

# **BODENSEEKREIS**

## **Untersuchung der künftigen Papierkonzeption im Bodenseekreis**

**Handlungsempfehlung**

---

**TIM CONSULT GmbH, Mannheim**

**November 2012**

**INHALTSVERZEICHNIS****Seite**

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	2
<b>1 ÜBERBLICK UND AUFGABENSTELLUNG</b> .....	3
<b>2 ZIELE DES BODENSEEKRISIS</b> .....	5
<b>3 RECHTLICHE ASPEKTE</b> .....	6
3.1 UNTERSAGUNG GEWERBLICHER SAMMLUNGEN .....	6
3.2 ZULASSUNG GEMEINNÜTZIGER SAMMLUNGEN DURCH VEREINE .....	8
3.3 WEITERFÜHRUNG DER DEPOTCONTAINERSAMMLUNG .....	8
3.4 EINBEZIEHUNG VON VERKAUFSVERPACKUNGEN GEMÄß VERPACKUNGSVERORDNUNG .....	9
<b>4 HANDLUNGSOPTIONEN DES BODENSEEKRISIS</b> .....	10
4.1 BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSOPTIONEN .....	10
4.1.1 <i>Option 0: Gewerbliche Sammlung mittels Depotcontainer (IST-Zustand)</i> .....	10
4.1.2 <i>Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer</i> .....	10
4.1.3 <i>Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)</i> .....	12
4.1.4 <i>Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne</i> .....	13
4.2 VOR- UND NACHTEILE DER HANDLUNGSOPTIONEN .....	14
4.2.1 <i>Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer</i> .....	14
4.2.2 <i>Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)</i> .....	16
4.2.3 <i>Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne</i> .....	17
<b>5 VERGLEICH DER HANDLUNGSOPTIONEN</b> .....	19
5.1 ALTPAPIERAUFKOMMEN JE HANDLUNGSOPTION .....	19
5.1.1 <i>Gesamtaufkommen</i> .....	19
5.1.2 <i>Anteil des Bodenseekreises am Altpapieraufkommen</i> .....	20
5.2 ANNAHMEN FÜR DEN KOSTENVERGLEICH .....	20
5.3 ERGEBNIS DES KOSTENVERGLEICHS .....	22
5.3.1 <i>Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer</i> .....	23
5.3.2 <i>Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)</i> .....	23
5.3.3 <i>Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne</i> .....	24
5.4 EINNAHMEN FÜR DEN BODENSEEKRISIS AUS DER VERMARKTUNG VON ALTPAPIER .....	25
5.4.1 <i>Markterlöse durch den Verkauf von Altpapier</i> .....	25
5.4.2 <i>Einsparung Restabfall je Handlungsoption</i> .....	26
5.5 WIRTSCHAFTLICHES ERGEBNIS JE HANDLUNGSOPTION .....	27
5.5.1 <i>Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer</i> .....	28
5.5.2 <i>Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)</i> .....	29
5.5.3 <i>Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne</i> .....	29
<b>6 UMSETZUNG DER HANDLUNGSOPTION</b> .....	30
6.1 EU-WEITES AUSSCHREIBUNGSVERFAHREN GEMÄß VOL/A .....	30
6.1.1 <i>Konzeptionelle Eckpunkte</i> .....	30
6.1.2 <i>Zeitplan für die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens</i> .....	31
6.2 ALTERNATIVES VERFAHREN: DIENSTLEISTUNGSKONZESSION .....	32
<b>7 HANDLUNGSEMPFEHLUNG</b> .....	33

## Abkürzungsverzeichnis

BDE	Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft
EW	Einwohner
kg	Kilogramm = 1.000 g
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
l	Liter
örE	Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger
PPK	Pappe, Papier, Kartonagen
Systembetreiber	Betreiber von Rücknahmesystemen für Verkaufsverpackungen
t	Gewichtstonne (t)
Tsd.	Tausend
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VerpackV	Verpackungsverordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A

## 1 Überblick und Aufgabenstellung

Die heutige Erfassung von Altpapier im Bodenseekreis erfolgt im Bringsystem über 600 Depotcontainer an 225 offenen Containerstandorten der Städte und Gemeinden. Zusätzlich können die 210.000 Bürgerinnen und Bürger des Bodenseekreises Altpapier an 26 Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren mit insgesamt 105 Containern anliefern. Hierdurch wurden 2011 gemäß Abfallbilanz insgesamt ca. 7.800 Tonnen oder 37 kg/EW\*Jahr Altpapier erfasst (2010: 9.772 Tonnen oder 47 kg/EW\*Jahr). Der Bodenseekreis liegt damit auf dem letzten Platz im Vergleich aller Landkreise und kreisfreien Städte in Baden-Württemberg. Die durchschnittliche Erfassungsmenge der Landkreise und kreisfreien Städte in Baden-Württemberg lag im Vergleich bei 83 kg/EW\*Jahr im Jahr 2011.

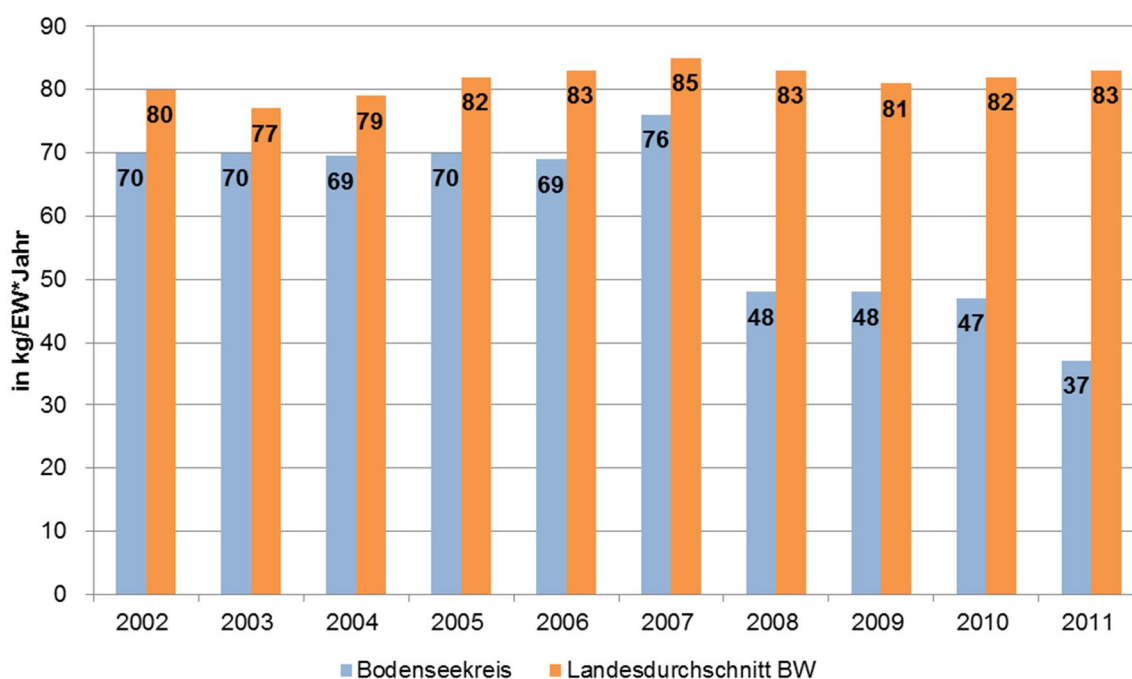


Abbildung 1: Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens

Der Bodenseekreis hat von den Städten und Gemeinden im Kreisgebiet die Containerstandorte angepachtet. Die Reinigung der Standortflächen ist auf die Städte und Gemeinden übertragen. Der Pachtvertrag endet zum 31. Dezember 2012. Der Ausschuss für Umwelt und Technik hat am 7. November 2012 beschlossen, den Städten und Gemeinden eine Vertragsverlängerung bis 31. Dezember 2013 anzubieten.

Die Containerstandorte sind vom Bodenseekreis aktuell an die Stark GmbH, mit Sitz in Lindau, weiterverpachtet. Diese übernimmt die Entleerung der Container und die Verwertung des Altpapiers. Die Pachthöhe ist teilweise an die Entwicklung der Papiererlöse gekoppelt, so dass der Bodenseekreis heute im eingeschränkten Umfang an den Erlösen für Altpapier partizipiert. Der Pachtvertrag mit der Stark GmbH endet zum 31. Dezember 2013.

Der Bodenseekreis hat eine Abstimmungsvereinbarung nach § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung mit den Systembetreibern (DSD GmbH und andere) geschlossen, in der die Kostenbeteiligung für die Mitbenutzung der Depotcontainer und Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren geregelt ist. Die Vereinbarung endet zum

31. Dezember 2012. Der Ausschuss für Umwelt und Technik hat am 7. November 2012 beschlossen, das Angebot der DSD GmbH zur Vertragsverlängerung anzunehmen.

Des Weiteren wird Altpapier im Bodenseekreis auch im Holsystem durch Vereinssammlungen erfasst. Darüber hinaus besteht auch eine haushaltsnahe gewerbliche Sammlung mittels „Blauer Tonnen“ durch die Firmen Fischer, Kühl, Alba und AWB. Mit der Gestellung von ca. 35.000 Behältern wird ein Anschlussgrad von ca. 50 % im Bodenseekreis erreicht. Es kann festgestellt werden, dass das Holsystem mittels Blauer Tonne von den Bürgerinnen und Bürgern im Bodenseekreis gut angenommen wird. Es ist davon auszugehen, dass die haushaltsnahen gewerblichen Sammlungen zu dem deutlichen Rückgang der Altpapiermengen bei den Containerstellplätzen geführt haben. Dem Bodenseekreis werden die Altpapiermengen der gewerblichen Sammlung entzogen und die damit erzielten Erlöse stehen nicht für den Gebührenhaushalt und somit dem Gebührenzahler zur Verfügung.

Aufgrund der auslaufenden Verträge sowie des seit 1. Juni 2012 geltenden Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) soll über das zukünftige Konzept der Altpapierfassung im Bodenseekreis ab 1. Januar 2014 entschieden werden. TIM CONSULT wurde beauftragt, einen Systemvergleich zur Unterstützung der Entscheidungsfindung zu erstellen.

## **2 Ziele des Bodenseekreises**

Das aktuelle Sammelsystem für Altpapier im Bodenseekreis (siehe Kapitel 1) weist systembedingte Schwächen auf. Zur Verbesserung der Altpapiersammlung möchte der Bodenseekreis folgende Ziele erreichen:

- Sicherstellung eines hohen Komfortgrads für die Bürgerinnen und Bürger bei der Entsorgung des Altpapiers
- Verbesserung des Kundenservice für die Bürgerinnen und Bürger
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Generierung von Erlösen bei gleichzeitiger Garantie der Gebührenstabilität
- Steigerung der erfassten Altpapiermenge
- Reduzierung der Fehlwürfe (Altpapier) im Restabfall
- Reduzierung der Verschmutzungen an den Depotcontainerstandorten
- Erhöhung der ökologischen Effizienz und Ressourcenschonung durch eine optimierte Transportlogistik

Die einzelnen im Folgenden untersuchten Handlungsoptionen werden die Ziele unterschiedlich gut erfüllen. Für die spätere Bewertung der einzelnen Handlungsoptionen sind die einzelnen Ziele durch den Bodenseekreis zu berücksichtigen.

### **3 Rechtliche Aspekte**

Wie in Kapitel 1 beschrieben, verfügt der Bodenseekreis über kein eigenes kommunales Sammelsystem zur Erfassung von Altpapier. Mit der Stark GmbH besteht vielmehr ein Pachtvertrag über Flächen für Depotcontainer mit einer Erlösbeteiligung des Bodenseekreises über ein variabel gestaltetes Pachtpreismodell im Rahmen einer gewerblichen Sammlung. Eine haushaltsnahe Sammlung über Blaue Tonnen wird von gewerblichen Sammlern im Landkreis ergänzend angeboten, diese ist nicht flächendeckend. Somit wird das gesamte Altpapier im Bodenseekreis durch gewerbliche Sammlung erfasst. Vereinssammlungen ergänzen das gewerbliche Erfassungssystem.

