -schuldhaft begangene – umweltbelastende Tat handlungen mit Kriminalstrafe bedroht werden. Damit ist die Möglichkeit zur Schaffung eines europäischen Umweltstrafrechts im Sinne einer Vereinheitlichung umweltstrafrechtlicher Mindeststandards prinzipiell eröffnet.<sup>131</sup> Die Reichweite der strafrechtlichen Anweisungskompetenz hat der EuGH jedoch nicht im Detail abgesteckt, so dass insoweit durchaus noch Präzisierungsbedarf besteht. Die Grenzen, die einer gemeinschaftsrechtlichen Strafrechtsharmonisierung gesetzt sind, können sich wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten ergeben, sondern müssen im Gemeinschaftsrecht selbst verankert sein. Begrenzt wird die Kompetenzausübungsbefugnis der EG namentlich durch zwei elementare Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts: *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 2 II EUV, 5 II EGV) und *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* (Art. 5 III EGV).

#### 3.6.1 Subsidiaritätsprinzip

Eine Kompetenzausübungsschranke ergibt sich zunächst aus dem in Art. 2 II EUV und Art. 5 II EGV verankerten Subsidiaritätsprinzip, wonach die EG in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Das Subsidiaritätsprinzip soll einer ausufernden Inanspruchnahme der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsgewalt entgegenwirken. Es handelt sich dabei nicht um einen bloßen Programmsatz, sondern um eine rechtlich verbindliche Kompetenzausübungsregel.<sup>132</sup> Welche Materien in die ausschließliche Zuständigkeit der EG fallen und damit dem Subsidiaritätsprinzip entzogen sind, ist mangels einschlägiger Rechtsprechung in weiten Teilen ungeklärt. Nach h. M. gehören zur ausschließlichen Zuständigkeit lediglich die Bereiche gemeinsame Handelspolitik, Erhaltung der Fischbestände, internes Organisations- und Verfahrensrecht, Festlegung der Zolltarife und materielles Zollrecht sowie gemeinsame Währungspolitik. Im Regelfall besteht also lediglich eine konkurrierende Zuständigkeit der EG mit der Folge, dass Harmonisierungsmaßnahmen nur unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zulässig sind. In dem strafrechtsrelevanten Har-

131 Ebenso Schmalenberg, Ein europäisches Umweltstrafrecht, in: Brandt/Sanden/Faulhaber (Hg.), Lüneburger Schriften zum Umwelt- und Energierecht, 2004, S. 33.

132 Zur Frage der (zu bejahenden) Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips (Überprüfbarkeit durch den EuGH) vgl. Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 439 ff. m. w. N.

monisierungsbereich der Umweltpolitik sind jedenfalls die Schranken des Art. 5 II EGV zu beachten. Vor diesem Hintergrund kann auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ein Modell der differenzierten Kompetenzausübung im Umweltschutz entwickelt werden, das gemeinschaftsweite „Umweltgesetze“ ermöglicht und gleichzeitig notwendige nationale und regionale Differenzierungen – allerdings nur im Sinne einer Schutzverstärkung – erlaubt.<sup>133</sup>

Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips liegt vor allem darin, dass es den an der Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene beteiligten Organen eine besondere Rechtfertigungs- und Begründungslast auferlegt, die vor dem Ergreifen von Maßnahmen zu prüfen sind. Dem Vertrag von Amsterdam ist ein rechtlich verbindliches Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit<sup>134</sup> beigelegt, in dem die aus Art. 5 II EGV abzuleitenden Kriterien dieser Subsidiaritätsprüfung konkretisiert werden. Mit dem Subsidiaritätsprinzip konform sind im Ergebnis nur Maßnahmen, die das Erforderlichkeits- und das Effizienzkriterium erfüllen. Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn ein Gemeinschaftsziel nur durch das Tätigwerden der Gemeinschaft erreicht werden kann. Kann dieses Ziel bereits durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten in ausreichender Weise verwirklicht werden, so steht dieser Befund der Erforderlichkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme entgegen. Bei der Prognose, ob die Mitgliedstaaten in der Lage sind, das Gemeinschaftsziel bereits durch Maßnahmen auf nationaler Ebene in ausreichender Weise zu erreichen, sind deren wirtschaftliche und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie rechtlichen Handlungsmöglichkeiten einer Gesamtbewertung zu unterziehen. Die Erforderlichkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen wird am ehesten in grenzüberschreitenden Bereichen der gemeinsamen Politiken (z. B. Umwelt, Verbraucherschutz, Wettbewerb) zu bejahen sein, in denen die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele gerade die Überwindung divergierender nationaler Maßnahmen erfordert (gleiche rechtliche Schutzstandards und Wettbewerbsbedingungen). Erst recht ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, wenn überwiegend wahrscheinlich ist, dass zumindest ein Mitgliedstaat „von sich aus“ keine hinreichenden Tätigkeiten zur Erreichung des Gemeinschaftsziels entfalten wird.<sup>135</sup> Nach dem oben Gesagten dürfte das Subsidiaritätsprinzip einer Ausübung strafrechtlicher Harmonisierungsbefugnisse auf den Gebieten der Gemeinsamen Politiken in weiten Teilen entgegenstehen, da die Mitgliedstaaten regelmäßig in der Lage sein dürften, hinreichende strafrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Realisierung dieser Politiken zu gewährleisten. Dies gilt etwa für den Bereich der Verkehrssicherheit (Art. 71 I Buchst. c) EGV), da entsprechende Zuwiderhandlungen von Verkehrsteilnehmern – man denke an Trunkenheitsfahrten oder sonstige Verstöße gegen Straßenverkehrsbestimmungen – bereits auf mitgliedstaatlicher Ebene wirkungsvoll bekämpft werden können, ohne dass es hierzu einer Angleichung der nationalen

133 Vgl. hierzu nur Callies, ZUR 2003, 129, 133 f.

134 Abgedruckt in Sartorius II, Nr. 151, Protokoll Nr. 30.

135 Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 447.

Sanktionsnormen bedarf. Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip der Harmonisierung des Umweltstrafrechts entgegensteht.<sup>136</sup> Der Befund, dass die Regelungen des Umweltstrafrechts in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet sind, legitimiert als solcher im Rahmen des Art. 175 EGV noch kein Tätigwerden der EG. Nach hier vertretener Auffassung ist die Erforderlichkeit einer *Angleichung umweltstrafrechtlicher Haftungsprinzipien* und die Schaffung eines *umweltstrafrechtlichen Mindeststandards* indes zu bejahen, weil nur so das Phänomen der *grenzüberschreitenden Umweltkriminalität* wirksam bekämpft und das Gemeinschaftsziel eines *effektiven Umweltschutzes* realisiert werden kann.<sup>137</sup>

### 3.6.2 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Flankiert wird der Subsidiaritätsgrundsatz durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der durch Art. 5 III EGV auf das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten ausgedehnt wird. Die Mitgliedstaaten werden im Kontext dieser Norm wie belastete Einzelne betrachtet, denen gegenüber eine Maßnahme nur dann als rechtmäßig erscheint, wenn sie zur Erreichung des mit ihr angestrebten Gemeinschaftsziels geeignet, erforderlich und angemessen ist.<sup>138</sup> Als denkbare Belastungen für die Mitgliedstaaten können sich z. B. die in der Maßnahme vorgesehene Regelungsdichte, ihre finanziellen Auswirkungen, die von ihr erzwungene Abkehr von eingespielten Verfahren oder die systemwidrige Durchbrechung bewährter nationaler Rechtsstrukturen erweisen.

Wenn mehrere geeignete Gemeinschaftsmaßnahmen für die Zielerreichung zur Auswahl stehen, muss die für die Mitgliedstaaten am wenigsten belastende gewählt werden. Ferner müssen die auferlegten Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Art. 5 III EGV betrifft im Gegensatz zu Art. 5 II EGV nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Ausübung einer gemeinschaftlichen Kompetenzzusübung und gilt auch für Maßnahmen, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EG fallen. In den Fällen, in denen nicht bereits das Subsidiaritätsprinzip der Ausübung einer strafrechtlichen Harmonisierungskompetenz der EG entgegensteht, bewirkt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass die Gemeinschaftsmaßnahme nicht über das zur Zielerreichung notwendige Interventionsminimum hinausgeht.

136 So die Auffassung von Satzger, *Die Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 448.

137 Vgl. hierzu Hecker, *ZStW* 115 (2003), S. 880, 901 ff.; Dannecker, *JZ* 1996, 869, 879; Pagh, *Administration Criminal Law in Europe: An Asset for the Environment?*, in: Comte/Krämer (Hg.), *Environmental Crime in Europe*, 2004, S. 159, 175.

138 Lienbacher, in: Schwarze (Hg.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 5 EGV Rn. 34 ff.; Zuleeg, in: vom d. Groeben/ Schwarze (Hg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Bd. 1, 6. Aufl., 2003, Art. 5 EGV Rn. 37 ff.

### 3.6.3 Reichweite der strafrechtlichen Anweisungsbefugnis der EG

In der Zusammenschau der nach Art. 6 III EUV zu achtenden nationalen Identität der Mitgliedstaaten sowie der in Art. 5 II, III EGV verankerten Kompetenzzuschranken (Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit) lässt sich ein *strafrechtsspezifisches Schonungsgebot* postulieren, das der Harmonisierungstätigkeit der EG auf dem Gebiet des Strafrechts Grenzen setzt.<sup>139</sup> Die Grenzen, die der Ausübung einer strafrechtlichen Anweisungsbefugnis der EG gesetzt sind, lassen sich in folgenden Leitsätzen zusammenfassen:

1. Die EG darf keine unmittelbar anwendbaren Strafnormen – auch nicht im Gewande einer Harmonisierungsmaßnahme – erlassen;
2. Eine Sekundärrechtsdirektive (Richtlinie oder Verordnung) darf die von den Mitgliedstaaten zu erlassende(n) Sanktionsnorm(en) weder auf der Tatbestands- noch auf der Rechtsfolgenseite detailliert vorgeben, sondern muss sich darauf beschränken, den Mitgliedstaaten ein Leitbild für den zu erreichenden Ahnungseffekt vorzugeben. Es ist also unzulässig, in einer Richtlinie oder Verordnung den Erlass konkret ausformulierter Straftatbestände – wie sie sich z. B. im deutschen StGB finden – vorzuschreiben;
3. Die Sekundärrechtsanweisung muss den Mitgliedstaaten so viel Umsetzungsspielraum belassen, dass es diesen möglich ist, die zu schaffende(n) Sanktionsnorm(en) unter Wahrung der Kohärenz ihres Sanktionensystems in die nationale Rechtsordnung zu integrieren. Den Mitgliedstaaten muss deshalb insbesondere eine Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren annähernd gleichwertigen Umsetzungsmaßnahmen eingeräumt werden.

Als gesetzgeberische Methode, die es den Gemeinschaftsorganen ermöglicht, die Effekte der Sanktionen im Sinne einer „Ergebnisverpflichtung“ („obligation de résultat“) zu harmonisieren, ohne dabei die formale und inhaltliche Ausgestaltung der Sanktionsnorm „schonungsgebotswidrig“ vorzuschreiben, bietet sich die Regelbeispielstechnik an.<sup>140</sup> Eine nach dieser Gesetzgebungstechnik erlassene Richtlinie könnte etwa die Anweisung enthalten:

1. dass die Mitgliedstaaten für den Fall eines gravierenden Verstoßes Sanktionen vorsehen, die eine besondere Qualität verschuldeten Unrechts zum Ausdruck bringen<sup>141</sup>,
2. die in einem öffentlichen Verfahren verhängt werden und

139 Eisele, JZ 2001, 1157, 1160, 1163; Gröblichhoff, Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers zum Schutz der Interessen der Europäischen Gemeinschaften, 1996, S. 140 ff.; Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 166 ff.

140 Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 460 ff.

141 Vgl. hierzu den Präzisierungsvorschlag von Heine/Ringelmann, Approximation of European Criminal Legislation, in: Comte/Krämer (Hg.), Environmental Crime in Europe, 2004, S. 199, 207 ff., der in These 4 (S. 214) mündet.

3. zu einer in Einklang mit den im nationalen Recht bei Delikten ähnlicher Art und Schwere vorgesehenen Rechtsfolgen führen. Hier können beispielhaft vergleichbare Delikte oder Deliktskategorien, Zurechnungsstrukturen des Allgemeinen Teils (z. B. Haftung von Amtsträgern oder von juristischen Personen) sowie die in Betracht kommenden Sanktionen (z. B. Auferlegung und Ausgestaltung finanzieller Einbußen, freiheitsentziehender Maßnahmen, Nebenfolgen wie Fahrverbot) aufgeführt werden.

### 3.7 Richtlinienvorschlag der Kommission vom 09. Februar 2007

Die Kommission legte am 9. Februar 2007 einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vor.<sup>142</sup> Die in diesem Vorschlag enthaltenen Anweisungen entsprechen inhaltlich weitgehend den Regelungsvorgaben der Art. 1–7 des für nichtig erklärten RB. Nach Art. 3 RL-Vorschlag haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die folgenden Handlungen Straftaten darstellen, wenn sie vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig begangen werden:

- (a) die Einleitung, Abgabe oder Einbringung einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Personen verursacht;
- (b) die rechtswidrige Einleitung, Abgabe oder Einbringung einer Menge von Stoffen oder ionisierender Strahlung in die Luft, den Boden oder das Wasser, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Personen oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität bzw. an Tieren oder Pflanzen verursacht oder verursachen kann;
- (c) die rechtswidrige Behandlung, einschließlich Beseitigung, Lagerung, Beförderung, Ausfuhr oder Einfuhr von Abfällen, einschließlich gefährlicher Abfälle, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Personen oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder verursachen kann;
- (d) der rechtswidrige Betrieb einer Anlage, in der eine gefährliche Tätigkeit ausgeübt wird oder in der gefährliche Stoffe oder Zubereitungen gelagert oder verwendet werden, wodurch außerhalb dieser Anlage der Tod oder eine schwere Körperverletzung von Personen oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht werden oder verursacht werden können;
- (e) die illegale Beförderung von Abfällen im Sinne von Artikel 2 Nummer 35 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates aus Gewinnstreben und in nicht unerheblicher Menge, unabhängig da-

---

<sup>142</sup> KOM (2007), 51 endg.



von, ob es sich bei der Beförderung um einen einzigen Vorgang oder um mehrere, offensichtlich zusammenhängende Vorgänge handelt;

- (f) die rechtswidrige Herstellung, Behandlung, Lagerung, Verwendung, Beförderung, Ausfuhr oder Einfuhr von Kernmaterial oder anderen gefährlichen radioaktiven Stoffen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Menschen oder erhebliche Schäden hinsichtlich der Luft-, Boden- oder Wasserqualität sowie an Tieren oder Pflanzen verursacht oder verursachen kann;
- (g) der unerlaubte Besitz, die unerlaubte Entnahme, Beschädigung oder Tötung von sowie der unerlaubte Handel mit geschützten wildlebenden Tier- oder Pflanzenarten oder Teilen davon;
- (h) die rechtswidrige erhebliche Schädigung eines geschützten Lebensraums;
- (i) der rechtswidrige Handel mit oder die rechtswidrige Verwendung von Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht beitragen.

Die Beteiligung an oder die Anstiftung zu den in Artikel 3 genannten Handlungen soll unter Strafanandrohung gestellt werden (Art. 4 RL-Vorschlag). Als „rechtswidrig“ bezeichnet Art. 2 Lit. a RL-Vorschlag Verstöße gegen umweltschutzbezogene Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder gegen nationale Gesetze, verwaltungsrechtliche Vorschriften oder Entscheidungen einer zuständigen Behörde. Art. 5 RL-Vorschlag verlangt den Mitgliedstaaten die Einführung wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen ab. Für bestimmte Straftaten nach Art. 3 RL-Vorschlag, die unter Verwirklichung erschwerender Umstände (z. B. Tod oder schwere Körperverletzung einer Person; erhebliche Schädigung der Umwelt; Tatbegehung im Rahmen einer kriminellen Vereinigung) begangen werden, sind Mindesthöchststrafen festgelegt. Anordnungen über die Haftung und Sanktionierung juristischer Personen ergeben sich aus Art. 6 und 7 RL-Vorschlag, wobei auch nichtkriminalstrafrechtliche Sanktionen als ausreichend erachtet werden. Mitgliedstaaten, die in ihrer Rechtsordnung die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen nicht anerkennen, sind also nicht verpflichtet, ihr nationales System zu ändern.

Der von der Kommission vorgelegte neue Richtlinienvorschlag kann nach hier vertretener Auffassung auf Art. 175 EGV gestützt werden. Er wahrt die Grenzen, die der strafrechtlichen Anweisungskompetenz der EG durch das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip gesetzt sind und entspricht in seiner inhaltlichen Ausgestaltung den oben dargestellten Anforderungen an eine dem strafrechtlichen Schonungsgebot entsprechende Harmonisierungsvorgabe. Jedoch sollte durch Anlegung materieller Strafbarkeitskriterien eine klare Grenzziehung zu bloßem Verwaltungs- bzw. Ordnungsunrecht gewährleistet werden. Denn der schlichte Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliches Umweltrecht als solcher vermag die Verhängung kriminalstrafrechtlicher Sanktionen nicht zu legitimieren. Der Einsatz des Kriminalstrafrechts ist nur gerechtfertigt, wenn ein solcher Verstoß zu einer ernsthaften Gefährdung oder Verletzung von Individual- oder Um-



weltrechtsgütern führt („additional qualitative and substantial requirements“).<sup>143</sup> Mit dem Erlass einer dem Vorschlag der Kommission entsprechenden Richtlinie wäre der Weg zu einem europäischen Umweltstrafrecht im Sinne vereinheitlichter umweltstrafrechtlicher Mindeststandards beschritten.

---

143 Vgl. hierzu Heine/Ringelmann, Approximation of European Criminal Legislation, in: Comte/Krämer (Hg.), *Environmental Crime in Europe*, 2004, S. 199, 207 ff.

## **B Grenzüberschreitende Abfallverbringung – Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts (Günter Heine)**

### **1 Einleitung: Grundprobleme**

Dass bei der (straf-)rechtlichen Kontrolle und Überwachung grenzüberschreitender Abfallverbringung in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten trotz über 10-jähriger praktischer Erfahrung mit den einschlägigen Regelwerken und einer Verdichtung des Rechts durch eine Vielzahl von Entscheidungen des EuGH noch einiges im Argen liegt, entspricht der Einschätzung der Fachwelt.<sup>144</sup> Moniert werden insbesondere Unklarheiten beim Abfallbegriff und dadurch begünstigte Scheinverwertungen, zudem unzureichend effektive Möglichkeiten, Einwände gegen die Verbringung vorbringen zu können und auch offensichtlich „unerträgliche“ Genehmigungen von ausländischen Behörden akzeptieren zu müssen, und weiter nicht genügende Kontrollmöglichkeiten bei der Durchfuhr. Insgesamt sei die verschachtelte Verschränkung von europäischem mit nationalem (Straf-)Recht ein faktisches *Strafverfolgungshindernis* erster Güte.

Daraus folge sowohl eine erhöhte Beeinträchtigung der Umwelt durch Entsorgung in Billig-Länder als auch eine Marktverzerrung, zumal nationale Bemühen um Entsorgungsautarkie und national hohe Umweltstandards gleichsam „bestraft“ würden durch eine Flucht in eine Diaspora des ökologischen und marktwirtschaftlichen Wildwuchses – und zwar mit steigender Tendenz, würden doch die jüngsten Verschärfungen in Deutschland bei den Entsorgungsstandards<sup>145</sup> die Attraktivität der Auslandsentsorgung und den Anreiz zur Umgehung der einschlägigen Rechtsvorschriften erhöhen.<sup>146</sup>

Auf der anderen Seite, so wird erhofft, werde das Kriminalstrafrecht, konsequent zum Einsatz gebracht, die Dinge schon ins Lot bringen, seien doch seine einschneidenden Sanktionen geeignet, mittels gesellschaftlicher Missbilligung die

144 Vgl. Erster Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 13.03.2001, KOM (2001) 139 endg., Präambel Ziff. 2; Zweiter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 09.02.2007, KOM (2007) 51 endg., Begründung Ziff. 1; ferner z. B. Umweltgutachten 2002, BT-Drs 14/8792, S. 334 ff., 345 ff., 368 ff. (Zusammenfassung), Umweltgutachten 2004 (Kurzfassung), Berlin Mai 2004, S. 59, 61, Schink, UPR 2003, S. 121 ff., Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), S. 987, 992, Krieger, ebenda, S. 1154, 1162, 1183, 1185 f. sowie Teil 1 dieser Studie, Kapitel 4. Vgl. auch bereits Heine, Triffterer-FS, 1996, S. 402 ff. Ferner Tröndle/Fischer, StGB, 54. Auflage 2007, § 326 Rn. 11; Franzheim/Pfohl, Umweltstrafrecht, 2. Aufl. 2001, S. 108 ff.

145 Zur Novelle der AblagerungsVO, nach der ab 01.06.2005 keine Siedlungsabfälle mehr ohne thermische oder mechanisch-biologische Vorbehandlung abgelagert werden dürfen, vgl. Umweltbundesamt, Bericht Siedlungsabfallentsorgung 2005, Stand 01.06.2005 und oben Teil 2, A, Kapitel 1.2.

146 Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 367, vgl. auch Teil 1 dieser Studie, Kapitel 2.3.2.1.

Effizienz selbst bei verwaltungsrechtlichen Vollzugsdefiziten zu steigern.<sup>147</sup> Es lohnt folglich, sich der Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts (im weiteren Sinne) in Deutschland bei der rechtlichen Absicherung grenzüberschreitender Abfallverbringung zu vergewissern.

Im Vordergrund der Untersuchung steht § 326 II StGB nebst Umfeld (unten Kapitel 2 und 3), unter Kapitel 4. wird zudem der Frage nachgegangen, ob und inwieweit § 263 StGB (Betrug) bei Scheinverwertungen zum Einsatz gelangen kann.

---

<sup>147</sup> Vgl. hierzu Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments, S. 2. Insoweit krit. Heine/Ringelmann, in Comte/Krämer (Hg.), *Environmental Crime in Europe*, 2004, S. 204 ff., Pagh, ebenda, S. 173 ff., Roef, ebenda, S. 223 f., 226.

## 2 Überblick und registrierte Verstöße: grenzüberschreitende Abfallverbringung

### 2.1 Bestandsaufnahme

*Zentraler Straftatbestand* bei grenzüberschreitender Abfallverbringung ist § 326 II StGB, der mit Wirkung zum 14.10.1994 in das StGB eingefügt wurde<sup>148</sup> und eine empfindliche Strafbarkeitslücke schloss.<sup>149</sup> Damit wurde der Verpflichtung des Art. 4 III des Basler Übereinkommens vom 22.03.1989 Rechnung getragen.<sup>150</sup> § 326 II StGB erfasst den Export, Import und die Durchführung von Abfällen „im Sinne des Abs. I“, sofern dies entgegen einem Verbot oder ohne die erforderliche Genehmigung erfolgt. Verwiesen wird damit insbesondere auf die VO (EG) Nr. 1013/2006 (VVA). Für bestimmte Sachverhalte, insbesondere Pflichtverstöße des Abfallbesitzers bei der Beauftragung Dritter mit der Verbringung von Abfällen, ist § 326 I StGB einschlägig, der mit der sonst unbefugten Beseitigung von besonders gefährlichen Abfällen einen Auffangtatbestand enthält.<sup>151</sup> Daneben steht § 328 StGB zur Verfügung, der den unerlaubten Umgang mit gefährlichen Stoffen und Gütern erfasst (insbesondere § 328 III Nr. 2 StGB).

Flankiert wird dieses Kriminalstrafrecht von einem *ordnungswidrigkeitenrechtlichen Unterbau*: Geldbuße bis zu 100.000 Euro ist vorgesehen, sofern Abfälle vorsätzlich oder fahrlässig in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht und der Betroffene dabei spezifizierten Vorgaben der VVA zuwiderhandelt (§ 18 I Nr. 18 Buchst. a) AbfVerbrG), wobei bereits der Versuch ahndbar ist (§ 18 II AbfVerbrG). Ebenfalls bußgeldrechtlich sanktioniert sind weitere näher benannte Ordnungsverstöße, wie z. B. die Nichterfüllung von vollziehbaren Auflagen (§ 18 I Nr. 1 AbfVerbrG – Geldbuße bis 50.000 Euro) oder das Nicht-Mitführen eines vorgeschriebenen Begleitdokuments (§ 18 I Nr. 8 AbfVerbrG – Geldbuße bis 20.000 Euro).

§ 61 KrW-/AbfG schließlich erfasst bestimmte Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des KrW-/AbfG und sieht eine Geldbuße bis zu 50.000 Euro (Abs. I) bzw. 10.000 Euro (Abs. II) vor. Einschlägig ist, neben dem ungenehmigten Vermitteln (§ 61 I Nr. 4 KrW-/AbfG), u. U. verbotenes Lagern (§ 61 I Nr. 1, 2 KrW-/

148 Vgl. BT-Drs. 12/192, S. 20 f., Art. 3 Ausführungsgesetz zum Basler Übereinkommen vom 30.09.1994, BGBl. I, 2771.

149 Der illegale Export war nur als Ordnungswidrigkeit nach § 18 I Nr. 10 AbfällG a. F. eingestuft. § 326 erfasste nicht ausländische Sachverhalte (BGHSt 40, S. 74 m. Anm. von Otto, NSTZ 1994, 437, St. Cramer, NSTZ 1995, 186; krit. Rengier, JR 1996, 34 ff.). Zum Ganzen Heine, Triffterer-FS, S. 404 f., Hecker, EuStR, § 2 Rn. 8.

150 Vgl. dazu Ahlmann-Otto, Die Verknüpfung von deutschem und EG-Abfallwirtschaftsrecht mit dem Abfallstrafrecht, 2000, S. 39 f.

151 Vgl. Heine, NJW 1998, S. 3669 f., Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, 27. Aufl. 2006, § 326 Rn. 10a.

AbfG) von Abfällen, die nicht das vom § 326 I Nr. 1–4 StGB vorausgesetzte Gefahrenpotenzial besitzen.<sup>152</sup>

Eine Schlüsselstelle ist diejenige des Begriffs des Abfalls, sie wird unten zu klären sein (Teil 2, B, Kapitel 3.2.2 und 3.3).

