



Vorlage KT\_03/2006  
zur öffentlichen Sitzung des  
Kreistags  
am 24.02.2006

mit 2 Anlagen

An die  
Mitglieder  
des Kreistags

## **Abfallwirtschaftskonzept Weiteres Vorgehen beim Wertstoffsammelsystem flach + rund**

### **1. Ausgangslage**

#### **a) Das Sammelsystem „flach + rund“**

Im Landkreis Ludwigsburg werden seit 1992 Altpapier und Verpackungen mit dem Grünen Punkt in der grünen Wertstofftonne nach dem System „flach + rund“ erfasst. Die Fraktion „flach“ umfasst Papier, Kartonagen, Kunststofffolien und Styropor. Zu „rund“ gehören alle anderen Verpackungen mit dem Grünen Punkt, wie Kunststoffflaschen und -becher, Dosen, Getränkekartons, Verbundmaterialien und Glas. Für die Sammlung „flach“ stehen Behälter mit 240 l und 1.100 l zur Verfügung, für „rund“ ausschließlich 240 l Behälter. Die Sammlung findet alle vier Wochen an zwei aufeinander folgenden Tagen statt. Bei Bedarf werden in großen Wohnanlagen 14-tägige Zusatztouren angeboten. Altpapier und alle Verpackungen mit dem Grünen Punkt können außerdem auf den Recyclinghöfen abgegeben werden. Dies wird vor allem für die Abgabe von größeren Kartongemengen, wie sie etwa beim Umzug oder dem Kauf größerer Gegenstände anfallen, genutzt.

Seit 2001 werden zudem als Ergänzung zur grünen Tonne „flach“ Altpapiersammlungen von Vereinen durchgeführt. Hierzu schließen interessierte Vereine mit der AVL einen Vertrag und erhalten für die Einsammlung ein Entgelt von derzeit 36 Euro pro Tonne. Vereinssammlungen finden zurzeit in 34 Städten und Gemeinden im Landkreis statt. Hierbei werden etwa 5 Prozent der gesamten Papier- und Kartongemengen erfasst. Glas wird zusätzlich zur grünen Tonne „rund“ in dicht besiedelten Gegenden in Glas-Depotcontainern gesammelt. Derzeit sind zirka 150 Glascontainer im Landkreis aufgestellt.

Das Sammelsystem „flach und rund“ bietet einen hohen Komfort. Sämtliche Abfälle werden vor der Haustür abgeholt, so dass die Bereitstellung des Abfalls für die Bürger mit relativ wenig Aufwand verbunden ist. Dies hat zugleich Auswirkungen auf die Sammelmengen und die Erfassungsquoten.

Eines der wichtigen Ziele bei der Wertstofffassung ist es, möglichst hohe Sammelquoten zu erzielen. Grundsätzlich gilt: je komfortabler ein System, desto höher die Erfassungsquoten. Das Wertstoffaufkommen im Landkreis Ludwigsburg kann sich im Vergleich zu anderen Landkreisen in der Region und in Baden-Württemberg sehen lassen. Insgesamt wurden 2005 pro Einwohner 154 kg Wertstoffe erfasst. Darin enthalten sind die Sammelmengen aus der Wertstoffsammlung „flach + rund“, aus den Abrufsammlungen sowie von den Recyclinghöfen. Der Durchschnitt in Baden-Württemberg liegt dagegen nur bei 149 kg pro Einwohner. Beim Altpapier wurden 88 kg pro Einwohner im Landkreis erfasst, im Landesdurchschnitt dagegen nur 79 kg. Auch beim Glas liegen wir in Ludwigsburg über dem Durchschnitt. Im Landkreis werden 30 kg pro Einwohner gesammelt, während Baden-Württemberg nur auf 27 kg pro Einwohner kommt. Diese Zahlen sprechen in jedem Fall für eine erfolgreiche Wertstofffassung mit den jetzigen Sammelsystemen.

