



Österreichischer  
Städtebund

---

Rathaus, 1082 Wien

---

Telefon +43 (0)1 4000 89980

Fax +43 (0)1 4000 7135

post@staedtebund.gv.at

www.staedtebund.gv.at

---

DVR 0656097 | ZVR 776697963

---

Unser Zeichen:

714/26/2013

---

bearbeitet von:

Mag. Dipl.-Ing. Dr. Dernbauer DW 89992 | Trusnic

---

elektronisch erreichbar:

guido.dernbauer@staedtebund.gv.at

---

Bundesministerium  
für Land- und Forstwirtschaft,  
Umwelt und Wasserwirtschaft

per E-Mail:  
abteilung.62@lebensministerium.at

Wien, 22. Februar 2013

**AWG-Novelle 2013 und  
Verpackungsverordnung 2013;  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem mit Schreiben vom 23. November 2013, BMLFUW-UW.2.1.6/0122-VI/2/2012, übermittelten Entwurf der AWG-Novelle 2013 und Verpackungsverordnung 2013 gibt der Österreichische Städtebund nach Überprüfung folgende Stellungnahme ab:

**Allgemeines**

Grundsätzlich wird festgehalten, dass Österreich ein hohes und international beachtetes Niveau bei der Sammlung von Verpackungsabfällen erreicht hat. Um die bereits über Jahrzehnte aufgebaute getrennte Sammlung nicht zu gefährden und die Unterstützung durch die Bevölkerung nicht zu verlieren<sup>1</sup>, sind Änderungen in diesem Bereich sehr sorgfältig und behutsam vorzunehmen.

---

<sup>1</sup> Laut aktueller IMAS-Studie finden 94 % der Befragten die Mülltrennung in Österreich sehr gut oder gut.

Leider lassen verschiedene Bestimmungen im vorliegenden Novellierungsentwurf des Abfallwirtschaftsgesetzes bzw. der Verpackungsverordnung aber befürchten, dass das bisher funktionierende System durch eine Ausweitung der Sammel- und Verwertungssysteme von einem bürgerfreundlichen und bürgerorientierten Sammelsystem zu einer ausschließlich Marktgesetzen unterliegenden Sammlung umgestaltet wird.

Nach Ansicht des Österreichischen Städtebundes ist gerade im Bereich der Genehmigungen von Sammel- und Verwertungssystemen die bisherige Forderung von kommunaler Mitbestimmung nicht erfüllt und der Bereich der Ausschreibungs- und Mengenaufteilungsmodalitäten zu kompliziert. Die in Aussicht gestellte Schaffung zahlreicher Schnittstellen zwischen Sammel- und Verwertungssystemen, Sammlern und Behörden führt in der Leistungserbringung zu einem massiven Mehraufwand und Mehrkosten ohne Nutzen für die Bevölkerung.

Die beabsichtigte Einführung von Wettbewerb zwischen Sammel- und Verwertungssystemen (SVS) im Bereich der Sammlung von Haushaltsverpackungen gestaltet sich äußerst schwierig und ist mit viel Aufwand verbunden! Seit 2008 (!) wird bereits intensiv über eine Einführung eines solchen Wettbewerbs im Haushaltsbereich diskutiert. Ein praxistaugliches und von allen Seiten akzeptiertes Umsetzungsmodell konnte allerdings bis zuletzt nicht vorgelegt werden. Dies obwohl über Jahre hinweg hochqualifizierte ExpertInnen auf Seiten des Ministeriums, der Länder sowie sämtlicher Interessensvertretungen und Stakeholder in zahlreichen Diskussionen, Workshops, Variantenuntersuchungen, etc. an einer Lösung gearbeitet haben.

Es ist daher zu befürchten, dass es im Vergleich zur **derzeitigen Ausgangssituation zu einer Schwächung der Österreichischen Volkswirtschaft und der sehr gut funktionierenden Verpackungssammlung in Österreich kommt!**

**Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und die Sicherstellung kommunaler Dienstleistungen muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Dies kann jedenfalls nur durch ein starkes kommunales Mitspracherecht erfolgen.**

Aus Sicht des Österreichischen Städtebundes gibt es folgende **wesentliche Bestimmungen**:

**1. Gestaltung der Verpackungssammlung**

Im vorliegenden AWG/VVO Entwurf bleibt die Gestaltung und Weiterentwicklung der künftigen Verpackungssammlung völlig offen! Es ist nicht erkennbar, wie die Sammlung in den einzelnen Sammelregionen künftig zu erfolgen hat.