Von praktischer Bedeutung sind neu zudem das pflichtwidrige Vermischen von bestimmten Abfällen nach § 7 Nr. 1 i. V. m. § 3 IV AbfALV iVm § 61 I Nr. 5 KrW-/AbfG sowie Verstöße gegen die Gefahrgut-Verordnungen.<sup>153</sup>

## 2.2 Praktische Befunde

In der *praktischen Strafverfolgung* ist § 326 StGB zum quantitativ bedeutsamsten Delikt unter den polizeilich registrierten Umweltstraftaten geworden. Sein Anteil beträgt ca. 70 % (2003).<sup>154</sup> Die unerlaubte Aus-, Ein- und Durchfuhr von Abfällen (§ 326 II StGB) nimmt sich vergleichsweise sehr bescheiden aus: Ihr Anteil an dem unerlaubten Umgang mit Abfällen beträgt 0,005 %, in absoluten Zahlen 82 (2003) bzw. 152 (2002). Die Aufklärungsquote wird für 2003 mit rund 70 % angegeben.<sup>155</sup> Auch die von den Grenzzollstellen erfassten Verstöße gegen das Abfallverbringungsrecht (2000: 59)<sup>156</sup> deuten auf eine eher geringe registrierte Relevanz hin. Freilich ist man sich einig, dass durchweg von einem breiten Dunkelfeld auszugehen ist.<sup>157</sup>

## 2.3 Problembereiche

Die relativ geringe Bedeutung registrierter Verstöße dürfte auch damit zusammenhängen, dass es im Nebel des Gemeinschaftsrechts mit einer Vielzahl potenziell einschlägiger Regelungen, dazu hin einer Rechtsprechung des EuGH, die im

152 Vgl. Heine, in Jarass/Ruchay/Weidemann (Hg.), KrW-/AbfG, Kommentar, 1999 § 61 Rn. 6, 16 ff., praktischer Fall bei Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 109.

153 M. w. N. bei Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 328 Rn. 18.

154 Vgl. hierzu Tabelle Fallentwicklung Umweltkriminalität, in Teil 1 dieser Studie, Anhang III . Ferner Dölling, Kohlmann-FS, 2003, S. 120, Hüper, in Comte/Krämer (Teil 2, B, Fn. 158), S. 153 ff., Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 29 ff. 2003 handelte es sich um 17039 polizeilich registrierte Straftaten nach § 326 StGB (inklusive § 326 II StGB).

155 Vgl. Teil 1 dieser Studie, Anhang III.

156 Mitgeteilt bei Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 366 f. Im Rahmen der 670.000 allgemeinen – nicht nur den Abfall betreffenden – LKW-Kontrollen, durchgeführt im Jahre 2000 durch das Bundesamt für Güterverkehr, wurden 22.212 Abfalltransporte überprüft (auch ausschließlich inländische, von denen 1.785 aus abfallrechtlichen Gründen beanstandet wurden). Überprüft wurden in der Regel nur die Transportpapiere, nicht die tatsächlich transportierten Abfällen (vgl. Umweltgutachten 2002, S. 367).

157 Schnurbus, Deutscher Müll für die Welt, 1993, S. 22 schätzt für das frühere Recht, dass in Deutschland lediglich 50 % der gefährlichen Sonderabfälle legal entsorgt werden. Nach Umweltgutachten 2002 (BT-Drs. 14/8792, S. 366) dürften zwar die seither in Geltung gesetzten internationalen und europäischen Regelwerke eine Wirkung entfalten. Doch sind neuere kriminogene Faktoren, bedingt durch unterschiedliche Entsorgungsstandards, Unklarheiten im Recht und divergierende Kontrolldichte etc. (Teil 2, B, Kapitel 1), zudem in Rechnung zu stellen.

Rufe steht, strikt einzelfallorientiert auf der Grundlage einer Gesamtwürdigung das Ergebnis zu finden (und damit auch Umweltpolitik der EG zu gestalten), für ein strikt konditionales Abfallstrafrecht, gebunden an den Bestimmtheitsgrundsatz usw., schwierig ist, griffige Ansatzpunkte, die für einen Anfangsverdacht genügen, ausfindig zu machen – und in der Folge dem Strafrichter eine sichere strafrechtliche Basis für (oder gegen) eine Verurteilung bereitzustellen. In der Tat ist gerade das (straf-)rechtliche Abfallverbringungsrecht der EG und sein Vollzug in den EG-Mitgliedstaaten ein Paradebeispiel für postulierte (Voll-)Harmonisierung – und gravierende rechtliche und praktische Hindernisse. Auch deshalb wird im Vordergrund der folgenden Ausführungen stehen müssen, einen (rechtlich und praktisch) *tragfähigen Pfad* durch diese normativen Verflechtungen aufzuzeigen. Dabei wird sich erweisen, dass

- manche nationalen Abschottungen gegenüber „Europa“, die noch in den 1990er Jahren auf Resonanz hoffen durften, heute schlechterdings nicht mehr vertretbar sind, etwa wenn es um die rechtlichen Konsequenzen aus der unmittelbaren Geltung von EG-Verordnungen mit Blick auf das Strafrecht geht,
- daraus folgend das Dogma der bislang herrschenden Meinung in Deutschland, das Abfallstrafrecht pflege einen eigenständigen und zudem für § 326 I und II StGB einheitlichen Abfallbegriff, nicht mehr uneingeschränkt zu halten ist,
- die Strafverfolgungsorgane zwar gemeinschaftsrechtlich ziemlich strikt an die Kandare genommen sind, das vermeintlich „schwer verständliche“<sup>158</sup> Notifizierungsverfahren aber, bei Lichte besehen, für das Strafrecht (!) weniger Schwierigkeiten als vermutet bereitet, und auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen strafrechtlich relevante Abfälle vorliegen, entschärft werden kann.
- Gleiches gilt für den Bereich von *Freigabeentscheidungen*, die im Ausland aufgrund *dubioser Umstände* erlangt wurden, etwa mittels Korruption oder aufgrund falscher Angaben.

---

158 Franzheim/Pfuhl, Umweltstrafrecht (Teil 2, B, Fn. 144), S. 112.

### 3 Mutterstrafatbestand: Illegale Abfallverbringung (§ 326 II StGB)

Es kann mit Blick auf die vielfältigen einschlägigen Regelwerke und Ebenen des Rechts nicht ausbleiben, in den ersten Abschnitten einige Grundsatzfragen, die bislang kaum oder jedenfalls strittig erörtert wurden, auch wegen der diffizilen Verschränkung von deutschem mit europäischem Recht, anzusprechen. Dies betrifft, neben gemeinschaftsrechtlichen Fragen, insbesondere den Gegenstand des Strafrechtsschutzes sowie die ratio des § 326 II StGB, also die Frage, welche Rechtsinteressen eigentlich geschützt werden (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2). Dabei geht es dann vor allem um die systematische Beantwortung bislang stiefmütterlich erörterter Themen, wie etwa der Reichweite von Europarecht beim Abfallbegriff (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.2), zumal das Geflecht von deutschem und europäischem (Straf-)Recht eine Schlüsselfunktion in der praktischen Bewältigung ausübt. Erst eine sorgsam erarbeitete dogmatische Basis kann die Grundlage für eine von Rechtsklarheit geleitete Vollzugspraxis bilden. Wohl nur so besteht eine Chance, das bisherige breite Dunkelfeld aufzuhellen (natürlich muss Weiteres hinzukommen).

#### 3.1 Gegenstand des Strafrechtsschutzes

Mit der Neufassung des § 326 II StGB sei, so wird vertreten<sup>159</sup>, die Bundesrepublik Deutschland ihren *Verpflichtungen* sowohl aus Art. 4 III des Basler Übereinkommens (BÜ) vom 22.03.1989 als auch aus der AbfVerbrVO vom 01.02.1993 (nunmehr VVA vom 14.06.2006) nachgekommen.<sup>160</sup> Indes ist Genauigkeit geboten: Anders als das BÜ statuiert Art. 50 I VVA nur die Verpflichtung, illegale Abfallverbringung durch „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen“ zu ahnden.<sup>161</sup> Dies kann natürlich durch Kriminalstrafrecht geschehen, ahndenden Charakter haben aber auch Bußgeldvorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts<sup>162</sup> (übrigens ebenso wie Übertretungen, Zuwiderhandlungen im Verwaltungsstrafrecht uva in den anderen EU-Mitgliedstaaten).<sup>163</sup> Insoweit verbleibt dem nationalen Gesetzgeber ein *Ermessensspielraum*, begrenzt durch die europäische Vorgabe der „Mindesttrias“.<sup>164</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat – übrigens im Unterschied zu manch anderem EU-Mitgliedstaat<sup>165</sup> – daher seine gemein-

159 Dannecker/Streinzi (Teil 2, A, Fn. 123), S. 181, vgl. auch Steindorf, LK, 11. Aufl. 1997, § 326 Rn. 120.

160 Vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.2.1.

161 Vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.1, 2.4.1.

162 Vgl. allgemein Heine, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, 1995, S. 176 ff. m. w. N.

163 Dazu Faure/Heine, Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union, 2005, S. 12 ff., 89 ff.

164 Vgl. hierzu Hecker, EuStR, § 7 Rn. 55 ff.

165 Vgl. hierzu Faure/Heine, Environmental Law and Criminal Penalties in EU Member States (im Druck).

schaftsrechtlichen Zielverpflichtung *überobligationsmäßig* umgesetzt, nämlich für gefährliche Abfälle Kriminalstrafrecht (§ 326 II i. V.m § 326 I StGB: „Abfälle i.S.d Abs.1“) und für andere Abfälle Geldbußen als Ordnungswidrigkeit (§ 18 I AbfVerbrG).<sup>166</sup> Bei diesem Befund handelt es sich nicht etwa um dogmatische Spitzfindigkeit, er wirft vielmehr weitere Fragen auf mit Blick u. a. auf die EG-Konformität des Abfallbegriffs in § 326 II StGB – wie noch zu zeigen sein wird (Teil 2, B, Kapitel 3.2.2).

Genauigkeit ist aber auch deshalb geboten, weil § 326 II StGB sich in seiner Reichweite *nicht* auf die strafrechtliche Flankierung von BÜ und VVA beschränkt. Dies liegt in der Tatbestandsstruktur von § 326 II StGB begründet, der als Ausfüllungsnorm eben nicht explizit die VVA nennt, sondern mit dem Erfordernis des verbots- bzw. genehmigungswidrigen Verbringens *alle* einschlägigen, nämlich vergleichbar rechtsgutbezogenen Verbote und Genehmigungserfordernisse erfasst.

Auch hier gilt wie zuvor, dass sich aus dieser Einsicht praktische Konsequenzen ergeben. Einschlägig ist beispielsweise auch § 5 Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle in das oder aus dem Bundesgebiet (AtAV)<sup>167</sup>, der in Abs. II eine prinzipielle Genehmigungspflicht für die Verbringung von radioaktiven Abfällen vorsieht, und sich dabei mit dem Erfordernis einer „Zustimmung“ bei Verbringung in das Inland aus einem Mitgliedstaat der EU begnügt. Radioaktive Abfälle werden aber weder vom BÜ noch von der VVA erfasst (vgl. Art. 1 III Buchst. c) VVA), durchaus aber von § 326 II StGB.<sup>168</sup> Dies ist die erste praktische Konsequenz, die vielfach unbeachtet bleibt. Die zweite Konsequenz ist, dass sich bereits bei der Festlegung des Begriffs „Abfall“ i. S.d § 326 II StGB unterschiedliche methodische Zugänge ergeben, beruhend darauf, dass einmal eine EG-Verordnung maßgebend ist, einmal eine EG-Richtlinie – mit praktischen Weiterungen, wie ebenfalls noch auszuführen ist (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.2).

### 3.2 Ratio

Allgemein geht es dem Gesetzgeber mit der Neufassung des § 326 II StGB darum, Auswüchse des so genannte Abfalltourismus wirksamer als bislang zu be-

<sup>166</sup> Vgl. auch BayOblG UPR 2000, 278.

<sup>167</sup> Vom 27.07.1998, BGBl. I, 1918, in Umsetzung der Richtlinie 92/3/ Euratom des Rates vom 03.02.1992 (ABIEG 1992 Nr. L 35, 24), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.08.2005 (BGBl. I 2005, 2365). Vgl. hierzu Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12c. Der ansonsten in der Kommentarliteratur angeführte § 11 StrahlenschutzVO ist seit Inkrafttreten des AtAV (28.07.1998) nicht mehr einschlägig und wurde durch die Reform vom 20.07.2001 (BGBl. I 2001, 1714) grundsätzlich umgestaltet. Zu eng, weil allein bezogen auf BÜ und die AbfVerbrVO, auch Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 11.

<sup>168</sup> Vgl. Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 5, zust. Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 94.



kämpfen.<sup>169</sup> Gesetzgeberisches Ziel ist dabei die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für Umwelt und menschliche Gesundheit.<sup>170</sup> Dieses Ziel soll erreicht werden durch gesetzlich präzisierte Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse von Verwaltungsbehörden. Speziell die VVA stellt ein harmonisiertes System von Verfahren bereit, damit die zuständigen Behörden angemessen über Art, Beförderung und Beseitigung oder Verwertung der Abfälle informiert sind, sie alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen inklusive Einwände erheben<sup>171</sup> und gegebenenfalls eine behördliche Unbedenklichkeitsbescheinigung<sup>172</sup> mit Freigabewirkung erteilen können. Die Strafbewehrung (ähnlich wie die Sanktionierung mit bloßer Geldbuße) dient dabei maßgebend der Gewährleistung dieses behördlichen Notifizierungssystems, mit dem der Umlauf der Abfälle begrenzt werden soll, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen.<sup>173</sup>

Deshalb kommt dem Strafrecht *flankierende Bedeutung* zu, neben den verwaltungsrechtlichen Rechtsfolgen bei illegaler Verbringung, wie insbesondere die Pflicht zur Rückführung (Art. 22, 24 VVA) bzw. Kostentragung (Art. 23, 25 VVA), (vgl. Teil 2, B, Kapitel 4.3.1).

### 3.2.1 Besonderheit: partielle Europarechtsakzessorietät

Zur Erreichung der genannten Zwecke hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 06.12.1984 über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle<sup>174</sup> aufgehoben und durch die umfassende Regelung der AbfVerbrVO bzw. seit 12.07.2007 der VVA ersetzt. Dabei wurde die Form der *Verordnung* gewählt, um eine gleichzeitige und übereinstimmende Anwendung dieser Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.<sup>175</sup> Dies bedeutet, dass ein *euro-parechtsakzessorischer* Straftatbestand vorliegt<sup>176</sup>, *soweit* es um Pflichtverstöße geht, die in der VO (EG) Nr. 1013/2006 (VVA) geregelt sind *und soweit* es um

169 BT-Drs. 12/192, S. 20 f., Dieckmann, ZUR 1993, 109, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12a.

170 VVA, Präambel, Erwgr. 7, EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler Chrysler“), Slg. 2001, 9897 (Rz. 41); EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“), ZUR 2005, 134 ff. (Rz. 35 f.); RL 92/3/ Euratom des Rates, Präambel Erwgr. 14.

171 EuGH vom 28.06.1994 – Rs. C-2857 (Parlament/Rat), Slg. 2001, 2857 (Rz. 26), EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler Chrysler“), Slg. 2001, 9897 ff. (Rz. 37, 41).

172 BayObIG UPR 2000, 277 f.

173 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 14. Vgl. zur Parallele insoweit § 327 StGB und Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 327 Rn. 1, Rengier, NJW 1990, 2513; krit. Schönemann, Triffterer-FS, 1996, S. 452.

174 ABIEG 1984 Nr. L 26, 31.

175 EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler Chrysler“), Slg. 2001, 9897 (Rz. 34).

176 Vgl. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 63 ff., Breuer (Teil 2, A, Fn. 10); Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 603.

den harmonisierten Bereich geht. Anders als eine EG-Richtlinie erlangt die VVA *unmittelbare* Geltung in jedem Mitgliedstaat.

Über diesen Grundsatz herrscht Klarheit, weniger aber über seine Reichweite. Diese Grenze der unmittelbaren Geltung ist deshalb gelegentlich unscharf, weil EG-Verordnungen öfters mit EG-Richtlinien verflochten sind und dadurch gleichsam Feuer und Wasser aufeinander treffen, nämlich Rechtsakte, die unmittelbare Geltung einfordern (EG-Verordnungen) und solche, bei denen lediglich das Ziel vorgegeben ist, erst der nationale Transformationsakt aber das Mittel festlegt (EG-Richtlinie). Gilt hier das König-Midas-Prinzip<sup>177</sup>, also dass alles, was von einer EG-Verordnung berührt wird, *unmittelbare* Geltung erlangt, oder verbleibt es beim Richtlinien-Charakter – mit der Konsequenz, dass nationales Recht der Mitgliedstaaten insoweit die Basis bildet und der gemeinschaftskonformen Auslegung durch den Wortlaut Grenzen gesetzt sein können?

Der EuGH, bekanntlich mit Supra-Definitionsmacht ausgestattet, unterschreibt den Grundsatz (König-Midas-Prinzip), tendiert jedoch punktuell (soweit geboten) zur zweiten Alternative. Ein Beispiel mag hier genügen: So betrifft die Harmonisierung nur die Verbringung. Die *Bedingungen der Verwertung* der Abfälle sind dagegen nicht Gegenstand der Harmonisierung, insoweit verbleibt es beim (europarechtskonform ausgeübten) Ermessen der Mitgliedstaaten.<sup>178</sup> Dies bedeutet praktisch, dass erstens die Versandbehörde auch strengere rechtliche Kriterien berücksichtigen darf als diejenigen des Bestimmungsortes, und zweitens, dass die Freigabe – von strafrechtlich großer Bedeutung (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.1.2) – begrenzt sein kann und deshalb die Verbringung illegal und damit strafbewehrt ist, etwa bei täuschenden Angaben im Notifizierungsverfahren!

§ 326 II StGB ist jedoch, wie gesehen, nicht allein auf die Strafbewehrung der VVA beschränkt. Vielmehr geht es etwa auch um § 5 AtAV<sup>179</sup>, der nicht mittels EG-Verordnung, sondern in Vollzug einer EG-Richtlinie in Deutschland Geltung erlangte. Deshalb ist die *Qualität der rechtlichen Verknüpfung* bei § 326 II StGB unterschiedlich. Gleiches gilt im Hinblick auf § 326 I StGB, der als Auffangtatbestand bei grenzüberschreitender Verbringung praktische Bedeutung erlangen kann. Auch § 326 I StGB ist in seiner verwaltungsakzessorischen Ergänzung nicht Gegenstand einer EG-Verordnung, sondern (nur) der richtlinienkonformen Auslegung<sup>180</sup> unterworfen. Was folgt daraus für die *praktische Rechtsanwendung*?

177 Dazu Heine, in Husabø/Strandbakken (Hg.), *Harmonization of Criminal Law in Europe*, 2005, S. 49.

178 EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134 (Rz. 45).

179 Vom 27.07.1998, BGBl. I, 1918, in Umsetzung der Richtlinie 92/3/ Euratom des Rates vom 03.02.1992 (ABIEG 1992 Nr. L 35, 24), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.08.2005 (BGBl. I 2005, 2365).

180 Vgl. hierzu Hecker, EUSr § 10.

### 3.2.2 Beispiel: Abfall im Spannungsfeld unterschiedlicher Regelwerke

Teilweise wird davon ausgegangen, dass die unterschiedlichen Vorgaben (im Einzugsbereich der VO (EG) Nr. 1013/2006 unmittelbare Geltung des EG-Rechts in der Auslegung des EuGH, ansonsten [nur] richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts) erhebliche Divergenzen zur Folge hätten, insbesondere beim Begriff des Abfalls.<sup>181</sup> Vorherrschend ist dagegen die Ansicht eines einheitlichen Abfallbegriffs.<sup>182</sup>

Zunächst ist festzuhalten, dass das Abfallstrafrecht (im Ansatz zu Recht) im Verhältnis zum nationalen Abfallverwaltungsrecht (KrW-/AbfG) prinzipiell auf einem eigenständigen Abfallbegriff besteht.<sup>183</sup> Dies resultiert daraus, dass etwa die in § 2 II KrW-/AbfG aufgeführten Stoffe, obwohl für sie die Vorschriften des KrW-/AbfG „nicht gelten“, strafrechtlich „Abfall“ sein können<sup>184</sup>, weiter daraus, dass die Fiktionen des § 3 III Nr. 2 KrW-/AbfG für das Abfallstrafrecht ohne Bedeutung sind.<sup>185</sup> Mit Blick auf das *EG-Recht* gilt für das *innerstaatliche* Abfallstrafrecht (§ 326 I StGB) der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung.<sup>186</sup> Jedoch wird mit den entsprechenden Richtlinien zur Bestimmung der Abfälle „keine vollständige Harmonisierung“ angestrebt, so dass die EU-Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, andere Abfälle (als in entsprechenden Richtlinien samt Verzeichnis erfasst) als gefährlich einzustufen, also den Abfallbegriff weiter zu fassen, um eine unkontrollierte Ablagerung und Beseitigung zu verbieten – so der EuGH.<sup>187</sup> Dies kann etwa vermischte, aber gefährliche Abfälle betreffen, die unter Verstoß gegen ein Trennungsgebot zwischengelagert werden. Dazu hin unterscheidet sich der voraussetzungsvollere Verwertungsbegriff des KrW-/AbfG, der auch bei § 326 I StGB prinzipiell Geltung beansprucht (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.3), von dem anspruchloseren Verwertungsbegriff der VVA bereits in der Konzeption (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.3.1.2(3)).<sup>188</sup> Ähnliche Unterschiede ergeben sich beim objektiven Abfallbegriff (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.3.1.2(2)).

181 Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 187 ff., 194, Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 102.

182 Vgl. Lackner/Kühl, StGB, 26. Aufl., 2007, § 326 Rn. 8a, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 29, 12b, Heine, Jung-FS, 2007, S. 261, 268; Ransiek, NK, § 326 Rn. 44, Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 11.

183 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 2a, Steindorf, LK, § 326 Rn. 67 f.

184 BGHSt 37, 24, Heine, NJW 1998, 3668, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 2 g m. w. N., Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 2b.

185 Heine, NJW 1998, 3667, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 2g, Steindorf, LK, § 326 Rn. 68.

186 Vgl. BGHSt 37, 333, Hecker, EuStR § 10 Rn. 56 ff., Mansdörfer, Jura 2004, 300 ff., Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 545 ff., Ch. Schröder, Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, 2002, S. 322 ff.

187 EuGH vom 22.0.2001 – Rs. C-318/98 („Fornasar“), Slg. 2000, 4785 (Rz. 46, 51); Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 26, Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 2a, Schall, NSTZ-RR 2002, 35, Krämer, EuGRZ 2002, 494.

188 Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 347, 349, 351.

Demgegenüber gilt für das *Verbringungsrecht zwischen den EU-Mitgliedstaaten* jedenfalls im Einzugsbereich der VVA ein einheitlicher gemeinschaftsrechtlicher Abfallbegriff: „Ob Abfälle zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind, muss im Verbringungsrecht gemeinschaftsweit einheitlich beurteilt werden“.<sup>189</sup> Denn eine hiervon abweichende Konkretisierung durch die nationale Praxis ist unvereinbar mit dem Grundsatz der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts im *insoweit* voll harmonisierten Bereich der Verbringung.

Wir halten fest, dass jedenfalls im Anwendungsbereich der VVA des § 326 II StGB für die Verbringung ein *gemeinschaftsrechtlich einheitlicher Abfallbegriff* zu verwirklichen ist, während im Rahmen des § 326 I StGB bis zu einer Entscheidung im Anpassungsverfahren nach Art. 17 RL 2006/12/EG die EU-Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsrecht befugt sind, einen extensiven Abfallbegriff zu realisieren.

Diesem Ergebnis, gemeinschaftsrechtlich einheitlicher Abfallbegriff bei Verbringung in den praktisch bedeutsamsten Fällen des § 326 II StGB<sup>190</sup>, steht auch nicht der Verweis in § 326 II StGB („Abfälle im Sinne des Absatz 1“) entgegen. Er ist, bedingt durch die Geltung der VVA, so zu verstehen, dass damit allein auf die Gefährlichkeitskomponenten des § 326 I StGB Bezug genommen wird, während der Abfallbegriff des Abs. II seine Basisdefinition aus dem Gemeinschaftsrecht erhält. Diese Begrenzung des Kriminalstrafrechts auf so qualifizierte besonders gefährliche Abfälle ist wiederum gemeinschaftsrechtlich unschädlich, weil, wie gesehen<sup>191</sup>, gemeinschaftsrechtlich nicht notwendigerweise Kriminalstrafrecht realisiert werden muss. Daher ist der Abstufung des deutschen Gesetzgebers, nämlich für besonders gefährliche Abfälle Kriminalstrafrecht, für alle anderen Abfälle, die diese Gefährlichkeitsstufe nicht erreichen, Geldbuße nach § 18 I Nr. 18 Buchst. a) AbfVerbrG vorzusehen, Konformität mit EG-Recht zu bescheinigen.<sup>192</sup> Diese Abstufung dürfte, genau besehen, auch auf der Linie der EuGH-Entscheidung vom 13.09.2005 liegen, die eine strafrechtliche Anweisungskompetenz für „serious environmental crimes“ bejahte<sup>193</sup>, keinesfalls für bloße Ordnungsverstöße.

189 BVerwG ZUR 2003, 365, vgl. auch EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler-Chrysler“), Slg. 2001, 9897 (Rz. 34).

190 Im Ergebnis ebenso Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 102, Satzger (Fn. 45), S. 602 f. vgl. auch Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 162 f. Der Anwendung auf das Abfallstrafrecht in § 326 II StGB steht wegen der unmittelbaren Geltung und der Inpflichtnahme für das Gemeinschaftsrecht auch nicht Art. 2 Nr. 1 VVA (Legaldefinition der Abfälle mit Verweis auf Richtlinie 2006/12/EG) entgegen (vgl. aber noch Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 2 a). Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.5.2(1).

191 Vgl. auch Schall, NSTZ-RR 2005, 103 Fn. 42, Franzheim/Pföhl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 109, and. aber Steindorf, LK, § 326 Rn. 121.

192 Zur Frage der Gefährlichkeit bei Abfällen zur Verwertung vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.1.2(1).

193 EuGH vom 13.09.2005 – Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), Rz. 48 u. 49.

Damit ist zwar eine klare Linie gefunden, die Inhalte sind aber noch zu skizzieren (dazu Teil 2, B, Kapitel 3.3).

### 3.2.3 Reichweite der Straftatbestände: Ausschluss rein innerstaatlicher Verbringung

#### 3.2.3.1 § 326 II StGB

Für *rein innerstaatliche Verbringung* ist § 326 II StGB nicht einschlägig. Denn insoweit steht der Wortlaut entgegen. Für das „Verbringen durch . . .“ ist nämlich konstitutiv, dass Herkunfts- und Bestimmungsort in verschiedenen *fremden* Hoheitsgebieten liegen.<sup>194</sup> Im Übrigen begrenzt auch Art. 1 V VVA den Anwendungsbereich.<sup>195</sup>

#### 3.2.3.2 Zuständigkeit von § 328 III Nr. 2 StGB und § 326 I StGB

Für die innerstaatliche Verbringung steht § 328 III Nr. 2 StGB (unerlaubter Umgang mit anderen gefährlichen Stoffen und Gütern) zur Verfügung, ggf. auch die Gefahrgut-Verordnungen.