Im benachbarten Enzkreis wird ebenfalls seit 1992 dasselbe Wertstoffsystem praktiziert.

## **b) Rechtliche Ausgangslage**

Bei der Einführung des Wertstoffsammelsystems haben im Jahr 1992 AVL und DSD einen Vertrag über Aufbau und Betrieb des Sammelsystems geschlossen. Diesem Vertrag wurde eine sogenannte Abstimmungserklärung beigelegt, in dem das Erfassungssystem zwischen den Vertragsparteien abgestimmt wurde. Im Jahr 1998 wurden sämtliche Leistungsverträge zwischen DSD und AVL auf die ARGE Neckar-Enz übergeleitet. Gleichzeitig wurde eine Vereinbarung mit der ARGE Neckar-Enz zur Mitbenutzung des Dualen Systems für die Einsammlungen der Druckerzeugnisse, die in der Zuständigkeit des Landkreises liegen, geschlossen.

Die DSD Leistungsverträge und die daran gekoppelte Vereinbarung über die Mitbenutzung des Dualen Systems für Druckerzeugnisse sind bundesweit zum 31.12.2003 ausgelaufen. Das Bundeskartellamt hatte in der DSD einen marktbeherrschenden Nachfrager nach Entsorgungsdienstleistungen gesehen und das System nur noch bis zum Jahr 2006 toleriert. In den meisten Landkreisen mussten deshalb die Leistungsverträge für eine Laufzeit von 3 Jahren bis zum Ende 2006 ausgeschrieben werden. Für Landkreise mit Mischerfassungssystemen – wie dem Landkreis Ludwigsburg und dem Enzkreis – hatte das Bundeskartellamt dagegen eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht bis zum Jahr 2006 zugelassen. Die AVL hatte daraufhin, ebenso wie der Enzkreis auf der Basis einer entsprechenden Sollkostenberechnung mit dem derzeitigen Vertragspartner verhandelt und einen neuen Vertrag zur Erfassung von Druckerzeugnissen im bestehenden Sammelsystem bis zum Jahr 2006 geschlossen. Dieser Vertrag regelt auch die prozentuale Aufteilung des kommunalen Papiers (Druckerzeugnisse) und des DSD-Papiers (Papierverpackungen) im Verhältnis 75 : 25 % für die gesamte Vertragsdauer.

## **2. Aktuelle Aufgabenstellung**

Anlässlich des Auslaufens dieses Vertrages zum Jahresende 2006 muss der Kreistag nun entscheiden, ob das Wertstofffassungssystem in seiner bisherigen Form weitergeführt werden oder ein alternatives Sammelsystem im Landkreis eingeführt werden soll.

Zur Vorbereitung dieser Entscheidung waren insbesondere folgende Fragen zu klären:

- Würde das Bundeskartellamt das bestehende Mischerfassungssystem, das eine getrennte Ausschreibung der Leistungsbereiche Papier, Pappe, Karton und Leichtverpackungen sowie Glas unmöglich macht, dennoch weiter tolerieren?

- Müsste das System „flach + rund“ künftig ausgeschrieben werden?
- Welche alternativen Erfassungssysteme für Papier und Verpackungen gibt es und welche Konsequenzen hätte ihre Einführung oder die Beibehaltung des bestehenden Sammelsystems im Landkreis Ludwigsburg?
- Gibt es Einsparungsmöglichkeiten bei der Erfassung des Papiers?
- Wie wird sich die DSD positionieren? Sieht sie sich weiter an die Abstimmungserklärung gebunden?

