

# Mülldetektive

hier: Antrag SPD-Stadtratsfraktion vom 27.01.2020

Die illegale Entsorgung von Müll im öffentlichen Raum nimmt deutschlandweit, so auch in Nürnberg, weiterhin zu. Für die Beseitigung dieser wilden Abfallablagerungen sind innerhalb der Stadt Nürnberg der Abfallwirtschaftsbetrieb Nürnberg (ASN) und der Servicebetrieb öffentlicher Raum Nürnberg (SÖR) zuständig. Neben diesen beiden genannten Organisationen ist auch der Außendienst Nürnberg (ADN) im Stadtgebiet eingesetzt und meldet ggf. eigene Feststellungen.

## 1 Begriffsbestimmungen

### 1.1 Wilde Müllablagerung

Unter wilden Müllablagerungen sind unerlaubte Abfallablagerungen zu verstehen. Im Sinne des Abfallrechts sind dies Gegenstände, die vom Abfallbesitzer widerrechtlich außerhalb einer zugelassenen Abfallbeseitigungsanlage behandelt, gelagert oder abgelagert bzw. in der Absicht zurückgelassen wurden, sich ihrer zu entledigen.

### 1.2 Littering

Littering stellt englischen Begriff zur Verschmutzung bzw. Verunreinigung dar. Allerdings stellt nicht jede Verunreinigung eine unerlaubte Abfallablagerung im abfallrechtlichen Sinne dar. Verunreinigungen entstehen im Wesentlichen durch die übliche Nutzung einer Straße, einer Grünfläche usw., dabei handelt es sich um weggeworfene kleinere Gegenstände (z.B. Papiertaschentuch, einzelne Verpackung, Zigarettenkippen), die nach Gebrauch für den Benutzer wertlos geworden sind.