Denkbar ist auch eine Versuchsstrafbarkeit nach § 326 I StGB, sofern hinreichende Anhaltspunkte bestehen, dass unbefugt zu einer der Tatbestandsvarianten des Abs. I unmittelbar angesetzt wurde. Einschlägig sind dabei insbesondere der Versuch des *Zwischenlagerns*, also die vorübergehende Aufbewahrung zum Zwecke einer anderweitigen Beseitigung<sup>196</sup>, oder das *sonst Beseitigen*, also des Schaffen eines Zustandes, in dem Abfälle der gesetzlich vorgesehenen Abfallentsorgung entzogen sind und deshalb die Gefahr eines unkontrollierten Freisetzens der enthaltenen Schadstoffe erhöht wird.<sup>197</sup>

Zu beachten ist dabei, dass § 326 I StGB prinzipiell auch Abfälle zur Verwertung erfasst<sup>198</sup> – aus guten Gründen mit Blick auf Vermischungstechniken.<sup>199</sup> Vorausgesetzt ist aber, dass verbotswidrig eine Gefährdung des staatlichen Abfallregimes zu besorgen ist. Dies ist ausgeschlossen, soweit es um die konkrete Verwertung ohne Verstoß gegen Verwertungsverfahren geht.<sup>200</sup> Vorausgesetzt wird

194 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12c, vgl. Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 11.

195 Vgl. dazu Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 165.

196 BGHSt 36, 258, 37, S. 337 m. Anm. von Horn, JZ 1991, 886 und Sack, JR 1991, 338 und die w. N. bei Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 10a.

197 Heine, NJW 1998, 3666, Lenckner/Heine in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 10, zust. Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 7d; OLG Düsseldorf wistra 1994, 76.

198 Zu dieser heute vorherrschenden, von Heine NJW 1998, 3670 gegen Rogall (Boujong-FS, 1996, S. 824 ff.) und Steindorf (LK, § 326 Rn. 16) begründeten Ansicht vgl. Schall, NStZ-RR 2003, 68, Ransiek, NK, § 326 Rn. 8, Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 2a; vgl. aber Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 155, 194, Lackner/Kühl, StGB, § 326 Rn. 7a.

199 Heine, NJW 1998, 3670, siehe Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 335 ff., 368.

200 Heine, NJW 1998, 3670, vgl. insoweit auch Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 155 Fn. 499.

dabei allemal – es handelt sich ja um innerstaatliche Verbringung –, dass bei Transportkontrollen sich ausreichende Indizien ergeben, der Transport sei der entscheidende Schritt zum illegalen Zwischenlagern oder sonst Beseitigen. Die Überprüfung des Destinationsortes ist dabei für die Strafverfolgung überaus hilfreich, vor allem auch deshalb, weil der EuGH einen *verfahrens- bzw. anlagenbezogenen Ansatz* postuliert, was etwa bedeutet, dass bei der Qualifikation eines Behandlungsverfahrens entscheidend ist, ob dieses tatsächlich zur Energieerzeugung dient.<sup>201</sup>

So gesehen, ist bei einer richtlinienkonformen Auslegung des innerdeutschen Rechts zwar ein Mehraufwand der Strafverfolgungsorgane zu gezeitigen, klar ist aber immerhin geworden, worauf sich die Ermittlungen bei Verdacht sonst unerlaubten Beseitigens i. S. d. § 326 I StGB zu konzentrieren haben, nämlich auf die Überprüfung des Bestimmungsorts der Abfälle (praktisch zur Verwertung) und eben darauf, ob die Anlage tatsächlich in der Lage ist, Energie zu erzeugen – gewiss nicht ein geringer Orientierungspunkt in diesem RegelungsDickicht!

### 3.3 Inhalt des Abfallbegriffs

Wir beschränken uns auf die Darstellung der praktisch bedeutsamsten Fälle, also den Inhalt des gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriffs der VVA, und damit auf die Verbringung von Abfällen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. In Erinnerung zu rufen ist aber, dass auch die AtAV nach § 326 II StGB strafbewehrt ist<sup>202</sup>, die Legaldefinition der radioaktiven Abfälle findet sich in § 3 Nr. 1 AtAV mit Verweis auf die StrahlenschutzVO. Gemeinsam ist allen diesen Abfällen, dass sie das in § 326 I Nr. 1–4 StGB genannte *Schädigungspotenzial* aufweisen müssen.<sup>203</sup>

#### 3.3.1 Grundstruktur und Eckdaten

Der gemeinschaftsrechtlich einheitliche Abfallbegriff ist in Anlehnung an Art. 2 Buchst. a) VVA i. V. m. Art. 1 I Buchst. a) RL 2006/12/EG und die Rechtsprechung des EuGH inhaltlich zu bestimmen.<sup>204</sup> Da bereits in Teil A Entsprechendes ausgeführt wurde<sup>205</sup>, können wir uns hier mit einer Skizzierung und Eckdaten begnügen.

201 EuGH vom 13.02.2003, – Rs. C-458/00 („Kommission/Luxemburg“), EuZW 2003, S. 220 Rz. 41 ff., m. Anm. von Frank, EuZW 2003, 223, vgl. hierzu auch Teil 2, A, Kapitel 2.3.4.1.

202 Verkannt etwa von Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn 150), S. 194.

203 Siehe dazu Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 3 ff.

204 Ebenso Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 102, 130, Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 162, 194; vgl. auch BT-Drs. 12/7300, S. 23; and. die vorherrschende Meinung, z. B. Lackner/Kühl, StGB, § 326 Rn. 8 a m. w. N.

205 Siehe oben Teil 2, A, Kapitel 2.3.3. und Kapitel 2.3.4.

### 3.3.1.1 Allgemein

Abfälle sind bewegliche Sachen, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will (subjektiver Abfallbegriff) oder entledigen muss (objektiver Abfallbegriff).<sup>206</sup> Roter Faden im Verbringungsrecht ist dabei die Unterscheidung zwischen Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung – dies deshalb, weil der Verwertungspfad erheblich weniger reglementiert ist<sup>207</sup>, er sogar zur Entlassung aus dem Notifizierungssystem führen kann. Dies alles klingt deutschen Ohren nach der Reform des KrW-/AbfG vertraut – doch der erste Eindruck täuscht.

### 3.3.1.2 Schillernder gemeinschaftsrechtlicher Abfallbegriff – Kriterien

Der gemeinschaftsrechtliche Abfallbegriff im Verbringungsrecht ist schillernd und partiell bislang nebulös. Dies liegt zum einen darin begründet, dass rechtsverbindliche Definitionen mit fixen Merkmalen weithin fehlen, auch Verweise auf Listen nicht abschließend sind, und auf der anderen Seite daran, dass die Entscheidungen des EuGH strikt einzelfallorientiert sind und sich stringente Prinzipien nicht ohne weiteres erschließen.<sup>208</sup> So sind etwa die so genannte Q-Gruppen des Anhangs I der RL 2006/12/EG für die rechtliche Definition fast ohne Bedeutung, und über eine ähnliche bloße Indizwirkung kommt auch nicht der Europäische Abfallkatalog hinaus.<sup>209</sup> Zudem fehlen weithin normative Kriterien für „Zwangsabfall“, trotz der o. g. Variante des „Entledigenmüssens“<sup>210</sup>, teilweise auch solche zur Abgrenzung von Verwertung/Beseitigung.<sup>211</sup>

Immerhin lassen sich die folgenden *Eckdaten* festlegen, wobei wir uns an den für die *Praxis* des Verbringungsrechts kritischen Punkten orientieren, also an der Abgrenzung zwischen Produkt-, Wirtschafts-, Handels- oder Konsumgut auf der einen Seite und Abfall auf der anderen Seite (denn mit dieser Weichenstellung wird die prinzipielle<sup>212</sup> Zuständigkeit des staatlichen Abfallregimes ausgelöst), und sodann an der Abgrenzung von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur

206 Art. 2 Buchst. a) VVA i. V. m. Art. 1 I Buchst. a) RL 2006/12/EG.

207 Die Zurücknahme des staatlichen Interventionismus liegt in der Annahme begründet, dass Verwertung im Vergleich zur Beseitigung im Prinzip die mit geringeren Risiken für Mensch und Umwelt verbundene Entsorgungsoption darstellt, vgl. Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 350. Vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.4.5.

208 Zum Problem vgl. Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 361 f.

209 Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), S. 985 m. w. N., Krieger, ebenda, S. 1154.

210 Vgl. Zacker, Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht, 1997, S. 139 f., Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), S. 87. Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.2.

211 Vgl. EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 („ASA“), EuZW 2002, S. 278 Rz. 58 ff. m. Anm. von Meier, (dazu auch Teil 2, A, Kapitel 2.3.4.1) Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1154 m. w. N.; vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3.1.2(3).

212 Modifiziert bei den Abfällen zur Verwertung durch die Stoffe der so genannte Grünen Liste, für die das Notifizierungsverfahren prinzipiell entfällt. Zu beachten ist, dass diese Stoffe doch einem Notifizierungsverfahren unterworfen werden können, wenn sich in der Gemeinschaft die Überzeugung durchsetzt, der Stoff weise Gefahrenmerkmale der gefährlichen Abfälle auf (Anhang III der Richtlinie 91/689), vgl. Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1158.



Verwertung (weil sich an diesem zweiten Schlüsselbegriff die Qualität des Notifizierungsverfahren bemisst, zudem mit der Einstufung als Verwertungsabfall nicht nur die staatliche Andienungspflicht entfällt, sondern auch erheblich niedrige Kosten verbunden sind).<sup>213</sup>

(1)

#### Grundsätze

Von Bedeutung ist zunächst, dass *nicht* die *Gefährlichkeit* des Abfalls oder seine chemische Zusammensetzung über den abfallrechtlichen Status entscheidet<sup>214</sup>, ungeachtet etwa der Frage, ob besonders überwachungsbedürftige Abfälle vorliegen.

Von allgemeiner Bedeutung ist weiter, dass der klassische Grundsatz des früheren deutschen Abfallrechts: einmal Abfall immer Abfall<sup>215</sup> auch im Gemeinschaftsrecht nicht gilt. Wirtschaftszyklus, Verwertungsphilosophie und vielfältige Wiederverwendungsmöglichkeiten im Zeitalter des Recycling und der Stoffrückgewinnung fordern ihren Tribut, nämlich Flexibilität über die Zeit, so dass ein Stoff eine Zeitlang dem Abfallregime unterliegen, nach Verarbeitung sich jedoch als Produkt oder Erzeugnis begreifen kann usw. Dies bedeutet auch, dass während eines Bearbeitungsprozesses mögliche Nebenprodukte so lange als Abfall eingestuft bleiben, bis es sich um fertige Endprodukte des für sie vorgesehenen Bearbeitungsprozesses handelt.<sup>216</sup>

(2)

#### Produkt oder Abfall

Bei der *Abgrenzung* von solchen Produkten bzw. Konsumgütern zu Abfällen ist praktisch besonders schwierig der Bereich der Abfälle zur Verwertung auf der Grundlage des subjektiven Abfallbegriffs. Dieser Bereich ist auch besonders bedeutsam in der Praxis, weil der EuGH bislang letztlich nur den subjektiven Abfallbegriff präzisiert hat und dabei in hohem Maße zu einer Objektivierung tendiert<sup>217</sup>, mithin jenen Part teilweise (oder weithin) mit abdeckt, der in manchem nationalen Recht, so auch im deutschen, vom objektiven Abfallbegriff erfasst wird.

Auszugehen ist zunächst davon, dass das staatliche Interventionsregime gemeinschaftsrechtlich *breit* angelegt worden ist. Deshalb ist der Abfallbegriff in ständi-

213 Vgl. nur Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 353.

214 EuGH vom 13.12.2001 – Rs. C-324/99 („Daimler-Chrysler“), Slg. 2001, 9897 (Rz. 28); EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 68) für Verwertungsabfälle, ebenso EuGH vom 07.10.2004 – Rs. C – 103/02 (Italien), Rz. 62. Vgl. auch Weidemann (Teil 2, A, Fn. 3), S. 996.

215 Vgl. Heine, NJW 1998, 3669.

216 EuGH vom 11.11.2004 – Rs. C – 457/02 („Niselli“), Rz. 52.

217 So auch der Befund von Schall, NStZ-RR 2005, 100.



ger Rechtsprechung des EuGH *weit* auszulegen.<sup>218</sup> Dabei ist nicht etwa der gegenwärtige Zustand des Stoffes maßgebend<sup>219</sup>, eben weil Gefährlichkeitskriterien hier nicht entscheidend sind. Und ebenso wenig darf aus dem Umstand, dass ein Stoff einem in den Anhängen II A oder II B der RL 2006/12/EG aufgeführten Verfahren unterzogen wird, auf Abfall geschlossen werden.<sup>220</sup> Vielmehr hat der EuGH mittlerweile Kriterien entwickelt, weil die Richtlinie selbst kein Merkmal festlegt, aus dem sich der Wille des Besitzers, sich eines bestimmten Stoffes zu entledigen, ergibt. Es geht dabei vor allem auch darum, die Einrede der Wiederverwendung rechtlich zu disziplinieren. Diese Kriterien sind:<sup>221</sup>

- Grad der Wahrscheinlichkeit der Wiederverwendung ohne vorherige Bearbeitung (Produkt).
- Die Wahrscheinlichkeit einer Wiederverwendung ist hoch, wenn darin ein wirtschaftlicher Vorteil für den Abfallbesitzer zu sehen ist. Beispielsweise kann Gesteinsbruch, der als Rückstand einer Bergbautätigkeit anfällt und ohne vorherige Bearbeitung rechtmäßig im Gewinnungsverfahren zur erforderlichen Auffüllung der Grubenstollen verwendet wird, nicht als Abfall angesehen werden, sofern der Stoff für die Haupttätigkeit des Betreffenden benötigt wird.<sup>222</sup>
- Verfahren zur Behandlung des Stoffes als übliche Methode der Behandlung als Abfall.
- Wertung der Allgemeinheit: Produkt oder Abfall?
- Verbrauchs- bzw. Produktionsrückstand (Abfall) oder Nebenerzeugnis (Produkt)? Die Entlassung von Nebenerzeugnissen aus dem Abfallregime ist freilich eng auszulegen und auf solche Sachverhalte zu begrenzen, bei denen die Wiederverwendung nicht nur möglich, sondern ohne vorherige Bearbeitung in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens *gewiss* ist.<sup>223</sup>

Bei diesen positiven und negativen Indikatoren ist nicht ein einzelnes Kriterium allein ausschlaggebend, vielmehr ist eine *Gesamtwürdigung* geboten, die auch Auswirkungen auf die *allgemeinen Ziele* der Richtlinie (Schutz von Mensch und Umwelt usw.) berücksichtigt.<sup>224</sup> Damit ist Kriterien eine Bedeutung zugebilligt, die wir vom klassischen deutschen Abfallverständnis her weithin dem objektiven Abfallbegriff zuordnen würden.

218 Vgl. z. B. EuGH vom 11.11.2004 – Rs. C – 457/02 („Niselli“), Rz. 44.

219 Vgl. aber Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1158.

220 EuGH vom 11.11.2004 – Rs. C – 457/02 („Niselli“), Rz. 37; EuGH vom 15.01.2004 – Rs. C – 235/02 („Saetti“), Rz. 36.

221 EuGH vom 11.11.2004 – Rs. C – 457/02 („Niselli“), Rz. 34 ff.; EuGH vom 15.01.2004 – Rs. C – 235/02 („Saetti“), Rz. 33 ff.

222 EuGH vom 11.09.2003 – Rs. C-114/01 („Avesta Polari“), Slg. 2003, Rz. 36–39, 43.

223 EuGH vom 18.04.2002, C-9/00 („Palin Granit“), Slg. 2002, I-3533, Rz. 34, 35; EuGH vom 11.11.2004 – Rs. C – 457/02 („Niselli“), Rz. 45.

224 EuGH vom 15.01.2004 – Rs. C – 235/02 („Saetti“), Rz. 40.

(3)

## Verwertungsabfall oder Beseitigungsabfall

Bei der nächsten zentralen Frage, der *Abgrenzung von Verwertungsabfällen zu Beseitigungsabfällen*, die in besonderem Maße der Manipulationsanfälligkeit ausgesetzt ist<sup>225</sup>, gilt in Konkretisierung der Grundsätze von oben Teil 2, A, Kapitel 2.3.4. Folgendes:

Für die Verbringung ist allein entscheidend, ob die Abfälle nach Maßgabe der *objektiven* Kriterien der VVA der Verwertung oder der Beseitigung dienen<sup>226</sup>, für subjektive Zwecksetzung der notifizierenden Person ist hier kein Raum.<sup>227</sup> Verwertung und Beseitigung sind als *Alternativen* zu verstehen, es kann immer nur das eine oder das andere Verfahren vorliegen.<sup>228</sup> Dies bestimmt sich bei den praktisch wichtigen Fällen von mehreren aufeinander folgenden anvisierten Behandlungen nicht aus der Perspektive einer Gesamtentsorgung, entscheidend ist vielmehr der *erste Vorgang*, der zeitlich-räumlich nach der Verbringung, also dem Transport, folgt.<sup>229</sup> Maßgebend ist sodann der *Hauptzweck*<sup>230</sup>, dabei die Frage, ob Abfälle für einen *sinnvollen* Zweck eingesetzt werden sollen, also etwa andere Materialien zu ersetzen sind, die sonst für diesen Zweck hätten eingesetzt werden müssen, um dadurch natürliche Rohstoffquellen zu erhalten. Dann handelt es sich um eine Verwertungsmaßnahme. Diesbezüglich existieren bislang *keinerlei prozentuale* Angaben mit Blick auf vermischte Stoffe – ein Grund, weshalb der Ansatz des EuGH aus praktischer Sicht in Verruf gekommen ist.

Das BVerwG hat dabei keinerlei Bedenken, von Verwertung auszugehen, wenn sich an die Verwertung durch Rückgewinnung eines Rohstoffanteils von 15 % die Beseitigung eines Restabfalls von 85 % des Eingangsmaterials anschließt.<sup>231</sup> Doch gilt dieses Verhältnis nur deshalb als Verwertung, weil es in casu um eine mehraktige Entsorgungsmaßnahme ging, mithin es nach den genannten Grundsätzen auf den ersten Vorgang ohne irgendeine Prozentuierung ankam. Im Übrigen liegt keine Beseitigungsmaßnahme vor, wenn die Abfälle „überwiegend verwertbar sind“, was jedenfalls zu bejahen ist bei einem Verwertungsanteil von 75 % und ausgeschlossen ist bei „sehr geringem“ Anteil an verwertungsfähigem Abfall.<sup>232</sup> Hier dokumentiert sich der voraussetzungsvollere Verwertungsbegriff des BVerwG, weil ja nach EuGH ein „sinnvoller Zweck“ maßgebend (und genü-

225 Vgl. nur Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 8792, S. 335, 362 ff.

226 BVerwG ZUR 2003, 365.

227 Nach VVA obliegt es der notifizierenden Person zwar, den Verbringungszweck (Verwertung/Beseitigung) der in Frage stehenden Abfälle mitzuteilen. Die subjektive Zwecksetzung ist aber in diesem Zusammenhang bedeutungslos – anders als beim subjektiven Abfallbegriff.

228 Siehe Teil 2, A, Kapitel 2.3.4.2.

229 EuGH vom 3.4.2003 – Rs. C-116/01 („Sita“), EuZW 2003, S. 634 Rz. 41 ff., 49; so auch BVerwG, ZUR 2003, S. 365 f.

230 EuGH vom 13.02.2003 – Rs. C-458/00, („Luxemburg“), EuZW 2003, S. 223 (Rz. 36) m. w. N.

231 BVerwG ZUR 2003, 365.

232 BVerwG NVwZ 2000, 1179.

gend) ist. Im Übrigen aber dürfte diese Sicht des BVerwG gemeinschaftsrechtlich nicht auf Widerstand stoßen.

Präzisierung hat der Hauptzweck durch den EuGH aber mittels einer nicht abfall-, sondern *anlagenbezogenen* Sichtweise erlangt.<sup>233</sup> Entscheidend ist danach nicht die konkrete Eigenschaft des jeweiligen Abfalls, wie etwa Schadstoffbelastung oder Heizwert, sondern die Qualität des Behandlungsverfahrens. Maßgebend ist, ob dieses Behandlungsverfahren *tatsächlich* einem *sinnvollen Zweck*, etwa der Energieerzeugung, dient (vgl. Teil A, Kapitel 2.3.4.2).

### 3.3.2 Befund

Auch wenn eine rege Rechtsprechungstätigkeit des EuGH für eine gewisse Klarheit gesorgt hat, so bleiben für die Praxis viele Fragen offen. Dies hängt auch mit der Einzelfall-Orientierung des EuGH zusammen. Beim Begriff des Abfalls ist von erheblicher Bedeutung, dass gemeinschaftsrechtlich die Weichen auf eine starke Objektivierung des subjektiven Abfallbegriffs gestellt sind und damit ein großer Teil des objektiven Abfallbegriffes deutscher Provenienz erfasst wird. Unbefriedigend ist nach wie vor die Situation bei der Frage, ob Verwertung oder Beseitigung anvisiert wird. Doch ob diese letzte Frage dem Strafrichter überhaupt zur Beantwortung aufgegeben ist, ist im Anschluss zu prüfen.

## 3.4 Maßgebendes Unrechtselement: Verbotswidrig oder ohne die erforderliche Genehmigung

### 3.4.1 Überblick

Das Unrecht des § 326 II StGB erfährt seine maßgebende Prägung durch das Erfordernis, dass die Verbringung „entgegen einem Verbot oder ohne die erforderliche Genehmigung“ geschieht.

#### 3.4.1.1 „entgegen einem Verbot“: absolute Verbringungsverbote

In Rede stehen von vornherein nur *absolute* Verbringungsverbote<sup>234</sup>, also solche, bei denen die Verbringung von Abfällen nicht bloß einzelfallbezogen (mittels Verwaltungsakt) verboten ist, sondern durch *generelle* Verbote zum Schutz der Allgemeinheit.<sup>235</sup> Es geht offenbar um die Sicherstellung eines höheren Grades

233 EuGH EuZW 2003, 223 (Rz. 37 ff.); EuGH von 13.02.2003 – Rs. C-228/00 („Bundesrepublik Deutschland“); EuZW 2003, 217 (Rz. 42 ff.). Vgl. die Anm. zu beiden Urteilen von Frank, EuZW 2003, 223 f.

234 Ganz h. M., vgl. z. B. Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12c, Steindorf, LK, § 326 Rn. 124, ihnen folgend Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 198, Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 131, Tröndle/Fischer, StGB § 326 Rn. 11, Lackner/Kühl, StGB § 326 Rn. 8a.

235 Vgl. z. B. Art. 36 I VVA, vgl. dazu Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 198.

von Legitimation und die Verhinderung von behördlichen Gefälligkeitsfreigaben.

Bei Verbringung *innerhalb der EU* gilt Folgendes: Bei Abfällen zur *Beseitigung* können die EU-Mitgliedstaaten absolute Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrverbote verhängen (Art. 11 I, II VVA, vgl. Teil 2, A., Kapitel 2.3.5.1). Bisher ist, soweit ersichtlich, von keinem EU-Mitgliedstaat die innergemeinschaftliche Verbringung von Abfällen verboten worden.<sup>236</sup> Für Abfälle zur *Verbringung* existiert, entsprechend der Grundidee, nämlich dass gerade und nur die Beseitigung typischerweise eine besondere Gefährdung von Mensch und Umwelt impliziert<sup>237</sup>, keinerlei Ermächtigungsgrundlage in der VVA.<sup>238</sup>

Für die Verbringung von Abfällen *außerhalb der EU*, was der Vollständigkeit halber erwähnt wird, weil auch bei grenzüberschreitender Verbringung innerhalb der EU mitunter weitergehende Ausfuhr erfolgt – etwa von Polen in die Ukraine –, gelten solche liberalen Regelungen<sup>239</sup> nicht: Die *Ausfuhr* von Abfällen zur *Beseitigung* ist prinzipiell verboten, sofern nicht ein Export in EFTA-Länder erfolgt, die zugleich Vertragspartner des Basler Übereinkommens sind (Art. 34 I, II VVA) und dieses Land nicht ein generelles Einfuhrverbot (um Scheckbucherlaubnisse korrupter Behörden zu verhindern) erlassen hat.<sup>240</sup>

Bei Abfällen zur *Verwertung* galt ursprünglich eine liberale Regelung. Seit 01.01.1998 sind die Vorschriften verschärft worden, und zwar wie folgt: Ein *generelles Verbot* der Ausfuhr für Abfälle zur Verwertung ist statuiert für alle Stoffe der Gelben und Grünen Liste, und zwar auch in die Staaten, für die zuvor Ausnahmen vorgesehen waren. Daher ist die Ausfuhr nur noch in die Länder erlaubt, für die der OECD-Beschluss vom 30.03.1992 i. S. d. Art. 2 Nr. 17 VVA gilt.<sup>241</sup> Sofern für die letztgenannten Länder nicht ein generelles Einfuhrverbot vorliegt, ist für die Verbringung von Abfällen zur Verwertung gem. Art. 32 VVA das Verfahren des Art. 31 VVA anzuwenden. Die daraus resultierenden Rechtsfolgen werden unten (Teil 2, B, Kapitel 3.4.2) näher dargestellt.

Schließlich statuieren Art. 34 I und 36 I VVA ein absolutes und fast ausnahmsloses *Ausfuhrverbot von jeglichen Abfällen* in so genannte AKP-Staaten.<sup>242</sup> Ein-

236 Vgl. Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 133.

237 Vgl. Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 368.

238 Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 133.

239 Einzelheiten bei Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 200 ff. Vgl. zur Verbringung radioaktiver Abfälle § 5 I AtAV.

240 Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 202. Dies bedeutet, dass nur Vorschriften mit Außenwirkung, erlassen durch das jeweilige EFTA-Land, jenem uneingeschränkten Verbots-Grundsatz zum Dispens verhelfen können. Der Grund für die Ausnahme liegt darin, dass die EG von vergleichbar hohen Umweltstandards ausgeht.

241 Der OECD-Beschluss gilt für sämtliche OECD-Staaten, die sich nicht der Stimme enthalten haben. Auflistung bei Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 204, Fn. 653.

242 Dazu gehören sämtliche Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifikraums, die am 01.01.1991 dem Lomé-IV-Abkommen vom 15.12.1989 beigetreten sind, dazu ABIEG 1991 Nr. L 229.

zige Ausnahme bilden die Abfälle zur Verwertung der Grünen Liste (Art. 37 VVA).<sup>243</sup>

Wir halten fest, dass *innerhalb* der EU für die Verbringung von Abfall kein absolutes Verbringungsverbot in Kraft ist. Für den Export von Abfall aus der EU in Drittstaaten besteht, dogmatisch betrachtet, als Grundsatz eine Akzessorietät mit europäischen Rechtsnormen (generelle Verbote). Dies hat Konsequenzen für die Praxis des Strafrechts: Wegen rechtlicher Unterschiede je nach Verbringungszweck (Verwertung/Beseitigung) obliegt dem Strafrichter ggf. die schwierige Aufgabe, diese Einstufung selbständig vorzunehmen.

