

## Information 102



**> WAS TUN GEGEN FEHLWÜRFE?**

# Abfalltrennung für Profis



## Gewerbeabfallverordnung Praxiskommentar

Von Dr. jur. Jean Doumet  
und Dr. jur. Holger Thärichen

2., völlig neu bearbeitete und wesentlich  
erweiterte Auflage 2021, XVIII, 509 Seiten,  
€ (D) 58,-. ISBN 978-3-503-19441-4

eBook: € (D) 52,90. ISBN 978-3-503-19442-1

Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Band 133

Online informieren und bestellen:

 [www.ESV.info/19441](http://www.ESV.info/19441)

Diese Kommentierung wurde von zwei führenden Experten erarbeitet, die aus unterschiedlichen Perspektiven – Ministerialverwaltung bzw. kommunaler Wirtschaftsverband – eng an der Entstehung der Verordnung beteiligt waren. Wertvolle Anwendungshilfen und wichtige Zusatzmaterialien machen das Werk für Sie zum rundum praktischen und unverzichtbaren Hilfsmittel in allen Fragen der Entsorgung gewerblicher Siedlungsabfälle und von Bau- und Abbruchabfällen.

Bereits eingearbeitet sind: die Änderung der Gewerbeabfallverordnung vom 23. 10. 2020 sowie die Urteile des VG Leipzig vom 20.05.2020 (1 K 359/19) und des VG Augsburg vom 29.06.2020 (Au 9 K 18.1776).

### Alles in einem Band:

- ▶ umfassende, ausführliche und aktuelle Kommentierung der GewAbfV 2017
- ▶ vollständige Berücksichtigung und Einarbeitung der Vollzugshinweise der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA M 34 von 2019)
- ▶ amtliche Verordnungsbegründung
- ▶ Erörterung aller wesentlichen Streitpunkte und Anwendungsprobleme unter intensiver Auswertung der Rechtsprechung

### Besonders praxisrelevante Schwerpunkte:

- ▶ die höchst umstrittene Abgrenzung von kommunalem und privatwirtschaftlichem Zuständigkeitsbereich
- ▶ die Regelungen zur Getrennsammlung, zur Vorbehandlung von Abfallgemischen, die neue Getrennsammlungsquote und ihre Rechtswirkungen
- ▶ eine sorgfältige Analyse, wer nach den einzelnen Bestimmungen „Abfallerzeuger“ bzw. „Abfallbesitzer“ ist

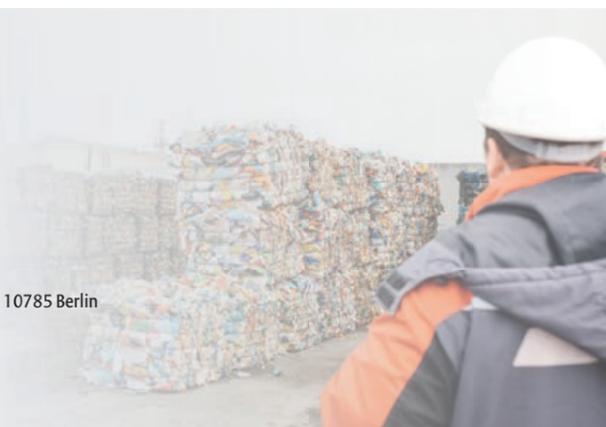
## INHALT

<b>Vorwort</b>		<b>5</b>
<b>01</b>	<b>Einleitung und Problemstellung</b>	<b>7</b>
<b>02</b>	<b>Die Sammlung als Schlüssel für hochwertige Verwertung</b>	<b>8</b>
<b>03</b>	<b>Die Getrennsammlungspflichten nach dem KrWG</b>	<b>9</b>
3.1	Die kommunalen Getrennsammlungspflichten nach dem alten KrWG	9
3.2	Die kommunalen Getrennsammlungspflichten nach dem neuen KrWG	10
<b>04</b>	<b>Die Reichweite der kommunalen Satzungscompetenz</b>	<b>12</b>
4.1	Wozu können die Bürgerinnen und Bürger verpflichtet werden?	12
4.2	Definitionen von „Fehlbefüllung“	13
4.3	Kommunale Kontrollbefugnisse	14
4.4	Maßnahmen-Trias „Nachsortierung – gebührenpflichtige Restmüllentsorgung – Behälterreinzug“	15
<b>05</b>	<b>Die Qualitätssicherung für Bioabfälle</b>	<b>16</b>
5.1	Maßnahmen zur Qualitätssicherung	16
5.2	Praxisbeispiel aus Flensburg – Änderung der Satzung	18
5.3	Praxisbeispiel aus Oldenburg – begleitende Kampagne	20
5.4	Praxisbeispiel aus dem Wetteraukreis – regelmäßige Kontrollen	21
5.4.1	Kontrollen im Niddataler Humus- und Erdenwerk	22
5.4.2	Kontrollen durch den Abfallwirtschaftsbetrieb	22
5.4.3	Kontrollen durch Entsorgungsunternehmen	23
5.4.4	Kontrollen als Bestandteil des Vertrages zur Sammlung und des Transportes	23
5.5	#wirfuerbio – Abfallwirtschaft erlebbar machen	24
5.5.1	Tonnenkontrollen als Kampagnenbaustein und die Rolle des Abfallwirtschaftsunternehmens	25
5.5.2	Best-Practice-Beispiele	27
5.5.3	Messbare Erfolge der Kampagne #wirfuerbio	29
5.5.4	Gemeinsam mehr erreichen und von den Erfahrungen anderer profitieren	29
<b>06</b>	<b>Besonderheiten bei Leichtverpackungsabfällen</b>	<b>31</b>
6.1	Kommunale Regelungskompetenz	31
6.1.1	Ermächtigung aus dem Trennungs- oder dem Getrennsammlungsgebot	31
6.1.2	Überlassungspflicht gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG	32
6.2	Empfehlung des Beirates „Erfassung, Sortierung, Verwertung“	35
6.3	Datenschutzrechtliche Anforderungen und Lösungen	35
6.3.1	Hinweis auf Fehlbefüllung für Person, welche die Gelbe Tonne fehlerhaft befüllt hat	36
6.3.2	Hinweis auf Fehlbefüllung an Restmüllentsorger	38
6.3.3	Vertragliche Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben	38
6.4	Abzug der Gelben Tonne – unter welchen Voraussetzungen ist das zulässig?	39
<b>07</b>	<b>Nicht alles gehört in die Blaue Tonne</b>	<b>43</b>
7.1	PPK-Produkte mit Kunststoffbeschichtung	44
7.2	Produkte aus Papier, Pappe und Kartonage und anderen Materialien	44
7.3	Gewachste, fettdichte, wachs- bzw. silikonbeschichtete PPK-Produkte	44
7.4	Küchenpapiere, Servietten, Taschentücher und Putzpapiere	44
7.5	Kontaminationen und Verschmutzungen an PPK-Produkten	44
<b>08</b>	<b>Nicht alles passt ins Altglas!</b>	<b>46</b>
<b>09</b>	<b>Die Bedeutung des Restabfallvolumens</b>	<b>48</b>
<b>Impressum</b>		<b>50</b>

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG

Auf Wissen vertrauen

Bestellungen bitte an den Buchhandel oder: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG · Genthiner Str. 30 G · 10785 Berlin  
Tel. (030) 25 00 85-265 · Fax (030) 25 00 85-275 · [ESV@ESVmedien.de](mailto:ESV@ESVmedien.de) · [www.ESV.info](http://www.ESV.info)





**„Ein hoher Störstoffanteil erschwert das Schließen von Stoffkreisläufen und belastet den Gebührenhaushalt.“**

Georg Krieger  
Geschäftsführer Dortmunder Wertstoff GmbH  
Vorsitzender des VKU-Fachausschusses „Wertstoffwirtschaft“

## Vorwort

Das Thema „Klimaschutz“ ist unumstritten ein Megatrend des 21. Jahrhunderts und wird auch in den kommenden Jahrzehnten beherrschendes Thema der Debatten sein. Auch unser Handeln bei der Abfallentsorgung ist unmittelbar mit dem Klimaschutz verbunden. Dies gilt in besonderem Maße für die Tätigkeiten rund um die Wertstoffsammlung. Die zunehmende Bedeutung des Klimaschutzes und der Schonung natürlicher Ressourcen schafft dafür eine gemeinsame Verständnisgrundlage für eine qualitativ hochwertige Wertstoffeffassung auf allen Ebenen. Damit erfahren wir grundsätzlich ein hohes Maß an Akzeptanz, wenn wir die Qualität unserer Wertstoffsammlungen schützen oder verbessern wollen. Bereits in den 1980er Jahren hat sich zum Beispiel die Stadt Dortmund zur Kreislaufwirtschaft und dem ihr zugrunde liegenden Gedanken – Schließen von Stoffkreisläufen – bei PPK und Glas bekannt und Erfassungssysteme etabliert.

Ein hoher Störstoffanteil erschwert jedoch das Schließen von Stoffkreisläufen und belastet den Gebührenhaushalt. Ein hoher Anteil an Fehlbefüllungen/Restmüll bei Wertstoff-/LVP-Behältern ist großstadtypisch und er wächst mit abnehmender sozialer Kontrolle bzw. steigender Anonymität an der Anfallstelle bei zunehmendem Behältervolumen auf bis zu 70 %. Dementsprechend sind die 1,1-m<sup>3</sup>-Behälter Hauptverursacher der Misere.

Den kommunalen Gebührenhaushalten werden durch die hohen Anteile an Restmüll in den Wertstoffbehältern Gebühren in Millionenhöhe entzogen. Hinzu kommt, dass die schlechten Sammelqualitäten zwangsläufig zu schlechteren Outputqualitäten führen, die über die Vermarktungskosten dem Gebührenhaushalt indirekt einen weiteren Beitrag aufbürden.

Abfallgebührensysteine bieten dem Gebührenschuldner vielerorts erhebliche finanzielle Anreize, sofern dieser erklärt, dass er sich umweltbewusst im Sinne der Abfallsatzung verhält bzw. für ein solches Verhalten bei seinen Mietern einsteht. So ist mittlerweile in Städten ein Abfallvolumen von 20 l/E/Woche (statt 30 l/E/Woche) häufig der Beratungsstandard bei Neuanmeldung eines privaten Haushaltes, sofern die sortenreine Erfassung von Wertstoffen durch den Gebührenschuldner zugesichert wird. Das heißt auch, dass rund 30 % der Abfallgebühr, die ansonsten fällig wäre, erlassen wird, sofern die Regeln beachtet werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Dortmunder Wertstoff GmbH (DOWERT) 2020 begonnen, offensichtlich fehlbefüllte Behälter nicht mehr zu leeren und in diesem Zusammenhang entstehende Kosten verursachergerecht zuzuordnen.

Durch dieses Vorgehen konnten im laufenden Jahr zudem zusätzliche Abfallgebühren vereinnahmt werden. Dieses Beispiel zeigt, dass es vielfältige Möglichkeiten gibt, die Qualität in der Wertstoffsammlung zu verbessern.

Georg Krieger  
Geschäftsführer Dortmunder Wertstoff GmbH  
Vorsitzender des VKU-Fachausschusses „Wertstoffwirtschaft“



# 01

## EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Die VKU-Infoschrift 102 „Was tun gegen Fehlwürfe?“ soll die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Unternehmen zur Qualitätssicherung von Wertstoffsammlungen aufzeigen. Da jede Abfallfraktion Besonderheiten aufweist und die entsprechenden Fachgesetze der Kommune bzw. dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) je nach Abfallfraktion unterschiedliche Handlungskompetenzen verleihen, soll neben allgemeinen Ausführungen vorliegend auf die Abfallströme Bioabfall, Leichtverpackungen (LVP), Papier, Pappe und Kartonage (PPK) und Glas separat eingegangen werden. Insbesondere die in vielen Kommunen bereits erfolgte bzw. noch anstehende Umstellung der Erfassung von Leichtverpackungen von einer Sacksammlung zu einer Sammlung mittels gelber Tonne weckt vielfach die Befürchtung vor einer ansteigenden Fehlwurfquote. Dies zum Anlass nehmend soll die Infoschrift aufzeigen, welche vielfältigen Handlungsmöglichkeiten die Kommunen bzw. öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben, um die Sortenreinheit und damit die Qualität der Wertstoffsammlungen zu schützen und noch weiter zu verbessern. Dabei kann nur ein ganzheitlicher Ansatz zum Erfolg führen. Die Infoschrift beschränkt sich daher nicht nur auf die satzungsrechtlichen Möglichkeiten, sondern zeigt auch beispielhaft in der Praxis bewährte Öffentlichkeitskampagnen und Kontrollmechanismen auf.

Da eine getrennte und möglichst sortenreine Erfassung der Wertstoffe der Schlüssel für eine hochwertige Abfallverwertung und zudem in den Abfallgesetzen fest verankert ist, werden einleitend die Getrennsammlungspflichten nach altem und neuem Kreislaufwirtschaftsgesetz dargestellt. Spricht man über die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen bzw. öRE zur Sicherung und Optimierung der Wertstoffeffassung, stellt sich sogleich die Frage nach der Reichweite der Handlungsmöglichkeiten, kurzum: Wozu kann die Kommune oder der öRE den einzelnen Bürger oder die einzelne Bürgerin verpflichten und in welchem Rahmen kann sie die Einhaltung der ausgesprochenen Verpflichtungen kontrollieren und überwachen?

Da die Bürger, trotz guten Willens, nicht immer die Trennpflichten einhalten, wird sodann dargestellt, welche Maßnahmen dem öRE zur Verfügung stehen, um die Qualität der Wertstoffeffassung zu sichern. Nach den allgemeinen Ausführungen werden die einzelnen Abfallströme und die damit einhergehenden unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten separat dargestellt. Hierbei sollen nicht nur die satzungsrechtlichen Möglichkeiten aufgezeigt werden, sondern auch Praxisbeispiele von begleitenden Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit. Schließlich genügt die bloße Änderung einer Satzung nicht allein. Vielmehr bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, beginnend bei der frühzeitigen Beteiligung der Bürger und regelmäßigen Kontrollen.

Da die Erfassung der Leichtverpackungen nicht im originären Zuständigkeitsbereich der Kommunen liegt, widmen wir dieser Fraktion besondere Aufmerksamkeit. Sodann werden die Abfallströme Papier, Pappe und Kartonage und Glas näher betrachtet. Zum Abschluss der Infoschrift wird aufgezeigt, dass nicht nur der Erlass einer Satzung, kommunale Öffentlichkeitsarbeit oder Kontrollen zu einer erfolgreichen Wertstoffsammlung beitragen, sondern auch ein ausreichend kalkuliertes Volumen des Restabfallbehälters entscheidend für eine fehlerfreie Wertstoffsammlung ist.

## 02 DIE SAMMLUNG ALS SCHLÜSSEL FÜR HOCHWERTIGE VERWERTUNG

Ohne eine gute Abfalltrennung an der Anfallstelle der Abfälle gelingt kein hochwertiges Recycling. Trotz permanenter Weiterentwicklung der Sortieranlagen und -technologien ist es bislang nicht gelungen, die Trennleistung der Abfallerzeuger durch nachfolgende Sortierschritte überflüssig zu machen. Im Gegenteil: die rechtlichen Trennanforderungen werden immer detaillierter und anspruchsvoller. Und dort, wo aus Abfallgemischen recycelbare Abfallfraktionen aussortiert werden sollen, wie namentlich bei der Vorbehandlung gewerblicher Siedlungsabfallgemische nach der Gewerbeabfallverordnung, müssen die Anlagenbetreiber einräumen, dass dies allenfalls in der Größenordnung von 10–15 % gelingt, obwohl die gesetzliche Recyclingquote bei 30 % liegt (§ 6 Abs. 5 GewAbfV).

Die Trennleistung der Bürgerinnen und Bürger und auch der gewerblichen Abfallerzeuger ist damit ein unverzichtbarer Bestandteil einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Die Verunreinigung beispielsweise von Bioabfällen mit Kunststoffen oder von Altpapier mit organischen Anhaftungen kann in den nachfolgenden Behandlungsschritten kaum oder gar nicht korrigiert werden. Und der Aufwand, der bei der nachfolgenden Störstoffentfrachtung betrieben werden muss, ist erheblich und wirkt sich auch negativ auf den Energie- und Ressourcenverbrauch aus. Dabei muss sich die kommunale Abfallwirtschaft auch auf die geplante Einführung eines Kontrollwerts von 0,5 % Fremdstoffen in der Novelle der Bioabfallverordnung vorbereiten, der eine erhebliche Herausforderung für alle am Entsorgungsprozess von Bioabfällen Beteiligten darstellen wird.

Indem die Abfalltrennung an der Anfallstelle in den Fokus rückt, wird deutlich, wie wichtig und unverzichtbar die kommunale Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Verbrauchern und Betrieben ist. Viele kommunale Entsorgungsbetriebe haben dies erkannt und gezielte Kampagnen für die Abfalltrennung konzipiert, wie zum Beispiel „#wirfuerbio“, an die sich inzwischen zahlreiche Kommunen und Unternehmen angeschlossen haben. Es hat sich gezeigt, dass es mit der einmaligen Information über Sinn und Zweck der Abfalltrennung nicht getan ist, sondern die Beratung und Sensibilisierung von Verbrauchern und Betrieben eine Daueraufgabe darstellt, die nie unterschätzt werden darf.

Erreichte Fortschritte können sonst leicht wieder verspielt werden. Dies hat sich zum Beispiel bei den dualen Systemen für die Verpackungsentsorgung gezeigt. Waren in den 90er Jahren die Appelle zur Trennung der Verpackungsabfälle durch das damalige Monopolunternehmen DSD omnipräsent, müssen die dualen Systemen nun erst wieder mühsam vergleichbare Kommunikationskanäle zu den Bürgern aufbauen, nachdem sie vom Gesetzgeber des Verpackungsgesetzes hierzu verpflichtet wurden.

Abfallberatung und Sensibilisierungskampagnen sind aber nicht die einzigen Instrumente, mit denen die Abfalltrennung vor Ort verbessert werden kann. In dieser Schrift werden insbesondere satzungsrechtliche Regelungen vorgestellt, die es dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ermöglichen sollen, unmittelbar auf Fehlbefüllungen reagieren zu können. Denn die Verpflichtung zur Nachsortierung, die kostenpflichtige Leerung fehlbefüllter Wertstoffbehälter als Restmüll oder gar der Einzug von Wertstofftonnen bei dauerhafter Fehlbefüllung sind Maßnahmen, mit denen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger unmittelbar „erzieherisch“ auf die Abfallerzeuger einwirken kann. Auch diese Instrumente, die eine klare satzungsrechtliche Rechtsgrundlage benötigen, sind freilich ebenfalls Teil der Öffentlichkeitsarbeit und sollten kommunikativ immer intensiv begleitet werden, um den erhofften Effekt zu erzielen.

So schwierig die Bürgerkommunikation in Sachen Abfalltrennung im Einzelfall sein mag, können hier die Kommunen und kommunalen Unternehmen doch ihre spezifischen Vorteile ausspielen: sie haben den direkten Draht zu den Bürgerinnen und Bürgern, genießen ein hohes Maß an Vertrauen und Glaubwürdigkeit und können auf ein ganzes Bündel sowohl kommunikativer als auch hoheitlicher bzw. ordnungsrechtlicher Instrumente zurückgreifen. Voraussetzung für den Einsatz dieser Instrumente ist natürlich, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger „seine Hausaufgaben gemacht“ hat, das heißt, die gesetzlich geforderten Getrenntsammlungssysteme eingeführt, ein entsprechendes Abfallwirtschaftskonzept umgesetzt und die Abfallberatung auch personell gut aufgestellt hat. Die Anforderungen, die hieran im Einzelnen durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gerichtet werden, werden im nachfolgenden Kapitel behandelt.

## 03 DIE GETRENNTSAMMLUNGSPFLICHTEN NACH DEM KRWG

### 3.1 Die kommunalen Getrenntsammlungspflichten nach dem alten KrWG

Das bisher geltende Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) hat die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur getrennten Sammlung in verschiedenen Normen und nicht immer in der gebotenen Stringenz und Klarheit geregelt. Relativ eindeutig ist noch die Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG (alt). Danach sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 unterliegen, spätestens seit dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 erforderlich ist. In Umsetzung dieser Bestimmung sind in vielen Entsorgungsgewebieten zusätzliche Einrichtungen für die Getrenntsammlung von Bioabfällen geschaffen worden, wie insbesondere Biotonnen oder auch Sammelplätze für Grünabfälle. Im Ergebnis werden bundesweit mittlerweile über 10 Mio. t Bioabfälle getrennt gesammelt, was durchaus als Erfolg der kommunalen Entsorgungswirtschaft gewertet werden kann.

Mittlerweile liegt auch Rechtsprechung zur Reichweite der Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG (alt) vor. So verstößt nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts München (VG München, Urteil v. 28.11.2019 – Az.: M 17 K 17,5282) ein Kreistagsbeschluss, der die Getrenntfassung von Bioabfall grundsätzlich ablehnt, gegen § 11 Abs. 1 KrWG. Das Getrenntfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers darf sich dabei nicht nur auf pflanzliche Abfälle beziehen, sondern muss alle Fraktionen i.S.v. § 3 Abs. 7 KrWG – namentlich auch die Nahrungs- und Küchenabfälle – umfassen. Hierbei stehen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein Gestaltungsspielraum und die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Systemvarianten zu (Hol-, Bring- und Mischsysteme). Es obliegt danach dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die jeweils in Betracht kommenden Möglichkeiten einer Getrenntsammlung zu ermitteln. Dabei könnte nach dem VG München für Bioabfälle auch ein Bringsystem vorgesehen werden, da die privaten Haushalte Mitwirkungspflichten treffen (Verursacherprinzip). Namentlich für Nahrungs- und Küchenabfälle dürfte jedoch ein Bringsystem nur

bedingt praxistauglich sein und nach wie vor die Biotonne das Mittel der Wahl darstellen.

Weniger eindeutig waren nach dem bisher geltenden KrWG die Getrenntsammlungspflichten für die trockenen Wertstofffraktionen geregelt. So sind nach § 14 Abs. 1 KrWG (alt) Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens seit dem 1. Januar 2015 zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Während bei den Bioabfällen durch die Bezugnahme auf die Überlassungspflicht in § 11 Abs. 1 KrWG (alt) klargestellt wird, dass hier die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in die Pflicht genommen werden sollen, fehlt in § 14 Abs. 1 KrWG (alt) jeglicher Hinweis auf die Adressaten der Norm. Erst in der seinerzeitigen Gesetzesbegründung wurde ausgeführt, dass die Getrenntsammlungspflicht des § 14 Abs. 1 KrWG (alt) – auch – die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger adressiert. Zum direkten Pflichtenprogramm der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, das erst im 4. Abschnitt des KrWG (§ 17 ff.) geregelt wird, gehörte die Regelung freilich nicht.

Die bisherige Norm des § 14 Abs. 1 KrWG (alt) stand bezüglich der Abfallfraktionen Metall- und Kunststoffabfälle stets in einem Spannungsverhältnis zu den Trennpflichten nach dem Verpackungsgesetz. Denn das Verpackungsgesetz gibt insoweit eine – produktbezogene – Getrenntsammlung namentlich für restentleerte Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (Leichtverpackungen – LVP) vor, während § 14 Abs. 1 KrWG (alt) allein auf das Material der betreffenden Abfälle (Papier, Metall, Kunststoff und Glas) abstellt. Eine auf Verpackungsabfälle beschränkte Getrenntsammlung von Kunststoff- und Metallabfällen genügt danach nicht der Anforderung nach § 14 Abs. 1 KrWG (alt).

Aufgelöst werden kann dieser Widerspruch insbesondere durch die Einführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen, die auf Basis einer Vereinbarung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und Systemen im Rahmen der Abstimmung nach § 22 Abs. 5 VerpackG erfolgen kann. Eine Verpflichtung zur Einführung einer einheitlichen Wertstoffsammlung sah und sieht

das Abfallrecht hingegen nicht vor. Der Getrenntsammlpflicht für Kunststoff- und Metallabfälle, die nicht Verpackungsabfälle sind, müsste der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger dann zum Beispiel durch die Einrichtung entsprechender Bringsysteme (Wertstoffhöfe) Rechnung tragen.