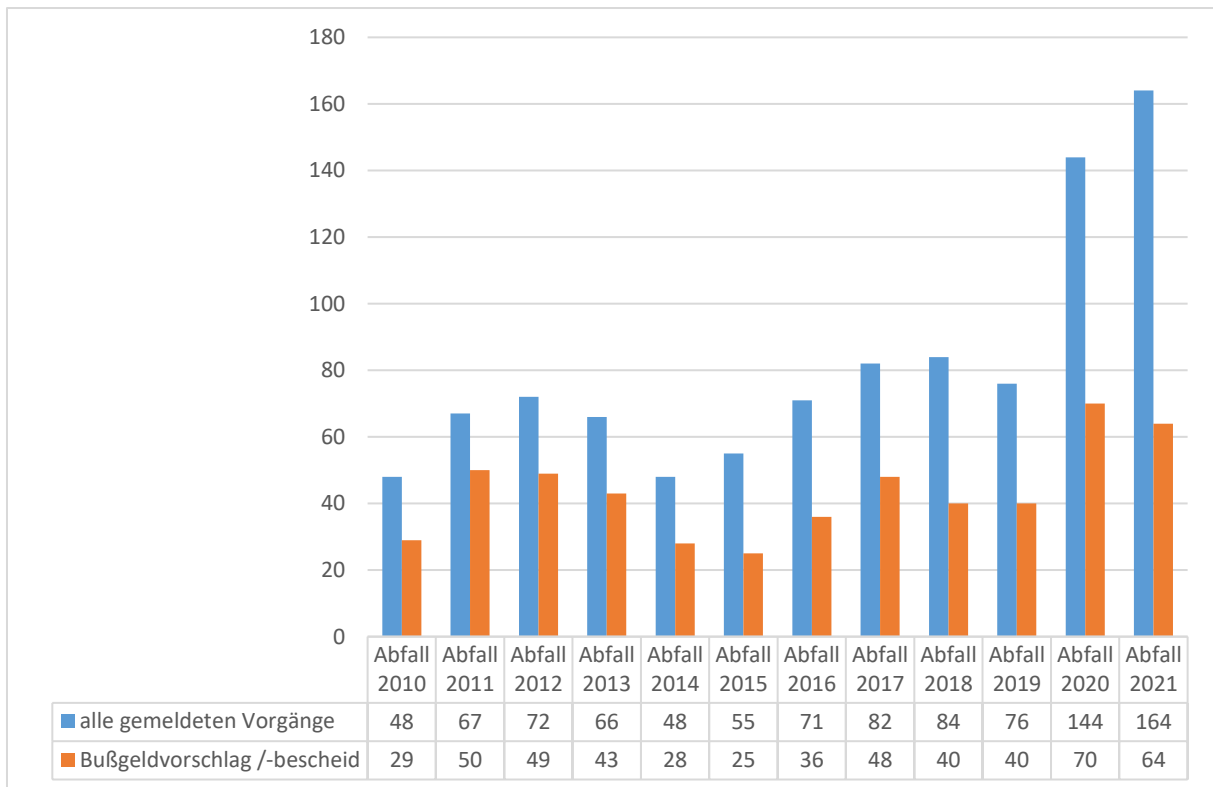
### 1.3 Mülldetektive

Im Antrag der SPD-Fraktion haben Mülldetektive die Aufgabe, bei wildem Müll nach Hinweisen zum möglichen Verursacher zu suchen. Der Begriff Mülldetektiv ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund können hier auch weitere Aufgaben zugeordnet sein. In Nordrhein-Westfalen wurden gesetzliche Grundlagen für die Erfüllung der Aufgaben von Mülldetektiven geschaffen.

## 2 Situation bei der Stadt Nürnberg

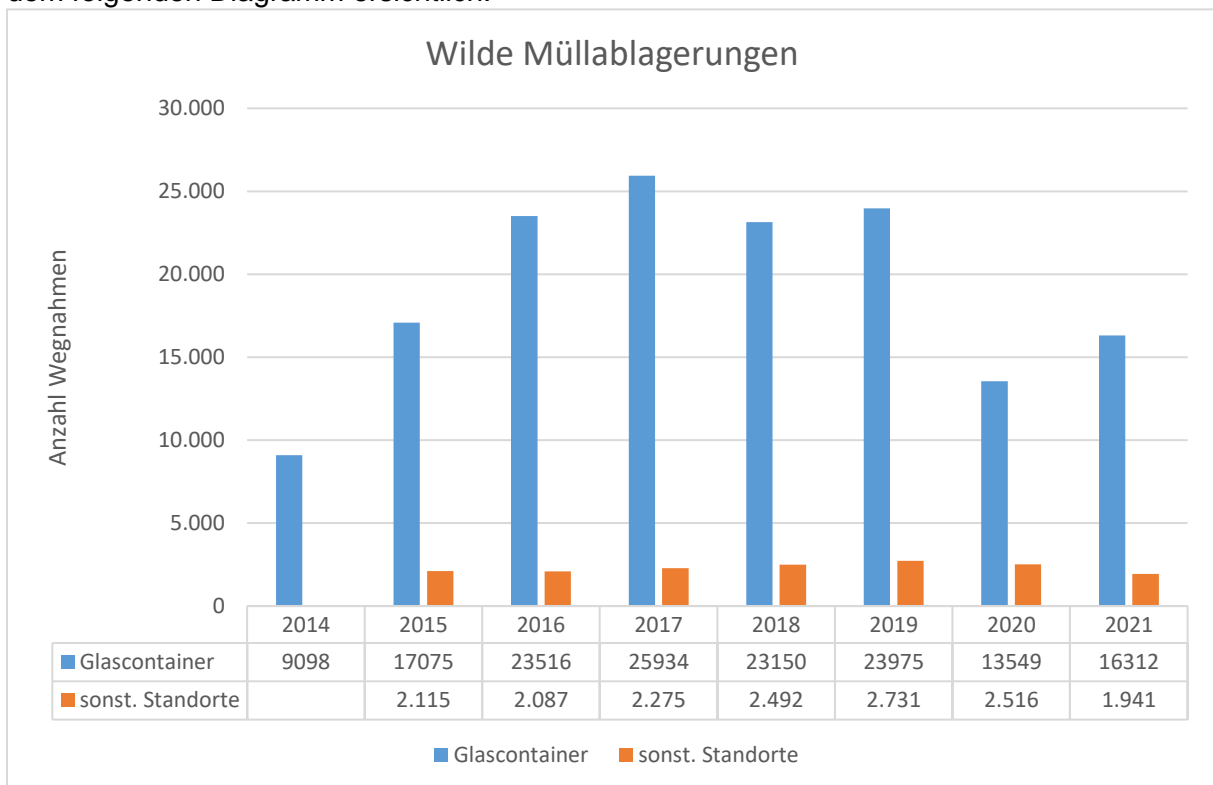
### 2.1 Anzahl eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren

In den Jahren 2010-2021 ist in der Tendenz ein Anstieg der Zahl der eingeleiteten Bußgeldverfahren zu verzeichnen. Es zeigt sich allerdings auch, dass von den eingeleiteten Bußgeldverfahren zwischen 39 % und 70 % mit einem Bußgeldvorschlag vom Umweltamt an das Rechtsamt weitergeleitet wurden: Die anderen Fälle wurden entweder verworfen oder durch Sachverhalte, die in der Anhörung eingebracht wurden, eingestellt.



