

Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15:

Abfallwirtschaft

**Mag. Dagmar Hemmer, Dr. Andreas Höferl,
Bela Hollos**

Wien, April 2003

1. EINLEITUNG.....	4
1.1. EU-ABFALLWIRTSCHAFTSPOLITIK	4
1.2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN.....	5
1.2.1. zur Abfallbehandlungsweise.....	5
1.2.2. zum Abfallexport	5
1.2.3. zu Spezifischen Abfallströmen	5
1.2.4. zu Privatisierung und Liberalisierung	5
1.3. DER ABFALLWIRTSCHAFTSMARKT IN DER EU.....	6
2. LÄNDERBERICHTE.....	10
2.1. BELGIEN.....	10
2.1.1. Privatisierungstendenzen	10
2.2. DÄNEMARK	10
2.2.1. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Kopenhagen.....	10
2.3. DEUTSCHLAND.....	11
2.3.1. Rechtsgrundlagen.....	11
2.3.2. Das Duale System Deutschland (DSD).....	11
2.3.3. Auswirkungen des KrW-/AbfG auf die kommunalen Entsorgungsunternehmen ..	12
2.3.4. Der Abfallentsorgungsmarkt in Deutschland.....	13
2.3.5. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Bremen.....	14
2.3.6. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Dresden.....	14
2.3.7. Kommunale Müllentsorgung – das Beispiel Duisburg	14
2.3.8. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Frankfurt/Main.....	15
2.3.9. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Hannover.....	15
2.3.10. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Nürnberg	15
2.3.11. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Stuttgart.....	15
2.3.12. Kritik an der Liberalisierung.....	15
2.4. FINNLAND.....	16
2.5. FRANKREICH	16
2.5.1. Abfallentsorgung	16
2.5.2. Abfallrecycling.....	17
2.5.3 Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Paris (Großraum).....	17
2.6. GRIECHENLAND.....	17
2.6.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung	17
2.6.2. Abfallsammlung und Abfallentsorgung.....	18
2.6.3. Abfallrecycling.....	18
2.7. GROSSBRITANNIEN	18
2.7.1. Abfallentsorgung	18
2.7.2. Abfallbehandlung	19
2.7.3. Deponierung	19
2.7.4. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel London (Großraum).....	19
2.8. IRLAND.....	19
2.8.1. Gesetzliche Grundlagen	19
2.8.2. Abfallwirtschaftsplan	20
2.8.3. Verpackungsabfälle	20
2.8.4. Privatisierungstendenzen	20
2.9. ITALIEN	20
2.9.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung	20
2.9.2 Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Rom.....	21
2.10. LUXEMBURG.....	21
2.11. NIEDERLANDE	21
2.11.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung	21
2.11.2. Das Hausabfall-Sammelsystem.....	22

2.11.3. <i>Der Abfallmarkt</i>	22
2.12. ÖSTERREICH.....	23
2.12.1. <i>Abfallaufkommen</i>	23
2.12.2. <i>Kosten der Abfallentsorgung</i>	23
2.12.3. <i>Akteure in der Österreichischen Entsorgungswirtschaft</i>	24
2.12.5. <i>Unternehmensverflechtungen</i>	25
2.12.3. <i>Das ARA-System</i>	26
2.12.6. <i>Privatisierungstendenzen</i>	27
2.13. PORTUGAL.....	28
2.13.1. <i>Hausmüllentsorgung</i>	28
2.13.2. <i>Industriemüllentsorgung</i>	29
2.13.3. <i>Verpackungsabfälle</i>	29
2.14. SCHWEDEN.....	29
2.14.1. <i>Schwerpunkt Energierückgewinnung</i>	30
2.15. SPANIEN.....	30
2.15.1. <i>Abfallentsorgung</i>	30
2.15.2. <i>Verpackungsabfälle</i>	30
3. ZUSAMMENFASSUNG	32
4. QUELLEN	33
INTERNETLINKS.....	33
LITERATUR:.....	34
ZEITSCHRIFTENARTIKEL:.....	34

1. Einleitung

1.1. EU-ABFALLWIRTSCHAFTSPOLITIK

Innerhalb der EU fallen jährlich etwa 2 Mrd. Tonnen Abfälle an, davon 40 Mio. Tonnen Sonderabfälle. Die größten Abfallproduzenten sind die Landwirtschaft, das Baugewerbe, die Industrie, der Bergbau und die städtischen Gebiete. Die Abfälle aus der Landwirtschaft fallen mengenmäßig am stärksten ins Gewicht. Die Abfälle aus der Industrie haben die schädlichsten Auswirkungen auf die Umwelt.

Rückblickend konzentrierte sich die EU-Abfallwirtschaftspolitik zunächst auf den Umgang mit problematischen Abfallströmen. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 verschob sich der Schwerpunkt auf das umfassendere Ziel des Umweltschutzes und der Verminderung von Umweltschäden und mit dem 5. Umweltaktionsprogramm der EU „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ wurde ein Rahmen für die Handhabung, Lagerung, Behandlung und Entsorgung aller Abfallströme geschaffen.

Die Abfallpolitik der EU basiert auf mehreren Prinzipien:

Vorbeugeprinzip – die Produktion von Abfall muss auf ein Mindestmaß reduziert und so weit wie möglich ganz vermieden werden.

Entsorgungshierarchie: Eine Rangfolge der Optionen im Bereich der Abfallwirtschaft von „sehr erwünscht“ bis „nicht erwünscht“: Abfallreduzierung, Wiederverwendung, Recycling, Rückgewinnung und bestmögliche Endlagerung sowie verbesserte Überwachung.

Erzeuger- und Verursacherprinzip – wer Abfall erzeugt oder die Umwelt verschmutzt, sollte die vollen Kosten dafür tragen.

