

**Prüfbericht über
ausgewählte Themenbereiche der
Abfallwirtschaft in Vorarlberg**

Bregenz, im Juni 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Überblick und Rahmenbedingungen	7
1.1 Überblick über die Abfallwirtschaft in Vorarlberg	7
1.2 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen	10
1.3 Landesrecht	13
2 Strategie	17
2.1 Abfallwirtschaftskonzept 1999	17
2.2 Strategische Stoßrichtung ab 2005	19
2.3 Abfalllogistik	24
3 Abfalltarife	26
3.1 Kalkulationsmodell	26
3.2 Tarifbildung	28
3.3 Aktuelle Tarife	31
4 Abfallgebühren der Gemeinden	35
5 Nachsorge und Haftung	39
5.1 Regelung der Nachsorge	39
5.2 Nachsorge- und Haftungsfonds	41
5.3 Zukünftige Nachsorgefinanzierung	46
Abkürzungsverzeichnis	49

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Gebarungsprüfung bei der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Jänner bis April 2005 die Gebarung der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Prüfungsschwerpunkte waren die Strategie, Tarife und Abfallgebühren sowie die Nachsorge und Haftung bei Deponien.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) am 4. Mai 2005 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 30. Mai 2005 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Landes-Rechnungshof hat spezielle Themen der Abfallwirtschaft geprüft. Der Fokus lag auf der Entsorgung bzw. Verwertung von Restabfällen, da in diesem Bereich relativ große Veränderungen anstehen. In diesem Zusammenhang wurden auch die Gebührengestaltung der Gemeinden und die Finanzierung der Deponienachsorge beleuchtet.

Durch Änderungen des EU-Rechts und des Bundesrechts ist ab 1. Jänner 2004 die Deponierung von unbehandelten Restabfällen verboten. Auf Intervention der Länder konnte unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung dieser Frist bis 31.12.2008 erreicht werden. Der Bund hat im Gegenzug aber die stufenweise Anhebung des Beitrags nach Altlastensanierungsgesetz für die Deponierung unbehandelter Restabfälle vorgesehen, sodass die Deponierung spätestens ab 2006 nicht mehr wirtschaftlich ist.

Die gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte erfordern eine mechanisch-biologische und/oder thermische Behandlung der Restabfälle. Die drei Abfalldeponien im Land können nicht mehr wie bisher genutzt werden. Da in der Vergangenheit die Restabfälle in Vorarlberg ausschließlich deponiert wurden, bedeutet die Änderung der Restabfallbehandlung eine wesentliche Zäsur in der Vorarlberger Abfallwirtschaft.

Derzeit ist die Abfallwirtschaft im Land auf Kapazitäten in thermischen oder biologischen Abfallbehandlungsanlagen außerhalb Vorarlbergs angewiesen. Die Entsorgungssicherheit ist durch privatrechtliche Verträge der Firma Häusle mit Schweizer Verbrennungsanlagen gesichert. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist zu prüfen, ob die Entsorgungssicherheit durch privatrechtliche Verträge von Entsorgungsunternehmen ausreichend gewährleistet wird.

Die geltenden Prämissen der stofflichen Verwertung und Wertschöpfung im Land werden nach dem Willen der Entscheidungsträger auch künftig beibehalten. Das bisher auf drei regionale Standorte ausgerichtete Sammlungs- und Verwertungssystem wird sich jedoch ändern. Die Abfallbehandlung und Verwertung wird sich künftig bei der Firma Häusle konzentrieren, da nur sie über eine geeignete Anlage verfügt. Dadurch erhält die Firma Häusle hinsichtlich der Restabfallbehandlung eine Monopolstellung.

Zur Steuerung und Optimierung der Abfalltransporte ist daher ein Logistikkonzept auszuarbeiten in dem die Sammlung sowie die Transporte von Restabfällen im Land und über die Grenze beleuchtet werden.

Die Monopolstellung bedingt eine intensive Kooperation und Abstimmung bei teilweise divergierenden Interessen. Alternativ dazu könnte das Land steuernd durch gesetzliche Regelungen oder durch Agieren als Tarifbehörde eingreifen.

Der Tarif für die Restabfallentsorgung wurde bislang als Vollkostentarif auf Basis der Abschreibungen und Betriebskosten der Deponien ermittelt. Angesichts der geänderten Abfallbehandlung ist ein neues Modell zur Kalkulation der Restabfalltarife erforderlich. Der Tarif kann künftig als Zieltarif unter Nutzung eines Normkostenmodells und im Vergleich mit Marktpreisen anderer Regionen festgelegt werden. Dadurch wird der Prozess der Tarifbildung gestrafft und vereinfacht.

Die bis dato durchgeführte Kalkulation der Tarife führte bereits seit 2003 zu verzerrten Ergebnissen. Einerseits wurden Investitionen der Abfallbehandler in Sortieranlagen nicht berücksichtigt. Andererseits wurden Abgaben und Beiträge in den Tarif für alle Restabfälle eingerechnet, die nur für den deponierten Teil der Abfälle tatsächlich zu entrichten waren.

Die Tarife fließen in die Abfallgebühren der Gemeinden ein. Die Abfallgebühren werden von den Gemeinden festgelegt, das Land hat unter den gegebenen Rahmenbedingungen nur eine relativ geringe Steuermöglichkeit. Derzeit herrscht keine Transparenz über die Leistungen, deren Kosten und den daraus resultierenden Gebühren. Die aktuelle Gebührenpolitik ist vielfach nicht verursachungsgerecht und führt in der Praxis zu ungleichen Belastungen der Haushalte. Das Land ist daher gefordert, Transparenz zu schaffen und die Harmonisierung der Gebühren zu forcieren.

Das Land hat mit dem Nachsorge- und Haftungsfonds ein taugliches Modell zur Finanzierung des Nachsorgeaufwands für die Deponien und zur Deckung des Haftungsrisikos entwickelt. Dieser Fonds ist derzeit nicht ausreichend dotiert. Die Ursachen dafür liegen einerseits in der Kalkulation und andererseits in der Beitragsleistung. In der Berechnung des Kapitalbedarfs wurden beispielsweise notwendige Investitionen und die Wertanpassung nicht berücksichtigt. Zudem wurden die kalkulierten Beitragsleistungen nicht im erforderlichen Ausmaß vorgeschrieben.

Die Beitragsleistung erfolgte bisher auf Basis der deponierten Restabfallmengen. Auf Grund der geänderten Rahmenbedingungen ist künftig ein neues Instrument zur Dotierung des Fonds erforderlich. Erste Verhandlungen zur vertraglichen Gestaltung einer Inputabgabe haben stattgefunden. Die Alternative einer gesetzlichen Abgabe ist umfassend zu prüfen.

1 Überblick und Rahmenbedingungen

1.1 Überblick über die Abfallwirtschaft in Vorarlberg

Die Restabfallentsorgung erfolgte bislang durch privat betriebene Deponien. Das Restabfallaufkommen war in den letzten Jahren relativ konstant. Die Voraussetzung für die Abfuhr von Restabfällen aus Haushalten und Gewerbe- und Industrieunternehmen sind unterschiedlich.

Situation

Die Restabfallentsorgung erfolgt in Vorarlberg durch private Unternehmen. Dabei ist zwischen der Systemabfuhr des Hausabfalls in den Gemeinden und den gewerblichen Restabfällen zu unterscheiden. Das Amt der Landesregierung hat koordinierende und steuernde Funktionen insbesondere im Hinblick auf die Entsorgungssicherheit für die Restabfälle in Vorarlberg.

Abfuhr und Entsorgung in Gemeinden und Gewerbeunternehmen

Die Abfuhr der Abfälle erfolgt unterschiedlich für Haushaltsabfälle und für Abfälle aus Gewerbe und Industrie. In den Gemeinden wird die Abfuhr entweder durch die Gemeinde selbst durchgeführt oder durch Unternehmen, die von der Gemeinde beauftragt wurden. Liegenschaftseigentümer sind verpflichtet, die Entsorgungsgebühren zu entrichten und sind damit indirekt gezwungen, ihre Abfälle über die so genannte Systemabfuhr der Gemeinden zu entsorgen. Die Gewerbe- und Industrieunternehmen schließen teilweise direkt Verträge mit Entsorgungsunternehmen ab. Die Abfälle werden entweder vom Abfallsammler abgeholt und zum Abfallbehandler gebracht oder in Form von Privatanlieferungen selbst zum Behandler gebracht.

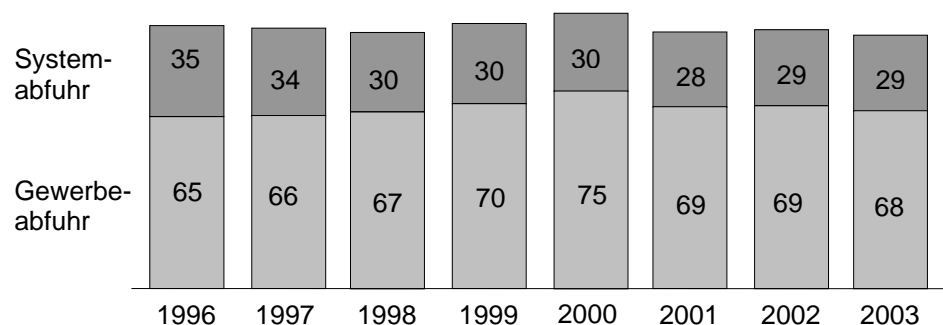
Für die Abfälle aus Systemabfuhr sind Einzugsbereiche mittels Verordnung der Landesregierung festgelegt. Die Abfälle müssen demnach an bestimmte Abfallentsorger zur weiteren Behandlung und/oder Deponierung geliefert werden. Das Land hat die Regelungskompetenz von Einzugsbereichen derzeit nur hinsichtlich der Abfälle aus den Haushalten, zukünftig kommen auch die haushaltsähnlichen Abfälle aus Gewerbebetrieben hinzu. Für die Abfälle aus Gewerbe- und Industriebetrieben gelten diese Einzugsbereiche daher nicht. Auf Grund eines Gentlemen's Agreements liefern aber auch die Gewerbe- und Industriebetriebe ihre Abfälle entsprechend der festgelegten Einzugsbereiche ab. Die Entsorgung über Deponien und Behandlungsanlagen erfolgt für Restabfälle aus der Systemabfuhr und von Gewerbe- und Industrieunternehmen gleich.

Abfallaufkommen

Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003 betrug das Restabfallaufkommen pro Jahr rund 99.400 Tonnen. 2003 lag das Jahresaufkommen bei rund 96.600 Tonnen. In der statistischen Erfassung werden Abfälle aus Haushalten und solche aus Gewerbe- und Industrieunternehmen unterschieden. Im Betrachtungszeitraum ist ein Rückgang der Restabfälle aus Haushalten um rund 20 Prozent festzustellen. Zugleich sind die Restabfälle aus Gewerbe und Industrie mit fünf Prozent geringfügig angestiegen.

Restabfallaufkommen in Vorarlberg

In Tausend Tonnen (gerundet)



Quelle: Abfallwirtschaftsdaten Vorarlberg, Jg 2000-2003

In den Abfällen aus Systemabfuhr sind zu einem Teil Abfälle aus Gewerbeunternehmen mit erfasst. Kleine Gewerbeunternehmen bedienen sich zum Teil der Systemabfuhr der Gemeinden, um ihre Abfälle zu entsorgen. Schätzungen zufolge handelt es sich um rund 8.000 bis 10.000 Tonnen.

Innerhalb der Gewerbe- und Industrieabfälle kann zwischen Abfällen, die nach ihrer Zusammensetzung als haushaltsähnlich zu qualifizieren sind und anderen – so genannten Produktionsabfällen – unterschieden werden. Von den 68.000 Tonnen Restabfälle aus Gewerbe und Industrie im Jahr 2003 sind zwischen 10.000 bis 15.000 Tonnen als haushaltsähnlich einzustufen. Sie fallen damit unter den Begriff der Siedlungsabfälle nach dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002. Genaue statistische Daten liegen nicht vor.

Abfallentsorgung und -behandlung

Im Jahr 2000 waren in Vorarlberg drei Entsorgungsbetriebe tätig, die Restabfälle deponiert haben. Diesen Unternehmen war jeweils ein geografischer Entsorgungsbereich zugeordnet. Für den Bregenzerwald war die Firma Ennemoser mit der Deponie in Andelsbuch/Sporenegg zuständig, für das Unterland die Firma Häusle mit der Deponie in Lustenau/Königswiesen und für das Oberland die Firma Böschistobel AbfallentsorgungsgesmbH mit der Deponie in Nenzing/Böschistobel. Das Kleine Walsertal hat auf Grund seiner spezifischen geografischen Lage eine Sonderlösung.

Der unverfüllte Deponieraum betrug Ende 2003 in allen drei Deponien zusammen rund 307.000 Kubikmeter. Bereits bewilligt aber noch nicht ausgebaut ist Deponieraum in Königswiesen und Böschistobel im Ausmaß von 1.161.000 Kubikmeter. Bei ausschließlicher Deponierung und einem Jahresrestabfallaufkommen von rund 96.000 Tonnen hätte dieser Deponieraum bis zum Jahr 2018 die Entsorgungssicherheit gewährleistet. Hierbei ist eine mögliche Wertstoffgewinnung und dadurch erfolgte Reduktion der zu deponierenden Restabfälle noch nicht berücksichtigt.

Die Deponie in Sporenegg wurde im Rahmen einer Kooperation zwischen den Firmen Ennemoser und Häusle vorzeitig verfüllt. Abfälle aus dem Unterland wurden nach Sporenegg gebracht. Diese Arbeiten wurden 2003 abgeschlossen. Seither werden alle Abfälle aus dem Unterland und aus dem Bregenzerwald nach Lustenau gebracht.

Im Jahr 2003 hat die Firma Häusle eine Splittinganlage errichtet, die es ermöglicht, einzelne Fraktionen aus dem Restabfall auszusortieren. So kann beispielsweise eisenhaltiger Abfall oder Plastikabfall aussortiert und einer weiteren Behandlung zugeführt werden. Ein Teil der Restabfälle, die keiner spezifischen Verwertung zugeführt werden können, werden zur Verbrennung (thermischen Verwertung) in Schweizer Kehrrichtverbrennungsanlagen (KVA) gebracht.

