

Anlass

Aktuell wird in einigen Kommunen im Landkreis der eventuelle Wechsel auf Gelbe Tonnen diskutiert, da einzelne Anfragen und Forderungen zu diesem Sachverhalt eingehen.

Daher soll mit diesem Grundlagenpapier eine sachliche Basis für die Diskussion in den kommunalen Gremien geschaffen werden, um eine Entscheidung über einen etwaigen Systemwechsel in der ZAW-Verbandsversammlung vorzubereiten.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Historie

Kreislaufwirtschaftliche Grundlage für Verpackungen ist das *Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG)*. Dieses Gesetz bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Im Kern geht es um die Produktverantwortung, welche die Hersteller dazu verpflichtet, Verpackungsabfälle vorrangig zu vermeiden sowie einer Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. Die Hersteller sind mithin verpflichtet, eine getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen.

1990 wurde mit "Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH" zu diesem Zweck die erste, rein privatwirtschaftliche Organisation gegründet. Inzwischen gibt es zehn zugelassene Systeme. Nach wie vor handelt es sich um eine rein privatwirtschaftliche Ausrichtung, die grundsätzlich nicht im Einflussbereich der öffentlich-rechtlichen Entsorger (öRE), also dem ZAW, liegt.

Die Sammlung von Verpackungen organisiert durch die Systeme ist jedoch auf die vorhandene Sammelstruktur des öRE abzustimmen. In diesem Zusammenhang eröffnet § 22 (2) VerpackG den öRE eine begrenzte Einflussnahme auf die Sammlung von privaten Haushaltungen bezogen auf:

- die Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder eine Kombination,
- die Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt und
- die Häufigkeit und der Zeitraum der Behälterleerungen.

Diese Rahmenvorgaben dürfen jedoch nicht über den Standard der Restabfallsammlung hinausgehen.

Bereits über diese „Standards“ gibt es unterschiedliche Auffassungen. So definieren beispielsweise die öRE bereits die Möglichkeit einer 2-wöchigen Leerung der Restmülltonne als Standard, die Systeme hingegen die tatsächliche Nutzung (z.B. überwiegende Leerung nur alle vier Wochen, obwohl 2-wöchentlich angeboten).

Im Rahmen der aktuell gültigen Abstimmungsvereinbarung ist die seit 1991 im Landkreis Darmstadt-Dieburg etablierte Sammlung über den Gelben Sack definiert. Ergänzt wird diese um eine begrenzte Anzahl an MGB 1.100 für Großanfallstellen, wie Großwohnanlagen, Schulen und Gewerbetreibende sowie rund 370 Dosencontainer.

Stellvertretend für die Städte und Gemeinden hat der ZAW mittels Rahmenvorgabe im Jahr 2020 die ganzjährig zweiwöchentliche gelbe Sack Sammlung durchgesetzt, und so die bisher generell vierwöchentliche Sammlung mit Erweiterung auf 14-tägige Sammlung in den drei Sommermonaten aus Bürgersicht erheblich verbessert. Gleichzeitig wurden die Qualitätsanforderungen an die zu verteilenden Säcke erhöht.

Erfahrungen und Rechtsurteile bei Systemumstellung andernorts

Flächendeckende Gelbe Tonne

Seit dem 01.01.2019 besteht für öffentlich rechtliche Entsorgungsträger die Möglichkeit die Art und Häufigkeit der Sammlung von Verkaufsverpackungen mittels einer Rahmenvorgabe fest zu legen. Eine Rahmenvorgabe ist zwingend zu beachten, sofern eine solche Vorgabe geeignet ist eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen (§ 22(2) VerpackG).

Beobachtet man aktuelle Entwicklungen über die Landkreis-Grenzen hinaus, zeigt sich, dass Klagen der Systembetreiber gegen Rahmenvorgaben hinsichtlich der Umstellung von der Sacksammlung auf die behältergestützte Sammlung nicht unüblich sind. Diese richten sich insbesondere gegen den Sofortvollzug.

