

Gemeinsame Zukunft für Aargauer Kehrrechtverbrennungsanlagen?

Ausgelöst durch einen Vorstoss im Grossen Rat startete im Sommer '99 eine Studie über eine mögliche Organisations- und Rechtsformänderung der Aargauer KVA. Die Studie attestiert den einzelnen Anlagen eine effiziente Betriebsführung, empfiehlt aber für eine übergeordnete Optimierung die Bildung einer KVA Aargau Holding AG. Dadurch könne im Kanton am effizientesten eine optimale Anlagenstruktur realisiert werden. Heute werden die Aargauer KVA durch einen Gemeindeverband betrieben. Die angesprochenen KVA-Verbände reagieren auf den Holding-Vorschlag zurückhaltend bis ablehnend. Die prioritäre Bedeutung einer optimalen Anlagenstruktur für den Kanton ist unbestritten, kann aber aus Sicht der KVA-Verantwortlichen auch unter Beibehaltung der heutigen Organisations- und Rechtsform durch weitreichende Kompetenzen der Geschäftsleitung und mit einer vertieften Zusammenarbeit zwischen den KVA und den benachbarten Regionen erreicht werden.

Ausgangslage und Zielsetzung

Hohe Kapitalkosten, kombiniert mit Auslastungsproblemen, machten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre den Kehrrechtverbrennungsanlagen (KVA) in der Schweiz, darunter auch den drei Aargauer Anlagen, zunehmend zu schaffen und führten zu steigenden Verbrennungsgebühren. Öffentlichkeit und Politik suchten nach Gründen und allfälligen Schuldigen für diese unerfreuliche Preisentwicklung bei der Siedlungsabfallentsorgung. Mittler-

Dr. Peter Kuhn
Abteilung Umweltschutz
062 835 34 20

weile sind die Verbrennungspreise wieder am

Sinken, denn die Preissteigerung war damals durch grosse Investitionen im Bereich des Umweltschutzes (Abgas- und Abwasserreinigung) und die ungenügende Auslastung verursacht worden. In einem politischen Vorstoss im Aargauer Grossen Rat war allerdings die mangelnde Effizienz der heutigen Organisations- und Rechtsform der KVA als Ursache für die Preisentwicklung in

den Vordergrund gestellt worden. Das Postulat forderte deshalb die Klärung der Frage nach den Möglichkeiten einer «Privatisierung» der KVA d. h. einer Änderung der heutigen Organisations- und Rechtsform.

Das kantonale Baudepartement hat als Folge im Sommer 1999 eine Studie¹ in Auftrag gegeben, die folgende Ziele verfolgte:

- Darstellen der möglichen Organisations- und Rechtsformen für den Betrieb der Aargauer KVA
- Identifizieren der zu erwartenden Auswirkungen einer «Privatisierung» (Änderung der Organisations- und Rechtsform) der drei Aargauer KVA.
- Bewerten des Nutzens und der Risiken möglicher Organisations- und Rechtsformänderungen
- Beurteilen des Handlungsbedarfs für eine «Privatisierung»

Während der Erstellung der Studie änderte sich die Ausgangslage insofern drastisch, als seit der Inkraftsetzung des Deponieverbots für brennbare Abfälle per 1. Januar 2000 landesweit in den KVA zu wenig Verbrennungskapazitäten zur Verfügung standen. Zumindest in den nächsten Jahren werden die Aargauer KVA vollständig ausgelastet

