



**Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling-
und Entsorgungsunternehmen e. V.**

BDSV e. V. - Postfach 20 01 51 - 40099 Düsseldorf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit
Herrn Michael Ernst
Robert-Schumann-Platz 3
53175 Bonn

Vorab per E-Mail

27.10.2015
Cos/Kö

Berliner Allee 57
40212 Düsseldorf

Telefon
0211 828953-0

Telefax
0211 828953-20

Internet
www.bdsv.org

E-Mail
zentrale@bdsv.de

Verbandspräsident
Heiner Gröger

Hauptgeschäftsführer
Dr. Rainer Cosson

Mitglied der Verbände EFR und BIR

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften vom 02.10.2015

Sehr geehrter Herr Ernst,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften.

Vorbemerkung:

Vorab dürfen wir darauf hinweisen, dass das Abfallverbringungsrecht, jedenfalls soweit es den für unsere Verbandsmitglieder relevanten Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung von (noch) als Abfall einzustufenden Sekundärrohstoffen betrifft, mittlerweile in der betrieblichen Praxis kaum noch zu bewältigen ist.

Problematisch sind insbesondere das Versanddokument nach Anhang VII sowie die daran anknüpfenden – angesichts des geringen Gefahrenpotentials und des überwiegend positiven Marktwerts der betroffenen Abfälle – völlig überzogenen Interpretationen des Vollzugs. Lediglich beispielhaft zu nennen sind hier etwa die sog. „Sitztheorie“ sowie die mittlerweile – zumindest teilweise – wieder vertretene Forderung nach dem „Originaldokument“. Hinzu treten wird nunmehr – ausgelöst durch die Verordnung (EU) 660/2014 – das Recht der beteiligten Behörde, umfangreiche Nachweise von den vor- und nachgeschalteten Ziellanlagen bzw. den für diese zuständigen Behörden zu verlangen. Wird im Vollzug von diesem Recht Gebrauch gemacht, rücken die Anforderungen an die grenzüberschreitende Verbringung von zur Verwertung bestimmten, grün gelisteten Sekundärrohstoffen immer mehr in die Nähe des für solche Abfälle gerade nicht vorgesehenen Notifizierungsverfahrens.

Dabei unterliegen solche Abfallverbringungen lediglich den „allgemeinen Informationspflichten“ nach Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (nachfolgend VO 1013/2006). Ausweislich der 15. Begründungserwägung zur VO 1013/2006 ist bei der Verbringung solcher Abfälle lediglich „ein Mindestmaß an Überwachung und Kontrolle sicherzustellen.“ Von diesem Mindestniveau entfernt sich der Vollzug durch immer strengere Auslegungen der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 18 VO 10/2006 sowie des Versanddokuments nach Anhang VII.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu dem Entwurf im Einzelnen wie folgt Stellung:

Zu dem Entwurf im Einzelnen

1.

Begrüßt wird, dass illegale Verbringungen im Sinne des Art. 2 Nr. 35 d), e) und g) Ziffer iii) VO 1013/2006 nicht mehr Anknüpfungspunkt für eine Strafbarkeit sein sollen. Aus unserer Sicht ist diese Korrektur resp. die Herabstufung der in Rede stehenden Sachverhalte von der Ebene des Strafrechts auf die Ebene des Ordnungswidrigkeitenrechts schon aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend geboten. Insbesondere in Verbindung mit Art. 2 Nr. 35 d) und g) Ziffer iii) VO 1013/2006 VO ist § 326 Abs. 2 Nr. 1 StGB in seiner jetzigen Fassung mit dem Schuldprinzip unvereinbar, das seine Grundlage im Rechtsstaatsprinzip und in Art. 1 Abs. 1 GG hat und damit Verfassungsrang genießt.

Auf der Ebene des materiellen Strafrechts verlangt das Schuldprinzip, dass Tatbestand und Rechtsfolge sachgerecht aufeinander abgestimmt sind. Die angedrohte Strafe darf nach Art und Maß der unter Strafe gestellten Handlung nicht schlechterdings unangemessen sein. Sie muss in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden des Täters stehen. Damit geht es nicht nur um die Strafzumessung, sondern insbesondere auch um den sachlichen Grund der vom Gesetzgeber eingeführten Kriminalisierung eines bestimmten Verhaltens. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, dass die Kriminalstrafe und damit das Strafrecht durch die besondere Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung des Bürgers gekennzeichnet ist. Dies sei gerechtfertigt durch und verbunden mit einem entsprechend gewichtigem sozialem Schuldvorwurf. Dem gegenüber erfasse das Ordnungswidrigkeitenrecht Fälle mit geringerem Unrechtsgehalt.