### 3.2 Die kommunalen Getrenntsammlpflichten nach dem neuen KrWG

Mit der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom Oktober 2020 wurden die kommunalen Getrenntsammlpflichten neu strukturiert und in § 20 Abs. 2 KrWG (neu) zusammengeführt. Diese Umstellung im Gesetz ist zu begrüßen, da nunmehr klargestellt ist, dass die Implementierung entsprechender Getrenntsammlsysteme eindeutig zum Kernbereich der kommunalen Entsorgungspflichten gehört.



Gemäß § 20 Abs. 2 KrWG (neu) sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nunmehr verpflichtet, folgende in ihrem Gebiet in privaten Haushalten angefallenen und überlassenen Abfälle getrennt zu sammeln:

1. Bioabfälle
2. Kunststoffabfälle
3. Metallabfälle
4. Papierabfälle
5. Glas
6. Textilabfälle
7. Sperrmüll und
8. gefährliche Abfälle.

Gegenüber den bislang schon getrennt zu sammelnden Verwertungsfraktionen kommt – in Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Art. 11 Abs. 1, 3. UA) – nunmehr die Fraktion der Textilabfälle hinzu, wobei die Getrenntsammlpflicht hierfür erst ab dem 1. Januar 2025 gilt. Mit der Getrenntsammlung von Altkleidern und sonstigen Textilabfällen werden sich also die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, wo noch nicht geschehen, perspektivisch auseinandersetzen müssen, wobei verschiedene Sammelsysteme und Organisationsmodelle in Betracht kommen.



Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die kommunale Getrenntsammlpflicht für Textilabfälle die Möglichkeit der Durchführung gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen dieses Abfallstroms nicht entfallen lässt. Denkbar ist allerdings, dass bei der behördlichen Prüfung, ob einer gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, einer bestehenden kommunalen Sammlung ein größeres Gewicht beizumessen ist, da diese nunmehr in Erfüllung eines klaren gesetzlichen Auftrags betrieben wird. Ob es sich letztlich so verhalten wird, bleibt abzuwarten.

Dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine getrennte Sammlung von Sperrmüll durchzuführen haben, ergibt sich eigentlich aus der Natur der Sache, da das Wesensmerkmal von Sperrmüll darin besteht, nicht gemeinsam mit dem gemischten Siedlungsabfall in festen Abfallbehältern erfasst werden zu können. Zu beachten ist jedoch, dass Sperrmüll nunmehr in einer Weise gesammelt werden muss, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht. Damit werden die allgemeinen Vorgaben der Abfallhierarchie nach § 6 Abs. 1 KrWG spezifisch für den Abfallstrom des Sperrmülls konkretisiert. Eine direkte Zuführung sämtlicher Sperrmüllabfälle zur energetischen Verwertung dürfte dieser Vorgabe nicht mehr entsprechen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer wiederverwendungs- und recyclingkompatiblen Sperrmüllsammlung wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern allerdings ein weites Organisationsermessen zustehen. Insbesondere wird es maßgeblich darauf ankommen, inwieweit für gebrauchstaugliche Sperrmüllgegenstände oder für aus dem Sperrmüll gewonnene Sekundärrohstoffe konkrete Absatzwege erschlossen werden können.

Schließlich ist bei der getrennten Sammlung gefährlicher Abfälle, die auch jetzt schon zum Standardleistungsportfolio der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gehört, sicherzustellen, dass sich die gefährlichen Abfälle bei der Sammlung nicht mit anderen Abfällen vermischen. So wird dem allgemeinen Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle nach § 9a Abs. 1 KrWG (neu) Rechnung getragen. Zum Zwecke der Getrenntsammlung von gefährlichen Abfällen betreiben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

## TRENN' DICH HIER UND JETZT VON DEINER PLASTIKTÜTE!

#WIRFUERBIO



PLASTIK



KOMPOSTIERBARES PLASTIK



PAPIERTÜTEN



LOSE OHNE TÜTE

»Zu beachten ist jedoch, dass Sperrmüll nunmehr in einer Weise gesammelt werden muss, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht. Damit werden die allgemeinen Vorgaben der Abfallhierarchie nach § 6 Abs. 1 KrWG spezifisch für den Abfallstrom des Sperrmülls konkretisiert.«

vielerorts Schadstoffannahmestellen. Schadstoffmobile können die stationären Schadstoffannahmestellen sinnvoll ergänzen, allerdings nicht ersetzen.

Die Getrenntsammlpflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gilt nicht absolut, sondern steht gemäß § 9 KrWG (neu) unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Wichtig ist zudem, dass die

Getrenntsammlung spezifisch der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling dienen soll und eine energetische Verwertung der getrennt gesammelten Abfallfraktionen nur in eng gefassten Ausnahmefällen zulässig ist (§ 9 Abs. 4 KrWG [neu]). Insoweit dienen die in dieser Broschüre vorgestellten Maßnahmen zur Minimierung von Fehlwürfen auch dazu, dem Recyclinggebot für getrennt gesammelte Abfallfraktionen Rechnung tragen zu können.

Die betriebenen bzw. geplanten Systeme zur Getrenntsammlung, insbesondere der in § 20 Abs. 2 KrWG (neu) genannten Abfallfraktionen, hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in seinem Abfallwirtschaftskonzept (AWK) gesondert darzustellen; § 21 KrWG (neu). Auch diese neue Anforderung durch die KrWG-Novelle ist bedeutsam, da sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger demzufolge auch in seinem AWK Gedanken zur schonenden Sperrmüllabfuhr machen sollte. Das AWK ist auch der Ort, an dem der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die nähere Ausgestaltung seiner Getrennterfassungssysteme darstellen und im Einzelfall auch begründen sollte, warum die Getrenntsammlung einer bestimmten Abfallfraktion nach den Maßstäben von § 9 gegebenenfalls nicht durchgeführt werden kann. Sofern ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gezielt Maßnahmen zur Reduzierung von Fehlwürfen, wie sie in dieser Schrift vorgeschlagen werden, ergreift, sollte auch dies im AWK zum Ausdruck kommen.

## 04

## DIE REICHWEITE DER KOMMUNALEN SATZUNGS-KOMPETENZ

## 4.1 Wozu können Bürgerinnen und Bürger verpflichtet werden?

Wenn Bürgerinnen und Bürger – als Abfallerzeuger/Abfallbesitzer – zur Verbesserung der Trennung durch Satzungsregelungen verpflichtet werden sollen, stellt sich zunächst die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage die Kommune/der öRE solche Satzungsregelungen erlassen kann.

Da die Regelungen zur Umsetzung der Getrenntsammlung von Abfällen in Grundrechte des Bürgers eingreifen, bedarf es hierfür einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, in der Rahmen und Zweck der Ermächtigung festgelegt sind.<sup>1</sup>

Aus der Befugnis der Kommune, die Benutzung ihrer (eigenen) öffentlichen Einrichtungen und die Modalitäten der Überlassung zu regeln, ergibt sich auch ohne spezifische Ermächtigungsgrundlage die Befugnis zum Eingriff in Rechte der Nutzer dieser Einrichtungen, soweit der Eingriff zur Erreichung des Einrichtungszwecks erforderlich ist (Art. 28 Abs. 2 GG).<sup>2</sup> Die allgemeine Satzungsbefugnis gestattet es daher, dass die Kommune/der öRE Regelungen zur Nutzung von Behältern für überlassungspflichtige Siedlungsabfälle aufstellen darf. Hierzu gehören nicht nur die Restmüllbehälter, sondern insbesondere auch Behälter für überlassungspflichtige Bioabfälle i.S.d. § 3 Nr. 7 KrWG („Biotonnen“).<sup>3</sup>

Dagegen ist die vom privatwirtschaftlichen dualen System bereitgestellte Gelbe Tonne/der Gelbe Sack zur Sammlung von Leichtverpackungen keine öffentliche Einrichtung, so dass aus der allgemeinen Satzungsbefugnis keine Regelungsbefugnis in Bezug auf die Gelbe Tonne/den Gelben Sack abgeleitet werden kann (siehe zur spezifischen Umsetzung der Getrenntfassung von Leichtverpackungen im Einzelnen unter Ziffer 6).

Der Frage, auf welcher Grundlage der Bürger (Abfallerzeuger/-besitzer) zu Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Trennungsgesetzen verpflichtet werden kann, schließt sich die Frage an, zu welchen Maßnahmen der Bürger durch Satzung/ Benutzungsordnung verpflichtet werden kann. Allen denkbaren Maßnahmen ist dabei gemein, dass sie in ihrer konkreten satzungsrechtlichen Ausgestaltung verhältnismäßig sein müssen:

- Die Ermächtigung zur Regelung der Befüllung im Rahmen der Benutzungsregelung berechtigt auch zur Regelung einer Fehlbefüllung. Sie begründet damit die Befugnis zur Definition einer Fehlbefüllung (siehe sogleich unter Ziffer 4.2).
- An die Feststellung einer Fehlbefüllung kann sich die Regelung einer gesonderten Abfuhr der fehlbefüllten Behälter anschließen. Denn die fehlbefüllten Behälter können in der Praxis nicht über die reguläre Abfuhr für die betreffende Abfallfraktion entsorgt werden, damit nicht zur Verwertung geeignete Abfälle, wie zum Beispiel Bioabfälle, im Entsorgungsfahrzeug verunreinigt werden. Dies wirft die Frage auf, ob die Behälter – obwohl es sich um Biotonnen handelt – als überlassungspflichtige Siedlungsabfälle („Restmüll“) i.S.d. § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG abgeholt werden können. Dies ist der Fall, wenn mit der Feststellung der Fehlbefüllung gleichermaßen die Feststellung verbunden werden kann, dass es sich bei dem Abfallgemisch um Restmüll handelt. Die Fehlbefüllung und ihre Folgen für den Umgang mit den fehlbefüllten Behältern – im Beispiel als Biotonne oder als Restmülltonne – hängen bei der Betrachtung der denkbaren Maßnahmen gegenüber dem Bürger also eng zusammen.
- Die gesonderte Abfuhr fehlbefüllter Behälter wiederum kann mit Gebührenregelungen verbunden sein, die unter Berücksichtigung gebührenrechtlicher Vorgaben die Kosten

der Abholung fehlbefüllter Verwertungsstellen (Bio, PPK etc.) decken sollen.<sup>4</sup> Die Befugnis und Ausgestaltung der Gebührenerhebung ist in den Kommunalabgabengesetzen niedergelegt, soweit die Landesabfallgesetze nicht spezielle Vorschriften enthalten.

- Als letztes Mittel ist bei einer fortgesetzten Fehlbefüllung der Biotonne an einen Behälterentzug zu denken, etwa wenn die Biotonne nachhaltig zur Restmüllentsorgung missbraucht wird.<sup>5</sup> Die Einziehung der Biotonne kann möglicherweise mit einer gleichzeitigen Erhöhung des Volumens des Restmüllbehälters kombiniert werden. Die Erhöhung des Restmüllbehältervolumens ausgehend von einem Mindestbehältervolumen ist bereits Gegenstand umfangreicher Rechtsprechung<sup>6</sup> und Gegenstand der Ausführungen unter Ziffer 9.

Die Ausgestaltung des Restmüllvolumens in der Satzung ist von großer Komplexität. Sehr grundsätzlich lässt sich hierzu sagen: Für die Festsetzung des Behältervolumens ist eine angemessene Abwägung zwischen den abfallwirtschaftlichen Zielen der Anreizsetzung zur Müllvermeidung durch Bereitstellung eines hierauf ausgerichteten Behältervolumens und der Vermeidung von Fehlentsorgungen vorzunehmen. Die Satzungsregelung muss so ausgestaltet sein, dass die maßgeblichen Anhaltspunkte für diese Abwägung deutlich werden.

Aus dem Erfordernis der Abwägung ergibt sich zugleich, dass die Satzungsregelung auch eine Regelung in Bezug auf die Möglichkeit einer Rückkehr zum bisherigen Volumen vorsehen muss. Denn wenn das Ziel der Vermeidung von Fehlwürfen erreicht ist, weil der Verpflichtete nachweislich sein Verhalten geändert hat, wäre das Ziel der Anreizsetzung zur separaten Wertstofffassung und -verwertung wieder vorrangig zu berücksichtigen, so dass dem Verpflichteten wiederum eine Restmülltonne mit kleinerem Volumen bereitzustellen wäre. Das bedeutet auch, dass ein Behälterentzug bei Verwertungsabfällen grundsätzlich nur temporär möglich ist.

## 4.2 Definition von „Fehlbefüllung“

Voraussetzung für jede der vorgenannten Maßnahmen ist im ersten Schritt zunächst die Feststellung, dass eine Fehlbefüllung der Behälter vorliegt. Dies setzt eine Definition des Begriffs „Fehlbefüllung“ in der Satzung voraus. Denn nur wenn festgelegt ist, was eine Fehlbefüllung ist, weiß der Benutzer des Behälters mit Blick auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Bestimmtheitsgebot,<sup>7</sup> welchen „Normbefehl“ er zu befolgen hat. Der Benutzer muss demnach wissen können, ob der Behälter als Biotonne abgeholt wird oder ob er damit rechnen muss, dass der Behälter – gegebenenfalls gebührenpflichtig – als Restmüll abgeholt wird.

Zur Definition der Fehlbefüllung sind zwei Ansätze denkbar:

- Die Fehlbefüllung könnte quantitativ betrachtet werden, indem auf das Verhältnis von Restmüll zu den bestimmungsgemäß im Behälter entsorgten Abfällen zur Verwertung abgestellt wird.
- Ebenso ist ein qualitativer Ansatz denkbar, der auf die infolge der Fehlbefüllung verminderte Verwertungsfähigkeit des Gesamtgemisches als Bioabfall abstellt (oder aber auch als LVP, siehe dazu unter Ziffer 6).

Das Bundesverwaltungsgericht hat grundsätzlich festgehalten, dass Beurteilungsgegenstand für die Frage, ob es sich bei vermischten Abfällen um solche zur Beseitigung handelt, nicht die einzelne Abfallfraktion ist, sondern das gesamte Abfallgemisch.<sup>8</sup> Die weiteren Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes und unter anderem des Oberverwaltungsgerichtes Koblenz<sup>9</sup> legen nahe, dass durch eine entsprechend hohe Fehlbefüllung, das heißt Beimengung von Abfällen zur Beseitigung, der an sich zu trennende Abfall insgesamt zu Beseitigungsabfall werden kann. Auf Grundlage dieser grundsätzlichen Ausführungen dürfte allerdings bei einer rein quantitativen Betrachtung ein erheblicher Restmüllanteil erforderlich sein, um den Behälterinhalt insgesamt als Restmüll zu betrachten.

4 Vgl. zur Biotonne: BVerwG, Urt. v. 20.12.2000 – 11 C 7/00, NZM 2001, 1089.

5 Vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 9.9.2014 – 9 K 2374/13, juris.

6 Vgl. hierzu beispielsweise: OVG Lüneburg, Urt. v. 10.11.2014 – 9 KN 33/14, juris-Rn. 34; VG Minden, Urt. v. 21. März 2005 – 11 K 2354/04, juris Rn. 24; VGH Hessen, Beschl. v. 7.3.2012 – 5 C 206/10.N, juris-Rn. 68; OVG Saarland, Beschl. v. 20. Juni 2016 – 2 A 122/16, juris-Rn. 9; OVG Saarland, Beschl. v. 7. April 2017 – 2 A 126/16, juris-Rn. 12; vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 9.9.2014 – 9 K 2374/13, juris.

7 Vgl. hierzu Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, EL Febr. 2020, Art. 20 Rn. 58.

8 „Mischabfall-Entscheidung“ des BVerwG, Urt. v. 15.6.2000 – 3 C 4/00 in NVwZ 2000, 1178, 1179. Das Urteil war Auslöser für den Erlass der Gewerbeabfallverordnung, vgl. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL, Februar 2020, § 17 Rn. 49. Vgl. ausführlich Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 17 Rn. 106.

9 OVG Koblenz, Beschl. v. 13. Januar 1999 – 8 B 12627–98, NVwZ 1999, 679, 681; Urt. v. 11. März 2015 – 8 A 11003/14, GewA 2015, 416, 416; Dolde/Vetter, NVwZ 1999, 1193, 1195.

1 Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 28, Rn. 63 f.

2 Klement, in: Schmehl, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, Vor § 17 KrWG Rn. 51; vgl. bereits Czybulka, Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen – Möglichkeiten und Grenzen, LKV 1995, 377, 378.

3 Vgl. hierzu Queitsch, in: Schmehl, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 20 KrWG Rn. 22.



Eine solche rein quantitative Bestimmung der Fehlbe­füllung würde der Realität in Ansehung der vom Gesetzgeber betonten Bedeutung der Trennung der Abfälle (vgl. Ziffer 2) und der erheblichen Anforderungen an die Erfüllung von Verwertungsquoten allerdings unter zwei Gesichtspunkten nicht gerecht:

Zum einen ist allein das Bewusstsein einer (sanktionslosen) Ermöglichung einer Beimischung von Restmüll zu Verwertungsabfällen jeglicher Art, bis ein etwa überwiegender Restmüllanteil erreicht wäre, unter Steuerungsgesichtspunkten kontraproduktiv.

Zum anderen können je nach Art des beigemischten Restabfalls auch geringe Anteile (zum Beispiel Tierkadaver, Silikonkartuschen, Lithium-Ionen-Akkus) zu einer erheblichen Verunreinigung und Störung der Verwertung führen, die nicht nur die Verwertungs-/Recyclingfähigkeit des konkreten Behälters, sondern auch des Inhalts des gesamten Entsorgungsfahrzeuges oder gar der Verwertungsanlage gefährdet. Eine „Entmischung“ solch vermischter Abfälle in – je nach Art des Behälters – beispielsweise verwertungsfähige Bio- oder Leichtverpackungs-Abfälle und Restmüll ist nach der Entsorgung in der Tonne/im Sack praktisch unmöglich.

Zur sachgerechten Umsetzung des Trennungsgebotes gemäß der Intention des Gesetzgebers ist daher eine Berücksichtigung qualitativer Kriterien zur Definition einer Fehlbe­füllung zwingend. Denkbar ist es hier, das Kriterium der Verwertungs-/Recyclingfähigkeit als maßgebliches Kriterium heranzuziehen, um eine Abgrenzung zum Restmüll vornehmen zu können. Mit anderen Worten: Verliert der Inhalt der Biotonne oder der Gelben Tonne/des Gelben Sackes durch die Beimischung bestimmter Störstoffe die Verwertungs-/Recyclingfähigkeit und kann er infolgedessen nur noch beseitigt werden, ist dies eine Fehlbe­füllung, die zur

Einordnung des gesamten Abfallgemisches als Abfall zur Beseitigung bzw. als „Restmüll“ führt.

In der Satzung kann daher definiert werden, dass die Biotonne als solche als Restmülltonne behandelt wird, wenn sie eine qualitativ erhebliche Fehlbe­füllung aufweist. Diese Fehlbe­füllung sollte dann anhand von Kriterien für Stoffe definiert werden, denen die Recyclingfähigkeit offensichtlich fehlt oder von denen beispielsweise eine Personengefährdung oder Gefährdung der belieferten Anlage ausgeht. In die Definition einer Fehlbe­füllung können daher auch mittelbar die Anforderungen an die nachfolgenden Verwertungsprozesse einfließen. So ergeben sich Anforderungen an die Verwertung von Bioabfällen aus der BioabfallV und aus dem Düngerecht, Anforderungen an die Verwertung von Leichtverpackungen aus dem VerpackG.

### 4.3 Kommunale Kontrollbefugnisse

Bei jeder Umsetzung des Trennungsgebotes stellt sich – ungeachtet der Besonderheiten bei Leichtverpackungen nach Ziffer 6 – die Frage der kommunalen Kontrollbefugnisse.

Für den öRE ergeben sich Kontrollbefugnisse aus § 19 Abs. 1 KrWG. Danach können der öRE und die abfallrechtliche Überwachungsbehörde Grundstücke betreten, um die Getrennthaltung zu überprüfen; danach kann auch die Einhaltung der Satzung (Benutzungsordnung) des öRE überprüft werden.<sup>10</sup> Die Befugnis gilt unmittelbar; bei Weigerung des Eigentümers ist eine Konkretisierung durch einen Duldungs-Verwaltungsakt erforderlich.<sup>11</sup>

Dabei soll das Recht zur Behälteraufstellung und zur Einsammlung dem öRE zustehen, das Betretungsrecht zum Zwecke der Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung hingegen nach verbreiteter Auffassung (nur) der Abfallbehörde bzw. ihren Bediensteten und Beauftragten.<sup>12</sup>

Die Auffassung, dass der öRE kein originäres Recht zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 KrWG hat, überzeugt indes nicht. Sie folgt insbesondere nicht schon aus dem Wortlaut der Vorschrift. Diese benennt den Berechtigten gerade nicht. Auch aus Satz 2 der Vorschrift, der die Befugnisse der „Bediensteten und Beauftragten der zuständigen Behörde“ näher regelt, folgt nicht zwingend, dass dies nicht auch der öRE sein kann.<sup>13</sup>

Das räumen indirekt auch die Vertreter der Ansicht, dass das Überwachungsrecht nur der Abfallbehörde zustehe, ein, wenn sie das Betretungsrecht zum Zwecke der Behälteraufstellung und Einsammlung – praxisnah – dem öRE zuordnen.

Vor allem aber läuft die Auffassung, dass nur die Abfallbehörde zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung berechtigt ist, dem Sinn und Zweck der Vorschrift zuwider, weil diese Überwachung „vor Ort“ jedenfalls insoweit, wie sie sich auf die Befüllung der Sammelbehälter bezieht, aus Gründen der Effektivität und Praktikabilität richtigerweise im Rahmen der Sammlung erfolgt und dementsprechend nur von denen durchgeführt werden kann, die für die Sammlung zuständig sind, mithin vom öRE und dessen Bediensteten und Beauftragten. Das Betretungsrecht zur Überwachung des Getrennthaltens geht insoweit Hand in Hand mit dem Betretungsrecht zur Sammlung der Abfälle. Der Auffassung, dass das Überwachungsrecht (auch) dem (öRE) zusteht, ist daher klar der Vorzug zu geben.

Letztlich kann die Frage auf sich beruhen, weil die Abfallbehörde selbst dann, wenn nur sie für die Überwachung des Getrennthaltens originär zuständig sein sollte, diese Befugnis auch durch „Beauftragte“ wahrnehmen lassen kann, was bei entsprechender Aufgabenübertragung auch der öRE sein kann.

### 4.4 Maßnahmen-Trias „Nachsortierung – gebührenpflichtige Restmüllentsorgung – Behältereinzug“

In der Praxis hat sich insbesondere in Bezug auf die Biotonne folgender gestufter Umgang mit der Fehlbe­füllung bewährt:

1

Bei (wiederholter) Fehlbe­füllung erfolgt ein Hinweis an den Abfallerzeuger/Abfallbesitzer zur Nachsortierung bis zur nächsten Abfuhr, beispielsweise durch ein Kartensystem.

2

Wird der Aufforderung zur Nachsortierung nicht nachgekommen, nimmt der öRE eine gebührenpflichtige Entsorgung als Beseitigungsabfall vor. Allein die Pflicht zur Zahlung einer (höheren) Gebühr – auch wenn sie nur der Deckung der Kosten der Sonderleerung dienen darf – könnte bereits eine Änderung des Trennungsverhaltens bewirken.

3

Im Wiederholungsfall kann die Anfallstelle zeitweilig von der Behälternutzung ausgeschlossen werden. In diesem Fall kann eine gleichzeitige Erhöhung des Restmüllvolumens in Betracht kommen, wenn die satzungsmäßigen Voraussetzungen hierfür im Übrigen vorliegen. Denn die Einziehung von Wertstoffbehältern reduziert notwendigerweise das Gesamtentsorgungsvolumen eines Grundstücks, was zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit durch die Erhöhung des Restmüllvolumens ausgeglichen werden muss. Ergibt sich hieraus eine Gebührensteigerung, kann auch dies ein Anreiz sein, eine ordnungsgemäße Abfalltrennung umzusetzen und so die Wiederaufstellung der Wertstoffbehälter zu ermöglichen.

<sup>10</sup> Vgl. Queitsch, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 19 KrWG, Rn. 9 f.; Schwind, in: von Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger, Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, 2. Aufl. 2015, § 19 KrWG, Rn. 31.

<sup>11</sup> Vgl. Versteyl, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 19 Rn. 17.