*vgl. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht vom 01.11.2021 (Az.: 6 B 28/21):
In diesem Verwaltungsgerichtsurteil sind die Gründe, die für die Einführung einer Gelben Tonne sprechen umfänglich dargestellt und wurden vor dem Hintergrund der sofortigen Vollziehung und des finanziellen Aufwands der Systembetreiber hinterfragt und bewertet. Das Verwaltungsgericht kam zu dem Urteil, „dass im Rahmen eines Eilverfahrens nicht aufgeklärt werden kann ob die Sammlung mittels Tonne zur Sicherstellung einer effektiven und umweltverträglichen Erfassung des Verpackungsabfalls geeignet ist, wie es der Tatbestand voraussetzt.“
(§ 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VerpackG)*

Weiterhin gibt es Beispiele, in denen der örE die Einführung Gelber Tonnen mittels Rahmenvorgabe festgelegt hat und die Systeme die Gelben Tonnen zwar auf eigene Kosten einführten, zeitgleich den Abfuhrhythmus aber auf 4-wöchig herabsetzten.

Nicht unerwähnt sollte in diesem Zusammenhang bleiben, dass in der Fachpresse über besonders gelagerte Einzelfälle berichtet wird, bei denen es zu Streitigkeiten um die Folgenutzung der aufgestellten Gelben Tonnen nach Wechsel des Sammelunternehmens durch Neuausschreibung der Sammelverträge durch die Systeme gekommen ist. Ein Streit wurde gelöst, indem flächendeckend bereits aufstehende, noch funktionsfähige Gelbe Tonnen eingezogen und durch neue Behälter ersetzt wurden.

Mischsystem nach Wahl Grundstückseigentümer

Auch Forderungen von Gebietskörperschaften, flächendeckend ein offenes System einzurichten, d.h. Gelber Sack oder Gelbe Tonne entsprechend individueller Wahl des jeweiligen Grundstückseigentümers, wurden von den Systemen ausdrücklich zurückgewiesen und inzwischen auch gerichtlich für unzulässig erklärt (VG Oldenburg, 10.09.2022 – 15B1475/20).

Mischsystem mit „gebietsscharfer“ Abgrenzung

In der Gesetzesbegründung des Deutschen Bundestags für das Verpackungsgesetz finden sich Ausführungen dahingehend, dass Festlegungen zur Art des Sammelsystems nicht nur einheitlich für das Gesamtgebiet eines öRE, sondern auch gebietsscharf unter Differenzierung nach der Art der baulichen Nutzung erfolgen können.

Das VG Oldenburg hat sich in obigem Urteil hierauf bezogen. Zwar wurde die Forderung der Kommune nach einer freien Wahlmöglichkeit der einzelnen Grundstückseigentümer abgewiesen, gleichzeitig aber auf die Möglichkeit der gebietsscharfen Abgrenzung (beispielsweise für Altstadtgebiete mit engen Straßen) verwiesen.

Mischsystem nach Wahl Kommune

Nach derzeitigem Stand wäre prinzipiell (noch) ein anderes „Mischsystem“ denkbar, in dem sich jede Kommune (da unterschiedliche Abfuhrbezirke) entweder für den Gelben Sack oder für die Gelbe Tonne entscheidet. Einschränkend sei hier angemerkt, dass auch solche Forderungen von den Systemen zunächst zurückgewiesen wurden, da ein Sammelsystem über die gelbe Tonne geeignet sein muss die Effektivität der Sammlung im Vergleich zur Sacksammlung zu steigern. Im Falle einer gerichtlichen Klärung wäre jegliche Argumentation geschwächt, da sowohl für als auch gegen den Gelben Sack bzw. die Gelbe Tonne argumentiert werden müsste.

Abfallwirtschaftliche Auswirkungen

Branchenvertreter berichten von einer Erhöhung der Sammelmengen bei einem Wechsel vom Gelben Sack auf die Gelbe Tonne. Dies sind auf den ersten Blick positive Effekte.

Je nach vorherrschendem Gebührensystem wird jedoch auch die Fehlleitung von Restabfällen in die Gelbe Tonnen unterschiedlich ausgeprägt sein. Dies führt zu einer höheren finanziellen Belastung der dualen Systeme, da solche Fehlmengen auf deren Kosten entsorgt werden müssen. Ferner schränkt eine starke Verunreinigung die Sammelmengen deren Recyclingfähigkeit ein und widerspricht somit der Abfallhierarchie des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Recycling vor thermischer Verwertung).

