

Stellungnahme

zum Entwurf eines Ausgangsstoffgesetzes
(Gesetzentwurf der Bundesregierung)

Stand: 01.10.2020



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland unterstützt das Ziel, den Missbrauch von bestimmten Stoffen und Produkten für die Herstellung von Explosivstoffen und ggfs. zur Ausübung von Anschlägen weitestgehend zu verhindern. Der HDE und die Unternehmen des Einzelhandels haben in der Vergangenheit bereits Maßnahmen getroffen, um mögliche verdächtige Transaktionen zu erkennen und den Sicherheitsbehörden zu melden. Der Entwurf für ein Ausgangsstoffgesetz soll nun nationale Regelungen für die Durchführung der Explosivgrundstoffverordnung schaffen. Bei einigen Vorschriften schlagen wir im Folgenden Änderungen vor.

II. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen

1. Zuständigkeit der Kontaktstellen für die Meldung von verdächtigen Transaktionen, § 3

§ 3 Abs. 2 regelt die Zuständigkeit der Kontaktstellen der Länder für die Meldung von verdächtigen Transaktionen nach Art. 9 Abs. 4 der Explosivgrundstoffverordnung. Danach ist grundsätzlich die Kontaktstelle des Landes zuständig, in dem der Wirtschaftsteilnehmer seinen Geschäftssitz hat. Für Online-Marktplätze wird eine abweichende Regelung getroffen, nach der die Kontaktstelle des Landes zuständig sein soll, in dem die vom Besteller angegebene Lieferadresse liegt. Bei ausländischen Lieferadressen soll die Zuständigkeit wiederum auch für Online-Marktplätze bei der Behörde am Geschäftssitz des Unternehmens liegen.

Wir halten die vorgeschlagene Regelung für zu kompliziert und plädieren dafür, dass eine Meldung immer gegenüber der Kontaktstelle am Geschäftssitz des Unternehmens möglich sein sollte.

Hierfür spricht, dass von den Unternehmen ein sehr schnelles Handeln gefordert wird. Dies lässt sich leichter erreichen, wenn es für alle Meldungen von verdächtigen Transaktionen einen Ansprechpartner gibt und nicht erst die richtige Kontaktstelle ermittelt werden muss. Außerdem sinkt auch die Hemmschwelle für Mitarbeiter, bei der Kontaktstelle nachzufragen, wenn nicht eindeutig ist, ob eine Transaktion verdächtig sein könnte.

Nach der aktuellen Regelung würden im Online-Geschäft die behördlichen Zuständigkeiten für Meldungen bei eigenen Angeboten und bei Marktplatzangeboten auseinanderfallen. Während für eigene Angebote die Kontaktstelle am Geschäftssitz zuständig wäre, müsste für



Meldungen bei Marktplatzangeboten die Kontaktstelle an der Lieferadresse des Bestellers kontaktiert werden. Das ist unserer Einschätzung nach nicht praktikabel und stellt eine wahrscheinliche Fehlerquelle bei der Meldung von verdächtigen Transaktionen dar. Da die Grenzen von Online-Shops und Marktplätzen zunehmend verschwinden und immer mehr Shopbetreiber auch Angebote von Drittanbietern in ihren Onlineshop aufnehmen, wird die Bedeutung von Marktplatzangeboten voraussichtlich weiter steigen.

Nicht zuletzt bestehen in Konten bei Onlineshops oft mehrere Lieferadressen. Wenn ein Ankaufversuch von Explosivgrundstoffen unter Auswahl verschiedener Lieferadressen erfolgt, wäre nach der aktuellen Regelung möglicherweise eine Meldung an verschiedene Kontaktstellen erforderlich, obwohl es sich um denselben Lebenssachverhalt handelt.

Unserer Ansicht nach sollte die Meldung einer verdächtigen Transaktion schon unter dem Gesichtspunkt der möglicherweise bestehenden Gefahrenlage sehr einfach und immer gegenüber derselben Kontaktstelle vorzunehmen sein. Eine eventuelle Weiterleitung der Informationen sollte erforderlichenfalls durch die Behörden erfolgen, die im Umgang damit deutlich routinierter sind als die Mitarbeiter der Handelsunternehmen.

