



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2016/5

Bericht des Rechnungshofes

**Restmüllentsorgung in
Krems, St. Pölten
und Stockerau**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2016



Vorbemerkungen

Vorlage an die Gemeinderäte und den Landtag

Der Rechnungshof erstattet den Gemeinderäten der Städte Krems, St. Pölten und Stockerau gemäß Artikel 127a Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Absatz 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Bericht des Rechnungshofes

Restmüllentsorgung in Krems, St. Pölten und Stockerau

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	7
Abkürzungsverzeichnis _____	8
Glossar _____	10

Niederösterreich**Wirkungsbereich der Städte Krems, St. Pölten und Stockerau****Restmüllentsorgung in Krems, St. Pölten und Stockerau**

KURZFASSUNG _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	22
Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben _____	23
Rechtliche Grundlagen _____	23
Zielvorgaben _____	24
Abfallmengen _____	26
Verträge mit Dritten _____	27
Sammlung von Rest- und Sperrmüll _____	30
Systemdarstellung _____	30
Kosten der Restmüllsammlung _____	33
Behandlung von Rest- und Sperrmüll _____	36
Systemdarstellung _____	36
Abfallbehandlung Krems _____	38
Abfallbehandlung St. Pölten _____	38

Abfallbehandlung Stockerau _____	40
Kosten der Abfallbehandlung _____	40
Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe _____	42
Bemessung und Kalkulation _____	42
Gebührensituation in Krems _____	45
Gebührensituation in St. Pölten _____	46
Gebührensituation in Stockerau _____	48
Höhe und Entwicklung der Abfallwirtschaftsgebühren _____	49
Schlussempfehlungen _____	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufgabenerfüllung in den Städten _____	24
Tabelle 2:	Ziele und Standards im Überblick _____	25
Tabelle 3:	Rest- und Sperrmüllmengen _____	26
Tabelle 4:	Entwicklung der Pro-Kopf-Mengen (Rest- und Sperrmüll) _____	26
Tabelle 5:	Verträge mit Dritten zur Sammlung bzw. Verwertung von Rest- und Sperrmüll _____	28
Tabelle 6:	Kosten der Abfallsammlung _____	34
Tabelle 7:	Darstellung der Entsorgungssysteme; Eigen- und Fremdleistung _____	36
Tabelle 8:	Mengen und Kapazitäten 2003 bis 2013; Niederösterreich _____	37
Tabelle 9:	Kosten der Abfallbehandlung (Stand 2013) _____	40
Tabelle 10:	Gesamteinnahmen aus Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe _____	43
Tabelle 11:	Gebührenkalkulation in Krems _____	45
Tabelle 12:	Gebührenkalkulation in St. Pölten _____	47
Tabelle 13:	Gebührenkalkulation in Stockerau _____	48
Tabelle 14:	Gebühr pro Entleerung (52-mal; Stand 2014) _____	49

Abkürzungsverzeichnis

a	annus (Jahr)
Abs.	Absatz
AWG 2002	Abfallwirtschaftsgesetz 2002
BAWU	NÖ BAWU – Niederösterreichische Beteiligungsgesellschaft für Abfallwirtschaft und Umweltschutz Ges.m.b.H.
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GesbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
kg	Kilogramm
l	Liter
LGBL.	Landesgesetzblatt
m ³	Kubikmeter
MBA	mechanisch–biologische Abfallbehandlungsanlage
Mio.	Million(en)
NAWP	Niederösterreichischer Abfallwirtschaftsplan Planungsperiode 2010 bis 2015
NÖ	Niederösterreich
NÖ AWG 1992	Niederösterreichisches Abfallwirtschaftsgesetz 1992
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonne
TZ	Textzahl(en)

u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abfallbehandlung

Als Abfallbehandlung im Sinne des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 (AWG 2002) gilt jedes Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren, einschließlich der Vorbereitung vor der Verwertung oder Beseitigung.

Als Verwertung gilt die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und jede sonstige Verwertung (z.B. die energetische Verwertung, die Aufbereitung von Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff bestimmt sind). Anhang 2 Teil 1 des AWG 2002 enthält eine nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren.

Beseitigung ist jedes Verfahren, das keine zulässige Verwertung ist (z.B. Deponierung). Anhang 2 Teil 2 des AWG 2002 enthält eine nicht erschöpfende Liste von Beseitigungsverfahren.

Altstoffe

Altstoffe sind Abfälle, die getrennt von anderen Abfällen gesammelt werden oder Stoffe, die durch eine Behandlung aus Abfällen gewonnen werden, um diese Abfälle nachweislich einer zulässigen Verwertung zuzuführen. Altstoffe sind z.B. Altglas, Altmetalle, Verpackungsabfälle.

Behandlungsanlagen

Behandlungsanlagen im Sinne des AWG 2002 sind ortsfeste oder mobile Einrichtungen, in denen Abfälle behandelt werden, einschließlich der damit unmittelbar verbundenen, in einem technischen Zusammenhang stehenden Anlagenteile. Für Abfälle, die in Behandlungsanlagen beseitigt werden, sind die Entsorgungsautarkie und die Beseitigung in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Anlagen anzustreben. Dies gilt auch für Behandlungsanlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die von privaten Haushalten gesammelt worden sind, auch wenn dabei Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden.

Mechanisch–biologische Abfallbehandlungsanlage (MBA)

Mechanisch–biologische Abfallbehandlungsanlagen kombinieren verfahrenstechnisch mechanische und biologische Behandlungsschritte. Der Abfall wird zerkleinert und durch Siebung in mehrere Stoffströme („Fraktionen“) geteilt. Die „Grobfraktion“ wird verbrannt, der Hauptanteil der organischen Substanz findet sich danach in der „Feinfraktion“. Ziel der biologischen Schritte ist der weitestgehende Abbau der verbliebenen organischen Substanzen unter Anwendung meist aerober Verfahren (ähnlich der Kompostierung).

Die biologisch behandelte Feinfraktion wird deponiert. Dabei müssen gesetzlich vorgeschriebene Parameter eingehalten werden.

Bei einer Vollkostenbetrachtung der MBA müssen sämtliche auf die aufgliederten Teilströme entfallende Kosten berücksichtigt werden. Somit schlagen neben den reinen Behandlungskosten (variable und fixe Anlagenkosten) zusätzlich Transporte, Qualitätsüberwachung, Zuzahlung für die resultierenden Brennstofffraktionen (Vermarktungskosten), die Verbrennungskosten (Entsorgungskosten) und der gesetzeskonforme Betrieb der Deponie zu Buche.

Restmüll

Restmüll im Sinne des Niederösterreichischen Abfallwirtschaftsgesetzes 1992 ist jener Anteil des Mülls, der weder Altstoff noch kompostierbarer Abfall ist.

Rostfeuerung

Die Rostfeuerung ist eine Feststofffeuerung, bei der der Brennstoff auf einem Rost, einer mit Öffnungen versehenen Auflagefläche, liegend verbrennt. Bei der Rostfeuerung ist keine Aufbereitung des angelieferten Restmülls erforderlich.

Siedlungsabfälle

Siedlungsabfälle sind Abfälle aus privaten Haushalten und andere Abfälle, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung den Abfällen aus privaten Haushalten ähnlich sind; sie gelten auch dann weiterhin als gemischte Siedlungsabfälle, wenn sie einem Behandlungsverfahren unterzogen worden sind, das ihre Eigenschaften nicht wesentlich verändert hat.

Sperrmüll

Sperrmüll im Sinne des Niederösterreichischen Abfallwirtschaftsgesetzes 1992 sind nicht gefährliche Siedlungsabfälle, die wegen ihrer äußeren Beschaffenheit (Größe oder Masse) nicht durch ein ortsübliches Müllersammlungssystem erfasst werden können (z.B. Möbel, Öfen, Fahrräder, Vorhangkarniesen, große Gartenwerkzeuge, großes Kinderspielzeug, Reisekoffer).

Wirkungsbereich der Städte Krems, St. Pölten und Stockerau

Restmüllentsorgung in Krems, St. Pölten und Stockerau

Die Entsorgung von Rest- und Sperrmüll in Krems, St. Pölten und Stockerau wurde zwar unterschiedlich durchgeführt, war aber überall gesichert und auf dem Stand der Technik. Die Abgabenbelastung (Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe) betrug im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 in Krems 928 EUR/t, in St. Pölten 633 EUR/t und in Stockerau 968 EUR/t. Damit waren alle Kosten für die Entsorgung von Rest- und Sperrmüll abgedeckt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war ein Vergleich der unterschiedlichen Abfallentsorgungssysteme in Krems, St. Pölten und Stockerau hinsichtlich der Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Ziele, der damit verbundenen Kosten und deren Auswirkungen auf die Gebühren. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben

Rechtliche Grundlagen

Grundlage der Abfallwirtschaft in Niederösterreich war das NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 (NÖ AWG 1992). Es regelte u.a. die Abfuhr der nicht gefährlichen Siedlungsabfälle sowie die Grundlagen für die Berechnung und Einhebung der Abfallwirtschaftsgebühr und der Abfallwirtschaftsabgabe. Die näheren Bestimmungen regelten die Gemeinden in ihrer jeweiligen Abfallwirtschaftsverordnung. (TZ 2)

Kurzfassung

In Krems, St. Pölten und Stockerau waren die Aufgaben wie folgt verteilt: (TZ 2)

Aufgabenerfüllung in den Städten			
Aufgabe	Krems	St. Pölten	Stockerau
Sammlung	Stadt/extern	Stadt	Stadt
Transport	extern	Stadt	Stadt
Verwertung	extern	Stadt ¹	extern
Beseitigung	extern	Stadt	extern

¹ Unternehmen im Mehrheitseigentum der Stadt: „Am Ziegelofen“ GmbH

Quellen: Städte; RH

Während Krems mit Ausnahme von Teilen der Sammlung alle weiteren Schritte in der Entsorgungskette an externe Unternehmen vergeben hatte, erledigte St. Pölten sämtliche Aufgaben mit eigenen Personal- und Sachressourcen. In Stockerau hingegen waren die Aufgaben geteilt, die Stadt nahm Sammlung und Transport selbst vor, Verwertung und Beseitigung waren an Externe ausgelagert. (TZ 2)

Zielvorgaben

Die Ziele des NÖ AWG 1992 und des Niederösterreichischen Abfallwirtschaftsplans sowie die Mindeststandards des Vereins der Niederösterreichischen Umweltverbände wurden – mit Ausnahme der Stabilisierung des Sperrmüllaufkommens in St. Pölten und Stockerau – in den überprüften Städten erreicht. (TZ 3)

Die Erreichung der Ziele bzw. der Standards stellte sich nach Auswertung durch den RH wie folgt dar: (TZ 3)

Ziele und Standards im Überblick			
Ziel	Krems	St. Pölten	Stockerau
Stabilisierung Restmüllaufkommen	ja	ja	ja
Stabilisierung Sperrmüllaufkommen	ja	nein	nein
13 Entleerungen mit mindestens 1.560 l/a	ja	ja	ja
Sperrmüll kostenfrei im Altstoffsammelzentrum	ja	ja	ja
Sperrmüll Abholung einmal pro Jahr	ja	ja	teilweise

Quellen: NAWP; RH

Abfallmengen

Eine sinkende spezifische Restmüllmenge war sowohl ein Indikator für eine Verbesserung der Müllvermeidung als auch für eine höhere Qualität der Mülltrennung.

Nur in Krems gingen sowohl die Mengen bei Rest- und Sperrmüll als auch das gesamte Abfallaufkommen¹ zurück. St. Pölten wies zwar einen Rückgang bei der gesamten Abfallmenge auf, die Mengen an Rest- und Sperrmüll stiegen jedoch. Stockerau zeigte als einzige überprüfte Stadt ein steigendes Aufkommen bei den gesamten Abfällen (inkl. Altstoffe etc.). Während die Menge an Restmüll deutlich zurückging, war die Steigerung bei Sperrmüll sehr hoch. (TZ 4)

Das vom Niederösterreichischen Abfallwirtschaftsplan vorgegebene Ziel der Stabilisierung/Reduzierung des kommunalen Rest- und Sperrmüllaufkommens wurde hinsichtlich des Restmülls entgegen dem Trend in Niederösterreich von allen überprüften Städten erreicht. Bei Sperrmüll verfehlte jedoch Stockerau dieses Ziel klar, während in St. Pölten die Sperrmüllmengen 2013 nur knapp über den Werten von 2008 lagen. Nur Krems konnte beim Sperrmüll das Reduktionsziel erreichen. (TZ 4)

Verträge mit Dritten

In den überprüften Städten bestanden unterschiedliche vertragliche Vereinbarungen mit Dritten zur Sammlung bzw. Verwertung von Rest- und Sperrmüll: (TZ 5)

Verträge mit Dritten zur Sammlung bzw. Verwertung von Rest- und Sperrmüll						
	Krems		St. Pölten		Stockerau	
	Sammlung	Verwertung	Sammlung	Verwertung	Sammlung	Verwertung
Auflösung	jährlich	nein	–	3 ¹ bzw. 6 ² Monate	–	jährlich
Preisanpassung	ja	nein	–	ja	–	ja
Laufzeit	1 Jahr	14 Jahre	–	befristet/ unbefristet	–	unbefristet
Ausstiegsklausel	nein	nein	–	ja	–	ja

¹ private Entsorger

² interkommunale Zusammenarbeit

Quellen: Städte; RH

¹ Das Abfallaufkommen besteht neben Rest- und Sperrmüll aus Altstoffen, biogenen Abfällen usw.

