

EUWID-Interview mit Hartmut Gaßner

## „örE dürfen Volumenanteil für die Kalkulation der PPK-Mitbenutzungsentgelte vorgeben“

Ab 2022 müssen duale Systeme im Rahmen der Abstimmungsvereinbarungen die Mitbenutzung der kommunalen Altpapiersammlung auf der Grundlage des Verpackungsgesetzes regeln. Bislang gibt es einen Kompromiss, der zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und den Systembetreibern für die Zeit bis Ende 2021 vereinbart worden war. Danach verzichten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger darauf, das Mitbenutzungsentgelt auf der Basis des Volumenanteils der PPK-Verpackungen im Altpapiergemisch zu berechnen, stattdessen wird ein Masseanteil von 33,5 Prozent der Abrechnung zugrunde gelegt. Im Gegenzug verzichten die Systeme auf jegliche Papiererlöse, diese bleiben somit den Kommunen vollständig erhalten. Im Falle eines Herausgabeverlangens eines Systems kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger verlangen, seinen hierdurch verursachten Erlösausfall vollständig ersetzt zu bekommen. EUWID sprach mit Hartmut Gaßner von der Berliner Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (GGSC) über die aktuellen Entwicklungen.

Herr Professor Gaßner, GGSC berät eine ganze Reihe von Kommunen in dieser Angelegenheit. Wie ist derzeit die Gemengelage, und wie sehen Sie die Chancen für einen neuen Kompromissvorschlag?

Die alte Kompromiss-Empfehlung aus dem Herbst 2019 war für einige nicht gut, weil die PPK-Verwertungserlöse „im Keller waren“. Da ging es vielerorts nicht um einen Einbehalt hoher Verwertungserlöse, sondern die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) mussten die Absicherung von Zuzahlungen durch die Systeme für den Fall sogenannter negativer Erlöse durchsetzen. Wo noch auskömmliche Verwertungsverträge mit PPK-Verwertern bestanden, konnte der Kompromiss auch aus Sicht der örE zu ordentlichen Ergebnissen führen. Die Kostendeckung wurde aus der Addition von Mitbenutzungsentgelten und Erlöseinhalten erzielt. Die Herausgabe spielte 2020 aufgrund der seinerzeit aktuell niedrigen Papiererlöse meist keine Rolle. Diese Kompromissempfehlung endet allerdings zum 31. Dezember 2021.

Gibt es bereits erste Verhandlungsergebnisse zwischen Kommunen und Systembetreibern, wenn ja, wie sehen diese aus?

Der Hauptstreitpunkt ist seit Jahren die Weigerung der Systeme, den örE das Recht einzuräumen, bei der Frage der Bemessung der Mitbenutzungsentgelte auf den Volumenanteil der PPK-Verkaufsverpackungen abzustellen, obwohl § 22 Abs. 4 Verpackungsgesetz den örE eine entsprechende Vorgabe erlaubt. Was wiegt schwerer, ein Kilo Eisen oder ein Kilo Federn? – Spaß beiseite. Wir beobachten seit Jahren einen Anstieg der voluminösen, aber nicht schweren Verkaufsverpackungen. Dagegen nimmt der Anteil beispielsweise gewichtiger Zeitungspapiere ständig ab.

In der Corona-Pandemie haben der Online-Handel und die Lieferung von verpackten Mahlzeiten nochmals deutlich zugenommen. Die Sammelbehältnisse sind schneller voll, die Anzahl der notwendigen Sammeltouren steigt stark. Aber es zeichnet sich kein neuer Kompromiss ab. Im Gegenteil versuchen die Systeme den bisherigen Kompromiss nicht zu verlängern, sondern aufzukündigen. Aktuell sind die Verwertungserlöse bekanntlich sehr hoch. Jetzt wollen die Systeme Erlöse aus der gemeinsamen Verwertung oder Herausgabe ihres Altpapieranteils. Das wäre ein Ende des mittelbaren Ansatzes des notwendigen Volumenfaktors durch den Erlöseinbehalt. Stattdessen hört man aus ersten Verhandlungsgesprächen vor Ort für die Zeit ab 2022, die Systeme wollten nunmehr doch einen Volumenfaktor gewähren. Aber es wird die alte Zahl von 1,5 aus der Mottenkiste geholt. 1,5 entspricht einem Volumenanteil von 50 Prozent bei einem Masseanteil von 33,5 Prozent. Das ist inakzeptabel. Aktuelle Sortieranalysen ermitteln einen Anteil der PPK-Verkaufsverpackungen in den Sammelbehältnissen von 70 bis 75 Prozent. Danach liegt der tatsächliche Volumenfaktor nicht bei 1,5, sondern bei über 2,0.

