

Einführung der Gelben Tonne

Hier: Anfrage der CSU-Stadtratsfraktion vom 08.10.2019 und
Anfrage der Bündnis 90/Die Grünen vom 15.05.2019

1. Einleitung

Durch die Verpackungsgesetzgebung sollte – wie der Name „Duale Systematik“ schon andeutet – neben der kommunalen Zuständigkeit für alle anderen Stoffströme bewusst ein zweiter, ausdrücklich eigenständig privatwirtschaftlich organisierter Verantwortungszweig für die Entsorgung von Verpackungsabfällen aufgebaut werden. Demnach war gemäß seinerzeitiger Verpackungsverordnung (VerpackV) die herstellende und inverkehrbringende Wirtschaft sowie der Handel im Rahmen ihrer Produktverantwortung selbst für die Rücknahme, Sortierung/Aufbereitung und Verwertung/Vermarktung der Verpackungen zuständig. Dadurch sollte gezielt eine vollständige Herauslösung aus dem kommunalen Zuständigkeitsrahmen für Siedlungsabfälle und eine Verlagerung in die Privatwirtschaft bewirkt werden.

Am 1. Januar 2019 ist das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) in Kraft getreten und löste die bis dato geltende VerpackV ab. Es richtet sich – ebenso wie die nicht mehr geltende VerpackV – in erster Linie an die Hersteller und Vertreiber von Verpackungen. Diese sind verpflichtet, sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme von Verpackungen an einem oder mehreren Systemen – sog. Dualen Systemen – zu beteiligen.

Die Systeme wiederum sind verpflichtet, im Einzugsbereich der beteiligten Hersteller eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte und flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern im Holsystem (z. B. Gelber Sack/Gelbe Tonne), in deren Nähe im Bringsystem (z. B. Wertstoffhöfe) oder durch Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen.

Im Gegensatz zur Rest- und Biomüllabfuhr, die die Stadt durch ihren Eigenbetrieb Abfallwirtschaftsbetrieb Stadt Nürnberg (ASN) in eigener Regie durchführt und die dabei anfallenden Entsorgungskosten durch die Abfallgebühren gedeckt sind, sind für die Entsorgung von Verkaufsverpackungen zum Beispiel im Gelben Sack oder in der Gelben Tonne die sogenannten Dualen Systembetreiber mit ihren Entsorgern auf rein privatwirtschaftlicher Basis zuständig. Die Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Verkaufsverpackungen zahlen Verbraucherinnen und Verbraucher – meist unbemerkt – direkt beim Einkauf der Produkte an der Ladenskasse.

In den Regelungen des § 22 VerpackG wird durch einen sehr komplexen Abstimmungsmechanismus versucht, einen Interessenausgleich zwischen den Dualen System, den von ihnen beauftragten Entsorgungsfirmen und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) herzustellen. In sog. Abstimmungsvereinbarungen und Systemfestlegungen werden alle Sammelsysteme für Leichtverpackungen (LVP), Glas und Papier/Pappe/Kartonagen (PPK) zwischen den Dualen Systemen und dem örE – hier die Stadt Nürnberg bzw. der ASN – geregelt.

Die erforderliche Abstimmungsvereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, bei dem das Konsensualprinzip gilt. Das heißt, dass sich beide Parteien einigen müssen. Nach § 3 Abs. 11 VerpackG gilt die Abstimmungspflicht für die Sammlung von PPK (Papier/Pappe/Kartonagen), Altglas und LVP (Leichtverpackungen), die bei privaten Endverbrauchern anfallen.

Die örE haben nach dem VerpackG zwar nach wie vor keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die von den Systembetreibern beauftragten Sammelunternehmen. Allerdings gibt es für sie im Verhältnis zu den Systembetreibern für LVP neue Regeln, die, in sehr engen Grenzen, einseitige Vorgaben der örE zum Sammelsystem ermöglichen. Die Bestimmungen

zu dieser sog. Rahmenvorgabe durchbrechen teilweise das bisher in der VerpackV ausschließlich geltende Konsensual- oder Kooperationsprinzip.