Das im Landkreis Darmstadt-Dieburg gut eingeführte und etablierte System der Abrechnung nach Anzahl der tatsächlichen Restmüllleerungen (mindestens 12 Stück p.a.) stellt im Vergleich zu pauschalen Gebührensystemen einen höheren Ausweichdruck dar, so dass nicht nur die Verlagerung von anderen Produkten aus Kunststoff (stoffgleiche Nichtverpackungen) zu erwarten ist, sondern auch von Störstoffen in Form von Restmüllabfällen.

Zu Beginn der Umstellung seien diese Verlagerungen in einer Gebietskörperschaft, die dem Landkreis Darmstadt-Dieburg grob vergleichbar ist, signifikant gewesen, hätten sich jedoch nach ein bis zwei Jahren auf einem niedrigen Niveau eingependelt (statistische Auswertungen liegen nicht vor).

Zitat eines Systembetreibers aus: Die große Frage: Sack oder Tonne?

EM – Das Entsorgungsmagazin (Quelle: <https://e-mag.press/die-grosse-frage-sack-oder-tonne>)

„[...] die ursprüngliche Sammelmenge bei Sacksammlung von bisher zirka 28 kg [...] stieg auf ca. 50 kg/ Einwohner/ Jahr mit einem Fehlwurfanteil von bis zu 35 Prozent [...]“

(Anm.: Rahmenbedingungen unbekannt)

Von kommunaler Seite wird berichtet, dass im Zuge des Wechsels vom Gelben Sack auf die Gelbe Tonne und somit dem Wegfall eines flexiblen Systems, welches dem aktuellen Aufkommen an LVP durch die Bereitstellung von mehr oder weniger Säcken komfortabel angepasst werden konnte, auch Ersatzangebote zur Abgabe von Mehrmengen geschaffen wurden. Dies erfolgte mit dem Ziel, Bürgerinnen und Bürger nicht zu verärgern oder das LVP ungewollt in die falschen Entsorgungswege oder gar in die Landschaft zu lenken.

Inwieweit die Infrastruktur in den jeweiligen Städten und Gemeinden auf Bauhöfen, Bauabfallsammelstellen etc. dafür geeignet ist, sollte daher ebenfalls in der Diskussion bedacht und diskutiert werden.

(Kommunale) Behältergestaltung und Bewirtschaftung

Die Anschaffung und flächendeckende Verteilung von Gelben Tonnen wäre mit geschätzten 3,5 Mio EUR Kosten verbunden. Auch die weitere Behälterbewirtschaftung, der Ersatz beschädigter Gefäße und die technische Ausrüstung der Sammelfahrzeuge sind mit Folgekosten verbunden.

Sofern der öRE per Rahmenvorgabe die Einführung von Gelben Tonnen verfügt, sind die Dualen Systeme verpflichtet, die Gefäße zu beschaffen, zu verteilen und zu leeren. Den Kommunen entstehen keine zusätzlichen Kosten. Allerdings bestehen die Dualen Systeme bei der Einführung Gelber Tonnen im Gegenzug zumeist auf einer Erweiterung des Abfuhrhythmus von 14-tägiger auf die 4-wöchentliche Abfuhr. Das Ergebnis etwaiger Verhandlungen ist für den Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht vorhersehbar.

Die vor diesem Hintergrund in 2020/21 politisch angedachte Idee eines Entgegenkommens an die Dualen Systeme durch die kommunale Beschaffung Gelber Tonnen könnte nicht über Gebühren finanziert werden. Zur Kostendeckung wäre eine Umlage aller Verbandsmitglieder erforderlich. Jedoch können die Systeme einerseits nicht verpflichtet werden, kommunal beschaffte Behälter zu nutzen und zeigen andererseits auch kein Interesse daran. Daher ist eine Zustimmung aller Systeme hinsichtlich der Selbst-Verpflichtung, kommunale Gefäße dauerhaft zu nutzen, unwahrscheinlich.

Bei der angestrebten Beibehaltung des erst in 2020 erfolgreich durchgesetzten ganzjährig 2-wöchigen Abfuhrhythmus (s.o.) und gleichzeitiger Ablösung des Gelben Sacks durch die Gelbe Tonne ist eine Klage der Dualen System gegen eine solche Rahmenvorgabe denkbar.