Kurzfassung

Die Verträge der Städte St. Pölten und Stockerau enthielten im Gegensatz zu denen der Stadt Krems Klauseln zur Preisanpassung und für allfällige Ausstiege. Die fehlenden Kündigungs- und Anpassungsmöglichkeiten im Vertrag der Stadt Krems wirkten sich negativ auf die Höhe der Entsorgungskosten aus. Die fehlende Möglichkeit einer Anpassung der Verträge an die tatsächlichen Marktgegebenheiten verbunden mit einer Indexierung führte zwangsläufig zu einer steten Erhöhung der Entsorgungspreise, unabhängig von den tatsächlichen Marktgegebenheiten. Der Entsorgungspreis stieg in Krems von 126,16 EUR/t im Jahr 2004 um 22,6 % auf 162,91 EUR/t im Jahr 2014. Stockerau verhandelte den Vertrag 2012 nach und der Entsorgungspreis wurde um rd. 19 EUR/t auf 130,50 EUR/t (rd. 15 %) herabgesetzt sowie die Indexierung ausgesetzt. (TZ 5)

Der Vertrag der Stadt Krems enthielt für 14 Jahre weder eine Kündigungs- noch eine Anpassungsmöglichkeit und war in wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig für die Stadt, weil mittlerweile die Entsorgungspreise erheblich gesunken sind. Die vertraglichen Gestaltungen der Städte St. Pölten und Stockerau zeigten dagegen, dass selbst in langfristigen Verträgen Regelungen möglich waren, die es erlaubten, den geänderten Bedingungen am Markt im Interesse aller Vertragspartner Rechnung zu tragen. (TZ 5)

Sammlung von
Rest- und Sperrmüll

Systemdarstellung

Beim Restmüll im Zeitraum 2008 bis 2014 erfüllten in den überprüften Städten auch die angebotenen Minimalvarianten (hinsichtlich Volumen und Anzahl der Abholungen) die in den Standards vorgegebenen Soll-Werte. (TZ 6)

Die Sperrmüllsammlung entsprach in Krems und St. Pölten den gesetzlichen Vorgaben. Obwohl die Abfallwirtschaftsverordnung der Stadt Stockerau diesen Erfordernissen formal ebenfalls Rechnung trug, war sie in der Praxis in den Jahren 2013 und 2014 nicht eingehalten worden. In den Jahren 2013 und 2014 erfolgte keine Abholung von Sperrmüll durch die Gemeinde. Bei Anfall größerer Mengen mussten private Unternehmen mit dem Transport beauftragt werden. (TZ 6)

Nach den Bestimmungen des NÖ AWG 1992 hatte die Gemeinde nur Müllbehälter beizustellen und instandzuhalten. Diese gesetzliche Vorgabe war in allen überprüften Städten erfüllt. Es sollte jedoch bei Gemeinden für die Sammlung von Abfällen ein Mindestmaß an Infrastruktur vorhanden sein, auch wenn die Abfallsammlung



selbst an Dritte vergeben wurde. Während die Städte Krems und St. Pölten entweder im Wege der Mitgliedschaft bei einer Gesellschaft (in Krems die BAWU) oder durch eigene Anlagen (in St. Pölten die „Am Ziegelofen“ GmbH) über Umladestationen bzw. Übergabestellen verfügten, war dies in Stockerau nicht der Fall. Dadurch bestand – trotz der jährlichen Kündigungsmöglichkeit des Vertrags – eine über den Entsorgungsvertrag hinausgehende Bindung der Stadt Stockerau an den Vertragspartner. (TZ 6)

Kosten der Abfallsammlung

Die in Krems im Jahr 2014 durch Auslagerung der Restmüllsamm- lung in bestimmten Stadtteilen erzielte Ersparnis von rd. 17,5 % kann bei Leistung durch einen Dritten näherungsweise als Bench- mark für diesbezügliche Überlegungen in den beiden anderen über- prüften Städten herangezogen werden. Die möglichen Kostenvorteile bei Vergabe der Restmüllsamm- lung an externe Unternehmen waren vor allem von der Siedlungsstruktur, den vorhandenen Fahrzeug- und Personalressourcen sowie weiteren Parametern abhängig. (TZ 7)

Behandlung von Rest- und Sperrmüll

Systemdarstellung

In den überprüften Städten waren im Bereich Rest- und Sperrmüll entsprechende Entsorgungskapazitäten sichergestellt. Die jeweils gewählten Systeme entsprachen rechtlich und technisch dem aktu- ellen Stand. Die (in Niederösterreich) steigenden Behandlungska- pazitäten – im Jahr 2013 Behandlungskapazitäten von 812.275 t/a bei einem Aufkommen von 308.006 t/a an Rest- und Sperrmüll – schlugen sich in sinkenden Verbrennungspreisen nieder. (TZ 8)

Abfallbehandlung Krems

Durch die Vergabe der Behandlung an externe Dienstleister war die Stadt Krems von der Leistungserbringung und den damit ver- bundenen technischen und auch finanziellen Risiken, die mit dem Betrieb einer Abfallbehandlungsanlage verbunden sind, befreit. Die daraus resultierenden Gesamtkosten waren auf lange Zeit planbar. Da jedoch die BAWU ihrerseits nur für den Transport verantwort- lich war und die Behandlung selbst langfristig an Dritte vergeben hatte, bestand keine Möglichkeit, auf die jeweilige Kostenentwick- lung zu reagieren. Durch die langfristigen Verträge waren auch allfällige Nachverhandlungen zur Anpassung der Preise an geän-

derte Marktsituationen ausgeschlossen und jedenfalls nicht mehr im Einflussbereich der Stadt Krems. Dies hatte über die Kosten der Abfallbehandlung direkte Auswirkungen auf die Höhe der Abfallwirtschaftsgebühr, damit auf die Abfallwirtschaftsabgabe und daher auf die Gebührenbelastung für die Haushalte. (TZ 9)

Abfallbehandlung St. Pölten

St. Pölten war Gesellschafterin der „Am Ziegelofen“ GmbH und Eigentümerin der Deponie „Am Ziegelofen“. Der Standort diente auch als regionale Übernahmestelle für Abfälle. Die Auslastung der mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage (MBA) im Jahr 2013 lag bei nur 66 %. Da die Preise für die thermische Abfallverwertung seit dem Inkrafttreten des Deponierungsverbots unbehandelter Siedlungsabfälle im Jahr 2004 signifikant gesunken waren, stand die Wirtschaftlichkeit und somit die Konkurrenzfähigkeit der MBA mittelfristig in Frage. (TZ 10)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand ausreichend Deponievolumen zur Ablagerung von Massenabfällen zur Verfügung. Unter Zugrundelegung einer Ablagerung von rd. 10.000 m³/a errechnete sich eine Deponie-Laufzeit von weit über 50 Jahren. (TZ 10)

Abfallbehandlung Stockerau

Stockerau war durch die Vergabe der Abfallbehandlung an externe Dienstleister von der Leistungserbringung und den damit verbundenen technischen und auch finanziellen Risiken, die mit dem Betrieb einer Abfallbehandlungsanlage verbunden sind, befreit. (TZ 11)

Kosten der Abfallbehandlung

Nur durch die Wahl unterschiedlicher Systeme differierten die Behandlungskosten um rund ein Viertel; zwischen den niedrigsten und den höchsten Behandlungskosten der drei Städte lagen rd. 24 %: (TZ 12)



Kosten der Abfallbehandlung (Stand 2013)

in EUR/t	Krems	St. Pölten	Stockerau
Kosten Verbrennungslösung	163	–	–
Kosten MBA	–	152	–
Kosten ARGE-Entsorger	–	–	131
Anteil an den Gesamtkosten der Abfallwirtschaft (Sammlung, Transport, Behandlung)	25,4 %	21,9 %	11,9 %

Quellen: Städte; RH

Der Vergleich der Preise pro Tonne für die Rest- und Sperrmüllbehandlung zeigte, dass auch der von Stockerau erzielte Preis von 131 EUR/t rd. 21 % über jenem lag, den Tiroler Abfallverbände (Abwasser- und Abfallverband Großache-Süd, Abfallwirtschaftsverband Bezirk Kitzbühel) mit 108 EUR/t in Anlagen in Niederösterreich erzielten. Somit wurden Abfälle aus Tirol (inkl. Transport) in Niederösterreich deutlich billiger entsorgt als jene aus niederösterreichischen Gemeinden. (TZ 12)

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

Bemessung und Kalkulation

Die Gesamteinnahmen aus Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe betragen im Jahr 2013 in Krems 1.004 EUR/t oder 152 EUR/Einwohner, in St. Pölten 665 EUR/t oder 146 EUR/Einwohner und in Stockerau 1.141 EUR/t oder 174 EUR/Einwohner. (TZ 13)

Der in Niederösterreich gesetzlich eingeräumte Spielraum für die Abgabeneinhebung im Rahmen der Abfallwirtschaft war mit bis zu 400 % des Jahresaufwands im Vergleich zu anderen Entsorgungsbereichen (z.B. Abwasser) und allen anderen Bundesländern sehr hoch. Auf Basis der bundesrechtlich bestehenden Ermächtigung könnten mit der Vorschreibung einer einzigen Gebühr alle Ausgaben der Abfallwirtschaft in rechtlich einwandfreier Weise bedeckt werden. (TZ 13)

Im Jahr 2004 wurde die im Jahr 2000 eingeführte Zweckbindung der Abfallwirtschaftsabgabe aufgehoben. Damit wurde erreicht, dass die Erträge aus dieser Abgabe zur Bedeckung aller Ausgaben im Gemeindehaushalt zur Verfügung standen. Von den überprüften Städten wurden in Krems die Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsabgabe teilweise als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendet; im Jahr 2013 flossen 1,55 Mio. EUR zur Bedeckung der in

den Stadtbetrieben Krems auftretenden Abgänge in den allgemeinen Haushalt. (TZ 13)

Gebührensituation in Krems

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum 2004 bis 2013 wurde aus den Einnahmen der Abfallwirtschaftsgebühr keine Deckung erreicht: Die Ausgaben für die Abfallwirtschaft lagen um durchschnittlich rd. 140.000 EUR jährlich über den Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsgebühr. In den Jahren 2011 bis 2013 konnte ein Ausgleich der Gebarung erreicht werden. (TZ 14)

Die Abfallwirtschaftsgebühr und die Abfallwirtschaftsabgabe zusammen überstiegen hingegen die Ausgaben der Abfallwirtschaft im Betrachtungszeitraum (2004 bis 2013) um durchschnittlich rd. 890.000 EUR jährlich. Die Abfallwirtschaftsabgabe wurde ab dem Jahr 2011 dennoch in voller Höhe (z.B. im Jahr 2013 rd. 1,22 Mio. EUR) eingehoben und zum teilweisen Ausgleich der Abgänge der Stadtbetriebe verwendet. (TZ 14)

Gebührensituation in St. Pölten

Bereits im Jahr 2004 bestand für die 2010 mit Bescheid vorgeschriebene Sicherstellung eine ausreichende Vorsorge in Form einer Rücklage. Die laufende Erhöhung der Rücklage war daher aus Vorsorgegründen nicht erforderlich. Die Unterdeckung des Gebührenhaushalts von rd. 14 % wurde durch die Abfallwirtschaftsabgabe (32 % der Abfallwirtschaftsgebühr) überkompensiert. Den daraus resultierenden Überschuss (durchschnittlich rd. 920.000 EUR) führte die Stadt der Investitionsrücklage für Zwecke der Abfallwirtschaft zu und stellte diese Mittel teilweise in Form verzinslicher innerer Darlehen dem Gemeindehaushalt zur Verfügung. Dieser als Investitionsrücklage bezeichneten Rücklage lag kein konkreter Investitionsbedarf in dieser Höhe zugrunde. (TZ 15)

Gebührensituation in Stockerau

Der Stadt Stockerau waren aus der Abfallwirtschaft im zehnjährigen Betrachtungszeitraum Verluste von rd. 2,60 Mio. EUR erwachsen. Mit Beginn des Jahres 2016 werden etwa 108.000 EUR des jährlichen Schuldendienstes für die Deponie wegfallen; damit wird eine Verbesserung der finanziellen Situation der Abfallwirtschaft eintreten. (TZ 16)

Höhe und Entwicklung der Abfallwirtschaftsgebühren

Das Beispiel der wöchentlich entleerten Restmülltonnen zeigte deutliche Unterschiede zwischen den drei überprüften Städten in der Höhe der Abfallwirtschaftsgebühr: Bei der 1.100 l-Tonne für Restmüll belief sich der Unterschied auf fast 40 %. (TZ 17)

Gebühr pro Entleerung (52-mal; Stand 2014)			
	Krems	St. Pölten	Stockerau
Liter	in EUR		
120	7,53	5,67	6,60
240	13,27	11,34	15,84
1.100	53,76	52,00	72,60

