

Amt für Finanzen, Beteiligungen und  
Kreislaufwirtschaft

B e r a t u n g s f o l g e:

1. Ausschuss für Umwelt und Mobilität	09.03.2021	Vorberatung	N
2. Kreistag	30.03.2021	Entscheidung	Ö

Franz Baur/26.02.2021

---

**gez. Dezernent/in / Datum**

## **Systembeschreibung "Duale Systeme" 2022 - 2024**

### **Beschlussentwurf:**

Die Erfassung der Leichtverpackungen im Landkreis Ravensburg soll ab dem Jahr 2022 entsprechend der vorgestellten Variante 1 erfolgen. Die Verwaltung wird beauftragt, mit dem Dualen System Landbell AG eine dementsprechende Vereinbarung zu treffen.

### **Kurzdarstellung der Sach- und Rechtslage:**

#### **1. Ausgangslage**

In der Sitzung des Kreistags am 10.07.2018 wurde unter dem Tagesordnungspunkt

*Systembeschreibung "Duale Systeme" 2019-2021  
(Umsetzung des Beschlusses KT-Vorlage 67/2017)*

folgender Beschluss gefasst:

*„Die Verwaltung wird beauftragt, die Verhandlungen mit dem Dualen System Landbell AG über den Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung über das Sammelsystem für Leichtverpackungen mit dem Ziel fortzusetzen, dass die Einführung zum 01.01.2020 stattfindet.*

*Zur Erreichung dieses Ziels wird die Verwaltung ermächtigt, eine dahingehende Rahmenvorgabe gem. § 22 Verpackungsgesetz mit Sofortvollzug zu erlassen. Über die Inhalte der Rahmenvorgabe hat die Verwaltung vor Erlass in den Gremien zu berichten.“*

Im Zuge der Bemühungen um mehr Bürgerfreundlichkeit im Bereich der Abfallwirtschaft hat sich der Kreistag für eine Umstellung des Sammelsystems für Verkaufsverpackungen vom reinen Bringsystem zu einem kombinierten Hol- und Bringsystem nach dem „Biberacher Modell“ ausgesprochen. Im Landkreis Biberach erfolgt die Erfassung der Leichtverpackungen im Sacksystem unter Mitbenützung der Papiertonne. Die LVP-Erfassung erfolgt immer ein Tag nach der Leerung der Papiertonne. Soweit das Volumen der Tonne nicht ausreicht, können weitere gelbe Säcke lose dazugestellt werden. Die Leerung der Papiertonne erfolgt im vierwöchentlichen Rhythmus.

## **2. Aktueller Sachstand zur Umsetzung der Beschlusslage**

Die Dualen Systeme haben der Einführung des Sammelsystems nach dem „Biberacher Modell“ im Wege der Verhandlungen nicht zugestimmt. Das System im Landkreis Biberach wird von den Dualen Systemen als „Sündenfall“ bezeichnet, der sich nicht wiederholen darf. Der Grund der Ablehnung liegt in einer Vermischung der privat organisierten und finanzierten Erfassung der Leichtverpackung durch die Dualen Systeme mit dem öffentlich-rechtlichen Abfallsammelsystem. Die Dualen Systeme befürchten eine Übernahme durch die kommunale Seite.

Nachdem eine konsensuale Einigung nicht möglich war, hat die Landkreisverwaltung nach den Bestimmungen des Verpackungsgesetzes eine dementsprechende Rahmenvorgabe erlassen und – etwas zeitversetzt – den Sofortvollzug angeordnet. Gegen diese beiden Entscheidungen des Landkreises als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger haben die Dualen Systeme Klage eingereicht. Im Verfahren zum Sofortvollzug hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen den Dualen Systemen Recht gegeben und den Sofortvollzug aufgehoben. In der Entscheidungsbegründung hat das Verwaltungsgericht sehr eindeutig herausgehoben, dass die Tiefe der Vorgaben in der Rahmenvorgabe des Landkreises Ravensburg den vom Gesetzgeber vorgesehenen Rahmen überschreitet. Auch in anderen Entscheidungen anderer Gerichte zu Rahmenvorgaben wurde deutlich, dass der Begriff *Rahmenvorgabe* von den Gerichten sehr eng ausgelegt wird und sich auf die Setzung des Sammelsystems als Hol- oder Bringsystem oder als kombiniertes Hol- und Bringsystem begrenzt. Darüber hinaus bleibt es weitgehend den Dualen Systemen überlassen, wie sie diesen Rahmen ausfüllen.