Hieraus ergeben sich rechtliche Aspekte, die es zu prüfen gilt: plant der Bodenseekreis die Einführung eines kommunalen Sammelsystems für Altpapier, ist die Untersagung der gewerblichen Sammlung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der gemeinnützigen Sammlungen durch Vereine gemäß KrWG zu prüfen; hält der Bodenseekreis an einer Erfassung über Depotcontainer fest und führt diese nicht selbst durch, ist diese Leistung im Rahmen eines Ausschreibungserfahrens zu vergeben.

#### **3.1 Untersagung gewerblicher Sammlungen**

Im Falle der Entscheidung für die Durchführung einer kommunalen Sammlung des Altpapiers im Bodenseekreis, muss der Bodenseekreis im Rahmen des Anzeigeverfahrens (§ 18 KrWG) die Möglichkeiten einer Untersagung der gewerblichen Sammlungen gemäß § 17 KrWG prüfen.

Hierzu haben das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, der Landkreistag Baden-Württemberg sowie der Städtetag Baden-Württemberg eine Vollzugshilfe (Entwurf) zu den §§ 17 und 18 KrWG herausgegeben. Die Vorgehensweise von TIM CONSULT bei der rechtlichen Prüfung der §§ 17 und 18 steht im Einklang mit den Vorschlägen dieser Vollzugshilfe.

Die derzeit im Bodenseekreis bestehenden gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen von Altpapier durch Vereine sind innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des KrWG am 1. Juni 2012 unter Vorlage entsprechender Nachweise bei der zuständigen Behörde gemäß § 18 KrWG anzuzeigen (bei einer neuen Sammlung hat der gewerbliche/gemeinnützige Sammler dies bis spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Aufnahme der geplanten Sammlung anzuzeigen).

Nach Prüfung der eingegangenen Anzeige fordert die zuständige Behörde den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Stellungnahme auf. Die zuständige Behörde ist die untere Abfallrechtsbehörde, die beim Landratsamt angesiedelt ist. Die Stellungnahme hat binnen zwei Monaten zu erfolgen. Bei Nichtabgabe bis zum Ablauf der Frist wird angenommen, dass keine Äußerung gewollt ist.

Auf der Basis der von den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlern eingereichten Unterlagen und der Stellungnahmen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (Abfallwirtschaftsamt) prüft die zuständige Behörde, ob die gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen zulässig sind.

Nachfolgende Abbildung zeigt den Ablauf des Anzeigeverfahrens im Überblick.



Abbildung 2: Ablauf des Anzeigeverfahrens

Die Zulässigkeit einer gewerblichen und gemeinnützigen Sammlung bestimmt sich nach § 17 KrWG. Danach müssen die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden und der gewerblichen Sammlung dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Hier wird der Schutz der gemeinnützigen Sammlungen deutlich, für die es unerheblich ist, ob ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.

Ob überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung im Bodenseekreis entgegenstehen, hängt wiederum davon ab, ob die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefährdet wird. Auch diese Gefährdung der Funktionsfähigkeit wird näher bestimmt. Diese ist anzunehmen, wenn die Erfüllung bestehender Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird.

Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung

- Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,
- die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder
- die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

Des Weiteren besteht eine Rückausnahme zu den beiden erstgenannten Punkten. Diese gelten nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung.

Die zuständige Behörde kann die gewerbliche und gemeinnützige Sammlung untersagen, wenn die Zuverlässigkeitsprüfung ergibt, dass eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht nachgewiesen werden kann. Sie kann nur die gewerbliche Sammlung – die gemeinnützige Sammlung ist hiervor geschützt – untersagen, wenn die Prüfung negativ ausfällt oder die Voraussetzung für eine gewerbliche Sammlung nach § 17 KrWG



nicht erfüllt ist. Falls keine Untersagung der gewerblichen Sammlung stattfindet, kann diese von Bedingungen abhängig gemacht, befristet und mit Auflagen versehen werden. Des Weiteren kann bestimmt werden, dass die gewerbliche Sammlung mindestens für einen bestimmten Zeitraum vorzunehmen ist.

Für schon bestehende gewerbliche Sammlungen ist bei dem Verfahren der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes zu beachten.

Eine Bewertung der sich für den Bodenseekreis ergebenden Möglichkeiten der Abwehr gewerblicher Sammlungen wird von TIM CONSULT bei dem Vergleich der einzelnen Handlungsoptionen vorgenommen.

### **3.2 Zulassung gemeinnütziger Sammlungen durch Vereine**

Gemäß § 3 Abs. 17 KrWG kann eine gemeinnützige Sammlung durchgeführt werden, wenn

- die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden,
- es sich um eine gemäß § 15 Körperschaftssteuergesetz steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse handelt,
- deren erwirtschaftete Mittel zur Verwirklichung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke gemäß Abgabenordnung eingesetzt werden.

Dies trifft auch dann zu, wenn die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse einen gewerblichen Sammler mit der Sammlung beauftragt. Allerdings muss der gewerbliche Sammler den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten und eines angemessenen Gewinns vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse auskehren.

Nach Einschätzung von TIM CONSULT können die bisherigen Vereinssammlungen im Bodenseekreis fortgesetzt werden, wenn die gemeinnützigen Organisationen im Rahmen des Anzeigeverfahrens die Nachweise zu den genannten rechtlichen Voraussetzungen beibringen.

### **3.3 Weiterführung der Depotcontainersammlung**

Die einfache Verlängerung des bestehenden Vertrags mit der Stark GmbH über die Verpachtung der Standplätze zur Fortführung des bestehenden Sammelsystems (vgl. Option 0 in Kapitel 4.1.1) ist nicht möglich, da es sich um eine unzulässige Auftragsvergabe ohne Herstellung von Wettbewerb unter Umgehung des Vergaberechts handeln würde.

Die Anforderungen an das Aufstellen von Sammelcontainern für Wertstoffe (z. B. Altpapier und Alttextilien) auf kommunalen Grundstücken haben sich vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung verschärft. Das Verwaltungsgericht Hannover hatte im August 2011 einen Fall zu entscheiden, bei dem die Vergabe für die Erfassung von Alttextilien mittels Containern ohne ausreichendes Herstellen von Wettbewerb vergeben wurde (VG Hannover, Urteil vom 9. August 2011). Das Gericht hat deutlich gemacht, dass die Interessenten Anspruch auf die Einhaltung eines fairen Verfahrens haben. Dies beinhaltet, dass die Behörde Auswahlkriterien aufstellen und den Bewerbern so rechtzeitig bekanntgeben muss, dass diese sich darauf einstellen können.

Zur Herstellung von Wettbewerb hat der Bodenseekreis grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Vergabe einer Dienstleistungskonzession unter Verzicht auf ein förmliches Vergabeverfahren nach VOL/A
- Durchführung einer europaweiten Ausschreibung gemäß Vergaberecht (VOL/A)

Die Vergabe der Depotcontainersammlung im Wettbewerb ist unter der Option 1a (Konzession) und Option 1b (Ausschreibung) abgebildet.

### **3.4 Einbeziehung von Verkaufsverpackungen gemäß Verpackungsverordnung**

Als Teil des untergesetzlichen Regelwerks zum Kreislaufwirtschaftsgesetz regelt die Verpackungsverordnung u. a. die Rücknahme von Verkaufsverpackungen. Die Hersteller und Vertrieber von Gütern in Verpackungen, die durch private Endverbraucher erworben werden, werden darin verpflichtet, sich an Rücknahmesystemen für die in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen zu beteiligen. Dies trifft auch auf die Verkaufsverpackungen aus Papier (im Wesentlichen Kartonagen) zu. Die Hersteller und Vertrieber beteiligen sich hierbei über Lizenzzahlungen an den Rücknahmesystemen für Verkaufsverpackungen. Die Rücknahmesysteme werden von eigenständigen Privatunternehmen bzw. von Tochtergesellschaften privater Entsorgungsunternehmen betrieben (kurz: Systembetreiber). Zurzeit gibt es in Deutschland neun zugelassene Systembetreiber.

Für die Rücknahme von Verkaufsverpackungen aus Papier nutzen die Systembetreiber in der Regel die von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern betriebenen Sammelsysteme oder gewerblichen Sammelsysteme gegen Entgelt mit. Im Fall der Einführung eines eigenen kommunalen Sammelsystems im Bodenseekreis würde dies voraussichtlich ebenfalls durch die Systembetreiber mitgenutzt werden. Durch die Mitbenutzung des kommunalen Sammelsystems enthält das gesammelte Altpapier einen Verpackungsanteil, der den Systembetreibern gehört und der nicht durch den Bodenseekreis selbst vermarktet werden kann (siehe Kapitel 5.1.2).

## **4 Handlungsoptionen des Bodenseekreises**

Nachfolgend werden zuerst die Handlungsoptionen beschrieben, die für die neue Papierkonzeption untersucht werden sollen. Im Anschluss erfolgt eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der einzelnen Optionen in Form einer Pro-/Contra-Bilanz bzw. Argumentenbilanz.

### **4.1 Beschreibung der Handlungsoptionen**

Für die Altpapierfassung bieten sich folgende Handlungsoptionen an, deren Unterschiede zur heutigen Sammlung (Option 0) dargestellt werden:

#### **4.1.1 Option 0: Gewerbliche Sammlung mittels Depotcontainer (IST-Zustand)**

Der IST-Zustand ist durch ein ausschließlich gewerbliches Sammelsystem mittels Depotcontainern, Blauen Tonnen sowie der Annahmestellen an den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren gekennzeichnet mit

- 26 Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit 104 Behältern (5-40 cbm)
- 225 Containerstandorte mit 600 Behältern (3,3 cbm)
- Gewerbliche Blaue Tonne (35.000 Behälter, Tendenz steigend)

Zur Fortsetzung dieses Systems wäre eine Verlängerung des aktuell bestehenden Pachtvertrags über die Depotcontainerstandorte zwischen dem Bodenseekreis und der Stark GmbH notwendig. Da diese Verlängerung des Pachtvertrags mit der Stark GmbH ohne Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens unzulässig ist (vgl. Kapitel 3.3), kann der IST-Zustand nicht fortgeführt werden.

#### **4.1.2 Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer**

Diese Handlungsoption stellt eine Fortsetzung des bisherigen Sammelsystems mittels Depotcontainer sowie der Annahmestellen an den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren dar. Die organisatorische Verantwortung liegt allerdings in den Händen des Bodenseekreises, der den Auftrag zur Sammlung an private Entsorgungsunternehmen im Rahmen eines Vergabeverfahrens im Wettbewerb vergibt (vgl. Kapitel 6.1).

Hierbei werden zwei Varianten unterschieden, die Vergabe einer Dienstleistungskonzession an ein privates Entsorgungsunternehmen (Option 1a) sowie die Vergabe der Leistungen im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens gemäß VOL/A (Option 1b).

Bei beiden Varianten wird eine haushaltsnahe gewerbliche Sammlung mittels Blauer Tonne weiterhin geduldet.

##### Option 1a: Dienstleistungskonzession

Kommunale Sammlung auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und Containerstandorten, gewerbliche Sammlung Blaue Tonne mit

- 26 Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit 150 Behältern (5 cbm)
- 225 Containerstandorte mit 600 Behältern (3,3 cbm)

- Gewerbliche Blaue Tonne (35.000 Behälter, Tendenz steigend)

Die Option 1a kommt der bisherigen Lösung am nächsten.

Merkmale dieser Option sind:

- Kommunale Sammlung des Bodenseekreises mittels Depotcontainer auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und Containerstandorten
- Vergabe einer Dienstleistungskonzession über die Depotcontainersammlung
- Der Bodenseekreis erhält Einnahmen für die Verpachtung der Depotcontainerstandorte. Die Einnahmen aus der Verpachtung können je nach Marktlage geringer als der mögliche Überschuss (Erlöse abzüglich der Sammelkosten) bei einer eigenen Vermarktung des Altpapiers durch den Bodenseekreis sein (vgl. Kapitel 5.5.1). Es entstehen keine Kosten für den Betrieb des Sammelsystems.
- Gewerbliche Sammlung mittels Blauer Tonne
- Altpapierfassung durch Vereinssammlungen

Nach KrWG ist bei dieser Option eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung mittels Blauer Tonne schwer möglich, da das Holsystem als leistungsfähiger als das kommunale Bringsystem zu bewerten ist.