Quellen: Abfallwirtschaftsverordnungen der Städte; RH

In den überprüften Städten bestanden deutliche Unterschiede in der Gebührenbelastung je Haushalt. (TZ 17)

Die Stadt Krems nahm von 2008 bis 2014 fünf Gebührenanpassungen mit einer durchschnittlichen jährlichen Gebührenerhöhung von 2,73 % vor. Damit lag die Steigerungsrate um rd. 43 % über der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 1,90 % laut Verbraucherpreisindex 2005. Die Stadt Stockerau nahm im selben Zeitraum vier Gebührenerhöhungen mit einer durchschnittlichen jährlichen Gebührenerhöhung von 4,53 % vor. Damit lag die Steigerungsrate um 138 % über der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate. Die Stadt St. Pölten führte hingegen während dieses Zeitraums nur eine Gebührenanpassung (2011) mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg der Gebühren von 1,75 % durch. (TZ 17)

Kenndaten Restmüllentsorgung in Niederösterreich (Stand 2013)

Rechtliche Grundlagen	Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 102/2002 i.d.g.F. NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992, LBGL. 8240 i.d.g.F. NÖ Abfallwirtschaftsplan 2010 bis 2015 Abfallwirtschaftsverordnung Krems (Beschluss vom 21. September 2012 i.d.g.F.) Abfallwirtschaftsverordnung St. Pölten (Beschluss vom 28. November 2011 i.d.g.F.) Abfallwirtschaftsverordnung Stockerau (Beschluss vom 14. Dezember 2012 i.d.g.F.)			
	Krems	St. Pölten	Stockerau	Niederösterreich gesamt
	Rest- und Sperrmüll in kg/Kopf			
Restmüll	149,40	218,80	131,02	145,00
Sperrmüll	28,97	50,90	83,26	45,00
	Krems	St. Pölten	Stockerau	
	Organisation und Durchführung			
System	Verbrennung	mechanisch- biologisch	ARGE-Entsorger	
Sammlung	Stadt/extern	Stadt	Stadt	
Transport	extern	Stadt	Stadt	
Verwertung	extern	Stadt	extern	
Beseitigung	extern	Stadt	extern	
	Kosten in EUR/t, ohne USt			
Sammlung	100,88	103,14	103,14	
Behandlung	163,00	152,00	131,00	
Gesamt	263,88	255,14	234,14	
	Gebühren in Mio. EUR			
Gebühr	2,44	5,77	2,33	
Abgabe	1,22	1,85	0,47	
Gesamt	3,67	7,62	2,80	
	Gebührenhaushalt – Über-/Unterdeckung in %			
Zehnjahreszeitraum 2004 bis 2013	+ 28,8	+ 13,8	– 11,7	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von September bis November 2014 die Restmüllentsorgung in der Stadt Krems, der Landeshauptstadt St. Pölten und der Stadtgemeinde Stockerau. Ziel der Gebarungüberprüfung war ein Vergleich der unterschiedlichen Abfallentsorgungssysteme hinsichtlich der Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Ziele, der damit verbundenen Kosten und deren Auswirkungen auf die Gebühren.



Überprüfter Zeitraum waren die Jahre 2008 bis 2014. Bei Bedarf wurden auch weiter zurückliegende Jahre einbezogen.

(2) Gegenstand der Überprüfung war die Entsorgung von gemischten Siedlungsabfällen, das sind Rest- und Sperrmüll aus Haushalten und hausmüllähnliche Abfälle aus dem gewerblichen Bereich. Zur besseren Lesbarkeit wird in der Folge dafür der Begriff Restmüll verwendet. Der Begriff Sperrmüll wird verwendet, wenn sich der RH ausschließlich auf Sperrmüll bezieht.

Die Entsorgung umfasst Maßnahmen zu Sammlung, Transport, Verwertung und Beseitigung von Restmüll. Ausgenommen von der Überprüfung waren somit Altstoffe (Altglas, Altmetalle, Verpackungsabfälle, etc.), biogene Abfälle, gefährliche Abfälle und Problemstoffe, Elektroaltgeräte sowie Bauschutt. Die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren war ebenfalls nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(3) Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stadt Krems im Jänner, die Landeshauptstadt St. Pölten im Februar und die Stadtgemeinde Stockerau im März 2016 Stellung. Die Abfallbehandlung und –verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH verzichtete auf eine Stellungnahme.

Der RH verzichtete auf Gegenäußerungen.

(4) Zur leichteren Lesbarkeit werden die Begriffe Landeshauptstadt, Stadt sowie Stadtgemeinde einheitlich als Stadt bzw. Städte bezeichnet.

Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben

Rechtliche
Grundlagen

- 2 (1) Die rechtliche Grundlage der Abfallwirtschaft der Städte Krems, St. Pölten und Stockerau war – auf der Basis der Vorschriften der EU² und des Bundes³ – das NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 (NÖ AWG 1992)⁴.

Das NÖ AWG 1992 regelte u.a. die Abfuhr der nicht gefährlichen Siedlungsabfälle sowie die Grundlagen für die Berechnung und Einhebung der Abfallwirtschaftsgebühr und der Abfallwirtschaftsabgabe. Die Grundstückseigentümer mussten nicht gefährliche Siedlungsab-

² Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)

³ Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 102/2002 i.d.g.F.; Bundesabfallwirtschaftsplan

⁴ LGBl. 8240–6

Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben

fälle durch Einrichtungen der Gemeinde (oder deren sich die Gemeinde bedient) erfassen und behandeln lassen. Die Gemeinde hatte für die Einrichtung und den Betrieb einer Müllabfuhr zu sorgen sowie Müllbehälter beizustellen und instandzuhalten.

Die Gemeinden regelten in ihrer jeweiligen Abfallwirtschaftsverordnung u.a. die Abfuhrplanung und die Erfassung des Sperrmülls.

Tabelle 1: Aufgabenerfüllung in den Städten			
Aufgabe	Krems	St. Pölten	Stockerau
Sammlung	Stadt/extern	Stadt	Stadt
Transport	extern	Stadt	Stadt
Verwertung	extern	Stadt ¹	extern
Beseitigung	extern	Stadt	extern

¹ Unternehmen im Mehrheitseigentum der Stadt: „Am Ziegelofen“ GmbH

Quellen: Städte; RH

Während Krems mit Ausnahme von Teilen der Sammlung alle weiteren Schritte in der Entsorgungskette an externe Unternehmen vergeben hatte, erledigte St. Pölten sämtliche Aufgaben mit eigenen Personal- und Sachressourcen. In Stockerau hingegen waren die Aufgaben geteilt, die Stadt nahm Sammlung und Transport selbst vor, Verwertung und Beseitigung waren an Externe ausgelagert.

Zielvorgaben

3.1 (1) Das NÖ AWG 1992 schrieb die Erstellung des Abfallwirtschaftsplans in einem Intervall von maximal fünf Jahren durch die Landesregierung vor. Für den überprüften Zeitraum 2008 bis 2014 waren die Ziele des NÖ Abfallwirtschaftsplans 2004 und des NÖ Abfallwirtschaftsplans Planungsperiode 2010 bis 2015 (NAWP) maßgeblich. Als allgemeine Ziele sowie Ziele im Bereich Rest- und Sperrmüll waren u.a. formuliert:

- Abfallvermeidung und Ressourcenschonung
- Nutzung der stofflichen und energetischen Potenziale von Abfällen
- wirkungsvolle kommunale Abfallbewirtschaftung
- Stabilisierung/Reduzierung des kommunalen Rest- und Sperrmüllaufkommens



– Optimierung der Sammelsysteme.

(2) Die Mindeststandards des Vereins der Niederösterreichischen Umweltverbände⁵ sahen u.a. vor, dass die Restmüllentsorgung von privaten Haushalten mit einem Entleerungsvolumen von mindestens 1.560 Litern pro Jahr und mit mindestens 13 Entleerungen jährlich erfolgen sollte. Für Sperrmüll war vorgesehen, dass er regelmäßig und kostenfrei im Altstoffsammelzentrum abgegeben werden kann und einmal pro Jahr auf Anmeldung/Anforderung abgeholt wird. Die Mindeststandards waren zwar nicht verbindlich, können aber nach Ansicht des RH wegen ihrer Verbreitung und Akzeptanz⁶ bei den meisten niederösterreichischen Gemeinden und Gemeindeverbänden als Benchmark herangezogen werden.

(3) Die Betrachtung der in den überprüften Städten vorhandenen Systeme der Rest- und Sperrmüllentsorgung auf der Basis der im NAWP vorgegebenen Ziele sowie der Standards des Vereins der Niederösterreichischen Umweltverbände zeigte folgendes Bild:

Tabelle 2: Ziele und Standards im Überblick				
Ziel/Standard	Krems	St. Pölten	Stockerau	siehe TZ
Stabilisierung Restmüllaufkommen	ja	ja	ja	TZ 4
Stabilisierung Sperrmüllaufkommen	ja	nein	nein	TZ 4
13 Entleerungen mit mindestens 1.560 l/a	ja	ja	ja	TZ 6
Sperrmüll kostenfrei im Altstoffsammelzentrum	ja	ja	ja	TZ 6
Sperrmüll Abholung einmal pro Jahr	ja	ja	teilweise	TZ 6

Quellen: NAWP; RH

3.2 Der RH wies darauf hin, dass – mit Ausnahme der Stabilisierung des Sperrmüllaufkommens in St. Pölten und Stockerau – in den überprüften Städten die in den strategischen Planungen vorgegebenen Ziele erreicht und die angestrebten, einheitlichen Standards im Wesentlichen eingehalten wurden.

⁵ Der Verein der Niederösterreichischen Umweltverbände ist eine Plattform zur Zusammenarbeit der NÖ Umweltverbände, Städte, Statutarstädte und dem Land Niederösterreich auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft. Von den 573 niederösterreichischen Gemeinden sind 558 Mitglied eines NÖ Umweltverbandes und somit in dieser Dachorganisation vertreten. Von den überprüften Stellen waren Krems und St. Pölten Mitglieder.

⁶ Von 573 niederösterreichischen Gemeinden waren 558 Gemeinden Mitglied dieses Vereins.

Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben

Abfallmengen **4.1** (1) In den überprüften Städten fielen folgende Mengen an Rest- und Sperrmüll an:

Tabelle 3: Rest- und Sperrmüllmengen									
in t	Restmüll			Sperrmüll			Abfall gesamt		
	2008	2013	Änderung in %	2008	2013	Änderung in %	2008	2013	Änderung in %
Krems	3.619	3.602	- 0,48	702	698	- 0,47	13.709	13.270	- 3,20
St. Pölten	11.175	11.449	2,46	2.475	2.662	7,55	33.995	33.211	- 2,30
Stockerau	2.959	2.454	- 17,05	1.022	1.560	52,62	14.216	14.367	1,06

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH

Nur in Krems gingen sowohl die Mengen an Rest- und Sperrmüll als auch das gesamte Abfallaufkommen zurück. St. Pölten wies zwar einen Rückgang bei der gesamten Abfallmenge auf, die Mengen an Rest- und Sperrmüll stiegen jedoch. Stockerau zeigte als einzige überprüfte Stadt ein steigendes Aufkommen bei den gesamten Abfällen (inkl. Altstoffe etc.). Während die Menge an Restmüll deutlich zurückging, war die Steigerung bei Sperrmüll sehr hoch.

(2) Berichtigt um die Bevölkerungsentwicklung (auf kg pro Kopf gerechnet), stellte sich die Entwicklung der spezifischen Mengen wie folgt dar:

Tabelle 4: Entwicklung der Pro-Kopf-Mengen (Rest- und Sperrmüll)						
in kg/Kopf	Restmüll			Sperrmüll		
	2008	2013	Änderung in %	2008	2013	Änderung in %
Krems	152,63	149,40	- 2,12	29,59	28,97	- 2,10
St. Pölten	227,50	218,80	- 3,82	50,40	50,90	0,99
Stockerau	165,90	131,02	- 21,03	57,30	83,26	45,31
NÖ gesamt	134,60	145,00	7,73	43,90	45,00	2,51

Quellen: NÖ Abfallwirtschaftsberichte; Städte; RH

Im Gegensatz zur Entwicklung im gesamten Land Niederösterreich wiesen die überprüften Städte rückläufige spezifische Mengen an Restmüll auf. Während Krems auch beim Sperrmüll eine Verringerung zeigte und der Anstieg der Sperrmüllmenge in St. Pölten⁷ unter dem Landeschnitt lag, war die Erhöhung des Sperrmüllaufkommens in Stockerau beachtlich. Dies war einerseits in den Hochwasserereignissen 2010/2011

⁷ In der MBA wird der Sperrmüll nach Anlieferung noch weiter sortiert (zur Gewinnung von Altstoffen).

begründet. Andererseits wurde laut Auskunft der Stadt Stockerau auch Sperrmüll von Bewohnern der umliegenden Gemeinden zu den Sammelstellen der Stadt verbracht; dies wurde jedoch nicht kontrolliert.

