Landratsamt Kitzingen

Aktenzeichen
12-636

Kitzingen, 01.07.2025

Federführung:	Sachgebiet 12	Vorlage-Nr.:	SG 12/602/2025
Bearbeiter:	Andreas Matingen		
Tel.Nr.:	09321 928 1200		

Beratungsfolge:	Status:öffentlich/nicht öffentlich	Termin:
Umwelt- und Klimaausschuss	öffentlich / Information	14.07.2025

Duale Systeme im Landkreis Kitzingen; Hintergründe und bisherige Verhandlungen zur PPK-Mitbenutzung mit den Dualen Systemen

I. Vortrag:

1. Hintergründe

§ 22 des Verpackungsgesetzes verpflichtet die Dualen Systeme (aktuell 10 Systembetreiber), die Sammlung von Verpackungen mit den vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) abzustimmen. Die Abstimmung hat durch schriftliche Vereinbarung der Systeme in einer sog. Abstimmungsvereinbarung mit dem jeweils zuständigen örE zu erfolgen. Hierfür wird jedem örE in regelmäßigen Abständen von sechs Jahren ein Systembetreiber als Verhandlungsführer zugelost, der sog. „gemeinsame Vertreter“, der die Interessen aller Systeme vertritt und mit dem örE verhandelt. Im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung sind neben operativen Regelungen u.a. die Nebenentgelte für die Kosten- und Erlösbeteiligung beim Altpapier in der sog. Anlage 7 (Mitbenutzung der Sammelstruktur für restentleerte Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton) zu verhandeln. Darüber hinaus sind die anteiligen Nebenentgelte für die Abfallberatung, die Mitbenutzung des Wertstoffhofs sowie die Bereitstellung, Unterhaltung und Reinigung der Flächen für Sammelgroßbehältnisse (öffentliche Containerstellplätze) in weiteren Einzelanlagen auszuverhandeln. Für die Wirksamkeit der Vereinbarung mit dem örE ist es notwendig, dass zwei Drittel der Dualen Systeme dem Verhandlungsergebnis zustimmen.

Während die generelle Abstimmungsvereinbarung zwischen dem Landkreis Kitzingen und

den Systemen (theoretisch) unbefristet läuft, sind die Anlagen zu den einzelnen Nebenentgelten i.d.R. zeitlich befristet. Daher sind in regelmäßigen Abständen Verhandlungen mit dem zu diesem Zeitpunkt jeweils zugelosten Verhandlungsführer durchzuführen.

2. PPK-Mitbenutzung 2020 und 2021

Die Anlage 7 zur Mitbenutzung der Sammelstruktur für restentleerte Verpackungen aus Papier, Pappe, Karton (PPK), die 2019 mit dem damaligen Verhandlungsführer, der DSD - Duales System Holding GmbH, ausverhandelt wurde, war bis zum 31.12.2021 befristet. Die seinerzeit geschlossene Vereinbarung beruhte auf einem Kompromissvorschlag der Kommunalen Spitzenverbände und der Systembetreiber (VwI - Umsetzung des Verpackungsgesetzes; Muster-Anlage 7 zur Abstimmungsvereinbarung - 15.11.2019 VIII-1760-43/sf). Dieser besagte im Wesentlichen, dass die örE auf einen eigentlich gebotenen Volumenfaktor für die Erfassung von PPK verzichten (viel Verpackungsvolumen in Sammelbehälter, aber geringes Gewicht), die Systeme im Gegenzug auf eine Erlösbeteiligung von 33,5 % Masseanteil der gesamten PPK-Menge. Im Falle eines trotzdem möglichen Herausgabeverlangens eines Systems für dessen PPK-Anteil, konnte der örE verlangen, seinen hierdurch verursachten Erlösausfall vollständig ersetzt zu bekommen. Auch weil die Erlöse seinerzeit im Keller waren, machte im Landkreis Kitzingen seinerzeit kein System von der Möglichkeit einer physischen Herausgabe des ihm zustehenden PPK-Anteils Gebrauch.

Wesentliche Elemente der Vereinbarung für 2020/21 im Landkreis Kitzingen waren:

a) Der Kompromiss hat eine Laufzeit von zwei Jahren (2020, 2021).

b) Die Dualen Systeme zahlen 33,5 Masse-% der Altpapier-(PPK)-Erfassungskosten.