Bewertung

Die Voraussetzung für die Abfuhr von Restabfällen aus Haushalten und Gewerbe- und Industrieunternehmen sind unterschiedlich. Das Landesabfallgesetz sah bisher eine Andienungspflicht der Gemeinden hinsichtlich der Haushaltsabfälle und dadurch eine Bindung der Haushalte an die Systemabfuhr vor, während die Wirtschaftsunternehmen bei der Abfuhr ihrer Restabfälle keiner entsprechenden rechtlichen Bindung unterlag. Zugleich erfolgte eine Vermischung von Abfällen aus Haushalten und aus Gewerbebetrieben, da sich kleine Gewerbetreibende oftmals der Systemabfuhr der Gemeinden zur Abfallentsorgung bedienten.

Die freiwillige Beachtung der Einzugsbereiche durch die Wirtschaftsunternehmen beurteilt der Landes-Rechnungshof als wertvollen Beitrag zur eigenständigen Entwicklung der Vorarlberger Abfallwirtschaft.

Auf Grund der Gleichstellung von Haushaltsabfällen und haushaltsähnlichen Abfällen nach AWG 2002 wäre eine möglichst genaue statistische Erfassung von Haushaltsabfällen, haushaltsähnlichen Abfällen aus Gewerbebetrieben und Produktionsabfällen zweckmäßig.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Abfälle spätestens mit Umsetzung des neuen Landesabfallgesetzes gegliedert nach Siedlungsabfällen und sonstigen Restabfällen statistisch zu erheben.

Stellungnahme *Eine nach statistischen Gesichtspunkten abgesicherte Erhebung von Restabfällen aus Haushalten sowie Gewerbe- und Industriebetrieben liegt bereits vor. Eine genauere Aufgliederung der Restabfälle aus Industrie und Gewerbe ist nur mit einem hohen Verwaltungsaufwand für diese Unternehmen erreichbar, wobei der praktische Nutzen für die abfallwirtschaftliche Planung fraglich erscheint.*

Kommentar des L-RH Die gesetzlichen Regelungen beziehen sich auf die Siedlungsabfälle, die sich aus Haushaltsabfällen und haushaltsähnlichen Abfällen aus Gewerbebetrieben zusammensetzen. Dem entsprechend ist die Kenntnis der jeweiligen Mengen erforderlich, selbst wenn diese nur näherungsweise ermittelt werden können.

1.2 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Durch Anpassung des Bundesrechts an EU-Recht wurden wesentliche Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft in Vorarlberg geändert. Insbesondere ist die Deponierung von unbehandelten Restabfällen längstens bis 31. Dezember 2008 zulässig. Unter dem Begriff der Siedlungsabfälle sind nun Abfälle aus Haushalten und haushaltsähnliche Abfälle aus Gewerbeunternehmen zusammengefasst.

Situation Die Abfallwirtschaft in Vorarlberg wird durch EU-rechtliche, bundesrechtliche und landesrechtliche Bestimmungen normiert. In jüngerer Vergangenheit gab es maßgebliche Änderungen in den Bestimmungen auf Bundesebene, durch die EU-Recht in österreichisches nationales Recht transformiert wurde bzw durch die der Bund seine Bedarfskompetenz umfassend in Anspruch genommen hat. Hervorzuheben sind die Neudefinition des Begriffs Siedlungsabfall sowie das Deponierungsverbot für unbehandelte Abfälle. Weiters ist auf die rechtlichen Bestimmungen zur Ein- und Ausfuhr von Abfällen aus dem und in das Bundesgebiet einzugehen.

Definition von Siedlungsabfall Im Abfallwirtschaftsgesetz (AWG 2002) wird eine Reihe von Begriffen gemäß der EU-Abfallrichtlinie definiert. Demnach sind unter Abfall bewegliche Sachen zu verstehen, deren sich der Besitzer entledigen will und deren Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung erforderlich ist, um öffentliche Interessen nicht zu beeinträchtigen.

Abfälle werden nach der Zusammensetzung und der Herkunft unterschieden. Die neue Rechtslage bringt mit dem Begriff Siedlungsabfälle eine neue Terminologie. Unter Siedlungsabfall sind Abfälle aus privaten Haushalten und andere Abfälle zusammengefasst, die auf Grund ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung Abfällen aus Haushalten ähnlich sind. Durch diese Definition sind neben privaten Abfällen auch Abfälle aus Gewerbebetrieben erfasst.

Deponierungsverbot

Die Siedlungsabfälle enthalten unter anderem organische, biologisch abbaubare Anteile. Die EU hat als Ziel definiert, diesen Anteil in den Siedlungsabfällen stufenweise zu reduzieren. In der entsprechenden Richtlinie wird festgelegt, dass im Jahr 2016 nur noch 35 Prozent der Gesamtmenge an biologisch abbaubaren Siedlungsabfällen des Jahres 1995 deponiert werden dürfen. Weitere Parameter um das Ziel zu erreichen, werden durch die EU-Richtlinie nicht festgelegt.

Bereits 1996 wurde vom Bundesminister für Umwelt die Deponieverordnung erlassen. Gemäß dieser Verordnung ist die Ablagerung unbehandelter Abfälle verboten, sofern die Abfälle bestimmte Grenzwerte überschreiten. Als Parameter wurden einerseits der Verbrennungswert der deponierten Abfälle und andererseits der Anteil an organischem Kohlenstoff herangezogen. Die Grenzwerte wurden mit 6.000 kJ/kg Verbrennungswert bzw mit fünf Prozent Gehalt an organischem Kohlenstoff (TOC) festgelegt. Durchschnittlich zusammengesetzter Abfall aus Privathaushalten hat einen Brennwert zwischen 12.000 und 15.000 kJ/kg.

Das Deponierungsverbot tritt laut den Übergangsbestimmungen des AWG 2002 mit 1. Jänner 2004 in Kraft. Der Landeshauptmann wird ermächtigt, bei Vorliegen bestimmter Bedingungen die Frist für die Deponierung unbehandelter Abfälle zu verlängern. Die Frist darf längstens bis 31. Dezember 2008 erstreckt werden. Der Landeshauptmann von Vorarlberg hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, sodass bis Ende 2008 unbehandelte Abfälle in Vorarlberg deponiert werden dürfen.

Um eine Bevorzugung der Bundesländer und Anlagenbetreiber zu vermeiden, die bis 2008 unbehandelte Abfälle deponieren dürfen, wurde durch den Bundesgesetzgeber der Beitrag nach Altlastensanierungsgesetz (AISAG) stufenweise deutlich angehoben. Dieser Beitrag ist letztendlich vom Abfallverursacher zu bezahlen. Der Beitrag lag vor 2004 bei € 43,60 pro Tonne deponierten Abfalls. Ab 1. Jänner 2004 wurde der Beitrag auf € 65,00 angehoben, mit 1. Jänner 2006 erfährt der Beitrag eine weitere Anhebung auf € 87,00 pro Tonne. Dadurch sollen alle Bundesländer motiviert werden, möglichst rasch die Vorbehandlungspflicht umzusetzen.

Ein- und Ausfuhr von Abfällen Die EU hat bereits in einer Richtlinie aus dem Jahr 1975 die Entsorgungsaufartkie als Ziel festgelegt. Demnach ist es das Ziel, dass die EU als Ganzes und jeder Mitgliedstaat für sich in der Abfallentsorgung möglichst eigenständig ist. Der grenzüberschreitende Transport (Verbringung) von Abfällen soll nur in Ausnahmefällen möglich sein.

Zur Regelung des grenzüberschreitenden Transports von Abfällen in der, in die und aus der EU wurde durch die EU im Jahr 1993 eine Verordnung erlassen. In dieser Regelung wird zwischen Verbringung zur Beseitigung und Verbringung zur Verwertung unterschieden. Die Bestimmungen für Verbringung zur Beseitigung sind deutlich strenger als für Transfer zur Verwertung. Die Verbringungsverordnung der EU wird ergänzt durch Bestimmungen im AWG 2002. Nach diesen Bestimmungen muss jeder grenzüberschreitende Transport durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft notifiziert werden.

Der Antrag ist durch den Rechtsträger zu stellen, der den Transport vornehmen möchte, unter anderem ist dem Antrag eine Bestätigung des übernehmenden Rechtsträgers im Ausland beizulegen. Das betroffene Amt der Landesregierung wird über den Vorgang nur informiert. Für Abfälle, die zur Verbrennung ins Ausland geführt werden, wird ab 1. Jänner 2006 ein Beitrag nach AISAG in Höhe von € 7,00 pro Tonne eingehoben.

Für Importe von Abfällen gelten dieselben Bestimmungen wie für Ausfuhr mit dem Unterschied, dass das betroffene Amt der Landesregierung das Recht zur Stellungnahme vor Genehmigung der Einfuhr hat.

Bewertung

Durch die Änderungen auf EU- und Bundesebene haben sich die Rahmenbedingungen für die Abfallwirtschaft in Vorarlberg maßgeblich gewandelt. Insbesondere das Deponierungsverbot von unbehandelten Abfällen bedeutet einen Einschnitt, mit dem die bislang verfolgte Strategie der Abfallbeseitigung in technisch gut ausgestatteten Deponien untergraben wurde. Zwar konnte eine Erleichterung der Umstellung auf die Behandlungspflicht erreicht werden, indem die Möglichkeit zur Fristverlängerung durch Verordnung des Landeshauptmanns von 2004 bis längstens 2008 geschaffen wurde. Diese Möglichkeit wurde aber durch den Bundesgesetzgeber mit der stufenweisen Erhöhung des Beitrags nach AISAG für die Jahre 2004 und 2006 wirtschaftlich ad absurdum geführt. Der Argumentation des Bundesgesetzgebers, dass die Investitionen in teure Behandlungsanlagen zu schützen sind, wird von Vorarlberger Seite richtigerweise entgegengehalten, dass die bereits vor längerer Zeit vorgenommenen und noch nicht abgeschriebenen Investitionen in Deponieanlagen ebenso schützenswert wären.

Die vom Bundesgesetzgeber festgelegten Grenzwerte für zu deponierende Abfälle sind sehr niedrig angesetzt. In Gesprächen zwischen dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) und dem Landes-Rechnungshof wurde bestätigt, dass die Grenzwerte bei Einsatz einer mechanisch-biologischen Behandlungsanlage nur in Verbindung mit einer thermischen Behandlung von zumindest einer Teilfraktion der Abfälle erreicht werden können.

Da eigene thermische und mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen für Restabfall in Vorarlberg fehlen, sind die Bestimmungen über die Verbringung von Abfällen ins Ausland von großer Bedeutung.

1.3 Landesabfallrecht

Das Vorarlberger Abfallgesetz normiert den rechtlichen Rahmen der Abfallwirtschaft im Land. Durch die Änderungen auf Bundesebene wurde eine Novellierung des Landesabfallrechts erforderlich. Das neue Vorarlberger Abfallgesetz liegt im Entwurf vor. Die Regelung einiger wesentlicher Punkte erfolgt nicht im Gesetz, sondern in Verordnungen der Landesregierung.

Situation

In Vorarlberg gilt das Gesetz über die Abfuhr, die Vermeidung, die Verwertung und die Ablagerung von Abfällen (Abfallgesetz) aus dem Jahr 1974. Das Gesetz wurde mehrfach novelliert, zuletzt 1998 und 2001.

Das Vorarlberger Abfallgesetz statuiert als Grundsätze die möglichst weitgehende Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Mit der Novelle 1998 wurde die entsprechende Bestimmung neu formuliert. Demnach soll die stoffliche oder thermische Verwertung von Abfällen stattfinden, soweit dies ökologisch vorteilhaft und technisch möglich ist und die dabei entstehenden Mehrkosten nicht unverhältnismäßig sind. Ein Markt für die gewonnenen Stoffe muss vorhanden sein oder geschaffen werden können.

Weitere Bestimmungen betreffen die Pflicht der Gemeinden, die Abfuhr von Hausabfällen sicherzustellen. Sie können sich dabei privater Unternehmer bedienen.

Das Land hat dafür Sorge zu tragen, dass geeignete Einrichtungen für die Behandlung der im Landesgebiet anfallenden Abfälle zur Verfügung stehen. Das Land kann im Verordnungsweg so genannte Abfallwirtschaftspläne erlassen, um dadurch eine Abfallbehandlung gemäß den im Gesetz festgelegten Grundsätzen sicherzustellen.

Im Rahmen von Abfallwirtschaftsplänen können Einzugsbereiche definiert werden. Die anfallenden Abfälle sind dann an den entsprechenden Abfallbehandler oder an die Übernahmestelle abzugeben. Die Betreiber dieser Einrichtungen sind zur Übernahme verpflichtet und haben ein betriebswirtschaftlich angemessenes Entgelt tarifmäßig zu bestimmen. Der Tarif ist der Landesregierung zu melden. Erforderlichenfalls kann die Landesregierung den Tarif festlegen.

Schließlich werden die Gemeinden ermächtigt, für ihren Wirkungsbereich Gebühren für die Abfuhr und Behandlung von Abfällen festzulegen. Die Organisation der Abfuhr der Abfälle und die Gebührensatzfestlegung sind Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden.

Entwurf des neuen Landesabfallrechts

Auf Grund der Änderungen auf Bundesebene war eine Anpassung der landesrechtlichen Bestimmungen erforderlich. Das neue Landesabfallgesetz liegt nunmehr im Entwurf vor.

Das Land hat zukünftig nur noch dafür zu sorgen, dass geeignete Einrichtungen für die Beseitigung der im Landesgebiet anfallenden Siedlungsabfälle zur Verfügung stehen, soweit diese der Systemabfuhr unterliegen. In den Erläuterungen wird betont, dass es weder erforderlich ist, diese Anlagen selbst zu betreiben, noch dass sich die Anlagen in Vorarlberg befinden müssen. Weiters besteht die Pflicht der Landesregierung, Abfallwirtschaftspläne auszuarbeiten. Die Pläne sind zukünftig auf Grund einer EU-Richtlinie einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

Wie bisher sind die Gemeinden verpflichtet, Siedlungsabfälle zu sammeln und abzuführen (Andienungspflicht der Gemeinden). Laut Entwurf entspricht dieser Pflicht das Recht der Gemeinde, Dritte von der Sammlung und Abfuhr in diesem Bereich auszuschließen. Von der verpflichtenden Systemabfuhr durch die Gemeinde sind unter anderem Siedlungsabfälle ausgenommen, die in gewerblichen Betriebsanlagen anfallen. Laut Erläuterungen fallen unter die Ausnahme nur Betriebe nach der Gewerbeordnung 1994, nicht aber landwirtschaftliche Betriebe oder Dienstleistungsunternehmen wie zB Anwälte, Ärzte, Zivilingenieure oder Banken. Die Gemeinde kann unter bestimmten Voraussetzungen durch Verordnung die Siedlungsabfälle aus Gewerbebetrieben in die Systemabfuhr verpflichtend einbeziehen. Ergänzend ist die Landesregierung ermächtigt, durch Verordnung nähere Regelungen über Bereitstellung sowie die Sammlung und Abfuhr von Abfällen zu erlassen, die der Systemabfuhr unterliegen.