- 4.2 Nach Ansicht des RH war eine sinkende spezifische Restmüllmenge sowohl ein Indikator für eine Verbesserung der Müllvermeidung als auch für eine höhere Qualität der Mülltrennung. Er wies darauf hin, dass das vom NAWP vorgegebene Ziel der Stabilisierung/Reduzierung des kommunalen Rest- und Sperrmüllaufkommens bei den spezifischen Mengen hinsichtlich des Restmülls entgegen dem Trend in Niederösterreich von allen überprüften Städten erreicht wurde. Bei Sperrmüll verfehlte jedoch Stockerau dieses Ziel klar, während in St. Pölten die Sperrmüllmengen 2013 nur knapp über den Werten von 2008 lagen. Nur Krems konnte beim Sperrmüll das Reduktionsziel erreichen.

Der RH empfahl der Stadt Stockerau, die Ursachen für den starken Anstieg beim Sperrmüllaufkommen zu ergründen und bei Bedarf Berechtigungskarten auszufolgen, um die Anlieferungen von Sperrmüll auf die Einwohner der Stadt einzugrenzen und somit auch die für die Entsorgung anfallenden Kosten zu verringern.

- 4.3 *Die Stadt Stockerau wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass, wie vom RH bereits festgestellt, im Prüfzeitraum eine Hochwasserperiode gewesen sei, die erhebliche Auswirkungen auf das Sperrmüllaufkommen gehabt habe. Um künftig das Sperrmüllaufkommen zu reduzieren, sei die Annahme von geschlossenen Müllsäcken auf den Sammelplätzen verboten worden; dadurch habe sich bereits die Menge an Sperrmüll reduziert.*

Verträge mit Dritten

- 5.1 In den überprüften Städten bestanden unterschiedliche vertragliche Vereinbarungen mit Dritten zur Sammlung bzw. Verwertung von Rest- und Sperrmüll. Die maßgebenden Vertragsbestimmungen werden in der Folge dargestellt:

Tabelle 5: Verträge mit Dritten zur Sammlung bzw. Verwertung von Rest- und Sperrmüll

	Krems		St. Pölten		Stockerau	
	Sammlung	Verwertung	Sammlung	Verwertung	Sammlung	Verwertung
Auflösung	jährlich	nein	–	3 ¹ bzw. 6 ² Monate	–	jährlich
Preis Anpassung	ja	nein	–	ja	–	ja
Laufzeit	1 Jahr	14 Jahre	–	befristet/ unbefristet	–	unbefristet
Ausstiegsklausel	nein	nein	–	ja	–	ja

¹ private Entsorger

² interkommunale Zusammenarbeit

Quellen: Städte; RH

Krems

Krems hatte Anfang 2014 Teile der Restmüllsammmlung an ein privates Unternehmen vergeben. Die Vergabe erfolgte auf ein Jahr.

Für die Verwertung bestand ein Vertrag mit der NÖ BAWU – Niederösterreichische Beteiligungsgesellschaft für Abfallwirtschaft und Umweltschutz Ges.m.b.H. (BAWU)⁸ mit einer Laufzeit von 2004 bis 2018. Eine Ausstiegsmöglichkeit war vertraglich nicht vorgesehen. Der Entsorgungspreis war indexiert und stieg um 22,6 % von 126,16 EUR/t im Jahr 2004 auf 162,91 EUR/t im Jahr 2014.

St. Pölten

An der „Am Ziegelofen“ GmbH waren zu 71 % die Stadt St. Pölten, zu 26 % der Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz im Bezirk Lilienfeld und zu 3 % die BAWU beteiligt. Die Gesellschaft war Eigentümerin einer mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage (im Folgenden: MBA) mit Standort St. Pölten. Sie übernahm neben der Entsorgung des in St. Pölten anfallenden Rest- und Sperrmülls seit Anfang 2010 aufgrund einer vertraglichen Bindung auch von einem Unternehmen 3.360 t/a Restmüll aus nahe gelegenen Gemeinden. Im Gegenzug übergab die „Am Ziegelofen“ GmbH diesem Unternehmen die thermische Fraktion aus der MBA zur Verwertung. Der Vertrag mit dem Unternehmen war erstmals per Ende 2011 unter Einhaltung einer Dreimonatsfrist kündbar. Er wurde bis Ende 2014 verlängert sowie preislich angepasst.

⁸ Die BAWU ist ein Zusammenschluss der überwiegenden Anzahl der NÖ Abfall-/Umweltverbände und Gemeinden zur Restmüllentsorgung.



Zudem bestand zwischen der „Am Ziegelofen“ GmbH und der Magistratsabteilung 48 der Stadt Wien eine interkommunale Zusammenarbeit. Die Stadt Wien übernahm aufbereitete, brennbare Abfälle von der MBA, diese wiederum übernahm nicht brennbare Abfälle zur Entsorgung. Der Vertrag begann mit Juli 2011 zu laufen und endet frühestens Ende 2020. Sollten sich entsorgungsspezifische Abgaben ändern, aufgehoben oder neu eingeführt werden bzw. die gesetzlichen Bestimmungen der Abfallbehandlung ändern, ist der Kostenbeitrag anzupassen. Die Anpassungen legte ein von den Vertragspartnern paritätisch beschickter Lenkungsausschuss fest. Auch die Art der Abrechnung und die Höhe der Kostenbeiträge fiel in den Kompetenzbereich des Lenkungsausschusses.

Stockerau

Stockerau gründete 2001 mit 16 Gemeinden die „Arbeitsgemeinschaft für Abfallentsorgung“, um die Entsorgung des Restmülls einheitlich zu vergeben. Den Zuschlag im Vergabeverfahren erhielt eine private Bietergemeinschaft. In der Folge schloss jedes Mitglied der Arbeitsgemeinschaft gesondert einen Vertrag mit den Entsorgern. Diese Verträge konnten unabhängig voneinander aufgelöst werden und waren auf unbestimmte Zeit geschlossen; der Entsorgungspreis war wertgesichert. Sie konnten erstmals unter Einhaltung einer einjährigen Kündigungsfrist (zum Quartalsende) per 31. Dezember 2013 gekündigt werden. Stockerau verhandelte den Vertrag 2012 nach. Der Entsorgungspreis wurde um rd. 19 EUR/t Rest- und Sperrmüll auf 130,50 EUR/t (rd. 15 %) herabgesetzt und die Stadt gab einen Kündigungsverzicht bis zum 31. Dezember 2015 ab. Die Indexierung wurde ausgesetzt.

- 5.2 Die Verträge der Städte St. Pölten und Stockerau enthielten im Gegensatz zu denen der Stadt Krems Klauseln zur Preisanpassung und für allfällige Ausstiege. Nach Ansicht des RH wirkten sich die fehlenden Kündigungs- und Anpassungsmöglichkeiten im Vertrag der Stadt Krems negativ auf die Höhe der Entsorgungskosten aus. Die fehlende Möglichkeit einer Anpassung der Verträge an die tatsächlichen Marktgegebenheiten verbunden mit einer Indexierung beurteilte der RH kritisch, weil dies zwangsläufig zu einer steten Erhöhung der Entsorgungspreise, unabhängig von den tatsächlichen Marktgegebenheiten, führte. Der Entsorgungspreis stieg in Krems von 126,16 EUR/t im Jahr 2004 um 22,6 % auf 162,91 EUR/t im Jahr 2014. Stockerau verhandelte den Vertrag 2012 nach und der Entsorgungspreis wurde um rd. 19 EUR/t auf 130,50 EUR/t (rd. 15 %) herabgesetzt sowie die Indexierung ausgesetzt.

Der RH sah sehr wohl die Notwendigkeit, dass Gemeinden in Verträgen, die vom Vertragspartner erhebliche Investitionen (z.B. in Behandlungsanlagen oder Umladestationen) verlangen, einen Kündigungsverzicht für eine angemessene Zeit abgeben, um die Wirtschaftlichkeit der Investition sicherzustellen. Dies sollte sich jedoch in einem für beide Vertragspartner gleichermaßen akzeptablen Zeitrahmen bewegen. Der Vertrag der Stadt Krems enthielt für 14 Jahre weder eine Kündigungsnach noch eine Anpassungsmöglichkeit und war in wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig für die Stadt, weil mittlerweile die Entsorgungspreise erheblich gesunken sind. Andererseits zeigten die vertraglichen Gestaltungen der Städte St. Pölten und Stockerau, dass selbst in langfristigen Verträgen Regelungen möglich waren, die es erlaubten, den geänderten Bedingungen am Markt im Interesse aller Vertragspartner Rechnung zu tragen. Der RH empfahl der Stadt Krems, in Hinkunft bei Vertragsabschlüssen besonderes Augenmerk auf Kündigungs- und Ausstiegsklauseln sowie auf marktkonforme Anpassungsmechanismen zu legen.

- 5.3** *Die Stadt Krems teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH, in Hinkunft bei Vertragsabschlüssen besonderes Augenmerk auf Kündigungs- und Ausstiegsklauseln sowie auf marktkonforme Anpassungsmechanismen zu legen, mit Sicherheit beachtet werden würde. Allerdings wies sie ergänzend darauf hin, dass zur Zeit des Abschlusses des Vertrags mit der BAWU keine allzu großen Kapazitäten für die thermische Abfallverwertung auf dem Markt waren. Der damalige Preis der BAWU sei im Übrigen ein sehr günstiger Marktpreis gewesen.*

Sammlung von Rest- und Sperrmüll

Systemdarstellung

- 6.1** (1) Nach dem NÖ AWG 1992⁹ haben die Gemeinden für die Einrichtung und den Betrieb einer Müllabfuhr zu sorgen. Die Gemeinde hat Müllbehälter beizustellen und instandzuhalten (siehe TZ 2). Abfall kann nach dem Hol- oder Bringsystem erfasst werden, wobei das Bringsystem nur für jene Abfallarten vorgesehen werden darf, die einer Verwertung zugeführt werden.

Die Erfassung von Sperrmüll sollte im Bringsystem und zusätzlich einmal pro Jahr durch Abholung gegen vorherige Anmeldung durchgeführt werden.

⁹ §§ 11 und 12 NÖ AWG 1992



(2) Alle überprüften Städte führten die Sammlung von Rest- und Sperrmüll zumindest teilweise in eigener Verantwortung, mit eigenem Personal und eigenem Fuhrpark durch. Die Stadt Krens hatte im Unterschied zu den beiden anderen Städten die Abfallsammlung für etwa 20 % des Stadtgebietes an ein externes Unternehmen vergeben (siehe TZ 5).

Krens

(3) In der Stadt Krens war die Restmüllsamm lung auf ein externes Unternehmen und die Stadt selbst aufgeteilt. Die Vergabe erfolgte auf ein Jahr.

Die Haushalte konnten zwischen Behältern mit unterschiedlichen Volumina und zwischen 13, 26 oder 52 Abholungen pro Jahr wählen und bei kurzfristigem Mehranfall von Restmüll (z.B. Wohnungsauflösung) ausnahmsweise Müllsäcke kaufen. Sollte dies zu häufig vorkommen, empfahl die Stadt den Betroffenen eine Änderung des Tonnenvolumens oder der Abholhäufigkeit. Die Größe der Gebinde und die Anzahl der Abholungen hatte direkte Auswirkungen auf die Höhe der individuellen Abfallwirtschaftsgebühr.

Der Sperrmüll wurde einmal pro Jahr und Haushalt von Fahrzeugen der Stadt abgeholt. Die Einwohner konnten Sperrmüll auch jederzeit selbst zum Abfallsammelzentrum bringen.

Die Sammelfahrzeuge der Stadt und des beauftragten Unternehmens transportierten den gesammelten Rest- und Sperrmüll direkt zu einer Umladestation¹⁰. Dort wurde dieser verwogen, auf Presscontainer der BAWU verladen und mit der Bahn zu einer Müllverbrennungsanlage¹¹ transportiert. Die Verantwortung für den Abfall endete für die Stadt mit der Übergabe an die BAWU.

St. Pölten

(4) St. Pölten führte die Rest- und Sperrmüllsamm lung ausschließlich mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen durch. Die Sammelfahrzeuge transportierten die gesammelten Mengen direkt zur MBA der „Am Ziegelofen“ GmbH.

¹⁰ GesR Umladestation Krens; Gesellschafter: Stadt Krens, Gemeindeverband für Abgabeneinhebung und Umweltschutz im Bezirk Krens, Fa. Brantner

¹¹ Thermische Abfallverwertungsanlage Zwentendorf/Dürnrohr der EVN Abfallverwertung Niederösterreich GmbH

Sammlung von Rest- und Sperrmüll

Die Haushalte konnten zwischen Behältern mit unterschiedlichen Volumina und zwischen 26 oder 52 Abholungen pro Jahr wählen. Bei kurzfristig erhöhten Abfallmengen konnten Müllsäcke gekauft werden. Die Größe der Gebinde und die Anzahl der Abholungen hatte direkte Auswirkungen auf die Höhe der individuellen Abfallwirtschaftsgebühr.

Der Sperrmüll wurde einmal pro Jahr und Haushalt nach Terminvereinbarung abgeholt, konnte aber auch jederzeit zu einem der vier Abfallsammelzentren gebracht werden.

Stockerau

(5) Stockerau führte die Sammlung des Restmülls mit eigenem Personal und Fuhrpark (auch für die Marktgemeinde Spillern und die Gemeinde Leitzersdorf) durch. In Stockerau erfolgten 26 Abfahrten im Jahr, den Bürgern wurden Behältnisse mit unterschiedlichen Volumina zur Verfügung gestellt. Die Größe der Gebinde hatte direkte Auswirkungen auf die Höhe der individuellen Abfallwirtschaftsgebühr.