Diese Taxierung bleibt dem Strafrichter dagegen weithin erspart, wenn es um die Frage geht, ob die Verbringung „ohne die erforderliche Genehmigung“ durchgeführt wurde (dazu sogleich unten Teil 2, B, Kapitel 3.4.1.2).

### 3.4.1.2 „ohne die erforderliche Genehmigung“

Einschlägig ist hier – neben §§ 5, 7 AtAV für radioaktive Stoffe – das *Notifizierungsverfahren* der VVA. Es lässt sich wie folgt zusammenfassen:<sup>244</sup>

#### (1) Fehlende Tatobjektsqualität: Grüne Liste?

Abfälle der *Grünen Liste* scheiden als Tatobjekt schlechthin aus, sofern sie zur *Verwertung* bestimmt sind. Denn sie unterliegen keiner Notifizierungspflicht (Art. 3 II Buchst. a) VVA).

Eine Limitierung für das Strafrecht, wenn auch aus anderen Gründen, ergibt sich auch bei diesen Abfällen der Grünen Liste, wenn sie *beseitigt* werden sollen. Zwar unterliegen sie der Notifizierungspflicht (Art. 3 I Buchst. a) VVA). Jedoch sind sie nur dann taugliches Tatobjekt, wenn sie die Gefährlichkeitskriterien des § 326 I Nr. 1–4 StGB erfüllen. Dabei wird praktisch nur Nr. 4 in Frage kommen, und zwar mit Blick auf die *Menge* des Beseitigungsabfalls. Ausschlaggebend ist also, ob wegen der Menge des Abfalls die generelle Möglichkeit besteht, dass die im Gesetz genannten Umweltschäden eintreten.<sup>245</sup> Zu betonen ist, dass die bloße Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes nicht genügt.<sup>246</sup> Dies ist beispielsweise von Bedeutung bei der Ablagerung auf wasserundurchlässigen Ton-

243 Zu einer weiteren Ausnahme infolge eines Rückkoppelungsgeschäfts, also dass Abfälle, die zuvor von einem AKP-Staat zur „Aufbereitung“ in ein EU-Mitgliedstaat eingeführt wurden, nunmehr legal in den AKP-Ursprungsstaat zurückgeführt werden dürfen, vgl. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 205 f.

244 Vgl. eingehend Teil 2, A., Kapitel 2.3.5.2 und die tabellarische Übersicht in Anlage 2.

245 Vgl. allgemein OLG Schleswig NuR 1990, 93, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 8 m. w. N.

246 Heine, in Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar, § 61 Rn. 25, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 7.

schichten in einem Freizeitgebiet. Hier gilt, wie im Übrigen, sofern das Gefährlichkeitskriterium nicht erfüllt ist, ggf. § 61 I Nr. 5 Krw-/AbfG.

## (2) Diffiziles Notifizierungssystem

Bei dem Notifizierungsverfahren handelt es sich um ein *spezielles Genehmigungsverfahren*, das alle Abfallarten (Grüne Liste, Gelbe Liste) erfasst (mit Ausnahme der Grünen Liste bei Abfällen zur *Verwertung*) und, je nach Verbringungszweck (zur Verwertung oder zur Beseitigung, *tertium non datur*), ein abgeschichtetes Kontrollsystem etabliert.<sup>247</sup> Mit Blick auf unterschiedliche Begrifflichkeiten, die Möglichkeit der Erhebung von Einwänden und praktische Probleme der Fehlerhaftigkeit des Behördenentscheidings sowie rechtsmissbräuchlich erlangte Hoheitsakte wird diesen Fragen vertieft nachgegangen.

### 3.4.2 Funktionen des Notifizierungsverfahrens – Konsequenzen für § 326 II StGB

Mit dem so genannten Notifizierungsverfahren der VVA wird in der Sache ein *behördliches „Genehmigungs-“Verfahren* (mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Unterschieden bei der Art des behördlichen Freigabeakts, Gemeinsamkeiten aber in der Wirkung) *unmittelbar* in Deutschland eingeführt.<sup>248</sup> Es ist sicherlich für deutsche Umweltverwaltungsjuristen gewöhnungsbedürftig, sich von der vertrauten formalisierten Begrifflichkeit zu lösen. Doch schon Praxis und Recht des so genannten Informellen Verwaltungshandelns in Deutschland sind dem Zug der Zeit geschuldet. Im Grunde wenig anders versteht sich das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungsverfahren, gewiss mit Unterschieden im Detail. So weist etwa die stillschweigende Zustimmung duldungsähnliche Züge auf, im Gegensatz zur Duldung ist sie aber nunmehr stärker formalisiert und positiviert.

Auch wenn die innergemeinschaftliche Verbringung zu Verwertungszwecken liberaleren Regelungen unterliegt als diejenige zu Beseitigungszwecken, so ist Kennzeichen dieses Verfahrens das so genannte *prior-informed-consent-Prinzip*.<sup>249</sup> Denn eines der Ziele der Verordnung, nämlich jene Erleichterung der Verbringung von Abfällen zur Verwertung durch weniger strenge Regeln, wäre gefährdet, „wenn die Zuordnung des Verbringungszwecks (nicht behördlich) kontrolliert würde“.<sup>250</sup> Demgemäß ist es nicht bloß in das Ermessen gestellt, sondern *Pflicht aller zuständigen Behörden*, gegenüber denen die Notifizierung erfolgt, zu prüfen, ob die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der VVA entspricht.<sup>251</sup> Insofern wohnt der Verordnung eine Art behördliches *Ein-*

247 Vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.5.

248 Eingehend dazu BayObLG UPR 2000, 277 f.

249 Vgl. Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1164.

250 EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 38).

251 Ständ. Rechtsprechung EuGH, vgl. z. B. EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 40), vgl. auch BVerwG ZUR 2003, 366.

*stimmigkeitsprinzip* inne:<sup>252</sup> Wenn auch nur eine Behörde den Verbringungsverfahren beanstandet, muss er – vorbehaltlich erfolgreicher Rechtsbehelfe – unterbleiben. Die Gefahr unterschiedlicher Zuordnung ist dabei, so der EuGH, „dem durch die Verordnung eingeführten System inhärent“.<sup>253</sup>

Das positive Ergebnis der behördlichen Prüfungen versteht die VVA als Freigabe, als *behördliche Unbedenklichkeitsbescheinigung*.<sup>254</sup> Diese Funktion ist rechtsbegrifflich zwar unterschiedlich zum Ausdruck gekommen, teils als schriftliche, teils als stillschweigende Zustimmung.<sup>255</sup> Und ebenso unterschiedlich ist die Rechtsförmlichkeit des Entscheidungsakts der Behörde, wie auch dessen Kundgabe nach außen. Sie reicht von einer rechtsförmlichen Mitteilung einer gemeinsamen Entscheidung bis zum „Entscheid“ mittels bloßen Fristablaufs.

Die rechtliche *Konsequenz* ist aber allemal dieselbe: ohne Notifizierung bzw. ohne Zustimmung ist die Verbringung „illegal“ (Art. 2 Nr. 35 Buchst. a), b) VVA). Erst die behördliche Freigabe führt zur Rechtmäßigkeit.

### 3.4.2.1 Partielle Bindungswirkung: Behördliche Freigabe

Daraus folgt zunächst, dass diese Freigabe *Domäne behördlichen Wirkens* ist. Diesem kommt Normkonkretisierungsfunktion zu. Aus dieser Konkretisierungskompetenz der Behörden ergibt sich für § 326 II StGB eine *partielle Bindungswirkung*:

Die behördliche Freigabe, sei es in Form einer schriftlichen Zustimmung, sei es sogar im Wege einer stillschweigenden Genehmigung nach Ablauf der 30-tägigen Frist (Art. 9 I VVA), hat (prinzipiell) die Wirkung eines begünstigenden Verwaltungsakts.<sup>256</sup> Nach zutreffender h. M. kommt es damit strafrechtlich prinzipiell auf die Bestandskraft (und nicht auf die materielle Richtigkeit) des Freigabeakts (oder dessen gesetzliche Fiktion im Falle der stillschweigenden Zustimmung) an.<sup>257</sup>

Dies bedeutet, dass im Falle des Vorliegens eines behördlichen Freigabeakts der Strafrichter prinzipiell nicht dessen Inhalt einer Rechtskontrolle unterziehen darf – mit anderen Worten: er ist daran gebunden, dass die Behörde die Stoffe etwa als

252 Vgl. EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 44); Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1165; anders wohl Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 230. Vgl. auch Teil 2, A, Kapitel 2.3.6.3.

253 EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 44).

254 BayObLG UPR 2000, 277, BVerwG ZUR 2004, 156.

255 Überzeugend BayObLG UPR 2000, 277; vgl. allgemein zum Problem auch EuGH vom 10.05.1995 – Rs. C-422/92 („Bundesrepublik Deutschland“), Slg. 1995, 1097 (Rz. 35).

256 Vgl. Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12d, Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 147 f.

257 Vgl. die w. N. bei Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, vor § 324 Rn. 16 a und bereits Heine/Meinberg, Empfehlen sich Änderungen im strafrechtlichen Umweltschutz? (DJT-Gutachten 1988), S. D 49.



„Abfälle zur Verwertung“ eingestuft hat. Gleiches gilt, wenn z. B. die Destinationsanlage, gelegen in den neuen Mitgliedsstaaten, von den beteiligten Behörden notifiziert wurde, mag auch aus deutscher Sicht der Eindruck einer Scheinverwertungsanlage aufkommen mit anschließender Billigdeponierung vor Ort.<sup>258</sup> Und ebenso ist die Rechtslage, wenn – behördliche Freigabe vorausgesetzt – auf Altdeponien Abfälle unter Ausnutzung von vermeintlichen oder bestehenden Ausnahmeregelungen verwertet werden<sup>259</sup>, obwohl Deponien grundsätzlich Beseitigungsanlagen sind.

Diese Beschränkung des Strafrechts folgt zwingend auch daraus, dass Schutzzweck des § 326 II StGB maßgebend das Funktionieren des behördlichen Notifizierungssystems und damit die Durchsetzung der behördlichen Kontrollbefugnisse ist.<sup>260</sup>

Deshalb

- bleiben dem Strafrichter schwierige Abgrenzungsfragen erspart,
- kann das Abfallstrafrecht insoweit auch keinen eigenständigen Beitrag zur Lösung der Problematik der so genannte Scheinverwertung liefern und
- beschränkt sich die Aufgabe des Strafrichters bei Vorliegen einer Genehmigung etc. darauf zu überprüfen, ob die wesentlichen Genehmigungsvoraussetzungen eingehalten wurden und ob die Abfälle die Gefährlichkeitsvoraussetzungen des § 326 I Nr. 1–4 StGB erfüllen.

Dies bedeutet etwa, dass der Strafrichter sich davon überzeugen muss, dass grünelisteter Abfall (nicht notifizierungspflichtig) vorliegt und nicht etwa gefährliche Abfälle der Gelben Liste in Rede stehen. Insofern unterliegen Scheinverwertungen durch Umdeklaration natürlich selbständiger strafrechtlicher Kontrolle. Und selbständiger strafrechtlicher Kontrolle unterliegt auch, ob der im Bescheid angegebene Destinationsort mit dem tatsächlichen übereinstimmt – der Etablierung wilder Müllkippen kann strafrechtlich entgegengetreten werden (vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.5.1 zur Begrenzung der Legalisierungswirkung).

Aber auch im umgekehrten Fall, also dem, dass keinerlei Freigabeakt vorliegt, ist der Strafrichter nicht vor unüberwindbare Schwierigkeiten gestellt:

### 3.4.2.2 Verbringen „ohne Genehmigung“

Es versteht sich nach der dargestellten Rechtsnatur des Notifizierungsverfahrens, dass „ohne die erforderliche Genehmigung“ i. S. d. § 326 II StGB jeder handelt,

<sup>258</sup> Vgl. Teil 1 dieser Studie, Kapitel 2.3.1.2.

<sup>259</sup> Vgl. Teil 1 dieser Studie, Kapitel 2.2.1.1.5. Entsprechende Freigabebescheide sind in Deutschland spätestens nach Inkrafttreten der TA Siedlungsabfall seit dem 01.06.2005 (Teil 2, A, Kapitel 1.2.9) schlechterdings rechtswidrig.

<sup>260</sup> Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.



der ohne behördliche Freigabe bzw. gleichgestellte Fiktion Abfälle verbringt. Dies bedeutet: Nicht nur das Verbringen von Beseitigungsabfällen ohne Zustimmung der nach Art. 9 VVA zuständigen Behörden ist erfasst, sondern auch das Verbringen von

- „gelben“ Verwertungsabfällen vor Fristablauf ohne schriftliche Zustimmung,
- „gelben“ Verwertungsabfällen nach Fristablauf ohne stillschweigende Zustimmung (vgl. Art. 9 VI VVA).

Denn, wie mittlerweile auch gerichtlich konsentiert, unterliegen selbst die Abfälle zur Verwertung der Gelben Liste nicht bloß einer Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt<sup>261</sup>, sondern einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.<sup>262</sup>

Dies bedeutet beispielsweise, dass der Täter „ohne die erforderliche Genehmigung“ i. S. d. § 326 II StGB handelt, wenn der dem Anhang IV VVA einschließlich der Anhänge II und VIII BÜ unterfallende Abfall zur Verwertung vor Ablauf der 30-tägigen Frist ausgeführt wird<sup>263</sup>, und der Täter macht sich strafbar, wenn diese Abfälle die in § 326 I Nr. 1–4 StGB geforderte Gefährlichkeit aufweisen.<sup>264</sup> Auch in diesem Fall muss der Strafverfolger sich nicht unbedingt der heiklen Abgrenzungsfrage von Abfällen zur Verwertung bzw. zur Beseitigung zuwenden. Denn mit Blick auf beide Verbringungsziele handelt der Täter (Abfallverbringer) „ohne die erforderliche Genehmigung“, und zwar bezüglich Verwertungsabfällen deshalb, weil er vor der 30-tägigen Frist verbracht hat, bezüglich Beseitigungsabfällen deshalb, weil ihm die Zustimmung fehlt. Straffrei ginge der Täter nur aus, wenn es sich um Verwertungsabfälle der Grünen Liste handelte, was das Gericht ohnehin im Rahmen der Gefährlichkeitsprüfung festzustellen hat.<sup>265</sup> Und straffrei ginge der Täter schließlich auch dann aus, wenn es sich nicht um Abfälle, sondern um Produkte handelte –<sup>266</sup> insoweit verbleibt es bei einer Definitionskompetenz des Strafrechts – ausgerichtet an der EuGH-Rechtsprechung (siehe Teil 2, B, Kapitel 3.1.2(1)). Hier fallen, strafrechtlich betrachtet, die Würfel. Für beide Bereiche – (Abgrenzung Grüne/Gelbe Liste, Abfälle/Produkte) ist Konkretisierungsbedarf anzumelden.

261 So aber Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall-, und Bodenschutzrecht, Loseblatt, Art. 26 AbfVerbrVO Rn. 36.

262 BVerwG ZUR 2004, 156, besprochen von Schall, NStZ-RR 2005, 103, BayObLG UPR 2000, 278. Im Ergebnis ebenso Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 152 f., vgl. insoweit auch Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 237 f.

263 BVerwG ZUR 2004, 156, Schall, NStZ-RR 2005, 103.

264 Andernfalls kommt allein der Bußgeldtatbestand des § 14 AbfVerbrG in Frage, vgl. Teil 2, B, Kapitel 2 sowie Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12 b, 12 d.

265 Vgl. Teil 2, B, Kapitel 2.2.

266 Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.1.2 (1).

### 3.4.3 Einwände der betroffenen Behörden: Erheblich für die Strafbarkeit oder nicht?

Einwände unterschiedlichsten Gewichts (z. B. falsches Verfahren – Ökologieeinwand, vgl. im Einzelnen Art. 12 VVA) können von Behörden erhoben werden, wobei die Erhebung bestimmter Einwände wiederum nur in die Kompetenz bestimmter Behörden gestellt ist<sup>267</sup>, zudem diese Erhebung teils als explizite Pflicht ausgestaltet (so bei dem Einwand des falschen Verfahrens als Pflicht aller zuständigen Behörden, gegenüber denen diese Notifizierung erfolgt)<sup>268</sup>, teils in das Ermessen gestellt ist, so etwa beim Ökologieeinwand.<sup>269</sup>

Gelegentlich wird daraus abgeleitet, dass die Verbringung von Abfällen zur Verwertung der Gelben Liste „auch dann *rechtmäßig* (bleibe), wenn die Voraussetzungen des Ökologieeinwandes (dessen Erhebung eine reine Frage der Zweckmäßigkeit sei) erfüllt sind.“<sup>270</sup> Andere dagegen sehen solche Einwände generell als für das Abfallstrafrecht unerheblich an.<sup>271</sup>

Richtigerweise ist von Folgendem auszugehen:

Wie gesehen, ist das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungssystem von der Prämisse des *präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt* durchzogen. Maßgebend ist die behördliche Freigabeentscheidung, die auf unterschiedlichem Wege erfolgen kann – von der schriftlichen Zustimmung aller betroffenen Behörden bei den Stoffen der Gelben Liste bis hin zur stillschweigenden Zustimmung durch Fristablauf, insoweit also mittels Fiktion – die maßgebenden Rechtswirkungen sind allemal dieselben: Freigabe!

Dies bedeutet: Das entscheidende normative Datum ist diese *Freigabewirkung*. Sie ist aber voraussetzungsvoll. So setzt sie, als Manifest des behördlichen Einstimmigkeitsprinzips bei den Abfällen zur Beseitigung und zur Verwertung der Gelben Liste, als notwendige und hinreichende Bedingung voraus, dass eben die schriftliche Zustimmung nicht bloß einer, sondern *aller betroffenen Behörden vorliegt* (Art. 9 VVA) – aus guten Gründen mit Blick auf das hohe Gefahrenpotenzial. Folglich ist konstitutiv für die Freigabewirkung (und damit für tatbestandsloses Handeln i. S. d. § 326 II StGB), dass die schriftliche Zustimmung *aller* betroffenen Behörden vorliegt – fehlt auch nur eine, liegt eine strafrechtlich relevante, illegale Verbringung vor<sup>272</sup> – was ohne weiteres mit Art. 2 Nr. 35 Buchst. b) VVA übereinstimmt. Erteilen diese Behörden trotz Vorliegens eines Einwandes gem. Art. 11 bzw. 12 VVA ihre Zustimmung, so ist diese Freigabeentscheidung

267 Vgl. Teil 2, A, Kapitel 2.3.5.1–2.3.5.3.

268 Vgl. z. B. EuGH vom 27.02.2002 – Rs. C-6/00 (ASA/BMU), Slg. 2002, 1961 = NVwZ 2002, 579 (Rz. 40, 44).

269 So BVerwG ZUR 2003, 366.

270 BVerwG ZUR 2003, 366.

271 So Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 153, vgl. Lackner/Kühl, StGB § 326 Rn. 8 a.

272 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12 d, Heine, Jung-FS, 2007, S. 261, 264; zust. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 225.

zwar fehlerhaft, gleichwohl aber wirksam<sup>273</sup> für die Strafbarkeit nach § 326 II StGB ist kein Raum. Die Einwände, gleich welcher Provenienz, sind für den Strafrichter bedeutungslos.

Anderes gilt dagegen, soweit es um die *stillschweigende Freigabeentscheidung* im Wege von Fristablauf geht (Art. 9 I S. 2 VVA), letztlich eine Art gesetzliche Vermutung/Fiktion.<sup>274</sup> Das zutreffende Ergebnis erschließt sich, wenn man sich erstens nochmals klar macht, dass es um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt geht, diese Erlaubnis nicht explizit mittels behördlich informierten Entscheidungsakts erteilt, sondern im Wege Zeitablaufs fingiert wird und mithin konstitutiv für die Freigabewirkung ist, dass die Fiktions- oder Vermutungsbedingungen gegeben sind, gleichsam störungs-, also einwendungsfrei ablaufen. Ansonsten kann von einer stillschweigenden Freigabe nicht die Rede sein. Wenn aber, wie gesetzlich vorgesehen, die (zulässigen)<sup>275</sup> Einwände seitens der zuständigen Behörde der Notifizierungsperson mitgeteilt wurden, wie ebenfalls gesetzlich vorgesehen (Art. 7 III S. 2 VVA)<sup>276</sup>, so ist kein Raum für das rechtliche Wirksamwerden dieser Fiktion/Vermutung. Dies ist einerseits – soweit es um zulässige Einwände zuständiger Behörden geht – Konsequenz des formalisierten Notifizierungsverfahrens, das auf Rechtssicherheit, aber auch auf Beschleunigung angewiesen ist und insoweit das Prinzip des behördlichen Einstimmigkeitsprinzips, mit Blick auf den geringeren Gefährlichkeitsgrad der in Rede stehende Abfälle, abschwächt – und andererseits Folge des Umstandes, dass einer notwendigen Bedingung jeglicher Fiktion/Vermutung der Boden entzogen ist, wenn der Betroffene über das Gegenteil der ansonsten eintretenden Rechtsfolge informiert ist: informanti non fit iniuria. Ein Abwägungsprinzip, das auch gemeinschaftsrechtlich Stand halten müsste. Daher macht sich nach § 326 II StGB strafbar, wer (gefährliche) Abfälle der Gelben Liste zur Verwertung selbst nach Ablauf der 30tägigen Frist verbringt, sofern zuvor (zulässige) Einwände von der zuständigen Behörde erhoben wurden.<sup>277</sup>

Dies bedeutet natürlich, dass auf dem Verbringer der Abfälle ein erhebliches Strafbarkeitsrisiko zu lasten scheint, muss er doch offenbar beurteilen, ob die Einwände zulässig sind und ob sie von der zuständigen Behörde erhoben wurden. Wird der Verbringer dadurch über Gebühr belastet?

273 Ebenso Engels, Grenzüberschreitende Abfallverbringung nach EG-Recht, 1999, S. 123, Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1164, Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 153, Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 225. Die Genehmigung leidet nicht offensichtlich an einem besonders schweren Fehler (vgl. EuGH, Slg. 1987 S. 1005 („Consortio Cooperative d’Abruzzo“)).

274 Vgl. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 222.

275 Zum Streit um zulässige Einwände vgl. z. B. BVerwG ZUR 2003, 365.

276 Dazu EuGH vom 19.10.2004 – Rs. 472/02 („Siomab SA“), Rz. 33.

277 Im Ergebnis ähnlich Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 226, Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 150.

### 3.4.4 Materielle Freigabefähigkeit und objektiver Strafaufhebungsgrund

Insgesamt stellt sich die Frage, ob von Strafe freizustellen ist, wenn ein Abfallverbringer wegen § 326 II StGB rechtskräftig verurteilt wurde, später aber in einem vom Verwaltungsgericht initiierten Vorabentscheidungsverfahren durch den EuGH festgestellt wird, dass eine Freigabeentscheidung hätte ergehen müssen, etwa weil das Verbringen der in Rede stehenden Abfälle nicht zustimmungspflichtig gewesen ist, oder die Einwände gem. Art. 11 bzw. 12 VVA nicht greifen.

*Materiell-rechtlich* ist in diesen Fällen dem Betroffenen nach allgemeinen Grundsätzen ein *objektiver Strafaufhebungsgrund* zuzubilligen.<sup>278</sup> Denn mit der entsprechenden nachträglichen Entscheidung durch den EuGH ist abschließend festgestellt, dass zu keiner Zeit eine Gefährdung der Kontrollaufgaben des behördlichen Abfallregimes zum Schutz von Mensch und Umwelt zu besorgen war, mithin ein Strafbedürfnis nicht zu erkennen<sup>279</sup> und deshalb die Verhängung der Strafe aufzuheben ist.

*Verfahrensrechtlich* kommt zwar einer Entscheidung des EuGH keine § 359 Nr. 6 StPO (Wiederaufnahme) entsprechende Wirkung zu.<sup>280</sup> Jedoch ist die Zulässigkeit eines Wiederaufnahmeverfahrens analog § 79 BVerfGG mit dem Ziel zu bejahen, unter Durchbrechung der Rechtskraft des deutschen Strafurteils dem Gemeinschaftsrecht Geltung zu verschaffen.<sup>281</sup>

Im Übrigen ist bei gemeinschaftsrechtlich strittigen Fragen nicht fern liegend, dass das Strafgericht das Verfahren aussetzt und ein *Vorabentscheidungsverfahren* initiiert.<sup>282</sup> In diesem Fall wird eine europarechtliche Beurteilung seitens des EuGH vom Strafrichter ggf. bereits auf der Tatbestandsebene zu berücksichtigen sein.

### 3.4.5 Grenzen der Freigabewirkung

Es geht um gesetzliche vorgesehene Freigaben (schriftliche und stillschweigende Zustimmungen) nach der VVA, die *rechtsmissbräuchlich* erlangt wurden, also mittels unrichtiger oder unvollständiger Angaben, Fälschung von Dokumenten oder durch Drohung, Bestechung oder Kollusion etc. Die Frage ist, ob gleichwohl die Freigabewirkung eintritt.

278 Vgl. Heine/Meinberg (Teil 2, B, Fn. 271), Vgl. D 50, Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, vor § 324 Rn. 21 m. zahlr. w. N.

279 Vgl. hierzu allgemein Lenckner, in: Schönke/Schröder, StGB, vor § 32 Rn. 62, 130 m. w. N.

280 Vgl. Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 50. Aufl. 2007, § 359 Rn. 52.

281 Eingehend Jokisch, Gemeinschaftsrecht und Strafverfahren, 2000, S. 229, Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 681 ff.

282 Dazu Hecker, EuStR, § 6 Rn. 9 ff.

### 3.4.5.1 Begrenzung der Legalisierungswirkung

Inhalt und Umfang der Freigabewirkung richten sich allgemein nach dem Inhalt des Begleitscheins, ggf. modifiziert durch schriftliche Zustimmung. Daher ist zuerst dessen Inhalt<sup>283</sup> im Wege der Ermittlung des objektiven Erklärungswertes auszuloten.<sup>284</sup> Er bezieht sich von vornherein auf den im Begleitschein etc. genannten Verbringungszweck der Abfälle und damit im Zusammenhang stehende Transportgefährdung (dies ist Gegenstand der behördlichen Kontrollaufgaben), so dass davon abweichende Gegenstände, Zwecke oder Risiken von vornherein nicht an der *Legalisierungswirkung* teilhaben können<sup>285</sup>, wie etwa andere als im Begleitschein angegebene Mischverhältnisse der Abfälle oder die Deponierung auf einer anderen als der notifizierten Anlage.

In diesem Fall liegt ein Verbringen ohne die erforderliche Genehmigung i. S. d. § 326 II StGB vor. Gleiches gilt, wenn mit Blick auf die Gefährlichkeit der Abfälle (Gelbe Liste) ein Spezialtransporter notifiziert wurde, in Wirklichkeit dagegen aus Kostengründen ein Billigfahrzeug ohne spezielle Sicherungsvorkehrungen zum Einsatz gelangt. Und ebenso wenig legalisieren nachträgliche Umdeklarationen, etwa gefährliche Abfälle als grün-gelistete Abfälle.