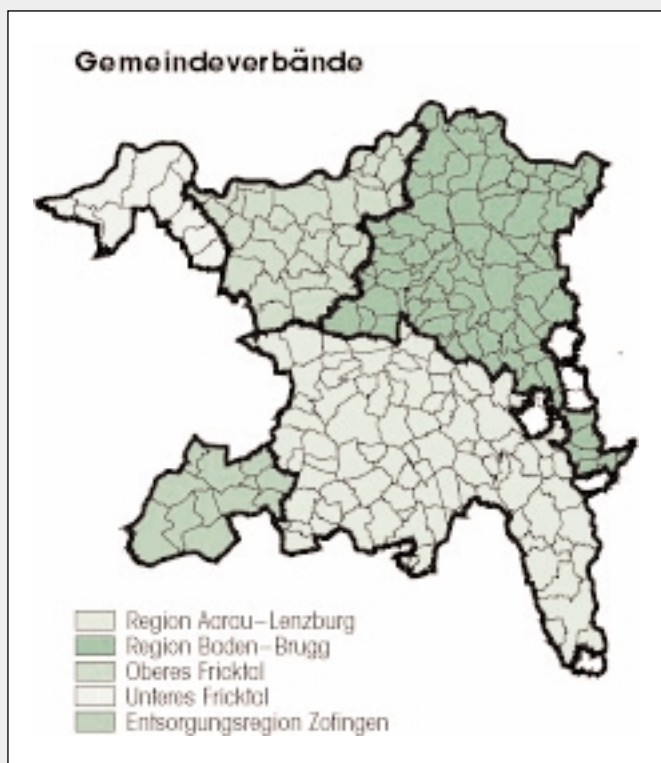
Die Meinung des Verbandspräsidenten



Dr. Guido Fischer, Präsident GEKAL

Die von der Studie als Optimierungspotenzial vorgeschlagene umfassende Delegation von operativen Kompetenzen und Verantwortungen nach unten auf die Ebenen Vorstand und Betrieb sind beim GEKAL bereits seit längerer Zeit Tatsache. Der Verband wäre ohne diese recht weit gehenden Kompetenzen viel zu schwerfällig und hätte in den Zeiten der Überkapazitäten sehr grosse Schwierigkeiten gehabt. Eine Rechtsänderung z. B. in eine Aktiengesellschaft bringt überhaupt keine Vorteile, zumal Aktionäre ohnehin die Gemeinden wären. Tatsache ist und bleibt, dass die KVA Buchs allein von den angeschlossenen Verbandsgemeinden betrieben wird; so lösen diese 119 Gemeinden eine ihnen von der Kantonsverfassung übertragene Aufgabe, wofür sie Autonomie beanspruchen. Dies wiederum bedeutet, dass die Gemeinden in zentralen Fragen ein demokratisches Mitspracherecht in der Abgeordnetenversammlung haben müssen. Die Akzeptanz eines Verbandes ist bei den Gemeinden viel grösser als jene einer Aktiengesellschaft.

¹ Evaluation möglicher Organisations- und Rechtsformen für die Kehrrechtverbrennungsanlagen des Kantons Aargau, Binder & Partner AG, Baden (Februar 2000)



sein. Trotzdem lohnt sich eine Abklärung der Frage nach der optimalen Organisations- und Rechtsform der Aargauer KVA zumindest längerfristig.

Die Aargauer KVA heute

Die Abfallwirtschaft der Schweiz ist im Bereich der Siedlungsabfallbewirtschaftung in weiten Teilen eine Planwirtschaft. Grundlegend ist dabei die vom Umweltschutzgesetz des Bundes vorgeschriebene Entsorgungspflicht der Kantone. Es besteht dadurch ein kantonales beziehungsweise kommunales Entsorgungsmonopol. Das Gemeinwesen ist zudem verpflichtet, kostendeckende Gebühren vom Abfallinhaber zu verlangen. Ausserhalb der Entsorgung der Siedlungsabfälle gelten demgegenüber die Regeln des Wettbewerbs.

Um ihren gesetzlichen Entsorgungsauftrag im Bereich der Siedlungsabfälle zu erfüllen, hat sich die überwiegende Zahl der Gemeinden im Kanton Aargau in fünf Gemeindezweckverbänden zusammengeschlossen. Drei davon, die Verbände der Region Zofingen (KVA Oftringen), Region Aarau-Lenzburg (KVA Buchs) und Region Baden-Brugg (KVA Turgi), betreiben eine Kehrichtverbrennungsanlage. In

den drei Aargauer Anlagen wird neben dem Kehricht aus dem Verbandsgebiet zur optimalen Auslastung auch Abfall weiterer Einzugsgebiete verbrannt. Diese Abfalllieferungen sind grösstenteils vertraglich geregelt. Die Kehrichtverbrennung zeichnet sich durch einen sehr hohen Fixkostenanteil

von bis zu 80 Prozent aus. Die gute Auslastung der Anlage ist deshalb sehr zentral. Die grossen Investitionen, insbesondere im Umweltbereich, führten früher zu hohen Kapitalkosten von bis zu 50 Prozent des Gesamtaufwandes. Die Kehrichtverbrennung bringt vor allem wegen der komplexen Infra-