Für Siedlungsabfälle, die der Systemabfuhr unterliegen, kann die Landesregierung durch Verordnung auch zukünftig Einzugsbereiche definieren. Die Landesregierung ist weiters ermächtigt, auch für Siedlungsabfälle, die nicht der Systemabfuhr unterliegen, Einzugsbereiche durch Verordnung festzulegen, sofern dies zur wirtschaftlich unerlässlichen Auslastung der betreffenden Abfallbeseitigungsanlage erforderlich ist.

Für die Abfallbeseitigungsanlagen, für die ein Einzugsbereich festgelegt wurde, ist wie bisher ein Tarif vom Betreiber zu nennen. Nach dem Entwurf sind zukünftig für die Berechnung die Plankosten anzusetzen, wie sie für die Beseitigung der Abfälle, die der Andienungspflicht unterliegen, technisch erforderlich und wirtschaftlich vernünftig sind. Die Landesregierung hat durch Verordnung die zu berücksichtigenden Kosten bei der Tarifberechnung sowie den Zeitpunkt, bis zu dem der Tarif bekannt zu machen ist, und die Geltungsdauer des Tarifs näher zu bestimmen.

Wie bisher haben die Gemeinden auch in Zukunft das Recht, Abfallgebühren durch Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich festzulegen.

Bewertung

Das Vorarlberger Abfallgesetz und die zugehörigen Verordnungen statuieren den rechtlichen Rahmen der Abfallwirtschaft in Vorarlberg. Die Neugestaltung des Abfallrechts in Vorarlberg ist auf Grund der bundesrechtlichen Änderungen notwendig. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wird relativ oft auf das Instrument der Verordnungsermächtigung zurückgegriffen. Dadurch wird im Gesetz Handlungsspielraum geschaffen, um im Bedarfsfall rasch reagieren zu können. Zugleich ist eine solche Verlagerung der Entscheidung vom Gesetzgeber zur Verwaltung rechtspolitisch bedenklich. Wesentliche Fragen sind derzeit noch offen und werden im Rahmen der neuen Abfallwirtschaftsstrategie zu klären sein. Sobald die strategischen Entscheidungen gefallen sind, sollten die wesentlichen Eckpfeiler wie Andienungspflicht und Einzugsbereiche nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs im Gesetz festgeschrieben werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die wesentlichen Entscheidungen nach Klärung der strategischen Ausrichtung im Abfallgesetz festzuschreiben.

Stellungnahme

Der vorliegende Entwurf bringt gegenüber der bisherigen Rechtslage zusätzliche Determinierungen. So kommt zB der Gemeinde nunmehr das ausschließliche Recht zur Sammlung der Abfälle, die der Systemabfuhr unterliegen, zu. Auch die Grundsätze für die Kalkulation des Entsorgungstarifs werden im Sinne einer Plankostenrechnung gesetzlich näher bestimmt. Nachdem es sich bei der Abfallwirtschaft um einen sehr dynamischen Wirtschaftsbereich mit ständigen technischen Weiterentwicklungen handelt, wird durch die Verordnungsermächtigungen eine erhöhte Flexibilität geschaffen, die es ermöglicht, im Bedarfsfall rasch zu reagieren. Eine mit der gesetzlichen Regelung verknüpfte Einschränkung der Flexibilität würde sich letztlich auch auf den Gebührenschuldner negativ auswirken.

2 Strategie

2.1 Abfallwirtschaftskonzept 1999

Das Abfallwirtschaftskonzept 1999 ist das zentrale Instrument zur strategischen Planung der Abfallwirtschaft. Durch die geänderten Rahmenbedingungen steht die Abfallwirtschaft in Vorarlberg vor einer Zäsur, die im neuen Abfallwirtschaftskonzept 2005 entsprechend abzubilden ist.

Situation

Als Instrument der strategischen Planung der Abfallwirtschaft ist das Vorarlberger Abfallwirtschaftskonzept vom Gesetzgeber vorgesehen. Das aktuell geltende Abfallwirtschaftskonzept wurde 1999 erstellt. Laut Titel handelt es sich um die erste Fortschreibung des Konzepts 1987.

Abfallwirtschaftskonzept 1999

Im Konzept 1999 werden wesentliche Prämissen für die zukünftige Strategie in der Abfallwirtschaft definiert. Nach dem Grundsatz der Abfallverwertung sollen Abfälle so gut als möglich stofflich verwertet werden. Unter dem Grundsatz der Abfallentsorgung wird die möglichst umweltschonende und reaktionsarme Ablagerung von Abfällen verstanden. Bereits im Konzept 1999 wird auf die Behandlung in mechanisch-biologischen und/oder thermischen Anlagen als Ersatz für die bis dahin genutzten Deponien in diesem Zusammenhang hingewiesen. Weitere Grundsätze sind das Prinzip der Nähe, das Kooperationsprinzip und der Grundsatz der Entsorgungsausartikie.

Basierend auf den Grundsätzen werden Maßnahmen für die Restabfallbehandlung definiert. Laut dem Konzept 1999 bilden „das Rückgrat der Restabfallentsorgung für die kommenden Jahre nach wie vor regionale Abfalldeponien“. Dabei wird die konsequente Nutzung des mit hohem Aufwand geschaffenen Deponieraums als vorrangiges Ziel definiert.

Hinsichtlich der zukünftig erforderlichen Behandlungspflicht für Restabfälle sieht dieses Konzept die Erforschung der mechanisch-biologischen Vorbehandlung in Versuchsbetriebsanlagen in den Deponien Königswiesen und Böschistobel vor.

Im Dezember 2004 wurde die Erstellung des „Vorarlberger Abfallwirtschaftskonzepts – 2. Fortschreibung“ ausgeschrieben, eine Vergabe wird im Frühjahr 2005 erwartet. Auf Grund des geltenden EU-Rechts ist im Rahmen dieser Fortschreibung eine Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, bei der eine qualifizierte Öffentlichkeit in das Verfahren eingebunden wird. Auch die Begleitung der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung wurde ausgeschrieben, der Auftrag soll im Frühjahr 2005 vergeben werden.

Deponien in Vorarlberg

Im Abfallkonzept 1999 wurde das Prinzip der Entsorgungsautarkie festgelegt. Demnach sollen all jene Abfälle, die im Land dem Stand der Technik entsprechend behandelt und entsorgt werden können, auch im Land bleiben. Dazu sind entsprechende Behandlungsanlagen in Form von Deponien erforderlich. Umgekehrt wurde den Deponiebetreibern vertraglich untersagt, Abfälle von außerhalb Vorarlbergs zu deponieren, um den Deponieraum für Vorarlberger Abfälle zu sichern.

Bei den Deponien in Sporenegg und Böschistobel waren für den Deponiebau hohe Investitionen erforderlich. Diese sollten durch entsprechende Einnahmen aus der Abfalldeponierung getilgt werden. Die Deponie in Königswiesen bot dem gegenüber die Möglichkeit eines sukzessiven, bedarfsorientierten Deponieausbaus, sodass Investitionskosten auf mehrere Ausbaustufen aufgeteilt werden konnten. Im Abfallwirtschaftskonzept wurde eine Kooperationen zwischen den Betreibern der Deponien Sporenegg und Königswiesen vorgeschlagen und bis Ende 2003 realisiert. Ziel war es, die Deponie in Sporenegg rasch zu verfüllen, den relativ hohen Tarif im Bregenzerwald zu senken und den notwendigen Deponieausbau in der Deponie Königswiesen zu verzögern.

Auf Grund der geplanten und bereits ausgebauten Größe wird die Deponie Böschistobel bis zum Jahresende 2005 nicht komplett verfüllt werden können. Dennoch wird die Deponie aller Voraussicht nach mit Ende des Jahres 2005 geschlossen werden, da eine weitere Verfüllung auf Grund der Erhöhung des Beitrags nach dem AISAG ab 2006 ökonomisch nicht zweckmäßig erscheint.

Insgesamt wurden im Jahr 2002 von den Vorarlberger Restabfällen noch rund 97.800 Tonnen deponiert, davon etwa 11.500 Tonnen außerhalb Vorarlbergs. In der Deponie Böschistobel werden nach wie vor alle übernommenen Abfälle deponiert. Hingegen werden bei der Firma Häusle seit 2003 große Anteile der übernommenen Restabfälle sortiert und einer Verwertung zugeführt. Im Jahr 2004 wurden nach Angaben der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) in der Deponie Königswiesen von rund 56.000 Tonnen übernommener Restabfälle nur noch rund 8.500 Tonnen abgelagert. Die Gesamtmenge der in Vorarlberg deponierten Abfälle reduzierte sich auf rund 45.000 Tonnen im Jahr 2004.

Bewertung

Im Abfallwirtschaftskonzept 1999 wurden bereits wichtige Schritte vorgesehen, um den geänderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

Die Prämissen der möglichst weitgehenden stofflichen Verwertung im Land und die Berücksichtigung der Ökologie sowie der Entsorgungsautarkie gaben in der Vergangenheit die Gestalt der Abfallwirtschaft vor.

Die anstehenden Änderungen in der Abfallbehandlung und bei den Behandlern in Vorarlberg stellen eine Zäsur in der Vorarlberger Abfallwirtschaft dar. Diese Zäsur betrifft sowohl die beteiligten Unternehmen und Einrichtungen als auch die Art der Abfallbehandlung. In der langfristigen Planung gilt es nun den Einschnitt für Weichenstellungen zu nutzen. Die notwendigen Schritte für einen Systemwechsel sind im neuen Abfallwirtschaftskonzept aufzuzeigen. Insbesondere ist zu klären, wie die Entsorgungssicherheit in Zukunft gewährleistet werden soll und welche Rolle die privaten Unternehmen in Vorarlberg dabei übernehmen sollen.

Stellungnahme

Die Vergabe der Aufträge zur Erstellung der zweiten Fortschreibung des Vorarlberger Abfallwirtschaftsplanes sowie der begleitenden Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) wurde zwischenzeitlich durchgeführt und mit den Arbeiten begonnen.

2.2 Strategische Stoßrichtung ab 2005

Bei Beibehaltung der bislang geltenden Prämissen der stofflichen Verwertung und Wertschöpfung im Land erhält die Firma Häusle hinsichtlich der Restabfallbehandlung zukünftig eine Monopolstellung. Somit besteht eine gewisse Abhängigkeit des Landes in der Entsorgungssicherheit, da auch die Verträge mit Schweizer Verbrennungsanlagen von der Firma Häusle abgeschlossen wurden.

Situation

Die Restabfallbehandlung erfolgt in Vorarlberg zukünftig durch die Firma Häusle. Bedingt durch die Behandlungspflicht für Restabfälle sind über die derzeitigen Möglichkeiten der Firma Häusle hinaus weitere Behandlungsarten und -kapazitäten erforderlich. Derzeit bestehen Kooperationen mit Schweizer Verbrennungsanlagen. Als Optionen sind die Schaffung von Behandlungsanlagen in Vorarlberg und die Behandlungskapazitäten im geografischen Umfeld zu beleuchten.

Abfallbehandlung in Vorarlberg

Bedingt durch die Schließung der Deponien Sporenegg mit 31. Dezember 2003 und Böschistobel voraussichtlich mit 31. Dezember 2005 wird ab 2006 mit der Firma Häusle ein einziger Restabfallbehandler in Vorarlberg unternehmerisch tätig sein. Hinsichtlich der Sammlung von Restabfällen sowie der Verwertung von Altstoffen gibt es mehrere Anbieter im Land.

Im Jahr 2003 wurde bei der Firma Häusle eine mechanische Sortieranlage in Betrieb genommen. Die Firma Häusle kann mit Hilfe der Sortieranlage je nach Marktbedarf Fraktionen aus dem Restabfall einer weiteren Verwertung oder Wiedereingliederung in den Stoffkreislauf zuführen. Seit 2003 wird beispielsweise eine hochkalorische Fraktion aus dem Restmüll aussortiert und als Ersatzbrennstoff in der Zementindustrie genutzt.

Die Entscheidung über den Einsatz von Behandlungsschritten trifft im Wesentlichen die Firma Häusle. Das Gesetz sieht vor, dass Abfälle stofflich oder thermisch verwertet werden sollen, soweit dies ökologisch vorteilhaft und technisch möglich ist, die dabei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Abfallbehandlung nicht unverhältnismäßig sind und ein Markt für die gewonnenen Stoffe vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Eine Überprüfung dieser Bedingungen erfolgt zurzeit nicht.

Zwischen der Firma Häusle und dem Land bestehen keine vertraglichen Vereinbarungen, die zur Übernahme von Restabfällen verpflichten. Die Bestimmungen im Abfallgesetz statuieren eine Übernahmepflicht der Firma Häusle nur für den Fall, dass Einzugsbereiche festgelegt sind.

Die Sortieranlage ermöglicht das Ausscheiden bestimmter Fraktionen auf mechanischem Weg, nicht aber eine Reduktion des organischen Kohlenstoffgehalts. Dazu wäre eine biologische oder thermische Behandlung erforderlich. Eine entsprechende Anlage besteht derzeit in Vorarlberg nicht.

Kooperation mit Schweizer Abfallverbrennungsanlagen

Die Firma Häusle hat bereits Anfang 2003 Verträge mit Schweizer KVA abgeschlossen, die es erlauben, Restabfälle aus Vorarlberg zur thermischen Verwertung in die Schweiz zu bringen. Die Verträge werden – auf Grund der bundesrechtlichen Genehmigungspflicht, die sich jeweils auf ein Jahr erstreckt – jeweils für ein Jahr abgeschlossen. Ein Fünfjahresvertrag bildet die Rahmenvereinbarung. Das BMLFUW hat im Jahr 2004 Bescheide für die Ausfuhr von 28.000 Tonnen Hausabfällen und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen ausgestellt. Laut Aussage des Geschäftsführers der Firma Häusle werden Vorarlberger Restabfälle derzeit in den KVA Buchs, Bazenheid, Weinfeldern und Niederurnen thermisch behandelt.