Die Erfassungskosten setzen sich neben den Kosten für das Einsammeln und Befördern (Holsystem = Abfuhr Papiertonne und Bringsystem = Wertstoffsammelstellen und Wertstoffhof) aus diversen weiteren Posten wie der Abschreibung und dem kalk. Zins für die Abfallsammelgefäße (Papiertonnen), dem Behälteränderungsdienst (anteilig), den Umschlagkosten (anteilig, für die Verladung im Kompostwerk), Verwaltungspersonalkosten (anteilig, Gebührenveranlagung) und diversen Einzelkosten (u.a. Ausschreibungskosten, Öffentlichkeitsarbeit) zusammen. Unter Berücksichtigung der PPK-Jahresmenge wurden in der Vereinbarung 97,16 Euro (für 2020) und 107,91 Euro (für 2021) je Tonne PPK kalkuliert und mit den Systemen vereinbart. Entsprechende Einnahmen sind in den jeweiligen Gebührenhaushalt geflossen. Der o.g. Anteil von 33,5 Mass.-% entsprach 2020 und 2021 rund 2.200 Jahrestonnen.

c) Die Systeme haben grundsätzlich ein Wahlrecht (kann nur einmalig bis zwei Monate nach Vertragsbeginn ausgeübt werden), ob eine Mitverwertung über den Landkreis erfolgen soll oder die Systemmengen (anteilig nach Marktanteil des jeweiligen Systems) physisch herausgegeben werden sollen, sodass das System eine Eigenverwertung vornehmen kann.

d) Bei Herausgabe hat das jeweilige System ein Entgelt für die Zusatzkosten (15 €/t) sowie einen monatlich variierenden Wertausgleich (abhängig der Entwicklung auf den Papiermärkten) für die bessere Papierqualität der gemischten PPK-Abfälle aus der Papiertonne zu zahlen.

e) Die Erlösbeteiligung im Falle einer Mitverwertung liegt bei 0 Euro, d. h. die Verwertungserlöse erhält zu 100 Prozent der Landkreis.

3. PPK-Mitbenutzung 2022

Erste Abstimmungsversuche zur Verlängerung des zum 31.12.2021 auslaufenden Vertrages zur Anlage 7 mit dem inzwischen für den Landkreis Kitzingen zuständigen Verhandlungsführer, der Landbell AG für Rückhol-Systeme, fanden im Sommer 2021 statt. Eine von der Verwaltung vorgeschlagene Verlängerung der bestehenden Vereinbarung mit angepassten Konditionen zur Mitbenutzung wurden seitens Landbell kategorisch abgelehnt. Auch eine mögliche Erlösbeteiligung bei der Mitverwertung fand keine Zustimmung. Stattdessen wurde von Seiten der Systeme kompromisslos eine physische Herausgabe der ihnen zustehenden PPK-Mengen gefordert, was an der PPK-Umschlagstelle am Kompostwerk Klosterforst technisch und organisatorisch de facto nicht möglich war. Diverse Angebote bzw. Aufforderungen des Kreises an Landbell, die Situation vor Ort zu begutachten, wurden mehrfach abgelehnt.

Ende 2021 wurde die Muster-Anlage 7 (vgl. Ziffer 2) erneuert, allerdings nun ohne konkreten Kompromissvorschlag. Während seitens der Systeme aufgrund der zu dieser Zeit zeitweise sehr hohen PPK-Erlöse nun vehement eine Erlösbeteiligung gefordert wurde, verweigerte man gleichzeitig die Anerkennung eines angemessenen Volumenfaktors. Entsprechend schwierig gestalteten sich vielerorts die Verhandlungen zwischen den Systemen und den örE.

Entscheidende Verhandlungsfortschritte konnten auch im Landkreis Kitzingen lange Zeit nicht erzielt werden, sodass der Landkreis mit Jahresbeginn 2022 keinen gültigen Vertrag mehr mit den Systemen zur Mitbenutzung der kommunalen PPK-Sammlung hatte. Somit konnte in 2022 zunächst auch kein Mitbenutzungsentgelt (ca. 200.000 €) vereinnahmt werden. Im Gegenzug konnten die in 2022 zum Teil noch hohen Verwertungserlöse komplett

selbst vereinnahmt werden, sodass dem Landkreis bzw. dem Gebührenzahler keinerlei Nachteil entstand. Eine vertraglose Situation ist allerdings im hohen Maße unbefriedigend und würde perspektivisch - v.a. bei weiter sinkenden PPK-Erlösen - zu einem Fehlbetrag im jeweiligen Haushaltsjahr führen. Den Systemen fehlen hingegen die durch den örE zu meldenden Verpackungsmengen, was die Gefahr birgt, dass den Systemen die Genehmigung zum Betrieb entzogen werden kann. Vor ähnlichen Problemen stehen deutschlandweit seit Jahren sehr viele örE. Aufgrund der sehr schwierigen Verhandlungslage zog der Landkreis – ähnlich wie auch andere örE – eine Rechtsberatung hinzu.