### **3. Kartellrechtliche Vorgaben**

Das Bundeskartellamt hat bei einem am 20. Oktober 2005 mit der AVL geführten Gespräch zugesagt, das Mischerfassungssystem „flach + rund“ als historisch gewachsenes Erfassungssystem auch weiterhin zu tolerieren. Allerdings müsse der kommunale Anteil des Altpapiers in der „flach“-Fraktion von der AVL ausgeschrieben werden, während die „rund“-Fraktion von der DSD ausgeschrieben werden müsse. Eine gemeinsame Ausschreibung der gesamten Papiermenge (kommunaler und DSD-Anteil) wie auch beider Tonnen „flach“ und „rund“ lehnt das Kartellamt als unzulässig ab.

### **4. Prüfung alternativer Erfassungssysteme**

Da die Landkreise ausschließlich für die Erfassung und Verwertung der Druckerzeugnisse zuständig sind, können sie auch nur insoweit eigenständig über mögliche alternative Erfassungssysteme entscheiden. Dagegen ist für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Papierverpackungen, Leichtverpackungen und Glas die DSD zuständig. Die 1992 geschlossene Abstimmungserklärung bindet Landkreis und DSD jedoch nur in der Einführungsphase des Wertstoffsammelsystems. Für den Fall, dass einer der Beteiligten die Abstimmungserklärung aus dem Jahr 1992 kündigt, ist der andere Vertragspartner ebenfalls nicht mehr an die Abstimmung gebunden. Falls der Landkreis Ludwigsburg das System ändern will, bedeutet dies automatisch eine Kündigung der Abstimmungserklärung. In diesem Fall kann die DSD die Erfassung von Leichtverpackungen und Glas völlig autonom gestalten.

#### **a) Mögliche alternative Erfassungssysteme für Altpapier**

##### **Papiermonotonne**

Im Unterschied zum heutigen System würde in der Papiertonne ausschließlich Altpapier, und zwar die Druckerzeugnisse (kommunaler Anteil) und die Papierverpackungen (DSD) gesammelt. Eine solche Tonne bietet – ebenso wie das heutige System – einen hohen Service für die Bürgerinnen und Bürger, da das Altpapier wie bisher direkt vor der Haustüre abgeholt wird. Bei einer Monotonne für Papier wäre davon auszugehen, dass die Gesamtmenge von derzeit zirka 43.000 t Altpapier auf gleichem Niveau wie bisher erhalten bleibt. Auch die Sammelmenge über die zusätzlichen Ver einsammlungen sowie über die Recyclinghöfe bliebe unverändert.

##### **Bündelsammlung**

Demgegenüber würde eine Bündelsammlung, bei der das Altpapier in regelmäßigen Abständen zur Abholung bereitgestellt wird, zu einem geringeren Service führen, denn das Papier müsste im Haus

gebündelt und zwischengelagert werden. Deshalb müssen wir bei einer Bündelsammlung von Mengenverschiebungen innerhalb der einzelnen Sammelsysteme ausgehen. Die zu erfassenden Altpapiermengen wären deutlich geringer. Ein Teil der Altpapiermengen würde über die Restmüll- bzw. Biomüllsammlung entsorgt werden.

## **Depotcontainer**

Den geringsten Komfort würde eine Sammlung über Depotcontainer bedeuten. In diesem Fall müssten die Bürgerinnen und Bürger die Abfälle in innerhalb des Gemeindegebiets aufgestellten Containern selbst entsorgen. Ein solches Bringsystem führt zu geringeren Erfassungsmengen als dies bei den Holsystemen der Fall ist. Auch wird sich die Suche nach geeigneten Standorten für Altpapiercontainer schwierig gestalten. Erfahrungen in anderen Landkreisen zeigen zudem, dass Containerstandorte regelmäßig zu zusätzlichen Verschmutzungen und Abfallablagerungen einladen. Insoweit wäre mit einem höheren Reinigungsaufwand zu rechnen.