Im Ergebnis bedeutet dies: Gegen den Willen der Dualen Systeme kann das Biberacher Modell im Landkreis Ravensburg nicht umgesetzt werden.

## **3. Neuer Ausschreibungszeitraum 2022 – 2024**

Die Dualen Systeme schreiben die Sammelleistungen für die Vertragsgebiete im 3-Jahres Rhythmus aus. Die laufende Periode für den Landkreis Ravensburg endet zum 31.12.2021. Die Ausschreibungen beginnen in der Regel im April des laufenden Jahres für die kommende 3-Jahres Periode.

Für den Landkreis Ravensburg bedeutet dies: Wenn bis April 2021 keine einver-

nehmliche Vereinbarung über das Sammelsystem im Kreisgebiet getroffen wird, schreibt das für den Landkreis zuständige System Landbell AG das bisherige Bringsystem wieder für den Zeitraum von 3 Jahren neu aus. Eine Systemumstellung ist damit erst wieder ab dem Jahr 2025 möglich.

#### **4. Neue Verhandlungen mit den Dualen Systemen**

Die Landkreisverwaltung hat im Januar neue Verhandlungen mit der Landbell AG aufgenommen. Dabei werden die folgenden zwei alternativen Sammelsysteme besprochen:

##### **Variante 1: Einführung gelbe Tonne**

Einführung eines flächendeckenden Sammelsystems über die Gelbe Tonne. Die verwendete Standardtonne hat ein Volumen von 240 Liter. Dies entspricht der blauen Papiertonne. Der Sammelrhythmus beträgt 14-tägige Leerung entsprechend der Restmülltonne.

Es ist grundsätzlich möglich, in Innenstadtbezirken in zusammenhängenden Sammelbezirken auch auf die kleinere 120 Liter Tonne oder die Sacksammlung umzustellen, sofern die Gegebenheiten der Gebäude das Aufstellen der Standardtonne mit 240 Liter nicht zulassen. Innerhalb eines Sammelbezirks ist eine Auswahl zwischen den Systemen nicht möglich.

Ergänzend dazu besteht die Annahmemöglichkeit über die zwei Entsorgungszentren in Ravensburg-Gutenfurt und Wangen-Obermooweiler. Die Dualen Systeme sind nicht bereit, über einen Übergangszeitraum hinaus auf den Wertstoffhöfen kostenlos Sammelbehälter zu stellen. Der Betrieb der Wertstoffhöfe wird von den Dualen Systemen auf jeden Fall nicht mehr finanziert. Neben einer gelben Tonne mit maximalem Abfuhrhythmus wird kein zweites paralleles Bringsystem von den Dualen Systemen finanziert.

##### **Variante 2: Verbesserung bestehendes System**

Das im Landkreis Ravensburg seit vielen Jahren praktizierte Bringsystem basiert im Wesentlichen auf 2 Säulen:

- a) Sammlung über die Wertstoffhöfe
- b) Sammlung über die rollende Wertstoffkiste/mobile Sammelstellen

In den Gesprächen hat die Landbell AG eine Verbesserung des Elements „Rollende Wertstoffkiste“ zugesagt. Insbesondere in Stadtbezirken kann die rollende Wertstoffkiste (wieder) eingeführt bzw. intensiviert werden. Nach dem Verhandlungsergebnis mit der Landbell AG wird in den Stadtgebieten ein wöchentliches Sammelangebot an den Wochenenden oder am Markttag bereitgestellt – soweit dies von der jeweiligen Stadt auch so gewünscht wird.

##### **Dosensammlung in Variante 1 und 2**

In beiden Varianten soll die Dosensammlung von Depotcontainer auf die Sammlung im Gelben Sack bzw. Gelben Tonne umgestellt werden. Die Depotcontainer sollen ab Januar 2022 eingezogen werden.

(Die Glascontainer bleiben in beiden Varianten erhalten wie bisher.)

## 5. Vor- und Nachteile der Varianten

### Variante 1

Bundesweit werden im Holsystem neben den weit verbreiteten Sacksammlungen (Gelber Sack) auch Gelbe Tonnen zur Erfassung von LVP eingesetzt. Ihr Vorteil liegt vor allem darin, dass keine Verschandelung der Landschaft zu erwarten ist. Tendenziell ist die Sammelmenge in der Gelben Tonnen noch höher als im Gelben Sack und höher als im Bringsystem, jedoch ist dabei auch ein zusätzlich erhöhter Fehlwurfanteil zu erwarten.