Nach langer Zeit des Stillstands wurde dem Landkreis im Herbst 2022 seitens Landbell schließlich das Angebot unterbreitet, den Mitbenutzungsvertrag zur Anlage 7 für das Jahr 2022 rückwirkend zu alten Konditionen zu verlängern. Ein entsprechendes Angebot hatte die Verwaltung Landbell bereits Mitte 2021 unterbreitet. Nach interner Bewertung hat sich die Verwaltung entschlossen, das Angebot, vorbehaltlich einer Anpassung des neu kalkulierten Mitbenutzungsentgelts auf 118,30 € pro Tonne, anzunehmen. Das entsprechende Mandat wurde der Verwaltung mit Beschluss des Umwelt- und Klimaausschusses vom 26.11.2021 erteilt. Zusätzlich verbleiben sämtliche PPK-Erlöse für 2022 beim Landkreis. Die zur Abstimmung bei allen Systemen eingebrachte Verlängerung hatte Ende 2022 die notwendige 2/3-Mehrheit erreicht. Nach Unterzeichnung des Vertrages hat die Verwaltung im Februar 2023 fristgerecht die für die Systeme relevanten Verpackungsanteile an die zuständige Fachbehörde gemeldet.

Da der Landkreis sämtliche PPK-Erlöse für das Jahr 2022 behalten konnte (rund 900.000 Euro) und zudem ein erhöhtes Mitbenutzungsentgelt durchsetzte (ca. 225.000 Euro), war der Vertragsabschluss für den Landkreis vor dem Hintergrund der veränderten Vorzeichen als positiv zu bewerten.

4. Situation ab 2023

Die Verhandlungen für den Zeitraum ab 2023 gerieten bis Ende 2024 erneut in eine Sackgasse, da die Verhandlungspositionen beider Parteien in entscheidenden Punkten weit auseinanderlagen und es seitens des Verhandlungsführers Landbell zu immer neuen Forderungen und Verzögerungen kam.

Die Verwaltung strebte grundsätzlich weiterhin an, dass möglichst alle Systeme gegen Erlösbeteiligung den PPK-Verpackungsanteil über den Landkreis mitverwerten. Gleichzeitig versuchte die Verwaltung eine für den Landkreis handhabbare Herausgabeoption zu realisieren. Da jedes System einzeln zwischen Mitverwertung und Herausgabe wählen kann, war diese Planung allerdings mit hohen finanziellen Unsicherheiten und Risiken verbunden,

wobei die Systeme diese alleine auf den Landkreis abzuwälzen versuchten. Teilweise wurde seitens des Verhandlungsführers gefordert, dass der Landkreis seine Ausschreibungen bzw. Sammelsystem anpassen muss oder eine bauliche Lösung am Kompostwerk umsetzt, die die gewünschte Herausgabe ermöglicht.

Entsprechend schwierig gestaltete sich die Suche nach Lösungsmöglichkeiten für die Herausgabe des PPK-Anteils der Systeme. Nachdem die Verwaltung im Herbst 2022 eine mögliche Option bei einer privaten Entsorgerfirma in der Stadt Würzburg aufgetan und vorverhandelt hatte, machte Landbell einen Rückzieher und wollte - wie von der Verwaltung bereits seit Mitte 2021 mehrfach gefordert - plötzlich die Umschlagstelle im Klosterforst begutachten. Die Begutachtung im Januar 2023 mit einem Logistikfachmann des Systembetreibers erbrachte die wenig erstaunliche Erkenntnis, dass eine Herausgabe des PPK-Anteils an die Systeme dort technisch und ökonomisch nicht darstellbar ist.