Sperrmüll konnte im Altstoffsammelzentrum jederzeit abgegeben werden. Obwohl in der Abfallwirtschaftsverordnung der Stadt Stockerau vorgesehen, erfolgte in den Jahren 2013 und 2014 keine Abholung von Sperrmüll durch die Gemeinde. Bei Anfall größerer Mengen mussten private Unternehmen mit dem Transport beauftragt werden.

Der gesammelte Rest- und Sperrmüll wurde direkt zu einer privaten Sortieranlage in Hagenbrunn verbracht. Die Verantwortung für den übergebenen Abfall endete für die Stadt mit der Übergabe an den privaten Betreiber dieser Anlage. Stockerau verfügte über keine eigene Umladestation bzw. Übergabestelle und war daher bei allfälligen Fremdvergaben auf einen engen Kreis an Bietern angewiesen, die über derartige Baulichkeiten verfügen und damit einen maßgeblichen Einfluss auf die Preise haben.

- 6.2** (1) Der RH merkte an, dass beim Restmüll im Zeitraum 2008 bis 2014 in den überprüften Städten auch die angebotenen Minimalvarianten (hinsichtlich Volumen und Anzahl der Abholungen) die in den Standards¹² vorgegebenen Soll-Werte erfüllten.

Die Sperrmüllsammlung entsprach in Krems und St. Pölten den gesetzlichen Vorgaben. Obwohl die Abfallwirtschaftsverordnung der Stadt Stockerau diesen Erfordernissen formal ebenfalls Rechnung trug, war

¹² Standards des Vereins der Niederösterreichischen Umweltverbände



sie in der Praxis in den Jahren 2013 und 2014 nicht eingehalten worden. Der RH empfahl der Stadt Stockerau, in Hinkunft zumindest einmal jährlich eine Abholung des Sperrmülls den Haushalten anzubieten oder die Abfallwirtschaftsverordnung entsprechend anzupassen.

(2) Nach den Bestimmungen des NÖ AWG 1992 hatte die Gemeinde nur Müllbehälter beizustellen und instandzuhalten. Diese gesetzliche Vorgabe war in allen überprüften Städten erfüllt. Nach Ansicht des RH sollte jedoch bei Gemeinden für die Sammlung von Abfällen ein Mindestmaß an Infrastruktur vorhanden sein, auch wenn die Abfallsammlung selbst an Dritte vergeben wurde. Während die Städte Krens und St. Pölten entweder im Wege der Mitgliedschaft bei einer Gesellschaft (in Krens die BAWU) oder durch eigene Anlagen (in St. Pölten die „Am Ziegelofen“ GmbH) über Umladestationen bzw. Übergabestellen verfügten, war dies in Stockerau nicht der Fall. Dadurch bestand nach Ansicht des RH – trotz der jährlichen Kündigungsmöglichkeit des Vertrags – eine über den Entsorgungsvertrag hinausgehende Bindung der Stadt Stockerau an den Vertragspartner.

Der RH empfahl der Stadt Stockerau die Errichtung einer Umladestation, um in Hinkunft bei einer Fremdvergabe der Abfallbehandlung aus einem größeren Kreis an Bietern wählen zu können und über einen definierten Schnittpunkt zwischen Abfallsammlung und Abfallbehandlung zu verfügen.

6.3 *Die Stadt Stockerau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits im Jahre 2015 eine Abholung des Sperrmülls von den Haushalten durchgeführt worden sei und in Zukunft einmal jährlich angeboten würde. Über eine mögliche Errichtung einer Umladestation seien bereits Gespräche geführt worden. Sollte sich ein geeigneter Standort finden, würden die Kosten ermittelt und danach entschieden, ob eine Umsetzung möglich erscheine.*

Kosten der Restmüllsammlung

7.1 (1) Die unterschiedlichen Sammelsysteme für Restmüll in den überprüften Städten führten auch zu unterschiedlichen Kosten. Die jeweiligen Preise pro Tonne für die Restmüllsammlung stellten sich im Überprüfungszeitraum folgendermaßen dar:

Sammlung von Rest- und Sperrmüll

Tabelle 6: Kosten der Abfallsammlung							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Steigerung
	in EUR/t ¹						in %
Krems	91,53	92,25	91,32	99,24	100,82	100,88	10,21
St. Pölten	95,66	91,60	91,23	101,47	102,36	103,14	7,82
Stockerau	77,43	88,67	95,69	90,26	103,45	103,14	33,20

¹ Um eine Vergleichbarkeit der einzelnen Sammelsysteme zu ermöglichen, wurden die Kosten der Restmüllsammlung wertgesichert mittels Verbraucherpreisindex 2005 errechnet.

Quellen: Städte; RH

Die errechneten Preise pro Tonne erhöhten sich im Betrachtungszeitraum in Krems um 10,21 %, in St. Pölten um 7,82 % und in Stockerau um 33,20 %. Diese waren zuletzt im Jahr 2013 in den überprüften Städten bei unterschiedlichen Pro-Kopf-Mengen¹³ annähernd gleich hoch. Der Anstieg bei den spezifischen Kosten in Stockerau war durch den Rückgang der Abfallmenge bedingt.

Krems

(2) Krems begann im Jahr 2010 mit einer eingehenden Untersuchung der Restmüllsammlung mit der Vorgabe, durch Effizienzsteigerung u.a. die Kosten für die Stadt zu senken.¹⁴ Nach erfolgter Ausschreibung lagerte Krems die Restmüllsammlung in bestimmten Stadtteilen¹⁵ vorerst für das Jahr 2014 an ein externes Unternehmen aus. Während bei stadteigenem Transport die Personal- und Fahrzeugkosten mit 71.317,00 EUR pro Jahr errechnet wurden, betrug der letztlich erzielte Angebotspreis 58.839,69 EUR pro Jahr und ergab somit für das definierte Leistungsvolumen¹⁶ eine jährliche Einsparung in der Höhe von rd. 17,5 %. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante die Stadt, diese Vorgangsweise auch auf weitere Stadtteile auszudehnen.

¹³ Pro-Kopf-Mengen 2013: Krems 149,40 kg, St. Pölten 218,80 kg und Stockerau 131,02 kg

¹⁴ Langfristig ergeben sich die größten Kostenvorteile durch Wegfall der Anschaffungs- und Erhaltungskosten eines Müllfahrzeuges und die dadurch freiwerdenden Personalressourcen.

¹⁵ Gneixendorf, Egelsee-Scheibenhof, Stein und Krems Süd, in Summe rd. 20 % des Stadtgebietes

¹⁶ zum Zeitpunkt der Ausschreibung, da laufende Änderungen durch An- und Abmeldungen von Tonnen bzw. deren Volumen



St. Pölten und Stockerau

In St. Pölten und Stockerau waren die Kosten der Sammlung zwar bekannt, es lagen aber keine aktuellen Vergleiche mit externen Anbietern vor. Weiters beinhaltete in St. Pölten der Preis pro Tonne bei den Personalkosten sowohl Reservepersonal als auch nicht herausrechenbare Winterdienstleistungen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass die in Krems erzielte Ersparnis von rd. 17,5 % bei Leistung durch einen Dritten näherungsweise als Benchmark für diesbezügliche Überlegungen in den beiden anderen überprüften Städten herangezogen werden kann. Er machte jedoch darauf aufmerksam, dass die möglichen Kostenvorteile bei der Vergabe der Restmüllsammmlung an externe Unternehmen vor allem von der Siedlungsstruktur, den vorhandenen Fahrzeug- und Personalressourcen sowie weiteren Parametern¹⁷ abhängig waren.

Um Einsparungen bei der Restmüllsammmlung lukrieren zu können, empfahl der RH den Städten St. Pölten und Stockerau, in wiederkehrenden Abständen die Kosten der Eigenleistung jenen von Drittanbietern gegenüberzustellen, zumal bei diesen gewöhnlich durch die größere Fahrzeug- und Personalreserve eine ordnungsgemäße und flexible Leistungserbringung gewährleistet ist. Derartige Kalkulationen sollten jedenfalls vor anstehenden Ersatzinvestitionen oder Änderungen im Personalstand durchgeführt werden.

- 7.3 *Laut der Stellungnahme der Stadt Stockerau würde bei jeder Ersatzbeschaffung eine Folgekostenrechnung durchgeführt. Das eingesetzte Personal würde nicht nur für die Restmüllsammmlung herangezogen, sondern auch bei der Bio-, Papier- und Kartonsammmlung eingesetzt und auch für den Winterdienst verwendet. Daher sei eine Gegenüberstellung mit Drittanbietern schwer durchführbar.*
- 7.4 Der RH wies darauf hin, dass die Empfehlung nicht nur die Sammlung von Restmüll umfasste, sondern auf die Kosten der gesamten Eigenleistung bezogen war. Dies setzt naturgemäß das Vorliegen einer Kostenleistungs-Rechnung voraus, deren Ergebnis dann den Angeboten Dritter gegenübergestellt werden kann.

¹⁷ u.a. Anzahl, Alter und Ausstattung der Müllsammelfahrzeuge, dienstrechtlicher Status der Bediensteten

Behandlung von Rest- und Sperrmüll

Systemdarstellung

8.1 (1) Die Entsorgungssysteme in den überprüften Städten waren unterschiedlich organisiert. Krems war seit 1996 Gesellschafterin in der BAWU, der 20 weitere Gemeinden und Gemeindeverbände (ca. 86,5 % der niederösterreichischen Bevölkerung) in Niederösterreich angehörten. Die Abfälle wurden zur thermischen Verwertung in eine Anlage mit Rostfeuerung in Dürnrohr verbracht.

St. Pölten betrieb eine Deponie und seit 2004 über die „Am Ziegelofen“ GmbH eine eigene MBA.

Stockerau hatte die Behandlung an eine Bietergemeinschaft von privaten Entsorgern vergeben, Gegenstand der Ausschreibung und der Vergabe war die Verwertung in einer MBA und die nachfolgende Deponierung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte die Stadt Stockerau keine Angaben machen, in welchen Anlagen die übernommenen Mengen tatsächlich behandelt wurden.

Tabelle 7: Darstellung der Entsorgungssysteme; Eigen- und Fremdleistung

	Krems	St. Pölten	Stockerau
Verwertung	extern	Stadt	extern
Beseitigung	extern	Stadt	extern

Quellen: Städte; RH

(2) Die in den überprüften Städten gewählten Entsorgungssysteme entsprachen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung dem Stand der Technik. Dies war durch die Anlagengenehmigungsbescheide bzw. durch Überprüfungen der Behörden dokumentiert. Die Entsorgung war sowohl hinsichtlich der stofflichen Qualität als auch der anfallenden Mengen entweder durch die vorhandenen Anlagenkapazitäten (in St. Pölten) oder die vertraglichen Vereinbarungen (in Krems und Stockerau) sichergestellt.

(3) Die Systementscheidungen waren zu einem Zeitpunkt (Jahrtausendwechsel) gefällt worden, an dem die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Vorgaben (Kapazitäten) wesentlich von jenen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung abwichen. So konnte 1996 Restmüll noch unbehandelt deponiert werden, allerdings war schon absehbar, dass



ab 1. Jänner 2004 die Kriterien der Deponieverordnung¹⁸ eingehalten werden mussten. Zudem bestand 1996 noch ein dramatischer Engpass an Verbrennungsanlagen. Die landesweite Entwicklung der Anlagenkapazitäten im Verhältnis zur Steigerung der Mengen bei Rest- und Sperrmüll ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich. Die Zeitreihe beginnt 2003, dem ungefähren Zeitpunkt der Investitionsentscheidungen bzw. der Entscheidungen, mit welcher Art der Abfallbehandlung die Bestimmungen der Deponieverordnung in Zukunft eingehalten werden sollten:

Tabelle 8: Mengen und Kapazitäten 2003 bis 2013; Niederösterreich

Mengen und Kapazitäten ¹	2003	2005	2008	2011	2013
	in t				
Rest- und Sperrmüll	265.057	277.349	284.039	300.253	308.006
Kapazität Verbrennung	300.000	300.000	300.000	655.000	674.275
Kapazität MBA	64.000	66.000	118.000	86.000	86.000
Kapazität mechanische Behandlung	97.000	97.000	72.000	72.000	52.000
Summe Behandlungskapazitäten	461.000	463.000	490.000	813.000	812.275

¹ inkl. Abfälle aus Gewerbe

Quellen: NÖ Abfallwirtschaftsberichte; Städte; RH

Während die Mengen an Rest- und Sperrmüll um rd. 16 % stiegen, erhöhten sich die Behandlungskapazitäten insgesamt im selben Zeitraum um rd. 76 %. Dies hatte deutlich positive Auswirkungen auf die für die Abfallbehandlung erzielbaren Preise (siehe TZ 13).