Das Land Vorarlberg ist in die Verträge mit den Schweizer KVA nicht eingebunden. Auch bestehen keine eigenen Verträge zwischen dem Land Vorarlberg und Betreibern von Abfallbehandlungsanlagen außerhalb Vorarlbergs. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Schweizer Kantonsverwaltungen und deutschen Landkreisverwaltungen wurden Kooperationen bereits mehrfach angedacht jedoch aus unterschiedlichen Gründen bislang nicht realisiert.

Schaffung von Kapazitäten in Vorarlberg

Auf Grund der Behandlungspflicht für Restabfälle wird Vorarlberg zukünftig in größerem Ausmaß Behandlungskapazitäten in thermischen oder biologischen Behandlungsanlagen benötigen. Nach geltender Rechtslage ist das Land verpflichtet, geeignete Anlagen zur Behandlung aller im Land anfallenden Abfälle zur Verfügung zu stellen.

In einer Studie aus dem Jahr 2002 wurden Konzeptvorschläge für die zukünftige Restabfallbehandlung in Vorarlberg ausgearbeitet. Dabei wurde auch überprüft, ob eine mechanisch-biologische oder thermische Behandlungsanlage in Vorarlberg nach den technischen Möglichkeiten und ökonomischen Kalkulationen zweckmäßig erscheint. Das Ergebnis der Studie besagt, dass für eine eigene Verbrennungsanlage die vorhandenen Restabfallmengen zu gering sind. Der untere Grenzwert für den ökonomisch vertretbaren Betrieb einer thermischen Behandlungsanlage liegt bei etwa 80.000 Tonnen pro Jahr, die Siedlungsabfälle machen zusammen nur rund 40.000 bis 45.000 Tonnen aus. Die Errichtung einer mechanisch-biologischen Behandlungsanlage wird als eine taugliche Variante für die Vorarlberger Situation eingeschätzt.

Wie im Abfallkonzept 1999 vorgesehen, wurden Versuchsanlagen zur Erprobung der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung installiert. Die Versuche haben gezeigt, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte nur schwer zu erreichen waren. Bei Behandlung in einer mechanisch-biologischen Anlage muss eine Teilfraktion anschließend noch einer thermischen Behandlung zugeführt werden, bevor sie deponiert werden kann. Vom Bau einer entsprechenden Behandlungsanlage in Vorarlberg wurde deshalb Abstand genommen.

Behandlungskapazitäten im geografischen Umfeld

Neben der Behandlung der Abfälle im Land stellt die Kooperation mit Anlagen außerhalb Vorarlbergs eine mögliche Lösungsvariante dar. Hinsichtlich der thermischen Verwertung liegen der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) zwei Studien jeweils aus dem Jahr 1998 vor, die die Kapazitäten von Behandlungsanlagen im geografischen Umfeld beleuchten.

Im Zuge der Vorarbeiten für die Fortschreibung des Abfallkonzepts wurde im Jahr 1998 bei insgesamt zehn Verbrennungsanlagen eine Befragung durchgeführt. Ergebnis der Erhebung war, dass in den meisten Anlagen Kapazitäten frei sind und eine langfristig gesicherte Abnahme zugesagt werden könne. Allerdings ist anzumerken, dass die Anlagen sich jeweils in einer Entfernung zwischen 100 und 500 Kilometer von Vorarlberg befinden. Über die Entwicklung der Auslastung der untersuchten Anlagen seit 1998 und in der näheren Zukunft wurden auf Grund der großen Entfernung keine weiteren Daten erhoben.

In der Ostschweiz besteht eine Reihe von weiteren Abfallverbrennungsanlagen, die sich in einer Entfernung von bis zu 80 Kilometern von Vorarlberg befinden, und die in der genannten Studie nicht berücksichtigt wurden. Diese Anlagen stehen jeweils im Eigentum eines kommunalen Zweckverbands. Im Rahmen einer Studie des Schweizer Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft im Jahr 1998 wurde untersucht, wie die strategische Entwicklung der Kapazitäten dieser Anlagen mittel- und langfristig aussehen könnte. Als Ergebnis wurden vier Varianten empfohlen, die alle einen Abbau der vorhandenen Kapazitäten vorsehen. Ferner kommen die Autoren der Studie zu dem Schluss, dass es nicht vernünftig erscheine, die langfristige Planung auf massive Importe aus dem Ausland auszurichten. Zugleich wird aber nicht ausgeschlossen, dass einzelne Anlagen eine Zusammenarbeit mit dem Ausland anstreben und kleinere Abfallmengen zur Entsorgung in die Schweiz importieren.

Verbrennungsanlagen sind in Österreich ausschließlich in den östlichen Bundesländern angesiedelt. Die nächsten Anlagen befinden sich in Wels bzw Lenzing. Nach Aussage des zuständigen Mitarbeiters im BMLFUW sind in einzelnen Anlagen derzeit Kapazitäten frei.

Eine mechanisch-biologische Behandlungsanlage wird zurzeit im Ahrntal in Tirol gebaut. Auf Grund der Entfernung und den damit verbundenen logistischen Problemen sowie unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der Zusammenarbeit hat sich eine Kooperation nicht ergeben.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist für die zukünftige Gestaltung der Abfallwirtschaft die Grundsatzentscheidung zu treffen, ob weiterhin unter den bisherigen Prämissen der stofflichen Verwertung und weitgehenden Berücksichtigung der Ökologie sowie möglicher Entsorgungsaufklärung agiert werden soll. Unter den bislang geltenden Prämissen wäre die landesweite Abfallentsorgung über die Firma Häusle fixiert.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs könnte alternativ die Restabfallentsorgung dem freien Markt überlassen werden. Voraussetzung für eine kurzfristige Umsetzung wäre die geänderte Aufbringung der Nachsorgefinanzierung. Diese müsste über die Abfallsammler anstatt über die Restabfallentsorger erfolgen.

Die Entscheidung zu Gunsten der Monopolstellung der Firma Häusle scheint gefallen. Somit besteht die Gefahr, dass bestimmte Vorgaben durch die Firma Häusle diktiert werden. Dies könnte beispielsweise Sortierschritte und Behandlungsarten betreffen. Die Monopolstellung in der Restabfallbehandlung bedingt eine intensive Kooperation und Abstimmung bei teilweise divergierenden Interessen. Die Steuerungsmöglichkeiten des Landes bestehen in der grundlegenden Änderung des Systems durch Aufheben der Einzugsbereiche.

Die erforderliche thermische und/oder biologische Behandlung kann derzeit nicht in Vorarlberg erfolgen. Der Bau einer Anlage in Vorarlberg wurde von der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) geprüft und als nicht zweckmäßig beurteilt. Zur Verwertung der Vorarlberger Restabfälle sind daher Kapazitäten in Anlagen außerhalb Vorarlbergs erforderlich. Die Entsorgungssicherheit ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs durch die privaten Abfallbehandler zu gewährleisten. Diese haben durch Verträge mit den Anlagenbetreibern im Ausland die erforderlichen Kapazitäten sicher zu stellen. Das Land wird dann steuernd eingreifen müssen, wenn eine Gewährleistung der Verwertungskapazitäten durch private Unternehmen nicht möglich ist.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die der Strategie der Abfallwirtschaft in Vorarlberg zugrunde liegenden Prämissen laufend auf deren Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof zu prüfen, ob die vertraglichen Vereinbarungen der privaten Unternehmen zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit ausreichen.

Stellungnahme

Die Errichtung einer mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage in Vorarlberg wurde untersucht und als technisch taugliche Variante eingeschätzt, aber aus wirtschaftlichen Gründen vorerst nicht weiter verfolgt. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit oder der operativen Zweckmäßigkeit einer Abfallbehandlungsanlage bzw eines Bedarfes an einer solchen Anlage ist in einem Betriebsanlagenverfahren nach dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 nicht möglich. Der Genehmigungswerber hat einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung, wenn keine Schutzinteressen verletzt werden. Die Grenze besteht dort, wo offenkundig eine Scheinverwertung vorliegt. Die Entsorgungssicherheit ist derzeit durch Verträge zwischen der Firma Häusle und verschiedenen Kehrichtverbrennungsanlagen der Ostschweiz gewährleistet. Die Möglichkeit eines Abschlusses eines Rahmenvertrages mit den entsprechenden Abfallverbrennungsanlagen in der Schweiz wird geprüft. Mit der Möglichkeit der Festlegung von Einzugsbereichen (Andienungspflicht) hat das Land ein sehr wirksames Steuerungsinstrument in der Hand.

Kommentar des L-RH

Aus der Empfehlung des Landes-Rechnungshofs sollte nicht abgeleitet werden, dass das Land eigene Verträge mit Abfallverbrennungsanlagen abschließen sollte. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Entsorgungssicherheit für das Land durch die Verträge von privaten Unternehmen ausreichend gewährleistet werden kann.

2.3 Abfalllogistik

Durch die Konzentration der Restabfallbehandlung in Vorarlberg auf ein Unternehmen entstehen zusätzliche logistische Anforderungen. Die Einrichtung von Umladestationen im Bregenzerwald und im Oberland wurde nicht ausreichend auf ihre Zweckmäßigkeit geprüft. Für die Abfalllogistik im Land sollte ein umfassendes Konzept ausgearbeitet werden.

Situation

In den einschlägigen Studien der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle), insbesondere im Abfallwirtschaftskonzept 1999 sind Umladestationen nicht erwähnt. Durch Umladestationen an den Deponiestandorten Sporenegg und Böschistobel sollen künftig logistische Optimierungen vorgenommen werden.

Die Anlage in Sporenegg wird seit Schließung der Deponie als Umladestation genutzt. Die Initiative dazu ging vom früheren Deponiebetreiber aus. Alle Restabfälle aus dem Bregenzerwald werden mit Abfallsammel-LKWs in den Gemeinden gesammelt und nach Sporenegg gebracht. Die Sammel-LKWs laden im Zuge der Sammlung durchschnittlich eineinhalb bis drei Tonnen Abfall. In Sporenegg werden die angelieferten Abfälle auf größere Container mit einem Fassungsvermögen von acht bis zehn Tonnen umgeladen und dann nach Lustenau/Königswiesen gebracht.

Auch für die Deponie in Böschistobel wird ein Konzept zur Einrichtung einer Umladestation ausgearbeitet. Bei Umsetzung dieses Konzepts werden zukünftig die Abfälle aus dem Oberland zuerst nach Böschistobel und von dort gebündelt nach Lustenau/Königswiesen gebracht. In dem Konzept wird auch die Privatanlieferung von Restabfällen sowie die Einrichtung eines Recyclinghofs berücksichtigt. Der Bau einer Umladestation erfordert umfangreiche Investitionen. Erste grobe Schätzungen von Unternehmensseite gehen von rund € 500.000 aus.

Nach der ersten Behandlung in der Sortieranlage der Firma Häusle wird ein Teil der Restabfälle zur thermischen Verwertung in die Schweiz transportiert, ein anderer Teil wird anderen Verwertungen zugeführt. Somit entsteht in Lustenau ein erhöhtes Transportaufkommen sowohl durch Anlieferung als auch durch Weitertransporte von Restabfällen und Restabfallfraktionen. Seit Ende Jänner 2005 arbeitet eine Arbeitsgruppe an einem Verkehrskonzept für den Standort Lustenau/Königswiesen.

Das Vorarlberger Verkehrskonzept 2005 liegt derzeit in Entwurfsform vor. Das Thema Logistik in der Müllentsorgung wird nur kurz angesprochen. Als Ziel wird die Nutzung des Schienenpotentials formuliert. Als eigener Problemkreis wird die Sammellogistik angesprochen.

Bewertung

Die Logistik wird zukünftig einen wesentlichen Aspekt der Abfallwirtschaft darstellen. Ein umfassendes Logistikkonzept, das die Transportwege sowohl bei der Abfallsammlung als auch beim Transport zur Behandlung optimiert, liegt noch nicht vor. Einzelne Aspekte werden derzeit von Arbeitsgruppen behandelt.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Einrichtung von Umladestationen nicht ausreichend auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft worden. Beispielsweise erscheint der Transport von Abfällen von Alberschwende nach Sporenegg und von dort weiter nach Lustenau wenig zweckmäßig. Im Logistikkonzept sind bei der Beurteilung der Umladestationen die Investitionskosten für die Errichtung zu berücksichtigen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, möglichst rasch ein umfassendes Logistikkonzept für die Restabfälle auszuarbeiten.

Stellungnahme

Die Prüfung der Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit von Umladestationen am Standort der bisherigen Deponien Sporenegg und Böschistobel ist in Bearbeitung. Ein umfassendes Konzept betreffend die Abfalllogistik ist derzeit ebenfalls in Ausarbeitung. Auch nimmt dieses Thema im Entwurf zum Vorarlberger Verkehrskonzept 2005 einen gebührenden Raum ein.

3 Abfalltarife

3.1 Kalkulationsmodell

Bislang wurden die Entsorgungstarife auf der Basis einer Vollkostenrechnung festgelegt. Auf Grund der geänderten Rahmenbedingungen ist künftig eine andere Form der Tariffestlegung anzustreben. Grundlage sollen dabei ein Normkostenmodell sowie die Orientierung an Benchmarks sein.

Situation

Die Gemeinden unterliegen mit den Abfällen aus Haushalten Einzugsbereichen. Der Zweck dieser Einzugsbereiche liegt in der Zusicherung von Restabfallmengen an Unternehmen, die hohe Investitionskosten für den Bau von Deponien auf sich genommen haben. Um umgekehrt die Gemeinden vor Übervorteilung durch die Restabfallbehandler zu schützen, wird vom Gesetz vorgeschrieben, dass ein betriebswirtschaftlich angemessenes Entgelt tarifmäßig festzusetzen ist. Der Tarif ist der Landesregierung bekannt zu geben. Falls erforderlich ist er durch die Landesregierung festzusetzen.

Vollkostenrechnung

Bislang wurden die Tarife auf der Basis von Vollkosten errechnet. Die gesamten Betriebskosten und Investitionskosten der Deponie wurden bei den Deponiebetreibern erhoben. Bei der Erhebung der Kosten wurde überprüft, ob die vom Unternehmen angesetzten Kosten angemessen sind bzw ob die angesetzte Ausstattung tatsächlich erforderlich ist. Die errechneten Kosten wurden durch einen zehnzprozentigen Rohaufschlag ergänzt. Dieser Betrag wurde durch die übernommene Menge an Restabfällen dividiert und so der Rohtarif pro Tonne errechnet. Das Berechnungsmodell bot kaum Anreiz für den Unternehmer, die internen Kosten zu senken. Einerseits wurde der Rohaufschlag als Prozentsatz der tatsächlichen Investitions- und Betriebskosten angesetzt und reduzierte sich daher mit jeder Kosteneinsparung, andererseits wurden die Kosten komplett im Tarif berücksichtigt.