<sup>12</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Auflage 2016, § 19 Rn. 20; ebenso Karpenstein, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 19 Rn. 12 f.; Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, 55. Edition 1.7.2020, KrWG, § 19 Rn. 4; Jacobj, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Auflage 2019, § 19 Rn. 16; anders Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 92. EL Februar 2020, KrWG, § 19 Rn. 16, der die Berechtigung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 KrWG insgesamt der Abfallbehörde zuordnet.

<sup>13</sup> Vgl. Schwind, in: von Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger, Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, 2. Auflage 2015, § 19 KrWG, Rn. 31.

## 05

DIE QUALITÄTSSICHERUNG  
FÜR BIOABFÄLLE

## 5.1 Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Bioabfälle sind die größte Wertstofffraktion der Haushaltsabfälle. Eine intensive getrennte Bioabfallsammlung über die Biotonne bewirkt eine deutliche Reduzierung der Mengen an nativ-organischen Abfällen im Hausmüll. So reduziert sich die Organikmenge im Hausmüll in der ländlichen Struktur bei intensiverer Bioabfallsammlung um ca. 13 kg/(E\*a), in der ländlich dichten Schicht um ca. 23 kg/(E\*a).<sup>14</sup> In den städtischen Gebieten wird durch eine intensivere Bioabfallsammlung eine Reduzierung der nativ-organischen Abfälle im Hausmüll um ca. 19 kg/(E\*a) erreicht.<sup>15</sup> Die Anschlussquote an die Biotonne variiert zwischen den Kommunen jedoch erheblich, da sie durch die örtliche Systemausgestaltung und die Satzungsregelungen beeinflusst wird. Die spezifischen Erfassungsmengen reichen von wenigen Kilogramm pro Einwohner und Jahr in Gebieten mit sehr geringen Anschlussquoten bis zu 150 kg/(E\*a) bei einem umfassenden und flächendeckenden Anschluss.<sup>16</sup>

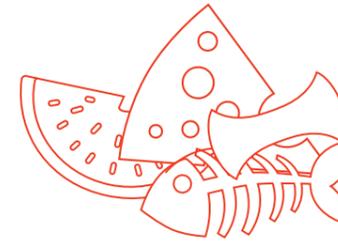
Mit der getrennten Sammlung von Wertstoffen wird jeder Abfallerzeuger zu einem zentralen Funktionselement der Kreislaufwirtschaft. Denn eine sortenreine Erfassung und Nutzung der Bioabfälle ermöglicht nicht nur die Bereitstellung organischer Dünger zur Humusversorgung des Bodens sowie die Rückführung von Pflanzennährstoffen, sondern auch die Substitution von Torf bei der Herstellung von Blumenerden und Substraten sowie die Erzeugung von Biogas. Überdies dient die Nutzbarmachung der Bioabfälle dem langfristigen Ressourcen-, Klima- und Bodenschutz. Darüber hinaus tragen Bioabfälle wesentlich zur Erreichung der Recyclingziele bei.

Dies kann jedoch nur bei einer sortenreinen Erfassung der Bioabfälle erfolgen. Getrennt erfasste Bioabfälle weisen immer häufiger Fremdstoffgehalte auf. Diese Fehlbefüllungen, insbesondere solche aus Kunststoff, müssen im Verarbeitungsprozess nicht nur aufwändig abgeschieden werden, sie stellen auch ein Risiko bei der anschließenden Verwertung des erzeugten Kompostes dar. Dies gilt etwa auch für Tragetaschen aus „Bioplastik“ (biologisch abbaubare Kunststoffe – BAK), die zur Erfassung und Sammlung von Bioabfällen in der Küche genutzt werden.

Neben den Bemühungen um eine steigende quantitative Bioguterfassung sind daher auch qualitative Zielsetzungen erforderlich, die sich auf die Sortenreinheit der Bioabfälle beziehen. Wichtig ist daher, Fehlbefüllungen schon am Entstehungsort zu vermeiden. Der Bürger muss angehalten werden, seine Biotonne ausschließlich mit Material zu befüllen, das gemäß den Vorsortiervorgaben der zuständigen Gebietskörperschaft zulässig ist. Im Grundsatz ist jeder Fehlwurf als unzulässig zu werten. Hier sind eine klare Abfallsatzung und eine begleitende Abfallberatung gefordert.

In der Abfallwirtschaftssatzung schreibt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Abfallerzeugern die Art und Weise der Abfallüberlassung vor. Dabei sind klare Vorgaben für die Bioguterfassung wichtig. So sollten eindeutige Aussagen getroffen werden, welche Stoffe in die Biotonne eingefüllt werden dürfen. Hier sollte auch eine klare Aussage zu der Thematik der Kunststoffbeutel erfolgen. Mehr als die Hälfte der Abfallerzeuger kleiden ihre Vorsortiergefäße mit normalen Kunststoffbeuteln aus. In der Regel gelangen die Beutel zusammen mit den enthaltenen Bioabfällen in die Biotonne und führen zu erheblichen Verunreinigungen des Biogutes, die bei der Behandlung nicht mehr vollständig

19 kg/(E\*a)



In den städtischen Gebieten wird durch eine intensivere Bioabfallsammlung eine Reduzierung der nativ-organischen Abfälle im Hausmüll um ca. 19 kg/(E\*a) erreicht



abgetrennt werden können. Die Verwendung von Kunststoffbeuteln entspricht dem Wunsch nach einer ‚sauberen‘ Bioabfallsammlung. Um diesem Bedürfnis entgegenzukommen und Kunststoffeinträge zu vermeiden, können die für die getrennte Sammlung zuständigen Gebietskörperschaften zur Auskleidung von Vorsortierbehältern Hilfsmittel ausgeben. In der Regel sind dies geeignete Papierbeutel, die bereitgestellt werden.

Auch sollte ein Verbot von Produkten aus „biologisch abbaubaren“ oder „kompostierbaren“ Kunststoffen wie Tragetaschen, Verpackungen, Cateringmaterialien (Teller, Becher, Besteck usw.) oder Kaffeekapseln explizit aufgeführt werden. Dies gilt auch dann, wenn diese Produkte nach DIN EN 13432 oder DIN EN 14995 als „biologisch abbaubar“ oder „kompostierbar“ zertifiziert sind. Soweit auch biologisch abbaubare Sammelbeutel ausgeschlossen werden, was bei vielen Kommunen der Fall ist, ist auch dies eindeutig zu kommunizieren.

Relevant für die Durchsetzung einer sortenreinen Erfassung von Bioabfällen sind vor allem:

- Verpflichtung des Abfallbesitzers, Bioabfälle getrennt zu erfassen und zu überlassen, sowie damit verbunden das Verbot, Bioabfälle mit dem Restmüll zu entsorgen.
- Konkrete Vorsortiervorgaben, welche Stoffe als Bioabfälle getrennt zu sammeln sind und welche nicht.
- Größe der zugelassenen Biotonnen und das zur Verfügung gestellte Biotonnenvolumen (pro angeschlossenem Abfallerzeuger): Das Biotonnenvolumen sollte ausreichend bemessen sein und die gemeinsame Erfassung von Küchen- und Gartenabfällen ermöglichen. Eine (generelle) Beschränkung der Biotonnengröße auf 120 Liter erscheint dabei vor allem in Gebieten mit offener Bebauung nicht zielführend.

- Restabfallvolumen: Bei einem zu geringen Restabfallvolumen besteht die Gefahr, dass bei überfüllter Restmülltonne die Biotonne als Entsorgungsalternative dient (siehe Kapitel 9).
- Behälterbezogene Sanktionen bei Fehlbefüllungen von Biotonnen müssen ausdrücklich in der Abfall- und Abfallgebührensatzung vorgesehen sein. Ein abgestuftes Vorgehen wird empfohlen: Nichtleerung von fehlbefüllten Biotonnen; gebührenpflichtige Leerung von fehlbefüllten Biotonnen als Restmüll; Einzug der Biotonnen bei wiederholter Fehlbefüllung. Bei der Kennzeichnung von fehlbefüllten Biotonnen sind die datenschutzrechtlichen Ausführungen unter 6.3 zu beachten.

Eine gute Satzung alleine garantiert jedoch keine sortenreine Getrennsammlung. Die Kontrolle der Getrennthaltung und Maßnahmen bei Fehlbefüllungen gehören zwingend dazu.

Wiederholte Stichproben in wechselnden Sammelgebieten, insbesondere zur Feststellung von Punktquellen mit starken Verunreinigungen, sind in der Regel ausreichend. Die Überwachung der Trennung kann stichprobenartig durch Sichtung und visuelle Schätzung durch Müllwerker im Rahmen der Behälterleerung erfolgen. Kampagnenartige Sichtungen können auch durch Ver- und Entsorger, Abfallberater oder andere Mitarbeiter erfolgen.

Biotonnenkontrollen müssen den Abfallerzeugern vorab erklärt und Sanktionsmaßnahmen durch Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Dadurch wirken Kontrollen und Sanktionen über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus. Bei der visuellen Kontrolle der Biotonneninhalte ist den Arbeitsschutzanforderungen Rechnung zu tragen, zum Beispiel durch persönliche Schutzausrüstung (Handschuhe, Mundschutz), gegebenenfalls Greifwerkzeuge und Manipulatoren sowie Erstellung einer entsprechenden Gefährdungsbeurteilung.

Verschiedene Körperschaften verwenden zur dauerhaften Qualitätskontrolle Detektionssysteme, die bei der Einsammlung

<sup>14</sup> UBA Texte 113/2020: Vergleichende Analyse von Siedlungsrestabfällen aus repräsentativen Regionen in Deutschland zur Bestimmung des Anteils an Problemstoffen und verwertbaren Materialien, S. 126.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 126.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 123.

Metallverunreinigungen im Biogut anzeigen. Wenn auf entsprechend verunreinigte Biotonnen mit Sanktionsmaßnahmen reagiert wird, erzielt auch dieses Instrument in der Regel eine deutliche Reduzierung der Fremdstoffgehalte. Aber auch die Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit gehören zu den Grundlagen der getrennten Sammlung und Nutzbarmachung von Wertstoffen schlechthin. Sie sind immer erforderlich und nicht erst dann, wenn Beanstandungen und Mängel zu verzeichnen sind.

Generell wird eine Verbesserung der Trennqualität bei der haushaltsnahen Erfassung von zu verwertenden Abfällen gefordert. Defizite bei der Trennung sind insbesondere bei den heute 16- bis 34-Jährigen zu verzeichnen. Die Aufklärungsarbeit der neunziger Jahre zur Mülltrennung hat diese Generation offensichtlich nicht mehr erreicht.

Die Trennung des Biogutes wird durch die Abfallerzeuger insbesondere dann mit Sorgfalt durchgeführt, wenn die Notwendigkeit und der Sinn der Abfalltrennung eingesehen und nachvollzogen werden können. Bei den weniger appetitlich aussehenden organischen Küchenabfällen ist dies von besonderer Bedeutung. Das Wertstoffbewusstsein ist hier oftmals geringer ausgeprägt als bei anderen Stoffen.

Unabdingbarer Bestandteil der kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit sind daher Informationen zur Verwendung des Bioguts, zum Nutzen der daraus hergestellten organischen Dünger sowie zu den damit verbundenen positiven Umweltwirkungen. Die Notwendigkeit der sorgfältigen Trennung des Biogutes wird damit begreifbar. Auch die Vermeidung von Fremdstoffen wird plausibel, wenn erkannt wird, dass die Bioabfälle als organische Düngemittel auf den Äckern in der eigenen Umgebung ausgebracht werden.

Für die Öffentlichkeitsarbeit zur getrennten Sammlung können vielfältige Instrumente und Kommunikationsmethoden des sozialen Marketings genutzt werden. Dies reicht von klassischen Printmedien (Broschüren, Informationsblätter, Anschreiben), Plakaten und Werbetafeln über persönliche Ansprache bis zur Nutzung elektronischer und sozialer Medien.

Sinnvoll ist eine zielgruppen- und situationsspezifische Ansprache (Neubürgerinformationen, Kindergärten, Schulen), die im schriftlichen Fall mehrsprachig erfolgen sollte. Die Zusammenarbeit mit Akteuren wie Bildungsträgern, Umweltorganisationen, Wohnungsgesellschaften, Hausverwaltungen, Entsorgungs- und Handelsunternehmen sollte gezielt gesucht werden.

Besonders wirksam ist die persönliche Ansprache über Beratungstelefone, persönliche Abfallberatung, Unterrichtsbesuche und Veranstaltungen. Verschiedene öffentlich-rechtliche

Entsorgungsträger arbeiten erfolgreich auch mit ehrenamtlichen Abfallberatern zusammen. Besondere Aufmerksamkeit erfordern Großwohnanlagen, aber auch Feriengebiete. Hier sind spezielle Maßnahmen, Konzepte und Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll.

## 5.2 Praxisbeispiel aus Flensburg – Änderung der Satzung

Trotz der zahlreichen Bemühungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. ihrer Abfallwirtschaftsbetriebe, eine gute Qualität des Bioabfalls zu erreichen, ist es dennoch schwer, alle Bürgerinnen und Bürger zu bewegen, tatsächlich nur Bioabfälle in ihre Biotonne zu werfen. Auch die Feststellung, ob eine zur Leerung bereitgestellte Biotonne Fehlwürfe enthält, ist auf der Leerungstour für die Müllwerker schwierig bis gar unmöglich, gerade bei Einsatz von nur mit einer Person besetzten Seitenladern. Die Müllwerker stehen in dem ständigen Zielkonflikt, den Inhalt der Biotonne kontrollieren zu müssen, was sowieso nur oberflächlich erfolgen kann, und ihre Tour innerhalb der vorgegebenen Zeit zu schaffen.

Werden Fehlwürfe festgestellt, sollten hinreichende satzungsrechtliche Möglichkeiten bestehen, um die Tonne nicht leeren zu müssen. Ein Beispiel für Regelungen im Falle einer Fehlnutzung der Biotonne finden sich in der Abfallwirtschaftssatzung des Kreises Schleswig-Flensburg, deren Änderungen zur Bioabfallsammlung am 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind.

Die Satzung normiert insbesondere die Problematik des „Bio“-Plastiks. Da diese Stoffe jedenfalls in modernen, effektiv und schnell arbeitenden Anlagen zumeist nicht rückstandsfrei kompostiert werden können und die Produkte und Folien(beutel) laut der EN-Norm EN-13232 „Anforderungen an die Verwertung von Verpackungen durch Kompostierung und biologischen Abbau – Prüfschema und Bewertungskriterien für die Einstufung von Verpackungen“ einen nicht kompostierbaren Anteil von bis zu 10% enthalten dürfen, hat sich der Kreis Schleswig-Flensburg hier für einen vollständigen Ausschluss dieser Stoffe im Rahmen der Bioabfallsammlung entschlossen.

Zunächst stellt § 10 Abs. 1 der genannten Satzung eindeutig klar, was unter Bioabfall im Sinne der Satzung zu verstehen ist. So sollen Tüten und Folienbeutel aus biologisch abbaubaren Kunststoffen (BAK) nicht zum Bioabfall im Sinne der Satzung zählen. Demgegenüber soll (geknülltes) Zeitungspapier etc., das zur Aufnahme von Feuchtigkeit in die Tonne gelegt wird, zulässigerweise über die Biotonne entsorgt werden können.

### §

#### § 10 Bioabfälle

(1) Bioabfälle im Sinne dieser Satzung sind aus privaten Haushaltungen stammende biologisch abbaubare

1. Nahrungsmittel- und Küchenabfälle,
2. Garten- und Parkabfälle,
3. Landschaftspflegeabfälle,

die pflanzlicher oder tierischer Herkunft sind oder aus Pilzmaterialien bestehen; wie zum Beispiel Rasen- und Strauchschnitt, Speisereste, Obst- und Gemüsereste, Knochen, Wurst, Fleisch- und Käsereste.

Zur Erfassung von Küchenabfall und sonstigen Bioabfällen verwandte Papiertüten gelten ebenfalls als Bioabfall im Sinne von Satz 1. Gleiches gilt für zur Aufnahme von Feuchtigkeit in der Biotonne bestimmtes Zeitungspapier und ähnliche Papiere.

Zu den Bioabfällen nach Satz 1 gehören nicht Tüten oder Beutel, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen (BAW) bestehen und Anteile aus Kunststoff oder biologisch abbaubarem Kunststoff enthalten, selbst wenn es sich nur um geringfügige Anteile handelt. Dies gilt auch für Tüten oder Beutel nach der Bioabfallverordnung, die für die Sammlung von Bioabfall verwandt werden dürfen (Kunststoffbeutel, die nach EN 14995 oder EN 13432 zertifiziert und überwiegend aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt wurden). [....]

(2) [....] Die in § 22 Absatz 5 aufgeführten Biotonnen dürfen nur mit Bioabfall im Sinne von Absatz 1 befüllt werden; sie sind von nicht kompostierbaren Stoffen freizuhalten. Die in Absatz 1 Satz 5 und 6 erwähnten Tüten und Beutel dürfen ebenfalls nicht über die Biotonnen entsorgt werden. Hinsichtlich der Durchführung der Abfuhr wird auf § 25 verwiesen; insbesondere wird auf § 25 Absatz 16 hingewiesen, wonach falsch befüllte Biotonnen nicht geleert werden.

Dass falsch befüllte Biotonnen (grundsätzlich) nicht geleert werden, ist in § 25 normiert. Der Abfallbesitzer/Abfallerzeuger kann den Inhalt nachsortieren oder eine kostenpflichtige Nachleerung der falsch befüllten Biotonne beantragen.

### §

#### § 25 Durchführung der Abfuhr

(1) [....]

(16) Nicht ordnungsgemäß, insbesondere entgegen der Vorschriften des § 8, § 9 Absatz 2 Satz 2, § 10 Absatz 2 Satz 2, § 12 Absatz 1 Satz 2 oder des § 25 Absatz 14 oder 15 befüllte Abfallbehälter werden auf der regelmäßigen Tour grundsätzlich nicht entleert oder abgefahren. Wird der Behälter nicht entleert oder abgefahren, hat der Überlassungspflichtige den Abfall zur nächsten regelmäßigen Leerungstour ordnungsgemäß bereitzustellen.

Der Überlassungspflichtige kann eine Einzel-Nachentleerung bzw. Einzel-Abholung gemäß Satz 1 nicht geleerter oder nicht abgefahrter Behälter beantragen. Für eine Einzel-Nachentleerung bzw. Einzel-Abholung ist eine Gebühr gemäß § 16 Absatz 2 AGS (Abfallgebührensatzung) zu zahlen. [...]

Neben diesen Möglichkeiten besteht nach § 29 die Möglichkeit, die Fehlbefüllung als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Diese Möglichkeit soll insbesondere in Wiederholungsfällen nunmehr verstärkt genutzt werden.

### §

#### § 29 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig nach § 72 Absatz 5 KrO handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. [....]

9. entgegen § 10 Absatz 2 Satz 2 Bioabfallbehälter zur Leerung bereitstellt, in denen sich nicht abschließlich Bioabfall im Sinne von § 10 Absatz 1 befindet, ...



Plakate für Abfallsammelfahrzeuge und Wertstoffannahmestellen, Tonnenanhänger für Fremdstoffe (gelbe und rote Karten), Internet, intensive telefonische Beratung der Bürgerinnen und Bürger, regionale Medienarbeit, interne Schulungen, verschiedene Aufkleber für die Biotonnen, Beratungen mit Großvermietern, Werbung auf Litfaßsäulen, Beschaffung und Verkauf von eigenen Papiertüten, Überprüfung der Tonneninhalte bis hin zur Sanktionierung, Satzungsänderung in Bezug auf biologisch abbaubare Kunststoffe und vieles mehr zusammen.

Alle Anschlusspflichtigen wurden seit November 2018 über Presseartikel sowie diverse Infomaterialien umfangreich über die Kampagne „Kein Plastik in die Biotonne!“ informiert. Darüber hinaus wurden bis zum 31. Dezember 2018 alle Biotonnen im Rahmen der Sammlung mit Infolyern ausgestattet. Auch die Wohnungsbau-gesellschaften und Hausverwaltungen wurden frühzeitig über die geplanten Maßnahmen informiert. So wurden in einem ausführlichen Informationsschreiben die Notwendigkeit der Aktion, die Handlungsmöglichkeiten der Hausverwaltungen und die Unterstützung des Abfallwirtschaftsbetriebes dargestellt. Flankierend erhielten die großen Wohnungsbau-gesellschaften und Hausverwaltungen Gesprächsangebote, um eine effektive Zusammenarbeit auszuloten. Kleinere Hausverwaltungen wurden im Rahmen einer Telefonaktion nochmals auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Abfallwirtschaftsbetriebes hingewiesen. Als Ergebnis erhielten interessierte Wohnungsbau-gesellschaften/Hausverwaltungen vom Abfallwirtschaftsbetrieb ungefähr 22.000 Informationsflyer sowie 8.000 Biotonnenaufkleber für ihre Liegenschaften.

Im Januar 2019 startete die flächendeckende Kontrolle der Biotonnen im Stadtgebiet durch die Mitarbeiter des Abfallsammelunternehmens. Biotonnen mit eindeutig erkennbaren Fremdstoffen erhielten eine gelbe Karte mit dem Hinweis, dass ab März 2019 verunreinigte Biotonnen nicht mehr geleert würden. Insgesamt verteilten die Mitarbeiter der Abfallsammlung bis Ende Februar ungefähr 18.000 gelbe Karten.

Im März 2019 startete die Phase der roten Karte. Fehlbefüllte Biotonnen erhielten die rote Karte und wurden nicht geleert. Die Kontrollen erfolgten dabei aber nicht mehr flächendeckend, sondern stichprobenartig, um gegebenenfalls eine Steuerungsmöglichkeit des Abfallwirtschaftsbetriebes zu gewährleisten. Insgesamt wurden von März 2019 bis Februar 2020 ca. 10.700 rote Karten verteilt.

Gab es in der „gelben Phase“ noch spürbaren Unmut bei vielen Nutzerinnen und Nutzern der Biotonne, ist die „rote Phase“ bislang in zweifacher Hinsicht positiv zu bewerten. Die Qualität der Befüllung vieler Biotonnen hat sich spürbar verbessert und dort, wo „rote Karten“ angehängt und Tonnen nicht geleert worden waren, gab es offensichtlich Einsicht bei den Nutzerinnen und Nutzern. Eine befürchtete Welle von Beschwerden und Unmut blieb aus.

### 5.3 Praxisbeispiel aus Oldenburg – begleitende Kampagne

Die Stadt Oldenburg hat zur Begleitung der Änderung ihrer Satzung zur Bioabfallfassung eine eigene Kampagne „Kein Plastik in die Biotonne“ ins Leben gerufen. Ausgangspunkt war eine im Februar 2018 durchgeführte touren- und herkunftsbezogene Sortieranalyse des in das Kompostwerk eingehenden Biomaterials aus dem Sammelgebiet der Stadt Oldenburg (Ausgangsanalyse). Erste Vermutungen über äußerst hohe Störstoffanteile wurden anhand der Analyse bestätigt. Es kamen 6,5 Gew.-% bzw. ca. 29 Vol.-% Nicht-Bioanteile zum Vorschein (ca. 1.000 Mg/a, davon beträgt der Papieranteil ca. 280 Mg/a). Besonders hoch war der Kunststoffanteil mit ca. 510 Mg/a. Die Notwendigkeit der Kampagne wurde bestätigt und die Projektierung aufgenommen. Als Bemessungszeitpunkt wurde bewusst der Monat Februar ausgewählt, da bei der Ermittlung der Störstoffanteile aufgrund des geringen Aufkommens an Gartenabfällen eine Worst-Case-Betrachtung durchgeführt werden sollte. (Siehe Abbildungen oben)

Nach Auswertung der Sortieranalysen startete der Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Oldenburg im Oktober 2018 die Kampagne zur Reduzierung von Störstoffen im Biomüll. Die Kampagne setzte sich aus unterschiedlichen Modulen wie Infobroschüren, Flyer als Hauswurfsendung (in Form eines Tonnenanhängers),

### VERGLEICH SORTIERUNG FEBRUAR 2018 / FEBRUAR 2020

Fraktion	Prozent %		Differenz 2018/2020	Menge in Tonnen		Differenz 2018/2020
	Februar 2018	Februar 2020		Februar 2018	Februar 2020	
Fremdstoffe	1,8	1,6	0,2	281	250	31
Störstoffe	4,7	2	2,7	733	312	421
<b>Summe</b>	<b>6,5</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>1014</b>	<b>562</b>	<b>452</b>

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Mit dem Ziel, insbesondere Plastiktüten sowie „kompostierbare“ Bioplastiktüten im Biomüll zu reduzieren, hat der Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB) ab Februar 2019 kompostierbare, wachsbeschichtete Papiertüten als „Vorsammelgefäße“ beschafft, die die Bürgerinnen und Bürger käuflich erwerben können. Als einen mitentscheidenden Punkt im Kampagnenverlauf kann die Bereitstellung dieser Papiertüten bezeichnet werden, denn es war ein ausdrücklicher Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger, Alternativen zur biologisch abbaubaren Kunststofftüte angeboten zu bekommen. Die Papiertüten werden über die Bürgerbüros, die Wertstoffhöfe und im Servicebüro des Abfallwirtschaftsbetriebes zum Kauf angeboten. Auch die großen Wohnungsbau-gesellschaften erwerben die AWB-Tüten käuflich für ihre Mieterinnen und Mieter. Seit August 2019 erfolgt darüber hinaus der Verkauf der Papiertüten auch über eine Oldenburger Lebensmittelhandelskette. Insgesamt wurden bis Mai 2020 ca. 275.000 Tüten über die oben beschriebenen Vertriebswege verteilt.