1

Allerdings kann nur für einen kleinen Teil der tatsächlichen wilden Müllablagerungen ein Bußgeldverfahren eingeleitet werden. Die Zahl der entsorgten wilden Müllablagerungen ist in dem folgenden Diagramm ersichtlich:



<sup>1</sup> Bußgelderstellung für das Jahr 2021 ist bei RA noch nicht komplett abgelaufen (Stand: 21.10.2021)

## 2.2 Rechtliche Situation in Nürnberg

Die illegale Müllentsorgung außerhalb zugelassener Abfallbeseitigungsanlagen stellt einen Verstoß gegen § 28 Abs. 1 Satz 1 KrWG dar und erfüllt den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit. Das KrWG gibt für Bußgelder einen Höchststrahmen vor. Für die Bemessung des jeweiligen Verwarnungsgeldes bzw. der Geldbuße gibt in Bayern der Bußgeldkatalog Umweltschutz, Sachbereich „Abfallentsorgung“ des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz mit dem Ziel eines landeseinheitlichen Vollzugs den Rahmen vor. Die jeweilige Bußgeldhöhe im Bußgeldkatalog richtet sich zum einen nach der Art der Abfälle, insbesondere nach deren Gefährdungspotenzial, und nach der Menge der illegal entsorgten Abfälle – je mehr Müll, desto höher das Bußgeld.

### Beispielhafter Auszug aus dem Bußgeldkatalog Umweltschutz

Zu widerhandlung	Bußgeldrahmen (Abweichung möglich)	Beispiel
<b>Hausmüll unbedeutender Art</b>	20 €* 35-80 €	Inhalt von Aschenbechern („Zigarettenkippe“), Pappbecher, Taschentuch
<b>Abfallmenge ≤ 2 kg</b>	80-320 €	Kleiner Sack Hausmüll, Karton
<b>Abfallmenge &gt; 2 kg</b>	80-240 €	Mehrere Müllsacke
<b>Sperrmüll (kleineres Einzelstück)</b>	160-500 €	Koffer, Stuhl
<b>Spermüll (großes Einzelstück)</b>		Waschmaschine, Kommode

\*Hiervon weicht die Vereinbarung über Verwarnungs- und Bußgelder der Städteachse ab und setzt einen Rahmen von 15-35 € fest.

Da der Bußgeldkatalog lediglich den Rahmen vorgibt, folgen hier einige Beispiele, wie einzelne Ordnungswidrigkeiten sanktioniert wurden. Die angegebene Summe ergibt sich nicht nur durch den Inhalt und die Menge der wilden Ablagerung, sondern ist auch von Ort und ggf. Einsicht der Person abhängig:

- 2 Müllsäcke gefüllt	100 €
- 2 Teppiche	100 €
- 2 leere Pakete	30 €
- Lattenrost und Matratze	160 €
- 1 Plastikbecher	20 €

## 3 Antrag der SPD-Stadtratsfraktion

Das Phänomen der wilden Müllablagerungen betrifft nicht nur Nürnberg. Aus diesem Grund hat die SPD-Fraktion beantragt, dass die Verwaltung ein Fachgespräch durchführen soll, in dem Kommunen mit Mülldetektiven von ihren Erfahrungen berichten, die gesetzlichen Grundlagen erläutern und ggf. mit den Ergebnissen eine Initiative zur Schaffung von Rahmenbedingungen für den Einsatz eines solchen Dienstes zu gründen.

Aufgrund der Corona-Pandemie war die Durchführung eines Fachgespräches in der herkömmlichen Präsenzform nicht möglich. Um auch unter diesen Bedingungen entsprechende Erkenntnisse zu gewinnen, wurde über den KGSt-Arbeitskreis Organisation der deutschen

Großstädte eine interkommunale Abfrage durchgeführt. Im März 2022 fand ein Austausch zum Thema Mülldetektive mit dem Bayerischen Städtetag statt.

## 4 Ergebnisse der Umfrage/Erfahrungsaustausch beim Bayerischen Städtetag

Insgesamt haben sich 17 Kommunen an der interkommunalen Abfrage beteiligt. Die Spanne der Rückmeldung reicht weit: Einzelne Kommunen setzen keine Mülldetektive ein, andere bedienen sich eigener Kräfte oder beauftragen Detekteien.