Durch die Deponiebetreiber sind mehrere Beiträge und Abgaben einzuhoben. Dazu zählen der Beitrag nach AISAG, die Standortabgabe und der Haftungs- und Nachsorgebeitrag. Diese Posten sind pro Tonne festgelegt und beziehen sich ausschließlich auf deponierte Abfälle. Die genannten Posten werden zum Rohtarif hinzugerechnet, vom Deponiebetreiber eingehoben und anschließend an die zuständige Stelle abgeführt.

Die Kalkulation ging von der Prämisse aus, dass jede übernommene Tonne Restabfall deponiert wird. Eine andere Behandlungsart war in der Kalkulation nicht vorgesehen.

Plankostenrechnung Ende des Jahres 2003 wurde ein externes Büro beauftragt, ein Kalkulationsmodell zu erarbeiten, das auf der Basis von Plankosten eine Tarifbildung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Behandlungsschritte ermöglicht. Das Ende 2004 vorgelegte Modell berücksichtigt neben den Investitionskosten alle Behandlungsschritte bei der Firma Häusle.

Das Modell geht von einer Volllauslastung der Anlage aus. Auf dieser Basis werden Investitionskosten und Betriebskosten berechnet. Bei den Investitionskosten werden Grundstückskosten sowie Kosten für Gebäude, Anlagen und Ausstattung veranschlagt. Hinzu kommen Baunebenkosten sowie ein Zuschlag für Unvorhergesehenes. Diese Kosten werden für jeden einzelnen Bearbeitungsschritt berechnet. Bei den Betriebskosten werden proportionale Kosten wie Energie- und Wasserbedarf und zeitraumabhängige Kosten wie Personal, Versicherungen und Instandhaltung berücksichtigt. Ebenso werden bei der Berechnung der Kosten für die einzelnen Behandlungsschritte Anlaufverluste einkalkuliert.

Für die Berechnung des Tarifs werden zur Summe aus den Kosten je Prozessschritt ein Gemeinkostenzuschlag für Verwaltung und ein Gewinnaufschlag hinzu gerechnet. Weiters werden die Kosten und Erlöse der Verwertung durch Verbrennung oder weiteren Behandlung außerhalb der Anlage berücksichtigt. Die Deponierung ist eine Kostenposition in der Verwertung.

Bewertung Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist das bislang verwendete Vollkostenmodell der Tarifberechnung angesichts der geänderten Behandlungsart nicht mehr in jedem Fall zweckmäßig. Das Modell ist nur noch dort tauglich, wo alle Abfälle wie bisher direkt deponiert werden. Selbst für diese Fälle erscheint das Kalkulationsmodell wenig zweckmäßig.

Zukünftig bieten sich mehrere Möglichkeiten an, dem gesetzlichen Auftrag der Tarifkontrolle bei einem Monopolunternehmen nachzukommen. Der Tarif kann auf Basis eines Normkostenmodells unter Anwendung von Benchmarks berechnet werden. Weiters kann ein Vergleich mit Marktpreisen anderer Regionen stattfinden. Gängige Praxis ist die Prüfung der Kosten durch Einsichtnahme in die Kostenrechnung des Unternehmens.

Die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) plant den Einsatz eines Plankostenmodells, mit dessen Hilfe der Tarif ermittelt werden soll. Das Modell ermöglicht die Berücksichtigung der unterschiedlichen Behandlungsschritte. Allerdings operiert dieses Modell auch auf Vollkostenbasis. Fixkosten, proportionale Kosten und Deckungsbeiträge werden nicht dargestellt.

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als zweckmäßig, zusätzlich Vergleichstarife für die Behandlung von Restabfällen in vergleichbaren Regionen in und außerhalb Österreichs zu erheben. Anhand der Ergebnisse aus Plankostenrechnung und Marktpreiserhebung kann ein Zieltarif definiert werden. Abweichungen in der Kostenstruktur des Monopolunternehmens zum vorgegebenen Zieltarif sind vom Unternehmen nachzuweisen, erforderlichenfalls ist der Tarif zu korrigieren. Durch den Einsatz eines Normkostenmodells kann auf eine umfangreiche Einsichtnahme in die Kostenrechnung des Unternehmens weitgehend verzichtet und der massive Kontrollaufwand in der Tariffindung reduziert werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, einen Zieltarif für die Restabfallbehandlung auf Basis von Normkostenrechnung und Marktpreisen zu ermitteln.

Stellungnahme

Das erarbeitete Plankostenmodell enthält – obwohl nicht explizit ausgewiesen – fixe und variable Kosten und ermöglicht daher auch die Auswirkungen von Auslastungsschwankungen transparent zu machen. Der Grundgedanke des Plankostenmodells ist die Berechnung von Selbstkosten. Selbstkosten sind jedoch immer Vollkosten. Wäre dem nicht so, bestünde die Gefahr für das Entsorgungsunternehmen von nicht kostendeckenden Tarifen. Zudem wird geprüft, inwiefern Marktpreise zur Festlegung der künftigen Entsorgungstarife herangezogen werden können bzw zweckmäßig sind.

3.2 Tarifbildung

Der Umweltverband ist ein wesentlicher Verhandlungspartner in der Tarifbildung. Durch die geplante Änderung des Tarifmodells kann der Prozess vereinfacht werden. Aufgaben, die derzeit auf mehrere Partner aufgeteilt sind, können künftig bei der Tarifbehörde gebündelt werden.

Situation

Die Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) hat als Tarifbehörde die Aufgabe, die betriebswirtschaftliche Angemessenheit des Tarifs zu überprüfen. Erforderlichenfalls hat die Behörde den Tarif festzulegen. Der Postenplan der Abteilung sieht keine Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlicher Ausbildung vor. Deshalb wurde in der Vergangenheit der Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (Umweltverband) vom Amt der Landesregierung mit der Durchführung dieser Aufgabe betraut. Die Beauftragung erfolgte mündlich jeweils für ein Jahr. Das Land zahlte an den Umweltverband zur Abgeltung der Leistungen einen Betrag von rund €7.300.

Der Umweltverband hat als Träger von Privatrechten für die Gemeinden eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen, die in den Statuten festgelegt sind. Darunter fallen unter anderem abfallwirtschaftliche Maßnahmen zur bestmöglichen Entsorgung von Hausabfällen, deren Sammlung und Entsorgung den Gemeinden gesetzlich aufgetragen ist. In den Statuten ist auch die Zusammenarbeit mit dem Land bei der Festsetzung des Entgelts für Abfallbeseitigungsanlagen genannt. Der Umweltverband tritt dabei als Interessensvertreter der Gemeinden auf.

Tarifbildungsprozess Der Tarif wird auf der Basis der erforderlichen Unternehmensunterlagen zwischen Umweltverband und Deponiebetreiber verhandelt. Insbesondere werden vom Umweltverband Überprüfungen angestellt, ob die angesetzten Ausstattungen wie Kompactor oder Leitungsmaterial angemessen sind. Der Kalkulation werden Erwartungswerte an zu deponierenden Restabfällen zugrunde gelegt. Nach einer ersten Verhandlungsrunde wird der Abteilungsvorstand der Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) beigezogen. Der ausgehandelte Tarif wird vom Deponiebetreiber an die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) schriftlich gemeldet. Die Meldung erfolgte in den vergangenen Jahren jeweils für das folgende Jahr im Dezember oder Jänner, in Ausnahmefällen wurde der Tarif erst im Februar bekannt gegeben. Mit der Meldung an die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) tritt der Tarif als einstweiliger Tarif in Kraft.

Die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) beauftragt die Kontrollabteilung (IIIc) im Amt der Landesregierung, die vom Umweltverband angestellten Berechnungen und den gemeldeten Tarif auf inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit sowie die betriebswirtschaftliche Angemessenheit zu überprüfen. Die Beauftragung erfolgte zuletzt für den Tarif 2002 am 7. März 2002 und für den Tarif 2003 am 6. Februar 2003. Die Überprüfung durch die Kontrollabteilung (IIIc) umfasste eine Durchsicht der vom Umweltverband erstellten Unterlagen sowie Gespräche mit den Mitarbeitern des Umweltverbands. Bei Bedarf wurden weitere Unterlagen von den Deponiebetreibern angefordert. Der zeitliche Aufwand für die Überprüfung lag zwischen einem halben Tag und einem Tag.

Sobald die betriebswirtschaftliche Ordnungsmäßigkeit der Tarifberechnung gegenüber der Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) bestätigt war, erlangte der Tarif dauernde Gültigkeit.

Nach Jahresabschluss wurden die Vorkalkulationen vom Umweltverband mit den tatsächlichen Betriebsergebnissen in einer Nachkalkulation verglichen. Erwirtschaftete Überschüsse wurden zur vorzeitigen Tilgung der Investitionen herangezogen. Fehlbeträge wurden in die Tarifberechnung der nächsten Periode einbezogen.

Bewertung

Der Prozess der Tarifbildung ist historisch gewachsen. Die Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) hat in der Tarifikalkulation im Sinne der Tarifbildung wesentliche Aufgaben an eine dritte Stelle abgegeben. Die zuständige Behörde nahm sich dadurch in legitimer Weise aus dem Verfahren zurück und überließ die Tarifverhandlungen den unmittelbar betroffenen Parteien Umweltverband und Abfallbehandler.

Durch das geänderte Modell der Tarifkontrolle ist eine umfassende Einsicht in die Kostenrechnung des Unternehmens nicht mehr zwingend erforderlich. Die Erhebung von Marktpreisen und die Anwendung des Normkostenmodells können durch die Abteilung Abfallwirtschaft weitestgehend allein bewerkstelligt werden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist bei der Festlegung eines Zieltarifs daher die Einbindung von Partnern zukünftig nicht mehr in der bislang praktizierten Form erforderlich.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Prozess der Tarifbildung zu straffen und dadurch zu vereinfachen.

Stellungnahme

Durch die Einbindung des Umweltverbandes unter Aufsicht der Tarifbehörde wurde bestmögliche Transparenz gegenüber den Gemeinden geschaffen, welche den Entsorgungstarif bezahlen müssen. Dieser Lösungsansatz führte in den vergangenen Jahren zu einem allseits akzeptierten Entsorgungstarif. Das neue Tariffindungsmodell wird hinsichtlich weiterer Vereinfachungen geprüft.

3.3 Aktuelle Tarife

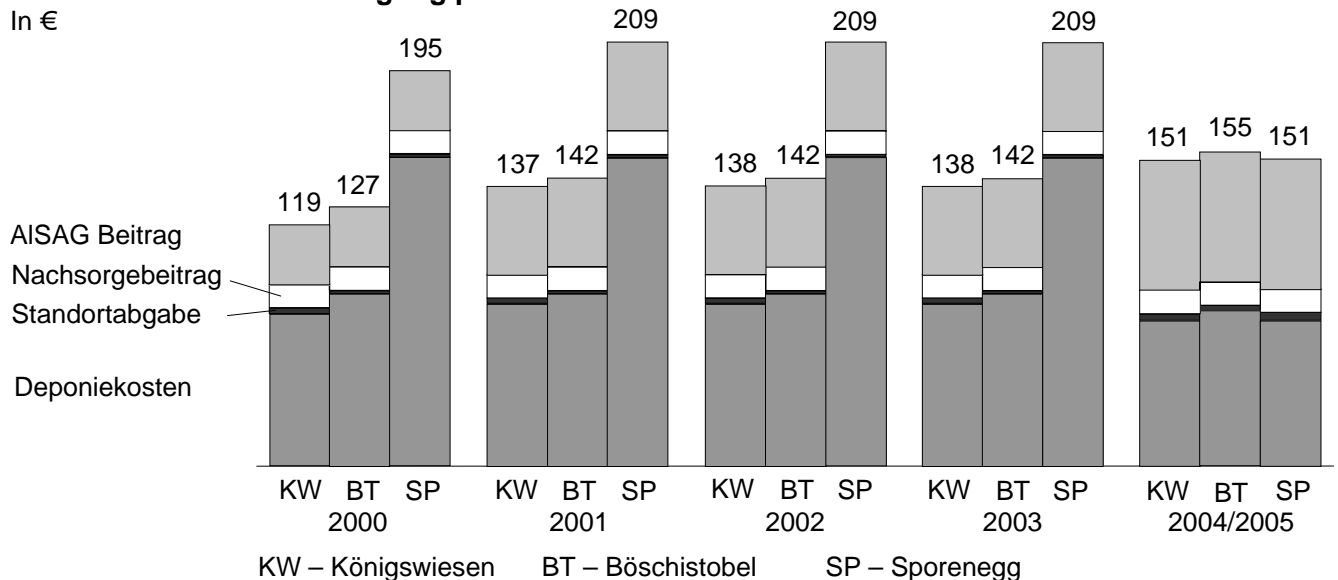
Die Tarife sind in den letzten Jahren bedingt durch die Erhöhung des AISAG-Beitrags gestiegen. Die Tariflösung für 2004 und 2005 bewirkt eine Ungleichbehandlung zwischen den Deponiebetreibern, hat aber den Umstieg auf das neue Behandlungssystem erleichtert. Die Anwendung des Tarifs auf nicht deponierte Abfälle ist nicht sachgerecht.

Situation

Die Tarife haben sich in den vergangenen Jahren stufenweise erhöht. Grund dafür ist der steigende bundesgesetzlich vorgeschriebene Beitrag nach AISAG.

Tarife für Restabfallentsorgung pro Tonne

In €



Quelle: Abteilung Abfallwirtschaft (Vle)

In der Deponie Sporenegg wurde bis zum Jahr 2003 bedingt durch hohe Investitionskosten ein deutlich höherer Tarif verrechnet als in den beiden anderen Deponien. Im Zusammenarbeitsvertrag zwischen den Deponiebetreibern Häusle und Ennemoser wurde vereinbart, dass ab dem Jahr 2004 für alle Abfälle aus den Regionen Bregenzerwald und Unterland derselbe Tarif gilt.