Es wird lediglich von „allfälligen Richtlinien des BMLFUW“ gesprochen, die im Zuge der Leistungsvergabe anzuwenden sind (**siehe § 29b (8) bzw. (9) AWG**).

**Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- Die Festlegung der Art der Verpackungssammlung (was wird wo wie gesammelt) ist in einem gemeinsamen Prozess unter Leitung des BMLFUW festzulegen.
- Vertreter der Sammelregionen (Gemeindeverbände) und Sammel- und Verwertungssysteme (SVS) sind in diesen Prozess verpflichtend einzubinden.
- Das Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses hat in die im AWG erwähnte Richtlinie des BMLFUW zu münden.
- Bei der Richtlinienerstellung ist auf die Wechselwirkung zwischen Verpackungssammlung und Restmüll- und sonstiger Altstoffsammlung in der Sammelregion zu achten.
- Die Richtlinie hat pro Packstoffart und Sammelregion insbesondere Angaben über die Art der Sammlung, über das bereitzuhaltende Sammelvolumen (in l/EW.a) sowie über beabsichtigte Sammelsystementwicklungen (Sammelversuche) zu beinhalten.
- Die Richtlinie ist nachweislich als Basis für die Vergabe der Sammelleistungen in den einzelnen Regionen anzuwenden
- Die Richtlinie ist periodisch (zumindest vor jeder Neuvergabe) zu evaluieren.

## 2. Vergabe der Sammelleistungen

Hinsichtlich Leistungsvergabe (wer sammelt was) werden im AWG-Entwurf zwei Varianten angeführt:

- Ausschreibung über einen unabhängigen Dritten
- Verlosung von Sammelregionen

**Beide Varianten werden aus folgenden Gründen abgelehnt:**

### **ad. Unabhängiger Dritter:**

Ein unabhängiger Dritter kann bestenfalls für die formale Abwicklung eines Vergabeverfahrens herangezogen werden. Inhaltliche Fragen zur Gestaltung und Weiterentwicklung der Verpackungssammlung in der Region/Gemeinde sind über einen unabhängigen Dritten nicht zu klären bzw. zu bearbeiten.

Ein unabhängiger Dritter ist somit **als Ansprechpartner** für die Sammelregion/Gemeinde **völlig ungeeignet** und somit **nicht akzeptabel!**

### **ad. Verlosung der Sammelregionen:**

Das Verlosungsmodell sieht vor, dass alle drei Jahre der Ansprechpartner für die Sammelregion/Gemeinde wechseln kann. **Eine stabile und kontinuierliche Weiterentwicklung der Verpackungssammlung einer Gemeinde ist dadurch nicht mehr gegeben!** Durch die periodische Neuauslosung ist darüber hinaus davon auszugehen, dass sich ein Sammel- und Verwertungssystem mit den Problemfällen der Verpackungssammlung einer Region nicht identifiziert und daher unzureichend mit der Gemeinde an Lösungen arbeitet. Die Gemeinde hat somit keinen geeigneten Ansprechpartner zur Seite.

**Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- Die **Leistungsvergabe** und die **anschließende Systemsteuerung** (Führen der Leistungsdaten, Änderung von Sammelstellen, Betreuung von Sammelversuchen, etc.) hat **österreichweit pro Packstoff** nur durch **ein Sammel- und Verwertungssystem (SVS)** zu erfolgen!  
Nur dadurch kann eine stabile und kontinuierliche Weiterentwicklung der Verpackungssammlung in der Region gewährleistet werden.
- **Das pro Packstoff stärkste Sammel- und Verwertungssystem (Marktführer) soll die Leistungsvergabe durchführen.**  
Aus Sicht der Städte und Gemeinden wäre dadurch gewährleistet, pro

Packstoff einen dauerhaften Ansprechpartner auf Seiten der SVS zu haben. Mit diesem könnte im kurzen Weg das Sammelsystem laufend optimiert werden.

Der Österreichische Städtebund verweist diesbezüglich auf das **„Rechtsgutachten zur Frage, ob das im Entwurf der AWG-Novelle 2013 nicht vorgesehene „Marktführermodell“ (Leitsystemmodell) für die haushaltsnahe Verpackungssammlung wettbewerbsrechtlich zulässig ist“** von Univ.-Prof. Dr. Josef Aicher.

Darin wird bestätigt, dass das „Marktführermodell“ wettbewerbsrechtlich zulässig ist.