Vorsorgeprinzip – mögliche Probleme sollten frühzeitig erkannt werden.

Näheprinzip – Abfall sollte in einer der am nächsten gelegenen Entsorgungsanlagen beseitigt werden, um den Abfalltransport zu verringern.

Autarkie: Verteilt über die Mitgliedsstaaten der Union sollte ein Netz integrierter Abfallentsorgungseinrichtungen bestehen, wobei die Zusammenarbeit zwischen den Ländern sicherstellen sollte, dass in der Union anfallende Abfälle ausschließlich innerhalb der EU entsorgt werden.

BATNEEC-Ansatz (Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost): Beste verfügbare Technik zu angemessenem Kostenaufwand. Unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit sollten die Verfahren optimiert und die mit den Einrichtungen verbundenen Emissionen minimiert werden.

1996 wurde eine „Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft“ verabschiedet, die konkrete Abfallwirtschaftsmaßnahmen in folgenden Bereichen enthält:

Vermeidung von Abfall

Recycling und Wiederverwendung

optimierte endgültige Beseitigung und verbesserte Überwachung

die Verbringung von Abfällen (Abfallexport) möglichst einzuschränken und die Vorschriften für solche Transporte zu verschärfen

neue und bessere Werkzeuge für die Abfallwirtschaft zu entwickeln, wie gesetzgeberische und wirtschaftliche Instrumente, verlässliche und vergleichbare Abfallstatistiken

(Abfallstatistikverordnung 2002/2150/EG vom 25.11.2002), Abfallbewirtschaftungspläne und die konsequente Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften.

1.2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Folgende Rechtsnormen bilden den rechtlichen Rahmen für die europäische Abfallwirtschaft:

1.2.1. zur Abfallbehandlungsweise

Die EU-Deponierichtlinie (1999/31/EG) zielt darauf ab, schädliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit zu verhindern oder abzuschwächen, indem strenge Kontrollen der Art und der Menge der Abfälle, die auf Deponien abgeladen werden dürfen, sowie technische Vorgaben für den Betrieb und die Nachsorge von Deponiegeländen eingeführt werden.

Die EU-Richtlinie zu Verbrennungsanlagen (2000/76/EG) gilt für die Verbrennung gefährlicher und nicht-gefährlicher Abfälle und soll sicherzustellen, dass die Einrichtungen effizienter arbeiten und der Ausstoß der maßgeblichen, für Luft und Wasser gefährlichen Schadstoffe verringert wird.

1.2.2. zum Abfallexport

Mit der EU-Verbringungsverordnung 1547/1999/EG soll die Verbringung (Export) von Abfällen auf ein Mindestmaß beschränkt werden, um das Unfallrisiko zu reduzieren und Ressourcen zu schonen. Die Strategie der EU ist es, dass innerhalb Europas Abfall in einer der am nächsten gelegenen Entsorgungsanlagen beseitigt werden sollte (Näheprinzip).

1.2.3. zu Spezifischen Abfallströmen

Neben der Abfallbehandlung und dem Abfallexport konzentriert sich die Aufmerksamkeit der EU-Kommission auf eine Reihe spezifischer Abfallströme:

Verpackungsabfälle – Verpackungsrichtlinie 1994/62/EG

Altautos – Altfahrzeuge-Richtlinie 2000/53/EG

Batterien – Batterienverordnung 1991/157/EWG

Elektro- und Elektronikschrott-Richtlinie im Frühjahr 2003

Gefährliche Haushaltsabfälle (Öl, Farben, Altmedikamente), biologisch verwertbare Abfälle und PVC sind weitere spezifische Abfallströme, die zur Zeit unter die Lupe genommen werden. Die Europäische Kommission überprüft außerdem gerade Richtlinien über Altöl und Klärschlamm.

1.2.4. zu Privatisierung und Liberalisierung

Es gibt derzeit keine EU-Gesetzgebung, die eine Privatisierung der Hausmüllentsorgung und mehr Wettbewerb durch eine Liberalisierung in diesem Sektor erzwingen will. Die Regeln des Binnenmarktes gelten nur für Abfälle, die Wertstoffe sind. Müllverbrennung gilt dabei nicht als Beseitigung sondern als Verwertung.

Die Europäischen Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Daseinsvorsorge¹ deutlich erklärt, dass es in den Verträgen keine Grundlage gibt, die Privatisierung von Unternehmen der Daseinsvorsorge zu fordern. Wo es aus der Sicht der Verbraucher Leistungen der Daseinsvorsorge bedarf und von wem und wie diese erbracht werden sollen, das definieren die Mitgliedsstaaten. Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln gelten dabei nur insoweit, als deren Anwendung nicht die Erfüllung dieser „besonderen Aufgabe“ verhindert.

1.3. DER ABFALLWIRTSCHAFTSMARKT IN DER EU

Folgende Faktoren haben die europäische Abfallwirtschaft in den letzten Jahren wesentlich beeinflusst:

- EU-weite Liberalisierungstendenzen in der Abfallpolitik
- Die Privatisierung kommunaler Entsorgungsbetriebe
- Ab 2004 will die EU die Gemeinden verpflichten, ihre Leistungen öffentlich auszuschreiben
- die Öffnung der Märkte in Zentral- und Osteuropa,
- Konzentrationen auf dem Weltmarkt durch Übernahmen und Beteiligungen

Grundsätzlich ist die Abfallwirtschaft in den Mitgliedstaaten der EU ähnlich organisiert. Zumeist haben die Gemeinden die Kompetenzen für die Hausmüllversammlung. Diese haben entweder selbst Sammel- und Entsorgungsbetriebe oder beauftragen dazu private Unternehmen. Die Sammlung von wiederverwertbaren Stoffen obliegt dagegen oft privaten Organisationen. Großen Nachholbedarf bei einer umweltgerechten Abfallentsorgung zeigen die meisten südeuropäischen Staaten.