Zum Prüfungszeitpunkt waren noch Ansprüche der Firma Häusle gegenüber der Firma Ennemoser zu klären. Die Firma Häusle fordert für die Abfälle aus dem Bregenzerwald einen Tarif von € 185 pro Tonne, um einen Liquiditätsabfluss aus der Zusammenarbeit wieder hereinzubekommen. Die Firma Ennemoser behauptet, dass derselbe Tarif wie im Unterland, also € 151 zur Anwendung kommen müsse. Erstmals wurde der Tarif von € 185 mit der Rechnung vom 31. Jänner 2004 fakturiert. Mehrere Gespräche unter Beiziehung der verschiedenen Entscheidungsträger und Interessensvertreter haben bislang nicht zu einem abschließenden Ergebnis geführt. Im Herbst 2004 begann nach Aussage der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) die Suche nach einem geeigneten Amtssachverständigen. Am 12. Jänner 2005 wurde von der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) ein externer Sachverständiger beauftragt, der prüfen soll, ob und wenn ja in welcher Höhe die Ansprüche gerechtfertigt sind. Das Gutachten wurde im März 2005 vorgelegt.

Regelung für 2004 und 2005

Auf Grund der Anhebung des Beitrags nach AISAG und der dadurch bedingten Anhebung des Tarifs sowie der Installation der Sortieranlage bei der Firma Häusle wurde für die Jahre 2004 und 2005 eine Sonderlösung hinsichtlich des Tarifs vereinbart.

Die Vereinbarung vom Herbst 2003 sieht vor, dass die Tariffkalkulation aus 2003 für die Jahre 2004 und 2005 fortgeschrieben wird und ein fixer Tarif für beide Jahre festgelegt wird. Die Erhöhung des AISAG-Beitrags hat den Tarif nicht in voller Höhe von € 21,40 sondern nur mit € 13 pro Tonne belastet. Der Restbetrag wurde von den Deponiebetreibern durch interne Optimierungsmaßnahmen getragen. Als Gegenleistung sollen eventuelle Überschüsse aus den Jahren 2004 und 2005 den Unternehmen zur Verfügung stehen und müssen nicht zur vorzeitigen Tilgung von Investitionen herangezogen werden. Weiters wurde bei der Fortschreibung des Tarifs der Firma Häusle nicht die tatsächlich übernommene Restabfallmenge von rund 56.000 Tonnen sondern nur eine zur Deponierung zulässige Menge von 42.800 Tonnen angesetzt. Die Differenzmenge kann von Häusle nach eigener Einschätzung behandelt und verwertet werden. Dadurch ergibt sich für das Unternehmen ein zusätzlicher Spielraum.

Die Vereinbarung wurde am 25. November 2003 mit allen Betroffenen diskutiert. Eine schriftliche Vertragsversion wurde nicht erstellt, lediglich ein Aktenvermerk. Für die Deponie Böschistobel wurde eine Nachkalkulation als notwendig erachtet, um für den Zeitpunkt Ende 2005 die offenen Investitionskosten festzustellen. Um den Anteil am AISAG-Beitrag ökonomisch tragen zu können, wurde für die Deponie Böschistobel mit der Standortgemeinde und dem Grundeigentümer verhandelt. Beide waren bereit, Abschläge von den bislang geforderten Beiträgen von insgesamt €7,02 pro Tonne zu übernehmen. Die Firma Böschistobel AbfallentsorgungsgesmbH hatte demnach € 1,38 der Mindereinnahmen selbst zu tragen.

Die Firma Häusle hat in der Folge den vereinbarten Tarif in Höhe von € 151 pro Tonne auf alle übernommenen Restabfälle aus Systemabfuhr angewendet. In Summe wurden rund 56.000 Tonnen übernommen, etwa 13.000 Tonnen davon stammten aus der Systemabfuhr. In der Tarifkalkulation sind neben den eigenen Kosten auch die diversen Abgaben und Beiträge berücksichtigt, die bei Deponierung anfallen. Diese Beiträge wurden in weiterer Folge von der Firma Häusle für die tatsächlich deponierten Mengen an die verantwortlichen Stellen abgeführt. Dabei handelt es sich um rund 8.500 Tonnen Restabfall, wobei nicht unterschieden werden kann, welcher Anteil davon aus Systemabfuhr und welcher Anteil von Gewerbe- und Industrieunternehmen stammt.

Bewertung

Die Tarifierhöhungen wurden in den letzten Jahren nur in moderatem Maß vollzogen. Bedingt waren diese ausschließlich durch Erhöhungen des AISAG-Beitrags.

Bei den Tarifstreitigkeiten im Jahr 2004 wurde das behördenmäßige Verfahren nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erst relativ spät eingeleitet. Begründet wurde dies mit dem Bemühen um einen Konsens auf Grund unklarer vertraglicher Regelungen.

Zur Umsetzung der Tarifrösung für die Jahre 2004 und 2005 waren in den einzelnen Unternehmen unterschiedliche Voraussetzungen gegeben. Während die Firma Häusle Optimierungspotenziale in den Behandlungsprozessen nutzen konnte, war die Firma Böschistobel AbfallentsorgungsgesmbH gezwungen, ihre Kosten anderweitig zu senken.

Die Berücksichtigung von deponiebezogenen Abgaben und Beiträgen im Tarif ist für nicht deponierte Abfälle nicht sachgemäß. Durch diese Übergangslösung wurde die Investition in die Sortieranlage bei der Firma Häusle unterstützt und der Umstieg auf eine neue Behandlungsform erleichtert.

Stellungnahme

Die Berechnungsgrundlage auf Basis der bisherigen Deponiekalkulation für die Jahre 2004 und 2005 stellt eine Übergangsregelung dar, die einerseits im Interesse der der Andienungspflicht unterliegenden Gemeinden und somit ihrer Bürger und Haushalte und andererseits im Interesse der Firma Häusle gelegen ist, um die interne Umstellung auf das neue Restabfallbehandlungssystem möglichst friktionsfrei und ohne allzu große Tarifsprünge zu bewältigen.

4 Abfallgebühren der Gemeinden

Die Gebührengestaltung fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, das Land hat keine Kompetenz in der Festsetzung der Abfallgebühren. Auf Grund der unterschiedlichen Gebührensysteme herrscht keine Transparenz über die berücksichtigten Leistungen und die zugrunde gelegten Kosten. Die Aktivitäten des Landes zur Harmonisierung der Abfallgebühren sollten konsequent fortgesetzt werden.

Situation

Das Vorarlberger Abfallgesetz ermächtigt die Gemeinden „zur Deckung ihres Aufwands für die Abfuhr und Behandlung der in der Gemeinde anfallenden Abfälle“ eine Abfallgebühr einzuheben. Diese Ermächtigung betrifft den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Gemäß Finanzausgleichsgesetz sind die Gemeinden ermächtigt, das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für Verzinsung und anteilige Tilgung der Errichtungskosten einzuheben.

Gebührenordnung

Der Gemeindeverband hat den Gemeinden einen Entwurf für eine Gebührenordnung vorgelegt. Eine verbindliche Vorschreibung der einheitlichen Gestaltung war bei der Materie, die in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt, nicht möglich. Die Vorarlberger Gemeinden haben jeweils eigene Abfallgebührenordnungen erlassen, dabei wurde auf mehrere unterschiedliche Systeme zurückgegriffen. Teilweise wurde der Entwurf des Umweltverbands verwendet. Diese Gebührenordnungen sind der Gemeindeaufsicht in den Bezirkshauptmannschaften mitzuteilen.

In den Gebührenordnungen wird zwischen der Grundgebühr und der Entsorgungsgebühr unterschieden. Die Grundgebühr dient zur Abdeckung von Kosten der Bereitstellung. Diese Kosten sind typischerweise nicht verursachergerecht zuordenbar. So sind beispielsweise Abfallberatung, Verwaltung der Abfallabfuhr oder Sperrmüllsammelungen über diesen Gebührenblock abzurechnen. Auch die Sammlung von Altstoffen wird teilweise über die Grundgebühr gedeckt. Als Bezugsgrößen für die Grundgebühr werden der Haushalt, die Anzahl der Personen im Haushalt oder die Wohnfläche herangezogen. In mehr als vierzig Gemeinden werden neben den Haushalten auch allen Gewerbebetrieben Grundgebühren vorgeschrieben. Die Gewerbebetriebe können die Abfuhr ihrer Abfälle selbst organisieren und sind nicht an die Systemabfuhr gebunden. Vielfach nutzen sie aber Einrichtungen wie Altstoffsammelinseln, die über die Grundgebühr finanziert werden.

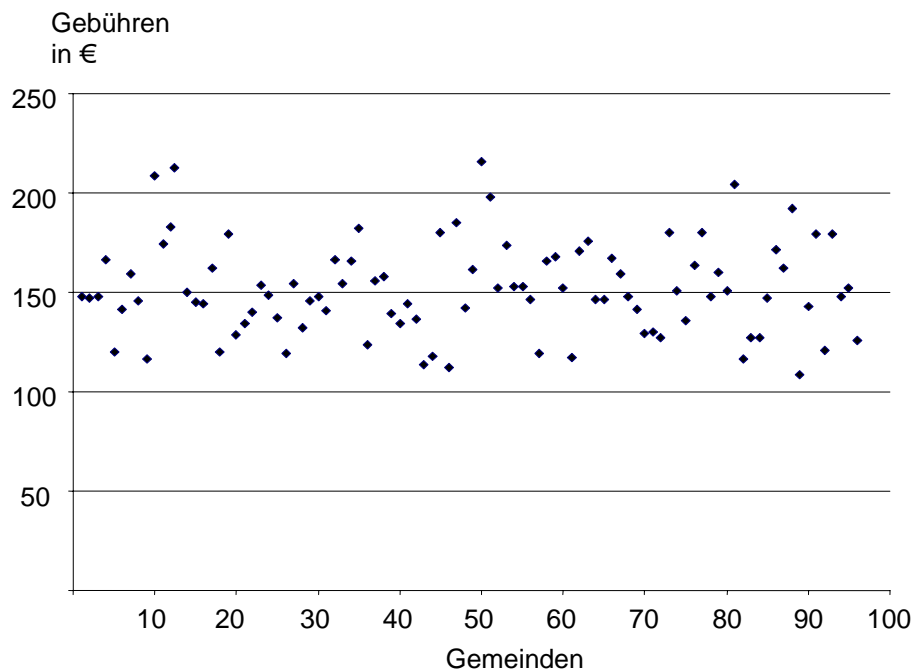
Die Entsorgungsgebühr dient zur Abdeckung der proportionalen Kosten bei der Sammlung bzw. Behandlung von Abfällen. Hierunter werden die anfallenden Abfallmengen berücksichtigt. Als Bezugsgröße können hier unterschiedliche Sack- bzw. Behältergrößen dienen. Zusätzlich zu den Gebindegrößen können als weitere unterschiedliche Leistungsfaktoren die Häufigkeit der Abfuhr oder ein Mindestbehältervolumen bzw. eine Mindestabnahme an Abfallsäcken vorgeschrieben werden. Für die Bemessung der Entsorgungsgebühr hat der Tarif Bedeutung, der der Gemeinde bzw. dem von ihr beauftragten Abfuhrunternehmen vom Abfallbehandler für die Übernahme von Restabfällen verrechnet wird.

Gebührengestaltung

Im Juni 2004 wurde die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) vom zuständigen Regierungsmitglied beauftragt, einen Vergleich der Abfallgebühren der Vorarlberger Gemeinden vorzunehmen. Zwanzig Gemeinden wurden untersucht. Die Abteilung Abfallwirtschaft (VIe) stellte eine Modellrechnung für einen Modellhaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern sowie einem Abfallaufkommen von 24 Säcken á 60 Liter an. Die errechneten Gebühren lagen zwischen € 120,80 und € 216.

Die Auswertung von Daten der Kontrollabteilung (IIIc), ergänzt um weitere Erhebungen, zeigt ein heterogenes Bild der Gebührenlandschaft.

Abfallgebühren für einen Modellhaushalt



Quelle: Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc), Erhebungen des Landes-Rechnungshofs

Die Gebühren liegen nach dieser Berechnung zwischen € 108,54 und € 216. Die durchschnittlichen Gebühren für den Modellhaushalt liegen bei rund € 151.

Neugestaltung der Gebührenlandschaft

Auf Grund der intransparenten Gebührensituation im Land wurde ein Beratungsunternehmen im September 2004 beauftragt, ein Konzept für die Harmonisierung der kommunalen Abfallgebühren in Vorarlberg auszuarbeiten. Im März 2005 wurde die Studie der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) vorgelegt. Mit dem Modell soll eine Standardisierung in der Kostenerfassung und -darstellung erreicht werden. Beispielsweise wird die Relevanz von Kostenarten für die Grundgebühr vordefiniert. Zugleich sollen die Gemeinden die Gebühren weiterhin selbst gestalten können. Die Wahl der Bezugsgrößen soll auch weiterhin den Gemeinden überlassen bleiben.

Bewertung

Der Landes-Rechnungshof bewertet das Engagement der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) zur Harmonisierung der Gebührengestaltung als notwendig und zweckmäßig. Die umfassende Kenntnis über die Gebührengestaltung und -höhe in den Gemeinden ist eine wesentliche Voraussetzung, um gegebenenfalls steuernd eingreifen zu können.

Die Modellberechnung belegt große Unterschiede in der Gebührengestaltung der einzelnen Gemeinden. Die zugrunde gelegten Leistungen und Kosten sind nicht transparent. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht die Gefahr, dass dem Gleichheitsgebot widersprochen wird, indem für aus Sicht des Bürgers gleiche Leistung unterschiedliche Gebühren verrechnet werden. Durch mögliche Quersubventionen und Unwirtschaftlichkeiten werden die Bürger in einzelnen Gemeinden mit überhöhten Abfallgebühren belastet. Es besteht die Gefahr, dass in einzelnen Gemeinden Leistungen als Gemeinkosten der Grundgebühr zugeschlagen werden und dadurch eine verursachergerechte Bezahlung verhindert wird. Dies betrifft beispielsweise die Sammlung von Grünschnitt oder die Abfallberatung.

Das geltende Landesabfallrecht bietet keine Möglichkeit die Anwendung des Berechnungsmodells den Gemeinden zwingend vorzuschreiben. Auf Grund der auch weiterhin unterschiedlichen Leistungskataloge und Bezugsgrößen ist eine dem Gleichheitsgebot entsprechende Gebührenlandschaft nicht allein durch ein einheitliches Gebührenberechnungsmodell zu erreichen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlt ein Katalog von Leistungen, die durch unterschiedliche Gebührenarten gedeckt werden dürfen. Zudem fehlen Richtwerte für die Gebührenfestsetzung einzelner Leistungen.

Der Vergleich der Gebührensysteme zeigt, dass in allen Bundesländern mit Ausnahme des Burgenlands die Gebührenfestlegung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt. Im Burgenland ist der Burgenländische Müllverband, in dem alle Gemeinden Mitglied sind, für die Festsetzung der landesweit einheitlichen Abfallgebühren zuständig.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, weitere Schritte einzuleiten, um die Leistungen und die dafür verrechneten Abfallgebühren transparent zu machen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof ein differenziertes und verursachergerechtes Gebührenmodell zu entwickeln und die Harmonisierung der Gebühren konsequent zu verfolgen.