### **b) Papierqualität**

Die unterschiedlichen Sammelsysteme werden auch Auswirkungen auf die Qualitäten des eingesammelten Papiers haben. Zeitungen und Zeitschriften, sogenanntes Deinking-Papier, haben eine hohe Qualität und erzielen daher auf dem Altpapiermarkt auch einen hohen Preis. Demgegenüber sind die Erlöse für Mischpapier geringer. Unser derzeitiger Vertrag mit der ARGE Neckar-Enz enthält einen Altpapierpreis auf der Basis eines niedrigen Deinking-Anteils von 33 Prozent und eines hohen Mischpapieranteils von 54 Prozent.

Bei einer Bündelsammlung und bei der Papiermonotonne rechnen wir mit einem hohen Deinking-Anteil und einem geringeren Mischpapieranteil, wohingegen bei Depotcontainern ein geringer Deinking-Anteil und ein hoher Mischpapieranteil erwartet wird. Im Hinblick auf die Störstoffanteile ist davon auszugehen, dass bei Depotcontainern die höchsten und bei den Bündelsammlungen die niedrigsten Störstoffanteile anfallen werden.

Im Dezember 2005 wurde eine Sortieranalyse des Altpapiers aus der „flach“-Tonne durchgeführt, um die tatsächliche Zusammensetzung des kommunalen Altpapiers und die prozentuale Verteilung des kommunalen und des DSD-Papiers zu ermitteln. Es wurde festgestellt, dass das kommunale Altpapier zu 87 % aus Zeitungen und Zeitschriften (Deinkingware), zu 5 % aus Mischpapier und zu 8 % Kartons besteht. Der kommunale Anteil am gesamten Altpapier beträgt circa 89 % und der DSD-Anteil circa 11 %.

### **c) Auswirkungen auf Erfassungssysteme für Leichtverpackungen und Glas**

Im Fall einer Änderung des Sammelsystems für Altpapier könnte die DSD andere Sammelsysteme für LVP und Glas einführen. Als alternative Erfassungssysteme kämen insbesondere die gelbe Tonne, der gelbe Sack sowie die Sammlung über Depotcontainer oder Sammelboxen für Altglas in Betracht. Dabei ist grundsätzlich festzuhalten, dass Bringsysteme einen geringeren logistischen Aufwand erfordern. Auch die Sammlung über einen gelben Sack wäre wegen der wegfallenden Gefäßgestellungskosten günstiger als eine Erfassung über Wertstofftonnen. Vor allem wirtschaftliche Gründe sprechen dafür, dass die DSD im Falle einer Änderung des Erfassungssystems durch den Landkreis Ludwigsburg einen gelben Sack sowie ein Altglassammelsystem über Depotcontainer einführen würde. Wie beim Altpapier ist auch bei der Erfassung von Altglas ausschließlich über

Glascontainer mit einer Verlagerung in andere Sammelsysteme und dadurch mit einer Reduzierung der Sammelmenge zu rechnen.

#### **d) Wirtschaftliche Auswirkungen**

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen hat die AVL die Kosten der oben dargestellten unterschiedlichen Sammelsysteme im Hinblick auf die Entsorgung des Altpapiers miteinander verglichen und den Kosten bei einer Fortführung von „flach + rund“ gegenübergestellt. In der Berechnung sind Logistikkosten für Behältergestaltung, Einsammlung und Transport, Sortierungskosten sowie etwaige Vermarktungserlöse berücksichtigt. Wir sind zudem davon ausgegangen, dass die Vereinssammlungen und die Papiererfassung auf den Recyclinghöfen unverändert bestehen bleiben. Noch nicht berücksichtigt sind zusätzliche Mehrkosten, die bei der Rest- und Biomüllentsorgung entstehen.

Eine Tabelle über die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen ist in Anlage 1 beigefügt. Vergleichsmaßstab ist der Preis, der pro Tonne für die Entsorgung des Altpapiers zu bezahlen ist. Der Vergleich macht deutlich, dass das derzeit im Landkreis praktizierte System „flach + rund“ mit 71,88 Euro pro Tonne am teuersten ist. Demgegenüber wären die Bündelsammlung mit 36,39 Euro pro Tonne sowie die Einsammlung über Depotcontainer mit 42,56 Euro pro Tonne deutlich günstiger. Eine Sammlung über Monotonne wäre mit geschätzten 67,53 Euro pro Tonne nur geringfügig günstiger als die Kosten des derzeit praktizierten Systems.