Ab 2020 wurde per Abfallwirtschaftssatzung festgelegt, dass biologisch abbaubare Kunststoffe inklusive biobasierter und bioabbaubarer Kunststoffbeutel, die bei der Erfassung organischer Küchenabfälle aus Haushaltungen als Inlay von Vorsortierbehältern zum Teil verwendet werden, nicht mehr in die Biotonnen eingegeben werden dürfen. Diese Kunststoffe wurden 2019 geduldet und waren kein Kriterium für eine mögliche rote Karte. Das änderte sich aber im Januar 2020; seitdem bleiben auch Tonnen mit biobasierten Kunststoffen ungeleert.

Als weitere flankierende Maßnahme zur Reduzierung von Plastiktüten initiierte der AWB in Zusammenarbeit mit dem Bürger- und Ordnungsamt und dem Vorstand des Vereins der Marktkaufleute das Projekt „Kunststoffreduzierter Wochenmarkt“. Ziele sind die Vermeidung von Kunststoffverpackungen und die Sensibilisierung der Marktbesucherinnen und -besucher im Hinblick auf eine kunststofffreie Biotonne. Die Stadt Oldenburg verleiht den Marktteilnehmern auf Antrag ein Zertifikat, wenn sie so weit wie möglich auf Kunststoffverpackungen verzichten. Anhand eines von der Stadt Oldenburg entwickelten Kriterienkataloges wird

überprüft, ob ein Zertifikat vergeben werden kann. Marktteilnehmer, die diese Kriterien einhalten, können ihren Stand mit einem von der Stadt kreierten Button kennzeichnen.

Nach nur einem Jahr und vier Monaten intensiver Öffentlichkeitsarbeit und mit vielen initiierten Aktionen hat sich der jährliche Anteil an Stör- und Fremdstoffen von 6,5 Gew.-% auf 3,6 Gew.-% reduziert. Das entspricht einer Reduzierung um ca. 450 Mg/Jahr. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Fremdstoffe in Form von Pappe, Papier und Kartonage (PPK) kein Problem darstellen und durch Kartonagen und Ähnliches ohnehin über die Vorsammlung in die Biotonnen eingetragen werden. Viel wichtiger ist die Betrachtung der Störstoffe wie Kunststoffe, Glas, Metalle und Restmüll. Diese Störstoffe konnten in nur 16 Monaten von 4,7 Gew.-% auf 2,0 Gew.-% reduziert werden, das entspricht einer Abnahme von 57% bzw. ca. 420 Mg/Jahr.

Die stichprobenartigen Kontrollen der Bioabfalltours werden weiterhin fortgesetzt und wurden auch im Jahr 2020 ausgeführt. Neben den roten Karten bei Fehlbefüllungen wurden ab November/Dezember 2019 auch grüne Dankeskarten verteilt, falls der überprüfte Tonneninhalt störstofffrei war. Insgesamt wurden von Oktober 2019 bis Februar 2020 über 3.300 Dankeskarten verteilt.

### 5.4 Praxisbeispiel aus dem Wetteraukreis – regelmäßige Kontrollen

Auch der Wetteraukreis lässt es bei einer Änderung der Abfallsatzung im Hinblick auf die Bioabfallsammlung nicht bewenden und führt regelmäßig Kontrollen durch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Wetteraukreis insgesamt 24 Kommunen hat, welche die Kontrollen der Bioabfallgefäße in Eigenregie sehr unterschiedlich handhaben. Die Mehrheit der Kommunen führt kontinuierliche Kontrollen durch. Zudem erfolgen Kontrollen im Humus- und Erdenwerk.

### 5.4.1 Kontrollen im Niddaler Humus- und Erdenwerk

Im Niddaler Humus- und Erdenwerk werden täglich alle Sammelfahrzeuge bezogen auf ihre Ladung durch das Personal der Anlage in der Anlieferungshalle einer Qualitätskontrolle unterzogen. Bei einem sichtbaren Fremdstoffbesatz (Zählung) von ca. 50 Fremdstoffen bei einer Bioanlieferung von ca. 10 t Bioabfall wird der angelieferte und abgekippte Bioabfall reklamiert und nicht zurückgewiesen. In diesem Fall sind nur Teile der Anlieferung mit Fremdstoffen stark verunreinigt. Dieser verunreinigte Teil wird herausgenommen und zum Siebüberlauf gekippt.

Das geladene Gewicht des aussortierten Abfalls wird notiert bzw. vom Display des Radladers abfotografiert. Ist diese Vorgehensweise aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich, werden im Nachhinein mittels Radlader die Fremdstoffe aussortiert und der Fremdstoffanteil prozentual zur gesamten Anlieferung ermittelt. Die Kommune wird schriftlich informiert, Fotos und Lieferschein werden dem Schreiben beigelegt und die Kommune erhält für den Aufwand der Aussortierung von der Betreibergesellschaft WEAG eine Rechnung gestellt. Der Anteil der Aussortierung wird durch den Abfallwirtschaftsbetrieb des Wetteraukreises (AWB) der Kommune als Restabfall in Rechnung gestellt. Die übrige Menge wird wie gewöhnlich als angelieferter Bioabfall berechnet.

Bei einem sichtbaren Fremdstoffbesatz durch Zählung von weit über 50 Fremdstoffen bei einer Bioanlieferung von ca. 10 t Bioabfall wird der angelieferte Bioabfall zurückgewiesen. Um den Ablauf der Reklamationen oder Rückweisungen kümmert sich der AWB. Dieser benachrichtigt die betroffene Kommune schriftlich. Die Kommune beauftragt sodann einen Entsorger zur Abholung der Charge. Die Abholung als Restmüll und die Anlieferung als zu beanstandender Bioabfall im Entsorgungszentrum Wetterau sollten am gleichen Tag, maximal einen Tag später erfolgen. Bei einer Rückweisung an einem Freitagnachmittag bleibt in der Regel der Bioabfall bis Montag in der Anlage liegen. Sodann stimmt die Kommune der Abholung zu und bestätigt schriftlich eine Kostenübernahme des Transports durch den Entsorger.

### 5.4.2 Kontrollen durch den Abfallwirtschaftsbetrieb

Zusätzlich zu den täglichen Kontrollen durch das Personal im Humus- und Erdenwerk werden jährlich bis zu 200 Sammelfahrzeuge durch den AWB kontrolliert. Die Fahrer der Sammelfahrzeuge kippen den Abfall in vielen kleinen Abfallhaufen, langgestreckt ab. So ist eine optimale Sicht auf die Fremdstoffe möglich. Da Fremdstoffe wie Windeln und Restabfallbeutel schwerer sind

als Bioabfall, fallen diese so, dass die leichten Bioabfälle diese Fremdstoffe verdecken. Nach Beendigung des Kippvorganges wird der gesamte Abfall gesichtet und die Fremdstoffe werden gezählt, getrennt nach den im Vorfeld genannten Kategorien. Dabei wird zusätzlich mittels Fotos die Zusammensetzung der angelieferten Charge dokumentiert, um der Kommune eine möglichst genaue Rückmeldung zur Qualität des angelieferten Bioabfalls zu geben. Im Anschluss wird der Abfall nach Schulnoten eingestuft. Ebenso werden Kommentare der Müllwerker über das Sammelgebiet notiert, da diese sehr aufschlussreich sind.

Der gesamte Ablauf dauert bei einer geschulten Person nur wenige Minuten. Das Ergebnis der Einstufung ist in der Größenordnung mit einer Chargenanalyse der Bundesgütegemeinschaft Kompost e. V. vergleichbar.

Auch bei kommunenübergreifenden Sammlungen kann mit Hilfe der Sichtkontrolle der Abfall einer jeden Kommune beurteilt werden. Voraussetzung dafür ist eine Abklärung mit den Müllwerkern, aus welchen verschiedenen Kommunen der Abfall eingesammelt wurde, aus welcher Kommune zuerst der Abfall ausgekippt wird und welche Tonnagen in dem jeweiligen Sammelgebiet eingesammelt wurden.

Grundsätzlich werden während des Kontrollvorgangs Datum, Fahrzeugkennzeichen (mit Foto), angelieferte Bioabfallmenge in Tonnen, Kommune, Ortsteil, Bemerkungen durch Befragung der Müllwerker zu dieser Anlieferung, Anzahl der Fremdstoffe und die Beurteilung der Anlieferung dokumentiert. So bekommt die Kommune über jede angelieferte Charge Bioabfall eine Rückmeldung, eine Bewertung, Fotos und eine Handlungsempfehlung.

In der Regel und bei einmaligen Verstößen schreiben die Kommunen ihre Bürger an und informieren darüber, welche Abfälle in die Biotonne gehören. In einem zweiten Schritt werden die Abfallbehälter gekennzeichnet. Zur Einführung der kontinuierlichen, umfangreichen Kontrollen der Müllgefäße im Jahr 2015 wurden drei verschiedenfarbige Tonnenanhänger verwendet: grün für vorbildliches Sammelverhalten, gelb (als Verwarnung) bei Fremdstoffen wie die angeblich kompostierbaren Kunststofftüten, rot bei allen anderen Fremdstoffen. Nur Gefäße mit rotem Anhänger blieben stehen.

Bei mehrmaligem Stehenlassen der gleichen Biotonne machen die Kommunen von ihrem Recht Gebrauch, ein Bußgeldverfahren anzudrohen oder durchzuführen. Nur in seltenen, aussichtslosen Fällen werden der Abzug der Biotonne und die Stellung eines Restmüllgefäßes veranlasst. Dies sollte Bestandteil der Satzung der Kommune sein, die Praxis belegt leider das Gegenteil.

### 5.4.3 Kontrollen durch Entsorgungsunternehmen

Am Tag der Tonnenkontrollen ist die Besetzung des Sammelfahrzeugs mit einer zusätzlichen Person ausgestattet. Der Kontrolleur führt eine Sichtkontrolle eines jeden Abfallgefäßes durch. Es wird weder Abfall zur Seite geschoben noch in die Tonne gegriffen. Bei sichtbaren Fremdstoffen wird dies in einer vorbereiteten und für alle Kommunen einheitlichen Straßenliste dokumentiert. Dabei werden Straße, Hausnummer und Tonnenummer festgehalten; bei der Tonnenummer nur, wenn diese vorhanden ist. Die Tonnenummer ist die wichtigste Informationsquelle für die Kommunen, da nicht jedes Abfallgefäß vor dem zugehörigen Grundstück steht oder auch mehrere Gefäße an einer Stelle stehen. Eine Zuordnung der stehen gelassenen Tonne zu dem richtigen Grundstückseigentümer ist nur über die Tonnenummer möglich. Die Straßenlisten werden noch am Tag der Kontrolltour vom Entsorger der Kommune und dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Wetteraukreises überreicht. Fotos werden vom Entsorger nicht angefertigt. Die handschriftlich geführten Straßenlisten werden in Zukunft durch die Erfassung im C-trace-Programm, durch Betätigung eines Knopfes und Auswahl des Grundes des Nichtleeren der Biotonne durch den Müllwerker, ersetzt.

Bei einer Kontrolltour können, je nach Verschmutzung, bis zu 50 Bioabfallgefäße mit Fremdstoffen stehen bleiben. Eine Nachlieferung der fehlbefüllten Gefäße bietet von den 24 Kommunen nur eine Kommune an. Der Bürger muss sich selbst um die Entsorgung seiner fehlbefüllten Biotonne kümmern. Eine fahrzeugbezogene Kontrolltour mit zahlreichen stehen gebliebenen Bioabfallgefäßen muss mindestens einmal, besser ein zweites und ein drittes Mal im normalen turnusmäßigen Leerungsrhythmus wiederholt werden, um ein nachhaltig besseres Ergebnis zu erreichen. Denn nur kontinuierliche Kontrollen der Biotonnen führen zu einem messbaren Erfolg.

Da der Wetteraukreis sehr ländlich strukturiert ist, werden viele Grünabfälle aus den privaten Haushalten über die Biotonne entsorgt. Darum gilt für ländliche Kreise die Empfehlung, Kontrollen überwiegend in der vegetationslosen Jahreszeit durchzuführen. Dies bedeutet, dass in der Zeit von November bis Februar 80 % der Kontrollen getätigt werden müssen.

### 5.4.4 Kontrollen als Bestandteil des Vertrages zur Sammlung und des Transports

Neben den Kontrollen, die die Kommunen selbst durchführen, werden zumeist die Entsorgungsunternehmen, mit denen die Kommunen den Sammelvertrag abgeschlossen haben, mit der

Durchführung der Kontrollen beauftragt. Zur Absicherung eines ordnungsgemäßen Kontrollvorganges hat eine Vielzahl der Kommunen die Durchführung der Sichtkontrollen vertraglich geregelt.



Sichtkontrollen sind mindestens einmal pro Jahr bei 10 % des Behälterbestandes an Bioabfällen durchzuführen. Im Falle von Fehlbefüllungen sind Aufkleber oder Anhänger am Behälter anzubringen, mit denen auf die Fehlbefüllung hingewiesen wird.

Zusätzlich wird zumeist vereinbart:



Die Kommune behält sich vor, ab einem erhöhten Verunreinigungsgrad von Bioabfällen sogenannte fahrzeugbezogene Kontrolltours zur Prüfung der Fehlbefüllung durchführen zu lassen. Die Kommune erteilt dem Entsorger den Auftrag für ausgewählte Tagestouren (Tagestour eines Abfallsammelfahrzeugs): Alle im Rahmen dieser Tagestour bereitgestellten Behälter sind mittels Sichtkontrollen auf eine Fehlbefüllung hin zu prüfen.

Wird eine Fehlbefüllung festgestellt, so ist nach § 3 Punkt 4.8 (Vertrag zur Sammlung) zu verfahren. Die Kommune gibt die Kontrolltours dem Entsorger spätestens einen Monat vor der geplanten Durchführung bekannt.

Für den Mehraufwand hat der Entsorger ein Entgelt je fahrzeugbezogene Kontrolltour zu kalkulieren und in die Preisblätter einzutragen. Dieses Entgelt ist von der Kommune bei entsprechender Beauftragung, zusätzlich zum Entgelt für die Sammlung und Beförderung, an den Entsorger zu zahlen.

Oftmals ist im Vertrag das Entgelt für sechs Kontrolltours pro Jahr festgelegt. Für weitere Kontrolltours muss die Kommune das Entgelt mit dem Entsorger verhandeln.

## 5.5 #wirfuerbio – Abfallwirtschaft erlebbar machen

Bioabfälle richtig sammeln und trennen – lediglich die Erhöhung des Kenntnisstands oder des Umweltbewusstseins im Rahmen von Aufklärungskampagnen allein wird die Störstoffe im Bioabfall nicht ausreichend reduzieren. Es wird immer Bürgerinnen und Bürger geben, die ihr Verhalten trotz Sortierhilfen, Fahrzeugplakaten und anderen Medieninformationen nicht ändern. Verhaltensänderungen in der ganzen Breite der Biotonnenbenutzer sind erforderlich. In der Kommunikation mit dem Kunden geht es nicht nur um das Aufzeigen des richtigen Verhaltens. Es geht vor allem darum, die Kommunikation „richtig“ zu gestalten und die richtige Strategie an Maßnahmen zu wählen. Darum bemüht sich #wirfuerbio seit April 2018. Als emotionale, flächendeckende und crossmediale Dachkampagne kommuniziert sie die Hauptbotschaft „Kein Plastik in die Biotonne“ und schafft es, neben Plastik auch andere Störstoffe in der Biotonne zu reduzieren.

Verhalten ändern zu wollen, bedeutet nicht zwangsläufig, aufklärerisch zu sein und den Sinn der Bioabfallverwertung zu vermitteln. Abfall und insbesondere Bioabfall ist ein Wertstoff, der für die Erreichung unserer Klimaziele eine wichtige Rolle spielt. #wirfuerbio kämpft für die volle Nutzung des Potenzials von Bioabfällen und für die Erzeugung von Energie und Kompost. Diese Botschaft taucht jedoch erst in der Tiefe der Kommunikation auf. Die Kernbotschaften sind deutlich griffiger und lauten „Kein Plastik in die Biotonne“, „Kein' Bock auf Plastik in der Biotonne“, „Trenn' Dich hier und jetzt von Deiner Plastiktüte“ oder „Kompostierbare Plastiktüten gehören nicht in die Biotonne“. Die Botschaft und Handlungsempfehlung sind simpel, klar und erfolgreich. Das zeigt die Anzahl der teilnehmenden Unternehmen an der mittlerweile bundesweiten Kampagne.

Die Kampagne wurde 2017 konzipiert, um die Störstoffe – allen voran Plastik – im Biokompost zu reduzieren. Damals waren es sechs kommunale Betriebe in Schleswig-Holstein und Hamburg. Heute, Ende 2020, sind es 65 kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe aus elf Bundesländern und zusätzlich etliche Kommunen aus Nordrhein-Westfalen und Hessen. Die Kampagne hat verschiedene Preise gewonnen und die Aufmerksamkeit des Bundespräsidenten geweckt. Sie wird von Umweltministerinnen und -ministern verschiedener Bundesländer als Schirmherrinnen und -herren unterstützt. In den vergangenen 30 Monaten sind vielfältige Kampagnenmaterialien entwickelt worden, die die Qualität des Bioabfalls in #wirfuerbio-Regionen verbessert haben. Dies haben Abfallanalysen bestätigt. Sowohl die Entsorgungsbetriebe Lübeck als auch GAB Umwelt Service im Kreis Pinneberg haben – durch Abfallanalysen gemessen – die Störstoffquote um ca. 50 % senken können. Seit September 2020 steht allen Teilnehmern ein umfangreiches Tonnenkontrollenkonzept



Faltblatt „Biomüll richtig entsorgen“

samt fertiger Pressemitteilungen mit zwei strategischen Ansätzen zur Verfügung: die rote Karte und das Ampelsystem.

Wie gelingt eine solch starke Reduktion von Störstoffen? Wie erreicht die Botschaft die Zielgruppen, die Biotonnenutzer? Nutzen wir für die Sendung der Botschaft die richtigen Kanäle? Mit all diesen Fragen beschäftigt sich die Kampagne #wirfuerbio für die Teilnehmer und liefert Kampagnenmotive für klassische und digitale Kanäle, Konzepte für Tonnenkontrollen inkl. Tonnenanhängern, Pressemitteilungen, Faltblätter, Social-Media-Beiträge oder gar Radiospots, Kinospots, Kampagnensongs und Erklärfilme. Die Kampagne gibt der klassischen Abfallberatung eine neue Ausrichtung: Sie macht Abfallwirtschaft lebendig, emotional und damit erlebbar. Das gelingt nicht nur durch das unverwechselbare Fahrzeugbranding auf Müllfahrzeugen, Bussen und anderen Fahrzeugen, die in den vielen Regionen des Landes Tag für Tag über die Straßen rollen. Fachbegriffe wie „crossmediale Kommunikation“, das Bespielen mehrerer Kanäle gleichzeitig, digitale Kommunikation – all das ist geplant und folgt einer Strategie, die Erfolg hat. Mit #wirfuerbio haben viele Abfallwirtschaftsbetriebe in Zeiten von Ressourcenmangel das Thema Bioabfall erlebbar gestaltet und sind damit erfolgreicher denn je. Alle Beteiligten waren sich einig, dass Aufklärungsarbeit in Form von Fahrzeugplakaten, Social Media und klassischer Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreicht, um die alltäglichen Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig zu verändern. Es muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass wirklich jede einzelne Biotonne zählt und die Abfallentsorgung nicht anonym ist. Die Vision von #wirfuerbio: Die lokale Abfallwirtschaft prüft, wie gut in den einzelnen Wohngebäuden getrennt wird.



Die Entsorgungsbetriebe Lübeck haben in 2018 alle Kampagnenmotive für etwa 14 Tage auf City-Light-Postern in Lübeck platziert. Die Platzierung erfolgte zum Start der Kampagne im April, im September und im Dezember.

### 5.5.1 Tonnenkontrollen als Kampagnenbaustein und die Rolle des Abfallwirtschaftsunternehmens

Bevor Tonnenkontrollen starten können, muss die Kampagnenbotschaft im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger fest verankert sein. Das sind im Wesentlichen zwei Punkte:

- **Das WARUM der Verhaltensänderung**  
Warum ist die korrekte Trennung von Biomüll wichtig?  
Welche Benefits entstehen dadurch für die Gesellschaft und unsere Umwelt?
- **WIE sollte das Verhalten verändert werden?**  
Wie trenne ich meinen Biomüll richtig?  
Was darf rein, was nicht?  
Was muss/kann ich sonst noch beachten?

Das Abfallwirtschaftsunternehmen agiert dabei als Vermittler dieser Informationen und gleichzeitig als fester Ansprechpartner bei Rückfragen. Auf Müllfahrzeugen transportieren die kommunalen Entsorgungsbetriebe die Botschaft „Kein Plastik in die Biotonne“ nach außen. Müllwerker sowie alle anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die wichtigsten Markenbotschafter. #wirfuerbio

ist die Kampagne, die Botschaft „Kein Plastik in die Biotonne“ ist unsere Vision. Bioenergie und sauberer Biokompost aus Bioabfall sind unser Ziel.

Erfolgen Tonnenkontrollen ohne ausführliche Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld, wirken sich die Kontrollen des Trennverhaltens negativ auf das Image des durchführenden Abfallwirtschaftsunternehmens aus. Durch crossmediale Kommunikationskonzepte und das richtige Timing wirken sich die Tonnenkontrollen positiv auf die Qualität des Bioabfalls und das Image des Abfallwirtschaftsunternehmens aus. Bei #wirfuerbio geht es darum, gemeinsam mit den Bürgern für mehr Bio-Qualität zu kämpfen und das eigene Unternehmen in der breiten Öffentlichkeit ins Gespräch zu bringen. Die direkte Ansprache der Bürger und das crossmediale Kommunikationskonzept sind die Basis der Kampagne. Die folgenden Kommunikationsmittel wurden von den #wirfuerbio-Teilnehmern und allen voran von GAB Umwelt Service und den Entsorgungsbetrieben Lübeck durchgeführt und haben die Ansprache der Biotonnenutzer – direkt und indirekt – ermöglicht:

#### Anschreiben mit Gebührenbescheid

Eine kostengünstige Möglichkeit für das persönliche Anschreiben ist der Versand mit dem jährlichen Gebührenbescheid. Ein persönliches Anschreiben (Vorlage ist Teil der Kampagne) sowie das Kampagnenfaltblatt „Kein' Bock auf Plastik im Biomüll“ oder auch das Faltblatt „Biomüll richtig entsorgen“ sind eine sinnvolle



LKW-Branding #wirfuerbio der AVR in Sinsheim: Kampagnenmotiv „Kein Plastik in die Biotonne“ und „Kein Bock auf Plastik im Biomüll“

Ergänzung. Beide Printprodukte beantworten die wichtigen Fragen „Warum das Verhalten ändern?“ und „Wie ändere ich mein Verhalten?“. Tonnenkontrollen können bereits locker angekündigt werden. Besonders wichtig ist es, im Anschreiben konkrete regionale Bezüge herzustellen und die Situation in der Region offen zu kommunizieren (Mengen an Bioabfall, Höhe der Störstoffquote, Menge des Bioabfalls im Restabfall, Menge des Bio-komposts, Menge der aus Bioabfall produzierten Bioenergie). Alternativ kann auch eine Postwurfsendung an alle Haushalte versendet werden. Diese kann zudem kostenlose Papiertüten oder Tonnenaufkleber beinhalten und/oder mit einem Gewinnspiel verknüpft werden.