#### Option 1b: Ausschreibung gemäß VOL/A

Kommunale Sammlung auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und Containerstandorten, gewerbliche Sammlung Blaue Tonne mit

- 26 Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit 150 Behältern (5 cbm)
- 225 Containerstandorte mit 600 Behältern (3,3 cbm)
- Gewerbliche Blaue Tonne (35.000 Behälter, Tendenz steigend)

Merkmale dieser Option sind:

- Kommunale Sammlung des Bodenseekreises mittels Depotcontainer auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und Containerstandorten
- Ausschreibung der Depotcontainersammlung im Wettbewerb nach VOL/A
- Der Bodenseekreis trägt die Kosten der Sammlung und erhält die gesamten Erlöse aus der Vermarktung des Altpapiers aus den Depotcontainern
- Gewerbliche Sammlung mittels Blauer Tonne
- Altpapierfassung durch Vereinssammlungen

Nach KrWG ist bei dieser Option eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung schwer möglich, da das Holsystem als leistungsfähiger als das kommunale Bringsystem zu bewerten ist.

#### 4.1.3 Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)

Die Handlungsoption 2 untersucht eine kommunale Erfassung des Altpapiers im Bodenseekreis. Diese erfolgt in einem Mischsystem aus Bringsystem zu den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und zu den Containerstellplätzen sowie einem Holsystem über Blaue Tonnen. Die Blaue Tonne wird hierbei in zwei Größen angeboten: mit einem Volumen von 240 und 1.100 Litern. Der Einsatz von anderen Behältergrößen ist bei Bedarf möglich.

Dabei wird ebenfalls untersucht, wie sich eine Verlagerung der Erfassung vom Bringsystem durch Reduzierung der Depotcontainerstandorte hin zum Holsystem durch Erhöhung der Blauen Tonnen auswirkt. Hierfür sieht die Untersuchung der Option 2 drei Varianten mit unterschiedlicher Anzahl an Standplätzen und Depotcontainern sowie Blauen Tonnen vor (siehe Tabelle).

Kommunale Sammlung im Mischsystem mit

- 26 Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit 150 Behältern (5 cbm)
- Reduzierung Containerstandorte (3,3 cbm)
- Erhöhung Blaue Tonnen (240l, 1.100 l, andere Größen bei Bedarf möglich)

Merkmale dieser Option sind:

- Kommunale Sammlung des Bodenseekreises auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und mittels Depotcontainer an Containerstandorten sowie über kommunale Blaue Tonne
- Depotcontainersystem mit reduziertem Angebot an Standorten
- Freiwillige Nutzung der Blauen Tonne
- Ausschreibung des öffentlichen Auftrags im Wettbewerb nach VOL/A
- Der Bodenseekreis trägt die Kosten der Sammlung und erhält die gesamten Erlöse aus der Vermarktung des Altpapiers
- Altpapierfassung durch Vereinssammlungen

Nach KrWG ist bei dieser Option eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung möglich, da das Holsystem des gewerblichen Anbieters nicht als wesentlich leistungsfähiger als das kommunale Holsystem zu bewerten ist.

Bei der Reduzierung der Containerstandorte, bei gleichzeitiger Erhöhung der Anzahl Blauer Tonnen, wird von folgenden Varianten ausgegangen:

Sammelsystem	Option 2a	Option 2b	Option 2c
Depotcontainer Standorte	200	150	100
Blaue Tonne: 240 l	40.000	50.000	60.000
Blaue Tonne: 1.100 l	770	1.000	1.150

#### **4.1.4 Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne**

Bei der Handlungsoption 3 wird der Wegfall des Bringsystems zu den Depotcontainerstandorten zugunsten eines einheitlichen Holsystems untersucht. Allen Bürgerinnen und Bürgern im Bodenseekreis wird eine Blaue Tonne verpflichtend zur Verfügung gestellt. Im Bringsystem bleiben die Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit ihren Behältern erhalten, die überwiegend für Übermengen und Kartonagen vorgesehen sind.

Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne mit

- 26 Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren mit 150 Behältern (5 cbm)
- Flächendeckende Blaue Tonnen (240l, 1.100 l, andere Größen bei Bedarf möglich)

Merkmale dieser Option sind:

- Kommunale Sammlung des Bodenseekreises auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und über kommunale Blaue Tonne
- Flächendeckende Einführung der kommunalen Blauen Tonne
- Anschluss- und Benutzungszwang mit begründeten Befreiungsmöglichkeiten (z.B. gemeinsame Nutzung / Abfallgemeinschaften, Sammelplätze für Altstadtbereiche)
- Ausschreibung des öffentlichen Auftrags im Wettbewerb nach VOL/A
- Der Bodenseekreis trägt die Kosten der Sammlung und erhält die gesamten Erlöse aus der Vermarktung des Altpapiers
- Altpapierfassung durch Vereinssammlungen

Nach KrWG ist bei dieser Option nach sorgfältiger Stellungnahme und umfänglicher Beschreibung der Gründe nach Einschätzung von TIM CONSULT eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung durch die zuständige Behörde möglich. Im Mittelpunkt der Bewertung wird darauf abzustellen sein, dass das Holsystem des gewerblichen Anbieters nicht als wesentlich leistungsfähiger zu bewerten ist als das kommunale Holsystem.

## **4.2 Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen**

Nachfolgend werden die Vorteile und Nachteile der einzelnen Optionen gegenübergestellt. Hierbei sind auch qualitative Merkmale zu berücksichtigen, die nicht oder nur unzureichend in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt werden können.

### **4.2.1 Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer**

#### Option 1a: Dienstleistungskonzession

Die Durchführung einer kommunalen Sammlung auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und den Containerstandorten bei gleichzeitiger Beibehaltung der gewerblichen Sammlung mittels Blauer Tonne würde weiterhin erhebliche Nachteile für den Bodenseekreis bedeuten. Die Umsetzung sieht die Vergabe der Depotcontainersammlung im Rahmen einer Dienstleistungskonzession vor.

Die wichtigsten Nachteile ergeben sich aus dem fehlenden Zugriff des Bodenseekreises auf den Stoffstrom Altpapier. So würde auch weiterhin nur eine teilweise Erlösbeteiligung über den Pachtvertrag möglich sein. Dies kann in Zeiten fallender Altpapierpreise als Vorteil gesehen werden, mittel- bis langfristig ist aufgrund der weltweiten Nachfrage, insbesondere in Asien sowie den Entwicklungsländern, mit weiter steigenden Preisen zu rechnen (vgl. Kapitel 5.4.1).

Weitere Nachteile dieser Option liegen im weiterhin hohen Anteil der Fehlwürfe des Altpapiers im Restabfall. Die Beibehaltung des bestehenden Sammelkonzepts überwiegend im Bringsystem lässt keine signifikante Steigerung der Sammelmengen erwarten.

Zusätzlich geben die Gemeinden immer mehr Standorte wegen der Verschmutzung der Standorte durch wilden Müll auf, da die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Depotcontainersammlung aufgrund der systembedingten Verschmutzung sinkt.

Des Weiteren ist der Bodenseekreis von der Sammelwilligkeit des gewerblichen Sammlers (Blaue Tonnen) abhängig, der seinen Betrieb jederzeit einstellen kann. Falls der gewerbliche Sammler den Sammelbetrieb einstellt, ist der Bodenseekreis gemäß KrWG gezwungen, ein eigenes flächendeckendes Sammelsystem für Altpapier anzubieten. Dies könnte insbesondere dann passieren, wenn der Altpapierpreis niedrig ist und die Sammlung für den gewerblichen Sammler unwirtschaftlich wird. Der Bodenseekreis müsste in dieser Situation ein eigenes flächendeckendes Sammelsystem kostenintensiv aufbauen und würde bei der Vermarktung nur unwirtschaftliche Konditionen erzielen.

Ein weiterer Nachteil ist, dass es sich bei der Vergabe einer Dienstleistungskonzession für die Altpapiersammlung um kein erprobtes Verfahren handelt. TIM CONSULT ist kein Fall bekannt, in dem die Vergabe einer Dienstleistungskonzession für die Altpapiersammlung genutzt wurde. Im Vergleich zu einem Ausschreibungsverfahren nach VOL/A ist auch nachteilig, dass die vertraglichen Vorgaben an den Dienstleister (z. B. Leerungsrhythmus) aufgrund der Natur einer Dienstleistungskonzession nicht so eng gefasst werden können.

Diesen Nachteilen stehen die als gering zu bewertenden Vorteile eines etablierten Systems, an das sich die Bürgerinnen und Bürger im Bodenseekreis gewöhnt haben sowie ein geringer administrativer Aufwand für die Papierentsorgung gegenüber.

Der Vorteil des fehlenden Risikos bei schwankenden Erlösen für das Altpapier kann nur individuell im Kontext einer Risikobewertung und der Risikobereitschaft der Entscheidungsträger im Bodenseekreis beurteilt werden.

Die angestrebte Vereinssammlung des Altpapiers kann bei dieser Option als gemeinnützige Sammlung aufrechterhalten und in das Konzept integriert werden.

Die gemäß § 18 KrWG anzuzeigende haushaltsnahe gewerbliche Sammlung mittels Blauer Tonne wird vom Bodenseekreis bei dieser Option genehmigt werden, da er den Bürgerinnen und Bürgern im Landkreis weiterhin den Komfort des Holsystems bieten möchte.

Nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Vor- und Nachteile der Option 1a im Überblick.

<b>PRO</b>	<b>CONTRA</b>
Komfortabel für Bürger	Fehlwurfanteil im Restabfall
Geringer Verwaltungsaufwand für Landkreis	Standortverschmutzung weiterhin vorhanden
	Geringe Erlösbeteiligung
	Keine Kontrolle über Mengen
	Kein einheitlicher Abfuhrkalender, mehrere Dienstleister pro Gemeinde (Blaue Tonne)
	Niedrige Sammelmenge pro Kopf
	Gewerbliche Sammler können jederzeit Sammlung einstellen, Bodenseekreis muss Sammlung mit ggf. schlechtem Ausschreibungsergebnis durchführen
	Wenig Transportgewicht pro Sammelfahrt (Depotcontainer)
	Unterschiedliche Ansprechpartner für Bürger

#### Option 1b: Ausschreibung gemäß VOL/A

Die Durchführung einer kommunalen Sammlung auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren und den Containerstandorten bei gleichzeitiger Beibehaltung der gewerblichen Sammlung mittels Blauer Tonne würde auch bei Option 1b erhebliche Nachteile für den Bodenseekreis schaffen. Option 1b unterscheidet sich durch Option 1a in der Umsetzung, die die Ausschreibung der Depotcontainersammlung nach Vergaberecht (VOL/A) vorsieht.

Durch die Einführung der kommunalen Sammlung mittels einer Ausschreibung verfügt der Landkreis auch über die Möglichkeit, Leerungen außerhalb des Abfuhrhythmus zu bestimmen, so dass von einer geringeren Verschmutzung der Standplätze wegen Überfüllung der Container als bei Option 1a auszugehen ist. Gleichzeitig erhält der Bodenseekreis detaillierte Informationen über die gesammelten Mengen.



Nachteile dieser Option liegen im weiterhin hohen Anteil der Fehlwürfe des Altpapiers im Restabfall. Die Beibehaltung des bestehenden Sammelkonzepts überwiegend im Bringssystem lässt keine signifikante Steigerung der Sammelmengen erwarten.

Weitere Nachteile (Aufgabe von Standorten durch die Gemeinden, Abhängigkeit von der Sammelwilligkeit des gewerblichen Sammlers) bestehen analog zu Option 1a.

Die angestrebte Vereinssammlung des Altpapiers kann bei dieser Option als gemeinnützige Sammlung aufrechterhalten und in das Konzept integriert werden.

Die gemäß § 18 KrWG anzuzeigende haushaltsnahe gewerbliche Sammlung mittels Blauer Tonne wird vom Bodenseekreis bei dieser Option genehmigt werden, da er den Bürgerinnen und Bürgern im Landkreis weiterhin den Komfort des Holsystems bieten möchte.

