

KT-Drucks. Nr. 144/2020

Landratsamt Böblingen, Postfach 1640, 71006 Böblingen

Der Landrat

Dezernent

Martin Wuttke
Telefon 07031-663 1201
Telefax 07031-663 1999
m.wuttke@lrabb.de

Az:

24.06.2020

Abstimmungsvereinbarung zwischen dem Landkreis Böblingen und den Dualen Systemen

I. Vorlage an den

Umwelt- und Verkehrsausschuss
zur Vorberatung

13.07.2020

öffentlich

Kreistag
zur Beschlussfassung

27.07.2020

öffentlich

II. Beschlussantrag

1. Die Verwaltung wird beauftragt, auf Basis des Verpackungsgesetzes eine neue Abstimmungsvereinbarung mit den Dualen Systemen nach Maßgabe der in der Begründung beschriebenen Rahmendaten und Systemfestlegungen zu verhandeln und mit Wirkung ab 01.01.2021 abzuschließen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, das Abfallwirtschaftskonzept aus dem Jahr 2014 fortzuschreiben. Die alternativen Erfassungssysteme für die

Wertstoffe und Verpackungen sind zu berücksichtigen. Eine frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger des Landkreises ist zu sichern. Die Abstimmungsvereinbarung mit den Systemen ist erforderlichenfalls an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

III. Begründung

1. Ausgangssituation

Am 01.01.2019 ist das „Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen“ (Verpackungsgesetz - VerpackG) in Kraft getreten und hat die alte Verpackungsverordnung abgelöst. Bedauerlicherweise konnte sich die kommunale Seite in der vorangegangenen politischen Diskussionen um eine Neujustierung der Wertstofffassung in Form eines Wertstoffgesetzes nicht durchsetzen.

Es bleibt somit in Deutschland bei der bisherigen Dualität der Zuständigkeiten für die Entsorgung: Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind für die Sammlung, Sortierung und Verwertung der **stoffgleichen Nichtverpackungen** (wie z.B. Plastischüsseln, Kinderspielzeug, Kochtöpfe) zuständig und kümmern sich um alle sonstigen Aufgaben der Abfallwirtschaft, während die Dualen Systeme nach § 14 VerpackG verpflichtet sind, eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten **Verpackungen** bei den privaten Endverbrauchern sicherzustellen. Hierzu gehören die Leichtverpackungen (LVP), Verpackungen aus Glas sowie Verpackungen aus Papier, Pappe und Kartonagen (PPK).

Zentrale Regelung im Zusammenspiel der Kommunen mit den Systemen ist der § 22 Verpackungsgesetz. Die von den Dualen Systemen einzurichtende Sammlung der restentleerten Verpackungen ist danach auf die vorhandenen Sammelstrukturen des jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, in unserem Fall des Landkreises Böblingen, **abzustimmen**. Die Abstimmung erfolgt durch schriftliche Vereinbarung. Der Abfallwirtschaftsbetrieb hat dazu mit einem von den Dualen Systemen benannten „gemeinsamen“ Vertreter Verhandlungen zu führen, um eine neue Abstimmungsvereinbarung zu schließen. Dabei ist eine einvernehmliche Regelung anzustreben („Konsensualprinzip“). Zur Wirksamkeit der neuen Abstimmungsvereinbarung müssen dieser neben dem Landkreis mindestens zwei Drittel der derzeit neun Dualen Systeme zustimmen. Für den Landkreis Böblingen ist die Firma Reclay Systems GmbH der durch die Dualen Systeme benannte gemeinsame Verhandlungsführer.

Im Landkreis Böblingen gelten aktuell folgende Vereinbarungen:

- **Abstimmungserklärung** zwischen dem Landkreis Böblingen mit dem zum damaligen Zeitpunkt einzigen Dualen System (Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH) auf Grundlage der Verpackungsverordnung vom Juli 1992. Diese Vereinbarung gilt seither unverändert, die im Laufe der Jahre neu hinzugetretenen Systeme haben sich dieser Erklärung jeweils unterworfen. Mit der Abstimmungserklärung ist das Sammelsystem für Verkaufsverpackungen auf die vorhandenen Sammel- und Verwertungssystem des Landkreises abgestimmt; das Bringsystem über die Wertstoffhöfe ist das mit den Systemen abgestimmte einheitliche Sammelsystem für Verpackungen
- Vereinbarung über die **Mitbenutzung von Wertstoffhöfen** aus dem Jahre von 2005 mit der Festlegung eines seither unveränderten Mitbenutzungsentgeltes
- Vereinbarung über die **Kostenbeteiligung an Abfallberatung und Stellflächen von Sammelgroßbehältnissen** (Nebenentgeltvereinbarung)
- Privatrechtliche **Einzelverträge** mit den Systemen über die Mitbenutzung des PPK-Sammelsystems, der Abfallwirtschaftsbetrieb erhält von den Systemen anteilig ein individuell vereinbartes Entgelt pro Tonne