Im Landkreis Ravensburg kann von einer Mengensteigerung in der Gelben Tonne bei Einführung dieses Holsystems ausgegangen werden. Diese zusätzliche Menge beinhaltet sowohl die Dosen als auch bisherigen Restabfall, der der Restabfalltonne entzogen wird, wobei es sich dabei überwiegend um Fehlwürfe, bestehend aus anderen Kunststoffen („Intelligente Fehlwürfe“) oder Restabfall handelt.

#### Vor- und Nachteile Gelbe Tonne im Vergleich zu einem Bringsystem bzw. gelber Sack:

<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Keine Verschmutzung öffentlicher Flächen durch Gelbe Säcke	Abgabemöglichkeit nur zu den festen Abholterminen
Keine Nahrungsquelle für Tiere	Es ist eine zusätzliche Tonne erforderlich, daher Lager- und Standplatzprobleme – besonders in städtischen Gebieten
Bessere Stabilität, Befüllungs- und Lagermöglichkeit	Mehr Störstoffe in der Tonne als im Gelben Sack bzw. Bringsystem
Für Menschen mit Mobilitätseinschränkung besser nutzbar	

### Variante 2

Das derzeitige Erfassungssystem für LVP im Landkreis Ravensburg besteht aus einem differenzierten Bringsystem mittels Wertstoffhöfen, mobilen Sammelstellen und rollender Wertstoffkiste. Dieses differenzierte Bringsystem für LVP ist in das Konzept zur getrennten Erfassung von Wertstoffen im Landkreis Ravensburg integriert. Bei den Einwohnern ist dieses Bringsystem zu weiten Teilen akzeptiert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob aus Bürgersicht eine Umstellung auf ein Holsystem angezeigt ist, da das Bringsystem weniger komfortabel als ein Holsystem ist. Das Bringsystem setzt beim Bürger ein Mindestmaß an Mobilität und Transportvolumen voraus. Eine Abholung an der Haustüre stellt daher aus der Sicht des Bürgers eine Verbesserung der Serviceleistung dar. Insbesondere für Menschen mit eingeschränkter Mobilität, sei es durch ein fehlendes Fahrzeug, hohem Alter oder Behinderung, bestehen im Bringsystem hohe Hürden bei der Benützung.

Die Sammelmenge bei LVP im Landkreis Ravensburg liegt mit 25 kg/EW\*a im Jahr 2015 um 5 kg/EW\*a unter der spezifischen Sammelmenge von 30 kg/EW\*a in Baden-Württemberg und auch dem Bundesdurchschnitt. Dies sind 17 % unter dem Landesdurchschnitt. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Fehlwurfquote bei Holsystemen anderer Städte und Landkreise zwischen 30 % und 50 % liegt.

Vor- und Nachteile Beibehaltung Bringsystem im Vergleich zu einem Holsystem:

<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Hohe sortenreine Sammelmenge der LVP Kaum Fehlwürfe Höherer Recyclinganteil an der Sammelmenge als im Holsystem	Geringere Sammelmenge
Mindestens wöchentliche Annahme, tlw. mehrmals wöchentlich	Weniger komfortabel für Abfallerzeuger Setzt in der Regel Mobilität und Transportvolumen voraus Für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nur schwer nutzbares System
Kein Standplatzproblem mit Gelber Tonne	Zusätzlicher PKW-Verkehr

## 6. Auswirkungen der Varianten

Bei einem Wechsel bei der LVP-Sammlung vom Bring- zum Holsystem ist u. U. mit folgenden Effekten auf die Stoffströme LVP sowie weitere Abfallfraktionen zu rechnen:

a) für die Dualen Systeme

Das vorhandene Bringsystem ist vermutlich das kostengünstigere System für Duale Systeme. Im Holsystem entstehen den Dualen System höhere Kosten durch die höheren Sammlungskosten sowie durch die höhere Erfassungsmenge für Verpackungen und die höhere Anzahl von Fehlwürfen. Die Landbell AG favorisiert daher Variante 2.

b) Auswirkungen eines Umstiegs auf ein Holsystem auf die Wertschöpfung im Landkreis:

Grundsätzlich wird das Sammelsystem von den Dualen Systemen über Lizenzeinnahmen von den Verpackungsherstellern finanziert und hat damit keine finanziellen Auswirkungen auf den Landkreis Ravensburg.

Durch die Umstellung der Sammlung der Dosen auf den gelben Sack entfallen

den Gemeinden Einnahmen für die Bereitstellung der Aufstellflächen der Dosencontainer und Sauberhaltung der Standplätze.