Die Meinung des Verbandspräsidenten



Heinz Senn, Präsident ERZO

Die Studie hat bestätigt, was der Vorstand der Entsorgung Region Zofingen (erzo) wusste. Entscheidend ist nicht die Rechtsform für den Erfolg des Unternehmens «Kehrichtentsorgung» sondern vielmehr die Organisationsstrukturen und die äusseren Bedingungen (Kapazität und Auslastung der Anlage, Verhältnis Fixkosten zu flexiblen Kosten, Nachfrage nach Verbrennungskapazitäten). Der Verband hat mit der Überarbeitung der Satzungen und dem neuen Organisations- und Geschäftsführungsreglements die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, hingegen besteht ein Ungleichgewicht zu anderen Anlagen, da die KVA Oftringen nur über eine Ofenlinie verfügt. Die Studie hat aber klar aufgezeigt, dass Optimierungspotentiale vorhanden sind und dass in der Koordination mit den anderen aargauischen Anlagen (koordinierte Kapazitätsplanung) noch Handlungsbedarf besteht. Aus unserer Sicht könnten mit der Schaffung einer Holdingstruktur über alle drei Anlagen die Synergieeffekte wohl am besten wahrgenommen werden. Von allen vorgeschlagenen Rechtsformen scheint uns diese am geeignetsten. Wenn aber in diesen Dimensionen gedacht werden soll, sind strategische Allianzen mit anderen Anlagen wie Basel, Luzern oder Zuchwil die notwendige Konsequenz, um in der Region Mittelland mit den ostschweizerischen Anlagen gleich zu ziehen.

struktur bedeutende Grössenvorteile. Bei gleicher Auslastung können grosse KVA die Tonne Kehricht bedeutend günstiger verbrennen als eine kleinere Anlage. Bei der Suche nach Kostensenkungspotenzialen stehen somit die optimale Auslastung und die Schaffung von Grössenvorteilen im Vordergrund.

Beurteilung der heutigen Situation

Unter dem bereits angesprochenen Kostendruck der neunziger Jahre wurden die Betriebsabläufe und Führungsstrukturen mehrfach überprüft und angepasst. Die Rechtsform des Gemeindeverbandes hat Stärken und Schwächen. Eine grosse Stärke ist zweifellos die starke Verankerung in der Region und die daraus folgende Akzeptanz in der Bevölkerung. Vorteile gegenüber anderen Rechtsformen sind auch bezüglich günstiger Finanzierungsmöglichkeiten bei Investitionen und steuerlicher Belastung vorhanden. Zu den Stärken der heutigen Situation zählt auch, dass ein Wettbewerb zwischen den Anlagen möglich ist. Zu den Schwächen gehören die eher schwerfälligen Führungsstrukturen und -abläufe. Dadurch ist auch die Zusammenarbeit zwischen den Aargauer KVA eher schwierig. Zu den Charakteristika der heutigen Organisationsform gehört der vorgegebene strukturelle Interessenkonflikt zwischen den politisch-öffentlichen Gemeindeinteressen und den betrieblich-

Optimierungspotenziale bei den Aargauer KVA

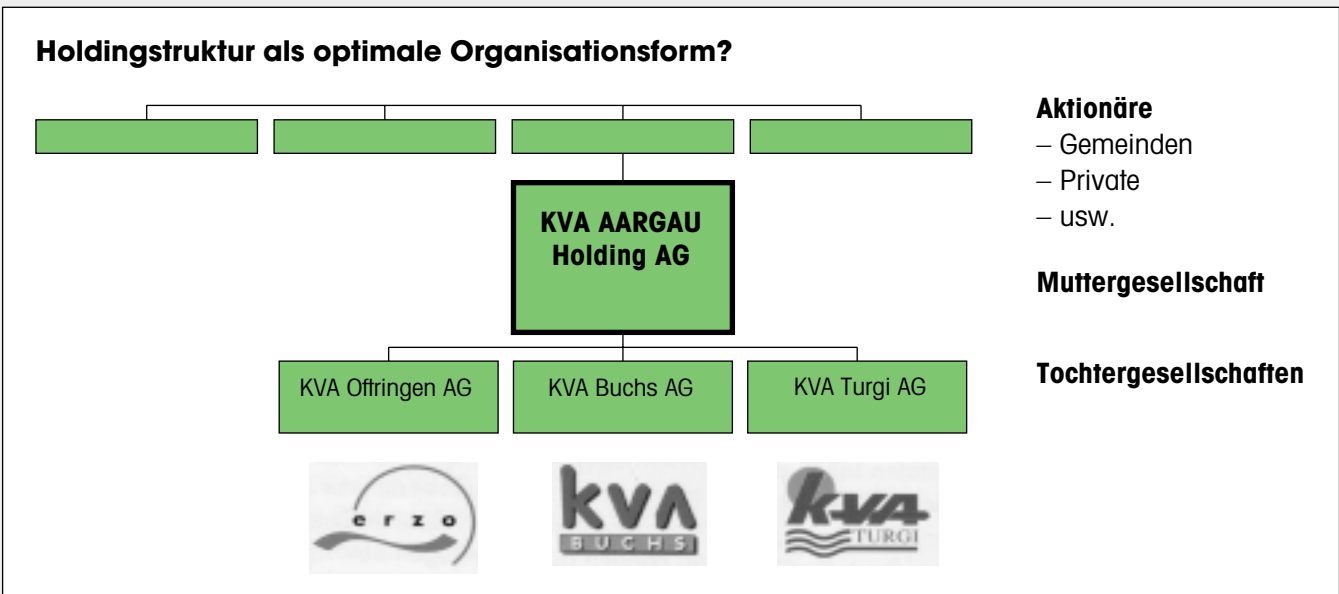
F1	Umfassende Delegation von operativen Kompetenzen und Verantwortung nach unten (Ebene Vorstand und Betrieb)
F2	Entflechtung von operativen und strategischen Aufgaben bzw. Ebenen
F3	Schnellere und einfachere Entscheidungsabläufe
F4	Entlastung der operativen Betriebsführung von «politischen» Tätigkeiten
F5	Fachlich bedingte Zusammensetzung des Vorstandes
Z1	Koordinierte Kapazitätsplanung (Erneuerung, Ausbau, Reduktion); Ziel: Optimale Anlagenstruktur im Kanton
Z2	Zusammenlegung von betrieblichen Aktivitäten und Funktionen
Z3	Aufeinander abgestimmte Marktbearbeitungsstrategien
Z4	Optimierung der Auslastung
Z5	Gegenseitige Beteiligung und Zusammenarbeit mit Privaten