Weitere Einsparmöglichkeiten könnten sich – je nach Marktsituation - ergeben, wenn die Verwertung des Papiers separat vergeben würde. Hier ist bei den derzeitigen Marktpreisen für Altpapier mit einem zusätzlichen Einsparpotential von weiteren 10 bis 20 Euro pro Tonne zu rechnen. Das maximale Einsparpotential würde beim günstigsten System, der Bündelsammlung, zirka 1,8 Mio. Euro jährlich betragen (vgl. hierzu Anlage 2). Demgegenüber wäre das Einsparpotential bei einer Monotonne mit zirka 566.000 Euro deutlich geringer. Bei der Berechnung des Einsparpotentials haben wir bereits bedacht, dass bei einer Neuausschreibung das Verhältnis kommunales Papier zu DSD-Papier sich nachteilig zu Lasten der Landkreise verändern wird. Den Berechnungen liegt das Verhältnis 80 % kommunales und 20 % DSD-Papier zugrunde. Die Sortieranalyse vom Dezember 2005 hat aber sogar einen Anteil von ca. 89 % kommunalem Papier und 11 % DSD-Papier ergeben. Die Grunderkenntnis des Kostenvergleichs, dass wesentliche Einsparungen nur durch eine radikale Umstellung des Sammelsystems auf Bündelsammlungen oder Depotcontainer erzielt werden können, wird dadurch jedoch nicht berührt.

Nicht berücksichtigt sind mögliche Mehrkosten, die bei einer Bündelsammlung bzw. einer Sammlung über Depotcontainer für die Entsorgung der zusätzlichen Rest- und Biomüllmengen zu bezahlen wären. Wir gehen davon aus, dass bei einer Bündelsammlung circa 3.000 t Altpapier weniger erfasst werden als bei einer Papiermonotonne und bei „flach“. Wenn diese Menge stattdessen über den Restmüll entsorgt wird, entstehen dem Landkreis jährliche Zusatzkosten von 330.000 Euro. Bei Depotcontainern gehen wir sogar von rund 6.000 t weniger Altpapier aus. Wird diese Menge über den Restmüll mit entsorgt, verdoppeln sich auch die jährlichen Zusatzkosten. Auch müssen wir damit rechnen, dass bei einem Bringsystem vermehrt Abfälle aus der Tonne im Restmüll landen und damit die Kosten der Restmüllentsorgung nochmals erhöht werden.

## 5. Zusammenfassende Beurteilung

Im Ergebnis ist Folgendes festzustellen:

- Der hohe Komfort des derzeitigen Sammelsystems „flach und rund“ kann nur beibehalten werden, wenn keine wesentliche Änderung des Erfassungssystems vorgenommen wird. Ähnlich hohen Komfort würde allenfalls eine Papiermonotonne bieten.
- Auch eine geringfügige Änderung des Wertstoffsammelsystems, beispielsweise durch die Einführung einer Papiermonotonne, kann eine Änderung der Abstimmungserklärung aus dem Jahr 1992 bedeuten. In diesem Fall wäre auch DSD nicht mehr an die Abstimmungserklärung gebunden. Dann könnte DSD völlig autonom das für das Unternehmen wirtschaftlich günstigste Erfassungssystem für LVP und Glas im Landkreis einführen. Im Ergebnis könnte dies bedeuten, dass im Landkreis Glas-container und gelbe Säcke bzw. gelbe Tonnen eingeführt werden. Eine Einführung der Papiertonne käme nur dann in Betracht, wenn DSD schriftlich und verbindlich vereinbart, dass eine solche Systemänderung nicht als Änderung der Abstimmungserklärung ausgelegt wird.
- Nennenswerte Einsparpotentiale bei der Papierentsorgung sind nur bei der Einführung einer Bündelsammlung bzw. bei Depotcontainern vorhanden. Diese Erfassungssysteme wären aber mit deutlichen Komforteinbußen für die Bürgerinnen und Bürger verbunden.
- Die landesweit hohen Wertstoffsammelmengen sprechen für eine Beibehaltung der funktionierenden Erfassungssysteme. Dies schließt das System „flach + rund“ mit ein.
- Die weniger komfortablen Sammelsysteme Bündelsammlung oder Depotcontainer für Altpapier würden zu einer Reduzierung der erfassten Papiermenge und zu einer Verlagerung von Altpapier in die Rest- und Biomülltonnen führen. Damit werden auch die Entsorgungskosten in diesen Bereichen steigen.