Stellungnahme

Nach den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen (Gemeindegesezt, Finanz-Verfassungsgesezt 1948, Finanzausgleichsgesezt 2005 sowie Abfallgesezt) stellt die Gebührenhoheit für Siedlungsabfälle eine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde dar, weshalb eine direkte Einflussnahme durch das Land nicht möglich ist. Ein direkter Vergleich der Abfallgebühren einzelner Gemeinden untereinander ist insofern schwierig, als diesen ein zum Teil erheblich unterschiedliches Leistungsangebot zu Grunde liegt. Sowohl im geltenden Abfallgesezt als auch im Entwurf des neuen Vorarlberger Abfallwirtschaftsgeseztes ist klar geregelt, welche Kosten in die Grundgebühr und welche in die mengenabhängige Leistungsgebühr einzubeziehen sind. Daraus lässt sich ein möglicher Katalog von Leistungen, die durch die unterschiedlichen Gebührenarten gedeckt werden dürfen, ableiten. Die Bemühungen zur Steigerung der Transparenz und Harmonisierung werden fortgesezt.

Kommentar des L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als Aufgabe des Landes, für ein transparentes sowie möglichst verursachergerechtes Gebührensystem Sorge zu tragen. Derzeit sind unterschiedliche Leistungen und deren Kosten jedenfalls nicht transparent. Weiters bestehen für die Bürger relativ große Preisunterschiede für die Entsorgung der Haushaltsabfälle.

5 Nachsorge und Haftung

Bei der Deponierung von Abfällen und den damit verbundenen Zersetzungsprozessen entstehen so genanntes Deponiesickerwasser und Deponiegas. Die Prozesse laufen auch nach Schließung einer Deponie eine Zeit lang weiter. Um den Schutz der Umwelt und die sichere Entsorgung der schädlichen Abgase und Abwässer zu gewährleisten, müssen Deponien deshalb nach ihrer Schließung nachbetreut werden. Dadurch entstehen Aufwendungen, die unter dem Namen Nachsorgeaufwand zusammengefasst werden.

5.1 Regelung der Nachsorge

Die Finanzierung des Nachsorgeaufwands über einen vom Land verwalteten Fonds erscheint zweckmäßig. Die Deponiebetreiber sind durch privatrechtlichen Vertrag mit dem Land verpflichtet, Nachsorge- und Haftungsbeiträge in den Fonds einzuzahlen. Die alternative Lösung einer gesetzlichen Abgabenregelung hätte Vorteile geboten, wurde aber abgelehnt.

Situation

Die Deponien Böschistobel, Königswiesen und Sporenegg wurden und werden von privaten Unternehmen betrieben, die für den sicheren Betrieb sowie für die Finanzierung der Nachsorge verantwortlich sind. Im Hinblick auf die Dauer der Nachsorge und die Höhe der Aufwendungen ist es zweckmäßig, die Sicherstellung von Finanzmitteln für die Nachsorge nicht ausschließlich den Deponiebetreibern zu überlassen. Aus diesem Grund wurde ein Fonds beim Amt der Vorarlberger Landesregierung eingerichtet, in den die Betreiber Beiträge einzuzahlen haben. Die Fondsmittel werden vom Amt der Landesregierung treuhänderisch verwaltet.

Bezüglich der Haftung für eventuelle Schäden Dritter durch die Deponien wurde die Gründung eines Haftungsfonds befürwortet, der gemeinsam mit dem Nachsorgefonds verwaltet wird. Bei möglichen Schäden ist beispielsweise an Beeinträchtigung der Grundwasserqualität zu denken.

Deponiebetreiber- verträge

Für die Finanzierung des Nachsorge- und Haftungsfonds wurden zwei Alternativen ins Auge gefasst. Einerseits konnte eine Abgabe mittels Gesetz geschaffen und die Deponiebetreiber zur Einhebung verpflichtet werden. Andererseits konnte mit den Deponiebetreibern durch zivilrechtlichen Vertrag die Zahlung eines Beitrags vereinbart werden. Aus umsatzsteuerrechtlicher Sicht schätzte die Finanzlandesdirektion die hoheitliche Lösung – nämlich die Einhebung in Form einer gesetzlichen Abgabe – als sicherer ein, als eine zivilrechtliche Lösung. Die Entscheidung fiel aus politischen Erwägungen zu Gunsten der zivilrechtlichen Lösung.

Nach mehrjährigen Verhandlungen schloss das Land Vorarlberg im Jahr 1994 so genannte Deponiebetreiberverträge zur Regelung der Nachsorge und Haftung ab. Nach diesen Verträgen hat der Deponiebetreiber für jede deponierte Tonne Restmüll einen Beitrag in den beim Land eingerichteten Fonds einzuzahlen. Die Beitragshöhen wurden in den Verträgen vereinbart, erste Beiträge wurden Anfang 1995 einbezahlt.

Das Land finanziert nach Schließung der Deponie die notwendigen Nachsorgemaßnahmen aus diesem Fonds. Dazu zählen beispielsweise die Wartung der Leitungen im Deponiekörper, die Kontrolle der Deponiegas- und -sickerwasserentwicklung und die Entsorgung des Deponiesickerwassers. Die Landesregierung beschloss 1995, Mittel für Nachsorgemaßnahmen zur Verfügung zu stellen, sofern die Deckung des Haftungs- und Nachsorgefonds nicht ausreichen sollte. Diese Mittel sind dem Land laut Regierungsbeschluss „aus Fondsmitteln [...] abzugelten“.

Weiters wurde in den Verträgen vereinbart, dass das Land für Schäden Dritter durch den Deponiebetrieb die Haftung übernimmt. Diese Haftung ist mit maximal € 2,9 Mio für die Deponien Böschistobel und Königswiesen bzw € 0,73 Mio für die Deponie Sporenegg aus Fondsmitteln begrenzt.

Die Verträge sehen eine Option auf den entschädigungslosen und lastenfreien Erwerb der Deponiegrundstücke samt Zubehör durch das Land vor. Das Optionsrecht tritt in Kraft, sobald die Deponie geschlossen wird. Die Option des Landes ist weder durch ein Vorkaufsrecht noch durch ein Pfandrecht oder eine Vormerkung im Grundbuch abgesichert.

Bewertung

Die Tatsache, dass die drei regionalen Restmülldeponien von privaten Unternehmen betrieben werden, stellt eine Besonderheit im Vergleich zu anderen Bundesländern dar. Angesichts dieser speziellen Ausgangslage wird die Übernahme der Verantwortung für Nachsorge und Haftung und die damit verbundene Einrichtung eines vom Land treuhänderisch verwalteten Nachsorge- und Haftungsfonds vom Landes-Rechnungshof als zweckmäßig erachtet.

Die Regelung der Nachsorge und Haftung durch einen zivilrechtlichen Vertrag mindert gegenüber einer gesetzlichen Abgabe den Handlungsspielraum der Landesverwaltung. Wie die langen Verhandlungen vor Abschluss der Verträge zeigen, bietet dieses Instrument gegenüber einer gesetzlichen Abgabe geringere Flexibilität und weniger rasche Handlungsmöglichkeit.

Das Optionsrecht auf Eigentumsübergang der Deponiegründe ist in keiner Weise grundbücherlich abgesichert. Dadurch ist der Rechtsanspruch des Landes gegenüber Dritten nicht geschützt.

Das Land trägt ein gewisses Finanzierungsrisiko. Dieses besteht darin, Aufwendungen zur Nachsorge bzw zur Deckung von Haftungsfällen finanzieren zu müssen, bevor der Fonds ausreichend dotiert ist. Zur Refinanzierung der Mittel sind gegebenenfalls Maßnahmen zu setzen, die eine verursachergerechte Kostentragung sicherstellen.

Stellungnahme

Die Eintragung eines Vorkaufsrechtes im Grundbuch erscheint unzweckmäßig, da es von einem Anbot eines Dritten abhängig ist. Eine Vormerkung ist grundbuchsrechtlich nicht möglich. Allenfalls wäre eine Anmerkung nach Grundbuchgesetz denkbar. Nach Lehre und Judikatur ist allerdings zweifelhaft, ob eine solche Anmerkung dingliche Wirkung entfaltet und sohin den zugedachten Zweck erfüllt. Die Eintragung eines Pfandrechtes würde lediglich eine finanzielle Besicherung erlauben und die Grundstücke selbst nicht sichern. Entsprechende Möglichkeiten werden weiter geprüft.

Kommentar des L-RH

Der Landes-Rechnungshof hält die Kritik aufrecht, dass der vertragliche Rechtsanspruch des Landes an der Liegenschaft gegenüber Dritten nicht geschützt ist.

5.2 Nachsorge- und Haftungsfonds

Nachsorge- und Haftungsrisiken sind nicht eindeutig abschätzbar. Die vorliegenden Berechnungen aus den Jahren 1994 und 2002 weisen Mängel auf und sind nicht vollständig. Der Fonds ist nicht ausreichend dotiert, da die Beiträge zu niedrig festgesetzt und erst relativ spät mit der Einhebung begonnen wurde. Die vertraglich vorgesehenen Anpassungen sind nur unzureichend erfolgt.

Situation

Für die Nachsorge- und Haftungskosten wurde der Kapitalbedarf anhand von Berechnungsmodellen abgeschätzt. Diese Kalkulationen bildeten die Basis für die Bemessung des Beitrags, der von den Deponiebetreibern pro Tonne in den Nachsorge- und Haftungsfonds zu leisten ist.

Kapitalbedarf

Ein externer Sachverständiger erstellte in den Jahren 1987 und 1989 Aufstellungen über erforderliche Nachsorgemaßnahmen in Restabfalldeponien. Die mit den Maßnahmen verbundenen Ausgaben wurden zu diesem Zeitpunkt nur hinsichtlich der Betriebskosten pauschal für jede Deponie abgeschätzt.

Ein Mitarbeiter der Abteilung Abfallwirtschaft (V1e) listete Ende 1992 für die Deponie Böschistobel die erforderlichen technischen Maßnahmen und den zugehörigen personellen Aufwand, schätzte Nachbetreuungszeiträume und machte Preisangaben über zu ersetzende technische Geräte. Zur Haftung wurden mögliche Szenarien unter Angabe der Schadenshöhe und der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts skizziert.

Auf Basis dieser Angaben führte der Umweltverband eine monetäre Bewertung des quantifizierten Nachsorgeaufwands durch. Anfang 1994 lag somit erstmals ein Überblick über die gesamten voraussichtlichen Nachsorgeausgaben für die Deponie Böschistobel vor. Das Ergebnis von € 10,7 Mio stellte den Zeitwert dar. Bei einer angenommenen Indexerhöhung von konstant vier Prozent pro Jahr errechnete sich nach 14 Jahren ein Betrag von € 17,6 Mio. Eine gleichartige Schätzung für die anderen Deponien konnte dem Landes-Rechnungshof auf Anfrage nicht vorgelegt werden.

Zu Beginn des Jahres 2002 wurde die Abschätzung des Nachsorgeaufwands für Böschistobel vom Vorarlberger Umweltverband auf Basis der Preise 2001 überarbeitet. Dazu wurden die verfügbaren Erfahrungswerte in Form der für die Nachsorge relevanten Betriebskosten, der festgestellten Korrosion von technischen Anlagen und Bauten sowie der Entwicklung der Sickerwasserkontamination und Deponiegasentstehung berücksichtigt. Die errechneten Nachsorgeausgaben reduzierten sich für die Deponie Böschistobel nach dieser Kalkulation auf € 8,9 Mio. Für die Deponien Sporenegg und Königswiesen wurden die laufenden jährlichen Nachsorgekosten geschätzt, ohne eine detaillierte Gliederung vorzunehmen. Investitions- bzw Sanierungskosten für bauliche Einrichtungen und technische Ausstattung wurden nicht berücksichtigt. In Summe ergaben sich für alle drei Deponien Ausgaben in der Höhe von € 18,1 Mio.

Kapitalaufbringung

Bereits im März 1992 gelangten die betroffenen Abteilungen im Amt der Landesregierung zu der Ansicht, dass Nachsorgebeiträge ehest möglich einzuheben seien. Bis zum Vorliegen der geschätzten Nachsorgeausgaben und der sich daraus ergebenden Beitragshöhe sollte ein vorläufiger Nachsorgebeitrag geleistet werden. Die Verrechnung eines vorläufigen Beitrags erfolgte nicht.

Der Vorarlberger Umweltverband leitete aus der für die Deponie Böschistobel erstellten Kapitalbedarfsschätzung 1994 den Nachsorgebeitrag je Tonne deponierten Abfalls ab. Dabei stellte er dem Zeitwert der erforderlichen Nachsorgekosten von € 10,7 Mio eine Einlagerungskapazität von 600.000 Tonnen gegenüber. Der erforderliche Nachsorgebeitrag wurde gerundet mit € 18,17 (ATS 250) pro Tonne exklusive Umsatzsteuer angegeben. Bei einer angenommenen jährlichen Einzahlung von € 0,73 Mio (ATS 10 Mio), konstanten Beiträgen und einer angenommenen jährlichen Kapitalverzinsung von fünf Prozent errechnete der Umweltverband nach 14 Jahren Laufzeit ein Fondskapital von € 14,2 Mio.

Die Landesregierung setzte den Nachsorgebeitrag mit € 7,27 sowie den Haftungsbeitrag mit € 3,63 pro Tonne deponierten Abfalls fest.

Im Deponiebetriebsvertrag wurde vereinbart, dass die Höhe des Nachsorgebeitrags unter Berücksichtigung der relevanten Betriebs-, Wartungs- und Instandsetzungskosten alle zwei Jahre neu festzulegen ist. Der Nachsorge- und Haftungsbeitrag wurde Anfang 1998 von € 10,90 auf € 11,12, Anfang 1999 nochmals auf € 11,26 angehoben. Bis 2004 wurden keine weiteren Anpassungen vorgenommen. In den jährlichen Prüfungen wurde dies damit begründet, dass einerseits die Tarife durch den Beitrag nach AISAG erhöht würden, andererseits lasse die drohende Abwanderung der Gewerbe- und Industrieabfälle aus Vorarlberg keine zusätzliche Tarifbelastung zum AISAG-Beitrag zu. Für 2005 wurde der Beitrag auf € 11,50 pro Tonne angehoben.