An dem Erfahrungsaustausch beim Bayerischen Städtetag haben 41 Vertreterinnen und Vertreter aus 19 Städten, Kommunen und Landkreisen teilgenommen. Mit dieser hohen Zahl an Teilnehmenden stieß der Erfahrungsaustausch auf sehr großes Interesse und sehr große Resonanz. Der Austausch selbst und die Diskussionen zeigten, dass die Themen Müllablagerungen an Wertstoffinseln bzw. –höfen sowie Müllablagerungen im öffentlichen Raum drängende Fragen sind, die viele bayerische Gebietskörperschaften beschäftigen. Die Rückmeldungen der Teilnehmenden zeigt ein heterogenes Bild. Einige Kommunen haben trotz Betroffenheit noch keine speziellen Maßnahmen ergriffen. Eine Kommune setzt (private) Mülldetektive ein, in einer Kommune wird der kommunale Ordnungsdienst auch in diesem Zusammenhang eingesetzt, zwei Kommunen haben eine Überwachung mit Foto- bzw. Videokameras an einzelnen Standorten eingesetzt.

## 5 Situation in der Stadt Nürnberg

### 5.1 Ansatzpunkte aus der interkommunalen Umfrage/dem Fachgespräch

Ein Grund dafür, dass die Zahl der illegalen Abfallablagerung im öffentlichen Raum zunimmt, könnte u. a. daran liegen, dass die Gefahr, bei diesen unerlaubten Handlungen entdeckt und unmittelbar zur Rechenschaft gezogen zu werden, zu gering ist, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die Verursacherermittlung und ein gerichtsfester Täternachweis gelingen bislang nur in wenigen Fällen. Ein ordnungsrechtliches Vorgehen gegen Verursachende von wilden Abfallablagerungen kann oftmals nur dann erfolgen, wenn diese auf frischer Tat ertappt werden, sich Zeuginnen und Zeugen zur Verfügung stellen oder Hinweise in den Ablagerungen gefunden werden, die eindeutig zugeordnet werden können.

Auch in diesen Fällen ist der Erfolg des Ordnungswidrigkeitenverfahrens nicht garantiert: z.B. reicht ein adressiertes Schreiben in dem Abfallhaufen nicht zwingend nach der aktuellen Rechtsprechung aus, um dem Betroffenen die Entsorgung des gesamten Mülls vorzuwerfen. Es bleibt letztlich dann auch bei der bußgeldrechtlichen Ahndung wegen der Entsorgung des einen Papierstücks. Diese Problematik lässt sich auch durch regelmäßig geforderte höhere Bußgelder wohl nicht lösen.

Anders stellt es sich dar, wenn jemand „in flagranti“ erwischt wird. Eine Zuordnung ist eindeutig, jedoch kommt dies in der Realität in einer Großstadt wie beispielsweise Nürnberg mit z.B. alleine über 650 Container-Standorten selten vor.

## 6 Ergebnis

Nach Überprüfung der Ergebnisse der interkommunalen Umfrage und des Erfahrungsaustausches beim Bayerischen Städtetag kann festgestellt werden, dass erfolgversprechende Ansätze in der Beweisführung zu suchen sind.

### 6.1 Allgemeine Umsetzung

a) Es wird vorgeschlagen, dass die Untersuchung von wilden Müllablagerungen nach Hinweisen durch den ADN unter Beachtung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes beibehalten wird. Ebenso sollen bei Feststellungen weiterhin konsequent Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden.

b) Hinsichtlich der Bußgeldhöhe haben sich keine gravierenden Unterschiede zu anderen Bundesländern gezeigt, so dass hier zunächst der zur Verfügung stehende Bußgeldrahmen ausgeschöpft werden soll.

### 6.2 Überwachung mittels mobiler Kameras an geeigneten Stellen, um wilde Müllablagerungen besser nachverfolgen zu können und den Tatbestand ahnden zu können (Pilotversuch)

Die bislang durchgeführten Maßnahmen zur Eindämmung von wilden Müllablagerungen brachten, wenn überhaupt, nur mäßigen Erfolg. Der Aufwand für die Entsorgung dieser wilden Müllablagerungen ist immens. Bei den Ablagerungen handelt es sich in der Mehrzahl um ungefährliche Abfälle (Kartonagen, Restmüll, Sperrmüll), welche trotz ausreichend von der Kommune bereitgestellten legalen Entsorgungsmöglichkeiten wohl aus Bequemlichkeit abgestellt werden. Es kommt aber auch gelegentlich zur Abstellung von Gefahrstoffen, die mit erheblichem Mehraufwand entsorgt werden müssen.