Fazit

Sollte die politische Entscheidung zugunsten der Gelben Tonne ausfallen, muss sichergestellt sein, dass die Entscheidung in der ZAW-Verbandsversammlung sowie die Ausarbeitung einer entsprechenden Rahmenvorgabe (einseitiger Verwaltungsakt, i.d.R. mit Hinweis auf sofortigen Vollzug) noch in 2023 den Systemen zugestellt werden kann.

Die Rahmenvorgabe wird dann von allen im Landkreis Darmstadt-Dieburg vertretenen Systemen diskutiert.

Wird die Rahmenvorgabe nicht akzeptiert (zum Beispiel wegen der Forderung einer Fortführung des 2-wöchigen Abfuhrhythmus), könnte durch die Systeme der Klageweg beschritten werden. Es steht zu erwarten, dass mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen gerechnet werden muss, da alle bisherigen Verfahren den Sofortvollzug ablehnend beschieden haben. Eine Einführung der Gelben Tonne zum 01.01.2025 ist somit äußerst fraglich. Bislang liegen keine Erfahrungswerte vor wie lange sich solche Klageverfahren hinziehen. Auch sollte das Prozess- und Kostenrisiko unbedingt bedacht werden.

GRUNDLAGENPAPIER: GELBE SÄCKE – GELBE TONNEN

Daher wäre es ratsam abzuwarten, wie zunächst die Entscheidung noch anhängiger Verfahren ausfällt. Wird die Rahmenvorgabe akzeptiert, muss der Ausschreibungsführer der Dualen Systeme diese in die Ausschreibung aufnehmen, so dass frühestens zum 01.01.2025 ein geändertes Sammlungssystem eingeführt würde.

Anhang: Argumente aus den bisherigen Diskussionen

Gelber Sack:

- + Etabliertes Sammelsystem - im Landkreis allen Nutzenden bekannt
- + „Atmendes“ System, das dem jeweiligen Aufkommen durch die Bereitstellung von mehr oder weniger Säcken unproblematisch und situativ angepasst werden kann
- + Lagermöglichkeiten für Gelbe Säcke in allen Haushalten derzeit vorhanden
- + Hohe Transparenz bei Fehlwürfen daher höhere Sammelqualität
- + Zweiwöchentlicher Sammelrhythmus wird beibehalten
- + Hygiene-Vorteil, da immer ein neuer, sauberer Sack genutzt wird
- Aufreißen der Säcke durch scharfe Gegenstände möglich
- Anlocken von Schädlingen
- Verwehen der Säcke bei Sturm
- Geruchsbelästigung, wenn die Säcke im Haus gelagert werden
- Zweckentfremdung der Säcke (bspw. für Alttextilien etc.)

Gelbe Tonne:

- + „Saubere“ Lagerung von LVP im Freien
- + Steigerung der Sammelmenge
- + Witterungsresistentere Sammellogistik
- + Je nach Behälterstellplatz leichteres Bereitstellen zur Leerung
- Platzbedarf für mindestens einen weiteren Behälter (MGB) zusätzlich zu den bisher vorhandenen Gefäßen erforderlich (insbesondere in dicht bebauten Innerortslagen und Mehrfamilienhaus-Bebauungen mögliche Stellplatz- und Verkehrsprobleme)
- Teilweise Akzeptanzprobleme bei flächendeckender Zwangseinführung der Gelben Tonne, insbesondere wenn keine Ersatz-Abgabe-Angebote für Mehrmengen geschaffen werden
- Voraussichtlich Reduzierung des Abfuhrhythmus auf drei- oder vierwöchentlich
- Gelegentlich Tonnenreinigung erforderlich
- Ungewünschte Verlagerungseffekte von der Restmüll- in die Gelbe Tonne

Anmerkung zur aktuellen Vermietung Gelber Tonnen durch RESO

Die Firma RESO bietet in Einzelfällen Bürgerinnen und Bürgern im Landkreis Darmstadt-Dieburg auf privatrechtlicher Basis an, für einen Jahresmietpreis von 30 EUR eine Gelbe Tonne bereitzustellen und zu leeren. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass es bei einem Wechsel des LVP-Sammelunternehmens zum 01.01.2025 kein Recht auf Tonnengestellung und Leerung gibt. Der gefühlte Komfort könnte wieder entzogen werden und zu Unzufriedenheit führen.

Zudem wird der Systembruch seitens der Systeme als nicht zulässig angesehen.