Weitere Vor- und Nachteile der Option 1b sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

PRO	CONTRA
Komfortabel für Bürger	Fehlwurfanteil im Restabfall
Erlöse aus Depotcontainersammlung an Landkreis	Standortverschmutzung weiterhin vorhanden
Mengenkontrolle (Depotcontainer)	Kein einheitlicher Abfuhrkalender, mehrere Dienstleister pro Gemeinde (Blaue Tonne)
Verschmutzung geringer	Niedrige Sammelmenge pro Kopf
Kontrolle der Leerungshäufigkeit	Gewerbliche Sammler können jederzeit Sammlung einstellen, Bodenseekreis muss Sammlung mit ggf. schlechtem Ausschreibungsergebnis durchführen
	Wenig Transportgewicht pro Sammelfahrt (Depotcontainer)
	Unterschiedliche Ansprechpartner für Bürger

#### 4.2.2 Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)

Die Option 2 sieht eine vollständige Kommunalisierung der Altpapiersammlung im Bring- und Holsystem vor. Wesentliches Merkmal dieser Handlungsoption ist die freiwillige Nutzung der Blauen Tonne durch die Bürgerinnen und Bürger im Bodenseekreis.

Zur Umsetzung dieser Option ist eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung mittels Blauer Tonne gemäß § 17 KrWG erforderlich. Diese erfolgt aufgrund der öffentlichen Interessen des Bodenseekreises bei einer eigenen leistungsfähigen Sammlung. Das bestehende Holsystem des gewerblichen Anbieters ist nach Einschätzung von TIM CONSULT als nicht wesentlich leistungsfähiger als das kommunale Holsystem zu bewerten.

Selbst im Fall einer berechtigten Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung besteht das Risiko, dass die gewerblichen Dienstleister versuchen werden, mit

rechtlichen Mitteln gegen die Untersagung vorzugehen. Rechtliche Angriffspunkte sind hierbei die Untersagung selbst und die Ausschreibung zur Vergabe des kommunalen Sammelauftrags im Rahmen eines öffentlichen Auftrags. Die rechtliche Auseinandersetzung kann ggf. zu einer Verzögerung der Einführung des kommunalen Systems führen.

Wesentlicher Vorteil dieser Option ist der Zugriff des Bodenseekreises auf die gesamte Sammelmenge und dadurch auf die gesamten Erlöse des Altpapiers.

TIM CONSULT untersucht bei dieser Option unterschiedliche Varianten der Ausprägung von Bring- und Holsystem. Durch eine Reduzierung der Depotcontainerstandorte soll eine Steigerung der Anzahl Blauer Tonnen im Holsystem erreicht werden. Der damit verbundene Anstieg des Komfortgrades lässt aus Erfahrungen anderer Landkreise eine Steigerung der Sammelmengen und damit eine Reduzierung der Fehlwürfe von Altpapier im Restabfall erwarten.

Die verbleibenden Vor- und Nachteile dieser Option entsprechen den vorherigen Lösungen und sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

PRO	CONTRA
Gesamte Erlöse an Landkreis	Fehlwurfanteil im Restabfall
Mengenkontrolle	Standortverschmutzung (Depotcontainer)
Höhere Sammelmenge als reines Depotcontainersystem	Wenig Transportgewicht pro Sammelfahrt (Depotcontainer)
Komfortabel für Bürger	Verwaltungsaufwand
Ein Ansprechpartner für Bürger	
Einheitlicher Abfuhrkalender/ -bezirke, nur ein Dienstleister pro Gemeinde	
Kontrolle der Leerungshäufigkeit	
Fehlwurfanteil im Restabfall geringer	

#### 4.2.3 Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne

Auch die Option 3 sieht eine Kommunalisierung der Altpapiersammlung vor, die jedoch ausschließlich im Holsystem über Blaue Tonnen angeboten wird. Dabei erfolgt die Bereitstellung der Blauen Tonne im Rahmen eines Anschluss- und Benutzungszwangs, im Gegensatz zur Freiwilligkeit des Holsystems bei den vorangegangenen Optionen. Die Verpflichtung zur Nutzung der Blauen Tonne kann in begründeten Fällen aufgehoben werden und bspw. durch eine Form der gemeinschaftlichen Nutzung von Behältern (je nach Siedlungsdichte) ersetzt werden.

Das Bringsystem bleibt auf den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren erhalten, erfahrungsgemäß werden dort Übermengen und Kartonagen angeliefert. Die haushaltsnahe Bereitstellung einer Erfassungsmöglichkeit von Altpapier führt dazu, dass die Wertstoffhöfe/Entsorgungszentren entlastet werden sowie unnötige Anfahrten zu den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren vermieden werden. Hieraus ergibt sich auch ein positiver ökologischer Effekt, dessen Quantifizierung jedoch nicht Bestandteil dieses Projekts ist.

Die Altpapierfassung durch Vereinssammlungen kann als gemeinnützige Sammlung in die Neukonzeption der Altpapierfassung des Bodenseekreises einbezogen werden.

Vorteile dieser Option für den Bodenseekreis liegen vor allem in einer maximalen Abschöpfung der Altpapiermengen. Die Erfahrungen anderer Landkreise zeigen, dass mit der Verpflichtung, trotz möglicher Ausnahmen, ein hoher Anschlussgrad erreicht werden kann. Für die Untersuchung wird von einem Anschlussgrad von 95 % ausgegangen.

Der Nachteil einer möglicherweise fehlenden Akzeptanz bei einem Teil der Bürgerinnen und Bürger für einen weiteren Behälter, wird aufgrund der heute schon vorhandenen Behälter und den damit verbundenen positiven Erfahrungen nicht sehr hoch eingeschätzt. Hier kann im Rahmen der Umsetzung durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit entgegengewirkt werden, insbesondere mit dem Hinweis, dass die Erlöse den Bürgern über den Gebührenhaushalt zugutekommen werden.

Zur Umsetzung dieser Option ist ebenfalls eine Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung mittels Blauer Tonne gemäß § 17 KrWG erforderlich. Diese erfolgt aufgrund der öffentlichen Interessen des Bodenseekreises bei einer eigenen leistungsfähigen Sammlung. Das bestehende Holsystem des gewerblichen Anbieters ist nach Einschätzung von TIM CONSULT als nicht wesentlich leistungsfähiger als das kommunale Holsystem zu bewerten.

Selbst im Fall einer berechtigten Untersagung der haushaltsnahen gewerblichen Sammlung besteht allerdings das Risiko, dass die gewerblichen Dienstleister versuchen werden, mit rechtlichen Mitteln gegen die Untersagung vorzugehen. Rechtliche Angriffspunkte sind hierbei die Untersagung selbst und die Ausschreibung zur Vergabe des kommunalen Sammelauftrags im Rahmen eines öffentlichen Auftrags. Die rechtliche Auseinandersetzung kann ggf. zu einer Verzögerung der Einführung des kommunalen Systems führen.

Ein erhöhter Verwaltungsaufwand entsteht durch das Management des Dienstleisters, wobei bereits bisher viele Anfragen der Bürgerinnen und Bürger zur Abfuhr der Blauen Tonne beim Landkreis eingehen.

Insbesondere die Vorteile dieser Option zeigt nachfolgende Tabelle.

PRO	CONTRA
Gesamte Erlöse an Landkreis	Akzeptanz durch Bürger (zusätzliche Tonne)
Mengenkontrolle	Verwaltungsaufwand
Höchste Sammelmenge pro Kopf	
Komfortabel für Bürger	
Ein Ansprechpartner für Bürger	
Einheitlicher Abfuhrkalender/ -bezirke, nur ein Dienstleister pro Gemeinde	
Kontrolle der Leerungshäufigkeit	
Fehlwurfanteil im Restabfall geringer	
Verschmutzung geringer (Depotcontainerstandorte)	
Geringere Anlieferfrequenz auf Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren mit positivem ökologischen Effekt	

## 5 Vergleich der Handlungsoptionen

### 5.1 Altpapieraufkommen je Handlungsoption

#### 5.1.1 Gesamtaufkommen

Für die einzelnen Handlungsoptionen wurde eine Hochrechnung der jeweiligen Sammelmenge pro Jahr durchgeführt. Die Basis für die Hochrechnung sind Sammelmengen pro Einwohner und Jahr des Bodenseekreises aus den vergangenen Jahren sowie Erfahrungswerte aus Gebietskörperschaften mit vergleichbarer Siedlungsstruktur und vergleichbarem Sammelsystem. Untersuchungen haben gezeigt, dass bei einer optimalen Getrenntsammlung von Altpapier bis zu 100 kg/EW\*Jahr erreicht werden können. Aufgrund von Fehlwürfen ist dieses Potential jedoch nicht vollständig abschöpfbar.

Die folgende Abbildung zeigt die Hochrechnung für das jährliche Altpapieraufkommen je Handlungsoption.

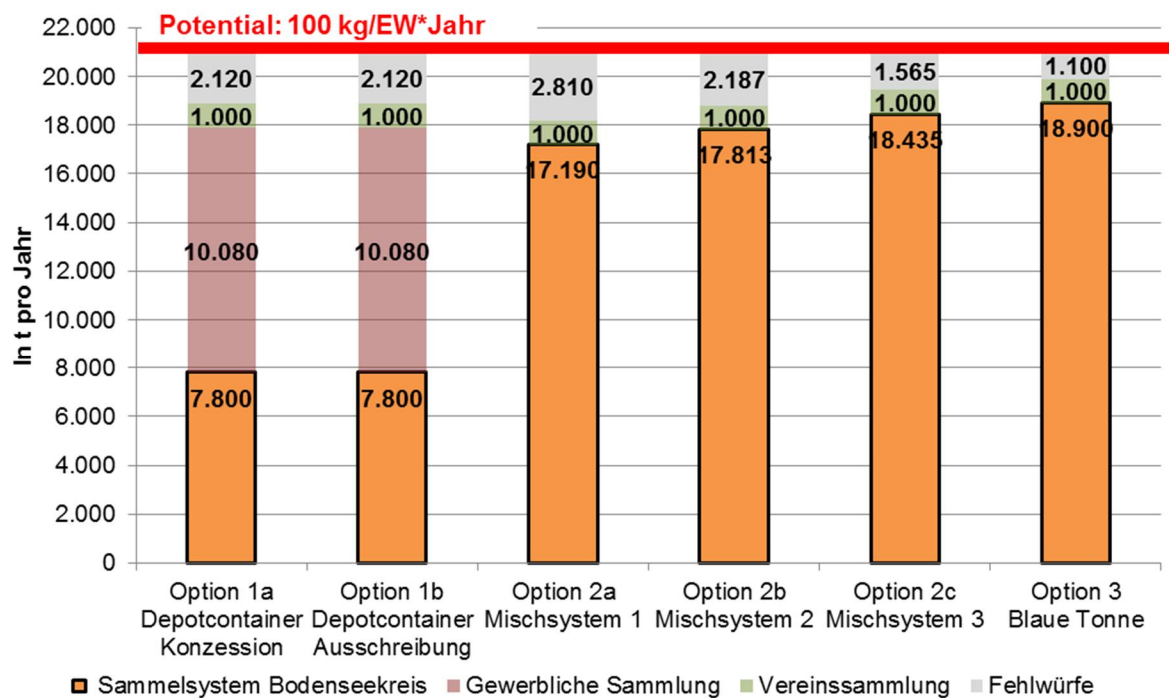


Abbildung 3: Gesamtaufkommen Altpapier je Handlungsoption

Für die Optionen 1a und 1b ist davon ausgegangen worden, dass weiterhin 37 kg/EW\*Jahr mittels Depotcontainer eingesammelt werden können. Die Differenz zum möglichen Potential ergibt sich aus den Fehlwürfen sowie den bestehenden weiteren Sammelsystemen, auf deren Mengen der Bodenseekreis keinen Zugriff hat und an deren Erlösen er nicht beteiligt ist: gewerbliche Sammlungen im Holsystem mittels Blauer Tonne sowie Vereinssammlungen.

Für die Berechnung der Optionen 2 und 3 wird davon ausgegangen, dass bei der Sammlung im Depotcontainersystem 70 kg pro Jahr und angeschlossenem Einwohner erzielt werden können. Bei der Sammlung mittels Blauer Tonne wird von 90 kg pro Jahr und angeschlossenem Einwohner ausgegangen. Die Option 3 „Blaue Tonne“ weist daher die höchste Sammelmenge absolut und pro Kopf auf. Die Differenz zum möglichen Potential ergibt sich ebenfalls aus den Fehlwürfen sowie den parallel möglichen Vereinssammlungen.