Im Stadtgebiet sind mehrere Standorte bekannt, an denen wiederholt wilder Müll abgelagert wird. Sofern beim Auffinden der Ablagerungen Hinweise auf die Verursachenden aufgefunden werden, wird diesen nachgegangen und ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet. Die größte Menge der illegalen Ablagerungen kann jedoch nicht zugeordnet werden. Zur Vermeidung von wilden Abfallablagerungen wurden auch schon einzelne Containerstandorte aufgelöst. Alternative Stellplätze mit funktionierender sozialer Kontrolle sind jedoch schwer zu finden. Da der Abbau von Containerstandorten für die Entsorgung von Wertstoffen auf Dauer nicht zielführend sein kann – hier würden Bürgerinnen und Bürgern aufgrund von Fehlverhalten einiger weniger legale Entsorgungsmöglichkeiten für Wertstoffe weggenommen -, eine Überwachung durch den ADN zeitlich nicht umfassend genug möglich ist, sollen die insbesondere Standorte mit häufigen wilden Müllablagerungen rund um die Uhr per Kamera überwacht werden. Dies sollte in regelmäßigen Wechsel erfolgen, damit sich keine neuen Schwerpunkte mit illegalen Müllablagerungen bilden.

Die Überwachung mittels mobiler Kameras und die Verarbeitung personenbezogener Daten, mit denen eine Identifizierung von Personen möglich wird, stellen für Betroffene einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz dar. Unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff in die Grundrechte einen legitimen Zweck verfolgt und verhältnismäßig ist, regelt Art. 24 BayDSG. Die erste Stellungnahme des lokalen Datenschutzbeauftragten der Stadt Nürnberg liegt vor. Die darin enthaltenen Hinweise werden umgesetzt.

Neben der rechtlichen Zulässigkeit hängt der Erfolg der Maßnahme auch davon ab, ob durch die Überwachung einzelner Standorte die Ablagerungen an anderen Standorten zunehmen oder sich die Betroffenen ihr Verhalten so anpassen, dass eine Identifizierung nicht mehr

möglich ist. Letzteres würde aber eine regelrechte kriminelle Energie erfordern, welche denn sogar strafrechtlich und nicht nur ordnungsrechtlich verfolgt werden müsste.

Um dies zu evaluieren, soll für die Dauer von einem Jahr ein Probebetrieb durchgeführt werden. Dabei sollen an maximal drei Standorten gleichzeitig jeweils ein bis zwei Kameras, die automatisch Fotos anfertigen, installiert werden. Hierfür werden Plätze ausgewählt, die seit geraumer Zeit durch erhebliche und häufige Ablagerungen von Rest- und Sperrmüll auffallen und eine große Zahl an Beschwerden nach sich ziehen.

Die aufgenommenen Vorfälle, in denen die erlangten Fotoaufnahmen als Beweismittel dienen, werden dokumentiert.

Die Auswahl der Standorte erfolgt in der Regel nach Häufung von Bürgerbeschwerden (z.B. über den Mängelmelder von SÖR) bzw. die Zahl der Beseitigungen von wilden Ablagerungen durch SÖR und ASN.

Ein Versuch für ein Jahr ist die Möglichkeit, den Einsatz der Kameras als Instrument für mehr Sauberkeit zu testen. Mit dem Pilotversuch sollen in folgenden Bereichen Erkenntnisse erzielt werden:

- Mehr Sauberkeit an den überwachten Örtlichkeiten
- Verlagerungstendenzen von wilden Ablagerungen
- Effektivität und Aufwand für die Auswertung
- Stimmung in der Bürgerschaft zum Einsatz dieses Instrumentes

Beschluss:

Die Verwaltung wird beauftragt, den Pilotbetrieb für den Einsatz von Kameras zur Feststellung von Verursachenden wilder Müllablagerungen an Standorten mit häufigen Müllablagerungen für ein Jahr vorzubereiten und durchzuführen. Im Anschluss an den einjährigen Pilotbetrieb ist dem Rat zu berichten und eine Entscheidung über das weitere Vorgehen herbeizuführen.

Gleichzeitig soll über den Bayerischen Städtetag weiterhin der interkommunale Austausch in diesem Bereich erfolgen. Ebenso soll über den Bayerischen Städtetag eine einheitliche und gezielte Regelung, auf Grundlage einer gesetzlichen Anpassung, mit der Bayerischen Staatsregierung angestrebt werden.