Aus den Gesprächen von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der Systeme ist zu hören, dass es weiterhin keine Verständigung zu einer angemessenen Berücksichtigung des Volumenfaktors gibt. Es steht zu befürchten, dass nur Kleinigkeiten im Muster der Anlage 7 angepasst werden, es im Übrigen aber bei einem Lückentext bleibt, der die Streitpunkte ausklammert. Das wäre weniger als die bisherige Kompromissempfehlung, die den Erlöseinbehalt an Stelle des Volumenfaktors vorsieht. Wenn aber dieser Teil keine Fortsetzung erfährt, dann sollten die Systeme auch nicht auf dem Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen ohne Befristung bestehen dürfen. Hier befristete Abstimmungsvereinbarungen, dort wiederkehrende Verhandlungen um Mitbenutzungsentgelte. Anders

werden sich die Systeme nicht zu einem Interessenausgleich bewegen lassen. Ein wenig in die Richtung hat der Ländervollzug schon gewirkt.

Bei der Mitbenutzung der Altpapiersammlung geht es um Geld. Von welchen Dimensionen sprechen wir?

Die Spanne ist sehr groß, sie geht von Kosten unter 100 € bis über 200 € pro Tonne. Als Mittelwerte würde ich vorsichtig von 110 bis 130 € je Tonne ausgehen. Aber das sind Euro pro Gewichtstonne. Wenn Sie richtigerweise von einem Volumenanteil der PPK-Verkaufsverpackungen von über 70 Prozent ausgehen, dann errechnet sich – wie eben erläutert – ein viel höherer Kostenanteil, den die Systeme zu tragen haben.

Wie hoch wäre in diesem Fall der Anteil der Systembetreiber?

Erlauben Sie mir ein vereinfachtes Zahlenbeispiel: Die jährlichen Gesamtkosten für eine Jahresmenge von 10.000 Tonnen belaufen sich auf eine Mio €, dann errechnet sich auf den ersten Blick für einen Masseanteil von 33,5 Prozent PPK-Verkaufsverpackungen ein Kostenanteil von 335.000 € und ein Entgelt von 100 € je Tonne. Wenn man aber richtigerweise einen Volumenanteil von 70 Prozent ansetzt, dann haben die Systeme 700.000 € zu tragen. Diese 700.000 € dividiert durch 3.350 Tonnen ergibt also knapp 210 € pro Tonne. Und hier versuchen die Systeme nicht selten rhetorisch anzusetzen: Die öRE haben Kosten von 100 € je Tonne Mg und verlangen von uns mit 210 € pro Tonne mehr als das Doppelte. Falsch! Die öRE haben (Jahres-)Gesamtkosten und von diesen müssen die Systeme den auf die Mitbenutzung entfallenden (Volumen-)Anteil tragen. Es ist ihr geschickter Versuch, diesen Anteil durch Umrechnung auf Gewichtstonnen überhöht erscheinen zu lassen.

Der Preis für Altpapier ist deutlich gestiegen. Systembetreiber dürfen auf die Herausgabe bzw. die Erlösbeteiligung für ihren Anteil an der PPK-Erfassungsmenge bestehen. Ist zu erwarten, dass die Kommunen sämtliche PPK-Mengen an die Systembetreiber verlieren?