Danach dürfen kleinere Abweichungen von verwaltungsrechtlichen Formularen (im Fall des Art. 2 Nr. 35 d) VO 1013/2006 dem Notifizierungs- oder Begleitformularformular sowie im Fall des Art. 2 Nr. 35 g) iii) VO 1013/2006 dem Versanddokument nach Anhang VII) jedenfalls nicht – wie es gegenwärtig noch der Fall ist – pauschal kriminalisiert werden.

2.

Entschieden zurückzuweisen ist die beabsichtigte massive Verschärfung des Verbringungsstraf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, die nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf dadurch herbeigeführt werden soll, dass die Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände, die eine illegale

grenzüberschreitende Abfallverbringung zum Gegenstand haben, bereits dann vollendet sein sollen, wenn der Transport beginnt. Begründet wird dieses Vorhaben auf Seite 11 des Entwurfs mit folgendem Satz:

„Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Auslegung bestehen zudem bei der Frage, wann die Tathandlung ‘verbringt’ vollendet ist (siehe O. Kropp, in: AbfallR (2) 2013, S. 50-63“).

Diese Begründung ist sachlich falsch. Vermeintliche Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Auslegung existieren allenfalls in der Vorstellung von Herrn Kropp, bei dem es sich allerdings nicht um einen Strafrechtler, sondern um einen Verwaltungsrechtler handelt.

Zutreffend ist vielmehr, dass solche Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Auslegung gerade nicht bestehen. So heißt es in dem maßgeblichen Kommentar zum Strafgesetzbuch, der von dem Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof für Strafsachen, Herrn Prof. Dr. Thomas Fischer, verfasst ist, in der 62. Auflage 2015 unter § 326 Rn. 48 a):

„Verbringung ist grenzüberschreitender Transport. (...) Daher stellt der Beginn eines Transportvorgangs weder die Vollendung noch in der Regel den Versuch des Verbringens dar; Versuch liegt vielmehr erst bei unmittelbarem Ansetzen zur Grenzüberschreitung vor, Vollendung mit Überschreiten der Grenze.“

An diesen Ausführungen von Professor Fischer in seinem Leitkommentar zum Strafgesetzbuch orientieren sich die Staatsanwälte und Strafrichter in der Praxis. Dass Herrn Kropp dieses Ergebnis nicht gefällt, rechtfertigt es weder von „Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Auslegung“ zu sprechen noch den entsprechenden Straftatbestand zu verschärfen. Vielmehr entspricht das maßgebliche Begriffsverständnis der allgemeinen strafrechtlichen Dogmatik. Selbst ein Bankraub, der sich von seinem kriminellen Gehalt deutlich von einer illegalen grenzüberschreitenden Verbringung grün gelisteter Abfälle unterscheidet, ist erst vollendet, wenn der Täter die Bank ausgeraubt hat und nicht bereits dann, wenn sich der Täter ins Auto setzt, um zur Bank zu fahren.

Davon abgesehen hätte die im Entwurf vorgesehene Verschärfung zur Folge, dass der Straftatbestand der illegalen grenzüberschreitenden Abfallverbringung, der im Strafgesetzbuch verbleiben soll (siehe Entwurf, S. 11 d), andere – weniger strenge – Versuchs- und Vollendungszeitpunkte hätte, als die Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände, die künftig im Abfallverbringungsgesetz geregelt werden sollen. Solche Inkonsistenzen gilt es schon unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung zu vermeiden, zumal wenn sie – wie im vorliegenden Fall – zu einem absurden Ergebnis führen würde: Denn wenn der Entwurf so umgesetzt würde, dann wäre der im Strafgesetzbuch belassene Straftatbestand der illegalen grenzüberschreitenden Verbringung, was die Versuchs- und Vollendungszeitpunkte angeht, deutlich weniger streng als die Straftatbestände im Abfallverbringungsgesetz, obwohl der im Strafgesetzbuch verbleibende Straftatbe-

stand die besonders gravierenden Fälle erfasst, in denen Abfälle mit einem sehr hohen Gefährdungspotential – z.B. krebserzeugend, erbgutverändernd, explosionsgefährlich etc. (siehe die Auflistung in § 326 Abs. 1 StGB) – illegal verbracht werden.

3.