Neben den kommunalen Betrieben gibt es in der Abfallwirtschaft also tausende private Unternehmen, die von Kleinbetrieben mit lokaler Bedeutung bis zu europaweit agierenden Konzerne reichen.

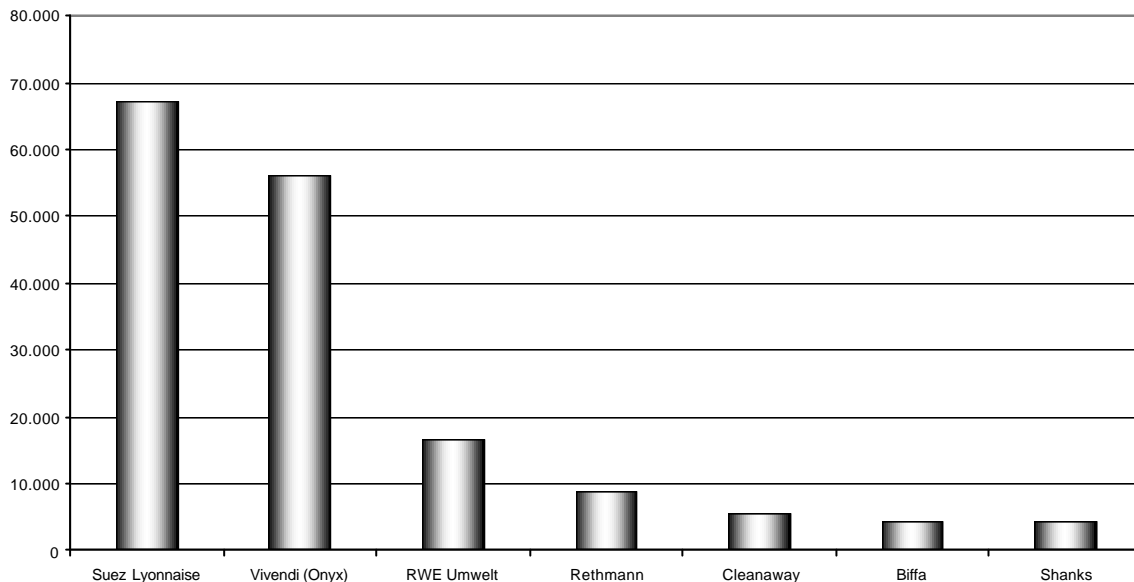
Die beiden größten US-amerikanischen Betriebe, „BFI“ (jetzt „Allied Waste“) und „WMI“, haben sich aus Europa und anderen Märkten zurückgezogen. Gründe dafür waren Überschuldung und Rechtsstreitigkeiten mit den Aktionären. Fünf Manager wurden wegen erheblicher Bilanzmanipulationen angezeigt Aufgrund ihrer Marktposition in den USA, dem weltgrößten Markt für Abfallwirtschaft, sind sie nach den wirtschaftlichen Kennzahlen noch immer die größten Abfallentsorgungsbetriebe der Welt, aber sie sind auf den Märkten außerhalb Nordamerikas kaum mehr präsent.

Ihren Platz eingenommen haben in Europa die Abfallwirtschaftssparten der französischen Multis „Vivendi Environnement“ („Onyx“) und „Suez Lyonnaise des Eaux“ („Sita“), die ihren Tätigkeitsbereich auf sämtliche Sparten der Grundversorgung ausdehnen und sich ihrerseits um ein Standbein im US-amerikanischen Abfallwirtschaftsmarkt bemühen. Beide Unternehmen haben Jahresumsätze von über € 5 Mrd. bei rund 55.000 bzw. 67.000 MitarbeiterInnen und sind damit die Marktführer in Europa. Vivendi kaufte 1999 die Firma Superior Services, bis dahin die Nummer 4 unter den US-amerikanischen Betrieben. Die deutschen Betriebe „RWE“ und „Rethmann“ sind wichtige „European Players“ und außerhalb Deutschlands vor allem in Zentral- und Osteuropa aktiv. Das britisch-australische Joint

¹ Mitteilung der Europäischen Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa KOM (2000) 580 endg.

venture „Cleanaway“ hat eine wichtige Position in Großbritannien und Deutschland, „Shanks“, ein anderes britisches Unternehmen hat seine Position in Europa durch Übernahmen in Belgien und den Niederlanden ausgebaut. In den MOE-Staaten sind abgesehen von „RWE“ und „Rethmann“ auch eine Vielzahl kleinerer österreichischer und deutscher Betriebe tätig, u.a. „ASA“, „Becker“, „Lobbe“, „Saubermacher“ und „Rumpold“.

Multinationale Unternehmen in der Abfallwirtschaft nach Beschäftigten



Zum Vergleich: die für österreichische Verhältnisse große „Saubermacher AG“ beschäftigt 640 Mitarbeiter und macht einen Umsatz von € 81 Mio. Saubermacher hat Auslandsstandorte in Ungarn, Tschechien, Slowenien, Kroatien und Albanien.

Sita (Suez Lyonnaise)

Suez hat im November 2000 weitreichende Restrukturierungsmaßnahmen angekündigt. Während bei der Tochter Tractebel die Energieversorgung zusammengezogen wird, soll die Abfallentsorgung bei Sita zusammenlaufen. Die Tractebel-Tochter Fabricom-Gruppe soll in Sita aufgehen. Im Bereich der Industrieabfälle wird ein gemeinsames Unternehmen geschaffen, an dem Fabricom beteiligt ist. Die Fabricom-Tochter Watco, die im gesamten Benelux-Raum im der Hausmüllentsorgung tätig ist, wird wahrscheinlich in Sita aufgehen. Ebenso wird die Fabricom-Tochter EdS (Européenne de Services) zur Gänze an Sita verkauft.