ökonomischen Interessen der Anlage. Die Gemeinden sind als Abfallabgeber und als Anlagenbetreiber sowohl Kunde als auch Betreiber der Anlage.

Ergebnisse der Studie

Die Studie [1] identifizierte bei den drei Aargauer KVA Optimierungspotenziale einerseits im Bereich der Führungsstrukturen und -abläufe (F) und andererseits bei der Zusammenarbeit oder dem Zusammenschluss (Z) der drei Anlagen. Die Optimierungspotenziale sind in der oben stehenden Tabelle zusammengefasst. Die Studie anerkennt die erfolgreichen Anstrengungen der Verbände in den letzten Jahren, die Effizienz im Betrieb ihrer Anlagen zu steigern. Die Studie

ortet bei der bestehenden Organisations- und Rechtsform (Gemeindeverband) noch Optimierungsmöglichkeiten. Allerdings hält sie vor allem im Bereich Zusammenarbeit und Zusammenschluss das Optimierungspotenzial für sehr limitiert. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die für die Siedlungsabfallentsorgung weitgehend planwirtschaftlich sind, kommt die Studie zum Schluss, dass eine effiziente Struktur der KVA des Kantons Aargau weniger durch innerkantonalen Wettbewerb als vielmehr durch eine gesamtkantonale Koordination erreichbar ist. Eine optimale Anlagenstruktur ist langfristig entscheidend und erfordert eine gesamtkantonale Planung und Zusammenarbeit mit breiter finanzieller Abstützung.



Die Meinung des Verbandspräsidenten



Peter Wiederkehr,
Präsident Kehrrechtverband Baden-Brugg

Der Gemeindeverband Kehrrechtverwertung Baden-Brugg mit seiner KVA Turgi besitzt seit 1997 Statuten, die ein weitgehend unternehmerisches Handeln zulassen. Die Studie über mögliche Organisations- und Rechtsformen war für den Vorstand ein Anstoss, Strategie und Kompetenzen zu überdenken und neu zu formulieren. Zusammen mit einem neuen Vorgehen bei Investitionsbeschlüssen, welches wir der nächsten Abgeordnetenversammlung unterbreiten werden, sind mit der bestehenden Rechtsform sowohl rasche und wirtschaftliche Entscheide wie auch ein direkter Bezug zur Standortregion sichergestellt.

Die Zusammenarbeit der aargauischen KVA ist uns wichtig. Sie muss in den nächsten Jahren auf verschiedenen Gebieten, von der kurzfristigen Kapazitätsdisposition bis zur langfristigen Erneuerungs- und Erweiterungsplanung, vertieft oder aufgebaut werden. Der kürzlich abgeschlossene Teilungsvertrag für auswärtige Kehrrechanlieferungen ist dafür ein gutes Beispiel, aber auch ein Prüfstein.