Keine Auslegungsschwierigkeiten bestehen – entgegen der Ansicht von Herrn Kropp (Gesetzesentwurf, S. 11) – im Übrigen auch hinsichtlich der Bestimmung des Begriffs der „nicht unerheblichen Menge“, der sich bereits in der entsprechenden Richtlinie 2008/99/EG vom 19.11.2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt findet (siehe dort Art. 3 c), deren Umsetzung § 326 Abs. 2 Nr. 1 StGB in seiner jetzigen Fassung dient.

Das Erfordernis einer nicht unerheblichen Menge soll Bagatelldaten vom Tatbestand ausnehmen. Solche Bagatellgrenzen finden sich schon aus verfassungsrechtlichen Gründen in zahlreichen Straftatbeständen. Beispielhaft genannt sei hier etwa § 248 a) StGB für Diebstähle und Unterschlagungen „geringwertiger Sachen“ auf den zahlreiche weitere Straftatbestände verweisen, wie z.B. § 257 Abs. 4 Satz 2 StGB, § 259 Abs. 2 StGB, § 263 Abs. 4 StGB, § 265 a) Abs. 3 StGB, § 266 Abs. 2 StGB sowie § 266 b) Abs. 2 StGB. Auch bei dem dort in Bezug genommenen Begriff der „Geringwertigkeit“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dieser Umstand führt indes nicht dazu, dass die Geringwertigkeitsklausel zu streichen wäre; vielmehr ist diese von der Rechtsprechung zu konkretisieren. Nichts anderes gilt für die Bagatellklausel in § 326 Abs. 2 Nr. 1 StGB.

Davon abgesehen haben wir die neue Linie der deutschen Politik dahingehend verstanden, dass bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht auf eine Verschärfung der Vorgaben aus EU-Richtlinie verzichtet werden soll. Die Richtlinie 2008/99/EG sieht eine solche Bagatellgrenze indes ausdrücklich vor. Daran sollte festgehalten werden.

4.

Kritisch sehen wir auch die Regelung über die Einziehung, also § 19 des Entwurfs. Diese erscheint uns zumindest in den Fällen zu weitgehend, in denen es sich um eine bloße Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 2 des Entwurfs i.V.m. Art. 2 Nr. 35 d) oder g) Ziffer iii) VO 1013/2006 handelt. Bei den dort erfassten Verstößen gegen lediglich formelle Vorgaben, insbesondere beim Ausfüllen des Versanddokuments nach Annex VII, erscheint bereits aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten, diese Formulare zu interpretieren, und den diesbezüglich erheblichen Unterschieden im behördlichen Vollzug, die Möglichkeit einer Einziehung nicht angemessen.

5.

Gemäß Art. 50 Abs. 4 c) VO 1013/2006 in der durch die VO 660/2014 geänderten Fassung können die an den Kontrollen beteiligten Behörden die Person, die die Verbringung veranlasst, auffordern, schriftliche Nachweise darüber zu erbringen, dass die Verbringung zur Verwertung bestimmter Abfälle der Grünen Liste im Einklang mit Art. 49 VO 1013/2006 erfolgt. Danach dürfen solchen Nachweise nicht nur von der vorläufigen, sondern auch von der nicht vorläufigen Ver-

wertungsanlage und, falls nötig, in einer von der zuständigen Behörde am Bestimmungsort bestätigten Fassung verlangt werden.

Die Beschaffung solcher Nachweise ist für die betroffenen Unternehmen mit einem hohen Aufwand verbunden. Das gilt angesichts der hochgradig unbestimmten materiellen Vorgaben in Art. 49 Abs. 2 VO 1013/2006 insbesondere bei dem Export grün gelisteter Sekundärrohstoffe in Nicht-EU-Staaten. Aber auch bei Verbringung innerhalb der EU führt dies zu einem erheblichen Mehraufwand.

Nicht zuletzt im Licht der Begründungserwägung 15 der Verordnung 1013/2006, wonach die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen der Grünen Liste lediglich ein Mindestmaß an Überwachung und Kontrolle unterliegen soll, wird dringend angeregt, in das Abfallverbringungsgesetz eine Regelung aufzunehmen, wonach diese Unterlagen – anders als das Versanddokument nach Anhang VII oder der Grüne Vertrag nach Art. 18 Abs. 2 VO 1013/2006 – nicht standardmäßig bei jeder Kontrolle verlangt werden können, sondern nur, wenn – entsprechend § 11 Abs. 3 des deutschen Abfallverbringungsgesetzes – „der Verdacht eines Verstoßes gegen die Bestimmungen der Verordnung 1013/2006 oder des Verbringungsgesetzes, insbesondere der Verdacht einer illegalen Verbringung, besteht.“ Andernfalls erodieren die „allgemeinen Informationspflichten“ sukzessive hin zu einem Notifizierungsverfahren.

EU-rechtlich wäre eine solche nationale Regelung zulässig. So heißt es in Begründungserwägung 6 zur Verordnung 660/2014:

„Solche Nachweise können auf Grundlage allgemeiner Vorschriften oder von Fall zu Fall verlangt werden.“

Eine solche allgemeine Vorschrift ist das Abfallverbringungsgesetz. Hier könnten also entsprechende Regelungen getroffen werden, wann und unter welchen Voraussetzungen die Vorlage solcher Nachweise verlangt werden kann.

6.

Eine deutliche Absage sollte das neue Abfallverbringungsgesetz der sog. Sitztheorie erteilen. Nach dieser Theorie, die den Streckenhandel mit Sekundärrohstoffen massiv beeinträchtigt, soll eine Verbringung nur zulässig sein, wenn der Veranlasser über einen Geschäftssitz im Versandstaat verfügt. Diese Theorie findet in der Verordnung 1013/2006 keine Stütze, worauf auch die EU-Kommission wiederholt hingewiesen hat (vgl. dazu z.B. die Berichte der deutschen Delegation über die Anlaufstellensitzungen vom 18./19.09.2008). Zumindest im Zusammenhang mit Art. 18 Abs. 1 a) VO 1013/2006 wird dem Erfordernis, wonach der Veranlasser der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegen muss, bereits dann Rechnung getragen, wenn die zuständige Behörde des Versandstaates an diese Person Verwaltungsakte richten kann. Bei in Deutschland beginnenden Abfallverbringungen können deutschen Behörden gegenüber Veranlassern auch dann Verwaltungsakte erlassen, wenn diese Personen in Deutschland keinen Sitz oder keine

eingetragene Geschäftsadresse (Niederlassung) haben (ausführlich dazu z.B. der Aufsatz von Herrn Regierungsdirektor Tilman Rogusch-Sießmayr, AbfallR 2012, 56 ff.).

7.

Klargestellt werden sollte schließlich, dass das Versanddokument nach Anhang VII nicht im Original mitzuführen ist, sondern eine Kopie ausreicht. Von den meisten Vollzugsbehörden wird diese Auffassung ohnehin vertreten; vereinzelt werden nunmehr Fälle bekannt, in denen behördlicherseits wieder gegenteilige Forderungen erhoben werden. Das gibt Anlass zu einer Klarstellung, da die VO 1013/2006 dazu selbst keine klare Aussage trifft.

In der Sache dürften letztlich Sinn und Zweck des Art. 18 VO 1013/2006 entscheidend sein, der vorschreibt, dass bestimmte „Informationen“ mitzuführen sind. Im Vordergrund steht damit die Information und nicht die Form. Dementsprechend ist der Vordruck in Anhang VII auch mit dem Titel „mitzuführende Informationen“ überschrieben.

Hinzu kommt, dass unter praktischen Gesichtspunkten das Mitführen des Originaldokuments in bestimmten Konstellationen zu praktisch nicht auflösbaren Schwierigkeiten führt. So werden insbesondere Sekundärrohstoffe in großem Umfang über Strecke gehandelt; sie zirkulieren grenzüberschreitend direkt zwischen Erzeuger und Verwertungsbetrieben, ohne dass der Veranlasser der Verbringung (in diesem Fall ein Händler) physischen Kontakt mit den Stoffen hat. Die Fahrer der Transportunternehmen erhalten ihre Abholaufträge einschließlich des Versanddokuments vom Händler bzw. dem von diesem beauftragten Transportunternehmen oft erst unterwegs per Fax direkt ins Fahrzeug oder an Raststätten. Die Übermittlung des Originaldokuments erfordert in diesen Fällen zeit- und ggfls. kostenrelevante Vorlaufzeiten, ohne den Informationsgehalt des Versanddokuments und damit die ihm zgedachte Überwachungs- und Kontrollfunktion zu steigern. Probleme ergeben sich auch bei Schifflieferungen aus Drittstaaten, wie z.B. China oder den USA. Wird hier auf der Mitführung des Originaldokuments bestanden, müsste das von einem in der EU-ansässigen Veranlasser unterzeichnete Dokument vorab per Kurier übermittelt werden, damit es dann bei Ankunft der Abfälle in einem EU-Binnenhafen im Original zur Verfügung steht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rainer Cosson
Hauptgeschäftsführer