Europäische Multis, die Kunden von Sita sind, werden von der Niederländischen Tochter Teris betreut. In den Niederlanden hat Sita ARA, den kommunalen Entsorger der Stadt Arnheim, gekauft. Auch in den Niederlanden ist Sita Marktführer auf dem privaten Sektor.

Im Jänner 2000 hat die schwedische Sita-Tochter Miljöservice von der Gemeinde Stockholm 100% der Anteile an Stockholm Miljötransport (SMT) gekauft. SMT ist Sammler von Haus- und Industriemüll sowie Wertstoffen im Zentrum von Stockholm tätig. Im Februar 2000 hat Sita 58% der Anteile am dänischen Entsorger Renoflex A/S erworben, der im Großraum Kopenhagen aktiv ist. Der Kopenhagener Kommunalbetrieb R98 hält die verbleibenden 42%. Über diese Akquisitionen ist Sita auf den skandinavischen Märkten präsent. Durch weitere Anteilskäufe wurde Sita zum Marktführer auf dem privaten Sektor in Schweden.

Das größte Tochterunternehmen ist Sita France, aber über die Cespo ist Sita Marktführer in Großbritannien, daneben zweiter auf dem spanischen und portugiesischen Markt, sowie – nach RWE und Rethmann – dritter in Deutschland.

Damit hat die Beschäftigtenzahl bei Sita 67.000 in 20 europäischen Staaten erreicht.

Onyx (Vivendi)

Auch Vivendi hat in den Jahren 1999 und 2000 seine Geschäftsbereiche restrukturiert. Die Abfall-Division firmiert unter dem Namen „Onyx“ und ist ebenso wie Vivendi (Wasser), Connex (Transport) und Dalkia (Energie) Teil von Vivendi Environnement. Bei Vivendi Environnement wurden die ganzen Schulden des Konzerns zusammengetragen, der Medienbereich blieb schuldenfrei. Norskgsenvinning, eine Tochterfirma von Vivendi Environnement und Marktführer in Norwegen, ist mit dem dänischen Entsorger Marius Pedersen fusioniert worden. Dadurch hat auch Vivendi Environnement ein starkes Standbein in Skandinavien. Im Juli 2000 hat Vivendi Environnement 50% der Anteile von Proactiva erworben, 50% der Anteile verbleiben bei FCC, dem größten privaten Unternehmen für Abfallentsorgung in Spanien. Proactiva ist im Wasser- und Abfallgeschäft in Südamerika und im karibischen Raum aktiv.

Rethmann

Rethmann ist neben Deutschland in Österreich, Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, in der Schweiz und in Großbritannien aktiv. Im Jahr 2001 hatte Rethmann fast € 1,7 Mrd. Umsatz und 13.500 Beschäftigte. Nach einer Abmahnung durch das Bundeskartellamt hat Rethmann auf die Übernahme des Entsorgers Interseroh AG in Köln verzichtet und wird seinen Anteilsbesitz von 24,9 Prozent auf höchstens 15 Prozent vermindern. Eine geplante Beteiligung an der Bremerhavener Entsorgung GmbH (BEG) wurde vom Bundeskartellamt im Dezember 2002 gestoppt. Seit Jahresbeginn bereitet sich Rethmann auf ein Mitbieten um 49% der Hamburger Stadtreinigung (SRH) vor.

RWE Umwelt (RWE)

RWE ist auf dem Weg zu einem internationalen Mischkonzern wie Suez und Vivendi. Im Juni 2000 hat RWE mit dem Dortmunder VEW-Konzern (Energie) fusioniert und damit die Kontrolle über den Abfallentsorger Edelhoff-Gruppe erlangt. Nach der Fusion erfolgte eine Umstrukturierung des Konzerns in 8 Sparten, wobei die Abfallentsorgung in RWE Umwelt zusammengefasst ist. Im August 2000 hat RWE Interesse an der Übernahme von Vivendi Environnement bekundet, die bislang aber noch nicht zustande gekommen ist. Im November 2000 hat RWE um € 7,2 Mrd. die britische Thames Water übernommen. 2002 hat RWE den Kölner Entsorger Trienekens AG vollständig übernommen, im August bekundete RWE Interesse an der Übernahme der Gelsenwasser von Eon. Im Jänner 2003 hat RWE die Übernahme des größten privaten Wasserversorgers der USA, American Water Works, um 4,6 Mrd. \$ abgeschlossen.

Cleanaway

Cleanaway Europe wurde 1980 als Joint Venture der britischen GKN (Autokomponenten) und der australischen Brambles (Logistik) gegründet. Nach einer Umstrukturierung im Jahr 2001 ist Cleanaway nur noch im Besitz von Brambles. Die Abfallwirtschaftsaktivitäten von Cleanaway Europe beschränken sich auf Großbritannien und Deutschland, die niederländische Tochter wurde 1999 an Watco verkauft, die nordirische an Wilson Waste Management in Belfast. In Deutschland besteht die Gruppe aus 80 kleineren Unternehmen mit insgesamt 3.000 Beschäftigten, 2.500 Beschäftigte in Großbritannien.

Biffa

Biffa ist die Abfallwirtschaftssparte des britischen Wasserversorgers Severn Trent und hat 4.500 Beschäftigte. Im Juni 2000 hatte Severn Trent die britische Tochter von WMI, UK Waste, gekauft. Neben Großbritannien ist Biffa in Belgien, in den Städten Brüssel, Maastricht, Antwerpen, Gent, Liege und Charleroi tätig.

