

Interpellation Lusti-Uzwil (28 Mitunterzeichnende) vom 24. April 2012

Wettbewerbsverzerrung im Entsorgungsmarkt

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Juli 2012

Bruno Lusti-Uzwil erkundigt sich in seiner Interpellation vom 24. April 2012 nach der Haltung der Regierung in Sachen Entsorgungsmarkt im Kanton St.Gallen, nach der Zusammenarbeit unter den Zweckverbänden und nach der Aufgabenteilung zwischen Zweckverbänden und privaten Entsorgungsunternehmen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Art. 31b des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01) ist die Entsorgung der Siedlungsabfälle Sache der Kantone. Der Kanton St.Gallen hat das mit dem genannten Artikel geschaffene Entsorgungsmonopol an die Gemeinden delegiert (Art. 44 des Einführungs-gesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, sGS 672.1). Zur Erfüllung dieser Aufgabe haben sich die meisten Gemeinden zu Abfallverbänden zusammengeschlossen, welche in unterschiedlichen Rechtsformen (Zweckverband, Verein) organisiert sind. Der Zweckverband Abfallverwertung Bazenheid (ZAB), der Verein für Abfallentsorgung (VfA) in Buchs und die Stadt St.Gallen betreiben eine Kehrrichtverbrennungsanlage (KVA). Diese drei KVA verwerten sowohl Siedlungsabfall aus Haushalten als auch Abfälle aus Gewerbe und Industrie. Der Abfall, der im Einzugsgebiet der drei KVA anfällt, macht heute rund 55 Prozent aus, der Rest stammt aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland. Der Anteil Siedlungsabfall, der dem Entsorgungsmonopol der Gemeinden untersteht, hat sich im Verlauf der letzten 20 Jahre halbiert und beträgt heute noch rund 30 Prozent der Gesamtmenge. Die Rahmenbedingungen der Abfallbewirtschaftung haben sich markant verändert; die ehemals zentrale Rolle der Siedlungsabfälle hat stark abgenommen. Marktwirtschaftliche Überlegungen haben auch bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgern vermehrt an Bedeutung gewonnen.

Eine organisatorische und physische Trennung der Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorger zwischen monopolisiertem und nicht monopolisiertem Tätigkeitsbereich ist aus Gründen der Organisation nicht möglich. Viele Anlagen werden für beide Tätigkeitsbereiche benötigt. Die optimale Auslastung dieser Anlagen führt dazu, dass sowohl der monopolisierte als auch der nicht monopolisierte Bereich der Abfallentsorgung von günstigen Tarifen profitiert.

Das Einzugsgebiet des ZAB umfasst die st.gallischen Regionen Fürstenland, Wil und Toggenburg sowie den Hinterthurgau. Die Zusammenarbeit zwischen den st.gallischen und den thurgauischen Gemeinden erforderte eine Vereinbarung der Regierungen der Kantone St.Gallen und Thurgau (sGS 752.512). Gemäss Art. 3 des Organisationsreglements, vom Baudepartement des Kantons St.Gallen und vom Regierungsrat des Kantons Thurgau im Juni 1999 genehmigt, bezweckt der ZAB die Bewirtschaftung von Abfällen aus Haushalt, Gewerbe und Industrie. Dazu kann der Verband:

- a) Abfälle sammeln, transportieren, zwischenlagern, verwerten und ablagern;
- b) Anlagen errichten und betreiben;
- c) weitere Dienste anbieten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung misst einem wettbewerbsorientierten Entsorgungsmarkt im Interesse einer wirtschaftlich tragbaren Abfallverwertung und -entsorgung einen hohen Stellenwert bei. Mit Blick auf die öffentlich-rechtlichen Entsorger ist auch die Transparenz ein wichtiges Anliegen.
2. Das Zusammenspiel zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgern war in der Vergangenheit und ist auch heute grundsätzlich geprägt von einem gegenseitigen «Geben und Nehmen». Inwieweit die öffentlich-rechtlichen Entsorger Aufgaben aus dem monopolisierten Bereich an Dritte abgeben (z.B. Sammel- oder Transportwesen) oder selber im nicht monopolisierten Bereich tätig werden, ist Gegenstand der Unternehmensstrategie. Diese festzulegen ist Sache der Verbandsgemeinden. Die öffentlich-rechtlichen Entsorger treten unterschiedlich offensiv am Markt auf.

Zudem ist festzuhalten, dass Industrie- und Gewerbebetriebe im Bereich der betriebsspezifischen Abfälle in der Wahl ihrer Dienstleistungserbringer frei sind, seien diese privater oder öffentlich-rechtlicher Natur. Eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Leistungserbringer ist aber unerlässlich.