8.2 Der RH wies darauf hin, dass in den überprüften Städten im Bereich Rest- und Sperrmüll entsprechende Entsorgungskapazitäten sichergestellt waren und die jeweils gewählten Systeme rechtlich und technisch dem aktuellen Stand entsprachen. Er wies weiters darauf hin, dass sich die (in Niederösterreich) gestiegenen Behandlungskapazitäten (im Jahr 2013 Behandlungskapazitäten von 812.275 t/a bei einem Aufkommen von 308.006 t/a an Rest- und Sperrmüll) in sinkenden Preisen für die Müllverbrennung niederschlugen. Die überprüften Städte konnten von dieser Entwicklung in unterschiedlichem Ausmaß bzw. aufgrund langfristiger vertraglicher Bindungen nicht profitieren (siehe TZ 5).

¹⁸ BGBl. II Nr. 164/1996

Behandlung von Rest- und Sperrmüll

Abfallbehandlung
Krems

- 9.1** Der Restmüll von Krems wurde ab der Umladestation mit der Bahn zur Verbrennungsanlage transportiert. Die Verantwortung der Stadt für die Entsorgung endete mit der Übergabe an der Umladestation. Der Transport, die Verbrennung und die Beseitigung der dabei anfallenden Reststoffe waren im Entsorgungspreis enthalten.
- 9.2** Der RH hielt fest, dass durch die Vergabe der Behandlung an externe Dienstleister die Stadt von der Leistungserbringung und den damit verbundenen technischen und auch finanziellen Risiken, die mit dem Betrieb einer Abfallbehandlungsanlage verbunden sind, befreit war. Die daraus resultierenden Gesamtkosten waren auf lange Zeit planbar. Da jedoch die BAWU ihrerseits nur für den Transport verantwortlich war und die Behandlung selbst langfristig an Dritte vergeben hatte (siehe TZ 5, 6), bestand keine Möglichkeit, auf die jeweilige Kostenentwicklung zu reagieren. Durch die langfristigen Verträge waren auch allfällige Nachverhandlungen zur Anpassung der Preise an geänderte Marktsituationen ausgeschlossen und jedenfalls nicht mehr im Einflussbereich der Stadt Krems. Dies hatte über die Kosten der Abfallbehandlung direkte Auswirkungen auf die Höhe der Abfallwirtschaftsgebühr, damit auf die Abfallwirtschaftsabgabe und daher auf die Gebührenbelastung für die Haushalte. Der RH verwies auf seine Empfehlung zur künftigen Vertragsgestaltung in TZ 5.

Abfallbehandlung
St. Pölten

- 10.1** (1) St. Pölten war zu 71 % Gesellschafterin der „Am Ziegelofen“ GmbH¹⁹ und Eigentümerin der Deponie „Am Ziegelofen“. Der Standort diente auch als regionale Übernahmestelle für Abfälle. Der Betrieb der MBA, der Deponie und der regionalen Übernahmestelle erfolgte durch Mitarbeiter der Stadt²⁰ und der Gesellschaft.

(2) Die MBA wies eine Kapazität von 42.000 t/a auf. Die heizwertreichen Fraktionen wurden thermisch verwertet. Im Gesellschaftsvertrag aus dem Jahr 2002 hatten sich die damaligen Gesellschafter (Stadt St. Pölten und Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz im Bezirk Lilienfeld (Verband)) verpflichtet, in den ersten 15 Jahren des Vollbetriebs mindestens 95 % der ihnen zur Verfügung stehenden Abfälle in der MBA vorzubehandeln. An Mengen wurden 17.000 t von St. Pölten und 5.500 t vom Verband angestrebt. Während der Verband seiner Verpflichtung nachkam, lieferte St. Pölten im überprüften Zeit-

¹⁹ Gesellschafter: Stadt St. Pölten 71 %, Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz im Bezirk Lilienfeld 26 %, BAWU 3 %

²⁰ Die GmbH refundierte die Hälfte der Personalkosten der für die MBA tätigen Mitarbeiter. Auf der Grundlage einer Vereinbarung betreffend Personalkostenaufteilung zwischen Wirtschaftshof (städtische Mülldeponie) und der Abfallbehandlung und -verwertung „Am Ziegelofen“ GmbH.



raum nie mehr als rd. 14.586 t/a. Mit allen angelieferten Mengen lag die Auslastung der MBA 2013 bei nur 66 %.

(3) Die Preise für die thermische Abfallverwertung waren seit dem Inkrafttreten des Deponierungsverbots unbehandelter Siedlungsabfälle im Jahr 2004 signifikant gesunken. Auslöser dieser Entwicklung war die Errichtung zusätzlicher Anlagen, wodurch die in Österreich vorhandene Verbrennungskapazität für Siedlungsabfälle im Zeitraum 2006 bis 2010 von 1,7 Mio. t/a auf 2,3 Mio. t/a²¹ anstieg. So bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Möglichkeit, eine Tonne Restmüll ohne Umladung um unter 100 EUR/t zu transportieren und thermisch zu entsorgen.²² Fallende Verbrennungspreise stellen die Wirtschaftlichkeit einer MBA grundsätzlich in Frage. Darüber hinaus können künftige Kostensteigerungen (z.B. durch notwendige Ersatzinvestitionen) oder weiter sinkende Preise für die thermische Abfallverwertung die Auslastung einer MBA senken, so dass deren Wirtschaftlichkeit und damit ihre Konkurrenzfähigkeit mittelfristig in Frage gestellt wird.²³

(4) Die Deponie „Am Ziegelofen“ der Stadt St. Pölten war in den Jahren 1996 und 1997 an den Stand der Technik (u.a. Deponieumschließung und -entgasung) angepasst worden und wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung als Massenabfalldeponie betrieben. An noch nicht verfülltem Volumen standen im Jahr 2010 (Zeitpunkt der Berechnung der Sicherstellung) noch 800.000 m³ zur Verfügung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurden jährlich rd. 10.000 m³ MBA-Material bzw. andere Abfallarten (beispielsweise Straßenkehrriecht) eingebaut.

- 10.2** (1) Der RH wies kritisch auf die geringe Auslastung der MBA von 66 % hin und empfahl daher der Stadt St. Pölten, Szenarien zu erarbeiten, wie im Falle der mangelnden Wirtschaftlichkeit der von der „Am Ziegelofen“ GmbH betriebenen MBA die Entsorgung der Abfälle in Hinkunft erfolgen kann. Dies vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass die vertraglich gesicherte Auslastung nur bis 2019 gilt und die Stadt St. Pölten bereits jetzt die vertraglich zugesicherten Abfallmengen nicht liefern kann. Mögliche Alternativen reichen von einer Reduzierung der bestehenden MBA auf eine ausschließlich mechanische Behandlung unter Beibehaltung des Standorts bis zum Umstieg auf die Vollverbrennung. Nach Ansicht des RH wäre eine frühzeitige Ausarbeitung der zur Verfügung stehenden Alternativen und ihrer Auswirkungen auf den Standort anzustreben, um auf allfällige Änderungen adäquat reagieren zu können.

²¹ laut Bundesabfallwirtschaftsplan 2011

²² siehe Bericht des RH „Restmüllentsorgung in Tirol“, Reihe Tirol 2014/3

²³ siehe Bericht des RH „Burgenländischer Müllverband und Tochterunternehmen“, Reihe Burgenland 2014/7

Behandlung von Rest- und Sperrmüll

(2) Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ausreichend Deponievolumen zur Ablagerung von Massenabfällen zur Verfügung stand. Unter Zugrundelegung einer Ablagerung von rd. 10.000 m³/a errechnete sich eine Deponie-Laufzeit von weit über 50 Jahren.

Abfallbehandlung
Stockerau

11.1 Gemäß dem von Stockerau im Rahmen der „Arbeitsgemeinschaft Abfallentsorgung“ abgeschlossenen Entsorgungsvertrag mit einer Bietergemeinschaft endete die Verantwortung der Stadt für die Entsorgung mit der Übergabe des Rest- und Sperrmülls an der Umladestation des Entsorgers (siehe TZ 5). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte die Stadt über die Art der weiteren Behandlung keine Auskunft geben.

11.2 Der RH hielt fest, dass Stockerau durch die Vergabe der Abfallbehandlung an externe Dienstleister von der Leistungserbringung und den damit verbundenen technischen und auch finanziellen Risiken, die mit dem Betrieb einer Abfallbehandlungsanlage verbunden sind, befreit war. Im Gegensatz zu Krems war die Stadt Stockerau in die weitere Entsorgungskette in keiner Weise eingebunden. Durch die Gestaltung des Vertrags war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Einflussnahme auf den Entsorgungspreis abhängig von der Marktlage möglich (siehe TZ 5).

Kosten der Abfall-
behandlung

12.1 (1) Die unterschiedlichen Verfahren für die Behandlung des Rest- und Sperrmülls führten in den überprüften Städten zu unterschiedlichen spezifischen Kosten. Zwischen den niedrigsten und den höchsten Behandlungskosten lagen rd. 24 %.

Tabelle 9: Kosten der Abfallbehandlung (Stand 2013)			
in EUR/t	Krems	St. Pölten	Stockerau
Kosten Verbrennungslösung	163	–	–
Kosten MBA	–	152	–
Kosten ARGE-Entsorger	–	–	131
Anteil an den Gesamtkosten der Abfallwirtschaft (Sammlung, Transport, Behandlung)	25,4 %	21,9 %	11,9 %

Quellen: Städte; RH



Krems

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war Krems als Gesellschafterin der BAWU bis Ende 2018 zur Verbrennung der Abfälle in der AVA Dürnrohr inkl. Transport mit der Bahn von einer Umladestation aus verpflichtet. Das Behandlungsentgelt stieg durch die Wertsicherung auf 163 EUR/t (inkl. Kosten der Umladestation) an. Dies war der im Vergleich der überprüften Städte höchste Wert.

St. Pölten

St. Pölten betrieb im Wege der „Am Ziegelofen“ GmbH eine MBA mit einer Umladestation. Das Behandlungsentgelt in Höhe von 152 EUR/t war kostenorientiert kalkuliert und für den Ausgleich der Aufwendungen der Gesellschaft erforderlich.

Stockerau

Stockerau hatte im Jahr 2002 die Behandlung des Restmülls vertraglich einer Bietergemeinschaft von Entsorgern übertragen. Das wertgesicherte Behandlungsentgelt betrug im Jahr 2012 rd. 149 EUR/t. Im Zuge von Vertragsverhandlungen konnte ein Preisnachlass auf rd. 131 EUR/t bis zum Jahr 2015 erreicht werden. Dies war das im Vergleich der drei Städte niedrigste Behandlungsentgelt.

(2) Der RH hatte in seinem Bericht Restmüllentsorgung in Tirol²⁴ einen Kostenvergleich der Restmüllbehandlung durchgeführt. Der günstigste Preis pro Tonne für den Transport zu einer Anlage in Niederösterreich und die Verbrennung betrug 98 EUR/t. Für die Umladung waren 10 EUR/t aufzuwenden, so dass die Abfallbehandlung insgesamt 108 EUR/t kostete²⁵ (dem standen in Tirol allerdings auch Kosten bis zu 225 EUR/t gegenüber).

- 12.2** Der RH stellte fest, dass die Behandlungskosten nur durch die Wahl unterschiedlicher Systeme um rund ein Viertel differierten. Der Vergleich der Preise pro Tonne für die Rest- und Sperrmüllbehandlung zeigte, dass auch der von Stockerau erzielte Preis von 131 EUR/t rd. 21 % über jenem lag, den Tiroler Abfallverbände (Abwasser- und Abfallverband Großache-Süd, Abfallwirtschaftsverband Bezirk Kitzbühel) mit 108 EUR/t in Anlagen in Niederösterreich erzielten. Somit

²⁴ siehe Bericht des RH „Restmüllentsorgung in Tirol“, Reihe Tirol 2014/3

²⁵ Ausschreibung im Jahr 2012 über 9.000 t/a und eine Laufzeit von vier Jahren für den Bezirk Kitzbühel

Behandlung von Rest- und Sperrmüll

wurden Abfälle aus Tirol (inkl. Transport) in Niederösterreich deutlich billiger entsorgt als jene aus niederösterreichischen Gemeinden.

Der RH empfahl den überprüften Städten, in Hinkunft im Vorfeld von Ausschreibungen und Vertragsverhandlungen die aktuelle Marktsituation zu erheben, um einen ihr entsprechenden Preis zu erzielen. Dadurch könnten nach Ansicht des RH im Einklang mit einer entsprechenden Vertragsgestaltung die Entsorgungskosten deutlich gesenkt werden.

12.3 Die Stadt Krems sagte dies zu.

Die Stadt Stockerau sagte in ihrer Stellungnahme zu, bei der nächsten Ausschreibung die aktuelle Marktsituation zu erheben, um marktgerechte Preise zur Verfügung zu haben.

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

Bemessung und Kalkulation

13.1 (1) Das NÖ AWG 1992²⁶ ermächtigte die Gemeinden gemäß dem Finanz-Verfassungsgesetz 1948²⁷ und bundesgesetzlicher Bestimmungen zur Erhebung einer Abfallwirtschaftsgebühr für die Bereitstellung von Abfallentsorgungseinrichtungen sowie für die Erfassung und Behandlung von Abfällen und einer Abfallwirtschaftsabgabe.