Shanks

Shanks ist ebenfalls auf dem britischen Abfallmarkt aktiv und rangiert dort gleichbedeutend mit Cleanaway und Biffa aber deutlich hinter Onyx und Sita. Außerdem hat das Unternehmen nach der Übernahme von Waste Management Nederland BV mehrere Standorte in den Niederlanden und mit der Übernahme von NV De Beer and Partners einen weiteren Standort in Belgien (Gent), neben anderen Aktivitäten in der Region Flandern.

2. Länderberichte

2.1. BELGIEN

In Belgien liegt die Abfallentsorgung im Aufgabengebiet der drei Regionen. In der Region Flandern ist seit 1981 OVAM die verantwortliche Abfallwirtschaftsbehörde. Seit 1986 erfolgt eine strategische Abfallwirtschaftspolitik, die in Abfallwirtschaftsplänen formuliert wird. Das Ziel des 1. Planes (1986-1990) bezeichnet OVAM selbst als „Ordnung im Chaos herstellen“. Das beinhaltet die Sanierung und/oder Schließung ungeregelter Deponien, Optimierung der bestehenden Verbrennungskapazitäten und Vorbereitung der getrennten Hausmüllsammlung und erste Schritte in Richtung Recycling.

2.1.1. Privatisierungstendenzen

In der Region Flamen vergibt die Flämische Umweltholding VMH die Lizenzen zur Abfallentsorgung bzw. zu Errichtung und Betrieb von Müllverbrennungsanlagen oder Deponien. Lizenzen könne sowohl an kommunale als auch an PPP's bzw. private Entsorgungsunternehmen erteilt werden. Ähnlich wie in Österreich ist die Abfallwirtschaft in der Region Flandern durch eine klein- und mittelbetriebliche Struktur gekennzeichnet. Französische, englische und deutsche Abfallentsorger drängen auf den Markt.

Das größte private Unternehmen mit 10 Standorten in Belgien ist Biffa, Tochterunternehmen des Wassererzeugers Severn Trent.

2.2. DÄNEMARK

In den frühen 80er Jahren lag das Hauptaugenmerk der Abfallpolitik auf dem technischen Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur. Das Ziel war, optimal dimensionierte Entsorgungsanlagen optimal räumlich zu verteilen. Die Entsorgungsgebühren waren relativ niedrig. Mit dem Umweltschutzgesetz von 1985 wurde das Dänische Abfallwirtschaftssystem radikal verändert. Als nationale Zielvorgabe wurde ein Abfallrecyclinganteil von mindestens 50% festgelegt, wobei es die Gemeinden vorbehalten blieb zu entscheiden, wie dieses Ziel zu erreichen sei. Die Gemeinden wurden verantwortlich für die Abfallentsorgung aller Arten von Abfallströmen inkl. Industrielle Abfälle etc. und mussten sich um Abfallreduktion und Recycling-Möglichkeiten kümmern und die geeigneten Abfallbehandlungskapazitäten bereitstellen.

Seit 1989 müssen alle Abfallproduzenten die Möglichkeiten der Abfallentsorgung nachweisen. Die Gemeinden können Vorsortierung der Abfälle durch den Abfallproduzenten verlangen, können den Abholer der Abfälle und die Behandlungsanlage festlegen, wobei sie mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten können.

2.2.1. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Kopenhagen

Die Gemeinde Kopenhagen legt die Planung der Abfallentsorgung fest und hat den Betrieb der Abfallentsorgungseinrichtungen an „inter-municipal partnerships“ vergeben. Bereits 1972 wurde dem größten privaten Abfallentsorgungsunternehmen „R98“ („Renholdningsselskabet von 1898“) die Konzession zur Sammlung der Haushaltsabfälle in Kopenhagen und Frederiksberg übergeben. Die Gemeinden bestimmen, welche Müllsammelvorhaben angestrebt werden, und „R98“ ist der Betreiber. Alle Kosten, die „R98“ aus dem Betrieb der

Konzession entstehen, werden durch die Benutzer des Müllsammelsystems getragen. Das Tarifsystem basiert auf Volumen anstelle von Gewicht, lediglich das Restmüllaufkommen wird besteuert, alle anderen Abfallströme sind frei.

Neben der Tätigkeit im Rahmen der konzessionierten Hausmüllsammlung, ist „R98“ auch kommerziell tätig bei der Sammlung und Behandlung von Industrie- und Gewerbeabfällen im freien Wettbewerb, Sammlung und Recycling von Öl und chemischen Abfällen, Behandlung von verschmutztem Erdreich, Kompostierung von Garten- und Parkabfällen, Wiedergewinnung von Bau- und Abrissabfällen, Beratertätigkeit, Export von Abfallentsorgungssystemen und Know-How, Verkauf von Recycling-Papier und –Kartonagen.

2.3. DEUTSCHLAND

Die moderne Abfallentsorgung wurde in den deutschen Großstädten gegen Ende des 19. Jh. eingeführt. Hauptziel der kommunalen Politik war die Sicherstellung der städtischen Hygiene, wobei die Kommunen auf die Mithilfe der BürgerInnen angewiesen waren. Von Beginn an wurden in Deutschland sehr unterschiedliche Rechtsformen, Gebührensysteme, Finanzierungsmodelle und technische Lösungen gewählt, bis Mitte der 30er Jahre hatte sich aber mit den Argumenten Entsorgungssicherheit und –Effektivität die Übernahme der Abfallentsorgung durch die Großstädte durchgesetzt.

2.3.1. Rechtsgrundlagen

Mit dem ersten Abfallbeseitigungsgesetz 1972 wurde die Abfallentsorgung zunehmend durch die Bundesregierung und die Länder reguliert, der Umweltschutzaspekt stärker berücksichtigt. In der Verantwortung der Landkreise entstand auch im ländlichen Raum eine flächendeckende Entsorgungsinfrastruktur. Meist wurden damit private Unternehmen beauftragt.