#### Fahrzeugbranding

Müllfahrzeuge sind im Fachjargon der Kommunikationswissenschaft sogenannte „Touchpoints par excellence“. Sie sind Kontaktpunkte zur Abfallwirtschaft. Kinder lieben Müllfahrzeuge. Die Müllwerker stehen im Alltag für ihre ganze Branche. Müllfahrzeuge sind für alle Abfallwirtschaftsbetriebe die kostengünstigste Werbefläche. Sie bieten optimale Flächen, um Plakate und Botschaften, die zum Thema Abfalltrennung gehören, zu platzieren. Kampagnenmotive werden so über längere Zeiträume immer wieder gesehen und prägen sich ein. Neben klassischen Müllfahrzeugen gibt es die Kampagnenmotive auch für LKW, den ÖPNV oder Trommelfahrzeuge. Diese werden bereits in Rostock, im Hamburger Umland und in Goslar verwendet.

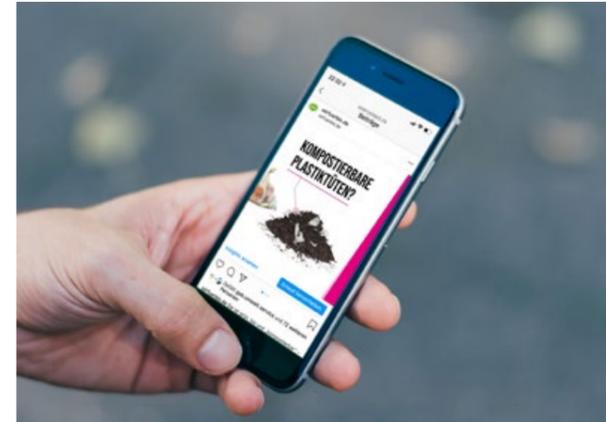


#### Kostenpflichtige Plakatwerbung

Neben dem Branding eigener Müllfahrzeuge können auch kostenpflichtige Werbeflächen (zum Beispiel City-Light-Poster) genutzt werden. In einigen Städten und Kommunen gibt es für öffentlich-rechtliche Unternehmen günstige Konditionen zum Plakatieren öffentlicher Flächen.

#### Kampagnenmotive auf der eigenen Unternehmenswebsite

Das Kampagnenmotiv „Kein Plastik in die Biotonne“ kommt auf den Websites vieler Teilnehmer zum Einsatz. Jeder User, der die Unternehmenswebsite besucht, sieht das gleiche Motiv, das sich auch auf zahlreichen Müllfahrzeugen befindet. So arbeitet beispielsweise GAB Umwelt Service. (siehe Abbildung oben)



Seit Beginn der Kampagne weist #wirfuerbio darauf hin, dass auch „kompostierbares Plastik nicht in die Biotonne“ gehört. Im Jahr 2020 wurden zu diesem Thema Kampagnenmotive erstellt. Diese sind Teil des Social Media Kits. Die Posts klären Follower darüber auf, wo das Problem von kompostierbaren Plastiktüten (BAW-Beuteln) liegt. Mehr Informationen zum Thema finden Sie auf der #wirfuerbio-Themenseite unter [www.wirfuerbio.de/kompostierbar](http://www.wirfuerbio.de/kompostierbar)



Tonnenaufkleber

#### Bürgerkontakt via Social Media

Social Media bietet die Möglichkeit, Botschaften direkt an die Zielgruppen zu übermitteln. Gerade jetzt in Zeiten von Corona sind Facebook, Instagram und Co ein besonders wichtiger Baustein der Unternehmenskommunikation, Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit. Wichtig dabei ist ein positiver sprachlicher Duktus. Die Kampagne bietet allen Teilnehmern zwei Social Media Kits mit mehr als 25 Beiträgen inkl. Text und Grafik. Das Thema Bioabfall sollte auf der Agenda stehen, die Posts selbst sollten sinnstiftend sein und Tipps und Tricks für den Alltag liefern.

#### Events – Abfallwirtschaft zum Anfassen

Einen sympathischen, und vor allem bürgernahen Eindruck machen Events aller Art. Aufklärung durch geschultes Personal sowie geeignete Printmedien sollten hierbei nicht fehlen. Für Aufmerksamkeit sorgen kampagneneigene Werbegeschenke, die #wirfuerbio-Beachflag und bepflanzte Biotonnen. Komposterde zum „Anfassen“ und das Verteilen von Papiertüten bieten sich ebenfalls an. In einigen Regionen wurden auch größere Veranstaltungen, wie zum Beispiel ein Markt der Nachhaltigkeit, organisiert.

#### Tonnenaufkleber

Der perfekte Moment, um an die korrekte Trennung zu erinnern, ist direkt bei der Entleerung des Biomülls. An der Tonne selbst haben Bürger und Bürgerinnen die letzte Chance, ihr Verhalten zu verändern. Tonnenaufkleber sind aus diesem Grund eines der wichtigsten Kommunikationsmittel.

#### Geschosswohnungsbau

Für die Mieter im Geschosswohnungsbau ist das Trennen von Bioabfällen eine zusätzliche Herausforderung. #wirfuerbio widmet sich mit einem speziellen Kampagnen-Kit dieser besonderen Zielgruppe. Große Fußbodenaufkleber, Treppenhausplakate,

Briefkasten-Botschaften, Vorsortierer mit Papiertüten, Tonnenaufkleber, spezielle Videos und quartierbezogene Aktionen gehören zum „Werkzeugkasten“. Die Erfahrungen zeigen: Einmalaktionen haben wenig und nur kurzen Effekt. Wiederkehrende und abwechslungsreiche Aktivitäten sind erforderlich, um in den anonymen Wohnsituationen das Plastik in der Biotonne zu reduzieren. Das ist erfahrungsgemäß sehr ressourcenintensiv, aber von Erfolg gekrönt. Wichtig ist hier vor allem die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft vor Ort.

#### Tonnenkontrollen

Das Kontrollieren aller Biotonnen ist eine Mammut-Aufgabe. Stichprobenkontrollen können ebenfalls gute Ergebnisse erzielen, wenn sie medial begleitet werden. GAB Umwelt Service sowie die Entsorgungsbetriebe Lübeck haben sich der Aufgabe bereits 2018 und 2019 gestellt. Beide kommen zu dem Ergebnis, dass sich der Aufwand durchaus lohnt. Erfolgen die Tonnenkontrollen jedoch ohne vorherige Öffentlichkeitsarbeit, wirkt sich die Kontrolle des Trennverhaltens negativ auf das Image des durchführenden Abfallwirtschaftsunternehmens aus.

### 5.5.2 Best-Practice-Beispiele

Die Entsorgungsbetriebe Lübeck und GAB Umwelt Service haben es vorgemacht. Während GAB Umwelt Service bereits 2018 auf das Prinzip „rote Karte“ setzte, haben sich die Lübecker 2019 für eine vergleichbar vorsichtige Art der Störstoffprüfung in Form sogenannter „Tonnenberatung mittels Ampelsystem“ entschieden. Im Folgenden werden wir die beiden unterschiedlichen Ansätze und Ergebnisse der Tonnenkontrollen in Kurzform präsentieren.



Tonnenanhänger werden zur Kennzeichnung von fehlbefüllten Tonnen verwendet



An jeder Tonne wurde einer von drei Anhängern befestigt: in den Ampelfarben Grün, Gelb oder Rot

### Die „Rote Karte“ im Kreis Pinneberg

Die Tonnenkontrollen von GAB Umwelt Service im Kreis Pinneberg wurden frühzeitig durch die regionale Presse angekündigt. Dabei wurde inhaltlich und grafisch Bezug zur Kampagne #wirfuerbio hergestellt. Waren die Tonnen stark verunreinigt, wurden die Tonnenanhänger mit der Aufschrift „Ihre Biotonne konnte nicht geleert werden“ an den Tonnen befestigt. Es kann sinnvoll sein, fehlbefüllte Tonnen zusätzlich mit Tonnenaufklebern zu markieren. Die betroffenen Tonnen wurden nicht geleert. Die Bürger und Bürgerinnen hatten die Möglichkeit, den Inhalt der Tonne nachzusortieren oder kostenpflichtig als Restabfall für 15,00 € zu entsorgen. Die Tonnenkontrollen und das Verteilen der „roten Karten“ wurden von Müllwerkern selbst übernommen.

Bei den Tonnenkontrollen wurden einzelne Gebiete nach Möglichkeit zweimal kontrolliert, um die Wirksamkeit der Tonnenkontrollen zu ermitteln. Dies geschah im Abstand von 14 Tagen, da die Biotonnen im Kreis Pinneberg regulär in diesen Abständen geleert werden. Im Rahmen der Tonnenkontrollen gab es von Seiten der Bürger gegenüber den Kolonnen – entgegen der Erwartungen aus den Erfahrungen bei Tonnenkontrollen in der Vergangenheit – keine Diskussionen. Insgesamt herrschte große Einsicht auf Seiten der Bürgerschaft. Rund 25 % der betroffenen Kundinnen und

Kunden haben die angegebene Servicehotline angerufen und wurden am Telefon mit weiteren Informationen versorgt. Auch am Telefon gab es „Verständnis“ statt Unmut. Der Einzug eines Biotonnenbehälters nach mehrfacher Fehlbefüllung (aufwendigeres, satzungsrechtlich formales Verfahren) erfolgte sehr selten.

### Das „Ampelsystem“ in Lübeck

Anfang Juli 2019 führten die Entsorgungsbetriebe Lübeck Tonnenkontrollen durch. Wie bei GAB Umwelt Service im Kreis Pinneberg wurden Tonnenanhänger zur Kennzeichnung von fehlbefüllten Tonnen verwendet. Allerdings wurde an jeder Tonne einer von drei Anhängern befestigt: in den Ampelfarben Grün, Gelb oder Rot.

Die Tonnenkontrollen fanden stichprobenartig alle 14 Tage statt. Anders als in vielen anderen Kommunen setzen die Entsorgungsbetriebe Lübeck auf Stichprobenkontrollen zwischen den Leerungen. Das habe den Vorteil, dass man besser erkenne, was wirklich in der Tonne landet, und nicht nur sieht, was obendrauf liegt. Zudem erhielten die Kunden so die Möglichkeit, ihre Tonnen nach zu sortieren. Für die Tonnenkontrollen wurde ein separates Team zusammengestellt.

Die Tonnenkontrollen wurden frühzeitig durch die regionale Presse angekündigt. Statt des Wortes „Kontrolle“ wurde hier bewusst das Wort „Beratung“ gewählt, da dies von den Kunden eher akzeptiert wird und das Image des Entsorgungsbetriebes weniger belastet.

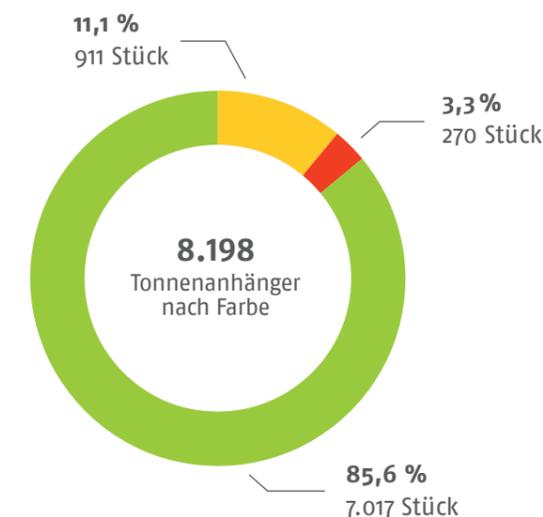
Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus der Logistik der Entsorgungsbetriebe Lübeck führten die Sichtung der Tonnen durch. Diese trugen Dienstkleidung und wurden mit Ausweisen ausgestattet, um auch private Grundstücke betreten zu dürfen. So waren die Mitarbeiter der EBL vor Ort und konnten die Bürgerinnen und Bürger direkt beraten. Waren die Behälter mit Störstoffen verunreinigt, kam der gelbe Tonnenanhänger mit der Bitte, die Störstoffe bis zur Leerung zu entfernen, zum Einsatz. Am Tag der Leerung erfolgte eine Nachkontrolle dieser beanstandeten Behälter. War der Inhalt noch immer nicht in Ordnung, gab es einen roten Tonnenanhänger und der Behälter wurde nicht geleert. Sortenrein befüllte Biotonnen wurden mit einem Lob in Form eines grünen Tonnenanhängers gekennzeichnet.

Bei der ersten Kontrolle wurden 7 % der Tonnen mit roten Anhängern versehen. Nach Ende der Kontrollen waren es nur noch 3,3 %. Dies ist als Erfolg der Tonnenkontrollen hinsichtlich der verbesserten Anzahl der stehen gelassenen Behälter zu werten. Die Tonnenkontrollen haben das Trennverhalten der Bürger in Lübeck verbessert und damit den Anteil der Störstoffe im Bioabfall reduziert.

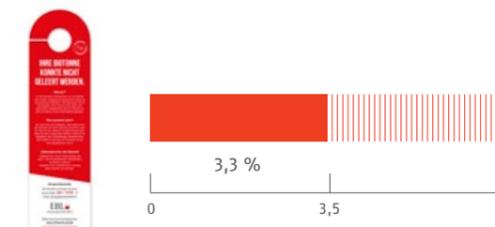
### 5.5.3 Messbare Erfolge der Kampagne #wirfuerbio

Sowohl die Entsorgungsbetriebe Lübeck als auch GAB Umwelt Service in der Metropolregion Hamburg konnten die Störstoffquote um ca. 50 % reduzieren. Die Inhalte der Biotonne wurden im Kreis Pinneberg 2016 – also vor dem Start der Kampagne – untersucht. Im Jahr 2016 waren 2,33 % Fremdstoffe in der Biotonne enthalten. Hierzu gehörten vorwiegend Kunststoffe wie Mülltüten und Verpackungen, aber auch Glas, Textilien, Metalle und Hygieneprodukte, wie alles andere, was nichts in der Biotonne zu suchen hat. Die Vergleichsanalyse aus dem Jahr 2019 zeigte ein stark verbessertes Bild: Es befanden sich 1,26 % Störstoffe in der Biotonne. Der Störstoffanteil ist somit im Vergleich zu 2016 um 1 % geringer als vor der Kampagne #wirfuerbio, das entspricht einem prozentualen Rückgang von 46 %. Interessant ist dabei vor allem, dass nicht nur der Anteil von Plastik, sondern auch der Anteil anderer Störstoffe, wie zum Beispiel Glas oder Metall, deutlich gesunken ist. In Lübeck konnte die Störstoffquote sogar um 53 % reduziert werden. Das ergab eine Abfallanalyse Ende 2019 im Vergleich zur letzten Analyse 2012.

### IN 20 TAGEN WURDEN 8.198 TONNENANHÄNGER VERTEILT:



Der Fehlwurfanteil konnte durch die Kontrollen und Tonnenanhänger auf 3,3 % reduziert werden.



### 5.5.4 Gemeinsam mehr erreichen und von den Erfahrungen anderer profitieren

Auf Basis der Erfahrungen der beiden Pioniere GAB Umwelt Service und Entsorgungsbetriebe Lübeck wurde ein sehr ausführlicher Leitfaden für alle Kampagnenteilnehmer konzipiert. Die AWB Emsland wird Ende Oktober 2020 ebenfalls Tonnenkontrollen durchführen. Es ist zu erwarten, dass viele Betriebe nachziehen werden. Das Motto der Kampagne #wirfuerbio lautet noch immer „Gemeinsam mehr erreichen“. Alle Teilnehmer von #wirfuerbio sollen von den Erfahrungen der beiden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsbetriebe profitieren können. Dieser Leitfaden gibt einen Überblick, was es bei der Planung bzw. Durchführung von Tonnenkontrollen zu beachten gilt und wie sich die Tonnenkontrollen optimal in die Strukturen der #wirfuerbio-Kampagne integrieren lassen.



Die Kampagne #wirfuerbio wird noch einige Jahre fortgeführt. Die Teilnehmerzahl wächst weiter, wie auch die Zahl der Kommunikationsmittel. Im Oktober 2020 wurden neue Radio- und Kinospots veröffentlicht, im November folgten Erklärfilme und für das Ende des Jahres war eine große Filmproduktion geplant. Jedes kommunale Abfallwirtschaftsunternehmen, jeder Eigenbetrieb oder jede Amtsverwaltung kann jederzeit einsteigen, die zahlreichen Kampagnenbausteine nutzen, Abfallwirtschaft erlebbar machen und im Verbund mit vielen weiteren kommunalen Entsorgungsbetrieben das Plastik in der Biotonne reduzieren, den Wertstoff Bioabfall optimal verwerten und so einen wichtigen Beitrag zu unseren Klimaschutzzielen leisten.

Mehr Informationen zur Kampagne finden Sie unter: [www.wirfuerbio.de](http://www.wirfuerbio.de)

Jens Ohde  
Initiator #wirfuerbio,  
Geschäftsführer GAB Umwelt Service

Tanja Schweitzer  
Kampagnenführung #wirfuerbio,  
Geschäftsführerin schweitzer media gmbh

# 06 BESONDERHEITEN FÜR LEICHTVERPACKUNGSABFÄLLE

Leichtverpackungsabfälle werden im Rahmen der haushaltsnahen Sammlung nach § 14 VerpackG<sup>17</sup> im privatwirtschaftlichen dualen System durch die Gelbe Tonne und den Gelben Sack erfasst. Restmüll ist hingegen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) zu überlassen (§ 17 Abs. 1 S. 1 KrWG). Eine erhebliche Fehlbefüllung liegt gemäß der Beiratsempfehlung der Zentralen Stelle Verpackungsregister vor, wenn durch die Befüllung mit Restabfall oder Bioabfällen die Recyclingfähigkeit der damit vermischten gebrauchten Einweg-Verpackungen aus Kunststoffen, Metallen und Verbundstoffen (Leichtverpackungen) beeinträchtigt wird, insbesondere, wenn durch die Fehlbefüllung eine Gefährdung für das Personal der Sortieranlage oder die Sortieranlage selbst besteht oder eine offensichtlich fehlende Recyclingfähigkeit vorliegt.<sup>18</sup> Einen Katalog von typischen Fehlbefüllungen hat die Zentrale Stelle Verpackungsregister veröffentlicht.<sup>19</sup>

Falls die Kommune bzw. der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Fehlbefüllung von Gelben Tonnen oder Gelben Säcken regeln möchte, greift sie in den originären Zuständigkeitsbereich der dualen Systeme ein. Damit regelt sie (wie im Kapitel 4 dargestellt) nicht die Benutzung ihrer eigenen Einrichtungen. Dies wirft zugleich die Frage auf, ob die oben dargestellte Maßnahmen-Trias auch für Leichtverpackungsabfälle über die Satzung umsetzbar ist. Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf die Berechtigung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, die fehlbefüllten Gelben Tonnen/Gelben Säcke gebührenpflichtig als Restmüll abzuholen, weil sich darin in erheblichem Umfang nach § 17 Abs. 1 S. 1 überlassungspflichtiger Restmüll befindet.

## 6.1 Kommunale Regelungskompetenz

Die allgemeine Satzungsermächtigung aus Art. 28 Abs. 2 GG kann für eine kommunale Regelungskompetenz in Bezug auf Leichtverpackungsabfälle, wie oben dargestellt, nicht nutzbar gemacht werden. Es ist somit erforderlich, eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage zu finden, die den Rahmen und Zweck der Ermächtigung für Regelungen in der Satzung ausdrücklich festlegt.<sup>20</sup>

### 6.1.1 Ermächtigung aus dem Trennungs- oder dem Getrenntsammlungsgebot

Zunächst wäre an das spezifisch nunmehr für Leichtverpackungen in § 13 VerpackG formulierte Trennungsgebot zu denken. § 13 VerpackG regelt, dass „beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallende“ restentleerte Verpackungen einer vom gemischten Siedlungsabfall getrennten Sammlung zuzuführen sind. Eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für eine Satzungsregelung ergibt sich daraus vor dem Hintergrund des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgrundsatzes allerdings nicht.

Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung zu § 13 VerpackG zwar ausgeführt, dass durch § 13 VerpackG eine Pflicht des Endverbrauchers zur Trennung eingeführt werden und damit die

<sup>17</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das durch Artikel 139 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>18</sup> Siehe Anlage 3 in: [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/Beiratsempfehlungen/\\_1\\_Ergaenzungen\\_\\_\\_8\\_Umgang\\_mit\\_Fehlbefuellungen\\_\\_\\_in\\_der\\_Orientierungshilfe\\_fuer\\_die\\_Abstimmungsvereinbarung\\_und\\_Systemfestlegung\\_LVP\\_sowie\\_der\\_Anlage\\_3\\_Systemfestlegung\\_LVP\\_zur\\_Orientierungshilfe.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/Beiratsempfehlungen/_1_Ergaenzungen___8_Umgang_mit_Fehlbefuellungen___in_der_Orientierungshilfe_fuer_die_Abstimmungsvereinbarung_und_Systemfestlegung_LVP_sowie_der_Anlage_3_Systemfestlegung_LVP_zur_Orientierungshilfe.pdf)

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Mehde, in: Maunz/Dürrig, GG, 85. EL Nov. 2018, Artikel 28, Rn. 63 f.

Verpflichtung nach § 14 Abs. 1 KrWG (siehe hierzu sogleich) zur getrennten Sammlung zum Zwecke des ordnungsgemäßen, schadlo- sen und hochwertigen Recyclings flankiert werden soll.

*„Damit ist es den privaten Endverbrauchern zukünftig nicht mehr gestattet, ihre Verpackungsabfälle zusammen mit dem gemischten Siedlungsabfall zu erfassen“ (BT-Drs. 18/11274, S. 95).*

Auf dieser Grundlage wird unter anderem vertreten, dass § 13 VerpackG nach § 62 KrWG gegebenenfalls durch Zwangsgeldandro- hungen umgesetzt werden könne.<sup>21</sup>

Es ist allerdings mindestens zweifelhaft, ob § 13 VerpackG nach seinem als allgemeines Trennungsgebot und nicht als Verpflich- tungsnorm gefassten Wortlaut eine hinreichend bestimmte Grundlage für eine Verpflichtung des privaten Endverbrauchers sein kann, die Grundlage einer Vollzugsanordnung wäre. Denn § 13 VerpackG nennt den privaten Endverbraucher nicht explizit als Normadressaten. Jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht zu Abweichungen von Gesetzestext und Begründungen, wie sie hier in unterschiedlich starken Formulierungen vorliegen, deut- lich festgehalten:

*„Der sogenannte Wille des Gesetzgebers bzw. der am Ge- setzgebungsverfahren Beteiligten kann hiernach bei der Interpretation insoweit berücksichtigt werden, als er auch im Text Niederschlag gefunden hat. Die Materialien dür- fen nicht dazu verleiten, die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen.“<sup>22</sup>*

Ein Recht der Kommune bzw. des öffentlich-rechtlichen Entsor- gungsträgers, in die durch die Systeme zu organisierende LVP- Sammlung einzugreifen und die Fehlbefüllung der Gelben Tonne/ des Gelben Sackes zu regeln, wird in § 13 VerpackG indes keines- falls mit der hinreichenden Bestimmtheit geregelt – weder dem Wortlaut noch der Gesetzesbegründung nach.

Auch systematisch wäre das kaum zu begründen. Das Trennungs- gebot ist im 3. Abschnitt des VerpackG – Sammlung, Rücknahme und Verwertung – enthalten. Dieser Abschnitt regelt die haus- haltsnahe Sammlung von Leichtverpackungen durch die Systeme (§§ 14, 16, 17 VerpackG) und die individuelle Rücknahmepflicht der Hersteller in Bezug auf solche Verpackungen, die mangels System- beteiligungspflicht nicht von der haushaltsnahen Sammlung nach § 14 VerpackG erfasst sind (§ 15 VerpackG). Die Begründung von

kommunalen Eingriffsbefugnissen wäre vor diesem Hintergrund im wahrsten Sinne „systemwidrig“.

Auch das Getrenntsammlungsgebot nach § 14 Abs. 1 KrWG (alt) gab keine Befugnis zum Erlass von belastenden Satzungsregelun- gen. In der Norm ist (ebenfalls und erst recht) kein Normadressat genannt.<sup>23</sup>

Zwar führt auch insoweit die Gesetzesbegründung aus, dass sich die Norm an den Abfallbesitzer und -erzeuger und den im Rah- men des § 20 KrWG verpflichteten öffentlich-rechtlichen Entsor- gungsträger richte (BT-Drs. 17/6052, S. 83). Die Gesetzesbegrün- dung kann aber einen fehlenden Normbefehl nicht ersetzen.