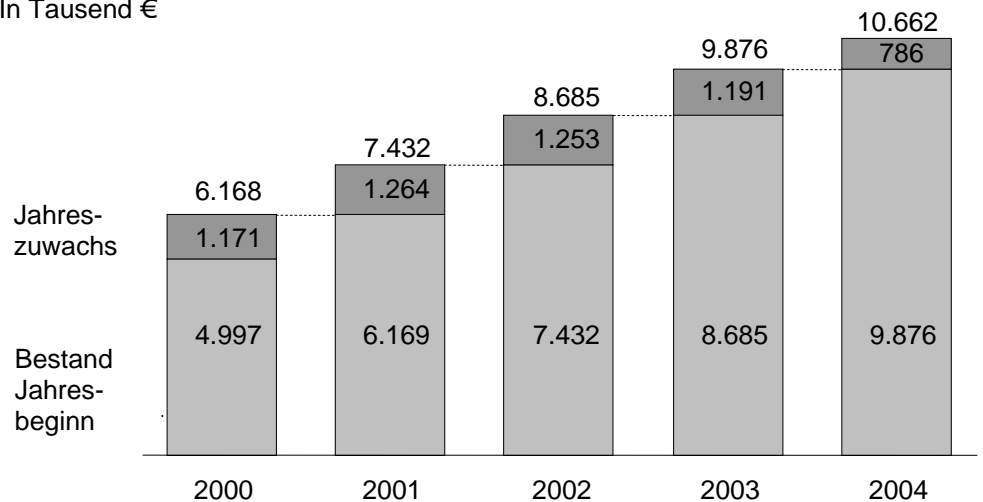
Nachsorgefonds

Mit der Verwaltung des Nachsorge- und Haftungsfonds wurde die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung beauftragt. Die monatlich auf einem Giro-Konto eingehenden Beiträge wurden langfristig veranlagt.

Das Fondsvolumen hat sich in den letzten fünf Jahren nahezu verdoppelt, wobei der Jahreszuwachs im Jahr 2004 deutlich unter dem der Vorjahre liegt.

Volumensentwicklung Nachsorge- und Haftungsfonds

In Tausend €



Quelle: Rechnungsabschlüsse des Landes

Einmal jährlich wird im Rechnungsabschluss des Landes über Fondszu- und Fondsabgänge sowie das Fondsvolumen informiert. Es wird kein Gesamtbericht erstellt, in dem alle relevanten Informationen bezüglich des Nachsorge- und Haftungsfonds dokumentiert werden. Das Fondsvolumen betrug zum 31. Dezember 2004 rund € 10,66 Mio.

Bewertung

Die Schätzung des Kapitalbedarfs ist wenig zuverlässig, da diese sowohl 1994 als auch 2002 nur für die Deponie Böschistobel in detaillierter Form erstellt bzw. angepasst wurde. Der Betrag von € 18,1 Mio wird nach wie vor als erforderlicher Kapitalbedarf akzeptiert, obwohl er nicht alle Aufwendungen berücksichtigt. So fehlt in der Kalkulation beispielsweise der Ersatz von technischen Geräten wie Fackelbrennern und Pumpensystemen für die Deponien Sporenegg und Königswiesen. Eine Berücksichtigung der Wertanpassung seit 2001 ist nicht erfolgt.

Da Nachsorgebeiträge bereits Ende der Achtziger Jahre thematisiert wurden, ist der Zeitraum bis zur erstmaligen Einhebung von Beiträgen 1995 sehr lange. Im Jahr 1992 hätte bereits ein vorläufiger Beitrag erhoben werden können. In Anbetracht der nicht lukrierten Einnahmen und der Zinsverluste war die verzögerte Einhebung von Beiträgen nachteilig.

Die Nachsorge- und Haftungsbeiträge in der 1994 festgelegten Höhe decken die Nachsorgeausgaben nicht. Auch mit der berechneten Beitragshöhe lassen sich die geschätzten und indexierten Nachsorgekosten gemäß der vorliegenden Berechnung des Umweltverbands nicht decken.

Für den Kapitalbedarf von zwei von drei Deponien fehlen vollständige Berechnungen, dieser wurde nur näherungsweise geschätzt. Derzeit kann nicht angegeben werden, wie groß der Fehlbetrag zwischen dem angesparten und einem umfassend berechneten Kapitalbedarf ist. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs liegt der Fehlbetrag jedenfalls deutlich höher als von der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) angegeben, da beispielsweise Investitionen in Sporenegg und Königswiesen und die Wertanpassung seit 2001 fehlen.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist ein jährlicher Fondsbericht über die Entwicklung des Nachsorge- und Haftungsfonds zweckmäßig. Dieser sollte zumindest die Fondsentwicklung und den Fehlbetrag abbilden sowie eine Situationsbeurteilung und gegebenenfalls Änderungsvorschläge enthalten. Die Informationen im Rechnungsabschluss in Verbindung mit separat erstellten Einzelberichten erfüllen diesen Anspruch nicht.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, je Deponie eine detaillierte und vollständige, die Wertentwicklung berücksichtigende Abschätzung der Nachsorgeausgaben vorzunehmen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein aussagekräftiges Reporting zum Nachsorge- und Haftungsfonds einzurichten.

Stellungnahme

Das Wesen der künftigen Nachsorge und Haftung für eine Deponie bedingt, dass niemand in der Lage ist, im Voraus den Finanzbedarf für eine mögliche Haftung bzw die Nachsorge mit Sicherheit festzulegen. Zum Zeitpunkt der Einrichtung des Nachsorgefonds im Lande wurde jeweils nach damaligem Rechts- und Wissensstand mit bestem Wissen und Gewissen unter Einbeziehung der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der mögliche Finanzierungsbedarf errechnet und von einem externen Ingenieurbüro auf Plausibilität überprüft. Bis zur rechtlichen Verankerung von Sicherstellungsmaßnahmen auch hinsichtlich der Nachsorge im AWG 2002 war die Tragung von Nachsorge- und Haftungsaufwendungen grundsätzlich Sache des Betreibers einer Deponie. Auf Grund der gegebenen Situation richtete das Land Vorarlberg vorausschauend einen eigenen Nachsorge- und Haftungsfonds ein. Allerdings erwies sich die Einhebung eines Nachsorgebeitrages – trotz Bewusstsein um dessen Sinnhaftigkeit – ohne vertragliche Regelung in der Praxis nicht umsetzbar. Gegenüber einer Versicherung des Haftungsrisikos bietet die von uns gewählte Variante eines Haftungsfonds den Vorteil, dass die Mittel im Verfügungsbereich des Landes bleiben und nicht als Prämien verloren sind. Auch sind die eingenommenen Gelder aus dem Titel der Haftung nicht nur für Haftungsfälle zweckgebunden, sondern stehen auch der Nachsorge zur Verfügung. Erste aussagekräftige Ansätze über die tatsächliche Höhe von Nachsorgeleistungen gibt es erst seit Beginn des Jahres 2004 (Deponie Sporenegg). Nunmehr ist der Bundesgesetzgeber bemüht, durch die derzeit zur Diskussion stehende Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz 2002 erstmals auf gesetzlicher Ebene konkrete finanzielle Vorgaben zur Berechnung der Sicherheitsleistung für Deponien einzuführen.

Kommentar des L-RH

Es liegt im Wesen einer Risikovorsorge, das Risiko möglichst gut abzuschätzen und für die Deckung Sorge zu tragen. Bei der Prüfung nach bestem Wissen und Gewissen wurden jedenfalls für die drei Deponien bei den durchgeführten Berechnungen unterschiedliche Detailtiefen angesetzt. Die Berechnung gleichartiger Risiken sollte in der Praxis nach einheitlichen Kriterien und auf der Basis verfügbarer Informationen erfolgen.

5.3 Zukünftige Nachsorgefinanzierung

Auf Grund der geänderten Rahmenbedingungen wird die Nachsorge der Deponien mit den Nachsorge- und Haftungsbeiträgen nicht finanzierbar sein. Zur Deckung der Fondsausgaben sind neue Instrumente wie beispielsweise eine vertragliche Inputabgabe oder eine gesetzliche Abgabe erforderlich.

Situation

Die Einnahmensituation des Nachsorge- und Haftungsfonds hat sich durch die geänderte Abfallbehandlung deutlich verschlechtert.

Durch die verkürzte Nutzungsdauer der Deponien reduziert sich die Einlagerungsmenge und dem entsprechend die Einzahlungen in den Nachsorge- und Haftungsfonds. Auf Grund der Sortieranlage deponiert die Firma Häusle seit 2003 nur noch einen kleinen Anteil der übernommenen Restabfälle. Entsprechend der vertraglichen Regelung entrichtete die Firma Häusle den Nachsorge- und Haftungsbeitrag nur für diese deponierte Menge. Im Jahr 2004 gingen die Einnahmen im Fonds um 34 Prozent zurück.

Zugleich werden schon früher als geplant Entnahmen für Nachsorgemaßnahmen aus dem Fonds notwendig. Der kürzere Veranlagungszeitraum und das durchschnittlich geringere Fondsvolumen führen wiederum zu geringeren Zinsgewinnen. Damit stehen zur Deckung der erforderlichen Nachsorgekosten und etwaigen Haftungsfälle weitaus geringere Fondsmittel bereit, als vorgesehen.

Für den Ausbau der Deponie Böschistobel wurden hohe Investitionen getätigt. Die Tilgung dieser Kosten erfolgte bislang über Einnahmen aus der Deponierung. Auf Grund der vorzeitigen Schließung sind die Investitionskosten noch nicht abgeschrieben. Die offenen Investitionen werden Ende 2005 in der Höhe von € 2,5 Mio liegen, zusätzlich werden Kosten für die Schließung in Höhe von € 0,3 Mio erwartet. Auch in der Deponie Königswiesen sind offene Investitionskosten mit Ende 2005 zu erwarten.

Vereinbarung für 2004 und 2005

In einer Zusatzvereinbarung zum Deponiebetreibervertrag soll die Firma Häusle sich verpflichten, Nachsorge- und Haftungsbeiträge für die Jahre 2004 und 2005 nicht nur im Umfang der deponierten Menge zu entrichten, sondern für die ursprünglich vorgesehene Einlagerungsmenge von 42.800 Tonnen pro Jahr. Der vorliegende Vertragsentwurf zwischen dem Land Vorarlberg und der Firma Häusle war bis Anfang Mai 2005 noch nicht unterzeichnet. Eine mündliche Zustimmung lag laut Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) bereits vor.

Inputabgabe

Um den Nachsorgeaufwand trotz geänderter Rahmenbedingungen finanzieren zu können, ist eine neue Form der Beitragseinhebung erforderlich. Das Land beabsichtigt, die Firma Häusle ab 2006 in Form einer Zusatzvereinbarung zum Deponiebetreibervertrag zur Leistung einer so genannten Inputabgabe zu verpflichten. Dieser zeitlich befristete Beitrag soll den derzeitigen Nachsorge- und Haftungsbeitrag ersetzen und für jede vom Abfallbehandler übernommene Tonne Restabfall entrichtet werden, unabhängig davon, welcher Behandlung der Restabfall zugeführt wird. Sie soll neben der Deckung des Defizits im Nachsorge- und Haftungsfonds auch zur Tilgung noch nicht amortisierter Investitionskosten der Deponien Böschistobel und Königswiesen dienen.

Mitte April liegt über die Einhebung einer Inputabgabe eine gemeinsame Absichtserklärung von der Vorarlberger Landesregierung, dem Umweltverband und der Wirtschaftskammer Vorarlberg vor. Diese Absichtserklärung wurde bislang noch nicht unterzeichnet, mündlicher Konsens wurde laut Abteilungsvorstand der Abteilung Abfallwirtschaft (Vle) bereits erzielt. Eine vertragliche Vereinbarung mit der Firma Häusle liegt noch nicht vor. Die Höhe der Inputabgabe und die Dauer der Einhebung stehen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht fest.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erfolgt die Anpassung der Deponiebetreiberverträge für die Beiträge der Jahre 2004 und 2005 deutlich verspätet.

Die geplante Inputabgabe ist ein taugliches Instrument zur Sicherung der notwendigen Einnahmen. Sie erfordert aber eine Beibehaltung der Einzugsbereiche und des Gentlemen's Agreements. Durch diese Instrumente kann sichergestellt werden, dass alle Restabfälle zur Firma Häusle gebracht werden und von dieser die Abgabe für alle Restabfälle eingehoben wird. Die angestrebte zivilrechtliche Lösung bedarf zeitaufwendiger Verhandlungen und erfordert möglicherweise Kompromisse.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wäre alternativ zur vertraglichen Inputabgabe auch die Festsetzung einer gesetzlichen Abgabe denkbar. Diese könnte von den Abfallsammlern eingehoben werden, eine Bindung an Einzugsbereiche wäre nicht erforderlich. Auf geänderte Rahmenbedingungen könnte gegenüber der vertraglichen Lösung deutlich rascher reagiert werden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind die Vor- und Nachteile einer gesetzlichen Gestaltung der Finanzierung gegenüber der vertraglichen Lösung aufzuzeigen und zu dokumentieren, sodass eine möglichst fundierte und nachhaltige Entscheidung getroffen werden kann.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, gegebenenfalls Alternativen zur Deckung des Nachsorge- und Haftungsfonds zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, mit der Firma Häusle möglichst rasch eine vertragliche Vereinbarung zu treffen.

Stellungnahme

Die Anpassung der Deponiebetriebsverträge wurde bereits 2003 in die Wege geleitet. Allerdings war es auf Grund langwieriger Verhandlungen nicht rascher möglich, einen unterschriftsreifen Vertragsentwurf auszuverhandeln. Die Unterfertigung des nunmehr vorliegenden Vertrages durch die Firma Häusle wurde zugesagt. Der bereits in der Vergangenheit eingeschlagene Weg der zivilrechtlichen Vereinbarung sollte unbedingt beibehalten werden, nachdem es sich abzeichnet, dass innerhalb von wenigen Jahren die erforderlichen Gelder eingehoben werden können.

Bregenz, im Juni 2005

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

AISAG	Altlastensanierungsgesetz
AWG 2002	Abfallwirtschaftsgesetz 2002
EuGH	Europäischer Gerichtshof
kJ/kg	Kilojoule pro Kilogramm (Angabe für Brennwert einer Abfallfraktion)
KVA	Kehrichtverbrennungsanlagen
TOC	Anteil an organischem Kohlenstoff (Angabe für zu erwartende Reaktionsintensität des Restabfalls)
Umweltverband	Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz