



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

# 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	Marktmanente 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 Umwelt- fragen (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 Zusammen- arbeit . . . . .	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 Verbringungszwecks . . . . .	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: Nichtigklärung 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	Problembereiche . . . . .	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 Schadensbeifferung . . . . .	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	Schlussenteil – 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