### 3.4.5.2 Durchbrechung der Legalisierungswirkung

(1) Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA: Fälschung, falsche Angaben oder Betrug

Für „Fälschung, falsche Angaben oder Betrug“ ist zunächst Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA einschlägig.<sup>286</sup> Er hat Wirkung auch für § 326 II StGB.

Man könnte trotz unmittelbarer Geltung an dieser Einschlägigkeit zweifeln<sup>287</sup>, weil ja, wie gesehen<sup>288</sup>, eine Ahndung durch Kriminalstrafrecht nicht geboten ist. Nur – der Staat kann „nicht die Brötchen annehmen, den Fünfer aber behalten“ oder anders gewendet: überobligationsmäßige Erfüllung einer EG-Verordnung durch Ahndung mittels Kriminalstrafrecht ist kein Grund, sich einer schutzverstärkten Maßnahme im gemeinschaftsrechtlich harmonisierten Bereich zu entziehen und insoweit den Begriff der Illegalität zu nationalisieren. Denn es geht ja um die Verpflichtung, solche Sachverhalte als *illegale* Verbringung zu ahnden (Art. 50 I VVA). Eine Beschränkung der unmittelbaren Geltung auf den Ordnungswidrigkeitenbereich würde zudem zu praktischen Disharmonien führen. Denn dann wäre selbst die Verbringung von Abfällen der Gelben Liste unter falschen Angaben lediglich nach § 18 I Nr. 18 Buchst. a) AbfVerbrG bußgeldbe-

283 Dazu Teil 2, A, Kapitel 2.3.5.1.

284 Dazu Heine, NJW 1990, S. 2432, Lenckner, in: Schönke/Schröder, Rn. StGB, vor § 32 Rn. 63 d.

285 Insofern handelt es sich bei Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) bis e) VVA um bloße Klarstellungen.

286 Ebenso Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 143.

287 So noch Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, 26. Aufl. 2001, StGB, § 326 Rn. 12e.

288 Vgl. oben Teil 2, B, Kapitel 3.4.5.2 (1).

wehrt. Zudem entspricht die hier vertretene Sicht Art. 4 III, IV i. V. m. Art. 9 I Buchst. c) BÜ und der entsprechenden völkervertraglichen Verpflichtung, eine grenzüberschreitende Abfallverbringung, die mit einer durch Fälschung, irreführenden Angaben oder Betrug erlangten Zustimmung durchgeführt wird, als unerlaubten Verkehr unter *Strafe* zu stellen. Und eine teilweise vermisste ausdrückliche Anwendungsregel für Art. 50 I VVA auf § 326 II StGB, also auf das europarechtlich durchaus intrikate Kriminalstrafrecht, ist infolge der harmonisierten Geltung entbehrlich und infolge der Entscheidung des deutschen Gesetzgebers, Kriminalstrafrecht als Ahndung vorzusehen, akzeptiert.

Von seiner *Rechtskonstruktion* her ist Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA mit § 330 d Nr. 5 StGB<sup>289</sup> vergleichbar: Es geht in der Sache darum, die Nichtigkeit der Freigabe (schriftliche oder stillschweigende Zustimmung) zu fingieren. Insofern lässt sich Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA als konkrete Ausprägung des auch im Gemeinschaftsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannten Rechtsmissbrauchsprinzips verstehen.<sup>290</sup>

Dabei schlägt Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA voll auf das Abfallverwaltungsrecht durch, versteht sich damit als gemeinschaftsrechtliche Spezialregelung zu §§ 43, 48 VwVfG und bestätigt die Befunde bei der Einordnung der Verbringung als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt<sup>291</sup> – der hier geltende Grundsatz ist eben nicht eine prinzipielle Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Andernfalls müsste die Fiktion der Nichtigkeit der Freigabe in bestimmten Bereichen zur Legalität führen, der Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers wäre auf den Kopf gestellt.

Daher haben die Einreichung gefälschter Dokumente (§ 267 StGB) und falsche Angaben die *Nichtigkeit der Freigabe* zur Folge. Freilich genügen dabei nicht jegliche Fälschung oder falsche Angaben, sondern nur solche, die den *Schutzzweck* des § 326 II StGB tangieren, also die Sicherstellung des behördlichen Notifizierungssystems. Dies bedeutet, dass falsche Angaben, die für den Freigabeentscheid unwesentlich sind, diese Fiktionswirkung nicht auslösen, wie z. B. falsche Angaben über die Nationalität der Notifizierungsperson, oder der Umstand, dass der Spezialtransporter nicht im Eigentum der Verbringungsperson steht, sondern gestohlen wurde. In beiden Beispielen greift sonstiges (Neben-)Strafrecht – kein Thema für strafbare illegale Verbringung. Diese Deutungshoheit verbleibt dem nationalen Gesetzgeber – Art. 50 I VVA belässt hinreichend Spielraum.

Beim Begriff des „Betrugs“ besteht erheblicher Interpretationsbedarf. Klar ist, dass nicht jeglicher Betrug im Zusammenhang mit der Verbringung der Abfälle genügen kann.<sup>292</sup> Denn Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA fordert einen spezifischen Zusammenhang mit der „Zustimmung“. Folglich kann es im Grunde nur um einen

289 Dazu Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 330 d Rn. 27 ff. m. w. N.

290 Vgl. EuGH Slg. 1983, 2633 (Rz.30).

291 Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.3.2.

292 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 4.

Betrug gegenüber den zuständigen Behörden gehen, nicht genügend ist ein Betrug gegenüber dem Abfallproduzenten. Dabei werden – nimmt man die deutschen Rechtskriterien als Maßstab –<sup>293</sup> die Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllt sein.<sup>294</sup>

Hier – wie auch bei den übrigen Kautelen – wird *Vorsatz* zu verlangen sein, bloße fahrlässige falsche Tatsachenangaben genügen nicht.<sup>295</sup> Deshalb muss der Nachweis geführt werden, dass die Notifizierungsperson zumindest mit *bedingtem Vorsatz falsche* Angaben gemacht hat.

Dass schließlich Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA von einer „Zustimmung“ spricht, ist kein Beleg für die Nichterstreckung auf *sämtliche* Freigabewirkungen des Notifizierungsverfahrens. Wie öfters gesehen, ist die Terminologie der Europäisierung des Rechts geschuldet.<sup>296</sup>

Die nächste Frage ist, ob darüber hinaus weitere Sachverhalte zur Illegalität der Verbringung führen.

## (2) § 330 d Nr. 5 StGB

Noch vor 10 Jahren war völlig offen, ob die spezifische Rechtsmissbrauchsklausel des § 330 d Nr. 5 StGB auf *ausländische* Zulassungen, also etwa die schriftliche Zustimmung der Behörde des Bestimmungsorts des Abfalls im EU-Mitgliedstaat XY, anwendbar ist, wenn jene schriftliche Zustimmung „durch Drohung, Bestechung oder Kollusion“ erwirkt wurde.<sup>297</sup> Mittlerweile wird vorherrschend vertreten, dass § 330 d Nr. 5 StGB auch auf Genehmigungen anderer EU-Mitgliedstaaten anwendbar ist.<sup>298</sup>

Zwar gibt das BÜ mit seiner (mit Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA identischen) Beschränkung für Durchbrechungen, die weiter gehen, völkervertragsrechtlich nichts her.<sup>299</sup> Und ebenso wenig ist für das harmonisierte Gemeinschaftsrecht mit dem Hinweis auf eine fehlende völkerrechtliche Hinnahmepflicht<sup>300</sup> solcher-

293 Andere kommen schon deshalb nicht in Frage, weil es einen „gemeinschaftsrechtlichen Betrug“ bislang, trotz Bemühungen, nicht gibt. Zu dem umfassenderen Begriff der „Betrügereien“ in Art. 280 EGV vgl. Tiedemann, LK, 2 vor § 263 und Prieß, in Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hg.), Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, Art. 209 a Rn. 6 ff. Zu dem speziellen Betrugsbegriff des Art. 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26.07.1996 (ABIEG 1995, Nr. C 316, 48 ff.) vgl. Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 95. Rechtsvergleichend Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 51–93.

294 Obwohl Getäuschte (die Behörde) und Verfügender (u. U. der Abfallerzeuger) auseinander fallen dürfen, fehlt es in der Regel am Näheverhältnis.

295 Vgl. hierzu allgemein Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 330 d Nr. 5 Rn. 32 m. w. N.

296 Einzelheiten bei Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 220 f.

297 Vgl. hierzu Heine, Trifflerer-FS, S. 419 f.

298 Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 139 ff, Dannecker/Streinz (Teil 2, A, Fn. 123), S. 182, Lackner/Kühl, § 330 d Nr. 5 Rn. 5, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12 e, Ransiek, NK § 326 Rn. 47; and. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 211.

299 And. Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 142.

300 So aber Dannecker/Streinz (Teil 2, A, Fn. 123), S. 182.



art erlangter Genehmigungen der hier entscheidende Punkt getroffen. Und schließlich wird man auch nicht Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA unbesehen als nicht abschließend gemeint ansehen dürfen, um so kurzerhand § 330 d Nr. 5 StGB für überflüssig zu erklären<sup>301</sup> – hiergegen steht schon innerstaatlich eindeutig das Gesetzlichkeitsprinzip.<sup>302</sup>

Maßgebend ist letztlich, ob die Fiktion der Nichtigkeit der behördlichen Freigabe, falls durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erlangt, sich ggf. als zulässige verstärkte Schutzmaßnahme i. S. v. Art. 176 EGV begreifen lässt. Soweit es nun in Deutschland selbst, also auf nationalem Territorium, um die Verwertung bzw. Beseitigung der Abfälle geht, ist jedoch (argumentum a maiore ad minus) von vornherein klar, dass die ausländische Genehmigung unbeachtlich ist. Denn die Bedingungen der Verwertung sind nicht Gegenstand der Harmonisierungsmaßnahmen – so der EuGH.<sup>303</sup> Zum Schutz von Mensch und Umwelt dürfen strengere nationale Kriterien angelegt werden, begrenzt durch ein gemeinschaftsrechtliches Übermaßverbot, was hier keinesfalls überschritten wird. In damit im Sachzusammenhang stehende Transporte dürften unschwer ebenfalls an diesen strengeren Kriterien gemessen werden dürfen.

Aber auch wenn Deutschland lediglich als *Durchgangsstaat* einer Verbringung dient, steht einer Anwendung von § 330 d Nr. 5 StGB nichts entgegen. Denn der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte „für jede Etappe der Verbringung die Wirksamkeit der eigenen Vorschriften jedes betroffenen Mitgliedstaates hinsichtlich der sich im Gebiet dieses Staates befindlichen Abfälle bewahren.“<sup>304</sup> Und da solcherart erlangte Freigaben allemal die Schlussfolgerung zulassen, gerade nicht dem Schutz von Mensch und Umwelt zu dienen, spricht hier nichts gegen die Erstreckung des § 330 d Nr. 5 StGB auf solcherart erlangte „Zustimmungen“.

Im Übrigen lassen sich die „Bestechung“ und die „Kollusion“ zumindest in bestimmten Kernbereichen bereits über Art. 2 Nr. 35 Buchst. e) VVA erfassen und legitimieren. Denn als Verletzung „gemeinschaftlicher oder internationaler Bestimmung“ kommt auch das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EU samt Protokollen, umgesetzt durch das EU-Bestechungsgesetz vom 10.09.1998, in Frage, ebenso wie das Übereinkommen der OECD vom 17.12.1997 zur Bekämpfung internationaler Bestechung.<sup>305</sup>

Deshalb ist das deutsche Abfallstrafrecht gesetzlich gut ausgestattet, um kriminellen Praktiken im Ausland bei der Erteilung der Freigabe einen Riegel vor-

301 So aber Ransiek, NK § 326 Rn. 47.

302 Völlig überzeugend Lenckner, in: Schönke/Schröder, StGB, vor § 32 Rn. 63 a; Wohlers, JZ 2001, 855.

303 EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134 (Rz. 45 f.); vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.5.2(1).

304 EuGH vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 („EU-Wood-Trading“) ZUR 2005, 134 (Rz. 59).

305 Dazu Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 331 Rn. 1 c, 1 d.



zuschieben. Eine ganz andere Frage ist indes der hinreichende Nachweis solcher Praktiken. Freilich ist die Grundproblematik etwa aus Asylverfahren dem Strafrecht durchaus vertraut. Es würde sich lohnen, die dortige Praxis, etwa punktuelle Anfragen beim Freiburger Max-Planck-Institut zur Plausibilität der Echtheit von Urkunden, auf gemeinschaftsrechtliche Beine zu stellen, etwa mittels Institutionen wie EUROJUST.

### 3.4.6 Tathandlung Verbringen: Versuch – Vollendung

Mit „Verbringen“ wird jeder Beförderungsvorgang erfasst.<sup>306</sup> Da hierfür eine Ortsveränderung notwendig ist, genügt das bloße Beladen nicht. Jedoch kann darin bereits ein strafbarer Versuch gesehen werden (§ 326 II iVm IV StGB).<sup>307</sup> Ein Versuch liegt auch bei der „Durchfuhr“ vom Zeitpunkt des Grenzübertritts in die Bundesrepublik bis zum Verlassen des inländischen Hoheitsgebiets vor; vollendet ist die Tat erst mit dem Überschreiten der Grenze zum Ausland.<sup>308</sup> Dagegen ist das „Verbringen in“ vollendet, sobald die Grenze des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik überschritten ist – entsprechendes gilt für die Ausfuhr.<sup>309</sup> Bei der Einfuhr schließlich beginnt der Versuch, wenn der Transport in die Nähe der Grenze gelangt ist und unmittelbar zum Grenzübertritt angesetzt wird.<sup>310</sup>

### 3.4.7 Täterkreis: EU-weit

Der Täterkreis des § 326 II ist *weit* gesteckt. Er erfasst als Täter nämlich nicht nur solche Personen, die mit *Tatherrschaft* Abfall verbringen, sondern auch solche, denen eine *besondere Pflicht* bei der Verbringung auferlegt wurde. Dabei kommt Art. 2 Nr. 15 Buchst. a) i. V. m. Art. 3 ff. VVA in Frage.

Im Einzelnen<sup>311</sup> haftet als Täter nach allgemeinen Tatherrschaftsregeln, wer die Abfälle selbst transportiert, also der LKW-Fahrer oder der Spediteur; in Anwen-

306 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 12 c, Steindorf, LK, § 326 Rn. 123, Ransiek, NK, § 326 Rn. 45.

307 Nämlich bei der Ausfuhr, wo das unmittelbare Ansetzen zum Abtransport an deren Lagerort im Ausland maßgebend ist (vgl. BGHSt 20, 150, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 20 a; and. Breuer [Teil 2, A, Fn. 10], S. 154 f., Ransiek, NK § 326 Rn. 50, Steindorf, LK, § 326 Rn. 123).

308 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 20, Steindorf, LK, § 326 Rn. 125; and. OLG Karlsruhe NJW 1991, 3105 [zum Bußgeldtatbestand § 18 I Nr. 10 AbfG a. F., der keinen strafbaren Versuch kannte], Ransiek, NK, § 326 Rn. 45. Dazu, dass für das „Verbringen durch“ wesentlich ist, dass Herkunfts- und Bestimmungsort in verschiedenen fremden Hoheitsgebieten liegen, vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.2.3.

309 H. M., vgl. die w. N. bei Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, 326 Rn. 20.

310 H. M., vgl. z. B. Ransiek, NK, § 326 Rn. 50.

311 Dazu eingehend Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 159 ff.; Heine, Jung-FS, 2007, 261, 270 f.; vgl. auch bereits Hecker, Die abfall- und bußgeldrechtliche Verantwortlichkeit für illegale Müllablagungen Dritter, 1991, S. 12 ff.

derung der Grundsätze der Organisationsherrschaft nach BGH als mittelbarer Täter zudem auch Leitungspersonen in Transportunternehmen.<sup>312</sup>

Die Pflichten aus Art. 2 Nr. 15 i. V. m. Art 3 ff. VVA erweitern den Täterkreis möglicherweise auf den Abfallbesitzer, den Abfallerzeuger, den Einsammler, den Händler und den Makler. Dabei ist eine hierarchische rechtliche Ausfallordnung bei der Bezeichnung der notifizierenden Person, also derjenigen, „die beabsichtigt, Abfälle zu verbringen oder verbringen zu lassen“ und entsprechende Aktivitäten entwickelt, vorgesehen. Bei dem praktisch wichtigen Fall der Verbringung *ohne Notifizierung* wird davon ausgegangen, dass *jede* der genannten Personen potenziell als Täter in Frage kommen kann.<sup>313</sup>

Freilich ist eine tatbestandsbezogene Auslegung („Verbringen“) zu gewährleisten.

Bei diesem tendenziellen „catch-all-Tatbestand“, der als Tätigkeitsdelikt zudem wenig Möglichkeiten bietet, der Verantwortung zu entrinnen, zumal auch Fahrlässigkeit strafbar ist (sogleich unten Kapitel 3.4.8), kommt hinzu, dass die VVA eine *Ausweitung des Geltungsbereichs* des deutschen Strafrechts zur Folge hat. Denn die genannten Pflichten sind in ihrer Geltung nicht auf Deutschland beschränkt, sondern unmittelbar geltendes Recht innerhalb der EU-Mitgliedstaaten.<sup>314</sup> Dies bedeutet, dass eine Person, die etwa in Frankreich als Leitungsperson einer französischen Maklerfirma tätig ist und deshalb als notifizierende Person nach Art. 2 Nr. 15 Buchst. a) iii) anzusehen ist, als Täter einer Verbringung ohne Notifizierung in Betracht kommen kann, sofern zudem Grundsätze der Organisationsherrschaft Anwendung finden können. Denn dann bestimmt sich der Handlungsort (§ 9 I StGB) auch nach dem Ort der Betätigung des Tatmittlers, also ggf. der Verbringungsperson, welche die Abfälle illegal transportiert.<sup>315</sup>

Frankreich darf und wird einen eigenen Staatsangehörigen zwar nicht ausliefern, und trotz Mobilität ist es angesichts des Grenzabbaus innerhalb des Schengenverbunds auch wenig aussichtsreich, die französische Leitungsperson mittels INPOL-Datenbank zu fassen. Jedenfalls bei organisierter Kriminalität ist dies jedoch ein Paradefall für EUROPOL.<sup>316</sup>

### 3.4.8 Vorsatz – Fahrlässigkeit

Der Vorsatznachweis ist an und für sich voraussetzungslos, muss dem Täter doch nicht nur nachgewiesen werden, dass er es für möglich hält, dass es sich um Abfall

312 BGHSt 40, 236 f.; 45, 296; BGH NJW 1998, 769. Zum Diskussionsstand vgl. Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 25 Rn. 25 f.

313 Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 172 m. w. N. Vgl. allgemein (enger) Lackner/Kühl, StGB, § 326 Rn. 14; enger Ransiek, NK, § 326 Rn. 57.

314 Zutreffend Breuer (Teil 2, A, Fn. 10), S. 175; zu eng Ransiek, NK, § 326 Rn. 45.

315 Vgl. nur Eser, in Schönke/Schröder, StGB, § 9 Rn. 4 m. w. N.

316 Vgl. Hecker, EuStR, § 5 Rn. 61 ff., 65.

handelt, dass diese Abfälle gefährlich sind und er die spezifische Pflichtwidrigkeit des § 326 II StGB, also das Verbringen entgegen einem Verbot oder ohne die erforderliche Genehmigung, erfasste.<sup>317</sup> Doch bei Lichte besehen entschärfen sich die Schwierigkeiten in der Praxis für den hier einschlägigen Täterkreis. Denn für Vorsatz genügt bei Abfall die entsprechende Bedeutungskennntnis und mit Blick auf die so genannte „Parallelwertung in der Laiensphäre“, die hier besser mit Parallelwertung in der *Expertensphäre* umschrieben ist, wird es sich bei entsprechendem Vorbringen vielfach um für den Vorsatz unbeachtliche Subsumtionsirrtümer handeln, etwa wenn der Täter meint, die Sache sei doch noch irgendwie verwertbar und deshalb kein Abfall.<sup>318</sup> Im Übrigen erbringt das Notifizierungsverfahren einerseits eine wichtige Klarstellung durch die Behördenentscheide, so dass Einlassungen, man sei davon ausgegangen, es handle sich um Abfälle zur Verwertung (und nicht um solche zur Beseitigung), strafrechtlich, wie gesehen<sup>319</sup>, abgeschnitten sind.

Freilich verbleiben Schwachstellen: Eine davon ist die Behauptung des Verbringers, von der Anwendbarkeit der „Grünen Liste“ ausgegangen zu sein und daher nur das vereinfachte Begleitscheinverfahren gewählt zu haben. Wem das Zustimmungserfordernis, mit guten Gründen plausibel gemacht, weil eine haarscharfe Zuordnung praktisch derzeit vielfach immer noch nicht möglich ist<sup>320</sup>, unbekannt ist, der unterliegt einem Tatbestandsirrtum.<sup>321</sup> Diesem Verbringer fehlt es an der Erfassung des maßgebenden normativen Sinngehalts des § 326 II StGB.

Deshalb stellt sich die Frage, ob der Täter bei Beachtung der erforderlichen Sorgfalt hätte erkennen können, dass förmliche Notifizierung geboten war. Denn *fahrlässige* Begehung ist strafbar (§ 326 V Nr. 1 StGB). Dabei ist von Folgendem auszugehen: Sofern Zweifel ob der Pflicht zur Notifizierung bestehen, wie in dem von *Franzheim/Pfohl* berichteten Fall<sup>322</sup>, so ist das förmliche Notifizierungsverfahren einzuschlagen. Denn das staatliche Interventionsregime der Gemeinschaft ist bei der Abfallverbringung zwar in der Prüfungsintensität je nach Verbringungszweck und Liste modifiziert, in der Reichweite aber *breit* angelegt worden – eben weil es darum geht, jedenfalls behördliche Information als notwendige Bedingung einer Entscheidung sicherzustellen.<sup>323</sup> Im Übrigen ist konsentiert, dass die Rechtsordnung von dem einschlägigen Adressatenkreis des § 326 Abs. 2 StGB ein erhöhtes Maß an Pflichtenkenntnis voraussetzt. Von ihm ist, so die

317 Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 243, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 14, Steindorf, LK § 326 Rn. 1136.

318 Vgl. Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 14 m. w. N.

319 Vgl. Teil 2, B, Kapitel 3.4.2.1.

320 Vgl. Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 112.

321 Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 14, Lackner/Kühl, StGB, § 326 Rn. 10, Steindorf, LK, § 326 Rn. 139; and. Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 244, Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 112.

322 Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 112.

323 Vgl. oben Teil 2, B, Kapitel 3.3.2 und 3.3.1.2(2).

Regel des BVerfG, zu verlangen, dass er sich sachkundig macht.<sup>324</sup> So gesehen, ist es fehlsam, wenn die Praxis unter Hinweis auf das „schwer verständliche Notifizierungsverfahren“ und deshalb „erheblicher Schuldminderung“ solche Fälle nach § 153 a StPO einstellt.<sup>325</sup> Gleiches gilt, wenn der Verbringer bei Beachtung der ihm obliegenden erhöhten Sorgfalt hätte erkennen können, dass sich unter den transportierten Abfällen solche befinden, für welche die behördliche Freigabe nicht erteilt war.<sup>326</sup>

### 3.4.9 Speziell: Auftraggeber – besondere Pflichtigkeit

Hervorzuheben ist weiter, dass *jeder Auftraggeber*, gleichgültig, ob er Abfallbesitzer ist oder die Verbringung von Abfall für andere übernommen hat und seinerseits delegiert, besonderen Sorgfaltspflichten unterliegt.<sup>327</sup> Ihn trifft ein ganzes Pflichtenbündel, und zwar sowohl mit Blick auf § 326 II StGB als auch mit Blick auf § 326 I StGB.

Die *gemeinsame Oberpflicht* lautet, dafür Sorge zu tragen, dass Abfälle ordnungsgemäß verbracht und ggf. ordnungsgemäß beseitigt/verwertet werden. Die Qualität der Gefahrabschirmung muss allemal die gleiche bleiben, sei es, dass sie persönlich, sei es, dass sie delegiert oder im Wege weiterer Vermittlung garantiert wird.<sup>328</sup> Der jeweilige Auftraggeber, unerheblich ob als erster oder als letzter in einer ganzen Kette von Beteiligten, hat sich nach BGH Gewissheit zu verschaffen, ob das in Aussicht genommene Unternehmen zu der angebotenen Abfallverbringung tatsächlich imstande und rechtlich befugt ist.<sup>329</sup> Dabei genügt nicht etwa die vertragliche Zusicherung, die Abfälle „gemäß den gesetzlichen Bestimmungen“ zu verbringen bzw. zu verwerten. Vielmehr bestehen weitergehende Erkundigungspflichten. Für den Fall, dass der Auftragnehmer die Abfälle selbst entsorgt, wird eine überprüfbare Bestätigung verlangt, dass die Entsorgungsanlage zur Beseitigung/Verwertung geeignet und behördlich zugelassen ist. Im Falle der Weitergabe der Abfälle durch den Auftragnehmer besteht zudem die Pflicht, den Abnehmer zu erfragen und sich in gleicher Weise über dessen Bereitschaft, Eignung und Befugnis zur Entsorgung/Verbringung zu vergewissern. Nach

324 BVerfGE 75, 345, Heine, NJW 1990, 2429, Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), S. 245.

325 Vgl. den Bericht bei Franzheim/Pfohl (Teil 2, B, Fn. 144), S. 112, vgl. auch Ahlmann-Otto (Teil 2, B, Fn. 150), die zwar erkennt, dass es um risikoreiche Tätigkeitsübernahme geht, die Konsequenzen aber nicht zieht.

326 Vgl. OLG Karlsruhe NJW 1991, 3104, Lenckner/Heine, in: Schönke/Schröder, StGB, § 326 Rn. 15.

327 Vgl. BGHSt 40, 87, zu diesem Falisan-Urteil vgl. Hecker, MDR 1995, 757, Heine, Triffterer-FS, S. 411. Allgemein auch Hecker, Die abfallstraf- und bußgeldrechtliche Verantwortlichkeit für illegale Müllablagerungen Dritter, 1991, S. 157 ff. Zum Charakter des § 326 II StGB als Pflicht- und Herrschaftsdelikt vgl. oben Teil 2, B, Kapitel 3.4.7.

328 Vgl. hierzu allgemein Heine, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, 1995, S. 123 ff.

329 BGHSt 40, 87.

dem eingangs erwähnten Obersatz bestehen auch keine Zweifel, dass im nochmaligen Weitergabefall dieselben Pflichten bestehen.