Die Mengen aus den Wertstoffhöfen/Entsorgungszentren sind in der jeweiligen Schätzung des jährlichen Pro-Kopf-Aufkommens enthalten und werden nicht gesondert ausgewiesen.

### 5.1.2 Anteil des Bodenseekreises am Altpapieraufkommen

Das gesammelte Altpapieraufkommen ist nicht alleiniges Eigentum des Bodenseekreises bzw. der gewerblichen Sammler. Das Altpapier enthält einen Anteil an lizenzierten Verkaufsverpackungen, das den Betreibern der Rücknahmesysteme für Verkaufsverpackungen gehört (siehe Kapitel 3.4). Es wird davon ausgegangen, dass ein Gewichtsanteil von ca. 14 % den Systembetreibern gehört und dieser Anteil durch die Systembetreiber selbst vermarktet wird.

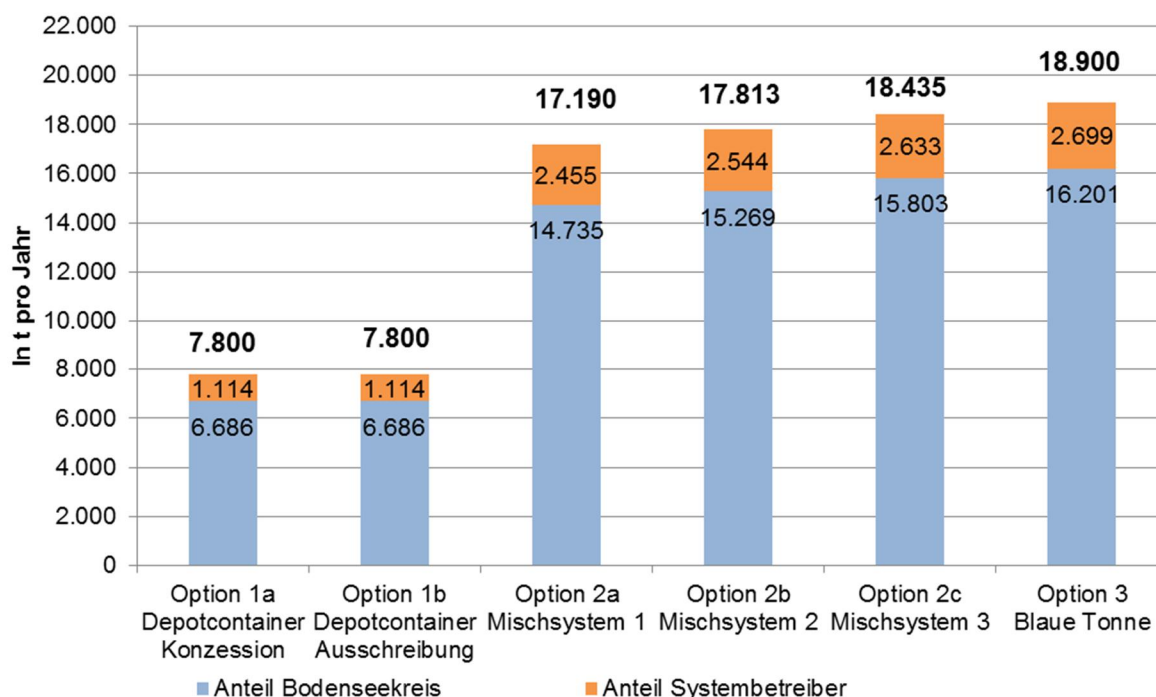


Abbildung 4: Altpapieranteil des Bodenseekreises je Handlungsoption

Aufgrund der Mitbenutzung der Sammelsysteme sind die Systembetreiber allerdings dazu verpflichtet, einen angemessenen Kostenanteil für die Sammlung und den Transport des Altpapiers zu tragen. Der Kostenanteil richtet sich in der Regel nach dem Volumenanteil der Verkaufsverpackungen im gesammelten Altpapier. Der Volumenanteil beträgt ca. 23 %.

### 5.2 Annahmen für den Kostenvergleich

Für den Vergleich der Kosten je Handlungsoption wurden alle Kostenbestandteile herangezogen, die ab der Erfassung des Altpapiers bis hin zur Verbringung des Altpapiers in eine Verwertungsanlage entstehen. Hierzu wurden die Kosten der Optionen 1 bis 3 für folgende Leistungsbereiche ermittelt:

- Behältergestellung
- Sammlung
- Umschlag
- Transport zur Verwertungsanlage

Basis der Berechnung sind die Vollkosten die für eine Neueinrichtung eines Sammelsystems anfallen. Zur Vergleichbarkeit werden die Kosten auf Jahresbasis ermittelt. Für die Berechnung wird eine Nutzungsdauer des jeweiligen Sammelsystems von 8 Jahren unterstellt. Die Nutzungsdauer entspricht der Abschreibungsdauer der Fahrzeuge und der Behälter (Blaue Tonne und Depotcontainer). Des Weiteren entspricht der gewählte Zeithorizont der üblichen Vertragslaufzeit für Sammlungsaufträge in der Abfallwirtschaft, die im Rahmen öffentlicher Ausschreibungsverfahren vergeben werden.

Für die Berechnung der Kosten werden folgende Annahmen getroffen:

- Nur Kostenanteil Bodenseekreis gemäß 77 %-Volumenanteil
- Darstellung ohne Teuerungsrate
- Unterstellung von Tarifentlohnung gemäß dem geltenden Tarifvertrag in der Abfallwirtschaft (Tarifvertrag zwischen BDE und ver.di)
- 6 %-Gewinn bei Ausschreibung und Durchführung der Leistung durch private Unternehmen

Die Annahmen sind konservativ getroffen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Ausschreibung günstigere Ergebnisse erzielt werden.

Des Weiteren wird eine kalkulatorische Abschreibungsdauer der Behälter von 8 Jahren unterstellt. In der Regel liegt die tatsächliche Lebensdauer der Gefäße bei ca. 10 bis 15 Jahren, so dass sich die Kosten für die Behältergestellung bzw. den laufenden Unterhalt der Behälter nach 8 Jahren erheblich verringern.

Da die Standplätze für die Sammlung von Altglas weiterhin vorgehalten und gereinigt werden müssen sowie die Reinigung von den Systembetreibern finanziert wird, wurden die Kosten für die Reinigung der Standplätze nicht in der Kostenermittlung berücksichtigt.

### 5.3 Ergebnis des Kostenvergleichs

Das Ergebnis der Kostenschätzung je Handlungsoption zeigen folgende Abbildungen:

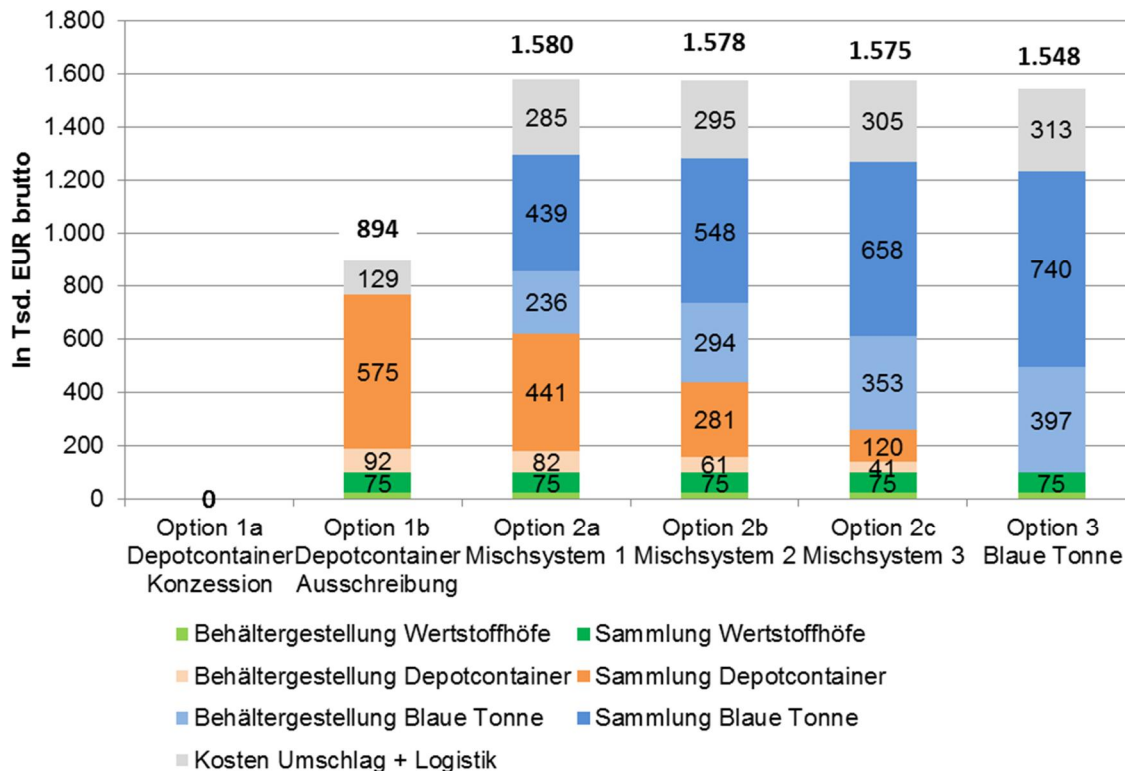


Abbildung 5: Jährliche Kosten je Handlungsoption

Unter Berücksichtigung der hochgerechneten Sammelmenge ergeben sich folgende Kosten:

	Option 1a	Option 1b	Option 2a	Option 2b	Option 2c	Option 3
<b>Gesamtaufkommen in t/Jahr</b>	7.800	7.800	17.190	17.813	18.435	18.900
<b>Anteil Bodenseekreis in t/Jahr</b>	7.080	6.686	14.735	15.269	15.803	16.201
<b>Gesamtkosten in Tsd. EUR/Jahr (brutto)</b>	0	894	1.580	1.578	1.575	1.548
<b>Kosten in EUR/t (brutto)</b>	0	134	107	103	100	96

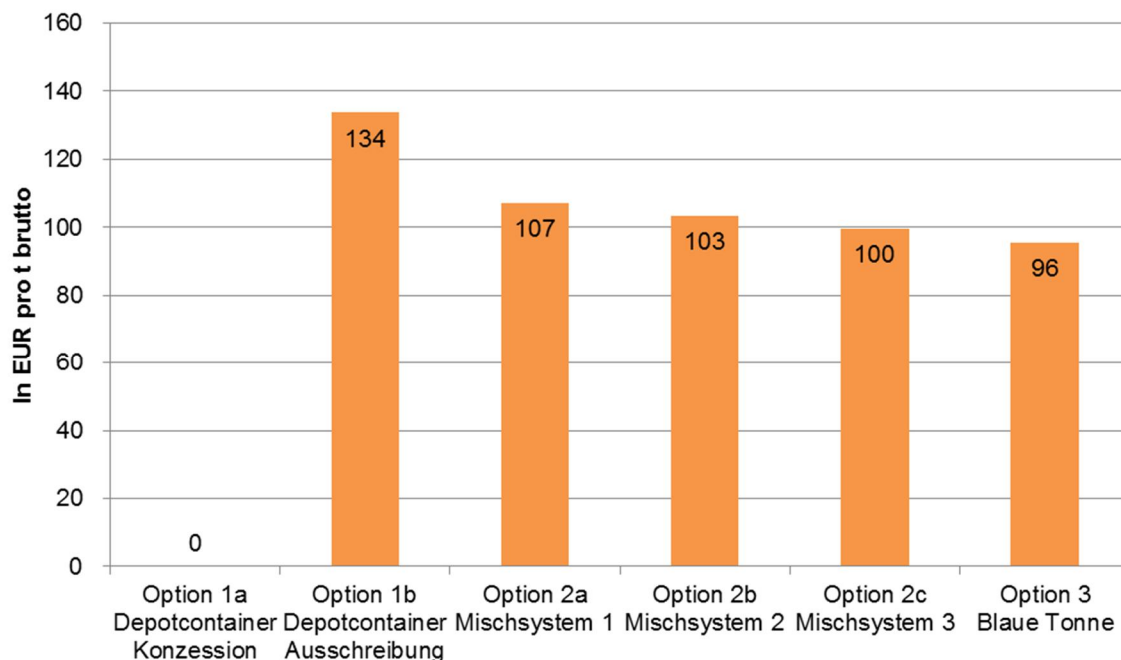


Abbildung 6: Kosten pro gesammelte Tonne Altpapier je Handlungsoption

### 5.3.1 Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer

Im Vergleich der jährlichen Kosten zeigt sich, dass die Optionen 1a und 1b am kostengünstigsten sind. In der Option 1a fallen für den Bodenseekreis keine Kosten an.