Mit dem neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) von 1996 wurden die Grundlagen für die Umformung der bisherigen „Wegwerfgesellschaft“ zu einer „Gesellschaft in der Kreislaufwirtschaft“ geschaffen. Alle recyclingfähigen Abfälle wurden zu Wirtschaftsgütern erklärt. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung standen die Gesetzesgeber unter dem Eindruck steigender Abfallmengen und einem drohenden Entsorgungseingpass. Es erfolgte auch eine Anpassung des deutschen Abfallrechtes an entsprechende EU-Richtlinien der Europäischen Union.

Die Pflichten zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen werden entsprechend dem Verursacherprinzip den Abfallbesitzern und den Abfallerzeugern auferlegt. Damit wird eine Prinzipienwende von der öffentlichen Daseinsvorsorge zur abfallrechtlichen Verursacherverantwortung vollzogen. Entsorgungsaufgaben für Abfälle aus Industrie und Gewerbe werden weitgehend auf die Privatwirtschaft verlagert, während die Kommunen (oder deren Drittbeauftragte) für die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushalten zuständig bleiben.

2.3.2. Das Duale System Deutschland (DSD)

Durch das „Duale System Deutschland“ wurde in Deutschland ein flächendeckendes, haushaltsnahes Erfassungssystem für wiederverwertbare Abfälle aufgebaut, welches außerhalb der kommunalen Abfallentsorgung arbeitet. Anders als in den Niederlanden und Frankreich ist in Deutschland durch die Verordnung genau festgelegt, welche Materialien gesammelt werden müssen.

Die „DSD GmbH“ regelt per Vertrag mit den rund 500 beauftragten kommunalen und privaten Entsorgungspartnern Gefäßgestaltung, Sammlung, Transport, Sortierung und Entgelt. Die Kommunen sind weder organisatorisch noch finanziell für die Sammlung und Sortierung der Verpackungen verantwortlich, haben aber ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Ausgestaltung des Dualen Systems vor Ort. Dieses sogenannte Abstimmungserfordernis führte dazu, dass in der Regel die vorhandenen Sammelsysteme für Glas und Papier vom Dualen System übernommen wurden. Neben der Ausgestaltung des Dualen Systems auf kommunaler Ebene konnten die Kommunen auch den Einführungszeitraum bestimmen, aber – anders als in Frankreich und in den Niederlanden – konnte bei der Einrichtung des Dualen Systems aufgrund der engen Umsetzungsfristen und der Abstimmungserfordernis eine Ausschreibung von Entsorgungsleistungen durch das Duale System nicht erfolgen, was sich negativ in seiner Kostenentwicklung bemerkbar machte.

2.3.3. Auswirkungen des KrW-/AbfG auf die kommunalen Entsorgungsunternehmen

Bis Anfang der 90er Jahre wurde in den Städten und Landkreisen Deutschlands allgemein das Eintreten von Entsorgungsnotständen erwartet, und es wurden hohe Investitionen in den Ausbau und Neubau von Müllverbrennungsanlagen sowie in Ausbau und Standardverbesserung von Mülldeponien getätigt.

Mit dem Übergang auf das Kreislaufwirtschaftsgesetz-/Abfallgesetz fand ein Systemwechsel statt. Das Entsorgungsmonopol der entsorgungspflichtigen Körperschaften wurde durch die grundsätzliche Verpflichtung der Erzeuger und Besitzer von Abfällen zu deren Verwertung ersetzt.

Nach Ansicht des Deutschen Städtetages handelt es sich dabei „um einen weiteren Versuch der Bundesregierung, vor dem Hintergrund der Globalisierung der Märkte und der immer dramatischeren Beschäftigungskrise ihr ordnungspolitisches Konzept der Privatisierung konsequent durchzusetzen und damit die kommunale Wirtschaft zu beseitigen“.

Seit einigen Jahren und verstärkt mit dem des KrW-/AbfG, sind die entsorgungspflichtigen Kommunen mit vielfältigen Problemen im Bereich der Abfallentsorgung konfrontiert: Teure Nachrüstungen der vorhandenen Abfallentsorgungsanlagen mit Umweltschutzeinrichtungen und damit erhebliche Kostensteigerungen. Neugebaute Abfallentsorgungsanlagen sind, meist um eine höhere Akzeptanz bei den Anwohnern zu erreichen, mit höchstem technischen Standard ausgestattet worden. Die erhöhten Baukosten führen ebenfalls zu stark gestiegenen Entsorgungsgebühren. Wegen verstärkter Vermeidung und Verwertung (Duales System, Kompostierung) führen sinkende Hausmüll- und Gewerbeabfallmengen zu einer verringerten Auslastung der kommunalen Entsorgungsanlagen. Dadurch wurden weitere Gebührensteigerungen zur Abdeckung der Fixkosten, bei gleichbleibender Anlagenkapazität, nötig.

Die Bemühungen der privaten Entsorger um produktionsspezifische Abfälle zur Verwertung und die bisher vom Gesetzgeber nicht klar vorgegebene Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung führen auf lokaler Ebene zu einem Dauerstreit um Abfallmengen. Zunehmend werden Gerichte zur Auslegung des Kreislaufwirtschaftsgesetz-/Abfallgesetz angerufen.

Ein besonderes Problem stellt die Scheinverwertung da. Eine Scheinverwertung liegt zum Beispiel vor, wenn ein Entsorger den Abfall, der verwertet werden müsste, gegen Entgelt auf kostengünstige Deponien ins Ausland oder andere Bundesländer schafft. Dies ist auch eine Ursache für die Unterauslastung kommunaler Entsorgungsanlagen.