Für das von der Verwaltung für 2023 kalkulierte erhöhte Mitbenutzungsentgelt von ca. 150 Euro pro Tonne, verlangte Landbell derweil detaillierte Nachweise, die aufgrund bestehender Verträge mit Drittfirmen deren berechtigtes Geschäftsinteresse an Geheimhaltung verletzt hätten. So gibt es in den Reihen der Systembetreiber auch Systeme, die Abfuhrdienstleistungen anbieten und damit in Konkurrenz zum aktuellen Entsorger des Landkreises stehen. Die Verwaltung hat das Begehren der Offenlegung daher in Abstimmung mit der Rechtsberatung abgelehnt. Ein von Landbell seinerzeit angekündigter Entwurf einer Geheimhaltungsvereinbarung, ebenso wie ein konkreter Vorschlag zur Überprüfung der Kalkulation durch einen Wirtschaftsprüfer, wurden seitens des Systems nicht umgesetzt.

Die von der Verwaltung ferner geforderte Aufnahme eines Volumenfaktors an den Kosten der PPK-Sammlung von etwa 1,5 – das Mitbenutzungsentgelt würde sich demzufolge von ca. 150 auf 225 Euro pro Tonne erhöhen – wurde von Landbell ebenfalls kategorisch abgelehnt. Angeboten wurde maximal ein Faktor von 1,2. Dies war aus Sicht der Verwaltung vor dem Hintergrund des künftigen Abflusses der Verwertungserlöse aus dem Systemanteil nicht akzeptabel, da es zu deutlichen Mindereinnahmen geführt hätte.

Der Fortgang der weiteren Verhandlungen war daher lange Zeit von Stillstand geprägt. Aufgrund des seit 01.01.2023 vertraglosen Zustandes und der bereits erneut fortgeschrittenen Zeit war seitens der Verwaltung weiterhin eine erneute Verlängerung nach dem Modell von 2020 – 2022 für das Jahr 2023 vorstellbar, allerdings nur unter der Prämisse deutlich angepasster Mitbenutzungsentgelte. Ein erneuter Anlauf der Verwaltung zu Verlängerung der alten Vereinbarung scheiterte Mitte 2023 in der Abstimmung der Systeme an der fehlenden 2/3-Mehrheit. Nichtsdestotrotz arbeitete die Verwaltung weiterhin an einer Lösung zur Umsetzung der Herausgabe bei einem Drittbeauftragten aus. Aufgrund des

bis in den Herbst 2024 festgefahrenen Verhandlungsverlaufs stand zwischenzeitlich auch eine gerichtliche Klärung zur Disposition. Dies lag allerdings nicht im Interesse des Landkreises, da sich solche Verfahren mitunter über Jahre hinziehen und ihr Ausgang letztlich ungewiss ist.

Ende 2024 konnten schließlich wieder zielführendere Verhandlungen aufgenommen werden, da seitens des Verhandlungsführers erstmals gewisse Zugeständnisse – u.a. zum Volumenanteil oder der Höhe des Mitbenutzungsentgelts - in Aussicht gestellt wurden. Der Landkreis realisierte daher final eine nahegelegene Herausgabemöglichkeit bei einer Drittfirma und legte im weiteren Verlauf auch eine Kalkulation für das (deutlich erhöhte) Mitbenutzungsentgelt für die Jahre 2023 – 2026 offen. Einzelpreise die Drittfirmen betreffen, z.B. Leerungskosten je Papierbehälter, wurden in der Kalkulation geschwärzt, sodass keine Geschäftsgeheimnisse verletzt wurden. Dies wurde nun auch endlich so vom Verhandlungsführer akzeptiert. Im weiteren Verlauf konnten auch alle weiteren Details, u.a. zur Mitverwertung und Herausgabe, mit Landbell endverhandelt werden, sodass es im Juni 2025 zu einem neuen Abstimmungsversuch auf der Plattform der Systeme kam.

Am 27.06.25 konnte schließlich die notwendige 2/3-Mehrheit der Systeme erreicht werden, sodass die Abstimmungsvereinbarungen zeitnah unterzeichnet werden können. Zwar waren auch seitens des Landkreises bei einigen Parametern Zugeständnisse notwendig, der nun erreichte und hart erkämpfte Kompromiss ist allerdings sehr positiv für den Landkreis, da er insbesondere zu hohen Fixerlösen bei den Mitbenutzungsentgelten führt und nicht mehr so stark von den schwankenden Verwertungserlösen abhängt. Der künftige Verlust der Systemmengen (1/3 der PPK-Menge pro Jahr) und damit dieser Erlöse ist nicht zu verhindern, sondern steht den Systemen rechtlich zu.

Die konkreten Ergebnisse der Verhandlungen für 2023 sowie für die Jahre 2024 – 2026 werden gesondert vorgestellt.

II. zur Information:

Tamara Bischof
Landrätin