Bei Berücksichtigung der Sammelmenge zeigt sich jedoch, dass die Kosten für eine in der Option 1b gesammelte Tonne Altpapier am höchsten sind. Dies ist hauptsächlich durch die geringe Sammelmenge pro Kopf bedingt, die in Option 1a und 1b erreicht wird.

Des Weiteren hat die Sammlung mittels Depotcontainer technisch bedingte Nachteile gegenüber der haushaltsnahen Sammlung mittels Blauer Tonne, die vergleichsweise hohe Sammelkosten pro Tonne Altpapier verursachen. Im Vergleich zu den haushaltsnah bereitgestellten Blauen Tonnen kann das Altpapier durch die Bürgerinnen und Bürger in den bereitgestellten Depotcontainern nur geringfügig verdichtet werden. Falls in einem Depotcontainer nur leichte, aber volumenfüllende Kartonagen eingebracht werden, so kann es sein, dass der Depotcontainer durch nachfolgende Nutzer nicht mehr weiter befüllt werden kann, da eine Nachverdichtung aufgrund der geringen Einbringöffnung an den Containern kaum möglich ist. Des Weiteren verfügen die zur Abholung eingesetzten Fahrzeuge über keine Möglichkeit zur Verdichtung des Altpapiers auf der Ladefläche.

Die Folge der geringen Verdichtung ist, dass aufgrund des geringen Sammelgewichts häufige Behälterleerungen notwendig werden und das maximal zulässige Transportgewicht der Sammelfahrzeuge nicht ausgenutzt werden kann.

### 5.3.2 Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blaue Tonne)

Die Kosten für ein Mischsystem aus Depotcontainern und Blauer Tonne in den Optionen 2a bis 2c fallen im jährlichen Kostenvergleich am höchsten aus. Ursache ist die parallele Bereitstellung von zwei verschiedenen Sammelsystemen. Mit steigendem Anschlussgrad der Blauen Tonne und einer Verminderung der Depotcontainerstandplätze sinken die jährlichen Kosten.



Die Kosten pro Tonne gesammeltes Altpapier liegen beim Mischsystem zwischen den Kosten des reinen Depotcontainersystems der Optionen 1a und 1b sowie der Sammlung von Altpapier mittels flächendeckender Blauer Tonne in Option 3.

### **5.3.3 Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne**

Die geringsten Kosten pro Tonne gesammeltes Altpapier weist die flächendeckende Sammlung von Altpapier mittels Blauer Tonne in Option 3 auf. Ursache ist die im Vergleich höchste Sammelmenge pro Kopf. Durch die flächendeckende Aufstellung der Blauen Tonne kann eine wirtschaftliche Sammlung von Altpapier im Bodenseekreis erreicht werden.

## 5.4 Einnahmen für den Bodenseekreis aus der Vermarktung von Altpapier

### 5.4.1 Markterlöse durch den Verkauf von Altpapier

Die Unterdeckung bzw. der Überschuss je Handlungssystem hängt von den am Markt erzielbaren Erlösen für Altpapier ab. Altpapier ist als (Haupt-)Rohstoff für die Produktion von Neupapier ein weltweit weiterhin gefragtes Handelsgut. Aufgrund seiner Konjunkturabhängigkeit ist der Marktpreis für Altpapier allerdings starken Schwankungen unterworfen.

Aufgrund des fehlenden Börsenhandels von Altpapier und dem Fehlen einer amtlichen Statistik, ist der aktuelle Marktpreis nur schwer bestimmbar. Einen Hinweis auf die Marktlage liefert der zweiwöchentlich veröffentlichte Händlerpreis für Altpapier des Europäischen Wirtschaftsdienstes (EUWID), der auf Marktbefragungen beruht. Aufgrund der Erfahrungen aus den Ergebnissen von öffentlichen Ausschreibungsverfahren geht TIM CONSULT für die Untersuchung von der Annahme aus, dass der erzielbare Marktpreis immer 50 % über dem mittleren Händlerpreis des EUWID liegt.

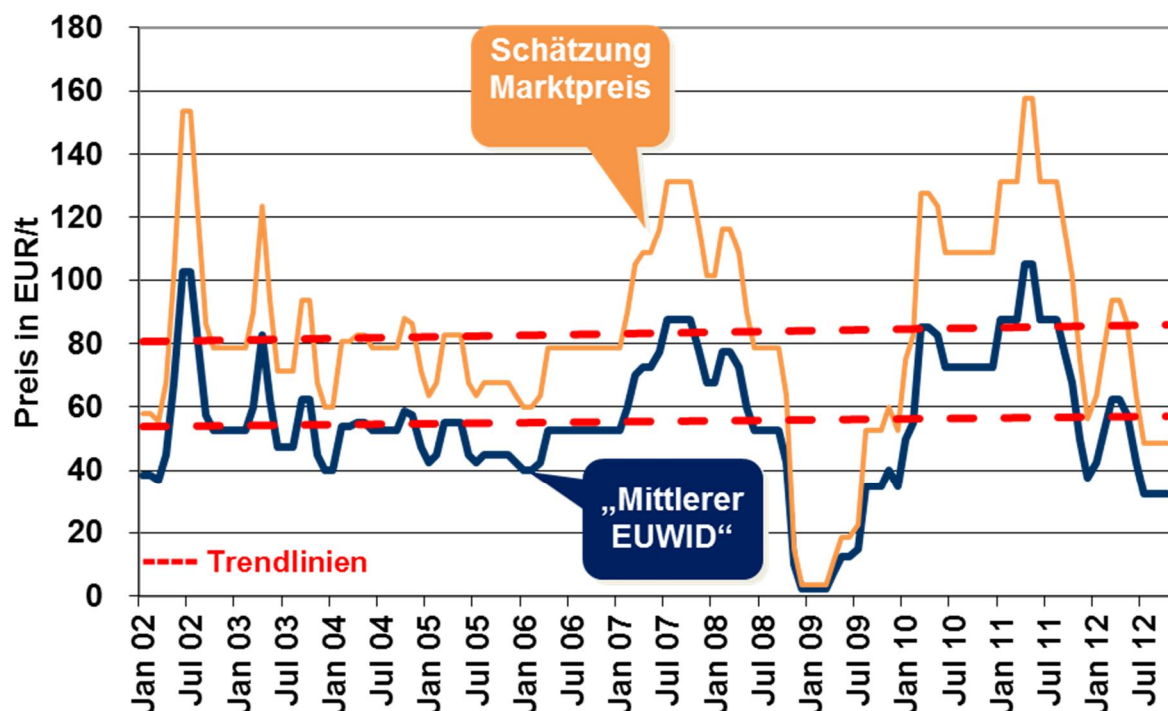


Abbildung 7: Vergleich EUWID-Händlerpreis mit geschätztem Marktpreis

Die Preisentwicklung für Altpapier ist an die konjunkturelle Entwicklung der Weltwirtschaft gekoppelt. Die Ursache hierfür ist ein ansteigender Verbrauch von Neupapier (z. B. Büropapier und Verpackungspapier) in Hochkonjunkturphasen sowie ein sinkender Verbrauch von Neupapier in Phasen konjunktureller Abkühlung.

Nach einer Hochpreisphase im Jahr 2011, fällt der Marktpreis zurzeit aufgrund der nachlassenden Konjunkturlage. Der von EUWID ausgewiesene mittlere Händlerpreis („Mittlerer EUWID“) für gemischtes Altpapier (Sorte 1.02) lag Ende Juli 2012 bei 32,50 EUR pro t, der geschätzte Marktpreis liegt bei 48,80 EUR pro t. Bei guter Konjunkturlage kann mit einem ansteigenden Altpapierpreis gerechnet werden.

#### 5.4.2 Einsparung Restabfall je Handlungsoption

Durch den erhöhten Anschlussgrad an die haushaltsnahe Blaue Tonne wird für die Optionen 2 und 3 davon ausgegangen, dass weniger Fehlwürfe von Altpapier in den Restabfall stattfinden. Eine vom Bodenseekreis 2006 in Auftrag gegebene Analyse der Restabfallzusammensetzung hat gezeigt, dass ca. 10 kg Altpapier pro Einwohner und Jahr im Restabfall enthalten sind. Dies ergibt ein jährliches Potential von ca. 2.100 t Altpapier, das aufgrund von Fehlwürfen im Restabfall enthalten ist.

Durch eine Verringerung dieser Fehlwürfe können Einsparungen bei den Behandlungskosten für Restabfall erzielt werden. Die Behandlungskosten inklusive Transport für Restabfall betragen für den Bodenseekreis aktuell ca. 173 EUR pro t inklusive Mehrwertsteuer.

Die Verträge über die Restabfallbehandlung lassen eine Verringerung der angelieferten Mengen im hier angenommenen Rahmen zu. Für die Untersuchung wurden Annahmen für die Minderung der jährlichen Restabfallmenge getroffen (siehe Tabelle). Daraus lassen sich die jährlich möglichen Einsparungen sowie die Einsparung je gesammelte Altpapier-tonne berechnen.

Bei den Optionen 1a und 1b wird davon ausgegangen, dass die Fehlwürfe in den Restabfall nicht vermindert werden können, da das Sammelsystem beibehalten wird.

	Option 1a	Option 1b	Option 2a	Option 2b	Option 2c	Option 3
<b>Minderung Restabfallmenge in t/Jahr</b>	0	0	100	500	850	1.000
<b>Kosten inkl. Transport in EUR/t (brutto)</b>	173,00	173,00	173,00	173,00	173,00	173,00
<b>Einsparung in EUR/Jahr (brutto)</b>	0	0	17.300	86.500	147.050	173.000
<b>Altpapieranteil Bodenseekreis in t/Jahr</b>	6.686	6.686	14.735	15.269	15.803	16.201
<b>Einsparung in EUR/t (brutto)</b>	0	0	1	6	9	11

## 5.5 Wirtschaftliches Ergebnis je Handlungsoption

In Abhängigkeit vom jeweiligen Marktpreis ergibt sich als wirtschaftliches Ergebnis der jeweilige Überschuss bzw. der Verlust je Handlungsoption. Für die Berechnung wurden die erzielbaren Einsparungen der Behandlungskosten für Restabfall berücksichtigt. Zur besseren Einordnung sind in der Abbildung die jeweiligen Marktphasen (niedrig, mittel und hoch) farblich hinterlegt.

Die Vermarktung des Altpapiers erfolgt mit Ausnahme der Option 1a durch eine Vergabe des Verwertungsauftrags durch den Bodenseekreis an einen beauftragten Entsorger. Der Bodenseekreis kann somit die gesamten Erlöse vereinnahmen. Der Bodenseekreis trägt allerdings auch das Risiko, wenn der Marktpreis unter die Gewinnschwelle der jeweiligen Handlungsoption fällt. Die Vermarktung des Altpapiers erfolgt durch eine Ausschreibung des Verwertungsauftrags an private Entsorgungsunternehmen mit kurzfristiger Laufzeit. Des Weiteren kann eine monatliche Anpassung gemäß der Marktentwicklung (z. B. monatliche Veränderung des EUWID-Preises) erfolgen, so dass sich die Marktentwicklung in den erzielten Erlösen des Bodenseekreises widerspiegelt.