Überlagert werden die Probleme der Kommunen mit der Abfallwirtschaft durch die allgemeine Finanznot der öffentlichen Hand. Dies führte u.a. in einigen Kommunen dazu,

dass bestehende Abfallentsorgungsanlagen als "Tafelsilber" an Privatunternehmen verkauft werden.

Im Zuge der rückläufigen Abfallmengen ist aus dem Kampf gegen Abfälle ein Kampf um Abfälle geworden. Es kommt zu deutlichen Verschärfungen des Wettbewerbs in der Entsorgungswirtschaft. Abfälle, die bislang in kommunalen Anlagen entsorgt wurden, werden jetzt den zu verwertenden Abfällen zugeordnet und in privaten Anlagen entsorgt. An Abfälle zur Verwertung werden gemäß KrW-/AbfG geringere Anforderungen gestellt als an Wirtschaftsgüter gemäß Abfallgesetz von 1986.

Die Kommunen reagieren auf die Überkapazitäten bei ihren Deponien und Müllverbrennungsanlagen mit Preissenkungen für gewerbliche Abfälle. Es lohnt sich, die Entsorgungspreise auch unter die Durchschnittskosten abzusenken, wenn die zusätzlichen Umsätze nicht nur den Ausgleich der direkt zurechenbaren Kosten, sondern auch noch einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten der Entsorgungsanlagen bringen (Umweltgutachten 1998). Gleichzeitig werden die Fixkosten stärker auf die privaten Haushalte verlagert. So entsteht der Eindruck, dass die Kommunen die Gebühren für die Bevölkerung hochtreiben, während die kosten- und preisbewussten Privatunternehmer die einzig richtigen Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft anbieten.

2.3.4. Der Abfallentsorgungsmarkt in Deutschland

Im deutschen Abfallentsorgungsmarkt waren Mitte 2002 weit über 3.000 Unternehmen mit etwa 350.000 Beschäftigten aktiv. Der Gesamtumsatz der Branche wurde im Jahr 2001 auf € 37,5 Mrd. geschätzt. Das Gros sind kleine und mittelständische Familienunternehmen. Nur knapp 1 % der Unternehmen erreichen über € 100 Mill. Jahresumsatz.

In den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und in den Landkreisen ist die Hausmüllsammlung fast durchweg auf private Entsorger übertragen. In den Großstädten dominieren Kommunalbetriebe, die aber auch überwiegend zu GmbH's umgestaltet wurden. In Berlin wurde die städtische Müllabfuhr in eine "Anstalt des öffentlichen Rechts" umgewandelt. Zwei Drittel der deutschen Bevölkerung nutzt mittlerweile private Müllservices.

Neben der Privatisierung kommunaler Entsorgungsleistungen sind weitere bedeutsame Veränderungen im Entsorgungsmarkt erkennbar. Ausgelöst oder zumindest unterstützt durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz-/Abfallgesetz entsteht eine engere Zusammenarbeit zwischen Herstellern, Handel und Entsorgungswirtschaft, in vielen Fällen abgesichert durch Kooperationsverträge. Auch innerhalb der Entsorgungswirtschaft besteht ein anhaltender Trend zu Fusionen. Während man in Deutschland von einer weiteren Marktkonsolidierung ausgeht, engagieren sich viele deutsche Entsorgungsunternehmen im Ausland, vorzugsweise in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Österreich, Frankreich, Belgien, Großbritannien und sogar in Südostasien und Australien, wo noch erhebliche Wachstumspotentiale gesehen werden.

Die beiden größten US-Entsorgungsunternehmen WMX Technologies Inc. und Browning-Ferris Industries Inc. (BFI) waren seit einigen Jahren bereits auf dem deutschen Markt vertreten. WMX hat als Waste-Management Deutschland eine Gruppe mittelständischer Entsorgungsunternehmen aufgebaut, während BFI zu 50 % an der Kölner Otto-Gruppe (Umsatz 1996: 2,0 Mrd. DM) beteiligt war. Seit Anfang 1998 ist die Beteiligung von BFI auf das französische Entsorgungsunternehmen SITA übergegangen. Daneben bemühen sich auch britische Entsorgergruppen auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen. Eine weitere Besonderheit im deutschen Entsorgungsmarkt ist das anhaltende Engagement von (Strom-)Versorgungsunternehmen, die sich an Entsorgern beteiligen bzw. bestehende Müllverbrennungsanlagen und Deponien von den Kommunen übernehmen.

2.3.5. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Bremen

Anfang der 90er Jahre erfolgte die Umwandlung des Amtes für Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft in einen Betrieb, die „Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB)“. Die BEB waren neben der Abfallwirtschaft auch für Abwasser und Straßenreinigung zuständig. Die Beschäftigungszahl stieg leicht an, durch Leistungsverdichtung konnten jedoch jedes Jahr Gewinne an die Stadtkasse abgeliefert werden. Neben den BEB wurde ein Stadtteil von dem privaten Unternehmen „Kehlsen“ entsorgt, das ursprünglich einen eingemeindeten Stadtteil entsorgte und sich im Laufe der Jahre zu einem überregionalen Entsorger weiterentwickelte. Die Entsorgungsleistungen und Gebühren waren mit jenen der BEB identisch. Die Erfolge der Arbeit führten in den folgenden Jahren aber zu Rückgängen im Müllaufkommen (besonders bei Gewerbemüll) und daher auch bei den Gebühren und somit zu Finanzierungsproblemen. Zudem wurde bei den gebührenpflichtigen Leistungen aus politischen Gründen keine Gebührendeckung angestrebt, wodurch eine Deckungslücke entstand und Ende der 90er Jahre die BEB privatisiert und an ein mittelständisches Konsortium unter der Führung der Fa. Nehlsen² verkauft wurden. Die Beschäftigtenzahl ist wegen Kündigungsausschlusses nicht zurückgegangen, für die EinwohnerInnen hat die Privatisierung aber auch keine Gebührevorteile gebracht. Der Verkauf brachte abzüglich von noch zu tätigen Investitionen nur einen kleinen Erlös für die Stadtkasse.