### **3. Mitbestimmung durch die Gebietskörperschaften**

Die Gebietskörperschaften werden vom Bürger für die Abfallsammlung in der Gemeinde verantwortlich gemacht. Es ist somit unbedingt eine umfassende Abstimmung der Verpackungssammlung mit der Restmüll- und sonstigen Altstoffsammlung (Papier, Bioabfälle, Metalle, etc.) in der Gemeinde sicher zu stellen.

Im vorliegenden AWG - Entwurf ist diesbezüglich lediglich von einer „Abstimmung“ mit „einem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter“ im Rahmen der Systemgenehmigung die Rede (**siehe § 29b (1) Z2 lit c**). Das heißt, diese Abstimmung erfolgt nur einmal (zum Zeitpunkt der Systemgenehmigung) und wird stellvertretend für alle Gemeinden eines Bundeslandes von „einem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter“ wahrgenommen. **Das ist vollkommen unzureichend!**

#### **Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- Die Gemeinden/Gemeindeverbände sind laufend in die Gestaltung der Verpackungssammlung in ihrer Region verpflichtend einzubinden.
  - Die Einbindung der Gemeinden/Gemeindeverbände hat verpflichtend im Rahmen der periodischen Erstellung der Richtlinien des BMLFUW zu erfolgen (siehe oben „Gestaltung der Verpackungssammlung“ – Einbindung in die Richtlinien-Erstellung).
  - Die laufende operative Systemsteuerung (z.B. Änderungen von Sammelstellen, Aufstellen/Abzug von Sammelbehältern, etc.) ist pro

Sammelkategorie nur mit einem SVS als Ansprechpartner für die Gemeinden abzustimmen. Dieser Ansprechpartner soll das Marktführer-SVS sein (siehe oben „Gestaltung der Verpackungssammlung“).

- **Im Zuge der Systemgenehmigung hat die Abstimmung der Sammlung direkt mit den Gemeinden/Gemeindeverbänden stattzufinden.**

Dabei ist die gemeinsam erstellte Richtlinie des BMLFUW entsprechend anzuwenden.

- **Die Installation eines „vom Landeshauptmann bestellten Vertreters“ (Landeskoordinator) ist nicht erforderlich.**

Die Installation eines eigenen Landeskoordinators wird als **unnötige Verbürokratisierung** angesehen und wird daher **abgelehnt**. Vielmehr sollte Bürokratie gestutzt und eine Verwaltungsvereinfachung angestrebt werden.

#### 4. Einbeziehen kommunaler Sammelsysteme

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass bestehende Sammelsysteme der Gemeinden wie die Altpapiersammlung sowie die Sammlung von Verpackungen in Altstoffsammelzentren und Recyclinghöfen bei der Gestaltung der Verpackungssammlung zu „berücksichtigen“ sind **(siehe § 29b (1) Z2 lit d)**. In den bisherigen Gesprächen wurde stets außer Streit gestellt, dass die bestehenden Sammelsysteme der Gemeinden jedenfalls zu „nutzen“ sind.

Darüber hinaus sind neben der Altpapiersammlung und der Sammlung von Verpackungen in Altstoffsammelzentren weitere kommunale Sammelleistungen (wie die Leistungen der kommunalen Eigenbetriebe) durch die SVS zu nutzen.

Durch die Nutzung der kommunalen Sammelsysteme für Verpackungsabfälle wird in der Gemeinde eine bestmögliche Abstimmung mit der kommunalen Restmüll- und sonstigen Altstoffsammlung erreicht. Aus Sicht der Bürger ergibt sich somit ein einheitliches und klares Bild der Abfallbewirtschaftung in ihrer Gemeinde.

Erfahrungswerte aus der Vergangenheit zeigen, dass eine eindeutige, in sich abgestimmte Gestaltung der Sammelstruktur eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der getrennten Sammlung darstellt.

## **Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- Die **Sammelsysteme der Gemeinden** sind bei der Ausgestaltung der Sammlung zu **nutzen!**
- Als „**Sammelsysteme der Gemeinden**“ sind jedenfalls folgende **kommunale Sammelleistungen** zu verstehen:
  - Betrieb von **Altstoffsammelzentren** (Mistplatz)
  - **Zurverfügungstellung von Sammelbehältern im kommunalen Eigentum**
  - **Betreuung / Reinigung / Schneefreihaltung öffentlicher Standplätze** (Sammelinseln)
  - **Durchführen der Verpackungssammlung durch kommunale Eigenbetriebe** (Papiersammlung, Glassammlung, Kunststoffsammlung, Metallsammlung)
- **Sämtliche Sammelsysteme der Gemeinden sind von der Ausschreibung der Sammel- und Verwertungssysteme (SVS) auszunehmen!**

Die Gemeinde hat selbst im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, inwieweit sie sich in die operative Umsetzung der Verpackungssammlung einbringt bzw. inwiefern Sammelleistungen dem Wettbewerb über eine Ausschreibung der SVS zugeführt werden sollen.