Seit den 1990er Jahren wurden im Stadtgebiet Nürnberg die sog. Verkaufsverpackungen über den Gelben Sack gesammelt, mit dem jedoch seit Jahren zunehmend Unzufriedenheit in der Bevölkerung herrscht. Im Wesentlichen wurde die mangelnde Reißfestigkeit der Säcke und die damit verbundenen Verschmutzungseffekte im öffentlichen Raum, unter anderem durch Verwehungen bei Wind, Geruchsprobleme oder ähnliches, angeführt. Als weiterer Kritikpunkt des bisherigen Sammelsystems wird oft die „Verunstaltung“ des Stadtbildes durch ungeordnet, zu früh und am falschen Ort zur Abholung bereitliegender Gelber Säcke genannt.

Um auch weiterhin eine „haushaltsnahe“ Erfassung der LVP-Verkaufsverpackungen durchführen und gleichzeitig die Verschmutzungen im öffentlichen Raum durch Gelbe Säcke möglichst zu verhindern, hat der zuständige Werkausschuss ASN in seiner Sitzung am 15. Mai 2019 den Erlass einer derartigen Rahmenvorgabe beschlossen. Nach eingehender Prüfung der Vor- und Nachteile, wurde dem zuständigen dualen Systembetreiber zum 1. Januar 2020 eine Umstellung des Erfassungssystems vom Gelben Sack auf die Gelbe Tonne vorgegeben.

Im Zuge eines Ausschreibungsverfahrens hat der Systembetreiber anschließend Mitte August eine private Entsorgungsfirma mit der Aufstellung von Gelben Tonnen und mit der Sammlung der Verkaufsverpackungen in diesen Abfallbehältern ab 1. Januar 2020 beauftragt.

2. Information der Hauseigentümer

In enger Zusammenarbeit zwischen dem ASN und der Entsorgungsfirma konnte eine zeitnahe Umsetzung des politisch geforderten und für den öffentlichen Raum spürbar entlastenden Systemwechsel vom bisherigen Gelben Sack hin zur Gelben Tonne umgesetzt werden.

Um die zugesagte Auftragserfüllung – Sammlung der LVP ab 1. Januar 2020 mittels Gelber Tonnen – erreichen zu können, müssen bis zum Jahresende rund 80.000 Tonnen im gesamten Stadtgebiet verteilt werden. Bei einer derart hohen Behälteranzahl ist ein frühzeitiger Beginn der Aufstellung notwendig. Trotz Lieferengpässen bei den Behälterherstellern konnte die Entsorgungsfirma am 24. September 2019 mit der Verteilung der Gelben Tonnen beginnen, obwohl seit der Beauftragung Mitte August erst rund sechs Wochen vergangen waren. Durch diese Kurzfristigkeit war eine Vorabinformation der Hauseigentümer bzw. Hausverwaltungen durch Versand individueller Anschreiben lt. Auskunft des Entsorgers im Altstadtgebiet nicht mehr realisierbar. Deshalb ist es durchaus nachvollziehbar, dass manche Bürgerinnen und Bürger von der Schnelligkeit des Entsorgers überrascht wurden.

Vor Beginn der Verteilarbeiten fand am 20. September 2019 eine gemeinsame Pressekonferenz aller Beteiligten (ASN, Umweltreferent und Entsorgungsfirma) statt. Mit Vertretern von Rundfunk, Fernsehen und Printmedien waren alle namhaften örtlichen Medien anwesend und es wurde anschließend auf all diesen Kanälen (Franken Fernsehen, Bayerischer Rundfunk, Radio N1, Radio Afk max, Nürnberger Zeitung, Nürnberger Nachrichten) ausgiebig über die Einführung der Gelben Tonnen berichtet. Ein Auszug aus der diesbezüglichen Presseschau ist in Anlage 1 zu finden.

Daneben hat das Entsorgungsunternehmen während des Starts der Umstellungsphase durch Schaltung von Informationsmeldungen über den örtlichen Rundfunksender und beim Bayerischen Rundfunk aktiv zu einer umfangreichen Kommunikation beigetragen.

Zudem wurden ausführliche Informationen in Form einer FAQ-Liste (siehe Anlage 2), in der die wichtigsten Fragen zum Systemwechsel beantwortet werden, sowohl auf der ASN-Homepage als auch auf der Internetseite der Entsorgungsfirma veröffentlicht. Mittlerweile befindet sich auch ein Hinweis zur Einführung der Gelben Tonne auf der Homepage zum Gelben Sack.