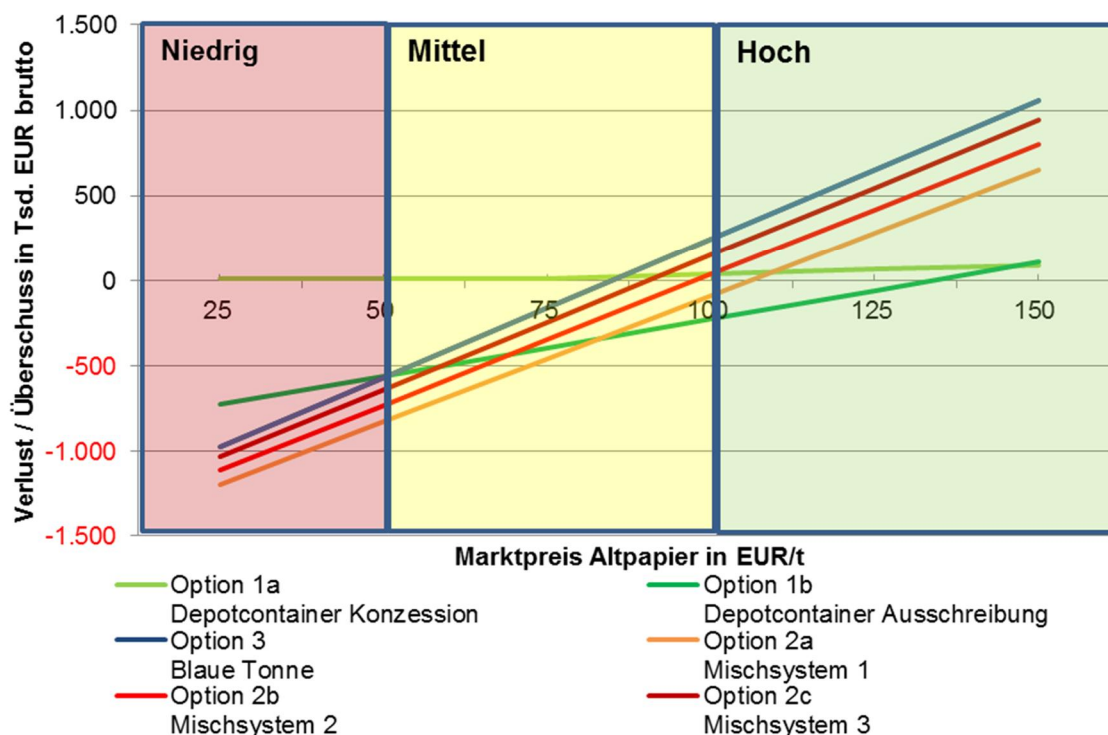


Abbildung 8: Gewinnschwelle je Handlungsoption in Abhängigkeit vom Marktpreis

In Abbildung 8 lässt sich der jeweilige Marktpreis (=Gewinnschwelle) ablesen, ab dem je Handlungsoption ein Überschuss bzw. Verlust erzielt wird. Die Gewinnschwelle ergibt sich aus dem Schnittpunkt der horizontalen Achse (Marktpreis für Altpapier) mit der jeweiligen Kostengeraden je Handlungsoption. Um das wirtschaftliche Ergebnis je Handlungsoption für den Bodenseekreis zu bestimmen, sind in Abbildung 8 neben den Kosten für die jeweilige Handlungsoption (vgl. Kapitel 5.3) auch die Einsparungen der Behandlungskosten für Restabfall berücksichtigt (vgl. Kapitel 5.4.2).

Unter Berücksichtigung der möglichen Einsparung der Behandlungskosten für Restabfall ergeben sich folgende Gewinnschwellen je Handlungsoption aus der nachfolgenden Tabelle. Zum Vergleich sind in der Tabelle erneut die Sammelkosten je gesammelte Gewichtstonne Altpapier dargestellt. Des Weiteren wird auch die Einsparung der Behandlungskosten für Restabfall je Handlungsoption dargestellt, wobei die

Behandlungskosten auf die gesammelte Altpapiermenge umgelegt werden, um die Gewinnschwelle in EUR pro t berechnen zu können.

	Option 1a	Option 1b	Option 2a	Option 2b	Option 2c	Option 3
<b>Sammelkosten in EUR/t (brutto)</b>	0	134	107	103	100	96
<b>Gewinnschwelle in EUR/t</b>	0	134	106	98	90	85
<b>Einsparung Restabfall in EUR/t (brutto)</b>	0	0	1	6	9	11

Zur besseren Einordnung der Gewinnschwelle je Handlungsoption zeigt die nachfolgende Abbildung einen Vergleich zu den historischen Durchschnittspreisen für den Zeitraum August 2002 bis August 2012 für den mittleren EUWID-Preis (55,8 EUR/t) und den geschätzten Marktpreis (83,8 EUR/t).

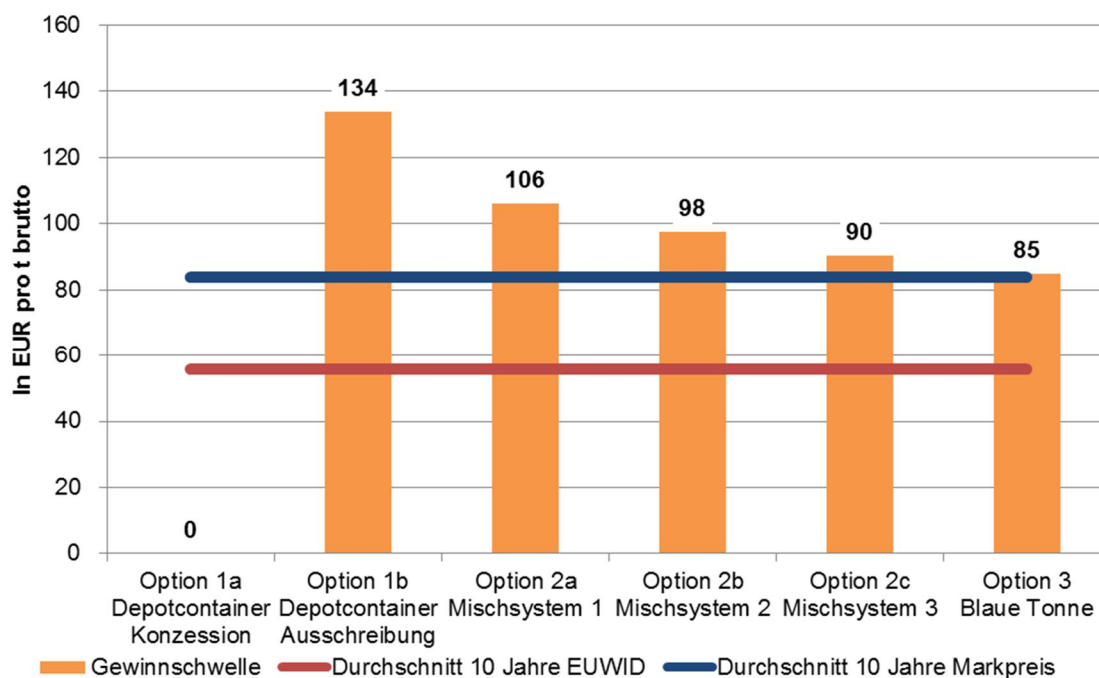


Abbildung 9: Vergleich Gewinnschwelle je Handlungsoption mit historischen Preisen

Hierbei zeigt sich, dass die Gewinnschwelle (in EUR/t) aller Handlungsoptionen über den historischen Durchschnittspreisen der letzten 10 Jahre liegt.

Wie in Kapitel 5.2 ausgeführt, sind die Kosten in der vorliegenden Untersuchung konservativ auf Vollkostenbasis gerechnet, so dass insbesondere bei Option 3 ein Potential besteht, durch dessen Realisierung die Gewinnschwelle für die Option 3 unterhalb des durchschnittlichen Marktpreises liegt.

### 5.5.1 Option 1: Kommunale Sammlung mittels Depotcontainer

Die Option 1a, in der die Flächen für die Depotcontainersammlung im Rahmen einer Dienstleistungskonzession an einen privaten Entsorger vergeben werden, bietet für den Bodenseekreis den Vorteil, dass keine direkte Kosten anfallen. Das Risiko der schwankenden Marktpreise besteht damit ebenfalls nicht. Nachteilig für den

Bodenseekreis ist allerdings, dass er nur in einem sehr eingeschränkten Maße an den Erlösen des Altpapiers beteiligt ist. Die übliche Regelung für die Vergabe von Konzessionen sieht vor, dass der Bodenseekreis je aufgestellten Depotcontainer eine Konzessionszahlung z. B. auf monatlicher Basis erhält. Diese Konzessionszahlung entspricht in der Regel dem Nettoerlös, d. h. dem Erlös für den Verkauf des Altpapiers abzüglich der Kosten für die Sammlung.

Da der Auftrag für die Sammlung und Verwertung im Konzessionsmodell an einen einzigen Dienstleister vergeben wird, ist davon auszugehen, dass der Bodenseekreis einen deutlich geringeren Verwertungserlös erhalten wird, als er bei einer getrennten Vergabe der Sammlung und Verwertung der Fall wäre. Grund hierfür ist, dass nicht damit zu rechnen ist, dass der Sammeldienstleister mit den günstigsten Kosten unbedingt auch den höchsten im Wettbewerb möglichen Verwertungserlös erzielt. Für die Berechnung wurde angenommen, dass in der Option 1a die gleiche Erlösbeteiligung wie im laufenden Vertrag mit der Stark GmbH gewährt werden wird.

In der Option 1b stehen dem Bodenseekreis dagegen die gesamten Erlöse aus der Vermarktung des Altpapiers zu. Aufgrund der geringen Sammelmenge pro Kopf sind die Systemkosten pro gesammelter Tonne Altpapier allerdings im Vergleich der anderen Handlungsoptionen am höchsten. Da keine Änderungen am Sammelsystem erfolgen, ist davon auszugehen, dass die Fehlwürfe in den Restabfall nicht gesenkt werden können und somit keine Einsparung der Behandlungskosten für Restabfall möglich ist. Die Schwelle, an der der Bodenseekreis in diesem System Überschüsse erwirtschaftet, ist mit 134 EUR/t am höchsten. Bei Einführung dieses Systems wird der Bodenseekreis nur im Fall eines hohen Preisniveaus Überschüsse erzielen und ist somit einem hohen wirtschaftlichen Risiko ausgesetzt.

### **5.5.2 Option 2: Kommunale Sammlung im Mischsystem (Depotcontainer/Blau Tonne)**

In den Optionen 2a bis 2c stehen dem Bodenseekreis ebenfalls alle Erlöse aus der Altpapiervermarktung zu. Systembedingt können höhere Sammelmengen pro Kopf erzielt werden, so dass die Systemkosten pro gesammelter Tonne Altpapier deutlich niedriger als bei Option 1b sind. Hinzu kommt, dass bei steigendem Anschlussgrad der Blauen Tonne die Fehlwürfe in den Restabfall geringer werden und dessen Behandlungskosten entsprechend eingespart werden können. Die Gewinnschwellen liegen mit 106 bis 90 EUR/t niedriger als bei Option 1b. Die Gewinnschwellen für die Optionen 2a bis 2c werden erst im mittleren bzw. hohen Preisbereich für Altpapier erreicht, so dass auch hier wirtschaftliche Risiken bei einem Preiseinbruch bestehen.

### **5.5.3 Option 3: Einführung einer flächendeckenden kommunalen Blauen Tonne**

Die Option 3 ist im Gesamtvergleich die wirtschaftlichste Handlungsoption für den Bodenseekreis. Durch die höchste Sammelmenge pro Kopf und die geringste Fehlwurfquote der untersuchten Sammelsysteme sinkt die Gewinnschwelle auf 85 EUR/t. Hierdurch kann der Bodenseekreis im Falle eines mittleren bzw. hohen Preisniveaus von den Überschüssen profitieren. Die wirtschaftlichen Risiken sind aufgrund der geringsten Kosten bei diesem System im Vergleich am niedrigsten.

## **6 Umsetzung der Handlungsoption**

Zur Umsetzung der Handlungsoption ist die Vergabe der in den Optionen 1 bis 3 beschriebenen Leistungen an ein oder mehrere private Entsorgungsunternehmen notwendig.