Bei einer Umstellung auf die Gelbe Tonne entfallen die Mitbenützungsentgelte für die kommunalen und gewerblichen Wertstoffhöfe für die Erfassung von Leichtverpackungen. Voraussichtlich lassen sich die Fixkosten auf den Wertstoffhöfen nicht in demselben Umfang reduzieren, so dass es zu einer Kostenerhöhung für die verbleibenden Sammelfraktionen kommt.

- Kommunale Wertstoffhöfe

Im bisherigen System bietet die RaWEG für 18 Städte und Gemeinden die Mitbenutzung ihrer kommunalen Wertstoffhöfe an. Sie erhält dafür ein Mitbenützungsentgelt in Höhe von 215.000,-Euro pro Jahr. In acht Städten und Gemeinden unterstützen Vereine den Betrieb der Wertstoffhöfe oder mobile Sammelstellen, bzw. betreiben diese vollständig. Zumindest ein Teil der Einnahmen der Vereine von ca. 127.000 Euro würde bei der Umstellung der LVP-Erfassung entfallen.

Entfall des Mitbenützungsentgelts i.H.v. 215.000 Euro. Dieses Mitbenützungsentgelt mindert die Deckung des finanziellen Aufwands des Betriebs der Wertstoffhöfe.

Entfall der Einnahmemöglichkeiten für Vereine bei der Wertstofffassung i.H.v. maximal 127.000 Euro.

- Gewerbliche Wertstoffhöfe

Bei einem Wegfall der Entgelte wird es auch bei den privaten Betreibern von WSH zu einer Erhöhung der Betreiberkosten für die Annahme und Entsorgung der anderen Wertstoffe aus den Städten und Gemeinden kommen; dies könnte zu einer Gebührenerhöhung führen.

### c) Auswirkungen auf die Stoffströme

Bei der Einführung eines Holsystems muss mit einem Mengenentzug von Restabfall aus der Restabfalltonne gerechnet werden. Zum einen wird der Erfassungsgrad bei LVP im Gelben Sack oder der Gelben Tonne etwas ansteigen, zum anderen wird auch die Anzahl der „Fehlwürfe“ zunehmen. Dies gilt insbesondere für die stoffgleichen Nichtverpackungen („Intelligente Fehlwürfe“). Bei einer Verschiebung bzw. Fehlwurfquote von 20% in der Gelben Tonne entspricht dies in etwa einer Jahresmenge von 2.000 to, die künftig nicht mehr über die Restmülltonne eingesammelt werden, sondern in der Gelben Tonne landen.

### d) Auswirkungen Wegfall Benutzungsentgelte sowie Verlagerung von Stoffströmen auf die Gelbe Tonne auf die Gebühren

Bei der Aufrechterhaltung der gleichen Anzahl und Qualität der kommunalen und gewerblichen Wertstoffhöfe ergeben sich bei ähnlich hohen Fixkosten und wegfallenden Entgelten für die Mitbenützung durch die Dualen Systeme steigende Gebühren. Die gleiche Wirkung hat die Verlagerung von Stoffströmen von der Restmülltonne auf die Gelbe Tonne, da die Fixkosten auf weniger Restmüllmenge umgelegt werden. Dagegen wirken die sinkenden Kosten für die thermische Verwertung des Restabfalls beim ZAK in Kempten. Die Auswirkungen auf die

Gebührenhöhe lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt nur überschlägig ermitteln, da die Wechselwirkungen nur abgeschätzt werden können. Die notwendige Gebührenerhöhung wird sich im Rahmen von 5 – 10 € pro Haushalt und Jahr bewegen.

#### e) Auswirkungen auf das Einkaufsverhalten

Im derzeitigen System der Rücknahme von gebrauchten Verkaufsverpackungen ist der direkte Bezug vom Verbraucher zur Vermeidung und dem – angenommenen - Recycling kaum gegeben. Der Bürger geht davon aus, dass die von ihm gesammelten Verkaufsverpackungen vollständig einem Recycling zugeführt werden. Nach Angaben des Bundesumweltamtes werden von den bundesweit eingesammelten 5,2 Mio. to Material ca. 39 Prozent recycelt. Kritiker des Systems gehen von weitaus niedrigeren Recyclingquoten von gerademal 17,3 Prozent, teilweise von sogar noch niedrigeren Zahlen aus. Getreu nach dem Motto „Getrennt gesammelt, gemeinsam verbrannt“, geht nach wie vor ein Großteil der Mengen in die Verbrennung zur Energiegewinnung oder als Ersatzbrennstoff in die Zement- oder Stahlindustrie. Wie die von der EU gesetzten Recyclingziele und im neuen Verpackungsgesetz vorgegebenen Ziele erreicht werden, nach der von den Verpackungsabfällen jährlich mindestens 65 Masseprozent zu verwerten und mindestens 55 Masseprozent zu recyceln sind, bleibt abzuwarten.