Die Stadt Nürnberg hat ergänzend in den sozialen Netzwerken (Twitter, Facebook „Nürnberg nachhaltig“ und Facebook „Stadt Nürnberg“) über den Systemwechsel berichtet.

Seit Mitte Oktober werden die Hauseigentümer bzw. Hausverwaltungen von der Entsorgungsfirma per postalischem Anschreiben vorab über die bevorstehende Aufstellung der Gelben Tonnen informiert.

Die Einführung der Gelben Tonne wird intensiv vom Beschwerdemanagement der Entsorgungsfirma und des ASN begleitet. Bis Anfang November wurden seitens ASN etwa 700 Anfragen in den allermeisten Fällen zur Zufriedenheit beantwortet.

Dass mit der Verteilung der Gelben Tonnen in der Innenstadt und Sebalder Altstadt begonnen wurde, ist nicht dem Zufall geschuldet. Zum einen erreichten die Stadtverwaltung aus diesen Gebieten in der Vergangenheit die meisten Beschwerden über den Gelben Sack. Zum anderen sollte der bevorstehende Christkindlesmarkt und das nahende Weihnachtsgeschäft nicht durch die Aufstellarbeiten gestört oder beeinträchtigt werden.

3. Datenschutz bezüglich der Namen der Hauseigentümer auf den Gelben Tonnen

Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, dazu gehören auch Verpackungsabfälle, sind gemäß § 19 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) verpflichtet, das Aufstellen von zur Erfassung notwendigen Behältnissen sowie das Betreten des Grundstücks zum Zweck des Einsammelns und zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung von Abfällen zu dulden. Dies gilt laut Abs. 2 des § 19 KrWG entsprechend für Rücknahme- und Sammelsysteme, die zur Durchführung von (Verpackungs-)Rücknahmepflichten (hier: nach dem VerpackG) erforderlich sind.

Der Vollzug erfordert die Information der Grundstückseigentümer und -Besitzer über die Absicht der Entsorgungsfirma auf den Grundstücken Sammelbehälter aufstellen zu lassen und über die Notwendigkeit und Abläufe des Erfassungssystems (Rücknahme- bzw. Erfassungsverpflichtung zum Zwecke der Verwertung) Auskunft zu geben. Die Mitwirkungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (Stadt Nürnberg) ergibt sich aus § 25 Abs. 2 Nr. 4 KrWG in Verbindung mit dem Abstimmungsgebot gem. § 22 VerpackG. Die Adressdaten der Grundstückseigentümer und Grundstücksbesitzer wurden daher im Rahmen der gesetzlich auferlegten Verpflichtungen an den Entsorger übermittelt. Die Entsorgungsfirma als eigenständiger Entsorger für Leichtverpackungen, eines, dem öffentlich-rechtlichen Abfallerfassungsregime nicht zugehörigen und auch nicht rechenschaftspflichtigen Systems, haftet für die Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen in eigener Wahrnehmung. Bei der Übermittlung der Objektdaten wurde die Entsorgungsfirma darauf hingewiesen, dass eine Weitergabe dieser Daten an Dritte nicht erfolgen darf. Die Adressdaten (Straße, Hausnummer, dem jeweiligen Objekt zugehörig) sind für die logistische Abwicklung der Sammlung unverzichtbar. In der konkreten Umsetzung dieser Informationsverpflichtung hat der Entsorger sowohl die Inhalte des Aufklebers selbst festgelegt als auch diese an den Behältern angebracht. Wegen der Dringlichkeit möglichst frühzeitig mit der Behälterverteilung zu beginnen, wurden anfangs versehentlich die Namen mit auf den Aufklebern angedruckt.

Die Entsorgungsfirma hat bei den ersten datenschutzrechtlichen Bedenken aus der Bürgerschaft sofort reagiert und ab diesem Zeitpunkt auf die Nennung von Namen auf den Behälteraufklebern verzichtet.

4. Eigentumsverhältnisse an der Gelben Tonne und Zugänglichkeit der Abfallbehälter am Abholtag

Die Gelben Tonnen werden den Hauseigentümern bzw. Hausverwaltungen für die Erfassung von LVP vom Entsorger zur Verfügung gestellt, verbleiben jedoch im Eigentum der Entsorgungsfirma.