Die Rechtsprechung hat folglich ein dichtes Netz von Sonderpflichten gespannt. Und auch die früher bestehende Lücke bei Beseitigung des Abfalls im Ausland wurde mittlerweile geschlossen.<sup>330</sup> Heute ist gesichert, dass auch Umweltgüter im Ausland, somit etwa bodenbeeinträchtigende Abfallbeseitigung – sagen wir – in Polen oder Russland, von § 326 II StGB erfasst ist.<sup>331</sup>

Dies bedeutet, dass prinzipiell zwei Straftatbestände bei diesen Pflichtverstößen bereit stehen: § 326 II StGB gleichsam als Umweltgütern vorgelagertes Transportdelikt, und § 326 I als „Entsorgungs“-Delikt am Ende der Kette – sei es mittels Beseitigung, sei es mittels Verwertung.

Abstimmungsschwierigkeiten können sich freilich dadurch ergeben, dass die Abfallbegriffe der beiden Absätze von § 326 StGB nicht identisch sind.<sup>332</sup> Es darf die Prognose gewagt werden, dass sich der national fundierte Abfallbegriff des § 326 I StGB über die Zeit dem gemeinschaftsrechtlichen Verständnis unterwirft. Bis dahin wird das Abfallstrafrecht mit den erörterten Problemen leben müssen.

330 BGH NJW 1994, 1744, BGHSt 40, 89.

331 Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 330 d Rn. 3, Dannecker/Streinzi (Teil 2, A, Fn. 123), S. 155, Tröndle/Fischer, StGB, § 326 Rn. 5 b, Lackner/Kühl, StGB, § 326 Rn. 6.

332 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3.2.2.

## 4 Scheinverwertung und Scheinbeseitigung als Betrug (§ 263 StGB)?

### 4.1 Problemstellung

Dass so genannte „Scheinverwertungen“ von Abfall in der Praxis als gravierendes Problem angesehen werden, dies belegen Befragungen von Experten.<sup>333</sup> Die Untersuchung zu § 326 II StGB hat ergeben, dass das Abfallstrafrecht keinen eigenständigen Beitrag zur Lösung erbringen kann, *soweit* eine Bindungswirkung an das behördliche Notifizierungsverfahren besteht und der Inhalt der behördlichen Freigabe Legalisierungswirkung besitzt.<sup>334</sup> Dies gilt aber etwa nicht bei nachträglicher Umdeklaration, dagegen zweifelsohne *innerhalb* jener *Grauzone* des Notifizierungsverfahrens, die gekennzeichnet ist durch folgende normative Eckdaten:<sup>335</sup>

- anvisierter Erstvorgang der Behandlung nach dem Transport,
- Hauptzweck der Behandlung (sinnvoller Zweck genügt für Verwertung, keinerlei prozentuale Vorgaben, kein Trennungsgebot),
- Anlagenbezogene Sichtweise maßgebend (tatsächlich sinnvoller Zweck des Behandlungsverfahrens genügt für Verwertung).

Zweifellos belassen diese groben rechtlichen Raster hinreichend Spielraum für Private, um von vornherein einem ökonomischen Anreiz zu erliegen<sup>336</sup>, bestimmte Abfälle nach Überlassung an den Verbringer entweder durch vorangegangene Vermischung (was kein faktisches Hindernis bei großräumig tätigen Verbringungsunternehmen darstellt) oder durch Auswahl der „passenden“ Behandlungsanlage bzw. des „geeigneten“ Erstvorgangs der Behandlung so zu deklarieren, dass sie, durchaus legal, das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungssystem mit Freigabewirkung passieren. Zu denken ist insbesondere an Abfälle zur Verwertung der Gelben Liste, die damit kostengünstig entsorgt werden können, obwohl der Abfallbesitzer gegenüber dem Übernehmer einen wesentlich höheren Preis entrichtet. Man mag insoweit die kriminogene Wirkung unvollständiger Gesetze beklagen<sup>337</sup>, distanzierter betrachtet, sind damit Grenzen des § 326 II StGB aufgezeigt.

333 Vgl. hierzu Teil 1 dieser Studie, Kapitel 1.1.4, 2.2.1, 1.1.5, 2.4.1.3, 3.1.4, 3.3.5, 4. Ferner Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 334, 360 f., 368 f.

334 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3.4.2.1.

335 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel. 3.3.1.2.(3).

336 Vgl. z. B. Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 369.

337 So z. B. noch Heine, Triffterer-FS, S. 403; krit. dazu Steindorf, LK, § 326 Rn. 119. Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten dem Haupttext folgend Umweltgutachten 2002, BT-Drs.14/8792, S. 368 ff.

Wenig überraschend ist daher, dass kriminalpolitischer Druck auf den Allgemeindelikten des StGB, federführend auf § 263 StGB (Betrug), lastet – eben auch, um jene (vermeintlichen oder echten Lücken) des Abfallstrafrechts zu schließen.

Gelegentlich sieht man offenbar geringe Schwierigkeiten, für Scheinverwertungen § 263 StGB umstandslos in Stellung zu bringen.<sup>338</sup> Auf der anderen Seite wird hier erhebliche Rechtsunsicherheit beklagt.<sup>339</sup>

Genau betrachtet, geht es in diesem Zusammenhang aber nicht nur um solche Scheinverwertungen; die Rechtswirklichkeit wurde jüngst eingeholt von dem Phänomen der sog. *Scheinbeseitigung*. Thema ist sog. „Gammelfleisch“, damit ein Sachverhalt wie der folgende: Eine Fa. im Ausland vernichtet nicht etwa „uralt Schweinefleisch“, das sie von einem Besitzer des Fleisches übernommen hatte, sondern verkauft es – mittels „manipulöser Vorgänge“<sup>340</sup> an deutsche Wursthersteller als dafür taugliche Ware.<sup>341</sup>

Allemaal stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Strafbarkeit wegen Betrugs gegenüber dem Abfallerzeuger etc. durch den Verbringer eintritt.<sup>342</sup>

## 4.2 Eckdaten des § 263 StGB

§ 263 StGB verlangt als formale Grundelemente, so wird es jedem Jura-Studenten gelehrt, zunächst eine Täuschungshandlung des Täters (des Abfallverbringers) gegenüber dem Opfer, die zu einem Irrtum auf Seiten des Opfers führen muss. Aufgrund dieses Irrtums muss das Opfer, der Abfallbesitzer, veranlasst werden, eine Vermögensverfügung vorzunehmen, also z. B. Geld an den Abfallverbringer zu bezahlen. Diese Vermögensverfügung wiederum muss zu einem Vermögensschaden beim Abfallbesitzer führen. Insofern, so scheint es, belässt das Strafgesetz doch hinreichend Spielraum, um täuschendes Verhalten (also etwa das Vorspiegeln einer anderen, nämlich teureren Entsorgungsmethode), das zu anstößig empfundenen Gewinnen führt (nämlich infolge einer tatsächlich billigeren Verwertungsmethode), als Betrug zu sanktionieren.

Soweit in allen diesen genannten Fällen kurzerhand in der Tat § 263 StGB bejaht wird, findet sich die Begründung, dass der Schaden des entsorgungspflichtigen Abfallbesitzers in der Differenz „zwischen dem, in der Annahme, es werde ord-

338 So Gradl, Umweltgefährdende Abfallbeseitigung, 1992, S. 85 Fn. 360, vgl. auch Steindorf, LK, § 326 Rn. 157, Sack, Umweltstrafrecht, § 326 Rn. 213.

339 Vgl. Teil 1 dieser Studie, Kapitel 4.

340 Soweit, wie berichtet, falsche EU-Etiketten angebracht wurden, liegt, sofern eine hinreichende Festigkeit der Verbindung gegeben ist, § 267 StGB vor.

341 Vgl. hierzu DER SPIEGEL, Nr. 48 vom 28.11.2005, S. 39.

342 In den Fällen der Scheinbeseitigung von so genannte Gammelfleisch liegt natürlich Betrug auch gegenüber den Abnehmern vor, denen minderwertige Ware als vollwertiges Produkt täuschend angeboten und zu entsprechend überhöhtem Preis verkauft wird (vgl. dazu z. B. Schweiz. BGE 119 IV 230 („Antilopenfleisch“)).

nungsgemäß entsorgt, an einen Abfallentsorger gezahlt und dem für die tatsächliche Beseitigungs-(Entsorgungs-)Methode üblichen Preis“ liege.<sup>343</sup> Die Täuschung wird demgemäß in der „unehrlichen“ oder „unredlichen“<sup>344</sup> Aushandlung der Übernahmebedingungen des Abfalls (konkludent oder mittels Unterlassens von Tatsachen, die für die Disposition des Überlassenden als relevant erscheinen mögen) gesehen, wodurch dieses Opfer irrtumsbedingt veranlasst wurde, gutes Geld für eine weniger wertvolle Gegenleistung zu erbringen.

Dies alles mag kriminalpolitisch sinnvoll klingen. Und auch im *englischen Betrugsstrafrecht* – stellen wir den europäischen Bezug her – sind Scheinverwertungen mittels einer weiten Fassung des Erlangens von Vermögen in unehrlicher Weise als Betrug kriminalisiert, wobei dort noch nicht einmal der Schadenseintritt beim Opfer nachgewiesen werden muss.<sup>345</sup> Nur: diese Umstandslosigkeit und Pauschalisierung, mit der Betrug bejaht wird, geht an den dogmatischen Grundannahmen des § 263 StGB, die sich in Rechtsprechung und Literatur widerspiegeln, weitgehend vorbei.

#### 4.2.1 Grenzen des § 263 StGB

Denn § 263 StGB schützt nicht etwa – wie das historische „falsum“ – ein Recht auf Wahrheit, bei dem maßgebend die Veränderung oder Unterdrückung der Wahrheit zum materiellen Schaden eines Dritten an seinem Vermögen wäre.<sup>346</sup> Und auch postmoderne Ansätze zur Rekultivierung des Rechts auf Wahrheit als Leitthema des Betrugs<sup>347</sup> mögen die kriminalpolitische Diskussion zwar de lege ferenda bereichern. Sie ändern aber de lege lata nichts daran, dass es sich bei § 263 StGB um ein Vermögensdelikt handelt, nicht um ein Freiheitsdelikt schlechthin, das den Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit resp. der individuellen Dispositionsfreiheit zum Maßstab der Auslegung erkoren hätte<sup>348</sup>, und zwar um ein *relatives Vermögensdelikt*, das nicht umhin kommt, das Wirtschaftsgeschehen und die gelebte Rechtsordnung in Rechnung zu stellen. Dazu gehört beispielsweise, dass die Ausnutzung von Informationsvorsprüngen im Zeitalter einer globalisierten Welt nicht bloß als legitim, sondern als legal gilt – jedenfalls bei annähernd gleich starken Partnern ist dies dem Wettbewerb geschuldet.<sup>349</sup> Dazu gehört weiter, dass der Kern des Betrugsunrechts eben nicht in unehrlichem,

343 So Gradl (Teil 2, B, Fn. 353), S. 85 Fn. 360.

344 Steindorf, LK, § 326 Rn. 157.

345 Vgl. Darby, ZStW 108 (1996), S. 548 ff., Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 87–90.

346 Dazu Kleinschrod, Archiv des Kriminalrechts Bd. 2 “1800), S. 135 ff.

347 Vgl. zum Recht auf Wahrheit im neuen Gewande von kollektivem Vertrauen Kindhäuser, ZStW 103 (1991), S. 402, ders. Bemann-Festschrift, 1997, S. 354 f., Pawlik, Das unerlaubte Verhalten beim Betrug, 1999, S. 73 ff., 103. Krit. dazu die h. M. (z. B. Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 22 ff.).

348 H. M., vgl. statt aller Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 26 ff.; Hoyer, SK, § 263 Rn. 7.

349 Vgl. in diesem Sinne Arzt/Weber, Lehrheft 3, 2. A. 1986, Rn. 383, Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 35.



unlauterem, treuwidrigem Verhaltensunrecht liegt, ebenso wenig allein in einer gewinnstüchtigen Vermögensschädigung. Leitender Gesichtspunkt ist vielmehr die *Rechtswidrigkeit* der Vermögensverschiebung – ungeachtet, wie ihr dogmatisch zur Geltung verholfen wird.<sup>350</sup>

Dies bedeutet, dass sich eine Strafbarkeit wegen § 263 StGB bei Scheinverwertungen nicht kurzerhand u. a. damit begründen lässt, dass der Überlasser der Abfälle eine „ordnungsmäßige“ Entsorgung angenommen habe. Denn „ordnungsgemäß“ ist im Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen ein schillernder Begriff, der, wie gesehen<sup>351</sup>, erhebliche Spielräume beim Übernehmer der Abfälle belässt. Es würde die dargestellte Rechtswirklichkeit bei der Verbringung von Abfällen im grenzüberschreitenden Bereich verkennen, proklamierte das Strafrecht zwingend die ökologisch sinnvollste Entsorgung als Richtschnur der Strafbarkeit, etwa: Abfälle zur Beseitigung mit der Konsequenz einer „ordnungsgemäßen“ Beseitigung (und nicht Verwertung) sind dann konkludent erklärt und damit Vertragsgegenstand, wenn der Preis für die Übernahme der Abfälle entsprechend (?) hoch ist. Denn dann würde – man muss sich dies, vielleicht zähneknirschend, deutlich machen – der Sinn des Notifizierungsverfahrens ausgespielt: Es belässt eben, wie gesehen, nolens volens reale Umdefinitions-spielräume beim Verbringer, die sozial und umweltpolitisch in der Tat zumindest dann problematisch sind, wenn es nicht um singuläre Personen geht, sondern das Recht auf professionell und global ausgerichtete Unternehmen trifft, denen die Macht zusteht, „Scheinverwertungsanlagen“ als Zweigniederlassung in ausländischen EU-Mitgliedstaaten zu betreiben und anschließend Billigdeponierung vor Ort zu bewerkstelligen<sup>352</sup> – legal, weil gesetzliche Handlungsspielräume genutzt werden.

Oder mit anderen Worten: Das Betrugsstrafrecht hat sich darauf einzustellen, dass dem Übernehmer von Abfällen typischerweise jede sich bietende Möglichkeit der Entsorgung vom Abfallproduzent etc. eingeräumt wird – vorausgesetzt natürlich, diese Möglichkeit hält sich im *Rahmen des Erlaubten* – so in der Sache auch die höchstrichterliche Rechtsprechung<sup>353</sup> Entsprechend ist es in der Regel legal und korrespondiert völlig mit den Gesetzen der Marktwirtschaft, wenn der Übernehmer zwar einen für ihn günstigen Preis aushandelt, er aber seinen Informationsvorsprung ausnützt, und Wege findet (oder bereits geebnet hat, denn eine Aufklärungspflicht besteht nicht ohne weiteres), um innerhalb der dargestellten gesetzlichen Rahmenbedingungen einen „ordnungsgemäßen“, für ihn gewinnbrin-

350 Etwa durch die Rechtswidrigkeit des erstrebten Vorteils (so überwiegend die Rechtsprechung, z. B. BGH NJW 1994, 1746 f.), oder mittels des Erfordernisses der Stoffgleichheit zwischen Schaden und Vorteil (BGHSt 6, 115). Zum Ganzen grundlegend Hefendehl, Vermögensgefährdung und Exspektanzen, 1994, S. 48, 160 ff., Tiedemann, LK, § 263 Rn. 185, Hoyer, SK, § 263 Rn. 274 ff.

351 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3. 3.1.2.

352 Vgl. hierzu Teil 1 dieser Studie.

353 BGH NJW 1994, 1747.

genden Entsorgungsweg zu finden – mag er auch umweltpolitisch oder sozial als anrühlich erscheinen – auch dem Betrugsstrafrecht sind insoweit die Hände gebunden.

#### 4.2.2 Speziell: Bezugspunkt der Schadensbeziehung

Dass es sich bei der eingangs referierten Meinung nicht um den Königsweg handeln kann, ergibt sich aber auch aus einer scheinbaren Selbstverständlichkeit, nämlich bei der Schadensaldierung durch das Abstellen auf den „für die tatsächliche Beseitigungs- (Entsorgungs-) Methode *üblichen* Preis“. Man mag darin ein rein praktisches Problem der hinreichenden Bezifferung sehen, das die Rechtsprechung schon in den Griff bekomme, wie nicht zuletzt der BGH beim Submissionsbetrug gezeigt habe.<sup>354</sup> Doch geht es um mehr: Es dürfte nicht zu hoch gegriffen sein, wenn wir im Abstellen auf die „Üblichkeit“ des Preises für die gewählte Entsorgungsmethode ein Strukturproblem des aktuellen Abfallverbringungsrechts erblicken.

Führen wir uns nochmals die tatsächlichen und rechtlichen Gelegenheiten vor Augen. Machen wir uns zunächst deutlich, dass innerhalb des Legalitätsrahmens des Notifizierungssystems erheblicher privater Spielraum besteht und stellen wir zudem in Rechnung, dass mit einem Teil der neuen EU-Mitgliedstaaten Übergangsbestimmungen, wiederum mit unterschiedlichem Inhalt, vereinbart wurden<sup>355</sup>, für einen anderen Teil der neuen EU-Mitgliedstaaten dagegen das gemeinschaftsrechtliche Reglement gilt und zu erwarten ist, dass informelle Behördenpraxis vielerorts Platz greift. Der „übliche“ Preis für die tatsächliche Entsorgungsmethode und den spezifischen Abfall bemisst sich – ökonomischen Gesetzen folgend – nach all diesen Imponderabilien und der Risikobereitschaft sowie der „langen Hand“ des Verbringerunternehmens, zudem schließlich danach, in welchem Sinne aktuelle EuGH-Entscheidungen interpretiert werden, die gelegentlich so und morgen anders ausgelegt werden<sup>356</sup>, mithin die Preise stark beeinflussen. Wer dies alles im Blick hat, der wird, geht es um die Üblichkeit des Preises für eine tatsächliche Entsorgungsmethode eines spezifischen Abfalls, einen Vergleich mit der Volatilität von Wechselkursen<sup>357</sup> nicht gänzlich in Abrede stellen wollen.

Deshalb wird es für eine auf Berechenbarkeit angelegte Auslegung darauf ankommen müssen, *stabile rechtliche Fixpunkte* zu finden.

354 BGHSt 38, 186 ff. Vgl. hierzu Cramer/Perron, in Schönke/Schröder, StGB, § 263 Rn. 137 a mit zahlr. w. N., Tiedemann, LK, § 263 Rn. 165.

355 Vgl. oben Teil 2, A, Kapitel. 2.6.3.

356 Vgl. nur als Beispiel aus dem europäischen Kernbereich die Interpretationsversuche zum Verbraucherleitbild, dazu Heine, in Koller/Murald Müller (Hg.), Nationale und internationale Bezüge des E-Commerce, 2002, S. 94 ff. sowie Tiedemann, LK, vor § 263 Rn. 40.

357 Vgl. hierzu Benner, in: Wabnitz/Janovsky (Hg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 3. Aufl., 2007, 9. Kapitel Rn. 177.

### 4.3 Strafrechtlich relevante Sachverhalte

#### 4.3.1 Fortbestehen der modifizierten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtung

##### 4.3.1.1 Umfassende Kettenverantwortlichkeit: Pflicht zur Wiedereinfuhr bzw. zur Kostentragung

Das wohl wichtigste normative Datum ist die *öffentlich-rechtliche Entsorgungsverpflichtung*, hier, wie zu zeigen ist, in einer modifizierten Form. Nach Art. 24 III Buchst. a) VVA trifft bei illegaler Verbringung von Abfällen den Empfänger der Abfälle eine Beseitigungspflicht. Der Abfallerzeuger, der Abfälle an Dritte überlässt, hat insoweit nun aber nichts zu befürchten. Denn wenn die genannten Personen nicht verantwortlich gemacht werden können, obliegt die Entsorgungsaufgabe den zuständigen Behörden (Art. 24 III Buchst. b) VVA).<sup>358</sup> Eine andere Risikoverteilung gilt dagegen im Hinblick auf die *Rückführungspflicht* der Abfälle und die Kostentragungspflicht für die *Rückfuhr*. Zu beachten ist, dass diese Rückführungspflicht gesetzlich das Primat genießt (Art. 24 II VVA) und für sämtliche Fälle illegaler Verbringung gilt (Art. 24 I VVA). Diese Rückführungspflicht trifft europarechtlich die notifizierende Person (Art. 2 Nr. 15, 24 II Buchst. a) oder b) VVA) bzw. die zuständige Behörde am Versandort (Art. 24 II Buchst. c) VVA; übrigens in einem parallelen Subsidiaritätsverhältnis wie bei der Kostentragungspflicht für die Wiedereinfuhr, Art. 25 I VVA). Nach § 8 II AbfVerbrG wird die Kostentragungspflicht jedoch auf alle Personen erstreckt, die eine illegale Verbringung veranlasst, vermittelt oder durchgeführt haben oder daran in sonstiger Weise beteiligt waren (d. h. als Verhaltensstörer) – und zudem sogar auf den Erzeuger der verbrachten Abfälle (als Zustandsstörer mit Entlastungsmöglichkeit).

Wir halten fest: Der Erzeuger der Abfälle – wie übrigens *jeder* in einer *Kette* von Beteiligten bei der Verbringung von Abfällen<sup>359</sup> – ist der Pflicht zur Rücknahme (Rückfuhr) unterworfen, zudem der Pflicht zur entsprechenden Kostentragung – beides steht (mit Blick auf die Auswahl des konkret Betroffenen) bekanntlich im Ermessen der zuständigen Behörde.

##### 4.3.1.2 Konsequenzen für Strafbarkeit wegen Betrugs

Diese öffentlich-rechtliche *gesetzliche Risikoverteilung* ist folgenreich auch für den Straftatbestand des § 263 StGB. Denn sie setzt den entscheidenden rechtlichen und faktisch-ökonomischen Dreh- und Angelpunkt: Auf welchem dogmatischen Weg auch immer die Relativität des strafrechtlichen Vermögensschutzes eingelöst wird<sup>360</sup>, konsentiert ist jedenfalls, dass

358 Vgl. hierzu Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1162 ff, 1181.

359 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3.4.9.

360 Wohl nur auf diesem methodischen Weg, der sich nicht in dogmatischer Ziselierung verliert, sondern zunächst den Konsens sucht, und von diesem gefestigten Standpunkt für Randbereiche

- ein Vermögensschaden vorliegt (oder jedenfalls als Versuch i. S. d. § 263 StGB anvisiert ist), wenn der Abfallerzeuger nicht von dieser öffentlich-rechtlichen Pflichtigkeit befreit wird<sup>361</sup>,
- dabei genügt, dass im Einzelfall ein nicht hinreichend kalkulierbares Risiko einer Vermögensgefährdung, das jederzeit in einen Schaden umschlagen kann, entstanden ist<sup>362</sup>,
- bei weiterer Vermittlung der Verbringung von Abfällen (Kettenverantwortlichkeit) es ggf. aber am *Schädigungsbewusstsein* fehlen kann.<sup>363</sup>

#### (1) Prototyp des Betrugs

In der Tat ist – ungeachtet spezifischer vertraglicher Abreden – davon auszugehen, dass eine einschlägige *Täuschung* bereits bei Vertragsabschluss vorliegt, wenn der Übernehmende schon zu diesem Zeitpunkt einen Verbringungs- und Entsorgungssachverhalt ins Auge gefasst hatte, der nicht von jener modifizierten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtung befreit. Denn in diesem Fall spiegelt er konkludent das Gegenteil vor<sup>364</sup> – was typischerweise das Hauptinteresse des Abfallerzeugers darstellt.

Dabei handelt es sich mit Vertragsabschluss um einen vollendeten Eingehungsbetrug, wenn der Getäuschte den vereinbarten Werklohn vor Erbringung des konkludent versprochenen Entsorgungserfolgs zu zahlen hatte – andernfalls, also wenn Abfallerzeuger auf Vorleistung des Übernehmers bestehen kann und dadurch gesichert ist, um einen Betrugsversuch.<sup>365</sup> Im Falle der Leistung des Werklohns vor Erbringung der Gegenleistung ist darin eine irrtumsbedingte Vermögensverfügung zu sehen, die zu einem Vermögensschaden führt, weil der wirtschaftliche Wert der Gegenleistung nicht gleichwertig zu der Leistung war. Geschuldet wird eben in jedem Fall die Befreiung von der beschriebenen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung. Insofern ist die Gegenleistung minderwertig.

---

Lösungen anvisiert, lässt sich eine – auch gemeinschaftsrechtlich weiterführende – Antwort auf brennende Fragen finden.

361 BGH NJW 1994, 1746 f., Tiedemann, LK, § 263 Rn. 205.

362 BGH NJW 1994, 1746.

363 BGH NJW 1994, 1746 f.

364 Vgl. Hoyer, SK, § 263 Rn. 49. Dabei kann die Täuschung auch in mittelbarer Täterschaft erfolgen, man denke etwa an ein größeres Unternehmen als Abfallverbringer und den Fall, dass die Person, welche die Vertragsverhandlungen mit dem Abfallproduzenten führt, gutgläubig agiert, die Hintermänner in der Fa. aber längst die Weichen auf eine kostengünstige, aber illegale Verbringung und Entsorgung gestellt haben, vgl. allgemein Tiedemann, LK § 263 Rn. 111, Cramer/Heine, in Schönke/Schröder, StGB, § 25 Rn. 25 a am Ende, Tröndle/Fischer, StGB, § 263 Rn. 39, ferner Rengier, Roxin-FS, 2001, S. 811 ff.

365 BGH NJW 1994, 1746. Um an den Vorteil zu gelangen, muss der Täter in allen diesen Fällen des prototypischen Betrugs eine Rückführungspflicht als notwendiges Zwischenziel einkalkulieren, so dass Stoffgleichheit bzw. Unmittelbarkeit zweifelsohne vorliegt, vgl. nur Cramer/Perron, in Schönke/Schröder, StGB, § 263 Rn. 168 m. w. N.

## (2) Einschränkungen bei Kettenverantwortlichkeit

Soweit es um eine ganze *Kette von Vermittlern* geht, können sich Einschränkungen der Strafbarkeit ergeben. Es geht u. a. darum, ob dem Vermittler ein für § 263 StGB hinreichendes Schädigungsbewusstsein nachgewiesen werden kann. Denn praktisch häufig ist die Einlassung, der weitere Übernehmer der Abfälle sei doch zertifiziert und man sei der sicheren Überzeugung gewesen, der Zweit- (oder Dritt- etc.) Übernehmer werde dafür sorgen, dass eine Befreiung von der Rückführungspflicht des Abfallerzeugers etc. eintrete.