Dies kann wie in Kapitel 3.3 beschrieben durch die Durchführung einer EU-weiten Ausschreibung gemäß Vergaberecht (VOL/A) oder durch die Vergabe einer Dienstleistungskonzession unter Verzicht auf ein förmliches Vergabeverfahren nach VOL/A erfolgen.

### **6.1 EU-weites Ausschreibungsverfahren gemäß VOL/A**

Der Bodenseekreis kann zur Vergabe der Leistungen der Optionen 1b bis 3 ein EU-weites Ausschreibungsverfahren gemäß Vergaberecht durchführen. Für den Bodenseekreis bietet die Durchführung dieses vergaberechtlichen Regelverfahrens den Vorteil, dass sich die Vertragspflichten für den zukünftigen Dienstleister detailliert beschreiben lassen und der Bodenseekreis umfassende Kontrollrechte hat. Des Weiteren nimmt an diesen Ausschreibungsverfahren regelmäßig eine ausreichende Zahl von privaten Entsorgungsunternehmen teil, so dass der Wettbewerb gesichert ist und wirtschaftliche Ausschreibungsergebnisse erzielt werden können. Nachteilig ist allerdings der vergleichsweise hohe formale Aufwand, der mit der Durchführung eines EU-weiten Vergabeverfahrens verbunden ist.

Da es sich bei der EU-weiten Ausschreibung um das vergaberechtliche Regelverfahren handelt und sich die Durchführung bewährt hat, wird die Durchführung eines solchen Verfahrens empfohlen, falls der Bodenseekreis die Einführung eines kommunalen Sammelsystems anstrebt.

#### **6.1.1 Konzeptionelle Eckpunkte**

Aufgrund der Erfahrung von TIM CONSULT aus ähnlichen Ausschreibungsverfahren für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger empfehlen sich folgende Eckpunkte für die Vergabekonzeption:

- Aufteilung der Ausschreibung in zwei Lose, die getrennt voneinander vergeben werden können: Sammlung von Altpapier und Verwertung von Altpapier
- Laufzeit für die Sammlung von Altpapier: 5-8 Jahre mit einer zweimaligen (einseitigen) Verlängerungsoption um ein jeweils weiteres Jahr
- Laufzeit für die Verwertung von Altpapier: 1-2 Jahre mit einer (einseitigen) Verlängerungsoption um ein weiteres Jahr
- Vertraglich vereinbarte Preisanpassungen für die Sammlung und Verwertung

### 6.1.2 Zeitplan für die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens

Die Vergabe kann nach dem Auslaufen der bestehenden Verträge mit der Stark GmbH zum 1. Januar 2014 erfolgen. In der Zeitplanung sind u. a. die Regeln zur Verfahrensdauer und der den Bietern zu gewährenden Vorbereitungszeit zwischen Zuschlagserteilung und Leistungsbeginn zu beachten. Relevant sind u. a. die Frist zwischen Bekanntmachung und Angebotseinreichung von mind. 52 Tagen und die Frist zwischen Information der Bieter über die Zuschlagsentscheidung und dem zulässigen Zuschlag von 15 Tagen bzw. 10 Tagen bei Versand per Fax.

Das Vergabeverfahren selbst kann unter regulären Umständen innerhalb von rund fünf Monaten abgeschlossen werden. Gegebenenfalls sind Sitzungstermine der zu beteiligenden Gremien und deren Ladungsfristen zu berücksichtigen, welche die Dauer des Verfahrens verlängern. Ausgehend von einem Projektstart Anfang 2013 ist der Abschluss des Vergabeverfahrens (ohne etwaige Nachprüfungsverfahren) bis Sommer 2013 realistisch. Somit würde den Dienstleister eine ausreichende Vorbereitungszeit bis zum Vertragsbeginn am 1. Januar 2014 verbleiben. In dieser Zeit ist durch die Dienstleister die Behältergestellung durchzuführen sowie die notwendigen Ressourcen wie Fahrzeuge und Personal bereitzustellen.

Nachfolgend ist ein beispielhafter Zeitplan für die Vergabe aufgeführt:

- Zusammenstellung der für die Vergabe erforderlichen Daten durch den Auftraggeber 2 Wochen
- Erstellung des Vergabekonzeptes 1 Woche
- falls erforderlich: Einbringen des Vergabekonzeptes in die zuständigen Gremien unter Beachtung von Sitzungsterminen und evtl. Ladungsfristen (ca. 6 Wochen)
- Erstellung und intensive Abstimmung der Vergabeunterlagen 4 Wochen
- Bekanntmachung im Supplement zum EU-Amtsblatt
- Angebotsfrist (mind. 52 Tage, bei elektronischem Versand mind. 45 Tage) 7 Wochen
- Angebotseröffnung
- Auswertung, Nachforderungen, ggf. Bietergespräche 4 Wochen
- Vergabedokumentation 1 Woche
- Einbringen der Vergabeentscheidung in die zuständigen Gremien unter Beachtung von Sitzungsterminen und evtl. Ladungsfristen 6 Wochen
- Vergabeentscheidung durch den Auftraggeber und Bieterinformation gemäß § 101a GWB
- Zuschlagsfrist gemäß § 101a GWB (15 bzw. 10 Tage) 2 Wochen
- Zuschlag



- Ausführungszeit bis Leistungsbeginn min. 12 Wochen  
(=Vorbereitungszeit des Auftragnehmers)

Wie in Kapitel 4.2.2 beschrieben, kann es zu einer Unterbrechung des Verfahrens kommen, falls die gewerbliche Sammlung Rechtsmittel gegen die Untersagung der gewerblichen Sammlung einsetzen oder die gewerblichen Sammler das Vergabeverfahren stören. In diesen Fällen muss der Zeitplan ggf. verlängert und ein neuer Termin für die Vergabe der Leistungen (z. B. der 1. Juli 2014) vom Bodenseekreis bestimmt werden.

## **6.2 Alternatives Verfahren: Dienstleistungskonzession**

Bei dem Vertragsgegenstand der Sammlung von Altpapier ist es auch möglich, auf die Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens nach VOL/A zu verzichten, da je nach Gestaltung des Vertragsverhältnisses, die Vergabe einer Dienstleistungskonzession genutzt werden kann. Hierzu kann auf die Rechtsprechung in Bezug auf Alttextilien zurückgegriffen werden. Das unter Kapitel 3.3 zitierte Urteil des VG Hannover hat offen gelassen, ob es sich bei der Vergabe um die Einräumung einer Dienstleistungskonzession handelt. Das OLG Düsseldorf hat in einem aktuellen Beschluss vom 7. März 2012 festgestellt, dass es sich im Falle der Aufstellung von Alttextilbehältern, bei der der Aufsteller ein Entgelt für die Nutzung der Behälterstandplätze zu entrichten hat und sich aus den Verwertungserlösen finanzieren muss, um eine Dienstleistungskonzession handelt. Begründet wird dies vom OLG Düsseldorf durch die fehlende Entgeltlichkeit der Leistung und dem unternehmerischen Risiko hinsichtlich des Mengenaufkommens und des erzielbaren Erlöses.

Ein Vorteil der Konzessionsvergabe liegt in der freieren Gestaltungsmöglichkeit des Vergabeverfahrens durch den Bodenseekreis. Durch die Vermeidung eines förmlichen Verfahrens kann der Bodenseekreis des Weiteren ggf. Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Verfahrens vermeiden. Allerdings ist von Nachteil, dass im Rahmen einer Dienstleistungskonzession die vertraglichen Pflichten des Dienstleisters gegenüber dem Bodenseekreis nicht so eng gestaltet werden können, wie dies in einem Verfahren gemäß VOL/A möglich wäre.

## 7 Handlungsempfehlung

Der Bodenseekreis steht vor dem Hintergrund der auslaufenden Verträge für die Sammlung von Altpapier vor einer Neukonzeption seiner Altpapiererfassung.

TIM CONSULT hat die Fortsetzung der bisherigen gewerblichen Sammlung über die Blauen Tonnen und die Ausschreibung der Containerstandorte mit einer Übernahme der Erfassung des Altpapiers durch den Bodenseekreis in unterschiedlichen Varianten verglichen. Dabei wurden die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten, deren Wirtschaftlichkeit sowie die rechtlichen Aspekte bewertet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile sowie der Wirtschaftlichkeit der Varianten, die Umsetzung der Altpapiererfassung im Holsystem mittels Blauer Tonnen (Option 3) zu empfehlen ist. TIM CONSULT schlägt als Rahmenbedingungen die flächendeckende Einführung und einen Anschluss- und Benutzungszwang vor.

Für diese Empfehlung sprechen folgende Vorteile:

- Geringste Kosten im Vergleich der Handlungsoptionen
- Höchste Erlöschancen im Vergleich der Handlungsoptionen bei überschaubaren wirtschaftlichen Risiken
- Die Blaue Tonne bietet den höchsten Komfortgrad für die Bürgerinnen und Bürger im Vergleich der Sammelsysteme

Des Weiteren verringern sich die Kosten für die Altpapiererfassung, wenn die Abschreibungen für die Altpapierbehälter nach 8 Jahren entfallen und höchstens Ersatzinvestitionen getätigt werden müssen.

Die Einführung einer flächendeckenden Sammlung mittels Blauer Tonne bedeutet ebenfalls, dass das Altpapieraufkommen pro Kopf erheblich gesteigert wird und so der Bodenseekreis nicht mehr an letzter Stelle der Abfallbilanz im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte in Baden-Württemberg steht.

Nach Beschluss des Gremiums für die Einführung einer flächendeckenden Blauen Tonne (Option 3) ist damit die konkrete Planung gemäß § 17 KrWG erfüllt und folgende Maßnahmen werden erforderlich:

- Konkretes Konzept eigener haushaltsnahen Sammlung mittels Blauer Tonne und Wertstoffhofkonzept inkl. Konzept zur Auflösung Depotcontainerstandorte
- Prüfung der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen (Entgegenstehen öffentlicher Interessen)
- Verlängerung des Pacht- und Reinigungsvertrages für die Depotcontainerstandorte mit den Gemeinden bis 31. Dezember 2013
- Untersagung gewerblicher Sammlungen
- Prüfung gemeinnütziger Sammlungen

- Integration gemeinnütziger Sammlungen in das Entsorgungskonzept
- Öffentlichkeitsarbeit
- Aufstellen eines Vorgehensplans und Zeitplans (ggf. unter Berücksichtigung von Gerichtsentscheidungen zur Untersagung gewerblicher Sammlungen)
- Vorbereitung der Ausschreibung
- Durchführung der Ausschreibung in Abhängigkeit vom Verhalten gewerblicher Sammler
- Erstellung eines Ausstiegsszenarios (die Aufhebung eines Ausschreibungsverfahrens ist unter Berücksichtigung des Vergaberechts möglich)

Da der bestehende Pachtvertrag mit der Stark GmbH am 31. Dezember 2013 ausläuft, ist eine rechtzeitige Ausschreibung der Sammlung und der Verwertung des Altpapiers notwendig. Wie in Kapitel 6.1.2 beschrieben, ist ein Start des Ausschreibungsverfahrens Anfang 2013 vorteilhaft.

Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung des Ausschreibungsverfahrens zur Einführung der flächendeckenden Blauen Tonne ist die rechtzeitige Untersagung der gewerblichen Sammlungen im Bodenseekreis. Um dies zu erreichen, muss eine Entscheidung durch den Kreistag getroffen werden.

Falls diese Entscheidung der Gremien nicht getroffen wird, können die gewerblichen Sammlungen vorerst nicht untersagt werden. In diesem Fall kann sich der Bodenseekreis dennoch dafür entscheiden, ein eigenes kommunales Sammelsystem parallel zu den gewerblichen Sammlungen einzuführen. Allerdings bestehen aufgrund der dann geringeren Sammelmengen erhebliche wirtschaftliche Risiken für den Bodenseekreis.

Ohne die Einführung eines eigenen kommunalen Sammelsystems überlässt der Bodenseekreis den gewerblichen Sammlern die Erlöse aus der Altpapiervermarktung. Hierbei besteht das Risiko, dass diese ohne Angabe von Gründen die Sammlung einstellen können und der Bodenseekreis dann zur Einführung eines eigenen flächendeckenden Sammelsystems gezwungen wird (vgl. Kapitel 4.2.1).