Die Bereitstellung zur Leerung der Gelben Tonnen erfolgt auf den Grundstücken entsprechend der städtischen Abfallwirtschaftssatzung (AbfS), d. h. sie wird in der Regel so durchgeführt, wie sie auch die Stadt Nürnberg bei der Sammlung von Restabfall und Bioabfall satzungsgemäß praktiziert. Demnach werden ab 1. Januar 2020 die Gelben Tonnen am Abfuhrtag von der Entsorgungsfirma vom Standplatz abgeholt, entleert und wieder zurückgestellt (Vollservice).

Die Verpflichteten im Sinne der AbfS haben dafür zu sorgen, dass der Behälterstandplatz am Abholtag ab 7 Uhr für die Entsorgungsfirma ungehindert zugänglich sind. Ist dies nicht der Fall, wird der Entsorger bis zur nächsten turnusgemäßen Abfuhr von seiner Verpflichtung zur Einsammlung von LVP befreit.

Die Ausnahmetatbestände nach § 11 Abs. 3 und § 28 der AbfS gelten entsprechend auch für die Sammlung von LVP. Das bedeutet, dass in den Gebieten der Bürgerämter Ost und Süd (z. B. in den Ortsteilen Altenfurt, Brunn, Fischbach, Katzwang, Kornburg, Weiherhaus, Worzeldorf) die Abfallbehälter mit Ausnahme der 770 und 1.100 Liter-Abfallbehälter im Teilservice entleert werden. Hierbei müssen die Behälter von den Verpflichteten am Abholtag ab 7 Uhr direkt an die Wand des Gebäudes oder an die Einfriedung des zu entsorgenden Grundstückes an die Straße gestellt und nach der Entleerung umgehend wieder entfernt werden. Liegen Grundstücke an Straßen, die von Abfallsammelfahrzeugen nicht befahren werden können, müssen die Abfallbehälter an die nächste mit Abfallsammelfahrzeugen befahrbare Straße gebracht werden. Die 770 und 1.100 Liter-Abfallbehälter werden von den angeschlossenen Grundstücken abgeholt, entleert und wieder zurückgestellt (Vollservice).

Die Entsorgungsfirma ist nur zur Entsorgung von Anfallstellen verpflichtet, die der Anlage 1 zur AbfS entsprechen, soweit nicht die Stadt Nürnberg für ihre Rest- und Biomüllabfuhr insoweit Ausnahmen zulässt; diese gelten gegebenenfalls auch für die Einsammlung der LVP.

Da die Adressdaten auf den Aufklebern für die logistische Abwicklung der Sammlung und Zuordnung zu den jeweiligen Anwesen, z. B. beim Zurückstellen der Tonnen auf ihren Standplatz, unverzichtbar sind, sollten die Aufkleber möglichst auf den Behältern bleiben. Soweit noch Namen auf den Aufklebern aufgedruckt sein sollten, können diese unkenntlich gemacht oder ausgeschnitten werden.

5. Aufstellung von Gelben Tonnen im öffentlichen Raum

Abfallbehälterstandplätze sind gemäß Abfallwirtschaftssatzung von den Grundstückseigentümern auf eigene Kosten grundsätzlich auf ihren Grundstücken zu errichten, zu unterhalten und zu ändern. Dies gilt auch, wenn die Änderung wegen einer Umstellung des Abfuhrsystems oder der zur Verfügung gestellten Abfallbehälter notwendig ist. Der Standplatz soll so angelegt sein, dass er für zusätzliche Behälter erweitert werden kann.

Die Gelben Tonnen sollen grundsätzlich auf Privatgrund bzw. in den Häusern stehen und nicht im öffentlichen Raum. Sollte dies in Ausnahmefällen nicht möglich sein, ist für die Aufstellung im öffentlichen Raum eine entsprechende Sondernutzungserlaubnis beim städtischen Liegenschaftsamt zu beantragen.