Als optimale Organisationsform schlägt die Studie eine Holdingstruktur vor. Die Holding bestünde aus den drei Tochtergesellschaften der einzelnen KVA. Die Bildung einer «Aargauer KVA Holding AG» würde bedeuten, dass sämtliche Gemeinden, die heute Mitglieder eines Gemeindeverbandes sind, Aktionäre der Holding-Gesellschaft wären. Für die drei KVA würde je eine eigene Aktiengesellschaft gebildet, deren Aktien im Eigentum der Holding stünden. Neben den Gemeinden könnten sich auch der Kanton oder Private an der Holding beteiligen. Dank der einfachen Führungsstrukturen und -abläufe einer Holding und ihrer zentralen Steuerung könnte die effiziente und umweltgerechte Entsorgung im Kanton optimal sichergestellt werden. Mit der Empfehlung der Holding-Idee nimmt die Studie eindeutig Stellung, dass nicht der innerkantonale Wettbewerb, sondern die Zusammenarbeit unter den KVA zu einer optimalen Entsorgungsstruktur der brennbaren Abfälle führt.

Haltung der betroffenen Verbände

Im Rahmen eines Workshops im Februar 2001 analysierten und diskutierten die Vertreter der betroffenen Gemeindeverbände und Vertreter des

Baudepartements die Ergebnisse der Studie. Eine recht weit gehende Übereinstimmung mit den Studienverfassern herrschte bezüglich der identifizierten Optimierungspotenziale (Tabelle 1). Das noch vorhandene Optimierungspotenzial wurde jedoch im Führungsbereich (F1–F5) als eher gering eingestuft. Das grösste noch vorhandene Optimierungspotenzial liegt aus Sicht der KVA-Verbände bei der koordinierten Kapazitätsplanung (Z1) und bei einer gemeinsamen Marktarbeitungsstrategie (Z3). Die umfassende Delegation der Kompetenzen und Verantwortung nach unten (F1) oder schnelle Entscheidungsabläufe (F3) sind zwar ebenfalls sehr wichtig, aber grösstenteils aus Sicht der Anlagenbetreiber bereits Realität. Zwei der drei Verbände lehnen die Holding-Idee vollständig ab (siehe Kästen). Sie erachten bereits die heutige Verbandsstruktur als geeignet, die von der Studie lokalisierten Optimierungspotenziale auszuschöpfen. Aus ihrer Sicht können die Führungsstrukturen und -abläufe auch in einem Gemeindeverband ausreichend effizient gestaltet werden. Die Studie hat in den Verbänden zudem bereits zu einer Überprüfung und teilweise zu einer Anpassung der Strukturen und Abläufe geführt.

Der Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Verbänden resp. zwischen den KVA wird von allen drei KVA als absolut prioritär eingestuft. Allerdings bestehen nach wie vor unterschiedliche Ansichten bezüglich Art und Umfang der Zusammenarbeit. Diese wird unter anderem durch unterschiedliche Voraussetzungen der einzelnen Anlagen (Verbrennungskosten, Anlagengrösse usw.) erschwert. Eine vertiefte Zusammenarbeit würde beispielsweise auch eine Angleichung der Verbrennungspreise bedingen und den Wettbewerbsgedanken zwischen den Aargauer Anlagen mehr und mehr ausschliessen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Holding als gemeinsames unternehmerisches Dach der drei Aargauer KVA wird von den KVA-Betreibern mehrheitlich abgelehnt. Eine Optimierung der Führungsstrukturen und -abläufe ist aus Sicht der Verbände auch mit der heutigen Organisations- und Rechtsform möglich. Die Notwendigkeit für eine gemeinsame optimale Anlagenplanung ist unbestritten und die prioritäre Herausforderung für die nächsten Jahre. Dabei ist die Planungsregion nicht nur auf den Aargau zu beschränken, sondern in die Nachbarregionen auszudehnen. Bezüglich der gemeinsamen Anlagenplanung und Koordination nehmen auch der Kanton sowie der Bund eine wichtige Rolle ein. Eine allfällige Umwandlung der Organisations- und Rechtsform liegt in der Verantwortung der Gemeinden, resp. der Verbände, als Direktverantwortliche für die Entsorgung der Siedlungsabfälle und als Betreiber der KVA. Aus Sicht des Kantons ist eine solche Umwandlung nicht entscheidend. Bedeutend wichtiger ist eine koordinierte und konstruktive Zusammenarbeit der KVA und des Kantons in Bezug auf die Planung und Realisierung einer optimalen Anlagenstruktur. Der mögliche Ausbau der KVA Oftringen mit einer zusätzlichen Ofenlinie im Zusammenhang mit Abfalllieferungen aus der Innerschweiz ist ein erster aktueller Prüfstein für eine vertiefte Zusammenarbeit. ■**