**Die Ausnahme kommunaler Leistungen von der Ausschreibung der Sammel- und Verwertungssysteme wird im bereits genannten Gutachten von Univ.- Prof. Aicher als zulässig bestätigt.**

## **5. Flächendeckung**

Im vorliegenden AWG-Entwurf (§ 29b (1) Z2) ist vorgesehen, dass die SVS im Zuge ihrer Genehmigung die Flächendeckung der getrennten Sammlung in Österreich nachzuweisen haben.

Als Mindestmaß für die Flächendeckung wird dabei die Einrichtung einer Sammelstelle pro Gemeinde sowie die Vorlage eines (beliebigen) Sammelvertrages pro Bezirk angesehen. **Das ist eindeutig zu wenig!**

Darüber hinaus fehlt der **verpflichtende Abschluss von Verträgen mit Gemeinden** über die Nutzung der kommunalen Sammelsysteme sowie eine **wirksame Unterbindung paralleler Sammelstrukturen (Duplizierung)**.

**Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- **Es sind Sammelstellen in zumutbarer Entfernung zur jeweiligen Anfallstelle einzurichten.**

Zur Beurteilung einer ausreichenden Flächendeckung ist in das AWG auch die bisher geltende Bestimmung in § 11 (4) VVO 1996 aufzunehmen. Diese besagt, dass die Entfernung zu Sammelstellen nicht größer sein darf wie die mittlere Entfernung zu den Geschäften bei denen die jeweils verpackten Waren bezogen werden können.

- **Jedes Sammel- und Verwertungssystem hat einen Vertrag mit allen Sammelpartnern in der Sammelregion zu schließen.**
- **Jedes SVS hat Verträge mit den Gemeinden über die Nutzung der kommunalen Sammelsysteme zu schließen.**
- **Die zu schließenden Sammelverträge (mit den Sammelpartnern/Gemeinden) haben sämtliche Verpackungen eines SVS zu umfassen (gesamter Marktanteil).**  
Parallele Sammlungen der SVS neben einem bereits eingerichteten Sammelsystem werden dadurch ausgeschlossen (keine Duplizierung!).

## **6. 100% Finanzierungsverantwortung**

Der AWG-Entwurf sieht vor, dass nur jene im Siedlungsabfall erfassten Verpackungen, die in Folge einer thermischen Verwertung oder nach Sortierung einem Recycling zugeführt werden, als erfasst gelten und somit der Finanzierungsverantwortung der Produzenten zuzurechnen sind (**siehe §29b (6)**). Damit wird eine unzulässige Differenzierung zwischen den Packstoffen vorgenommen.

Weiters sieht der Entwurf vor, dass nur eine Abgeltung der „angemessenen“ Kosten für die im Siedlungsabfall erfassten Verpackungen erfolgen soll (**siehe**

**§29b (2)).** Hier ist klar zu stellen, dass unter den angemessenen Kosten die tatsächlich anfallenden Kosten zu verstehen sind (im Sinne von Vollkosten).

**Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- Die Finanzierungsverantwortung der Produzenten hat für **alle** in Österreich anfallenden Haushaltsverpackungsabfälle zu gelten. Das bedeutet, dass **sämtliche Packstoffe** auch zur Abgeltung der Erfassung über den Siedlungsabfall heranzuziehen sind.
- Für die im Siedlungsabfall erfassten Verpackungen sind die tatsächlich anfallenden Kosten abzugelten

7. **Sammel-, Recycling- und Erfassungsquoten**

Die im Entwurf der Verpackungsverordnung vorgesehenen Sammel- und Recyclingquoten übersteigen im Bereich der Kunststoffe, der Getränkeverbundkartons sowie der sonstigen Materialverbunde die derzeit in den geltenden Bescheiden vorgegebenen Quoten (**siehe § 9 (4) bzw. (5)**).