Auch die Regelungen in der KrWG-Novelle aus Oktober 2020 be- gründen keine kommunale Regelungsbefugnis. Danach wurde in § 20 Abs. 2 KrWG eine Verpflichtung der öffentlich-rechtli- chen Entsorgungsträger eingefügt, in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen angefallene und überlassene Abfälle, darunter auch Kunststoffe und Metalle, bei entsprechender Geltung von § 9 KrWG getrennt zu sammeln. Auch nach dieser Norm kann die Gemeinde keine auf individuelle Abfallerzeuger/-besitzer bezo- genen Eingriffe in die im dualen System erfassten Leichtverpa- ckungen vornehmen.

### 6.1.2 Überlassungspflicht gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG

Im Ergebnis kann jedoch die grundsätzliche Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG für zur Beseitigung bestimmte Abfälle aus privaten Haushaltungen weiterhelfen, die Getrennthaltungs- gebote umzusetzen. Denn nach § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG ist der private Abfallerzeuger/-besitzer verpflichtet, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Haushaltsabfälle zu überlassen, soweit er zu einer Verwertung von Abfällen auf dem von ihm im Rahmen sei- ner privaten Lebensführung genutzten Grundstück nicht in der Lage ist oder diese nicht beabsichtigt.

Stellt sich der Inhalt der Gelben Tonne oder des Gelben Sackes aufgrund von Fehlbefüllungen insgesamt als Restmüll dar, ist es denkbar, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Inhalt der Gelben Tonne oder des Gelben Sackes innerhalb seines originären Aufgaben- und Ermächtigungsbereiches ent- sorgen kann.

Dies erfordert aber zwingend die Umsetzung der nachfolgend dar- gestellten Schritte.

- Zunächst muss festgestellt werden, dass der Inhalt einer erheblich fehlbefüllten Gelben Tonne bzw. eines fehlbefüllten Gelben Sackes nicht mehr als LVP, sondern als Restmüll anzusehen ist.

Die Kontrollbefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträ- gers bezieht sich nach § 19 Abs. 1 KrWG auf die Überwachung der Getrennthaltung der Abfälle in seinem Zuständigkeitsbereich.<sup>24</sup> Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nimmt diese Kontrol- le insbesondere der Restmülltonne selbst bzw. durch den von ihm eingesetzten Entsorger vor, und er darf hierzu Grundstücke betreten und Behälter prüfen.

Das Getrennthalten von Leichtverpackungen und Restmüll betrifft indes nicht die Frage, ob getrennt zu entsorgende Abfälle fälsch- lich in der Restmülltonne entsorgt wurden, sondern umgekehrt die Frage, ob Restmüll fälschlich in der Gelben Tonne/dem Gelben Sack entsorgt wurde. Die Duldungspflicht aus § 19 Abs. 1 KrWG gilt nur für den Grundstückseigentümer bzw. -besitzer:

*„Die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, sind verpflichtet, [...]“.*

Die Duldungspflicht nach § 19 Abs. 1 KrWG gilt nicht für die dua- len Systeme und im Übrigen auch nicht für die Besitzer der Gel- ben Tonne, denen insoweit zivilrechtliche Besitzrechte zustehen (§ 854 BGB).<sup>25</sup> Daher kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungs- träger Maßnahmen, insbesondere soweit sie auf die Beseitigung von Fehlnutzungen von Gelben Tonnen abzielen, nur in Abstim- mung mit den Systemen treffen. Denn diese müssen insbesondere mit dem „Eingriff“ in die Gelbe Tonne einverstanden sein und nur diese können die Nutzungsbedingungen der Gelben Tonne so ausgestalten, dass der Nutzer der Gelben Tonne eine Besitzent- ziehung im Ergebnis dulden muss.<sup>26</sup>

Hinzu kommt, dass die Entsorgung der Gelben Tonne/des Gelben Sackes vom LVP-Erfasser durchgeführt und gegebenenfalls doku- mentiert wird und die Kontrolle durch den Restmüll-Entsorger gegebenenfalls im Rahmen gesonderter Touren erfolgen müsste.

- Aus diesem Grund ist für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gelben Tonne bzw. dem Gelben Sack im Sinne der Maßnahmen-Trias in jedem Fall eine Abstimmung mit den dualen Systemen erforderlich.

Der passende Rahmen für eine solche Abstimmung ist die Abstim- mungsvereinbarung nach § 22 VerpackG. Die Abstimmungsverein- barung ermöglicht es, dass sich Kommune/öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und Systeme auf Maßnahmen zur Umsetzung des Trennungsgebotes einigen können, und zwar auch auf die oben unter Ziffer 4.4. näher beschriebene Maßnahmen-Trias.

- Weiterhin sollte eine Vereinbarung zwischen öffentlich- rechtlichem Entsorgungsträger und Systemen bestehen, unter welchen Voraussetzungen eine Fehlbefüllung mit der Folge der Einordnung des Inhaltes der Gelben Tonne bzw. des Gelben Sackes als Restmüll vorliegt.

Falls feststeht, dass die Gelbe Tonne bzw. der Gelbe Sack Restmüll enthält, würde die Überlassungspflicht aus § 17 KrWG gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit dann weiter möglichen satzungsrechtlichen Folgen greifen.<sup>27</sup> Eine Satzungs- regelung jeglicher Art muss daher durch eine Vereinbarung mit den Systemen und eine Einigung über eine Definition der Fehl- befüllung von Gelber Tonne/Gelbem Sack flankiert werden, damit eine unterschiedliche Bewertung der Fehlbefüllung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Systeme ausge- schlossen ist.

- Des Weiteren muss die Information über die Fehlbefüllung vom LVP-Erfasser in der erforderlichen Weise an die Kommune bzw. den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gelangen, damit dieser die verabredeten Maßnahmen einleiten kann.

Zur Umsetzung eines verhältnismäßigen Vorgehens sollte dem Abfallerzeuger/-besitzer die Möglichkeit der Nachsortierung er- öffnet werden (vgl. Maßnahmen-Trias, siehe oben Ziffer 4.4.). Auch die Information über eine unterbliebene Nachsortierung muss (erneut) die Kommune/den öffentlich-rechtlichen Entsor- gungsträger erreichen.

Die Abfuhr der Gelben Tonne oder des Gelben Sackes als Rest- müll, eine Gebührenpflicht hierfür und gegebenenfalls weitere Maßnahmen im Sinne der oben beschriebenen Maßnahmen-Trias können sich stets nur aus der Satzung des öffentlich-rechtlichen

21 *Prelle*, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, VerpackG, § 13 Rn. 10.

22 Vgl. zu Abweichungen von Gesetzestext und Begründung: BVerfG, Urt. v. 16. Februar 1983 – 2 BvE 1/83, 2 BvE 2/83, 2 BvE 3/83, 2 BvE 4/83, NJW 1983, 735, 738.

23 *Wenzel*, in: GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 14 Rn. 35.

24 Vgl. ausführlich *Frenz*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaft, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, 106. EL Juni 2012, § 19 Rn. 13 ff.

25 Vgl. OLG Dresden, Urt. v. 1.10.2019 – 4 U 774/19.

26 Vgl. OLG Dresden, Urt. v. 1.10.2019 – 4 U 774/19. Die Entscheidung zeigt, wie entscheidend eine – rechtlich ohne Weiteres mögliche – Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse und die Regelung des Wegfalls des Besitzrechtes bei Fehlbefüllung sind.

27 Vgl. *Frenz*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaft, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, 106. EL Juni 2012, § 19 KrWG Rn. 19 f., wonach sich die Überwachungsbefugnis nicht auf die vollständige Erfassung, d. h. vollständige Überlassung, bezieht.

Es muss festgestellt werden, dass der Inhalt einer erheblich fehlbefüllten Gelben Tonne bzw. eines fehlbefüllten Gelben Sackes nicht mehr als LVP, sondern als Restmüll anzusehen ist.

Entsorgungsträgers und einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Tätigkeit der Kommune bzw. des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (zum Beispiel Gebührenbescheid) ergeben.

Wie soeben dargestellt, können diese Feststellungen rechtlich und praktisch nicht durch die Restmüllentsorger und damit nicht durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfolgen, da er für die LVP-Erfassung nicht zuständig ist.

Möglich ist es aber, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die Feststellungen der LVP-Erfasser bzw. im Ergebnis der Systeme als Tatsachengrundlage für Maßnahmen in Bezug auf die Abholung der Gelben Tonne bzw. der Gelben Säcke als Restmüll zurückgreifen. Die Duldungspflicht nach § 19 Abs. 1 Satz 1 KrWG umfasst gemäß Satz 2 der Vorschrift ausdrücklich auch ein Betreten bzw. eine Kontrolle durch „Beauftragte“, wozu insbesondere die Drittbeauftragten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 22 Satz 1 KrWG gehören.<sup>28</sup> Es spricht nichts dagegen, dass zu solchen Beauftragten auch die Systeme bzw. die von diesen beauftragten LVP-Erfasser gehören.<sup>29</sup>

Eine solche Beauftragung kann und sollte praktischerweise im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung vereinbart werden. Die Beauftragung führt dazu, dass die Systeme bzw. deren LVP-Erfasser bei der Feststellung der Fehlbefüllung im Auftrag der

öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Verwaltungshelfer einzuordnen sind.<sup>30</sup> Soweit dies kritisch gesehen wird, weil der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht berechtigt sei, Rechte weiter zu übertragen,<sup>31</sup> überzeugt dies nicht. Eine Rechteübertragung auf die Verwaltungshelfer erfolgt gerade nicht. Diese wirken nur vorbereitend an der Entscheidung der Behörde mit.<sup>32</sup>

- In Bezug auf die inhaltlichen Parameter, nach denen die Kontrollen erfolgen, und die Dokumentation der Kontrollbefunde müssen rechtlich klare Vorgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erfolgen.<sup>33</sup>

Denn auch wenn die LVP-Erfasser als Verwaltungshelfer zur Dokumentation einer Fehlbefüllung herangezogen werden, dürfen sie selbst nicht hoheitlich tätig werden, sondern sind insoweit<sup>34</sup> nur der „verlängerte Arm“ des öRE. Vorgaben und Weisungen zur Dokumentation der Kontrollbefunde können und müssen daher im Rahmen einer Abstimmung nach § 22 VerpackG vereinbart werden, wenn hoheitliche Maßnahmen, wie die gebührenpflichtige Abfuhr der Gelben Tonnen/Gelben Säcke als Restmüll, auf die Feststellungen der LVP-Erfasser gestützt werden sollen.

Dies gilt auch für die Aufforderung zur Nachsortierung der Behälter. Es muss eine datenschutzkonforme Lösung gefunden werden (siehe unten Ziff. 6.3.).

## 6.2 Empfehlung des Beirates „Erfassung, Sortierung, Verwertung“

Zum Inhalt einer möglichen Abstimmung hat der Beirat „Erfassung, Sortierung und, Verwertung“, der auf Grundlage von § 28 Abs. 5 VerpackG bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister eingerichtet ist, eine Empfehlung veröffentlicht: <https://www.verpackungsregister.org/stiftung-behoerde/stiftung/beiratsempfehlungen>

Die im VerpackG festgeschriebene Aufgabe des Beirates „Erfassung, Sortierung, Verwertung“ ist die Erarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung der Erfassung, Sortierung und Verwertung wertstoffhaltiger Abfälle einschließlich der Qualitätssicherung sowie zu Fragen von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit von Kommunen und Systemen.<sup>35</sup> Die Beirats-Empfehlung zielt auf eine Ergänzung von § 8 und der Anlage 3 zur „Orientierungshilfe zur Abstimmungsvereinbarung“ in der Fassung vom 6. Juni 2018 ab. Die Beiratsempfehlung enthält den Vorschlag einer Definition der Fehlbefüllung und empfiehlt die Umsetzung der folgenden Maßnahmen:

*„Bei wiederholter Fehlbefüllung erfolgt ein Hinweis an den Abfallerzeuger/Abfallbesitzer zur Nachsortierung bis zur nächsten Abfuhr. Wird der Aufforderung zur Nachsortierung nicht nachgekommen, wird der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hierüber informiert und wird im Rahmen seiner satzungsrechtlichen Befugnisse eine gebührenpflichtige Entsorgung als Beseitigungsabfall durchführen. Im Wiederholungsfall kann die Anfallstelle im Einvernehmen mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zeitweilig von der Verpackungsentsorgung durch die Gelbe Tonne ausgeschlossen werden.“*

Maßnahmen des Systems sind entsprechend im Leistungsvertrag mit dem LVP-Erfasser festzuhalten, und zwar sinnvollerweise wie folgt:

- › Maßgaben zur Definition der Fehlbefüllung mit der Folge der Einordnung des gesamten Inhalts der Gelben Tonne/des Gelben Sackes als Restmüll entsprechend der Abstimmungsvereinbarung;
- › Dokumentation (Betriebstagebuch, fotografische Dokumentation der Fehlbefüllung) entsprechend der Abstimmungsvereinbarung;

› Form der Mitteilung/Aufforderung zur Nachsortierung an die Anfallstelle (siehe unten Ziff. 6.3.) entsprechend der Abstimmungsvereinbarung;

› Abstimmung über die Form der Weitergabe an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger über die Leitzentrale des LVP-Erfassers;

› Regelung der datenschutzrechtlichen Vorgaben.

## 6.3 Datenschutzrechtliche Anforderungen und Lösungen

Bei der Ausgestaltung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Kontrolle und Vermeidung von Fehlbefüllungen sind – wie in nahezu allen Lebensbereichen – datenschutzrechtliche Vorgaben zu beachten. Relevanz hat dies allerdings nur, wenn Maßnahmen Rückschlüsse auf personenbezogene Daten zulassen (zum Beispiel Identifikation mittels eines Klingelschildes). Rückschlüsse könnten durchaus dann gezogen werden, wenn eine Fehlbefüllung auf Bewohner von ein oder zwei Haushalten zurückgeführt werden könnte. Bei Grundstücken ab drei Wohneinheiten (Mehrfamilienhäuser) und gewerblich genutzten Grundstücken stellen sich daher mangels des Anwendungsbereichs des Datenschutzrechts keine datenschutzrechtlichen Fragen.<sup>36</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen gelten daher nur für Grundstücke mit ein bis zwei Haushalten, während bei Mehrfamilienhäusern (ab drei Wohneinheiten) und damit im Geschosswohnungsbau sowie bei gewerblich genutzten Grundstücken mangels individueller Zuordenbarkeit einer markierten Fehlbefüllung das Datenschutzrecht nicht einschlägig ist und dementsprechend auch sogenannte Aufkleberlösungen ohne Weiteres zulässig sind.

Sollen Personen oder gegebenenfalls ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger über Fehlbefüllungen von Mülltonnen informiert werden (zum Beispiel durch Einwurf einer Mitteilung in den Briefkasten, gezielte Aufkleber oder Hinweise auf Mülltonnen) ist dies nur zulässig, wenn dies auf eine Rechtsgrundlage gemäß

<sup>28</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Auflage 2016, § 19 Rn. 21.

<sup>29</sup> Vgl. Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, 55. Edition, Stand 1.7.2020, KrWG, § 19 Rn. 4; Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Auflage 2016, § 22 Rn. 27.

<sup>30</sup> Allgemein die Zulässigkeit bejahend: VG Bremen, Urt. v. 8.5.2005 – 2 K 1174/03, BeckRS 2006, 22658, Rn. 29 mwN; Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, 55. Edition, Stand 1.7.2020, KrWG, § 19 Rn. 4.

<sup>31</sup> Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 92. EL Februar 2020, § 19 KrWG Rn. 17.

<sup>32</sup> Vgl. zum Beispiel Sodan, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 365 ff.

<sup>33</sup> Vgl. zur Problematik bei Verwaltungshelfern mit zu weit gehenden Entscheidungsbefugnissen bis hin zum eigenständigen Ausstellen von Bescheiden OLG Frankfurt a. M., Beschl. v. 6.11.2019 – 2 Ss-OWi 942/19, NSTZ-RR 2020, 53.

<sup>34</sup> Ungeachtet dessen haben die Systeme ihrerseits nach § 19 Abs. 2 KrWG die originäre Befugnis, die Gelben Tonnen/die Gelben Säcke zu kontrollieren. Die Befugnisse aus § 19 Abs. 1 KrWG gelten nach § 19 Abs. 2 KrWG entsprechend für die Systembetreiber, die somit die Berechtigung haben, Grundstücke zu betreten, um insbesondere das Getrennthalten von Leichtverpackungsabfällen zu überwachen. Die Eigentümer und Besitzer der Grundstücke müssen dies dulden. Die Systembetreiber können die Rechte aus § 19 Abs. 2 KrWG auf die vor Ort tätigen LVP-Erfasser (Beauftragte) weiter übertragen. Eine eigene Kontrollbefugnis nach § 19 Abs. 2 KrWG steht dem Tätigwerden als Verwaltungshelfer im Rahmen des § 19 Abs. 1 KrWG nicht entgegen.

<sup>35</sup> Der Beirat hat folgende Zusammensetzung: ein Mitglied für die kommunale Entsorgungswirtschaft, benannt vom Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), drei Mitglieder für die kommunalen Spitzenverbände, benannt von der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände, zwei Mitglieder für die dualen Systeme, benannt von der Gemeinsamen Stelle der dualen Systeme (§ 19 VerpackG) und zwei Mitglieder für die private Entsorgungswirtschaft, wobei jeweils ein Mitglied vom BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. und vom bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. benannt wird.

<sup>36</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung des HDSB, VKU LG Hessen u.a.

Art. 6 Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO)<sup>37</sup> gestützt werden kann und die Datenschutzgrundsätze gemäß Art. 5 DS-GVO, insbesondere der der Erforderlichkeit, beachtet werden. Insofern ist beim Ergreifen der Maßnahmen stets darauf zu achten, dass diese auch wirklich notwendig sind und keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, um das Ziel der Nachsortierung oder das Abholen durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erreichen.

Seitens der Aufsichtsbehörden gibt es hier noch keine Stellungnahmen oder Auslegungshilfen, so dass hier auch noch keine klaren Vorgaben gemacht werden können, weswegen die hier getätigten Aussagen lediglich eine Orientierung darstellen können. Die Maßnahme, Aufkleber mit Informationen zur Nachsortierung oder entsprechenden Anhängern an den Gelben Tonnen anzubringen, wird wohl – je nach Ausgestaltung der Information – eher als unzulässig anzusehen sein, während eine Mitteilung im Mülltonnendeckel oder durch Einwurf einer Mitteilung in den Briefkasten durchaus zulässig sein dürfte (siehe unten Ziff. 6.3.1.). Sollen daher über Letztere hinausgehende Maßnahmen getroffen werden, wird regelmäßig die Einholung einer ausdrücklichen Einwilligungserklärung erforderlich sein. Zu berücksichtigen sind auch etwaige Widerrufs- und Widerspruchsrechte (siehe unten Ziff. 6.3.1.).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass den Informationspflichten gemäß Art. 13, 14 DS-GVO in irgendeiner Form nachgekommen wird, damit die betroffene Person Kenntnis darüber hat, womit sie im Fall einer Fehlbefüllung rechnen muss. Beim Einsatz von Dienstleistern bedarf es letztlich einer Prüfung, ob alle etwaig erforderlichen zusätzlichen Verträge abgeschlossen wurden (zum Beispiel Auftragsverarbeitungsvertrag, Vereinbarung über gemeinsame Verantwortung) und auch hier die Art und Weise der Informationsübermittlung datenschutzkonform erfolgt. Je nach Zweck der Verarbeitung und Verarbeitungstätigkeit können unterschiedliche Rechtsgrundlagen zugrunde gelegt werden.

### 6.3.1 Hinweis auf Fehlbefüllung für Person, welche die Gelbe Tonne fehlerhaft befüllt hat

Soll die Person, welche die Gelbe Tonne fehlerhaft befüllt hat, von dem Entsorger darauf hingewiesen werden und so die Chance bekommen, die Fehlbefüllung zu beseitigen, kommt als Rechtsgrundlage grundsätzlich Art. 6 Abs. 1 S. 1 a) DS-GVO in Betracht. Die Satzungen der öRE begründen hierbei regelmäßig eine rechtliche Verpflichtung zur Mülltrennung, was durch § 20 Abs. 2 KrWG bedingt ist. Der Hinweis auf die Mülltrennung ist daher durchaus

berechtigt. Zu empfehlen wäre es, dies in die Satzung mit aufzunehmen, so dass der Abfallerzeuger entsprechende Kenntnis über die richtige Mülltrennung erlangen kann. In die Satzung könnten dann auch Hinweise mit aufgenommen werden, was der Abfallerzeuger im Fall einer Fehlbefüllung einer Mülltonne erwarten kann. Die eingesetzten Maßnahmen müssen jedoch zur Vertragserfüllung erforderlich sein. Dies dürfte bei der Fotodokumentation der Fehlbefüllung, postalischen Mitteilungen oder Einwüfen von Mitteilungen von Fehlbefüllungen in den Briefkasten gegeben sein. Anders sieht dies gegebenenfalls bei Aufklebern oder Hinweisen auf den Gelben Tonnen direkt aus.

Sofern nicht bereits in der Satzung ein entsprechender Hinweis enthalten ist, dürfte die Fotodokumentation und Mitteilung mittels Postsendung/Einwurf Mitteilung in den Briefkasten auch auf ein berechtigtes Interesse des Entsorgers gestützt werden können. Rechtsgrundlage wäre dann Art. 6 Abs. 1 S. 1 f) DS-GVO. Eine diesbezüglich vorzunehmende Interessenabwägung dürfte zugunsten des Entsorgers ausfallen, da Dritte hierüber regelmäßig keine Kenntnis von der Fehlbefüllung erhalten (abgesehen von der sichtbar nicht entleerten Gelben Tonne oder Mitnahme des Gelben Sackes), so dass hierdurch keine stigmatisierende Wirkung ausgelöst wird.

Auch beim Anbringen eines Aufklebers auf der Innenseite des Mülltonnendeckels oder durch einen verschlossenen Umschlag auf der Mülltonne könnten die Interessen der Abfallerzeuger zurückstehen, da nicht offensichtlich von einer Kenntnisnahme durch Dritte auszugehen ist und damit regelmäßig keine stigmatisierende Wirkung ausgelöst wird.

Anders dürfte dies beim Anbringen eines Aufklebers oder Hinweises auf der Mülltonne zu bewerten sein. Diese Maßnahme müsste erforderlich sein und die Interessen des Abfallerzeugers, welcher die Tonne fehlerhaft befüllt hat, überwiegen. Je nach Art und Ausgestaltung des Hinweises könnte einer derartigen Maßnahme durchaus stigmatisierende Wirkung zukommen. Nachbarn oder sonstige Dritte könnten Rückschlüsse darauf ziehen, dass die Betroffenen den Müll nicht richtig trennen und dies an andere Dritte weiterverbreiten. Wenn auch noch Maßnahmen mit 1. Verwarnung (zum Beispiel gelber Hinweiszettel) und 2. Verwarnung (zum Beispiel roter Hinweiszettel) vorgenommen werden, könnte dies durchaus Nachteile für die Betroffenen zur Folge haben. Andererseits muss natürlich auch die Pflicht zur Mülltrennung berücksichtigt werden und dass der Abfallerzeuger so die Chance zur Nachsortierung bekommt, ohne dass ihm zusätzliche Kosten entstehen. Da aber andere Möglichkeiten zur Informationsmitteilung bereitstehen, dürfte hier von einem berechtigten Interesse des Abfallerzeugers, welcher den Müll fehlerhaft getrennt hat, auszugehen sein. Sollte dennoch eine Aufkleberlösung gewählt

**BEERDIGE DEINE SCHLECHTEN MAROTTEN.**

Batterien und Akkus gehören niemals in die Tonne! Sie können Brände in Abfall und Sortieranlagen auslösen und gefährden so Mensch und Umwelt. Die richtige Entsorgung erfolgt über den Fachhandel und Wertstoffhöfe.

**BRENNPUNKT-BATTERIE.DE**  
Eine Initiative der Mitglieder des BDE

<sup>37</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des europäischen Parlaments und des Rats vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)

werden, weil nach der konkreten individuellen Auslegung eine Interessenabwägung zugunsten des Entsorgers ausfällt (zum Beispiel durch eine Art und Weise des Aufklebers oder Hinweises, der nach Auffassung des Entsorgers nur geringe Stigmatisierungsfolgen nach sich ziehen würde), wäre dies gut zu dokumentieren. In diesem Fall besteht jedoch ein gewisses Risiko, gegebenenfalls nicht datenschutzkonform zu handeln.