Der Kreistag hat am 26.05.2014 das Abfallwirtschaftskonzept für den Landkreis Böblingen beschlossen, das insbesondere die Beibehaltung des kombinierten Hol- und Bringsystem beinhaltet. Die Organisation der Erfassung von Verpackungen stellt sich im Landkreis wie folgt dar (Systemfestlegungen):

- Erfassung von Leichtverpackungen:

Folien, Mischkunststoffe, Kunststoffflaschen, Aluminium, Weißblech und Getränkedosen werden auf allen 31 Wertstoffhöfen in Containern verschiedener Größe sowie Mulden erfasst. Zusätzlich werden Dosen an rund 350 Standorten über Einkammer-Depotcontainer flächendeckend im Landkreis gesammelt.

Den Kreisbürgern wird darüber hinaus eine kostenpflichtige Wertstofftonne für stoffgleiche Nichtverpackungen angeboten. Darin enthaltene Fehlwürfe, sofern es sich um sortenreine Verpackungen aus LVP handelt, werden den Systemen ebenfalls übergeben.

- Erfassung von Glas:

Verpackungen aus Glas werden farbgetrennt für Weiß-, Grün- und Braunglas in Depotcontainern auf ca. 312 Standorten in den Städten und Gemeinden, davon 31 auf den Wertstoffhöfen, gesammelt.

In der künftigen Systembeschreibung, die Bestandteil der Abstimmungsvereinbarung wird, sollen Optimierungsmöglichkeiten offengehalten werden, beispielsweise die Aufstellung von Unterflurbehältern an einzelnen Standorten als Pilotprojekt.

- Erfassung von Papier, Pappe, Karton (PPK):

Verpackungen aus PPK werden haushaltsnah über die blauen Altpapiertonnen sowie über das Bringsystem überwiegend in Pressmüllcontainern auf den 31 Wertstoffhöfen gesammelt.

Im Verpackungsgesetz ist eine Übergangsregelung von längstens zwei Jahren (bis 31.12.2020) für die bestehenden, auf Grundlage der Verpackungsverordnung getroffenen Abstimmungsvereinbarungen vorgesehen. Bis dahin ist zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systemen eine neue Abstimmungsvereinbarung zu schließen, die den Vorgaben des § 22 VerpackG entspricht. Diese neue Vereinbarung ersetzt alle bisherigen Vereinbarungen und gilt einheitlich für alle Dualen Systeme. Insbesondere sind künftig keine individuellen, auf privatrechtlicher Basis geschlossenen PPK-Miterfassungsverträge einschließlich der darin getroffenen Entgeltvereinbarungen mehr möglich.

2. Inhalt der neuen Abstimmungsvereinbarung

Als Grundlage der neuen Abstimmung dient eine zwischen den Systemen und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Mustervereinbarung („Orientierungshilfe“), die auch zwischen dem Landkreis und dem Verhandlungsführer Reclay grundsätzlich Anwendung findet. Sie integriert künftig sämtliche in § 22 VerpackG genannten Aspekte:

- Festlegung der **Sammelsysteme** im Landkreis Böblingen für LVP, Glas und PPK
- Festlegung der **anteiligen Mitbenutzung** der Landkreis-Sammelstruktur bei der Verpackungserfassung für LVP, Glas und PPK und **Höhe des jeweiligen angemessenen Entgelts** für die Mitbenutzung

Sie gliedert sich in folgende Bestandteile:

a) Haupttext

Regelt die allgemeinen Bestimmungen zur Zusammenarbeit der öRE und der Systembetreiber (u.a. Gegenstand der Vereinbarung, Umgang mit Beeinträchtigungen/Störungen des Systembetriebs, Anpassungsmöglichkeiten, Vertragsdauer und Kündigung)

b) 7 Anlagen

Abfallwirtschaftssatzung, Abfallwirtschaftskonzept, Systemfestlegungen für LVP, Glas, PPK, Mitbenutzung von Wertstoffhöfen, Mitbenutzung der PPK-Sammelstruktur

3. Weiteres Vorgehen bei der Verhandlung

Die bisherigen Verhandlungen waren geprägt von Verzögerungs- und Vermeidungstaktiken der Systembetreiber. Deutschlandweit sind aktuell nur vereinzelt Abstimmungsvereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systemen geschlossen worden, die den Anforderungen des Verpackungsgesetzes entsprechen. Der Abfallwirtschaftsbetrieb wird in den nächsten Wochen die Verhandlungen mit den Systembetreibern forcieren.