3. Die Regierung hat für die einzelnen KVA Einzugsgebiete festgelegt, d.h. die Gemeinden einer KVA zugewiesen. Im Bereich der Siedlungsabfälle besteht für die einzelne KVA daher kein Spielraum für Markterweiterungen. Bei den nicht dem Monopol unterstellten Gewerbe- und Industrieabfällen agieren die öffentlich-rechtlichen Entsorger jedoch am Markt und daher grundsätzlich in gegenseitiger Konkurrenz.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorger arbeiten jedoch eng zusammen. So sind die KVA in St.Gallen, Buchs, Trimmis (GR) und Niederurnen (GL) seit dem Jahr 2008 zum Verbund thermischer Verwertungsanlagen Ostschweiz (VTV) zusammengeschlossen. Der ZAB andererseits arbeitet eng mit dem Verband KVA Thurgau zusammen und ist zudem in der Klärschlamminteressengemeinschaft Ost (KIGO) und der Grüngutinteressengemeinschaft Ost (GIGO) vertreten.

Es ist Aufgabe des Kantons sicherzustellen, dass öffentliche Mittel (Einnahmeüberschüsse aus dem monopolisierten Bereich) nicht für die Marktbearbeitung des nicht monopolisierten Bereichs der Entsorgungsbranche verwendet werden. Das Risiko bei Investitionen in die Entsorgungs- und Wiederverwertungsinfrastruktur trägt jedoch allein der Anlageninhaber.

4. Das Shredder- und Sortierwerk ist ein Geschäftsbereich, den der ZAB bereits seit 1991 betreibt. Der Kanton wurde vom ZAB frühzeitig über die Pläne eines Ersatzes ausserhalb der Gebäulichkeiten der KVA und die Überführung in eine Aktiengesellschaft informiert. Über weitergehende Strategien ist die Regierung nicht informiert.
5. Das Departement des Innern hat anlässlich der letzten aufsichtsrechtlichen Prüfung (Verfügung vom 3. September 2008) über das Rechnungsjahr 2006 den ZAB aufgefordert, eine transparente und nachvollziehbare Betriebsbuchhaltung zu erstellen. Die Umsetzung sowie die Ergebnisse dieser Betriebsbuchhaltung werden anlässlich der nächsten aufsichtsrechtlichen Prüfung im Jahr 2012 überprüft. Mit der Betriebsbuchhaltung soll sichergestellt werden, dass öffentliche Mittel (Einnahmeüberschüsse aus dem monopolisierten Bereich) nicht für die Marktbearbeitung des nicht monopolisierten Bereichs der Entsorgungsbranche verwendet werden. Die Kosten für die gemeinsam beanspruchten Anlagen müssen zwingend entsprechend ihrer Beanspruchung für den monopolisierten und nicht monopolisierten Bereich ermittelt und korrekt finanziert werden.

6. Zweckverbände sind weit verbreitet und werden für die Erfüllung der verschiedensten Gemeindefaufgaben gegründet. Die Zweckverbandsvereinbarung bestimmt, ab wann die einzelnen Gemeinden zu einem Gutachten mit Antrag befragt werden müssen, also die Kompetenzen der Delegiertenversammlung nicht ausreichen. Das Verfahren in den einzelnen Gemeinden richtet sich nach deren Gemeindeordnungen. Die Bürgerschaft kann beim Zweckverband meistens nur indirekt über ihren Rat bzw. die Delegierten Einfluss auf die Strategie und die Finanzierung des Zweckverbands nehmen, da die Bürgerschaften der beteiligten Gemeinden nur zu wenigen Geschäften direkt befragt werden müssen.

Eine alternative Rechtsform zum Zweckverband stellt der Gemeindeverband dar. Während beim Zweckverband die zusammengeschlossenen Gemeinden (in der Regel die Räte der Gemeinden) die Delegierten des Zweckverbands stellen und nur wenige Entscheide durch die Bürgerschaft der angeschlossenen Gemeinden gefällt werden müssen bzw. können, sind beim Gemeindeverband die Bürgerinnen und Bürger direkt stimmberechtigt. Je nach Grösse des Verbands organisiert sich der Gemeindeverband mit oder ohne Parlament. Die Mitgliedschaft einer Gemeinde bei einem Gemeindeverband oder Zweckverband erfordert einen Beschluss der Bürgerschaft (Art. 22 Abs. 3 Bst. e des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG) bzw. des Parlaments (Art. 61 Abs. 1 Bst. e GG).

Gemeindeverbände bestehen bis heute im Kanton St.Gallen keine. Die Bestimmungen über die Gemeindeverbände sind jedoch auch noch jung. Die entsprechenden Bestimmungen sind erst mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes auf den 1. Januar 2010 in Vollzug gesetzt worden. Da der Zweckverband weiterhin als gültige Rechtsform der Zusammenarbeit unter Gemeinden im Gesetz festgehalten ist, bestehen nach unseren Kenntnissen keine Bestrebungen bei den Gemeinden, die bestehenden Zweckverbände durch Gemeindeverbände abzulösen.