Bei der Annahme eines berechtigten Interesses ist zudem zu beachten, dass dem Abfallerzeuger, welcher die Tonne fehlbefüllt hat, jederzeit ein Widerspruchsrecht gegen das Anbringen eines Aufklebers oder Hinweises zusteht, sofern nicht zwingende schutzwürdige Gründe für eine derartige Maßnahme nachgewiesen werden können, die die Interessen, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person überwiegen, oder die Verarbeitung der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen dient (vgl. § 21 DS-GVO). Letzteres muss nachgewiesen werden. Dies wird in der Regel nur schwer gelingen, da – wie oben dargestellt – andere Maßnahmen möglich sind. Der Abfallerzeuger ist auf das Widerspruchsrecht hinzuweisen. Dies hat regelmäßig über eine Datenschutzerklärung zu erfolgen. In dieser ist dann gemäß Art. 13, 14 DS-GVO auch darüber zu informieren, was im Fall der Fehlbe­füllung mit personenbezogenen Daten geschieht (zum Beispiel an wen diese weitergeleitet und wann diese Daten wieder gelöscht werden).

Fällt die Interessenabwägung zuungunsten des Entsorgers aus, ist für das Anbringen eines Hinweises auf der Mülltonne die Einholung einer (wirksamen) Einwilligung gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 a) DS-GVO i.V.m. Art. 7 DS-GVO erforderlich. Vorher darf kein Aufkleber oder Hinweis an der Mülltonne angebracht werden. Jedoch dürfte es nicht nur praktisch schwierig sein, hier eine Einwilligung einzuholen, sondern auch im Hinblick auf deren Wirksamkeit. Eine wirksame Einwilligung setzt Freiwilligkeit voraus, was bei einer stigmatisierenden Wirkung eher fraglich ist.

Solange es hier keine Vorgaben seitens der Datenschutzaufsichtsbehörden gibt, bleibt das Risiko bestehen, nicht datenschutzkonform zu handeln. Insofern sollten die Argumente für eine Aufkleberlösung sorgfältig abgewogen und dokumentiert werden und der betroffene Abfallerzeuger im Rahmen der datenschutzrechtlichen Informationspflichten gemäß Art. 13, 14 DS-GVO darüber informiert werden (siehe oben).

### 6.3.2 Hinweis auf Fehlbe­füllung an Restmüllentsorger

Kann eine Gelbe Tonne aufgrund einer Fehlbe­füllung nicht abgeholt werden und wurde die Person, welche die Tonne fehlbefüllt hat, mehrfach darauf hingewiesen, dass die Tonne nachsortiert

werden müsse, und ist dies nicht erfolgt, so ist der Inhalt der Gelben Tonne als Restmüll zu entsorgen und vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzuholen. Insofern muss der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger seitens des Entsorgers Kenntnis davon erlangen, dass die fehlbefüllte Gelbe Tonne nunmehr als Restmüll entsorgt werden soll. Diesbezüglich besteht ein Auftragsverarbeitungs­verhältnis, so dass ein entsprechender Auftragsverarbeitungsvertrag gemäß § 28 Abs. 3 DS-GVO abzuschließen ist (siehe unten Ziff. 6.4.).

Fraglich ist nunmehr, wie der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen des Auftragsver­arbeitungs­verhältnisses über die Fehlbe­füllung informiert werden kann. Hierbei muss auch der Grundsatz der Erforderlichkeit beachtet werden. Wie bereits oben festgestellt, könnte ein sichtbarer Aufkleber oder Hinweis auf der Tonne für die Person, welche die Tonne fehlbefüllt hat, stigmatisierende Wirkung haben. Insofern ist von einer derartigen Vorgehensweise abzuraten.

Zulässig dürfte die Information des Entsorgungsträgers sein, von welchem Grundstück die Tonne abgeholt werden soll (gegebenenfalls auch mittels eines Identcodes), wobei hier die Angabe, welches Grundstück betroffen ist, bereits ausreichend sein sollte. Zulässig dürfte wohl auch die Weitergabe einer Fotodokumentation sein. In Betracht kommt – wie oben bereits dargestellt – auch das Anbringen eines Aufklebers auf der Innenseite der Mülltonne. Dies könnte über das berechnete Interesse des Entsorgers gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 f) DS-GVO abgedeckt sein.

Ein Hinweis in einem geschlossenen Briefumschlag dürfte zwar datenschutzrechtlich über ein berechtigtes Interesse des Entsorgers gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 f) zulässig sein, wäre wohl für die Müllwerker jedoch nur wenig praktikabel, da dort gegebenenfalls auch lediglich der Hinweis zum ersten Nachsortieren enthalten sein kann.

Im Rahmen der Satzung sowie im Rahmen der Informationspflichten gemäß Art. 13, 14 DS-GVO ist die betroffene Person darüber zu informieren, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger beauftragt wird, im Fall der Fehlbe­füllung und Nichtnachsortierung die Gelbe Tonne als Restmüll abzuholen, und dies kostenpflichtig in Rechnung gestellt wird.

### 6.3.3 Vertragliche Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben

Die Erhebung der Informationen über Fehlbe­füllungen durch den Entsorger und die Weitergabe an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unter dessen datenschutzrechtlicher Verantwortung lassen sich datenschutzrechtlich über Auftragsver­arbeitungs­verhältnisse im Sinne von Artikel 28 DS-GVO darstellen.

Insoweit beauftragt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als datenschutzrechtlich Verantwortlicher das System, in seinem Auftrag die Informationen über Fehlbe­füllungen zu erheben und an ihn weiterzugeben. Die erforderlichen Inhalte sollten sinnvollerweise in die Abstimmungsvereinbarung zwischen System und öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger aufgenommen werden. Das System würde diesen Auftrag an den Entsorger als Unter-Auftragsverarbeiter entsprechend weitergeben. Den (Unter-)Auftrag würde das System im Rahmen seiner Verträge mit dem Entsorger erteilen und die betreffenden Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und System spiegeln.

Gemäß Artikel 28 DS-GVO ist ein solcher Auftrag grundsätzlich in einem schriftlichen Vertrag zu konkretisieren. Dies kann auch in einem elektronischen Format erfolgen. Während die Vereinbarung zur Auftragsverarbeitung keine Besonderheiten erfordert, ist die Regelung der Kategorien der betroffenen Personen, der erfassten personenbezogenen Daten je nach dem Umfang der Datenerhebung (zum Beispiel Ident-Nummer der Gelben Tonne; Fotodokumentation) spezifisch nach dem Inhalt der Abstimmungsvereinbarung auszugestalten. Der – schriftlich festzulegende – Zweck der Verarbeitung der Daten ist es, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Prüfung zu ermöglichen, ob die gegebenenfalls kostenpflichtige Entsorgung des fehlbefüllten Gelben Sackes/der fehlbefüllten Gelben Tonne als Restmüll zu veranlassen ist.

Eine Muster-Auftragsvereinbarung, die Gegenstand der Abstimmungsvereinbarung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und System sein kann, hat der Beirat „Erfassung Sortierung und Verwertung“ erarbeitet und veröffentlicht.

### 6.4 Abzug der Gelben Tonne – unter welchen Voraussetzungen ist das zulässig?

Die in Kapitel 4.4 beschriebene Maßnahmen-Trias „Nachsortierung – Leerung als Restmüll – zeitweiliger Entzug der Biotonne“ dürfte grundsätzlich auch für die Leichtverpackungs- bzw. Wertstofftonne eine geeignete Strategie gegen Fehlbe­füllung darstellen. Im Mustertext für die Abstimmungsvereinbarung heißt es dazu ausdrücklich: „Im Wiederholungsfall kann die Anfallstelle im Einvernehmen mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zeitweilig von der Verpackungsentsorgung ausgeschlossen werden.“

Aber so einfach ist dieser dritte Schritt nicht. In seinem Urteil vom 1. Oktober 2019 (Az.: 4 U 774/19) stellt das OLG Dresden in Bezug auf einen in der Stadt Leipzig erfolgten Abzug der Gelben Tonne fest: „Die gelbe Tonne darf vom zuständigen Unternehmen nicht entfernt werden, wenn diese falsch befüllt wurde. Das gilt auch, wenn die Nutzungsbedingungen den Abzug der Tonne bei wiederholter Falschbe­füllung vorsehen.“

Für das Gericht bilden der zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Systemen abgestimmte Mustertext für die Abstimmungsvereinbarung und das darauf fußende Vertragswerk zwischen Systembetreibern und Entsorgern offensichtlich keine hinreichende Rechtsgrundlage für einen Abzug. Der Grund dafür sind die schwierigen Besitzverhältnisse an der Gelben Tonne, die sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches richten.

Im vom OLG Dresden entschiedenen Fall standen die Abfallbehälter vor elfgeschossigen Mehrfamilienhäusern. Da den Mitarbeitern des Entsorgers deren ungewöhnliches Gewicht auffiel, wurden die Behälter mehrfach stehen gelassen und der Eigentümer schriftlich benachrichtigt. Als keine Verbesserung eintrat, hat der Entsorger angekündigt, die Behälter für einen Zeitraum von sechs Monaten abzuziehen; über dieses Vorgehen hatte er sich sowohl mit dem zuständigen System als auch mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abgestimmt (erstinstanzliches Urteil des Landgerichts Leipzig vom 7. März 2019, Az.: 4 O 1146/18).

Als nun der Grundstückseigentümer hiergegen klagte und sogar die von ihm gezahlte Restabfallgebühr als Schadensersatz einforderte, urteilte das Landgericht Leipzig, dass die Klage „vollumfänglich unbegründet“ sei. Allerdings ist die rechtliche Beurteilung der Besitzverhältnisse, auf die das Landgericht sein Urteil stützte, eher fragwürdig.

Und hier bewegen wir uns in den komplizierten Besitzverhältnissen nach § 854 ff. BGB:

Das Landgericht sah die Systeme (nicht den Entsorger) als unmittelbaren Besitzer der Gelben Tonne an. Die Bewohner (nicht der Eigentümer) der Mehrfamilienhäuser seien demgegenüber allenfalls Mitbesitzer der Behälter. Im Verhältnis zwischen Mitbesitzern sei aber ein Besitzschutz ausgeschlossen, soweit ein Mitbesitzer die Grenzen des ihm zustehenden Gebrauchs überschreite (§ 866 BGB).



#### § 866 Mitbesitz

Besitzen mehrere eine Sache gemeinschaftlich, so findet in ihrem Verhältnis zueinander ein Besitzschutz insoweit nicht statt, als es sich um die Grenzen des den einzelnen zustehenden Gebrauchs handelt.

Der Missbrauch der Behälter als illegale Abfallablagerung stellt eine starke Überschreitung des den Bewohnern zustehenden Gebrauchs dar. Der Entsorger hätte deshalb keine verbotene

Eigenmacht nach § 858 Abs. 1 BGB begangen, als er die Behälter vorübergehend abgezogen hatte.

In der Berufungsinstanz beurteilte das OLG Dresden die Besitzverhältnisse an der Gelben Tonne dagegen völlig anders.

Der Eigentümer (nicht die Bewohner/Mieter) der Grundstücke sei zum Zeitpunkt des Abzugs (Allein-)Besitzer der Gelben Tonnen gewesen. Konstitutiv für tatsächliche Sachherrschaft, die nach § 854 Abs. 1 BGB den Besitz begründet, sei neben der Möglichkeit, andere von der Benutzung der Sache auszuschließen, insbesondere die Fähigkeit, mehr als andere auf die Sache einzuwirken.

## §

### § 854 Erwerb des Besitzes

(1) Der Besitz einer Sache wird durch die Erlangung der tatsächlichen Gewalt über die Sache erworben.

(2) Die Einigung des bisherigen Besitzers und des Erwerbers genügt zum Erwerb, wenn der Erwerber in der Lage ist, die Gewalt über die Sache auszuüben. ...

Eine solche Sachherrschaft habe der Eigentümer ausgeübt. Die Behälter seien auf einem eingezäunten und verschlossenen Abschnitt auf seinen Grundstücken aufgestellt gewesen. Zu den Behältern hätten neben den Mitarbeitern des Eigentümers lediglich die Mieter Zutritt gehabt, nicht aber die Mitarbeiter des Entsorgers.

Durch das Einstellen der Tonnen in einen gegenüber Dritten abgeschirmten Bereich habe der Eigentümer auch seinen Besitzbegründungswillen hinreichend nach außen dokumentiert. Die Tatsache, dass der Grundstückseigentümer nicht Eigentümer der Tonnen sei, stehe dem Besitzwillen nicht entgegen.

Im Gegensatz zum Landgericht verneint das OLG den Besitzerstatus der Mieter. Nach den dargelegten Umständen hätten diese weder die tatsächliche Sachherrschaft über die Tonnen gehabt noch hätten sie einen nach außen erkennbaren Sachherrschaftswillen besessen.

Der Entsorger habe durch den Abzug der Tonne „verbotene Eigenmacht“ nach § 858 Abs. 1 BGB begangen.

## §

### § 858 Verbotene Eigenmacht

(1) Wer dem Besitzer ohne dessen Willen den Besitz entzieht oder ihn im Besitz stört, handelt, sofern nicht das Gesetz die Entziehung oder die Störung gestattet, widerrechtlich (verbotene Eigenmacht). ...

Die Entziehung des Besitzes sei nicht ausnahmsweise durch das Gesetz gestattet gewesen. Weder die bis zum 31. Dezember 2018 geltende Verpackungsverordnung noch das Kreislaufwirtschaftsgesetz enthielten eine derartige Ermächtigung. Die Abfallwirtschaftssatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gestatte ausdrücklich nur die kostenpflichtige Entsorgung der gefüllten Behälter als Restmüll, nicht aber die eigenmächtige Entziehung der Tonnen.

Eine solche Berechtigung lasse sich auch nicht aus der spezifischen „Verantwortlichkeit der Systeme“ zur kontrollierten Entsorgung von Wertstoffverpackungen herleiten. Das Sammeln und Entsorgen der von der Gelben Tonne erfassten Gegenstände unterliege nicht der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung und der private Endverbraucher hinsichtlich der Gelben Tonne keinem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis. Der Entsorger werde allein aufgrund des zwischen ihm und dem System geschlossenen privatrechtlichen Vertrags tätig.

Das OLG gab daher der auf § 862 Abs. 1 BGB gestützten Unterlassungsklage gegen einen Abzug der Behälter in zukünftigen Fällen statt. Die Schadensersatzforderung wegen des in der Vergangenheit erfolgten Abzugs wies es allerdings ebenfalls ab.

## §

### § 862 Anspruch wegen Besitzstörung

(1) Wird der Besitzer durch verbotene Eigenmacht im Besitz gestört, so kann er von dem Störer die Beseitigung der Störung verlangen. Sind weitere Störungen zu besorgen, so kann der Besitzer auf Unterlassung klagen. ...



Als Anspruchsgrundlage für einen Schadensersatz schütze § 823 Abs. 1 BGB nur den berechtigten Besitz. Der Entsorger habe bei der Auslieferung der Tonnen keine generelle Zustimmung zur Besitzausübung erteilt, sondern dies von der Einhaltung der „Nutzungsbedingungen“ abhängig gemacht. Die wiederholte Fehlbefüllung der Behälter durch die Mieter, die sich der Eigentümer zurechnen lassen müsse, verstoße gegen die „Nutzungsbedingungen“.

Mit anderen Worten: Der Grundstückseigentümer besitzt zwar noch die Tonne, ist aber nicht mehr berechtigt, sie zu besitzen. In dieser Situation ist es dem Entsorger nicht gestattet, die Tonne per Selbsthilfe in seinen Besitz zu bringen – das wäre verbotene Eigenmacht. Andererseits kann aber auch der Grundstückseigentümer aus dem tatsächlichen Besitz keine inhaltlichen Rechte ableiten.

Ein Anspruch wegen Verletzung eines Schutzgesetzes durch die Ausübung „verbotener Eigenmacht“ (§ 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 858 Abs. 1 BGB) komme ebenfalls nicht in Betracht. Da der Eigentümer wegen der wiederholten Fehlbefüllung seinerseits kein Besitzrecht mehr gehabt habe, könne er auch keinen Ersatz des Nutzungsschadens verlangen, der ihm durch den unrechtmäßigen Abzug der Tonnen entstanden sei.

Im Übrigen fehle es an der erforderlichen Kausalität zwischen dem Abzug der Tonnen und dem geltend gemachten Nutzungsschaden. Auch wenn die gefüllten Tonnen auf dem Grundstück verblieben wären, hätte der Entsorger diese nicht leeren müssen. Die Gebühren für die zusätzlichen Restmülltonnen wären ebenfalls angefallen.

Auch wenn das Ergebnis für die Praxis der Abfallentsorgung problematisch ist, ist die Entscheidung des OLG aufgrund des sogenannten possessorischen Besitzschutzes des Bürgerlichen Gesetzbuches konsequent. Er erlaubt es dem Besitzer, sich gegenüber jedermann – also auch gegenüber dem Eigentümer oder dem Vorbesitzer – gegen eine Besitzentziehung zu wehren, selbst wenn er selbst nicht (mehr) zum Besitz einer Sache berechtigt ist.

Für den vorliegenden Fall bedeutet das: Gelingt es dem Entsorger, die mehrfach gefüllten Tonnen vom Besitzer der Tonnen unbemerkt mitzunehmen, kann er sich seinerseits auf den Besitzschutz des BGB berufen. Der Besitzer (Eigentümer des Grundstücks) muss dagegen klagen (Unterlassung für die Zukunft, Schadensersatz für die Vergangenheit).

Wenn aber der Besitzer die (beabsichtigte) Mitnahme der Tonne beobachtet, dann kann er sich mit Gewalt dagegen wehren und sogar das Fahrzeug des Entsorgers verfolgen, um die Tonne wieder in seinen Besitz zu bringen. Solche „Straßenschlachten“ mag man nun wirklich keinem Mitarbeiter eines Entsorgers zumuten.

- › Was kann ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nun tun, um nicht selbst in diese Falle zu geraten – entweder weil er als LVP-Entsorger tätig ist oder weil es ihm nicht gefällt, dass „sein“ Restabfall in der Gelben Tonne verschwindet?

Der Schlüssel ist in § 858 Abs. 1, 2. Halbsatz BGB zu finden: „Wer dem Besitzer ohne dessen Willen den Besitz entzieht oder ihn im Besitz stört, handelt, sofern nicht das Gesetz die Entziehung oder die Störung gestattet, widerrechtlich (verbotene Eigenmacht).“ Das Gesetz kann also einen solchen Entzug legitimieren.

Die Entscheidung des OLG enthält hierzu bereits einige Ausführungen. Das Gericht stellt in diesem Zusammenhang fest, dass weder die Verpackungsverordnung noch das Kreislaufwirtschaftsgesetz eine derartige Ermächtigung enthalten. Und die Abfallwirtschaftssatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gestatte ausdrücklich nur die kostenpflichtige Entsorgung der fehlbefüllten Behälter als Restmüll, nicht aber die eigenmächtige Entziehung der Tonnen.

Für das OLG wäre demnach die Abfallwirtschaftssatzung als gesetzliche Gestattung in Betracht gekommen, wenn sie denn entsprechende Gestattungsregeln beinhaltet hätte.

- › Die Frage lautet also: Wie kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Satzung so formulieren, dass sie als Ortsgesetz dem Entsorger bei mehrfacher Fehlbefüllung die Entziehung der Gelben Tonne im Sinne von § 858 BGB gestattet?

Eigentlich hat die Verpackungsentsorgung in Abfallbewirtschaftungssatzungen keinen rechten Platz – außer als Abgrenzungstatbestand, beispielsweise: „von der Abfallentsorgung [durch den öRE] ausgeschlossen sind ... Verpackungsabfälle im Sinne des Verpackungsgesetzes ...“. Das ist auch schlüssig, denn schließlich werden die Verpackungen im Dualen System entsorgt, und nach dem Willen des Gesetzgebers eben nicht durch die kommunale Abfallentsorgung.

Dennoch gibt es Schnittstellen. Die wichtigste ist wohl eine Ermächtigung, dass fehlbefüllte gelbe Abfallbehälter als Restmülltonnen geleert (und abgerechnet) werden dürfen. Und nach der Entscheidung des OLG Dresden muss wohl noch ergänzt werden, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder den Beauftragten der Systeme nach § 858 Abs. 1, 2. Halbsatz BGB gestattet wird, dem Besitzer die Gelbe Tonne bei mehrfacher Fehlbefüllung (vorübergehend) zu entziehen, um so das Trennungsgebot wirksam durchzusetzen.

Selbstverständlich müssten bei der Aufnahme einer solchen Regelung in die Abfallsatzung sämtliche sonstigen satzungsrechtlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen (Bestimmtheitsgrundsatz, Verhältnismäßigkeit etc.) gewahrt werden. Durch eine solche Regelung würde der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zugleich seine Verpflichtung aus § 8 Abs. 2 der Muster-Abstimmungsvereinbarung in Satzungsrecht umsetzen.

Und vielleicht bietet es sich an, bei der Gelegenheit gleich analoge Regelungen für fehlbefüllte Bioabfall- oder PPK-Behälter vorzusehen. Auch dort schützt das Bürgerliche Gesetzbuch nämlich den besonders renitenten Müllsünder davor, dass die mehrfach falsch befüllte Tonne beim nächsten Mal, wenn er sie bereitstellt, vorübergehend abgezogen wird. Im Ergebnis sollte daher für sämtliche Wertstofffraktionen für den Fall andauernder Fehlbefüllungen eine satzungsmäßige Rechtsgrundlage für die (vorübergehende) Entziehung der Wertstoffbehälter geschaffen werden.

# 07

## NICHT ALLES GEHÖRT IN DIE BLAUE TONNE

Papier ist die nachhaltige, erneuerbare und ökologisch erste Wahl als Material, da fast alle Papiere, Pappen und Kartons (PPK) recycelbar sind. Um den Kreislauf zu schließen, sollten alle grafischen Papiere und alle Verpackungspapiere mittels der getrennten PPK-Erfassung zurück in den Kreislauf gegeben werden. Leider entsorgen manche Bürgerinnen und Bürger dennoch Altpapier im Hausmüll. So beträgt die im Hausmüll verbleibende spezifische Altpapiermenge 6,6 kg/(E\*a). Sie besteht zu 78,5 Gew.-% aus Verpackungen und Druckerzeugnissen.<sup>38</sup> Dabei handelt es sich nur zum Teil um stark verschmutzte Kartonagen, zum Beispiel Pizzakartons mit anhaftenden Essensresten, die

die Altpapierqualität in der Papiertonne beeinträchtigen würden. Viele Altpapiere wären bei einer richtigen Sortierung weiter im Kreislauf nutzbar.

Das richtige Sortieren von Altpapier insbesondere an der Quelle, also an den haushaltsnahen, kommunalen Erfassungsstellen, hat dabei eine entscheidende Bedeutung – nicht nur quantitativ, sondern auch für ein hochwertiges Recycling in der Papierindustrie. Ein Anstieg der Fehlwürfe verursacht Investitionen und einen hohen Energieaufwand in Sortieranlagen und Papierfabriken und verschlechtert sowohl den ökologischen Fußabdruck als auch die

<sup>38</sup> UBA Texte 113/2020: Vergleichende Analyse von Siedlungsrestabfällen aus repräsentativen Regionen in Deutschland zur Bestimmung des Anteils an Problemstoffen und verwertbaren Materialien, S. 94.

Wirtschaftlichkeit. Unerwünschte Stoffe, papierfremde Bestandteile oder andere für das Recycling nicht geeignete Stoffe im Altpapier können zu erheblichen Problemen bei der Aufbereitung bzw. dem späteren Einsatz in der Papiermaschine führen. Die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen müssen daher – als Teil der Kreislaufwirtschaftskette – aktiv einbezogen und über die Bedeutung einer richtigen Trennung informiert und beraten werden.

Grundlage hierfür sollten die Empfehlungen der deutschen Papierindustrie für die Getrennterfassung von Papier, Pappe und Kartonage sein, die sich insbesondere mit Abgrenzungsfragen bei der PPK-Erfassung befassen. Sie entsprechen dem derzeitigen Stand der Technik und spiegeln die Anforderungen der deutschen Papierhersteller wider. Sie entsprechen auch der europäischen Qualitätsnorm DIN EN 643, die der Industriestandard für Altpapiersorten ist. Danach dürfen in die Altpapierbox ausschließlich Papierprodukte gelangen, die in den Sortengruppen 1–4 der DIN EN 643 aufgeführt sind. Um dies zu gewährleisten, sind unter anderem die nachfolgenden Hinweise zu berücksichtigen.

### 7.1 PPK-Produkte mit Kunststoffbeschichtung

Zweiseitige Lamine bzw. stark mit Kunststoff beschichtete Papiere und Verpackungen, wie Getränkekartons, Chips-Dosen (zum Beispiel Pringles) und schwer recycelbares Laminat mit wasserabweisenden Eigenschaften, wie zum Beispiel bei Getränkebechern, dürfen nicht in die getrennte Altpapiererfassung gegeben werden. Diese Produkte können jedoch separat gesammelt (Gelbe Tonne) und in entsprechenden Anlagen recycelt werden.

### 7.2 Produkte aus Papier, Pappe und Kartonage und anderen Materialien

Sind die PPK-Anteile händisch abtrennbar, das heißt, ist der Verbraucher in der Lage, Papier, Pappe, Kartonage und Kunststoff bei der Entsorgung zu trennen, ist ausschließlich das Papier der Altpapiererfassung zuzuführen. Solche trennbaren Lösungen sind bei Mitwirkung des Verbrauchers ökologisch äußerst sinnvoll, da die notwendige Barrierefunktion (Kunststoff) von der Schutzfunktion (Papier) getrennt recycelt werden kann. Dabei sollten sämtliche Möglichkeiten genutzt werden, um die Verbraucher zu bewegen, Kunststoffbeschichtungen, Fenster, Ummantelung oder Auskleidungen zu entfernen.

### 7.3 Gewachste, fettgedichte, wachs- bzw. silikonbeschichtete PPK-Produkte

Gewachste oder wachsbeschichtete Papiere müssen im Abfallstrom vom Altpapier getrennt werden. Beispiele sind Einschlagpapiere für Wurst und Käse, Transportverpackungen für die Überseeversendung oder auch Teile von Geschenkpapier.

Silikon- und fettgedichte Papiere sowie Pergaminpapiere können ebenfalls nicht ohne weiteres recycelt werden und müssen getrennt von der Altpapiersammlung erfasst werden. Hierzu gehören zum Beispiel Backpapiere, Backschalen zur Zubereitung, Trägerpapiere für Aufkleber.

Diese Produkte sind über den Restmüll zu entsorgen.

### 7.4 Küchenpapiere, Servietten, Taschentücher und Putzpapiere

Küchenpapiere, Servietten, Taschentücher und Putzpapiere gehören nicht in die haushaltsnahe Altpapiererfassung und müssen daher getrennt von der allgemeinen Altpapiersammlung gesammelt werden und sind als nicht recycelbar über den Restmüll zu entsorgen.

### 7.5 Kontaminationen und Verschmutzungen an PPK-Produkten

Papiere und Verpackungen, die in direktem Kontakt mit potenziell schädlichen Schadstoffen wie medizinischen Abfällen, tierischen Erzeugnissen oder Toxinen stehen, sind als nicht recycelbar anzusehen und über den Restmüll zu entsorgen.

PPK-Produkte mit Lebensmittelkontamination dürfen nicht in die Altpapiererfassung gegeben werden. Ausnahmen hiervon sind Verpackungen, die von Lebensmitteln restentleert sind oder keine Essensreste enthalten. Anhaftende Essensreste, wie zum Beispiel Käsereste an Pizzakartons, sollten vorher abgekratzt werden (Fettflecken durch bestimmungsgemäßen Gebrauch werden toleriert).

Zur weiteren Information der Haushalte vor Ort wäre es zu begrüßen, wenn die beigefügte Übersicht in dieser oder anderer Form auf die Altpapier-Erfassungsbehältnisse aufgebracht werden würde:



IN DIE GETRENNTE  
PAPIERERFASSUNG GEHÖREN

**Verpackungen aus Papier, Pappe oder Karton**  
(ohne Anhaftung von Speiseresten):  
Zum Beispiel:

- Brötchentüten
- Eierschachteln
- Faltschachteln jeglicher Form
- Mehl- und Zuckertüten
- Nudelkartons
- Papiertragetaschen
- Pappummantelung von Joghurtbechern u. Ä.
- Pizzakartons
- Pralinenschachteln
- Versandkartons und Pappen aus dem Internet- und Versandhandel
- usw.

#### Grafische Papiere

Zum Beispiel:

- Briefe
- Briefumschläge
- Bücher
- Geschenkpapier
- Kataloge
- Postkarten
- Schulhefte
- Werbeprospekte
- Zeitungen
- Zeitschriften
- usw.



IN DIE GETRENNTE  
PAPIERERFASSUNG GEHÖREN NICHT

**Alle Materialien, die nicht aus Papier, Pappe und Karton sind.**

Produkte mit Papierfaseranteilen, die sich für die getrennte Papiererfassung nicht eignen.

Zum Beispiel:

- Backpapier und -ofenschalen
- benutzte Papier-Handtücher, -Taschentücher und -Servietten
- Beschichtete Papiere (z. B. Faxthermopapier)
- Butterfolie
- Fotos
- Getränkebecher
- Grußkarten mit Batterien
- Klebebänder auf Papier
- Klebeetiketten und das Trägerpapier
- Küchenkrepp
- Liegenpapier, Tischdecken
- Milch- oder Getränkekartons
- nicht restentleerte Verpackungen
- Staubsaugerbeutel
- Suppen- und Soßentüten
- Tapeten
- Teebeutel, Tee- und Kaffeefilter
- Windeln
- usw.

## 08

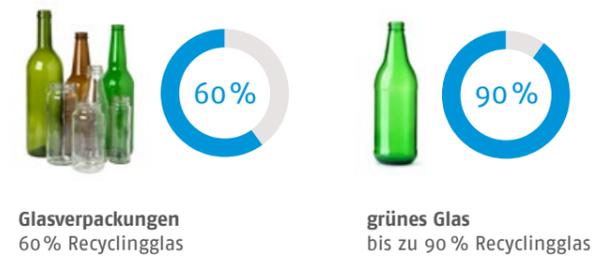
## NICHT ALLES PASST INS ALTGLAS

Glasverpackungen gehören nicht in den Restmüll, sondern in den Altglascontainer. Die meisten Deutschen wissen das und sammeln und entsorgen ihr Altglas getrennt. Trotzdem ist die Sammelquote in den letzten Jahren leicht rückläufig und liegt aktuell bei 83 %. So werden trotz der in der Bevölkerung seit vielen Jahren etablierten und akzeptierten Getrennterfassung von Verpackungen aus Glas, im Wesentlichen über Depotcontainer, insgesamt jährlich 480.000 Tonnen Altglas über den Hausmüll entsorgt. Die größten Mengenanteile haben die Altglasverpackungen mit ca. 74 Gew.-%, dies entspricht einer spezifischen Menge von 4,3 kg/(E\*a)<sup>39</sup>.

Denn was viele nicht wissen: Alle Einweg-Glasverpackungen, in denen Lebensmittel oder Getränke, Kosmetika oder Pharmaprodukte verpackt waren, gehören in den Altglascontainer. Dazu zählen sowohl das Gurkenglas als auch die Weinflasche, der Cremetiegel und der Deoroller sowie Fläschchen für Hustensaft oder Nasentropfen. Wichtig für das erfolgreiche Glasrecycling ist auch das Wissen, welche Produkte nicht in den Altglascontainer gehören. Denn falsch entsorgte Gegenstände wie Energiesparlampen oder Porzellanteller beeinflussen die Scherbenqualität und damit den Recyclingprozess, da sie bei der Aufbereitung der Scherben wieder aussortiert werden müssen. Damit Verbraucher wissen, welches Glas in den Altglascontainer gehört und welches nicht, hat die Initiative der Glasrecycler im Jahr 2011 eine Aufklärungskampagne unter dem Motto „Nicht alles passt ins Altglas“ ins Leben gerufen.

Blaues Glas gehört in den grünen Altglascontainer, Porzellanteller und Trinkgläser gehören in den Restmüll – das wissen nicht alle Verbraucher, obwohl die Deutschen in Sachen Altglas-Sammeln und Altglas-Entsorgen zu den Spitzenreitern in Europa zählen. Schließlich nutzen 97 % der deutschen Haushalte die über

## RECYCLINGGLASANTEIL BEI GLASVERPACKUNGEN



300.000 Altglascontainer, die es bundesweit gibt. Doch nicht immer landen nur Glasverpackungen, sondern auch andere Gegenstände im Container. Keramik, Porzellan und Steingut müssen dann aufwendig aus den Scherben herausortiert werden, denn sie beeinträchtigen die Scherbenqualität.

Zudem geht durch eine hohe Belastung an Fremdstoffen in der Aufbereitung viel Glas verloren. Das belastet unnötigerweise auch Umwelt und Klima. Denn durch den Einsatz von Recyclingglas lassen sich wertvolle Ressourcen und Energie einsparen. Und je sauberer das Altglas getrennt wird, desto weniger Energie muss für die Aufbereitung eingesetzt werden und desto mehr kann bei der Produktion von neuem Behälterglas eingesetzt werden. 10 % eingesetztes Recyclingglas sparen immerhin 3 % Energie sowie 3,6 % an CO<sub>2</sub>-Emissionen ein. Damit leistet Recyclingglas einen wichtigen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz. Ziel der Aufklärungskampagne „Nicht alles passt ins Altglas“ ist es daher, allen Verbrauchern in Deutschland auf sympathische Art zu zeigen, was ins Altglas darf und was nicht.



Auch Städte und Kommunen sollten ein Interesse daran haben, dass nur das Glas im Container landet, das auch wirklich dort hineingehört. Ein sauberes Stadtbild und die Minimierung des Abfallaufkommens sind entscheidende Faktoren. Aus diesem Grund hat die Initiative der Glasrecycler die Kampagne so konzipiert, dass alle Städte und Kommunen sie einfach unterstützen können. So gibt es neben der Kampagnenwebsite auch einen Informationsflyer in den Sprachen Deutsch, Türkisch und Russisch, eine Anzeige, Poster und Postkarten sowie umfangreiches Pressematerial.

Ganz nach dem Motto „Nicht alles passt ins Altglas“ zeigen dabei humorvolle Motive auf Website und Flyer, was garantiert nicht in den Container gehört: Die klassische Glühlampe oder Energiesparleuchte zum Beispiel hat nichts im Altglascontainer verloren, ebenso wenig das Trinkglas oder der Porzellanteller. Die Website und der Flyer erklären aber auch, warum richtiges Glasrecycling so wichtig ist: Glas ist zu 100 % ohne Qualitätsverlust wieder verwertbar. Recyclingglas ist somit der wichtigste Rohstoff für neue Glasverpackungen wie Glasflaschen oder -konserven.

Interessant zu wissen: Neue Glasverpackungen bestehen durchschnittlich zu 60 % aus Recyclingglas, bei der Farbe Grün sind es teilweise sogar bis zu 90 %. Das ist gut für die Umwelt, denn Glasrecycling schont natürliche Ressourcen und Energie. Website und Flyer geben aber auch Tipps und Tricks zum richtigen Recyceln.

Einige Städte und Kommunen unterstützen die Kampagne bereits aktiv. Hamburg, Worms oder Kerpen verlinken zum Beispiel von ihrer Website auf die Kampagnenwebsite [www.was-passt-ins-altglas.de](http://www.was-passt-ins-altglas.de). Aber auch der Kampagnenflyer, die Poster oder die Postkarten kommen in zahlreichen Städten und Kommunen deutschlandweit zum Einsatz und liegen zur Information für die Bürger bereit – so zum Beispiel in Chemnitz, Köln, Darmstadt oder Schweinfurt. Darüber hinaus drucken einige Städte wie Jena, Grafing bei München oder Singen die Anzeige in ihren Abfallkalendern ab, um ihre Bürger über richtiges Glasrecycling aufzuklären. Seit dem Jahr 2017 ruft die Initiative der Glasrecycler jährlich am zweiten Septemberwochenende den „Glasrecyclingtag“ aus. Ein guter Anlass, auch in den Kommunen zum Thema Glasrecycling aktiv zu werden und die Bürger mithilfe der Info-Materialien der Kampagne zu informieren!

## 09

## DIE BEDEUTUNG DES RESTABFALLVOLUMENS



Eine weitere Möglichkeit, die Qualitätssicherung von Wertstoffsammlungen zu unterstützen, besteht in der satzungrechtlichen Festlegung eines einwohnerspezifischen Mindestbehältervolumens für den Restabfallbehälter. Um eine geordnete Abfallentsorgung, und hiermit ist im Wesentlichen die ordnungsgemäße Restabfallfassung gemeint, sicherzustellen, berechtigen Landesabfallgesetze (zum Beispiel in NRW LAbfG NRW § 9 Abs. 1 Satz 3) die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausdrücklich, in der Abfallentsorgungssatzung ein Mindest-Restabfallvolumen pro Person und Woche festzulegen. Es soll somit verhindert werden, dass allein aus Gründen der Ersparnis von Abfallgebühren zu kleine Abfallbehälter gewählt werden.

Damit soll unter anderem die Verlagerung von Restabfall in andere Bereiche, wie zum Beispiel die Wertstoffsammelsysteme, den Sperrmüll oder den öffentlichen Raum (Entsorgung in Papierkörben, Beistellungen an Depotcontainerstandorten, wilde Ablagerungen in Grünanlagen, Parks und im Straßenbereich) vermieden werden. Auch soll ein satzungsmäßig festgelegtes Mindestbehältervolumen die anhaltende Überfüllung der Abfallbehälter bzw. die Verdichtung des Abfalls im Behälter verhindern.

In verschiedenen Gerichtsverfahren wurde ein Mindestbehältervolumen bereits bestätigt.<sup>40</sup> In Bezug auf die Bemessung wurden dabei unter anderem folgende Grundsätze angeführt:

- Bei der Zuteilung des Behältervolumens dürfen im Rahmen eines weitreichenden Organisationsermessens allgemeine Durchschnittswerte für die Bereithaltung von Behältergrößen zugrunde gelegt werden.
- Es ist rechtlich zulässig, die Menge des zu erwartenden Abfalls durch Richtwerte pauschalierend zu quantifizieren.

- Das Mindestvolumen sollte deutlich niedriger bemessen sein als das durchschnittlich anfallende Restabfallvolumen.
- Es besteht keine Verpflichtung des Satzungsgebers zur Festlegung des Mindestvolumens auf das geringst mögliche Mindestvolumen, das heißt, das Mindestvolumen muss sich nicht an einem absoluten Minimum orientieren.
- Dem Anreizgebot wird Rechnung getragen, wenn einem durchschnittlichen Abfallerzeuger ein hinreichender Anreiz zur Abfallreduzierung gegeben wird. Dem kann zum Beispiel dadurch Rechnung getragen werden, dass das Regelbehältervolumen auf Antrag herabgesetzt werden kann, wenn gleichzeitig weitere Wertstoffbehälter genutzt werden.

Die in den Abfallsatzungen verankerten Werte für das Mindestbehältervolumen des Restabfallbehälters für Privathaushalte liegen derzeit häufig in Städten im Bereich von 20–30 l/(E\*w), oftmals in Verbindung mit einer Reduzierungsmöglichkeit bei nachgewiesener Abfalltrennung (zum Teil bis auf 10 l/(E\*w)). In kleinstädtischen Strukturen liegt der Wert im Bereich von 10–20 l/(E\*w), in ländlichen Strukturen zum Teil auch unter 10 l/(E\*w) zum Beispiel 7,5 l/(E\*w).

Bei Klageverfahren und einer gerichtlichen Überprüfung werden teilweise Absenkungen gefordert. Hier gilt es dann, fachliche Nachweise für die Stimmigkeit der Satzungswerte vorzulegen. Auch wird in solchen Verfahren teilweise und in Abhängigkeit von der länderspezifischen Gesetzgebung und Rechtsprechung davon ausgegangen, dass jeder Gebührenschuldner das satzungsmäßig verankerte Mindestbehältervolumen auch erhalten können muss, also auch die Einpersonen-Grundstücke.

Ortspezifische Herleitungen und Nachweise basieren im besten Fall auf einer aktuellen Ermittlung und Auswertung von spezifischen Mengen und Füllgraden in den unterschiedlichen Gebietsstrukturen und in Abhängigkeit von den genutzten Wertstoffsystemen. Aufbauend auf den differenzierten Daten zu dem jeweils tatsächlich genutzten Volumen und den Schüttdichten sowie deren Verteilung in den Strukturen und Nutzergruppen wird ein Mindestvolumen unter Ansatz einer weitgehenden Wertstoffabschöpfung hergeleitet. Dabei wird auch ein Volumenpuffer (zum Beispiel für einen verlängerten Rhythmus durch Feiertagsverschiebungen, für Aufräumarbeiten, Festlichkeiten etc.) eingeplant, auf dessen Berücksichtigung in der Kommentierung zum Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW explizit hingewiesen wird.

Eine alternative Form der spezifischen Herleitung, die ausschließlich auf den in dem Gebiet insgesamt anfallenden Abfallmengen basiert, ist nachfolgend an einem Beispiel beschrieben. In der Berechnung wurden die Restabfallmengen unter Hinzunahme der Mengen, die neben dem Holsystem auch über andere, zum Teil illegale Wege erfasst werden (wilder Müll, Sperrmüllbeistellungen etc.), ermittelt. Um Rückschlüsse auf die privaten Haushalte zu ziehen, wurde – wie in der Rechtsprechung gefordert – ein Abschlag für gewerbliche Abfallmengen berücksichtigt (im vorliegenden Fall mit 22 %). Für die Errechnung des optimalen Wertes für Biotonnennutzer wurde zudem ein Mengenabzug für den biogenen Anteil im Restabfall vorgenommen. Mittels eines in der Rechtsprechung anerkannten Schüttdichtefaktors für Restabfall (ohne biogene Anteile) erfolgte dann die Umrechnung von Menge zu Volumen. Zur Abdeckung von anfallenden Spitzen wurde ein Volumenzuschlag von 2 % berücksichtigt. Es errechnete sich in dem Beispiel ein durchschnittlicher Volumenbedarf von gut 20 Liter pro Einwohner und Woche.

Zur Schaffung eines Anreizes zur Abfallvermeidung und -trennung wurde dann ein satzungsmäßig verankertes spezifisches

Mindestbehältervolumen von 15 Liter pro Einwohner und Woche vorgeschlagen und verabschiedet. Für den Fall, dass keine Biotonne genutzt wird, wurden ein zusätzlicher Volumenbedarf und ein höherer Schüttdichtefaktor berücksichtigt. Dadurch ergab sich ein durchschnittlicher Volumenbedarf von etwa 25 Liter pro Einwohner und Woche für Restabfallgefäße ohne Biotonnennutzung, der dann ebenfalls unter Berücksichtigung der Abfallvermeidung/-trennung reduziert und in der Satzung als spezifisches Mindestbehältervolumen mit 20 Liter pro Einwohner und Woche verankert wurde.

Auch bei der Umsetzung der sogenannten Pflichtrestmülltonne für Abfallerzeuger aus anderen Herkunftsbereichen (§ 7 GewAbfV) ist zu empfehlen, analog zum Mindestbehältervolumen in Privathaushalten eine Mindestvorgabe in der Satzung zu verankern, um dem Ziel der geordneten Abfalltrennung und der Vermeidung von Fehlwürfen in den Verwertungsfractionen Rechnung zu tragen. Dafür ist ein Mengenschlüssel zu entwickeln, der möglichst einfach, praktikabel und belastbar ist. Es gilt, eine für die jeweilige Stadt/den Kreis angepasste und branchenbezogene Lösung zu finden, die mit vertretbarem Aufwand durchzuführen und langfristig einsetzbar ist sowie eine möglichst hohe Akzeptanz erfährt. Eine mögliche Vorgehensweise ist in der VKU Informationsschrift zur Gewerbeabfallverordnung 2017 (Gellenbeck und Thärichen, Kap. 2) dargestellt.

Insbesondere in hochverdichteten Bebauungsstrukturen ist trotz ausreichendem Behältervolumen häufig eine schlechtere Wertstoffqualität anzutreffen. Dies macht deutlich, dass das in der Satzung verankerte Mindestbehältervolumen nur ein Baustein zur Sicherung der Wertstoffqualität sein kann, der aber mit Blick auf den Anreiz zur Reduzierung der Behältergröße ein Mindestmaß an vorgehaltenem Restabfallbehältervolumen gewährleisten kann.

<sup>40</sup> Beispiele: OVG Lüneburg v. 10.11.2014 – 9 KN 316/13, VG Köln v. 29.8.2011 – 14 K 6816/10, OVG Saarlouis v. 20.6.2016 – 2 A 122/16, VG Schwerin v. 20.11.2014 – 4 A 887/13.

#WIRFUERBIO

## IMPRESSUM

Herausgeber	Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon +49 30 58580-0, Fax: 49 30 58580-100 www.vku.de, info@vku.de
Gestaltung und Produktion	VKU Verlag GmbH Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon: +49 30 58580-850, Fax: +49 30 58580-6850
Autoren	Ina Abraham (VKU, Fachgebietsleiterin Öffentliches Recht) Dr. Gabriele Becker (INFA Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH) Monika Born, Rechtsanwältin (CHANGE Rechtsberatung – Unternehmensberatung) Martin Drews (Verband Deutscher Papierfabriken e. V.) Dr. Bertram Kehres (Bundesgütegemeinschaft Kompost e. V.) Georg Krieger (Vorsitzender VKU-Fachausschuss „Wertstoffwirtschaft“, Geschäftsführer Dortmunder Wertstoff GmbH) Dr. Ilka Mehdorn, Rechtsanwältin (Dentons Europe LLP) Jens Ohde (Initiator #wirfuerbio, Geschäftsführer GAB Umwelt Service) Saskia Rehn (VKU, Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS, bis 9/2020) Dorothee Richardt (Bundesverband Glasindustrie e. V.) Volker Schneider-Kühn (Abfallwirtschaftsbetrieb Stadt Oldenburg) Tanja Schweitzer (Kampagnenführung #wirfuerbio, Geschäftsführerin schweitzer media gmbh) Romy Sucher (VKU, Fachgebietsleiterin für Datenschutz-, Arbeits- und Vertragsrecht) Dr. Holger Thärichen (VKU, Geschäftsführer Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS) Dr.-Ing. Christoph Tiebel (ATUS GmbH)
Ansprechpartner	Dr. Holger Thärichen Geschäftsführer Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS thaerichen@vku.de
Bildnachweis	Animaflora PicsStock/stock.adobe.com (Titelbild), eyetronic/stock.adobe.com (S. 6), www.wirfuerbio.de (Seite 10/11), Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (S. 14 links), lunamarina/stock.adobe.com (S. 14 rechts), GAB Umwelt (Seite 20), GAB Umwelt (S. 24–30 Fotos gemäß Bildunterschrift), firina/istockphoto.com (S. 41), Sviatlana/stock.adobe.com (S. 43), Africa Studio/stock.adobe.com (S. 45 links), MRkringsak/stock.adobe.com (S. 45 rechts), photka/stock.adobe.com (S. 46 links), Coprid/stock.adobe.com (S. 46 rechts), www.was-passt-ins-altglas.de (S. 47), sveta/stock.adobe.com (S. 49)

# JUNG, SEXY UND ERFOLGREICH.\*

\* GAB Umwelt Service hat gemäß der letzten Abfallanalyse (2019) nur noch 1,26 Prozent Störstoffe im Bioabfall. Vor der Kampagne betrug der Störstoffanteil 2,33 Prozent. Das entspricht einem Rückgang von 46 Prozent. Die Entsorgungsbetriebe Lübeck haben die Störstoffquote im Bioabfall mit #wirfuerbio sogar um 53 Prozent senken können.

**JETZT MITMACHEN**

[www.wirfuerbio.de/mitmachen](http://www.wirfuerbio.de/mitmachen)



## EXKLUSIV FÜR UNSERE TEILNEHMER

- ▶ Strategiekonzept Tonnenkontrollen
- ▶ Pressevorlagen
- ▶ Fertige Social Media-Beiträge
- ▶ Radio- & Kinospots
- ... und vieles mehr

[www.vku.de](http://www.vku.de)

[www.vku-verlag.de](http://www.vku-verlag.de)



ISBN-Nr: 978-3-87750-926-5