2. Befugnis zur Einsichtnahme in geschäftliche Unterlagen (§ 6 Abs. 2)

§ 6 Abs. 2 Nr. 3 sieht vor, dass die Inspektionsbehörden Geschäftsräume betreten und Einsicht in geschäftliche Unterlagen nehmen können. Wir halten diese Befugnis für sehr weitreichend. In anderen Bereichen der Marktüberwachung wie im gesamten Produktsicherheitsrecht ist es üblich, dass Informationen und Unterlagen von Wirtschaftsakteuren auf Verlangen der Behörden zur Verfügung zu stellen sind, so z. B. § 16k SprengG für Explosivstoffe und pyrotechnische Gegenstände.

Da es sich bei den Befugnissen der Inspektionsbehörden nach § 6 nicht um Maßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr handelt, sondern um eine klassische Marktüberwachungstätigkeit, halten wir es für richtig, sich insoweit an den üblichen Befugnissen der Marktüberwachungsbehörden zu orientieren.

3. Angabe von E-Mail-Adresse und Telefonnummer (§ 7 S. 1 Nr. 1)

Nach § 7 S. 1 Nr. 1 sollen u. a. Wirtschaftsteilnehmer und Online-Marktplätze verpflichtet sein, Kontaktangaben einschließlich einer E-Mail-Adresse sowie einer Telefonnummer für die Inspektionsbehörden jederzeit einsehbar zu halten.



Aus unserer Sicht ist nach der Formulierung nicht klar, was von Wirtschaftsakteuren, Online-Marktplätzen und gewerblichen Verwendern verlangt wird. Sollte gemeint sein, dass die genannten Kontaktdaten auf einer Internetseite zur Verfügung zu stellen sind, sprechen wir uns ausdrücklich gegen eine solche Regelung aus.

Nach wie vor verfügt nicht jeder Wirtschaftsakteur oder gewerbliche Verwender über eine Internetseite. Auch wenn eine eigene Internetseite vorhanden ist, ist die Angabe der Telefonnummer im Impressum nicht immer erforderlich, weil nach der Rechtsprechung des EuGH der Unternehmer entscheidet, welchen Kommunikationskanal er für den Kontakt mit Verbrauchern zur Verfügung stellt.

Wenn nun wegen § 7 S. 1 Nr. 1 eine Telefonnummer im Impressum der Internetseite eines Wirtschaftsakteurs oder Online-Marktplatzes veröffentlicht werden müsste, würde diese in der Praxis – selbst bei entsprechender Kennzeichnung – auch für viele andere Anfragen genutzt, so dass bei größeren Unternehmen eine umfangreiche Infrastruktur zur Bearbeitung des Anrufaufkommens eingerichtet werden müsste.

Uns ist nicht bekannt, dass Marktüberwachungsbehörden generell Probleme haben, Unternehmen im Wege der Fernkommunikation zu erreichen. Unseren Informationen nach arbeiten Handelsunternehmen und Marktplätze mit den Marktüberwachungsbehörden problemlos zusammen, auch wenn die Kommunikation ausschließlich über Email erfolgt.

Wir bitten daher, von der vorgeschlagenen Regelung Abstand zu nehmen und auf eine neue Informationspflicht für Unternehmen auf der Internetseite zu verzichten.

4. Strafvorschriften, § 12

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 soll die Abgabe eines beschränkten Ausgangsstoffes an Mitglieder der Allgemeinheit strafbar sein und eine Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren oder eine Geldstrafe nach sich ziehen. Abs. 3 enthält einen Qualifikationstatbestand. Für den Fall, dass der Täter gewerbmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, soll keine Geldstrafe mehr verhängt werden können, sondern nur noch eine Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten und fünf Jahren.

Unserer Ansicht nach ist die Strafandrohung erheblich zu hoch:

Unter die beschränkten Ausgangsstoffe der Verordnung fallen teilweise Produkte, die bis vor kurzem noch legal an Mitglieder der Allgemeinheit abgegeben werden durften und auch aktuell bis zum Inkrafttreten der neuen Verordnung noch legal an Mitglieder der Allgemeinheit abgegeben werden dürfen.



So wurde beispielsweise im Jahr 2017 eine nationale Ausnahmegesetzgebung in der Chemikalienverbotverordnung, die die Abgabe von Wasserstoffperoxid mit einer Konzentration von mehr als 12 % bis 35 % erlaubte, kurzfristig auf Verlangen des Bundesrates gestrichen. Dadurch erlangte das von der EU-Verordnung vorgesehene Abgabeverbot an Mitglieder der Allgemeinheit für Wasserstoffperoxid in der entsprechenden Konzentration erstmals Geltung und bestimmte Reinigungs- und Desinfektionsmittel (beispielsweise für Pools und Aquarien) durften innerhalb einer sehr kurzen Frist nicht mehr an Mitglieder der Allgemeinheit abgegeben werden.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Explosivgrundstoffverordnung wird Schwefelsäure mit einer Konzentration von mehr als 15 % für die Abgabe an Mitglieder der Allgemeinheit verboten und damit von Anhang II nach Anhang I hochgestuft. Wer als Wirtschaftsteilnehmer diese Änderung nicht kennt, könnte ab dem 01.02.2021 unmittelbar mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten bestraft werden, wenn er noch Autobatteriesäure an ein Mitglied der Allgemeinheit abgibt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Anhänge nach Art. 15 und 16 der Verordnung durch delegierte Rechtsakte geändert werden können. Diese Ermächtigung erfasst auch die Änderung der Grenzwerte der Stoffe des Anhangs I. Dadurch kann es auch auf diesem Wege zu Änderungen in der Liste der beschränkten Ausgangsstoffe der Verordnung kommen, die nicht gleich jedem bekannt sind.

Jede Änderung der Anhänge, etwa durch die Aufnahme eines neuen Stoffs, durch die Änderung der Konzentrationsgrenzwerte in Anhang I oder durch die Hochstufung eines Stoffs von Anhang II zu Anhang I, würde zu unverhältnismäßigen strafrechtlichen Risiken für Einzelhändler führen. Denn wenn sie von der Änderung der Anhänge nicht rechtzeitig Kenntnis erlangen und infolgedessen ein Produkt, das dann als beschränkter Ausgangsstoff gilt, über das Inkrafttreten der Änderung hinaus weiter anbieten, droht ihnen dem Gesetzentwurf zufolge unmittelbar eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten.

Die Qualifikation der gewerbsmäßigen Begehung ist unserer Einschätzung nach ungeeignet, weil einige der erfassten Produkte typischerweise bis kurz vor Inkrafttreten der Änderungen gewerblich abgegeben wurden und auch danach an andere Wirtschaftsteilnehmer und gewerbliche Anwender weiterhin gewerblich abgegeben werden dürfen. In einer gewerblichen Bereitstellung an sich liegt daher in der Regel kein zusätzlicher Unrechtsgehalt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Strafandrohung des Abs. 3 ist nur geringfügig unter der Schwelle zum Verbrechen (ab einem Jahr Mindestfreiheitsstrafe) angesiedelt. Sie liegt nur geringfügig unter der des § 308 StGB für das Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion unter Gefährdung von Leib oder Leben eines anderen Menschen oder von fremden Sachen mit bedeutendem Wert. Die Strafandrohung berücksichtigt nicht, dass die erfassten Produkte



grundsätzlich für einen anderen, legalen Zweck bestimmt und nicht generell verboten sind. Wenn Käufer die Produkte für die illegale Herstellung von Sprengstoff oder die Begehung von Anschlägen missbrauchen, darf der Verkäufer nicht annähernd so bestraft werden, wie derjenige, der das Produkt zur Begehung einer Straftat missbraucht.

Unserer Einschätzung nach stehen die Strafandrohungen des § 12 daher nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Unrechtsgehalt der von dem Tatbestand und der Qualifikation erfassten Fälle und sollten erheblich reduziert werden. Die Qualifikation des Abs. 3, insbesondere die Variante der gewerbsmäßigen Begehung, sollte entfallen.

5. Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 13 Abs. 1 Nr.1

Der HDE begrüßt die Pflicht zur Unterrichtung der nachfolgenden Wirtschaftsteilnehmer in der Lieferkette nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung. Es kann allerdings Fälle geben, in denen ein Wirtschaftsakteur nicht erkennen kann, dass es sich bei dem Kunden um einen anderen Wirtschaftsakteur handelt. Dies ist der Fall, wenn dieser wie ein Verbraucher im Einzelhandelsgeschäft einkauft, die erworbenen Produkte jedoch später einem Mitglied der Allgemeinheit bereitstellt. Im Einzelhandel ist unserer Auffassung nach grundsätzlich davon auszugehen, dass die Kunden Verbraucher sind, so dass keine Sorgfaltspflichtverletzung mit der Folge einer fahrlässigen Verwirklichung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes vorliegt, wenn der Abnehmer nicht ausdrücklich als Wirtschaftsakteur auftritt.

Gleichwohl plädieren wir zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit für eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Begründung.

6. Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 13 Abs. 1 Nr.5

Nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs soll es eine Ordnungswidrigkeit sein, wenn die Meldung einer verdächtigen Transaktion oder eines Abhandenkommens nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfolgt. Nach Abs. 2 ist wie bei den anderen Ordnungswidrigkeiten des § 13 eine Geldbuße bis zu 50.000 € vorgesehen.

Unserer Ansicht nach belastet die Höhe der Bußgeldandrohung die Mitarbeiter der Unternehmen unverhältnismäßig. Gerade verdächtige Transaktionen müssen von den Mitarbeitern im Einzelhandel zunächst erkannt werden. Wir haben bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass hierfür gerade im Einzelhandel nur wenige Verdachtskriterien in Betracht kommen.



Zudem könnte die Bußgeldandrohung zur Folge haben, dass eine zunächst unterbliebene oder unvollständige Meldung später aus Angst vor einem hohen Bußgeld nicht nachgeholt oder ergänzt wird.

Wir plädieren daher dafür, die Bußgeldandrohung insbesondere für diesen Ordnungswidrigkeitstatbestand abzusenken und zudem einen Anreiz für ein eventuelles Nachholen der Meldung vorzusehen.

7. Verordnungsermächtigung für Regelungen zur Übermittlung der Meldung und zum Online-Meldeportal, § 15

Der HDE begrüßt grundsätzlich, dass bundesweit einheitliche Maßgaben für die Übermittlung der Meldung von verdächtigen Transaktionen oder Diebstahl angestrebt werden. Dies erleichtert den bundesweit tätigen Handelsunternehmen die Übermittlung von Meldungen. Auch die Einrichtung eines zentralen, bundeseinheitlichen Onlineportals wird sehr begrüßt. Damit würde die komplizierte Zuständigkeitsverteilung nach § 3 für die meldenden Unternehmen abgemildert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass für Meldungen von verdächtigen Transaktionen ein gemeinsames Portal besteht, das für den stationären Handel sowie für Onlineangebote in eigenen Online-Shops und auch für Online-Marktplätze gleichermaßen genutzt werden kann. Zudem sollte die Nutzung möglichst einfach sein und beispielsweise die Auswahl der zuständigen Behörde anhand der Angaben automatisch erfolgen.

III. Fazit

Zusammenfassend schlagen wir folgende Änderungen an dem Gesetzentwurf vor:

- Die Zuständigkeitsregelung für die Meldung von verdächtigen Transaktionen nach § 3 ist unserer Auffassung nach zu kompliziert. Eine Meldung sollte einheitlich bei der Kontaktstelle am Geschäftssitz des Unternehmens möglich sein.
- Die Befugnis zur Einsichtnahme in geschäftliche Unterlagen nach § 6 Abs. 2 sollte – wie in anderen Bereichen der Marktüberwachung üblich – durch die Pflicht der Wirtschaftsakteure ersetzt werden, Unterlagen und Informationen auf Verlangen der Behörden zur Verfügung zu stellen.
- Die Pflicht für Wirtschaftsakteure, die Kontaktdaten inklusive der E-Mail-Adresse und der Telefonnummer jederzeit einsehbar zu halten, ist unklar und zum Teil nur sehr aufwendig umzusetzen. Wir halten sie auch nicht für erforderlich, so dass sie ersatzlos entfallen sollte.



- Die Strafandrohung des § 12 Abs. 1 sollte deutlich reduziert werden. Die Qualifikation des Abs. 3, insbesondere der Qualifikationstatbestand des gewerbsmäßigen Handelns, sollte gestrichen werden.
- Zum Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 13 Abs. 1 Nr. 1 sollte klargestellt werden, dass in Einzelhandel grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die Kunden Verbraucher sind, so dass keine Sorgfaltspflichtverletzung mit der Folge einer fahrlässigen Verwirklichung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes vorliegt, wenn ein Abnehmer nicht ausdrücklich als Wirtschaftsakteur auftritt.
- Beim Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 13 Abs. 1 Nr. 5 sollte die Bußgeldandrohung abgesenkt und zudem ein Anreiz für ein eventuelles Nachholen der Meldung vorgesehen werden.
- Die Verordnungsermächtigung des § 15 für bundeseinheitliche Vorgaben für die Meldung von verdächtigen Transaktionen und die Errichtung eines bundeseinheitlichen Online-Meldeportals werden begrüßt.