So einfach wird das auch für die Systeme nicht gehen. Die öRE haben den Online-Handel nicht erfunden. Es sind die Systeme, die ihre Lizenzentgelte von den Inverkehrbringern von Verkaufsverpackungen erhalten. Wenn der Anteil der voluminösen PPK-Verpackungen ständig ausgeweitet wird, dann müssen die Lizenzentgelte entsprechend erhöht werden, und die Systeme die durch die Mitbenutzung abgerufene Dienstleistung den öRE vollständig bezahlen. Die öRE müssen die Mitbenutzungsentgelte kostendeckend kalkulieren, weil es sonst zu einer Quersubventionierung des Systembetriebs durch die Bürger kommt. Diese vorgeschriebene Kostendeckung lässt sich nur erreichen, wenn die Systeme die anfallenden Kosten voll über die Mitbenutzungsentgelte bezahlen oder den öRE hilfsweise zusätzlich die Verwertungserlöse belassen. Und dann erst stellt sich die Frage nach einer möglichen Herausgabe. Wenn ich die Mitbenutzung nicht über die Entgelte zahlen will, dann kann ich auch nicht die Herausgabe verlangen ohne den Verlust an Erlöseinbehalten auszugleichen. Es wird also nur der Vorgang der Kostendeckung immer komplizierter: Entweder Entgelte, die dem (Volumen-)Anteil der Mitbenutzung entsprechen oder Entgelte, die sich um die einbehaltenen Verwertungserlöse erhöhen. Kommt es zur Herausgabe, muss der Verlust des Einbehalts der Verwertungserlöse ausgeglichen werden, also ein Kompensationsausgleich erfolgen. Fälschlicherweise wird das teilweise mit dem Wertausgleich verwechselt, der manchmal für die Steigerung der Papierqualitäten im herauszugebenden PPK-Sammelgemisch verlangt wird. Der öRE muss auf einem der gezeigten Wege seine Kostendeckung erzielen. Seine Kostenbeteiligung verweigern und nur Herausgabe verlangen, wird nicht gehen. Der § 22 Abs. 4 Verpackungsgesetz erlaubt den Systemen keine Rosinenpickerei!

Welchen Rat können Sie Kommunen in den anstehenden Verhandlungen mit den Systembetreibern geben?

Die öRE müssen unterstreichen, dass es mit Blick auf die gebührenrechtlich geforderte Kostendeckung, also das Verbot der Quersubventionierung, nicht um das Ob, sondern bestenfalls um das Wie der Berücksichtigung des hohen Volumenanteils der PPK-Verkaufsverpackungen am Sammelgemisch gehen kann. Das Gesetz sieht vor, dass die öRE den Volumenanteil für die Kalkulation der Mitbenutzungsentgelte vorgeben. Das ist der richtige Weg für die öRE. Sie kalkulieren ihre Kosten, die übrigens von Bürgerseite der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. Der Kostenanteil, den die Systeme zu tragen haben, wird über die Mitbenutzungsentgelte gedeckt. Die Systeme können in Folge Erlösbeteiligung oder Herausgabe verlangen. Dieser Teil des Gesetzes ist ihnen übrigens geläufig. Die öRE haben ihre Kostendeckung. Wenn die Systeme die PPK-Verwertungserlöse oder das Altpapier herausverlangen, liegt das Risiko schwankender Verwertungserlöse allerdings bei den Systemen. Das entspricht auch unserer Wirtschaftsordnung, schließlich wird die Übernahme von Unternehmerrisiken mit zeitweilig satten Gewinnen belohnt. Die öRE bewegen sich in einem anderen Pflichtenkreis und deshalb sollten sie immer wieder auf die Einhaltung des Gesetzes und das Recht der Vorgabe des Volumenanteils pochen. Zwischenzeitlich bleibt nur das Feilschen wie auf

dem Basar! Und im Hintergrund hört man das Grummeln bei den örE: Gemini – also die Gemeinschaftsinitiative zur Abschaffung der dualen Systeme – hätte sich doch durchsetzen sollen.

Die örE sollten sich auch der Praxis der Mengenstromnachweise annehmen. Solange die Bilanzierung bundesweit erfolgt und nicht selten auch PPK-Verwertungsnachweise aus sogenannten anderen Anfallstellen oder gewerblichen PPK-Sammlungen berücksichtigt werden, bleiben fehlende Mitbenutzungsregelungen in einzelnen Entsorgungsgebieten für die Systeme ohne Auswirkungen.

Jedenfalls sollten die örE alle Möglichkeiten zur konzertierten Aktion nutzen. Die örE dürfen sich nicht vereinzeln lassen, sondern wie die Systeme die regelmäßige Abstimmung untereinander suchen.

Vielen Dank für das Gespräch, Herr Gaßner.



Prof. Hartmut Gaßner

(Bild:GGSC)