

DUH-Hintergrund

Hamburg – Das Tor zur Welt für illegale Abfallexporte?

Teil 1

Wie sich die Hansestadt ihrer Verantwortung zu entledigen versucht

Damals

Dubiose und illegale Abfallgeschäfte bestimmten in den 1980er Jahren immer wieder die Schlagzeilen. Die Verschiebung von Abfällen aus Deutschland und anderen Industriestaaten in Entwicklungs- und Schwellenländer war an der Tagesordnung - profitträchtig für die Exporteure aus den Industrieländern, oftmals dramatisch für die Gesundheit der Menschen und die Umwelt in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Lange Zeit fehlte es an internationalen Regelungen und Kontrollen, um solche Müll-Machenschaften wirksam unterbinden zu können. Erst 1992 reagierte die internationale Staatengemeinschaft: Das *Baseler Übereinkommen* über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung trat in Kraft. Eine auch für die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar verbindliche Umsetzung des Baseler Übereinkommens erfolgte 1993 durch die *EU-Abfallverbringungsverordnung* (Verordnung (EWG) Nr. 259/93). Ergänzende Bestimmungen für die Bundesrepublik Deutschland sieht das *Abfallverbringungsgesetz* von 1994 vor. Mit dem *Elektro- und Elektronikgerätegesetz* (ElektroG) vom März 2006 sind zudem die Gerätehersteller in der Verantwortung, Elektro- und Elektronik-Altgeräte umweltgerecht zu verwerten und zu entsorgen. Denn der in den Industrieländern - in immer größerem Umfang - anfallende Elektroschrott enthält zum Teil erhebliche Mengen umwelt- und gesundheitsgefährdender Schadstoffe, wie z.B. Schwermetalle, FCKW und Asbest.

Vor diesem Hintergrund sollten Berichte über illegale Abfallgeschäfte eigentlich der Vergangenheit angehören.

Und die Realität heute?

Mit dem Baseler Übereinkommen, der EU-Abfallverbringungsverordnung und den ergänzenden nationalen Vorgaben stehen grundsätzlich wirksame Vorgaben und Instrumente zur Verhinderung illegaler Abfallexporte zur Verfügung. Baseler Übereinkommen und EU-Abfallverbringungsverordnung enthalten ein ausdrückliches Verbot der Ausfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in Drittländer, um die

Umwelt in diesen Ländern zu schützen.¹ Die am 15. Juli 2006 in Kraft getretene und ab 12. Juli 2007 geltende neue Fassung der EU-Abfallverbringungsverordnung, Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, führt dieses Exportverbot fort.

Allen genannten Regelungen liegt das Verursacherprinzip zugrunde. Maßgeblich verantwortlich für die Verhinderung illegaler Abfallexporte – schon aus der Natur der Sache heraus – ist also der Versandstaat, d.h. das Ursprungsland hat dafür zu sorgen, dass Abfallexporte nicht zu Gesundheits- und Umweltbelastungen in den Empfängerländern führen.

Nur: die besten Gesetze helfen nichts, wenn sie nicht vollzogen werden.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) hatte Hinweise erhalten, wonach Elektroaltgeräte rechtswidrig nicht als Abfall, sondern als Handelsware deklariert, sodann mehr oder weniger regelmäßig über den Hamburger Hafen die Bundesrepublik Deutschland verlassen und in afrikanischen oder asiatischen Ländern unter in der EU nicht zulässigen Bedingungen „aufgearbeitet“ bzw. „entsorgt“ würden – mit entsprechenden Folgen für die Menschen und die Umwelt in den Empfängerstaaten. Diesen Hinweisen ist die DUH nachgegangen. Bei ihren Recherchen im Hamburger Hafen stieß die DUH unter anderem auf Container, die mit Computerbildschirmen und Fernsehern gefüllt waren - verschifft werden sollten sie nach Vietnam bzw. Usbekistan. Beim Öffnen der Container fielen die ersten Geräte bereits heraus, Schutzverpackungen gab es nicht, ebenso wenig fand sich an irgendeinem Gerät ein Nachweis über dessen Funktionsfähigkeit. Während die vordersten Geräte zum Teil noch über Signalkabel verfügten, fehlten diese ab der zweiten Reihe nahezu ausnahmslos. Die Kabel waren offensichtlich abgeschnitten.

Weiter befanden sich im Hamburger Hafen in zur Verschiffung nach Afrika bereitstehenden Pkw und Kleinbussen in großer Anzahl diverse alte Elektrogeräte, insbesondere auch Kühlschränke, die möglicherweise auch FCKW enthielten.

Die gesetzlichen Bestimmungen sehen – wie dargestellt – vor, dass die jeweils zuständigen Behörden des Versandstaates maßgeblich verantwortlich sind für Kontrolle und Einhaltung des Ausfuhrverbotes. Zuständige Behörde für die grenzüberschreitende Abfallverbringung ist nach dem Abfallverbringungsgesetz in Hamburg die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) der Freien und Hansestadt Hamburg. Zumindest stichprobenartige Untersuchungen von Containern mit gebrauchten Elektrogeräten erfolgen im Hamburger Hafen durch Zoll und Wasserschutzpolizei. Sofern sich sodann der Wasserschutzpolizei der Verdacht aufdrängt, dass Geräte u.U. fälschlicherweise als Handelsware zum Export deklariert sind, es sich tatsächlich aber um Abfall handeln könnte, wird die BSU entsprechend informiert. So auch im vorliegenden Fall. Die genannten Container standen daraufhin zwei Wochen im Hafen. Dann wurden sie „problemlos“ nach Vietnam und Usbekistan

¹ So explizit z.B. die Erwägungsgründe von Baseler Übereinkommen und EU-Abfallverbringungsverordnung. Ausnahmen vom Ausfuhrverbot gelten allenfalls für Ausfuhren in EFTA-Länder.

verschifft. Die BSU unternahm nichts. Ebenso gingen die Pkw und Kleinbusse mit ihren diversen Inhalten auf Seereise von Hamburg nach Togo, Nigeria und in andere afrikanische Länder.

Abfall oder Handelsware?

Handelt es sich bei den von der DUH im Hamburger Hafen vorgefundenen Elektrogeräten um Abfall oder Handelsware? Hätte die BSU nach Baseler Übereinkommen, EU-Abfallverbringungsverordnung und Abfallverbringungsgesetz einschreiten müssen oder durfte und darf sie auch künftig - in ähnlich gelagerten Fällen - untätig bleiben?

Für die Unterscheidung zwischen Abfall und Handelsware sind auf Gemeinschaftsebene als Anwendungs- und Interpretationshilfe für die EU-Abfallverbringungsverordnung die *Guidelines „Shipments of Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)“* erarbeitet worden. Zwar handelt es sich bei den Guidelines nicht um förmlich verabschiedete Gesetze. Gleichwohl sind sie keineswegs bedeutungslos. Im Gegenteil. Guidelines sind ein offizielles Instrumentarium der EU, in welchem sich der jeweilige Stand der Erkenntnisse widerspiegelt, an dem sich die zuständigen Behörden orientieren sollen. Guidelines geben das gemeinsame Verständnis aller Mitgliedstaaten der EU, also auch der Bundesrepublik Deutschland, wieder. So auch hier. Die Guidelines „Shipments of Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)“ gelten seit dem 15. März 2007.

Lässt sich trotz der in den Guidelines aufgeführten Unterscheidungskriterien die Abfall- oder aber Handelswareneigenschaft von gebrauchten Elektrogeräten nicht sicher klären, so gehen die Guidelines vor dem Hintergrund des Vorsorge- und Verursacherprinzips zutreffend davon aus, dass die Geräte im Zweifel so behandelt werden sollen, als wären sie Altgeräte und damit (gefährlicher) Abfall.

Was und wie ist zu prüfen?

Behauptet ein Exporteur, dass es sich bei den gebrauchten Elektrogeräten nicht um Elektro-Altgeräte, sondern um Handelsware handle, fordern die Guidelines hierfür klare Belege, und zwar:

- eine Kopie der Rechnung und des Vertrages über die Veräußerung bzw. den Eigentumsübergang in Bezug auf die Elektrogeräte, worin festgestellt wird, dass die Geräte für die direkte Wiederverwendung vorgesehen und voll funktionstüchtig sind,
- einen Bewertungs-/Prüfungsnachweis in Form einer Kopie der Unterlagen (Prüfbescheinigung – Nachweis der Funktionsfähigkeit) zu *jedem* Packstück innerhalb der Sendung sowie ein Protokoll mit allen Angaben zu den Unterlagen,

- eine Erklärung des Besitzers, der den Transport der Elektrogeräte veranlasst, wonach es sich bei keinem der Geräte in der Sendung um Abfall gemäß der EU-Abfallrahmenrichtlinie handelt, und
- eine ausreichende Verpackung, um die Geräte während der Beförderung sowie des Ein- und Ausladens vor Beschädigung zu schützen.

Danach gelten gebrauchte Elektrogeräte üblicherweise als Abfall, wenn

- das Produkt unvollständig ist, d.h. wesentliche Teile fehlen,
- das Produkt physische Schäden aufweist, die seine Funktionsfähigkeit oder Sicherheit gemäß Festlegungen in einschlägigen Normen beeinträchtigen (die Guidelines nennen als Beispiel unter anderem abgeschnittene Signal- (Eingangs-) Kabel),
- die Verpackung zum Schutz der Geräte vor Beschädigung während der Beförderung sowie des Ein- und Ausladens nicht ausreicht,
- das äußere Erscheinungsbild allgemein einen abgenutzten oder beschädigten Eindruck vermittelt und damit die Marktfähigkeit des oder der Geräte verändert
- die Geräte solche Bestandteile aufweisen, die aufgrund Gemeinschaftsrechts oder nationalen Rechts zu entledigen oder verboten sind (z.B Asbest, PCB, FCKW),
- die gebrauchten Elektrogeräte zur Beseitigung oder Verwertung und nicht zur Wiederverwendung bestimmt sind,
- für die Elektrogeräte kein regulärer Markt vorhanden ist,
- es sich um alte und veraltete Elektrogeräte handelt, die zur Ausschlichtung bestimmt sind (zur Gewinnung von Ersatzteilen).

Vor jedem grenzüberschreitenden Transport von gebrauchten Elektrogeräten muss der Besitzer in der Lage sein, gegenüber den betreffenden staatlichen Stellen Angaben zu machen, die die Einhaltung der obigen Kriterien nachweisen. Die Nichteinhaltung dieser Kriterien zeigt den betreffenden Stellen grundsätzlich an, dass es sich um Elektro-Altgeräte handelt, weshalb in solchen Fällen aus Vorsorgegründen im Zweifel zu Gunsten des Umweltschutzes entschieden wird. Bereits die Feststellung einer dürrtigen Verpackung sollte, so die Guidelines ausdrücklich weiter, die Vollzugsbehörden zu weiteren Erkundungen veranlassen.

Bei Fehlen einer ausreichenden Dokumentation und Verpackung gehen die Guidelines nicht nur von einem Altgerät und damit Abfall aus. Sie gehen in derartigen Fällen vielmehr zugleich davon aus, dass es sich um *gefährliche Abfälle* handelt und

dass somit bei Fehlen einer den Vorschriften der EU-Abfallverbringungsverordnung entsprechenden Notifizierung der Versuch einer *illegale Abfallverbringung* vorliegt.

Und Hamburg?

Die DUH hat sich an den Senator für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt gewandt und ihre Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorgaben vorgetragen. Zwar verweist die BSU in ihrer Antwort vom 1. Juni 2007 an die DUH auch auf die Guidelines „Shipments of Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)“. Wie die BSU indes den geschilderten Sachverhalt unter die dargestellten Kriterien der Guidelines subsumiert, ist schwer nachvollziehbar. Und auf welcher, insbesondere in Anbetracht der tatsächlich vorgefundenen Situation im Hamburger Hafen, Grundlage die BSU als zuständige Behörde über die Frage der Abfall- oder Handelswareneigenschaft entscheidet und jegliche eigene (weitere) Aufklärung unterlässt, ist mehr als verwunderlich. Konkret heißt es in dem Schreiben der BSU an die DUH:

„Bei den in Ihrem Schreiben erwähnten Containern mit Computerbildschirmen und Fernsehern, die nach Usbekistan und Vietnam verschifft wurden, lag folgender Sachverhalt vor:

Es wurden gemäß den oben genannten Kriterien [die Guidelines, die Verf.] Erklärungen über die Funktionsprüfung der gepackten Geräte einschließlich einer Fotodokumentation der Prüfstation vorgelegt. Darüber hinaus erhielten wir eine Bestätigung der Empfänger über die Weiterverwendung der gebrauchten Geräte. Damit handelte es sich nicht um Abfall, sondern um Handelsware.“

Und weiter:

„Für den Export von gebrauchten Kraftfahrzeugen sind für die Vollzugsbehörden im Hamburger Hafen ebenfalls Regelungen getroffen worden. Wie Sie in Ihrem Schreiben darstellen, sind diese Fahrzeuge teilweise mit anderen gebrauchten Gütern beladen, um den freien Stauraum zu nutzen. Sollten illegale Beiladungen – z.B. FCKW-haltige Kühlgeräte – festgestellt werden, wird der Zoll oder die Polizei einschreiten.

...

Selbstverständlich ist mir und meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewusst, dass nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass als Ware ausgeführte gebrauchte Elektro- und Elektronikgeräte sowie Fahrzeuge dennoch im Empfängerland im Einzelfall nicht wie vorgesehen weiterverwendet, sondern zum Beispiel ausgeschlachtet werden. Weder das Abfallverbringungsrecht noch das Handelsrecht können eventuell negative Auswirkungen verhindern. Unerwünschte Abfallimporte und fragwürdige

Abfallbehandlungen können letztendlich nur von den Empfängerländern unterbunden werden.“

Nicht wir, nicht hier, nicht jetzt. Die BSU scheint die Zuständigkeit der Versandstaaten allgemein und ihre eigene Verantwortlichkeit im Besonderen nach Baseler Übereinkommen und EU-Abfallverbringungsverordnung zur Verhinderung illegaler Abfallexporte grundlegend missverstanden zu haben oder missverstehen zu wollen. Anders lassen sich die zitierten Ausführungen kaum deuten. Denn selbstverständlich und gerade dafür haben die zuständigen deutschen Behörden Sorge zu tragen, dass Afrika und Asien nicht zur Müllkippe von Deutschland und Europa werden.

Dass die BSU die DUH vor diesem Hintergrund übrigens noch auffordert, die DUH möge sich in den Empfängerländern dafür einsetzen, dass dort unerwünschte Importe von gebrauchten Gütern unterbunden würden, wobei aber die dortige Bevölkerung nicht von der Möglichkeit, gebrauchte Elektrogeräte nutzen zu können, abzuschneiden sei, kann denn eigentlich nur noch als zynisch bezeichnet werden.

Berlin, 20. Juni 2007

Dr. Cornelia Ziehm, Leiterin Recht und Verbraucherschutz der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel.: 030 258986 0