Mit dem Einkauf ist das Entgelt für das Einsammeln und die Verwertung bzw. Entsorgung der Verkaufsverpackungen bereits entrichtet. Es besteht für den Endverbraucher daher kein direkter monetärer Anreiz, auf die Verkaufspackung zu verzichten. Bei dem im Landkreis Ravensburg eingeführten Identensystem für den Restabfall kann der Bürger über die Anzahl der in Anspruch genommenen Leerungen seine jährliche Abfallgebühr zum Teil mitbestimmen. Diese Rückkopplung fehlt im Dualen System vollständig. Die Einsammlung erfolgt für den Endverbraucher kostenlos und ohne Mengenbegrenzung.

Nach Einschätzung der Verwaltung hat die Entscheidung über die beiden Varianten daher keine Auswirkungen auf das Einkaufsverhalten der Bevölkerung.

## 7. Weiteres Vorgehen

Der Kreistag muss am 30. März 2021 eine Entscheidung zwischen den Varianten 1 oder 2 treffen, wenn eine Systemumstellung bzw. –verbesserung zum 01.01.2022 stattfinden soll. Nur dann ist es dem für den Landkreis Ravensburg zuständigen System Landbell AG möglich, im April 2021 mit der Ausschreibung der Sammelleistungen zu beginnen.

Die nichtöffentliche Vorberatung im Ausschuss für Umwelt und Mobilität findet am 09. März 2021 statt. Dazwischen werden die Bürgermeister und Oberbürgermeister im Rahmen einer Bürgermeisterversammlung am 16. März informiert.

Den Städten im Landkreis wird zudem die Gelegenheit gegeben, über die Systemanpassungen nach Variante 1 (Ausnahmen von der Standardtonne 240L) und nach Variante 2 (Einrichtung von zusätzlichen Sammeltagen der rollenden Wertstoffkiste bzw. Sammelrhythmus) zu entscheiden.

Auf Seiten der Dualen Systeme bedarf die Einigung mit der Landbell AG über die Systemumstellung noch der Zustimmung der übrigen Systeme. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.

## **8. Abwägung/Empfehlung der Verwaltung**

Nach reiflicher Abwägung der Vor- und Nachteile schlägt die Verwaltung dem Kreistag die Umstellung auf das Holsystem in der Gelben Tonne vor (Variante 1). Dies stellt aus Sicht der Verwaltung die konsequente Umsetzung des Beschlusses des Kreistags vom 10.07.2018 dar. In der Wirkung stellt das Biberacher Modell eine Sammlung über eine Tonne dar. Nachdem die Mitbenützung der Papiertonne nicht durchsetzbar ist, stellt die Aufstellung einer zusätzlichen Gelben Tonne die logische Fortentwicklung der Beschlusslage dar.

Die wesentlichen Vorteile der Variante 2 liegen in der Weiterentwicklung des seit vielen Jahren eingeführten Systems, welches in weiten Teilen der Bevölkerung Akzeptanz hat und zu einer hohen Sortenreinheit des eingesammelten Materials führt. Die Vorteile einer Umstellung auf das Holsystem der Gelben Tonne (Variante 1) liegen im verbesserten Bürgerservice, insbesondere für Menschen mit eingeschränkter Mobilität. Interessenvertretungen von Senioren und Behinderten fordern die Verwaltung vermehrt auf, im Bereich der LVP-Erfassung auf ein Holsystem umzustellen. Auch spricht in Zeiten, in denen eine Verkehrswende eingefordert wird, die Verringerung des Individualverkehrs durch eingesparte Fahrten zum Wertstoffhof, für eine Umstellung des Sammelsystems auf ein Holsystem.

### **Finanzielle Auswirkungen:**

Die Entscheidung hat keine direkten Auswirkungen auf den Haushalt 2021. In den Folgejahren kann die Entscheidung zu Gebührenerhöhung bei den Abfallgebühren führen. Die Auswirkungen können derzeit nur überschlägig ermittelt werden. Die Gebührenerhöhung kann sich im Bereich von 5 bis 10 €/Haushalt/Jahr bewegen.

Franz Baur/26.02.2021

---

gez. (Name / (Datum))

Anlagen:

Anlage 1 zu 0038/2021 - Stellungnahmen der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen und der Senioren

Für Ihre Notizen