Das bedeutet, dass bei diesen Packstoffen ein Ausbau der getrennten Sammlung zu erfolgen hätte. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen jedoch, dass insbesondere bei der gemischten Kunststoff- und Verbundstoffsammlung ein hoher Fehlwurfanteil und ein hoher Sortieraufwand vor einer tatsächlich stofflichen Verwertung gegeben sind. Demzufolge können aus der Sammelware nur vergleichsweise geringe Anteile stofflich verwertet werden, der überwiegende Anteil ist einer thermischen Verwertung zuzuführen. In manchen Regionen ist es sogar der Fall, dass die Mischkunststoffe aus der Sortierung in der gleichen Anlage verbrannt werden wie der Restmüll aus der Region!

Ziel in der Vergangenheit war es daher, die getrennte Sammlung auf jene Kunststoff- und Verbundstoff-Verpackungen zu konzentrieren, die auch mit einem angemessenen Sortieraufwand einer sinnvollen stofflichen Verwertung zugeführt werden können (zB Ausbau der PET-Flaschensammlung für bottle-to-bottle Recycling). Der Rest ist im gemischten Siedlungsabfall (inkl. thermischer Verwertung in Müllverbrennungsanlagen) zu belassen.

Es wird bezweifelt, dass ein Anheben der Sammel- und Recyclingquoten im Bereich der Kunststoffe und Verbundstoffe zu einem höheren ökologischen bzw. volkswirtschaftlichen Nutzen führt.

Hinsichtlich der Festlegung der zu erfassenden Massen (als Maß für die Finanzierungsverantwortung der SVS) ist im AWG-Entwurf vorgesehen, dass diese das BMLFUW und das BMWFJ gemeinsam jährlich festlegen (**siehe § 29b (5)**).

Es bleibt jedoch völlig offen, nach welchen Gesichtspunkten bzw. Kriterien die zu erfassenden Massen dabei festgelegt werden. Hier ist ein eindeutiger Mechanismus zur Festlegung der zu erfassenden Massen vorzusehen.

Im gleichen Absatz ist im AWG-Entwurf vorgesehen, dass das BMLFUW „ermächtigt“ wird, die Marktinputmasse je Tarifkategorie alle drei Jahre zu ermitteln (siehe § 29b (5)). Die Marktinputmasse stellt allerdings eine ganz wesentliche Planungsgröße zur Festlegung weiterer Maßnahmen im Bereich der Verpackungssammlung dar. Diese ist daher vom BMLFUW **verpflichtend** alle drei Jahre zu ermitteln!

#### **Der Österreichische Städtebund fordert daher:**

- **Die Quoten im Bereich der Leichtverpackungen (LVP) sind im Vergleich zu den derzeitigen Vorgaben zu senken.**  
Dadurch soll die Möglichkeit geschaffen werden, die LVP-Sammlung im haushaltsnahen Bereich im gesamten Bundesgebiet auf eine weit sinnvollere Flaschensammlung umzustellen.
- **Die LVP-Quoten im Haushaltsbereich sollen auf ein Niveau reduziert werden, die ein Erfüllen der EU-Vorgaben unter Berücksichtigung der Gewerbesammlung sicherstellen.**  
Eine Übererfüllung der EU-Quoten für LVP wird als kontraproduktiv angesehen.
- **Aufnahme von eigenen Erfassungsquoten in die Verpackungsverordnung.**  
Damit kann das Ausmaß der Kosten-Verantwortung der SVS klar festgelegt werden.

- **Verpflichtende Erhebung der Marktinputmasse als Basis für die Evaluierung der Lizenzierungsgrade und Erfassungsquoten**

Im Anhang werden noch konkrete Formulierungsvorschläge im Änderungsmodus gemacht. Das „Rechtsgutachten zur Frage, ob das im Entwurf der AWG-Novelle 2013 nicht vorgesehene „Marktführermodell“ (Leitsystemmodell) für die haushaltsnahe Verpackungssammlung wettbewerbsrechtlich zulässig ist“ von Univ.-Prof. Dr. Josef Aicher findet sich ebenso im Anhang.

## **8. Öffentlichkeitsarbeit**

In der Vergangenheit wurde ein sehr gutes System der Öffentlichkeitsarbeit in Form der Abfallberatung von den Kommunen aufgebaut. Dieses System ist in Zukunft jedenfalls sicherzustellen und auf gleich hohem Niveau wie in der Vergangenheit fortzuführen.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Dr. Thomas Weninger, MLS  
Generalsekretär

### Beilagen:

- Formulierungsvorschläge
- Rechtsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Josef Aicher