Knackpunkt bei der Einigung bleibt vor allem die Frage, wie sich die Systeme beim Ansatz der Kosten für die Bestimmung eines angemessenen Entgelts für die PPK-Mitbenutzung verhalten. Bei der Kalkulation der Mitbenutzungsentgelte für PPK und die Wertstoffhöfe haben sich die Vertragsparteien an den Grundsätzen des Bundesgebührenrechts zu orientieren. Der Abfallwirtschaftsbetrieb hat bei der Kalkulation der anteiligen Kosten für die LVP- und Glaserfassung auf den Wertstoffhöfen sowie für die PPK-Mitbenutzung diese Grundsätze angewandt. Sämtliche Kosten, die aufgrund der Mitbenutzung für die Verpackungserfassung anfallen, müssen von den Systemen getragen werden und dürfen nicht dem Gebührenzahler auferlegt werden.

Nach der Kalkulation ist zu erwarten, dass sich sowohl bei der PPK-Miterfassung als auch bei der Wertstoffhof-Mitbenutzung die Entgeltsätze gegenüber den bisherigen Vereinbarungen spürbar erhöhen. Strittig ist allerdings der Verteilmaßstab bzgl. des Verpackungsanteils am gesamten PPK-Gemisch. Die Systembetreiber nehmen angesichts der drohenden Entgelterhöhungen eine ablehnende Haltung zu dem von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gewählten Volumenmaßstab ein, den das Verpackungsgesetz ausdrücklich zulässt. Es bleibt abzuwarten, ob die Systeme in den Verhandlungen letztlich die höheren Entgelte akzeptieren. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die einschlägige Bestimmung zum „angemessenen Entgelt“ beim PPK deshalb im Verpackungsgesetz aufgenommen wurde, weil die Vorgängerbestimmung in der Verpackungsverordnung zu unbestimmt war. Zu diesem Ergebnis kam das Bundesverwaltungsgericht 2015 im Rechtsstreit zwischen DSD und dem Landkreis Böblingen.

Kommt es zu keiner neuen Abstimmung, müssten die zuständigen Landesbehörden die Systemgenehmigung widerrufen, weil nicht mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Land Abstimmungsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Der Abfallwirtschaftsbetrieb wäre dann gemäß dem Kreislaufwirtschaftsgesetz auch für die Verpackungsentsorgung zuständig, es würde sich aber dann die Frage nach der angemessenen Vergütung für diese Leistungen stellen. Sollte es in der Folge zu einer Umlegung der Kosten auf die Gebührenzahler kommen, wäre dies ein aus kommunaler Sicht absolut unhaltbarer Zustand.

In den Verhandlungen mit den Systembetreibern sollen auch mögliche Chancen für ein Pilotprojekt „gemeinsame Wertstofftonne“ bei rein kommunaler Erfassung und seine Finanzierung erörtert werden.

Im Zuge der anstehenden Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes werden ergebnisoffen alle Formen der Wertstofffassung thematisiert. Dabei bleibt vorrangiges Ziel des Abfallwirtschaftsbetriebes und – dies wurde im Rahmen des jüngst durchgeführten Workshops des UVAs deutlich – auch der Kreispolitik, eine Müllabfuhr in kommunaler Hand mit einem breiten Dienstleistungsangebot. Dies gewährleistet eine soziale Abfallwirtschaft durch kommunale Beschäftigte bei fairen Konditionen.

4. Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept

Mit dem Abschluss einer neuen Abstimmungsvereinbarung soll somit die künftige Wertstofffassung im Landkreis nicht dauerhaft zementiert werden. Bei wesentlichen Änderungen

der Rahmenbedingungen für die Verpackungssammlung, also bspw. bei Einführung einer haushaltsnahen Wertstoffsammlung und einer Reduzierung der Anzahl der Wertstoffhöfe im Landkreis oder bei neuen gesetzlichen Vorgaben kann der Abfallwirtschaftsbetrieb von den Systemen eine angemessene Anpassung der Abstimmungsvereinbarung verlangen.