Zunächst ist klarzustellen, dass diese Einlassung des Erst- (oder Zweit- etc.) Übernehmers, selbst wenn zur Überzeugung des Strafrichters durch hinreichende Beweistatsachen belegt, eine andere Frage, die in Zusammenhang damit steht, nicht zwangsläufig mitentscheidet, die Frage nämlich, ob der Auftraggeber seinen besonderen Pflichten aus dem Abfallstrafrecht (§§ 326 I, II StGB) ausreichend nachgekommen ist.<sup>366</sup> Insoweit genügt Fahrlässigkeit bei der Auswahl, wobei nochmals darauf hinzuweisen ist, dass nicht nur diese Pflichten überaus strikt bemessen sind, sondern auch – mit Blick auf Entlastung im Wege von Irrtum – Strafbefreiungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, weil die Rechtsordnung zum Schutz von Mensch und Umwelt ein erhöhtes Maß an Pflichtenkenntnis voraussetzt.<sup>367</sup>

Im Einzugsbereich von § 263 StGB wird für den Parallelsachverhalt für Strafbarkeit mehr vorausgesetzt: Fahrlässigkeit bezüglich des Eintritts eines Vermögensschadens genügt hier nicht. Und steht zur Überzeugung des Strafrichters fest, dass der Übernehmer der Abfälle der *sicheren Überzeugung* war, das nächste Glied in der Entsorgungskette werde dafür Sorge tragen, dass keine kostenpflichtige Rückführungspflicht eintritt, so fehlt ihm das zum Betrugsvorsatz gehörende Schädigungsbewusstsein.<sup>368</sup>

Wir müssen uns klar machen, was dies bedeutet: Zunächst ist hervorzuheben, dass es für die Strafbarkeit nach § 263 StGB genügt, wenn der Übernehmer der Abfälle insoweit mit Eventualvorsatz handelte. Die Kenntnis der gefahr begründenden Umstände ist bekanntlich ausreichend, mag der Übernehmer auch darauf vertrauen und hoffen, dass trotz gewisser Vorinformationen über den Dritt-Übernehmer letztlich keine kostenträchtige Rückführungsverpflichtung eintrete.<sup>369</sup> Deshalb bleibt für die rechtlich geforderte Gewissheit (für Straflosigkeit), dass die weitere Übernehmerfirma jene Voraussetzungen erfüllt, in der Rechtswirklichkeit nur ein *schmales Band*: Die Grundpflicht des Abfallstrafrechts fordert ja bereits umfassende Information über die Tauglichkeit der „Erfolgs-Qualität“ des Dritt-Übernehmers. Dies bedeutet etwa, dass allein die Vorlage einer erfolg-

366 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 3.4.9.

367 Vgl. hierzu Teil 2, Kapitel B, 3.4.8.

368 BGH NJW 1994, 1746 f.

369 Vgl. allgemein BGH MDR 1981, 810 f., BGH wistra 1991, 307.

reichen Zertifizierung<sup>370</sup> dem Strafrichter noch nicht das Vorliegen jener geforderten Gewissheit zu vermitteln vermag. In der Sache wird sich diese Straffreistellung auf Sachverhalte beschränken, bei denen im Zeitpunkt der Dritt-Überlassung keinerlei vernünftige Zweifel existierten – wilfull blindness entlastet natürlich nicht.

#### 4.3.1.3 Rechtlich relevantes Risiko: greifbare Vermögensgefährdung

Der Nachfrage bedarf aber allemal, wann und unter welcher Voraussetzung das *rechtlich relevante Risiko* einer Nichtbefreiung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtungen besteht – wie gesehen, ist für Strafbarkeit nach § 263 StGB ja nicht erforderlich, dass eine Befreiung von der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtung tatsächlich nicht eintritt. Vielmehr genügt ein „unkalkulierbares Risiko“<sup>371</sup>, eine „greifbare“ Vermögensgefährdung<sup>372</sup>, und zwar im Zeitpunkt der Vermögensverfügung des Getäuschten, beim Eingehungsbetrug also beim Vertragsschluss.<sup>373</sup>

Deshalb lässt sich Strafbarkeit wegen Betrugs nicht damit begründen, dass beispielsweise eine EuGH-Entscheidung klar gestellt habe, dass die deutsche Lösung, eine Einstandspflicht des Abfallerzeugers vorzusehen, keinerlei Hindernissen aus EG-Recht ausgesetzt sei. Und ebenso wenig ist rechtlich ausschlaggebend, ob post actum die zuständige Behörde, im In- oder Ausland, tatsächlich die Rückführungspflicht dem Abfallerzeuger auferlegt bzw. ihm einen Kostenbescheid zugestellt hat. Natürlich können solche Entscheidungen als *Indiz* im Rahmen einer Gesamtabwägung herangezogen werden – aber eben keine gewichtigere Bedeutung einnehmen. Andernfalls würde das Erfordernis der *Unmittelbarkeit* unzulässigerweise verabschiedet, womit bei § 263 StGB gerade sichergestellt werden soll, dass das Strafrecht das Zepter über die Strafbarkeit in der Hand behält und die Begründung der Strafbarkeit eben nicht davon abhängig macht, „wie sich die Dinge später entwickeln“<sup>374</sup> – aus guten Gründen, weil sich das strafrechtlich missbilligte Verhalten maßgebend danach bemisst, wie sich das Risiko im Zeitpunkt der Vermögensverfügung des Getäuschten darstellt.

Daraus folgt:

- Ist die vom Übernehmer der Abfälle (ggf. nach zwischenzeitlicher Vermischung der Abfälle, ohne dies dem Überlasser gegenüber aufzudecken) den Notifizierungsbehörden unter voller Information dargelegte Sachlage mit einem Freigabeentscheid versehen worden, so ist kein Raum für § 263 StGB,

370 Vgl. hierzu Heine, ZLR 1997, 269 ff., zust. Bosch, Organisationsverschulden in Unternehmen, 2002, S. 448 ff.

371 BGH NJW 1994, 1746.

372 BGHSt 34, 395, Tiedemann, LK, § 263 Rn. 168, Tröndle/Fischer, StGB, § 263 Rn. 94–102.

373 Vgl. nur BGHSt 30, 389, Tiedemann, LK, § 263 Rn. 161 m. zahlr. krit. N.

374 BGHSt 30, 389 f., Tiedemann, LK, § 263 Rn. 162.

wenn sich – entgegen aller vernünftiger Zweifel – für die Behörde des Bestimmungsorts post festum doch noch eine rechtliche Möglichkeit ergeben sollte, eine kostenpflichtige Rückführungspflicht für den Abfallerzeuger festzusetzen, etwa infolge einer neuerdings strikteren Entscheidung des EuGH oder einer faktischen Änderung bei dem Behandlungsverfahren in der vorgesehenen Anlage (dazu oben Teil 2, B, Kapitel 3.3.1.2(3) u. ä. m. Insoweit sind die Wertungen im Vermögensstrafrecht einerseits und im öffentlich-rechtlichen Störerrecht (Verursachen einer Beseitigung oder Verwertung unter Verletzung gemeinschaftlicher oder internationaler Bestimmung, Art. 2 Nr. 35 Buchst. e) VVA) nicht deckungsgleich. Es geht um unterschiedliche Zwecksetzungen: hier um die Steuerung menschlichen Verhaltens zum Schutz des Vermögens im Zeitpunkt des Handelns (aus Opferschutzgründen im Zeitpunkt der Vermögensverfügung des Getäuschten), dort um gerechte Lastenverteilung bei Aufarbeitung eines Zustandes, welcher der öffentlichen Ordnung, speziell supranationalem Recht, widerspricht. Strafrechtlich schlägt die Kehrseite des gemeinschaftsrechtlichen Notifizierungsverfahrens zu Buche: Ist die fragliche Tätigkeit zulässig genehmigt worden, so lässt sich eine minderwertige Gegenleistung nicht daraus ableiten, dass sich im Freigabeentscheid wohl nolens volens einkalkulierte (rechtliche und faktische) Restrisiken in einem entsprechenden Zustand realisieren<sup>375</sup> – mit anderen Worten: soweit sich der Übernehmer der Abfälle in dem rechtlichen Rahmen des Verwertungs-/Beseitigungsspielraums bewegt<sup>376</sup>, droht ihm – nach allgemeinen Grundsätzen – keinerlei Risiko, wegen § 263 StGB belangt zu werden.

- Umgekehrt, also sofern, wie erläutert, eine illegale Verbringung anvisiert (und vorbereitet) wurde, ist auch im Hinblick auf § 263 StGB davon auszugehen, dass eine relevante „greifbare“ Vermögensgefährdung eingetreten ist, etwa wenn einschlägige Dokumente gefälscht wurden, bei hochgefährlichem Abfall keinerlei Entsorgungsplan existiert, oder gar unzulässige Einflussnahmen auf die zuständigen Behörden nachweisbar sind.

Modifizierungen dieser Grundsätze können sich ergeben, sofern in dem Vertrag zwischen Abfallerzeuger und Abfallübernehmer anderes vereinbart wurde.

#### 4.3.2 Erweiterung der Strafbarkeit infolge Vertragsgestaltung

Einer der von der Praxis als besonders problematisch empfundenen Sachverhalte, nämlich dass der Übernehmer der Abfälle eine *andere Entsorgungsmethode* wählt als der Überlasser vermutete, wird über den Prototyp des Betrugs nicht erfasst. Wie der BGH zu Recht betont, spricht allgemein nichts dafür, dass ein rechtlich relevantes Vermögensinteresse des Überlassers besteht, das über den Entsor-

375 Allgemein hierzu Heine, NJW 1990, 2431, zust. Lenckner, in: Schönke/Schröder, StGB, vor § 32 Rn. 63d.

376 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 4.2.1.



gungserfolg (also die Befreiung von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen) hinausgeht und auch die *Methode* der Entsorgung umfasste.<sup>377</sup> Dies liegt auf einer Linie mit den eingangs erläuterten wirtschaftlichen Gegebenheiten und jenen rechtlichen Spielräumen, welche das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungssystem dem Verbringer der Abfälle belässt.<sup>378</sup>

Folglich liegt in allgemeinen Bezügen kein Betrug vor, wenn der Übernehmer entgegen der Annahme des Überlassers die Abfälle nicht zur Beseitigung notifiziert und entsorgt, sondern sie, ggf. nach weiterer Behandlung, als zur Verwertung deklariert, und der Übernehmer sich dabei die rechtlichen Freiräume des Notifizierungsverfahrens zu Nutze macht, also im Ergebnis „ordnungsgemäß“ entsorgt, selbst wenn er infolge seines einschlägigen Informationsvorsprungs dadurch einen stattlichen Gewinn einstreicht.

Man muss sich klar machen, was eine andere Sichtweise bedeuten würde: Das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungssystem (ingeräumt: mit Mängeln) würde mittels eines national weit ausgelegten Betrugstatbestandes ausgespielt! Zweifelsohne müsste dies die Hüter der Funktionsbedingungen des gemeinschaftsrechtlichen Notifizierungssystems auf den Plan rufen, würde doch gleichsam mittels einer nationalen Hintertür der Kernbereich der Verbringung sabotiert. Deshalb folgt auch aus einer *gemeinschaftskonformen* Auslegung des § 263 StGB das hier verfochtene Ergebnis: nämlich dass der bloße Wechsel der Methode der Entsorgung als solcher für Betrug nicht ohne weiteres einschlägig sein kann.

Anderes gilt jedoch dann, wenn aufgrund *besonderer Bedingungen*, vor allem der Vertragsgestaltung, ein *besonderes vermögenswertes Interesse* der Überlassungsfirma rechtlich relevant belegt ist. Voraussetzung ist, dass sich das Entledigungsinteresse des Abfallerzeugers auf eine bestimmte Art der Entledigung, praktisch: ordnungsgemäße Beseitigung, als Hauptaufgabe der Abmachung konzentriert hatte. Zivilrechtlich gesprochen ist also Vertragsgegenstand nicht bloß der Entsorgungserfolg, sondern gleichermaßen die *Entsorgungsmethode*, also gerade eine aufwendige Beseitigung – und deshalb ein erhöhtes, entsprechendes Entgelt zu entrichten ist. In diesem Fall wäre der wirtschaftliche Wert der Vertragserfüllung, sofern anstelle Beseitigung (bloße) Verwertung geleistet würde, nicht gleichwertig<sup>379</sup> – und die korrespondierende Täuschung wäre in der konkludenten Erklärung der Vertragserfüllung mittels Beseitigung der Abfälle zu erblicken.

Wir halten fest: Der Prototyp des Betrugs beschränkt sich im Allgemeinen darauf, dass der *Entsorgungserfolg*, die Befreiung von öffentlich-rechtlichen (Entsorgungs-) Verpflichtungen nicht erbracht wird. Anderes kann – mit Blick auf eine andere Methode der Entsorgung (z. B. Verwertung anstelle Beseitigung oder thermische statt energetische Verwertung) – gelten, sofern *besondere Umstände* vor-

377 BGH NJW 1994, 1747.

378 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 4.2.1.

379 Zutreffend BGH NJW 1994, 1747.



liegen, also etwa in den vertraglichen Abmachungen die Methode der Entsorgung zur Hauptpflicht gekürt wurde.

Machen wir uns freilich nichts vor:

Diese Fallgestaltung dürfte sich praktisch auf Ausnahmefälle beschränken, ganz einfach deshalb, weil es im ökonomischen Interesse der Verbringer von Abfällen liegt, sich den aufgezeigten Spielraum zu erhalten – konkrete Abmachungen und Festlegungen zur Methode der Entsorgung wären insoweit kontraproduktiv, weil gewinnschmälernd und – wie die Praxis in intrikaten Fällen zeigt – ist der Verhandlungsspielraum des Überlassers der Abfälle faktisch begrenzt – er wird bei „kritischen“ Abfällen gleichsam „froh“ sein, überhaupt einen Übernehmer zu finden, der mit hinreichender Gewähr (ansonsten droht dem Überlasser, wie gesehen, selbst Strafbarkeit!), für einen Entsorgungserfolg ohne öffentlich-rechtliche Weiterungen gerade steht.<sup>380</sup>

Ausweitungen der Strafbarkeit wegen § 263 StGB können sich auch bei *Kettenvermittlungen* ergeben (wobei freilich, wie erörtert, Einschränkungen bei der subjektiven Tatseite zum Zuge kommen können<sup>381</sup>). Nehmen wir den praktisch wichtigen Fall, dass der Übernehmer der Abfälle diese nicht selbst entsorgt, sondern an einen Dritten weitergibt. Natürlich lässt sich hier die Täuschung darin erblicken, dass der Übernehmende bei Abschluss der Verträge verschwieg, dass er sich die Option vorbehielt, den Abfall nicht selbst zu entsorgen, sondern ihn einer Dritt-firma weiterzugeben. Lässt sich so eine Täuschung und ein Irrtum noch umstandslos bejahen (Täuschung über die Unbedingtheit des Erfüllungswillens)<sup>382</sup>, so ist die Zentralfrage, ob auch die weiteren Voraussetzungen des § 263 StGB erfüllt sind. Dies ist nun aber *nicht* der Fall, soweit nicht einmal das Risiko einer greifbaren Vermögensgefährdung eintritt<sup>383</sup> – also stets dann, wenn auch der Kettenübernehmer – ex ante – lediglich die Toleranzen des gemeinschaftsrechtlichen Notifizierungssystems nutzen will.

Anderes gilt nur dann, wenn sich der Übernehmer der Abfälle – contra jeglichen wirtschaftlichen Gegebenheiten – darauf vertraglich einlässt, ein Plus an Vermögensinteresse zum Hauptgegenstand des Vertrages zu erheben, also etwa seine Reputation als ordnungsmäßiger Verbringer und primärer Entsorger den Ausschlag in den Vertragsverhandlungen gibt. Dann korrespondiert mit der Unbedingtheit des Erfüllungswillens ein vermögenswerter Vorteil, der in der Tat Strafbarkeit nach § 263 StGB auszulösen vermag.

380 Vgl. Krieger (Teil 2, A, Fn. 1), S. 1186.

381 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 4.3.1.2(2).

382 Zum Falisanfall vgl. BGH NJW 1994, 1746.

383 Vgl. hierzu Teil 2, B, Kapitel 4.3.1.2.

### 4.3.3 Befund

Weil das Abfall(straf)recht eine erhebliche Grauzone sichtbar werden lässt, in der auf der einen Seite breite rechtliche Spielräume für Private entstanden sind, Abfälle zwar im Einklang mit dem gemeinschaftsrechtlichen Notifizierungssystem zu verbringen, wobei sich aber auf der anderen Seite umweltpolitisch vielfach Sinnfragen aufdrängen, soll (so wird gefordert) zur Lückenschließung § 263 StGB in Szene gesetzt werden, auch mit Blick auf hohe Gewinnmargen für Verbringer von Abfällen. Dramatisch überhöhte Gewinne sind für das moderne Vermögensstrafrecht in der Tat allemal Anlass, seine Sensoren zu schärfen.

Im Bereich des § 263 StGB tritt das Strafrecht freilich nicht schon auf den Plan, wenn Informationsvorsprünge und unternehmerische legale Möglichkeiten, wie Entsorgung über Tochterfirmen im Ausland, ausgenutzt werden. Archimedischer Punkt für alle Fragen bleibt die *Rechtswidrigkeit der Vermögensverschiebung*. So ist die Gegenleistung des Verbringers ohne jeglichen Zweifel minderwertig im Sinne eines Vermögensschadens, wenn keine Befreiung von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen des Abfallerzeugers etc. erfolgt. Dagegen ist eine andere Methode der *Entsorgung* als vom Überlasser angenommen per se nicht genügend. Praktisch geringe Einschränkungen der Strafbarkeit ergeben sich für Weiter-Vermittler von Abfällen.

Zu beachten ist, dass für Strafbarkeit wegen Betrugs bereits das *greifbare Risiko einer Vermögensgefährdung* genügt. Dies bedeutet, dass Betrug nicht voraussetzt, dass der Überlasser des Abfalls behördlich mit einem Kostenbescheid wegen Rückführung der Abfälle belastet wird.

Ein *strafbares Risiko* liegt aber nicht immer schon dann vor, wenn der Abfallerzeuger von der zuständigen Behörde in die Kostenpflicht genommen wird. Denn wenn der Übernehmer der Abfälle, mag er den Abfallerzeuger auch über den „wahren“ Preis „unehrlich“, nämlich unter Zurückhaltung von Informationen, getäuscht haben, wie von vornherein vorgesehen, er aber unter voller Information der Behörden einen Freigabeentscheid durch das gemeinschaftsrechtliche Notifizierungsverfahren erlangt (und dabei seine rechtlichen Spielräume nutzt), so mangelt es an einem rechtswidrigen Vermögensvorteil – mag auch post festum eine öffentlich-rechtliche Zustandsverantwortlichkeit des Abfallerzeugers aus Gründen des Gemeinwohls eintreten.

Erweiterungen der Strafbarkeit wegen § 263 StGB können sich jedoch durch spezielle Vertragsgestaltungen zwischen Überlasser und Abnehmer der Abfälle ergeben, so etwa wenn eine andere Entsorgungsmethode als die vertraglich zum Hauptzweck erkorene (Verwertung anstelle Beseitigung usw.) durchgeführt wurde. Freilich sind solchen speziellen vertraglichen Abreden durch die sozialen Gegebenheiten wohl Grenzen gesetzt.

Dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung sind die Hände mit Blick auf Gemeinschaftsrecht weithin gebunden. Private Initiativen sind notwendig. Praktischen

Gewinn verspricht, sich auf die Steuerungsmacht von kollektiven Akteuren zu besinnen und den einschlägigen Verbänden der produzierenden Industrie zu empfehlen, *Formularverträge* auszuarbeiten, bei denen die *Art der Methode* der Entsorgung als Hauptpflicht der Überlassung von Abfällen vereinbart wird. Auf diese Weise wäre jedenfalls die Verhandlungsposition des Abfallbesitzers gestärkt. Im Übrigen dürfte Gemeinschaftsrecht nicht entgegenstehen, privatrechtlich schutzverstärkende Maßnahmen unterhalb der staatlichen Ebene zu etablieren.

## **C Schlussteil – Zusammenfassung und Perspektiven (Hecker/Heine)**

### **1 Grenzüberschreitender Mülltourismus und europäisches Abfallverbringungsrecht**

1. Grenzüberschreitende Abfallströme sind Ausdruck unterschiedlicher nationaler Aufnahmekapazitäten und Preise sowie differierender Verwertungs- und Beseitigungsstandards. Nach der Judikatur des EuGH darf die Ausfuhr von Abfällen zur Beseitigung von einem Mitgliedstaat nicht mit der Begründung untersagt werden, die Beseitigung an dem Bestimmungsort entspreche nicht dem eigenen umweltrechtlichen Standard. Mit einem Anstieg von Abfallexporten aus Deutschland in die neuen EU-Beitrittsländer ist zu rechnen („Sogwirkung“). Die zunehmende Verknappung inländischer Entsorgungskapazitäten sowie die steigenden Kosten einer aufwendigen Entsorgungstechnik motivieren nicht nur zur Vornahme legaler Formen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, sondern schaffen auch erhebliche Anreize für „schwarze Schafe“, sich unerlaubter Methoden zu bedienen.
2. Von Staat zu Staat divergierende Entsorgungskosten und -standards bilden kriminogene Faktoren ersten Ranges. Die Durchsetzung einheitlicher Entsorgungsstandards in allen EU-Mitgliedstaaten auf einem ökologisch anspruchsvollen Niveau liegt somit nicht nur im Interesse der im EGV festgeschriebenen Steuerungsziele (Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt), sondern ist zugleich unverzichtbarer Bestandteil einer umfassenden Präventionsstrategie gegen Abfallwirtschaftskriminalität. Auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sollten deshalb alle präventiv-administrativen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um Anreize für illegale transnationale Abfallverbringungen soweit wie möglich zu minimieren. Ein effektives kriminalstrafrechtliches Instrumentarium muss diese Maßnahmen ergänzen und flankieren, kann sie aber nicht ersetzen.
3. Das europäische Abfallverbringungsrecht unterwirft – in Gestalt der VVA und im Zusammenspiel mit ergänzenden Übergangsvorschriften für fünf von zwölf neuen Beitrittsländern – die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Abfällen einem differenzierten Kontrollsystem, das auf einem im Ansatz brauchbaren Ausgleich zwischen einem interventionistischen und einem auf die Marktkräfte vertrauenden (liberalen) Ansatz beruht. Ungeachtet seiner Komplexität ist das vorhandene Rechtsinstrumentarium prinzipiell geeignet, grenzüberschreitende Abfallströme wirkungsvoll zu lenken und zu kanalisieren. Probleme entstehen nach wie vor dadurch, dass Abfälle, deren Verbringung zum Zwecke der Beseitigung unterbunden werden müsste, im Falle der Verwertung frei exportiert werden dürfen. Es bleibt Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers und des EuGH, hinreichend konkrete, europaweit einheitliche Kriterien zur Abgren-

zung von Beseitigungs- und Verwertungsmaßnahmen zu entwickeln. Handlungsbedarf besteht weiterhin in Bezug auf die Festlegung europaweit verbindlicher Standards für den zulässigen Abfallinput bei Verwertungsmaßnahmen. Aus umweltpolitischer Sicht wäre es mit Blick auf die neuen Beitrittsländer wünschenswert, die Verbringungsfreiheit im Bereich der Verwertungsabfälle an die faktische Einhaltung der europarechtlich geforderten Standards am Bestimmungsort zu binden.

## 2 Grenzüberschreitende Abfallverbringung und Kriminalstrafrecht in Deutschland: Mängel und Optionen

1. In Deutschland stehen im Umweltkriminalstrafrecht *cum grano salis drei Straftatbestände* zur Verfügung (§§ 326 I, 326 II, 328 III Nr. 1 StGB). Dabei versteht sich § 326 II StGB als Mutterstrafatbestand, dem bei grenzüberschreitender Abfallverbringung die Aufgabe zukommt, das Basler Übereinkommen, die VVA sowie die VO über die Verbringung radioaktiver Abfälle zu flankieren. Die praktisch größte Bedeutung hat § 326 II StGB bei der Strafbewehrung des behördlichen Notifizierungssystems nach der VVA.
2. Zur Einhaltung dieses Notifizierungssystems ist der potenzielle Täterkreis dieser Strafvorschrift auf alle unmittelbar oder mittelbar mit der Verbringung befassten Personen erstreckt. Zudem ist der nationale Geltungsbereich des Strafrechts zugunsten der EU-Zone erweitert worden. Des Weiteren hat insbesondere die Rechtsprechung mit einer Art Kettenverantwortlichkeit und der Aufstellung besonderer Pflichten für diese Personen sichergestellt, dass von der Idee her *lückenlose Verantwortung* für Verbringung, Entsorgung und Beseitigung von Abfällen besteht, gleichsam *from the cradle to the grave*.
3. Dieses dichte Netz von Sonderpflichten wird ergänzt durch Vorschriften zur Verhinderung von *Manipulationen*, wobei die Rechtslage in Deutschland Vorbildcharakter hat, weil Art. 2 Nr. 35 Buchst. c) VVA, der Fälschung, falsche Angaben oder Betrug erfasst, ergänzt wird durch § 330 d Nr. 5 StGB, der sich ebenfalls auf ausländische Zulassungen erstreckt und Drohung, Bestechung und Kollusion erfasst. Allemal ist die Rechtsfolge Nichtigkeit der behördlichen Freigabeentscheidung und damit Strafbarkeit der Verbringung von Abfällen. Zudem ist die Legalisierungswirkung der behördlichen Freigabeentscheidung, sei es mittel ausdrücklicher Genehmigung, sei es im Wege schriftlicher oder stillschweigender Zustimmung, von vornherein begrenzt auf den der zuständigen Behörde unterbreiteten Sachverhalt und im Begleitschein präzisierten Bescheidungsgegenstand.
4. *Einwände* der zuständigen Behörden (Art. 9, 11,12 VVA) sind strafrechtlich zunächst (nur) dann relevant, wenn es darum geht, das gemeinschaftsrechtliche Fundamentalprinzip der Einstimmigkeit zu sichern, nämlich bei Beseitigungsabfällen und Verwertungsabfällen der Gelben Liste. In diesem Fall muss die schriftliche Zustimmung aller beteiligten Behörden vorliegen. Weiter sind die Einwände von Bedeutung, wenn die Verfahrensbedingungen voraussetzen, dass die Rechtswirkungen störungs-, also einwendungsfrei ablaufen, mithin bei der stillschweigenden Freigabeentscheidung im Wege von Fristablauf (Art. 9 I S. 2 VVA). Auch eine materiell rechtswidrige, aber wirksame Freigabeentscheidung entfaltet Legalisierungswirkung, sodass trotz ihrer Fehlerhaftigkeit für Strafbarkeit nach § 326 II StGB kein Raum ist.