Die Abfallwirtschaftsgebühr war so zu bemessen, dass ihr Ertrag den doppelten voraussichtlichen (Netto-)Jahresaufwand der Abfallwirtschaft einschließlich einer angemessenen Erneuerungsrücklage nicht überschreiten durfte. Der Ermittlung des Grades der Bedeckung des Aufwands aus dem Ertrag der Gebühren war – entsprechend der Judikatur – ein zehnjähriger Betrachtungszeitraum zugrunde zu legen.²⁸

Die Abfallwirtschaftsabgabe war mit 100 % der Abfallwirtschaftsgebühr begrenzt. Damit bestand grundsätzlich die Möglichkeit, insgesamt Abgaben in Höhe von 400 % des Jahresaufwands für die Abfallwirtschaft einzuheben.

Die im Zuge einer Novelle zum NÖ AWG 1992 im Jahr 2000 eingeführte Zweckbindung der Abfallwirtschaftsabgabe²⁹ war im Jahr 2004 wie-

²⁶ §§ 23 bis 25 NÖ AWG 1992

²⁷ § 8 Abs. 5 BGBl. Nr. 45/1948

²⁸ VfGH B260/01, Slg 16319 vom 20. Oktober 2001

²⁹ § 23 Abs. 1 Z 2 NÖ AWG 1992 „... für die übrigen Zwecke der Abfallwirtschaft.“



der entfallen.³⁰ Dem Motivenbericht zu dieser Gesetzesnovelle war zu entnehmen, dass der Entfall der bisherigen Zweckbindung der Abfallwirtschaftsabgabe klarstellen sollte, dass insbesondere auch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (im Abfallbereich) durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände unter dieser Bestimmung erfolgen können. Tatsächlich wurde damit aber erreicht, dass die Erträge aus dieser Abgabe zur Bedeckung aller Ausgaben im Gemeindehaushalt zur Verfügung standen.

(2) Die Möglichkeit der Einhebung einer Abfallwirtschaftsabgabe nutzten die überprüften Städte in unterschiedlichem Ausmaß. Der Aufschlag auf die Abfallwirtschaftsgebühr reichte von 20 % (Stockerau) über 32 % (St. Pölten) bis zu 50 % (Krems):

Tabelle 10: Gesamteinnahmen aus Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Krems	in Mio. EUR					
Gebühr	2,01	2,09	2,18	2,34	2,42	2,44
Abgabe (50 %)	1,00	1,05	1,09	1,17	1,21	1,22
Summe	3,01	3,14	3,27	3,51	3,64	3,67
Gebühr und Abgabe in EUR/t	826	864	874	987	1.015	1.004
Gebühr und Abgabe in EUR/Einwohner	125	130	136	146	151	152
St. Pölten						
Gebühr	4,89	5,00	5,23	5,74	5,85	5,77
Abgabe (32 %)	1,56	1,60	1,67	1,84	1,87	1,85
Summe	6,45	6,61	6,90	7,58	7,72	7,62
Gebühr und Abgabe in EUR/t	577	563	576	681	682	665
Gebühr und Abgabe in EUR/Einwohner	124	127	132	145	148	146
Stockerau						
Gebühr	1,80	1,90	2,03	2,18	2,29	2,33
Abgabe (20 %)	0,36	0,38	0,41	0,44	0,46	0,47
Summe	2,16	2,28	2,44	2,62	2,75	2,80
Gebühr und Abgabe in EUR/t	729	877	996	976	1.147	1.141
Gebühr und Abgabe in EUR/Einwohner	134	141	151	162	171	174

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH

³⁰ LGBl. Nr. 8240-3/2004

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

Von den überprüften Städten nutzte Krems die Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsabgabe teilweise als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt.

(3) Da die Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsabgabe nicht zweckgewidmet und somit nicht für die Zwecke der Abfallwirtschaft zu verwenden waren, errechnete der RH den Deckungsgrad sowohl unter Einbeziehung der Abfallwirtschaftsabgabe als auch ausschließlich aus den Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsgebühr, um eine landesübergreifende Vergleichbarkeit der Gebührenhaushalte zu erzielen.

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass die Gesamteinnahmen aus Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe im Jahr 2013 in Krems 1.004 EUR/t oder 152 EUR/Einwohner betragen, in St. Pölten 665 EUR/t oder 146 EUR/Einwohner und in Stockerau 1.141 EUR/t oder 174 EUR/Einwohner. Er wies kritisch darauf hin, dass der in Niederösterreich gesetzlich eingeräumte Spielraum für die Abgabeneinhebung im Rahmen der Abfallwirtschaft mit bis zu 400 % des Jahresaufwands im Vergleich zu anderen Entsorgungsbereichen (z.B. Abwasser) und allen anderen Bundesländern sehr hoch war. Durch die Aufhebung der Zweckbindung im Jahr 2004 wurde erreicht, dass die Erträge aus der Abfallwirtschaftsabgabe zur Bedeckung aller Ausgaben im Gemeindehaushalt zur Verfügung standen. Er wies darauf hin, dass auf Basis der bundesrechtlich bestehenden Ermächtigung mit der Vorschreibung einer einzigen Gebühr alle Ausgaben der Abfallwirtschaft in rechtlich einwandfreier Weise bedeckt werden könnten.³¹

Der RH wies weiters darauf hin, dass sich die Einhebung der Abfallwirtschaftsgebühr und -abgabe nur auf den Restmüll bezog, da die Kosten der übrigen Abfallarten (Sperrmüll, Biomüll, Altstoffe, etc.) kostenmäßig diesem zugeordnet werden. Daher wird in weiterer Folge nur die Restmüllmenge für die Berechnung der spezifischen Kosten herangezogen. Der RH wies außerdem darauf hin, dass Krems die Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsabgabe teilweise als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendete; im Jahr 2013 flossen 1,55 Mio. EUR zur Bedeckung der in den Stadtbetrieben Krems auftretenden Abgänge in den allgemeinen Haushalt.

³¹ siehe Bericht des RH „Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich“, Reihe Niederösterreich 2006/6



Gebührensituation
in Krems

14.1 Die Abfallwirtschaftsgebühr und die Abfallwirtschaftsabgabe zusammen überstiegen die Ausgaben der Abfallwirtschaft im Betrachtungszeitraum³² um durchschnittlich rd. 890.000 EUR jährlich oder rd. 29 % des gesamten Abgabenertrages. Die Stadt verwendete den Überschuss zur teilweisen Bedeckung der in den Stadtbetrieben Krems auftretenden Abgänge in Höhe von zuletzt (2013) rd. 1,55 Mio. EUR (nach erfolgter Abdeckung).

Tabelle 11: Gebührenkalkulation in Krems

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
Einnahmen	in Mio. EUR										
Gebühr	1,69	1,76	1,79	1,81	2,01	2,09	2,18	2,34	2,42	2,44	2,05
Abgabe	0,84	0,88	0,89	0,91	1,00	1,05	1,09	1,17	1,21	1,22	1,03
Summe Gebühr und Abgabe	2,53	2,64	2,68	2,72	3,01	3,14	3,27	3,51	3,64	3,67	3,08
übrige Einnahmen	0,27	0,24	0,29	0,33	0,38	0,29	0,39	0,44	0,39	0,39	0,34
Summe Einnahmen	2,80	2,88	2,98	3,04	3,39	3,43	3,66	3,94	4,03	4,05	3,42
Summe Ausgaben	2,47	2,78	2,47	2,45	2,48	2,62	2,60	2,45	2,44	2,55	2,53
Deckung gesamt (Gebühr und Abgabe)	0,33	0,09	0,50	0,60	0,91	0,81	1,06	1,49	1,58	1,51	0,89
	in % der Gebühr und Abgabe										
	12,9	3,5	18,8	22,0	30,2	25,9	32,3	42,6	43,5	41,1	28,8
Gebührendeckung	- 0,52	- 0,79	- 0,39	- 0,31	- 0,09	- 0,23	- 0,03	0,32	0,37	0,28	- 0,14
	in % der Gebühr										
	- 30,6	- 44,8	- 21,8	- 17,0	- 4,7	- 11,2	- 1,5	13,9	15,3	11,6	- 6,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH

Bei alleiniger Betrachtung der Abfallwirtschaftsgebühr ergab sich eine durchschnittliche Unterdeckung der Ausgaben von rd. 140.000 EUR (rd. 6,7 % der Abfallwirtschaftsgebühr). In den Jahren 2011 bis 2013 konnte erstmals ein geringer Überschuss erzielt werden.

Bezogen auf den wesentlichen Kostenträger Restmüll betragen die Abgaben im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 928 EUR/t, dies war der zweithöchste Wert der überprüften Städte.

³² 10 Jahre von 2004 – 2013

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

14.2 Der RH hielt fest, dass im zehnjährigen Betrachtungszeitraum 2004 bis 2013 aus den Einnahmen der Abfallwirtschaftsgebühr keine Deckung erreicht wurde; die Ausgaben für die Abfallwirtschaft lagen um durchschnittlich rd. 140.000 EUR jährlich über den Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsgebühr. In den Jahren 2011 bis 2013 konnte ein Ausgleich der Gebarung erreicht werden.

Die Abfallwirtschaftsgebühr und die Abfallwirtschaftsabgabe zusammen überstiegen die Ausgaben der Abfallwirtschaft im Betrachtungszeitraum (2004 bis 2013) jedoch um durchschnittlich rd. 890.000 EUR jährlich oder rd. 29 % des gesamten Abgabenertrags. Der RH wies darauf hin, dass die Abfallwirtschaftsabgabe ab dem Jahr 2011 dennoch in voller Höhe (z.B. im Jahr 2013 rd. 1,22 Mio. EUR) eingehoben und zum teilweisen Ausgleich der Abgänge der Stadtbetriebe verwendet wurde.

Gebührensituation in St. Pölten

15.1 (1) Mit Bescheid der NÖ Landesregierung war am 3. Dezember 2010 eine Anpassung des Sicherstellungsbetrags von rd. 4,36 Mio. EUR³³ für die Stilllegungs- und Nachsorgephase der Deponie St. Pölten vorgeschrieben worden (Gesamthöhe der Sicherstellung 12,08 Mio. EUR). Die Stadt dotierte im Zeitraum 2004 bis 2013 dafür eine Investitionsrücklage³⁴ in Höhe von jährlich durchschnittlich rd. 920.000 EUR. Ausgehend von einem Stand zum 1. Jänner 2004 von rd. 8,97 Mio. EUR wurden so Rücklagen in Gesamthöhe von rd. 17,54 Mio. EUR zum 31. Dezember 2013 aufgebaut.

(2) Der Abgabenertrag aus dem Bereich der Abfallwirtschaft³⁵ überstieg die korrespondierenden Ausgaben im Durchschnitt um rd. 920.000 EUR (rd. 14 % des Abgabenertrags) jährlich. Die Stadt führte diesen insgesamt erzielten Überschuss der erwähnten Investitionsrücklage zu und stellte diese Mittel teilweise in Form verzinslicher innerer Darlehen dem Gemeindehaushalt zur Verfügung.

³³ bestehende Sicherstellung ATS 5.000.000 (363.000 EUR) + Erhöhung rd. 4 Mio. EUR = 4,36 Mio. EUR

³⁴ Rücklage Nr. 36

³⁵ Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

Tabelle 12: Gebührenkalkulation in St. Pölten

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
Einnahmen	in Mio. EUR										
Gebühr	4,28	4,37	4,80	4,81	4,89	5,00	5,23	5,74	5,85	5,77	5,07
Abgabe	1,37	1,40	1,54	1,54	1,56	1,60	1,67	1,84	1,87	1,85	1,62
Summe Gebühr und Abgabe	5,64	5,77	6,34	6,35	6,45	6,61	6,90	7,58	7,72	7,62	6,70
übrige Einnahmen	1,15	1,69	1,24	1,57	3,19	2,16	1,69	1,59	1,45	2,18	1,79
Summe Einnahmen	6,79	7,46	7,58	7,92	9,65	8,76	8,59	9,17	9,17	9,79	8,49
Summe Ausgaben	6,79	7,46	7,58	7,92	9,65	8,76	8,59	9,17	9,17	9,79	8,49
abzüglich Investitionsrücklage	- 0,09	- 0,62	- 1,10	- 0,66	- 1,79	- 0,63	- 0,96	- 1,36	- 0,90	- 1,10	- 0,92
Ausgaben bereinigt	6,70	6,84	6,49	7,26	7,85	8,13	7,63	7,81	8,27	8,69	7,57
Deckung gesamt (Gebühr und Abgabe)	0,09	0,62	1,10	0,66	1,79	0,63	0,96	1,36	0,90	1,10	0,92
	in % der Gebühr und Abgabe										
	1,6	10,8	17,3	10,4	27,8	9,5	14,0	18,0	11,7	14,5	13,8
Gebührendeckung	- 1,28	- 0,78	- 0,44	- 0,88	0,23	- 0,97	- 0,71	- 0,47	- 0,97	- 0,74	- 0,70
	in % der Gebühr										
	- 29,8	- 17,8	- 9,2	- 18,3	4,7	- 19,4	- 13,6	- 8,2	- 16,6	- 12,9	- 13,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH

Bei Betrachtung der Gebührenkalkulation nur unter Einrechnung der Abfallwirtschaftsgebühr (also ohne Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsabgabe) ergab sich im Betrachtungszeitraum eine durchschnittliche jährliche Unterdeckung der Ausgaben von rd. 700.000 EUR jährlich. Diese Summe entsprach rd. 13,8 % der Einnahmen aus der Abfallwirtschaftsgebühr (in Höhe von rd. 5,07 Mio. EUR).