Die Landkreisverwaltung schlägt daher vor, das derzeitige Sammelsystem „flach und rund“ beizubehalten und die AVL nach Abstimmung mit der DSD mit der Durchführung einer Ausschreibung des Sammelsystems zu beauftragen. Bei einer Ausschreibung der flach-Fraktion befürchtet DSD bei der Nachverhandlung mit dem obsiegendem Bieter ggf. ein unwirtschaftliches Angebot akzeptieren zu müssen. Für diesen Fall will DSD sich vorbehalten, doch noch über die Einführung einer Papiermonotonne zu sprechen. Über ein solches Angebot sollte jedoch erst nach dem Vorliegen des Ausschreibungsergebnisses gesprochen werden.

## 6. Weiteres Vorgehen

Die AVL bereitet deshalb gemäß den Vorgaben des Bundeskartellamtes eine Ausschreibung für die Erfassung, Sortierung und Verwertung des kommunalen Altpapieranteils der „flach“-Fraktion vor. Die Eckpunkte der Ausschreibung können dem Aufsichtsrat am 15. März zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Ausschreibung kann Ende März im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden. Eine Vergabeentscheidung kann in der Sitzung des Aufsichtsrates am 19. Juli getroffen werden.

Verhandlungen über eine etwaige Systemänderung hin zur Papiermonotonne können allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt nach dem Ergebnis der Ausschreibung aufgenommen werden. Erst dann

wird sich herausstellen, ob sich DSD mit dem in dem Vergabeverfahren obsiegenden Bieter hinsichtlich des DSD-Anteils an der „flach“-Fraktion und hinsichtlich der „rund“-Fraktion einigen wird.

Die AVL führt gleichzeitig Gespräche mit dem Enzkreis über eine mögliche gemeinsame Ausschreibung. Im Enzkreis werden jedoch auch Überlegungen angestellt, den bestehenden Vertrag zur Altpapierentsorgung um zwei Jahre zu verlängern. Auch die AVL besitzt eine solche vertragliche Option. Bei einer Verlängerung des Vertrages könnte das derzeitige Erfassungssystem „flach + rund“ für einen vorläufigen Zeitraum von zwei Jahren sichergestellt werden. Demgegenüber wäre bei einer Ausschreibung über einen längeren Zeitraum das System entsprechend länger sichergestellt. Wir werden hierüber mit dem Enzkreis weitere Gespräche führen. Basis beider Vorgehensweisen ist jedoch, dass das jetzige System „flach + rund“ unverändert fortbestehen bleibt.

Der Ausschuss für Umwelt und Technik hat über diese Angelegenheit am 8.2.2006 beraten und unterbreitet dem Kreistag den folgenden

**Beschlussvorschlag:**

1. Das bisherige Wertstofffassungssystem „flach und rund“ wird auch ab dem Jahr 2007 beibehalten.
2. Die AVL wird beauftragt, ggf. gemeinsam mit dem Enzkreis eine Ausschreibung nach den oben genannten Prämissen durchzuführen.