Politisch sollten sich die Kommunen – trotz des Scheiterns beim Wertstoffgesetz – nicht davon abhalten lassen, auch künftig für eine kommunale Abfallwirtschaft einzustehen, die für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen gleichermaßen zuständig ist. Eine nachhaltige Ressourcenwirtschaft kann am besten durch Sortenreinheit bei der Sammlung, in jedem Fall aber durch kommunale Hoheit über die Erfassung garantiert werden. Den Bürgerinnen und Bürgern ist nicht zu vermitteln, weshalb stoffgleiche Gegenstände unterschiedlichen Sammelssystemen mit verschiedenen Zuständigkeiten zuzuordnen sind.

Eine Lösung könnte eine gemeinsame Wertstofftonne darstellen, die durch die Systeme teilweise finanziert, aber rein kommunal getragen wohnortnahen Service bietet. Auf Grundlage der bestehenden Verhandlungsposition der Systeme ist eine solche Tonne jedoch illusorisch. Bisherige gemeinsame Wertstofftonnen in anderen Landkreisen sehen eine örtliche Teilung der Erfassung entsprechend dem anfallenden Abfallanteilen zwischen den Dualen Systemen und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern vor. In der Folge ist der jeweilige Abfallwirtschaftsbetrieb bei der Müllabfuhr auf einen kleinen Teil des Gebiets des jeweiligen Landkreises beschränkt, während im weit überwiegenden Teil die Erfassung durch die Systeme organisiert und vergeben wird.

Eine solche Gebietsteilung führt damit faktisch zu einer Zweiklassengesellschaft im Bereich der Abfallentsorgung, da Kundenservice, Bürgerfreundlichkeit und auch soziale Standards im Bereich der Beschäftigung zwischen kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben und privaten Entsorgern deutlich divergieren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass solche Modelle regelmäßig dort eingeführt werden, wo die Dualen Systeme mit dem Gelben Sack schon bisher für einen Großteil der Erfassung von Abfällen zuständig waren. Für den Landkreis Böblingen stellt die gemeinsame Wertstofftonne bei der durch die Systeme geforderten Gebietsteilung daher keine wirkliche Option dar.

Daher soll im Landkreis die gebührenfinanzierte orangene Tonne zunächst weiterhin als rein kommunales Zusatzangebot gegen Gebühr angeboten werden. Grundlage für die Wertstofffassung bleibt das etablierte Bringsystem mit Wertstoffhöfen in den Städten und Gemeinden.

Gleichwohl wird der Abfallwirtschaftsbetrieb sein Abfallwirtschaftskonzept auf den Prüfstand stellen. Die Bürgerinnen und Bürger sollen unbeeinflusst in angemessener Weise direkt beteiligt werden. Auf diese Weise sollen ökonomische Ansprüche und Serviceaspekte ausreichend berücksichtigt werden, allerdings ohne die ökologischen Aspekte außer Acht zu lassen. Ziel der Bürgerbeteiligungen ist es, ergebnisoffen die aktuellen Wünsche zu erkunden. Inwieweit diese Bürgerbeteiligungen Auswirkungen auf das Hol- und Bringsystem haben, wird sich zeigen.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Der Abfallwirtschaftsbetrieb wird im Rahmen der Abstimmung von den Dualen Systemen für die Mitbenutzung der Wertstoffhöfe ein angemessenes Entgelt verlangen, das die Kosten, die für die Miterfassung der Verkaufsverpackungen aus Kunststoff, Metall und Glas beim Abfallwirtschaftsbetrieb anfallen, vollständig auf die Systeme abwälzt. Dasselbe gilt für die Miterfassung der PPK-Sammelstruktur. Im Gegensatz zu den bisherigen Entgeltvereinbarungen mit jedem einzelnen Systembetreiber soll künftig – auf der Grundlage der tatsächlichen Kostenstruktur der PPK-Erfassung und der Einbeziehung des wirtschaftlichen Risikos bei der PPK-Vermarktung - eine höhere Entgeltregelung vereinbart werden, die für alle Systembetreiber bindend ist und die Gebührenzahler entlastet.

Der Umwelt- und Verkehrsausschuss hat das Thema in seiner Sitzung vom 13.07.2020 beraten und empfiehlt dem Kreistag, antragsgemäß zu beschließen.



Roland Bernhard



Martin Wuttke