5. Trotz dieses schlagkräftigen Instrumentariums bestehen *erhebliche Lücken* im Regelwerk zur Sicherung der sozial verträglichen Verbringung von Abfällen: „Scheinverwertungen“ ist die Tür geöffnet, weil für Private ein erheblicher Bewertungsspielraum verbleibt bei der Frage, ob es sich um Verwertungs- oder Beseitigungsabfall handelt. Dies ist deshalb problematisch, weil es sich dabei um ein Scharnier handelt, das, je nach Einstufung, gravierende ökonomische Konsequenzen zur Folge hat. Obwohl vom EuGH bei seiner Rechtsgestaltungsaufgabe wichtige Impulse ausgehen, besteht hier ein breites Einfallstor für rechtlich nicht ausreichend kontrollierbare Umdefinitionen, die zur strategischen Verfolgung durch mächtige Akteure geradezu einladen. § 326 II StGB sind hier die Hände weithin gebunden. Dies betrifft vor allem die Abgrenzung der Abfälle der Grünen/Gelben Liste, sodann die Abgrenzung Verwertung/Beseitigung und bereits die Separierung von Produkt und Abfall.
6. *Abhilfe* tut Not und ist im *grenzüberschreitenden Verbringungsrecht* infolge gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, insbesondere des gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriffs, entweder durch die tentative Vorgehensweise des EuGH oder vorzugswürdig mittels *europäischer Rechtsakte* zu erreichen.
7. Dies verschließt *nationaler* Gesetzgebung und Rechtsprechung aber nicht jegliche Handlungsfreiheit. Vielmehr sind (reine) Inlandsverstöße präzisen nationalen Regelungen zugänglich. Dies bedeutet, dass konkrete Verwertungs- oder Beseitigungshandlungen, die in Deutschland geschehen, auch strafrechtlich prinzipiell erfassbar sind. Für solche Vorgänge „at the end of the pipe“ in Deutschland steht nämlich § 326 I StGB zur Verfügung. Gesetzgebung und Rechtsprechung sind durch Gemeinschaftsrecht prinzipiell nicht gehindert, diesbezüglich, etwa zur Verhinderung von Vermischungstechniken, konkrete Verwertungsverfahren, beispielsweise mit präziseren prozentualen Vorgaben, zu etablieren, bei deren Nichteinhaltung ein Zustand geschaffen wird, in dem Abfälle der gesetzlich vorgesehenen Abfallentsorgung entzogen sind, die Gefahr eines unkontrollierten Freisetzens der enthaltenen Schadstoffe droht und deshalb Strafbarkeit nach § 326 I StGB die Folge ist. Es empfiehlt sich daher, in Deutschland die *Verwertungsverfahren zu konkretisieren*. Zu Recht wird von einflussreichen Gremien dieser Weg empfohlen, weil mittels nationaler Initiativen die Chance eröffnet wird, das Gemeinschaftsrecht gleichsam „von unten“ vorzuspüren.
8. Überzogenen Erwartungen, Defizite des Notifizierungsverfahrens im Verbringungsrecht mittels § 263 StGB (*Betrug*) zu sanieren, ist, auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen, entgegenzutreten. Dramatisch überhöhte Gewinne bei Übernahme von Abfällen sind für das moderne Vermögensstrafrecht zwar stets Anlass, seine Sensoren zu schärfen. Das Betrugsstrafrecht tritt freilich nicht schon auf den Plan, wenn – wozu das Notifizierungssystem und europäische marktwirtschaftliche Gegebenheiten Möglichkeiten

bieten – Informationsvorsprünge und unternehmerische Chancen ausgenutzt werden. Vielmehr hat sich die Strafbarkeit wegen Betrugs im Allgemeinen darauf zu beschränken, dass der (jedenfalls stillschweigend vereinbarte) Entsorgungserfolg, nämlich die Befreiung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverpflichtungen, nicht erbracht wird oder jedenfalls insoweit eine greifbare (konkrete) Vermögensgefährdung vorliegt. Soweit sich daher der Übernehmer der Abfälle noch in dem rechtlichen Rahmen des gemeinschaftsrechtlichen Verwertungs-/ Beseitigungs-Spielraums bewegt (mit unseres Erachtens zu breiter privater Gestaltungsfreiheit), droht dem Verbringer der Abfälle keine Strafbarkeit wegen § 263 StGB.

9. *Strafbarkeit wegen Betrugs* droht den Übernehmern der Abfälle dagegen un-  
zweifelhaft, wenn in Verfolgung einer Täuschung des Abfallbesitzers einschlägige Dokumente gefälscht werden, bei hochgefährlichem Abfall keinerlei Entsorgungsplan existiert oder unzulässige Einflussnahmen auf die zuständigen Behörden nachweisbar sind – in solchen Fällen ist das unerlaubte Risiko einer Vermögensgefährdung in der Form, dass der Abfallbesitzer der öffentlich-rechtlichen Pflicht zur Wiedereinfuhr der Abfälle bzw. der Pflicht zur entsprechenden Kostentragung unterworfen wird, evident.
10. Wiederum tut *Abhilfe* not. Stein des kriminalpolitischen Anstoßes ist, dass die vom Verbringer der Abfälle letztlich gewählte Methode der Entsorgung jene *camera obscura* ist, die es rechtlich zu disziplinieren gilt. Mit Blick auf Gemeinschaftsrecht sind dem nationalen Gesetzgeber und der Rechtsprechung die Hände weithin gebunden. Private Initiativen sind notwendig. Dabei ist es, wegen der Kräfteverhältnisse im Wettbewerb und der Art der Waren, nicht aussichtsreich, den Abfallbesitzer auf sein individuelles Verhandlungspotenzial zu verweisen. Vielmehr verspricht praktischen Gewinn, sich auf die Steuerungsmacht von kollektiven Akteuren zu besinnen und den einschlägigen Verbänden der produzierenden Industrie zu empfehlen, *Formularverträge* auszuarbeiten, bei denen die *Art der Methode* der Entsorgung als Hauptpflicht der Überlassung von Abfällen vereinbart wird. Auf diese Weise wäre jedenfalls die Verhandlungsposition des Abfallbesitzers gestärkt und Gemeinschaftsrecht dürfte nicht entgegenstehen, privatrechtlich schutzverstärkende Maßnahmen unterhalb der staatlichen Ebene zu etablieren.
11. Es ist Aufgabe jedes Mitgliedstaates, den Vollzug der VVA zu optimieren bzw. bestehende *Vollzugsprobleme* zu beseitigen. Hierzu gehört auch eine möglichst wirksame Kontrolle der Einhaltung des Abfallverbringungsrechts, die in Deutschland von Polizei, Zoll und Bundesamt für Güterverkehr durchgeführt wird. Aufgrund des transnationalen Charakters illegaler Abfallverbringungen ist eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den beteiligten Kontrollbehörden – z. B. in Form konzentrierter Kontrollaktivitäten und eines grenzüberschreitenden Informationsaustausches – erforderlich. Die Gewährleistung einer hinreichend dichten



ten und effizienten Kontrolle von Abfallverbringungsverfahren setzt voraus, dass die hierfür zuständigen Behörden in allen Mitgliedstaaten mit einer ausreichenden Personal-, Sach- und Finanzausstattung versehen werden. Eine ausreichende Spezialausbildung der im Bereich Abfallüberwachung eingesetzten Kontrolleure ist unerlässlich. Zur Vollzugsunterstützung sollten neue Informationstechniken eingesetzt werden. Schließlich sollten unverzüglich durch gesetzliche Zuständigkeitsbestimmungen Behörden benannt werden, denen die Kontrolle von Abfalltransporten auf der Schiene obliegt.

### 3 Europäisches Umweltstrafrecht

1. Die EU-Mitgliedstaaten sind völker- und europarechtlich verpflichtet, gegen illegale Abfallverbringungen, die auf vorsätzlichem oder fahrlässigem Handeln beruhen, auch unter *Einsatz repressiver Instrumente (Strafrecht im weiteren Sinne)* vorzugehen. Dabei bezieht sich das Basler Übereinkommen ausdrücklich auf das Kriminalstrafrecht.
2. Der EGV weist der EG keine Kompetenz zur Setzung und zum Vollzug supranationaler Umweltstrafatbestände zu. Ein supranationales Umweltstrafrecht wird es daher in absehbarer Zeit nicht geben. Der Gemeinschaftsgesetzgeber besitzt jedoch – wie der EuGH mit seinem Urteil vom 13.09.2005 im Einklang mit der in Deutschland h. L. bestätigt – grundsätzlich die Befugnis, die Mitgliedstaaten in Form von Richtliniendirektiven zur Schaffung von Straftatbeständen zum Schutz der Umwelt anzuweisen. Damit ist der Weg für die Realisierung eines *europäischen Umweltstrafrechts* im Sinne der Setzung einheitlicher umweltstrafrechtlicher Mindeststandards innerhalb der 27 Mitgliedstaaten eröffnet. Der von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 09.02.2007 sollte aufgegriffen und umgesetzt werden.



## Literaturverzeichnis

- Ahlmann-Otto, Ines: Die Verknüpfung von deutschem und EG-Abfallwirtschaftsrecht mit dem Abfallstrafrecht. Eine Untersuchung der Auswirkungen des KrW-/AbfG und der EG-AbfVerbrV auf den Straftatbestand des unerlaubten Umgangs mit gefährlichen Abfällen, *Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis*, Bd. 118, 2000.
- Albin, Silke: Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999.
- Arzt, Gunther/Weber, Ulrich: *Strafrecht, Besonderer Teil, Vermögensdelikte* Lehrheft 3, 2. Aufl., 1986.
- Begemann, Arndt: Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung im europäischen Abfallrecht, *NJW* 2002, 2613.
- Benner, Klaus-Dieter: Erheblichkeit der Insidertatsache, in: *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts (§ 9)*, in Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas, 3. Aufl., 2007.
- Bosch, Nikolaus: *Organisationsverschulden in Unternehmen*, 2002.
- Bothe, Michael/Spengler, Peter: *Rechtliche Steuerung von Abfallströmen*, 2001.
- Breuer, Barbara: *Der Im- und Export von Abfällen innerhalb der Europäischen Union aus umweltstrafrechtlicher Sicht*, 1998.
- Callies, Christian: Die Umweltkompetenzen der EG nach Nizza (europäische Umweltgesetzgebung), *ZUR* 2003, 129.
- ders., Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, *NJW* 2003, 97.
- Cornils, Karin/Heine, Günter (Hg.): *Umweltstrafrecht in den nordischen Ländern*, 1994.
- Cramer, Steffen: Der Schutzbereich des § 326 I Nr. 3 StGB umfasst nicht Gewässer, Luft und Boden im Ausland, *NStZ* 1995, S. 186 f.
- Dannecker, Gerhard: Das materielle Strafrecht im Spannungsfeld des Rechts der EU (Teil I), *JURA* 2006, 95.
- ders., Die Entwicklung des Strafrechts unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, *JURA* 1998, 79.
- ders., Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft, *JZ* 1996, 869.
- Dannecker, Gerhard/Streinz, Rudolf, in: Rengeling, Hans-Werner (Hg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR)*, Bd. I, 2. Aufl., 2003, § 8 (Umweltpolitik und Umweltrecht: Strafrecht).
- Darby, Joseph J.: Der Schutz des Vermögens gegen Täuschung, *ZStW* 108 (1996), 548 ff.
- Demmke, Christoph: *Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten*, 1994.
- Dieckmann, Martin: Was ist Abfall?, *ZUR* 1995, 169.
- ders., Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, *NVwZ* 1999, 485.
- ders., Das neue Abfallverbringungsrecht der Europäischen Gemeinschaft – Ende des „Abfalltourismus“?, *ZUR* 1993, S. 109 ff.

- Dölling, Dieter: Zur Entwicklung des Umweltstrafrechts, in: Hirsch, Hans-Joachim/Wolter, Jürgen/Brauns, Uwe (Hg.), Festschrift für Günter Kohlmann zum 70. Geburtstag, 2003, S. 111 ff.
- Eisele, Jörg: Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft, JZ 2001, 1157.
- Engels, Thomas: Grenzüberschreitende Abfallverbringung nach EG-Recht, 1999.
- Epiney, Astrid: Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005.
- Eser, Albin/Heine, Günter (Hg.): Umweltstrafrecht in England und den USA, 1994.
- Faure, Michael/ Heine, Günter, in: Orts, Eric W./Deketelaere, Kurt, Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union, Comparative Environmental Law & Policy Series, Volume 8, The Hague 2005.
- dies., Environmental Law and Criminal Penalties in EU Member States, im Druck.
- dies., Environmental Criminal Law in the European Union, Documentation of the main provisions with introductions, 2001.
- Fluck, Jürgen (Hg.): Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Loseblatt, Stand 01/2005.
- ders., Der neue Abfallbegriff – eine Einkreisung, DVBl 1995, 537.
- Franzheim, Horst/Pfohl, Michael: Umweltstrafrecht, Eine Darstellung für die Praxis, 2. Aufl., 2001.
- Frenz, Walter: Grenzüberschreitende Abfallverbringung und gemeinschaftliche Warenverkehrsfreiheit, URP 2000, 210.
- Frühlingsdorf, Michael/ Kleinhubert, Guido/ Kanuer, Sebastian/ Ludwig Udo/ Meyer, Cordula/ Neumann, Conny: Abfall in der Wurst, in: Der Spiegel, Heft Nr. 48/2005, 38.
- Gassner, Helmut: Abfallbegriff und Umsetzungspflicht, NVwZ 1998, 1148.
- Gradl, Carsten: Umweltgefährdende Abfallbeseitigung, Eine strafrechtliche Studie zu § 326 StGB unter Berücksichtigung von Kriminologie und Kriminologie, 1992.
- Gröblichhoff, Stefan: Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers zum Schutz der Interessen der Europäischen Gemeinschaften, 1996.
- Groß, Thomas: Ökologische Auslegung des europäischen Abfallrechts? – Kritische Anmerkungen zum ASA-Urteil des EuGH, EuR 2003, 146.
- Hagmann, Joachim: Beitragserhebung zum Solidarfonds Abfallrückführung – ein Verstoß gegen Europäisches Recht, AbfallR 2003, 148.
- Hecker, Bernd: Die abfallstraf- und bußgeldrechtliche Verantwortlichkeit für illegale Müllablagerungen Dritter, Konstanzer Schriften für Rechtswissenschaft, Bd. 46, Konstanz 1991.
- ders., Europäisches Strafrecht, 2. Aufl., 2007.
- ders., Das Zusammenwirken von europäischem Abfallwirtschaftsrecht und deutschem Strafrecht am Beispiel der illegalen Abfallverbringung von Deutschland nach Polen, in: Joerden, Jan C./Swarc, Andrzej J. (Hg.), Europäische



- E-Commerce, in: Nationale und internationale Bezüge des E-Commerce, 2002, S. 87–114.
- ders., Normierung und Selbstnormierung im Strafrecht, ZLR 1997, 269.
- Heine, Günter/ Meinberg, Volker (Hg.): Empfehlen sich Änderungen im strafrechtlichen Umweltschutz, insbesondere in Verbindung mit dem Verwaltungsrecht?, Gutachten D für den 57. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des siebenundfünfzigsten Deutschen Juristentags: Ständige Deputation des Deutschen Juristentags, Bd. I, 1988.
- Heine, Günter/Ringelmann, Christoph, in: Comte, Françoise/Krämer, Ludwig, Approximation of European Criminal Legislation, in: Environmental Crime in Europe, Rules of Sanctions, 2004, S. 197–214.
- Herbert, Georg, Zehn Jahre Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – Eine Bestandsaufnahme aus der Sicht der Rechtsprechung, NVwZ 2007, 617.
- Herdegen, Matthias: Europarecht, 8. Aufl., 2006.
- Hüper, Reiner-Jörg, in: Comte, Françoise/Krämer, Ludwig (Hg.), Application of Criminal Environmental Law in Germany, in: Environmental Crime in Europe, Rules of Sanctions, 2004, 149–158.
- Jokisch, Jens: Gemeinschaftsrecht und Strafverfahren: die Überlagerung des deutschen Strafprozessrechts durch das europäische Gemeinschaftsrecht; dargestellt anhand ausgewählter Problemfälle, 2000.
- Kemmler, Thomas/ Steinbacher, Thomas, in: Rürup, Bert/Schneider, Uwe H. (Hg.), Umwelt und Technik in den Europäischen Gemeinschaften, Teil I: Die grenzüberschreitende Entsorgung von Abfällen, 1993.
- Kindhäuser, Urs: Täuschung und Wahrheitsanspruch beim Betrug, ZStW 103 (1991), 398.
- ders., Betrug als vertyppte mittelbare Täterschaft, in: Festschrift für Günter Bemann zum 70. Geburtstag, 1997, S. 339.
- Klafki, Andreas, Rechtsfragen der Abfallverbringung innerhalb der EU – Lösungen für die Unterscheidung zwischen Beseitigungs- und Verwertungsabfällen unter besonderer Berücksichtigung der energetischen Verwertung, 2006.
- ders., Novellierung der Regeln über die gemeinschaftsweite Verbringung von Abfällen, DVBl 2007, 870
- Kloepfer, Michael/Vierhaus, Hans-Peter, Umweltstrafrecht, 2. Aufl., 2002.
- Krämer, Ludwig, Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 2000 und 2001, EuGRZ 2002, 483.
- ders., in: Lübke-Wolff, Gertrude (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996.
- ders., Um eine Umweltpolitik von Innen bittend, ZUR 1994, 172.
- Krieger, Stephan, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, in: Rengeling, Hans-Werner (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II, Besonderes Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, S. 1144–1202 (§ 74).

- Kropp, Olaf, Abfallverwertung in Zementwerken und Müllverbrennungsanlagen, NVwZ 2003, 430.
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian, StGB, Strafgesetzbuch mit Erläuterungen, 26. Aufl., 2007.
- Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch (LK), 11. Aufl., Berlin u. a. 1992, Hg. von Burkhard Jähnke, Heinrich Wilhelm Laufhütte, Walter Odersky.
- Lenz, Carl-Otto/Ebsen, Peter, Die Abfallwirtschaft in der Rechtsprechung des EuGH, EWS 2003, 345.
- Mansdörfer, Marco, Einführung in das Europäische Umweltstrafrecht, JURA 2004, 297.
- Masing, Johannes, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997.
- Meyer-Goßner, Lutz, Strafprozessordnung, mit GVG und Nebengesetzen, 50. Aufl., 2007.
- Nomos, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-Ulrich (Hg.), Bd. 1 Allgemeiner Teil, Bd. 2, Besonderer Teil, 2. Aufl. 2005.
- Oppermann, Thomas, Europarecht, 3. Aufl., 2005.
- Otto, Harro, Der Schutzbereich des § 326 I Nr. 3 StGB umfasst nicht Gewässer, Luft und Boden im Ausland, NStZ 1994, 436.
- Pagh, Peter, in: Comte, Françoise/Krämer, Ludwig (Hg.), Administration Criminal Law in Europe: An Asset for the Environment?, Environmental Crime in Europe, Rules of Sanctions, 2004, S. 159.
- Pawlik, Michael, Das unerlaubte Verhalten beim Betrug, 1999.
- Pernice, Ingolf, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt – Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, 414.
- Petersen, Frank, Neue Strukturen im Abfallrecht – Folgerungen aus der EuGH-Judikatur, NVwZ 2004, 34.
- Pösel, Adolf, Legale und illegale Abfallexporte – Politische Weichenstellungen und neuere Gesetzesinitiativen, ZUR 1993, 214.
- Prelle, Rebecca/Thärichen, Holger, Die Anwendung der Gewerbeabfallverordnung bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, AbfallR 2005, 76. Reese, Moritz, Die Urteile des EuGH zur Abgrenzung von energetischer Verwertung und thermischer Behandlung zur Beseitigung, ZUR 2003, 217.
- Reichart, Matthias, Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht, 1999.
- Rengier, Rudolf, Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht, NJW 1990, 2506.
- ders., Der Schutzbereich des § 326 Abs. 1 Nr. 3 StGB umfasst nicht Gewässer, Luft und Boden im Ausland, JR 1996, 33.
- ders., Gedanken zur Problematik der objektiven Zurechnung im Besonderen Teil des Strafrechts, in: Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag am 15. Mai 2001, Schünemann, Bernd/Achenbach, Hans/Bottke, Wilfried/Haffke, Bernhard/Rudolphi, Hans-Joachim (Hg.), 2001, 811.



- Risch, Hedwig/Windolph, Andreas/Hühner, Claudia, Abfallwirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung – Eine empirische Studie –, 2005.
- Roef, David, in: Comte, Françoise/Krämer, Ludwig (Hg.), *Criminal Environmental Law in Europe in the Future: Account of Proceedings*, Environmental Crime in Europe, Rules of Sanctions, 2004, S. 223.
- Rogall, Claus, Die Auswirkungen des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf das Umweltstrafrecht, in: Festschrift für Karlheinz Boujong zum 65. Geburtstag, 1996, 807.
- Rürup, Bert, *Umwelt und Technik in der Europäischen Gemeinschaft – Die grenzüberschreitende Entsorgung von Abfällen*, 1993.
- Sack, Hans-Jürgen, *Umweltschutz-Strafrecht*, Loseblatt, 5. Aufl., 2004.
- Satzger, Helmut, *Die Europäisierung des Strafrechts*, 2001.
- Schall, Hero, Systematische Übersicht der Rechtsprechung zum Umweltstrafrecht, NStZ- Rechtsprechungs- Report 2002, 33.
- ders., Systematische Übersicht der Rechtsprechung zum Umweltstrafrecht NStZ-Rechtsprechungs-Report 2003, 65.
- ders., Systematische Übersicht der Rechtsprechung zum Umweltstrafrecht, NStZ-Rechtsprechungs-Report 2005, 33.
- Scherer-Leydecker, Christian, *Europäisches Abfallrecht. Seine Umsetzung und Anwendung in Deutschland*, NVwZ 1999, 590.
- Schink, Alexander, Auswirkungen der Entscheidungen des EuGH vom 13. Februar 2003 auf das deutsche Abfallrecht, UPR 2003, 121.
- Schmalenberg, Florian, *Ein europäisches Umweltstrafrecht*, 2004.
- Schnurbus, Winfrid, *Deutscher Müll für die Welt: die dunklen Geschäfte der Müllschieber*, 1993.
- Schoch, Friedrich, Bindungswirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs auf dem Gebiet des Abfallrechts, DVBl 2004, 69.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst, StGB, 27. Aufl., 2006. Bearbeitet von Theodor Lenckner, Albin Eser, Jörg Eisele, Günter Heine, Detlev Sternberg-Lieben, Walter Perron, Ulrike Schittenhelm.
- Schröder, Christian, Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht: eine Untersuchung über den Einfluss europäischer Richtlinien gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV auf das deutsche Strafrecht, 2002.
- Schünemann, Bernd, in: Schmoller, Kurt (Hg.), *Zur Dogmatik und Kriminalpolitik des Umweltstrafrechts*, Festschrift für Otto Triffterer zum 65. Geburtstag, 1996, S. 437.
- Sieber, Ulrich, Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, ZStW 103 (1991), S. 957.
- Systematischer Kommentar (SK), Rudolphi, Hans-Joachim/Horn, Eckhard/Samson, Erich/Günther, Hans-Ludwig/Hoyer, Andreas, *Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Loseblatt, Bd. 1 Allgemeiner Teil, 8. Aufl., Bd. 2–4 Besonderer Teil 7. Aufl., 2005.

- Szelinski, Bert-Axel in: Schimmelpfeng, Lutz/Zubiller, Carl-Otto / Engler, Martin (Hg.), Der Europäische Abfallkatalog, 1996.
- Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 54. Aufl., 2007.
- Versteyl, Ludger-Anselm, Der Abfallbegriff im europäischen Recht – eine unendliche Geschichte?, EuZW 2000, 585.
- Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 3. Aufl., 2007.
- Weidemann, Clemens, § 70 Abfallrecht: Grundlagen, in: Rengeling Hans Werner, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II, Besonderes Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, 961.
- Winter, Gerd, Die Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme, DVBl 2000, 657.
- ders., Die neue Abfallverbringungsverordnung der EG, UPR 1994, 161.
- Wohlers, Wolfgang, Verwaltungsrechtsakzessorietät und Rechtsmissbrauchsklauseln – am Beispiel des § 330 d Nr. 5 StGB, JZ 2001, 850.
- Zacker, Christian, Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht: eine dogmatische Untersuchung ausgewählter Rechtsprobleme, 1997.



## Die Autoren:

**Prof. Dr. Bernd Hecker**, geb. 1963; von 1982 bis 1988 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Konstanz; 1991 Promotion bei Rudolf Rengier; 1992 Eintritt in den höheren Justizdienst des Landes MV; dort Tätigkeit als Referent für Strafgesetzgebung im Justizministerium, Vorsitzender des Jugendschöffengerichts, Zivil- und Strafrichter; 1996 Abordnung an die Universität Konstanz; wissenschaftlicher Assistent von Rudolf Rengier; 2000 Konstanzer Habilitation mit der Schrift „Strafbare Produktwerbung im Lichte des Gemeinschaftsrechts“; von 2001 bis 2002 Referatsleiter im Justizministerium MV; Lehrstuhlvertretungen in Konstanz und Giessen. Seit 1. Januar 2003 Inhaber der Professur für Strafrecht und Strafprozessrecht an der JLU Giessen; Forschungsschwerpunkte: Europäisches Strafrecht; Umwelt-, Wirtschafts- und Verbraucherschutzstrafrecht.



**Prof. Dr. Günter Heine**, geb. 1952; von 1971 bis 1976 Studium der Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Tübingen, zweites juristisches Staatsexamen 1979; 1979/1980 Rechtsanwalt in Wirtschaftskanzlei, bis 1994 nebenberuflicher selbständiger Rechtsanwalt; bis 1982 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Strafrecht I (Albin Eser), Universität Tübingen; 1982 bis 1994 Referent am Freiburger Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht mit Schwerpunkt Deutsches und Schweizer Strafrecht, Rechtsvergleichung; 1987 Promotion Dr. jur. Universität Freiburg; 1994 Habilitation an der Universität Basel, Lehrbefugnis für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie; 1994 bis 1996 Universitätsprofessor an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden, Mitdirektor des Instituts für Technik und Umweltrecht; 1996 bis August 2001 Ordinarius für Deutsches und Ausländisches Strafrecht und Strafprozessrecht an der Justus-Liebig-Universität Giessen; seit 1. September 2001 Ordinarius für Strafrecht, Strafprozessrecht und Internationales Strafrecht, Mitdirektor des Instituts für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern. Gastprofessor an den Universitäten Madison/USA, Bari/Italien, Warwick/Großbritannien, Lodz/Polen, Bergen/Norwegen. Forschungsschwerpunkte: Wirtschafts-, Umwelt-, Unternehmensstrafrecht, Internationales Strafrecht, Europäisches Strafrecht und Rechtsvergleichung.



**Hedwig Risch**, Dipl. Volkswirtin, geb. 1945; nach dem Studium der Volkswirtschaft in Mainz, 1972 Eintritt in das Bundeskriminalamt; innerhalb des Bundeskriminalamts in verschiedenen Bereichen tätig; seit 1985 Referentin, Forschungsschwerpunkt Wirtschaftskriminalität. Veröffentlichungen auf den Gebieten „Insolvenzkriminalität“, „Umweltkriminalität“, „Organisierte Kriminalität“ und „Kreditvermittlungs-betrug“.



**Andreas Windolph**, geb. 1966; Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung; seit 1990 Kriminalbeamter im Bundeskriminalamt in den Bereichen Zeugen-schutz, Kfz-Kriminalität und Umweltkriminalität (seit 1994).



**Claudia Hühner**, geb. 1970; Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung; seit 1992 Kriminal-beamtin im Bundeskriminalamt in den Bereichen Wirtschafts-kriminalität und Umweltkriminalität (seit 1997).