Bezogen auf den wesentlichen Kostenträger Restmüll betrug die Abgaben im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 633 EUR/t. Dies war der niedrigste Wert der überprüften Städte und darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben im jährlichen Durchschnitt unter Einrechnung der Abfallwirtschaftsabgabe mit rd. 13,8 % überdeckt waren.

- 15.2** (1) Bereits im Jahr 2004 bestand für die 2010 mit Bescheid vorgeschriebene Sicherstellung eine ausreichende Vorsorge in Form einer Rücklage. Die laufende Erhöhung der Rücklage war daher aus Vorsorgegründen nach Ansicht des RH nicht erforderlich. Da kein konkreter Investitionsbedarf bestand, berücksichtigte der RH die jährlichen Dotierungen der Rücklage nicht als Kostenfaktor bei der Gebührenkalkulation.

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

(2) Der RH verwies auf die Unterdeckung des Gebührenhaushalts von rd. 14 %, die aber durch die Abfallwirtschaftsabgabe (32 % der Abfallwirtschaftsgebühr) überkompensiert wurde. Den daraus resultierenden Überschuss (durchschnittlich rd. 920.000 EUR) führte die Stadt der Investitionsrücklage für Zwecke der Abfallwirtschaft zu und stellte diese Mittel teilweise in Form verzinslicher innerer Darlehen dem Gemeindehaushalt zur Verfügung. Der RH kritisierte, dass dieser als Investitionsrücklage bezeichneten Rücklage kein konkreter Investitionsbedarf in dieser Höhe zugrunde lag. Er empfahl der Stadt St. Pölten, den Bedarf einer Rücklagenbildung aus den Erträgen der Abfallwirtschaftsabgabe zu überprüfen.

Gebührensituation in Stockerau

16.1 In Stockerau reichten die Erträge aus der Abfallwirtschaftsgebühr und der Abfallwirtschaftsabgabe im zehnjährigen Betrachtungszeitraum nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Vielmehr ergab sich im Durchschnitt ein jährlicher Abgang von rd. 260.000 EUR oder rd. 12 % der gesamten Abgabenerträge. Der Abgang entsprach etwa dem Aufwand (rd. 289.000 EUR im Jahr 2013) für die nicht mehr benützte Depone der Stadt, für die noch Darlehen unterschiedlicher Laufzeit (2014 bis 2027) zu bedienen waren. Nach entsprechenden Gebührenerhöhungen konnte erstmals in den Jahren 2012 und 2013 ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden.

Tabelle 13: Gebührenkalkulation in Stockerau

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
Einnahmen	in Mio. EUR										
Gebühr	1,26	1,28	1,48	1,76	1,80	1,90	2,03	2,18	2,29	2,33	1,83
Abgabe	0,25	0,26	0,30	0,35	0,36	0,38	0,41	0,44	0,46	0,47	0,37
Summe Gebühr und Abgabe	1,51	1,54	1,78	2,12	2,16	2,28	2,44	2,62	2,75	2,80	2,20
übrige Einnahmen	0,71	0,92	0,76	0,79	1,01	0,75	0,92	0,88	1,94	1,62	1,03
Summe Einnahmen	2,23	2,46	2,54	2,91	3,17	3,03	3,36	3,50	4,69	4,42	3,23
Summe Ausgaben	2,42	2,64	2,87	3,06	3,41	3,50	3,82	4,02	4,71	4,42	3,49
Deckung gesamt (Gebühr und Abgabe)	- 0,20	- 0,18	- 0,33	- 0,15	- 0,24	- 0,48	- 0,45	- 0,53	- 0,02	0,00	- 0,26
	in % der Gebühr und Abgabe										
	- 13,1	- 11,5	- 18,6	- 7,3	- 11,3	- 20,9	- 18,6	- 20,1	- 0,6	0,0	- 11,7
Gebührendeckung	- 0,45	- 0,43	- 0,63	- 0,51	- 0,60	- 0,85	- 0,86	- 0,96	- 0,48	- 0,47	- 0,62
	in % der Gebühr										
	- 18,4	- 33,8	- 42,3	- 28,7	- 33,5	- 45,1	- 42,4	- 44,1	- 20,8	- 19,1	- 32,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Städte; RH



Bei ausschließlicher Betrachtung der Abfallwirtschaftsgebühr ergab sich ein durchschnittlicher Abgang von 620.000 EUR jährlich bzw. rd. 33 % der Gebühr.

Bezogen auf den Restmüll betrug die Abgaben im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 968 EUR/t, dies war der höchste Wert der verglichenen Städte und lag ähnlich hoch wie in Krems (928 EUR/t).

16.2 Der RH kritisierte, dass der Stadt Stockerau aus der Abfallwirtschaft im zehnjährigen Betrachtungszeitraum Verluste von insgesamt rd. 2,60 Mio. EUR erwachsen waren. Der RH verwies auf den Umstand, dass mit Beginn des Jahres 2016 etwa 108.000 EUR des jährlichen Schuldendienstes für die Deponie wegfallen werden und damit eine Verbesserung der finanziellen Situation der Abfallwirtschaft eintreten wird.

Höhe und Entwicklung der Abfallwirtschaftsgebühren

17.1 (1) Der RH stellt in Tabelle 14 die Höhe der Abfallwirtschaftsgebühr je Haushalt für das Jahr 2014 in den drei überprüften Städten am Beispiel der Restmülltonnen in der folgenden Tabelle dar:

Tabelle 14: Gebühr pro Entleerung (52-mal; Stand 2014)			
	Krems	St. Pölten	Stockerau
Liter	in EUR		
120	7,53	5,67	6,60
240	13,27	11,34	15,84
1.100	53,76	52,00	72,60

Quellen: Abfallwirtschaftsverordnungen der Städte; RH

Die Darstellung erfolgte auf der Basis vergleichbarer Gebindegrößen und einer wöchentlichen Entleerung. Einige der überprüften Städte boten dazu noch unterschiedliche Volumina (z.B. 80 l, 360 l) und Entleerungsintervalle (z.B. 26-mal, 13-mal) an, die der RH mangels Vergleichbarkeit nicht darstellte. Die Jahresbelastung ergab sich aus der Gebindegröße multipliziert mit der Anzahl der Entleerungen, deren Festlegung im Ermessen der Haushalte lag (siehe TZ 6).

Die Gebühren für die Haushalte enthielten die Kosten für die gesamte Entsorgungskette einschließlich der anfallenden (in den Städten unterschiedlichen) Abgaben (siehe TZ 13 bis 16). Auf die Wirtschaftlichkeit der Abfallentsorgung und damit auch auf die Höhe der Gebühren wirkten sich jedoch auch externe Gegebenheiten, wie z.B. unterschiedliche Servicegrade oder der Anteil der mitentsorgten haushaltsähnlichen

Abfallwirtschaftsgebühr und Abfallwirtschaftsabgabe

Abfälle aus Gewerbebetrieben sowie die Siedlungsstruktur (dichtere Siedlungsstrukturen bedeuten kürzere Sammelwege), aus. Die Kosten für die Haushalte errechneten sich aus den bereitgestellten Behältervolumina und der Anzahl der Entleerungen und waren somit von den Bürgern direkt beeinflussbar. Mit den entsorgten Massen bestand aus Sicht der Gebühren kein unmittelbarer Zusammenhang.

(2) Weiters ermittelte der RH für den Zeitraum 2008 bis 2014 die durchschnittlichen jährlichen Gebührenerhöhungen³⁶ der überprüften Städte und stellte diese der Kaufkraftentwicklung gegenüber. Ausgehend von dem Verbraucherpreisindex 2005 für das Jahr 2008 von 107,00 und jenem für das Jahr 2014 von 119,80 errechnete sich für diese sechs Jahre eine durchschnittliche jährliche Preissteigerungsrate von 1,90 %.

Krems

Die Stadt Krems nahm fünf Gebührenanpassungen vor, woraus eine durchschnittliche jährliche Gebührenerhöhung von 2,73 % resultierte. Die Steigerungsrate lag damit um rd. 43 % über der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate.

St. Pölten

Die Stadt St. Pölten führte nur eine Gebührenerhöhung (2011) durch. Die durchschnittliche jährliche Gebührenerhöhung betrug 1,75 % und lag rd. 8 % unter der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate.

Stockerau

Die Stadt Stockerau nahm vier Gebührenerhöhungen vor, woraus sich eine durchschnittliche jährliche Gebührenerhöhung von 4,53 % errechnete. Die Steigerungsrate lag damit um 138 % über der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate.

³⁶ Das im Jahr 2008 anzuwendende Mengengerüst (Anzahl der Behälter und Leerungen) wurde zu gültigen Preisen im Jahr 2008 und im Jahr 2014 bewertet und daraus ein Preisindex ermittelt (Methode nach Laspeyres). Daraus wurde eine jährlich gleichbleibende Preissteigerung errechnet.

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Krems im Zeitraum 2008 bis 2014 fünf Gebührenerhöhungen vornahm; daraus resultierte eine durchschnittliche jährliche Erhöhung von 2,73 %. Die Stadt Stockerau nahm in diesem Zeitraum vier Gebührenerhöhungen vor, die zu einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung von 4,53 % führten.

Der RH beurteilte das Ausmaß dieser Gebührenerhöhungen kritisch. Jene der Stadt Krems lag um rd. 43 % über der durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 1,90 %, die Gebührenerhöhungen der Stadt Stockerau waren sogar um rd. 138 % höher als die durchschnittliche jährliche Preissteigerungsrate.

Die Stadt St. Pölten führte im Zeitraum 2008 bis 2014 nur eine Gebührenerhöhung (2011) durch, was einem durchschnittlichen Anstieg der Gebühren von 1,75 % entsprach.

17.3 *Die Stadt Stockerau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Gebührenerhöhungen in der Vergangenheit aufgrund des nicht ausgeglichenen Gebührenhaushaltes im Bereich der Müllbeseitigung/Mülldeponie auf Empfehlung der Aufsichtsbehörde (Land Niederösterreich) durchgeführt worden sei. In Zukunft würde eine allfällige Anpassung der Gebühren an den Kostenerhöhungen ausgerichtet.*

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**Stadt Krems an der
Donau, Landeshaupt-
stadt St. Pölten
und Stadtgemeinde
Stockerau**

(1) Im Vorfeld künftiger Ausschreibungen und Vertragsverhandlungen wäre die aktuelle Marktsituation zu erheben, um einen ihr entsprechenden Preis zu erzielen und damit im Einklang mit einer entsprechenden Vertragsgestaltung die Entsorgungskosten zu senken. (TZ 12)

(2) Gebührenerhöhungen wären künftig an allfälligen Kostenerhöhungen auszurichten. (TZ 17)

**Landeshauptstadt
St. Pölten und
Stadtgemeinde
Stockerau**

(3) Die Kosten der Eigenleistung bei der Restmüllsammlung wären in wiederkehrenden Abständen jenen von Drittanbietern gegenüberzustellen. (TZ 7)

Schlussempfehlungen

Stadt Krems an der Donau

(4) Bei langfristigen vertraglichen Bindungen sollte verstärktes Augenmerk auf Kündigungs- und Ausstiegsklauseln sowie auf marktkonforme Anpassungsmechanismen gelegt werden. (TZ 5)

Landeshauptstadt St. Pölten

(5) Es wären frühzeitig die zur Verfügung stehenden Alternativen und ihre Auswirkungen auf den Standort auszuarbeiten, wie im Falle der mangelnden Wirtschaftlichkeit der mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage in Hinkunft die Entsorgung der Abfälle erfolgen kann. (TZ 10)

(6) Der Bedarf einer Rücklagenbildung aus den Erträgen der Abfallwirtschaftsabgabe wäre zu überprüfen. (TZ 15)

Stadtgemeinde Stockerau

(7) Die Ursachen für den starken Anstieg beim Sperrmüllaufkommen wären zu ergründen und bei Bedarf die Anlieferungen von Sperrmüll mittels Berechtigungskarten auf die Einwohner der Stadt einzugrenzen. (TZ 4)

(8) In Hinkunft wäre zumindest einmal jährlich eine Abholung des Sperrmülls bei den Haushalten anzubieten oder die Abfallwirtschaftsverordnung entsprechend anzupassen. (TZ 6)

(9) Um bei einer künftigen Vergabe der Abfallbehandlung aus einem größeren Kreis an Bietern wählen zu können und über einen definierten Schnittpunkt zwischen Abfallsammlung und Abfallbehandlung zu verfügen, wäre eine Umladestation zu errichten. (TZ 6)

Wien, im August 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Bisher erschienen:

- Reihe Niederösterreich 2016/1 Bericht des Rechnungshofes
– KELAG Wärme GmbH
– Flugplatz Vöslau BetriebsGmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Niederösterreich 2016/2 Bericht des Rechnungshofes
– Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich
– Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark
– Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals
– Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Niederösterreich 2016/3 Bericht des Rechnungshofes
– Das Donauhochwasser 2013
- Reihe Niederösterreich 2016/4 Bericht des Rechnungshofes
– Forschungsfinanzierung in Österreich
– Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