6. Gemeinsame Nutzung mit Nachbarn

Zunächst wurde, insbesondere in der Altstadt und in der Südstadt (*Hinweis: vorwiegend Mehrfamilienhausbebauung*) standardmäßig die Gelbe Tonne in Nürnberg mit einem Behältervolumen von 240 Liter und in größeren Wohneinheiten mit 1.100 Liter Fassungsvermögen bereitgestellt. Diese Regelgrößen sind aus dem bundesweit angenommenen Bedarf an 50 Litern Behältervolumen pro Haushalt und Woche für die Entsorgung von LVP entstanden.

Soweit aus zwingenden Gründen (z.B. bei Keller- und Treppentransporten, Reihenhaus- und Einfamilienhaussiedlungen oder sehr beengten Platzverhältnissen) Ausnahmen von der Regelausstattung erforderlich sind, kann die zuständige Entsorgungsfirma auch andere Tonnengrößen (120 Liter und 770 Liter) aufstellen. Hierzu genügt ein formloser Antrag mit einer Begründung für die Abweichung von der Standardgröße per E-Mail oder per Post an den Entsorger.

Bei Platzproblemen gibt es die Möglichkeit der Bildung von sogenannten Entsorgungsgemeinschaften mit Nachbarn. Hierbei kann die gemeinsame Nutzung einer oder mehrerer Gelber Tonnen bei der zuständigen Entsorgungsfirma beantragt werden. Soweit ein geeigneter Stellplatz dafür vorhanden ist, wird vom Entsorger ohne starre Vorgaben, d. h. ohne eine fixe Mindestanzahl von sich zusammenschließenden Nachbarn, unkompliziert und flexibel auf die individuellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger reagiert. Demnach ist durchaus die Bereitstellung eines gemeinsamen 1.100 Liter-Behälters für Reihenhauszeilen denkbar und auch bereits mehrfach realisiert. Ebenso ist ein Abbestellen von nicht benötigten sowie eine Bestellung weiterer Tonnen – auch von Mietern – möglich.

Wenn sich vor Ort keinerlei Möglichkeit für eine Aufstellung der Gelben Tonne finden lässt, können die Verkaufsverpackungen auch auf den städtischen Wertstoffhöfen abgegeben werden.

7. Fazit

Am 24. September 2019 wurde mit der Aufstellung von Gelben Tonnen im Stadtgebiet Nürnberg, beginnend im Altstadtbereich, begonnen. Dieser frühe Beginn war notwendig, um die Verteilung der Behälter weitestgehend bis Anfang/Mitte Dezember 2019 abschließen zu können, denn ab 1. Januar 2020 werden LVP nicht mehr über den Gelben Sack, sondern ausschließlich in der Gelben Tonne abgeholt.

Die kurze Reaktionszeit zwischen der Auftragserteilung Mitte August und dem Beginn der Behälteraufstellung hat dazu geführt, dass die ersten Gelben Tonnen ohne vorherige individuelle Information der Hauseigentümer aufgestellt wurden. Deshalb ist es durchaus nachvollziehbar, dass es anfänglich zu Irritationen in der Bevölkerung kam. Die Anschreiben an die Hauseigentümer, die mittlerweile vorab verschickt werden, haben bereits Wirkung gezeigt, denn die Anzahl der Bürgeranfragen im Beschwerdemanagement des Entsorgers und des ASN sind deutlich zurückgegangen.

Die Entsorgungsfirma ist sehr bestrebt, zu einem guten Gelingen bei dem Systemwechsel vom Gelben Sack zur Gelben Tonne beizutragen und reagiert flexibel auf die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger nach anderen Tonnengrößen oder anderen Behälteranzahlen. So liefert sie bereits jetzt von der Standardgröße abweichende Behälter auf Antrag aus, obwohl sie vertraglich erst ab 1. Januar 2020 zu diesem sogenannten Änderungsdienst verpflichtet wäre.

Mittlerweile hat sich auch das Erscheinungsbild in der Altstadt wieder normalisiert und die Tonnen haben ihren Standort „gefunden“ oder wurden von der Entsorgungsfirma auf Antrag wieder abgeholt, denn die Gelbe Tonne ist nicht verpflichtend und kann zurückgegeben werden. Von dieser Möglichkeit haben bislang rund 2 Prozent der Hauseigentümer im Stadtgebiet Gebrauch gemacht. Diese geringe Rücklaufquote zeigt, dass die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger erfreulicherweise hoch ist.