2.3.6. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Dresden

Die Dresdner Abfallwirtschaft wurde im Juli 1990 vom Volkseigenen Betrieb Stadtreinigung (VEB Stadtreinigung) in die Stadtreinigung Dresden GmbH (SRD) umgewandelt, deren Anteile von der Treuhandanstalt auf die Stadt Dresden übertragen wurden, welche die SRD seitdem als Eigengesellschaft führt. Die Gebührenfestsetzung und Entsorgungsplanung erfolgt durch das Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (AfAS). Es wurde also eine private Rechtsform gewählt, ohne damit die Müllabfuhr zu privatisieren. Nach der Eingemeindung acht kleinerer Gemeinden teilte sich die SRD die Hausmüllsammlung mit den dort beauftragten Privatunternehmen. Die Zusammenarbeit mit den Privatunternehmen ist unproblematisch, hingegen hat die Zusammenarbeit mit dem Umland im Rahmen eines Zweckverbandes aufgrund von Interessensgegensätzen nicht funktioniert.

2.3.7. Kommunale Müllentsorgung – das Beispiel Duisburg

Die Abfallwirtschaft wird in Duisburg über einen Regiebetrieb der Stadt durchgeführt. Gegen eine privatrechtliche Rechtsform sprach der Widerstand der ArbeitnehmerInnenvertretung und die Umsatzsteuerpflicht eines privaten Unternehmens, die zu Gebührenerhöhung geführt hätte. Wirtschaftlichkeit des Betriebes wurde durch Leistungsverdichtung und Rationalisierung erreicht, wobei der Umweltschutz (Biotonne, mengenabhängiges Gebührensystem) eher im Hintergrund stand. Seit 1972 beseitigt die Stadt ihre Siedlungsabfälle in der Gemeinschafts-Müllverbrennungsanlage Niederrhein (GMVA), zusammen mit vier Nachbarstädten. Duisburg ist mit 59 % der Mehrheitseigentümer. Die wachsenden Müllmengen (Duisburg hat die mit höchsten Müllmengen pro EW in Deutschland) werden zu rund 90 % verbrannt. Daneben nützt Duisburg auch die Deponien benachbarter Städte und Gemeinden.

² Anm.: Die Fa. Karl Nehlsen GmbH & Co. KG stellt auch die Bewachung des Weserstadions und den Sicherheitsdienst für die Bremer Straßenbahn.

2.3.8. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Frankfurt/Main

Bereits 1993 wurden in Frankfurt Überlegungen angestellt, ob die Rechtsform eines Regiebetriebes für die Abfallwirtschaft noch angemessen ist. Neben der Gründung einer GmbH stand von Anfang an auch der Verkauf von Anteilen an private Investoren zur Diskussion, vor allem da Frankfurt damals die höchstverschuldetste Stadt Deutschlands war. 1996 nahm die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) ihre Tätigkeit auf, die Abfallverbrennungsanlage Nordweststadt wurde in eine städtische Besitzgesellschaft eingebracht. Bereits Mitte 1997 wurden von der FES Gewinne erzielt. Daraufhin wurden 49% der Anteile inkl. der operativen Geschäftsführung um € 37,5 Mio. an „Rethmann“ verkauft. Unter der Führung von Rethmann entwickelte sich FES zu einem führenden Entsorgungsunternehmen der Region, basierend auf dem Kerngeschäft Frankfurt, wobei die Monopolstellung umstritten ist. Neben den privaten Entsorgern spürten auch die städtischen Entsorger in der Umgebung die Konkurrenz, sodass die Stadtbetriebe im benachbarten Offenbach ebenfalls die Umwandlung in eine GmbH überlegen. Bei den Arbeitsplätzen gab wenig Veränderung. Die Abfallgebühren wurden seither aber um rund 50 % erhöht.

2.3.9. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Hannover

Um die Entsorgungskosten gering zu halten und die Betriebsführung des Abfallwirtschaftsbetriebes möglichst rationell zu gestalten, wurde das Amt für Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung 1993 in einen Eigenbetrieb (AWB) umgewandelt. Die Beschäftigtenzahl ist in den Folgejahren um mehr als 10 % zurückgegangen.

2.3.10. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Nürnberg

Nürnberg formulierte Mitte der 90er Jahre die Hausmüllsammlung als hoheitliche Aufgabe der Stadt, während alle Verwertungsaktivitäten an private Unternehmen vergeben wurden. Die vom Dualen System (DSD) finanzierte Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen wurde regionalen Unternehmen überlassen, auch die Kompostierung wird von einem Privatunternehmen durchgeführt, wobei die Sammlung durch die städtische Müllabfuhr erfolgt. Nürnberg hatte lange Jahre eine Vorreiterrolle bei den Recyclingquoten.

1999 wurde das Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung in den Eigenbetrieb ASN (Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Nürnberg) umgewandelt. Zugleich kam es zu einer deutlichen Steigerung der Müllgebühren, weil zunehmend gewerbliche Abfallerzeuger, die vorher „Abfälle zur Verbrennung“ angeliefert hatten, dieselben Abfallmengen als „Abfall zur Verwertung“ anliefern, bei deutlich niedrigeren Kosten.

2.3.11. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Stuttgart

Bis 2001 war der Träger der Abfallentsorgung das Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (AfAS). Im Zuge einer geplanten Gebührenerhöhung 1998 gab es massive Proteste bei den politischen Parteien. Es wurde der Mitarbeiterstand um 15 % reduziert und 2001 wurde die Umwandlung des AfAS in einen Eigenbetrieb beschlossen.

2.3.12. Kritik an der Liberalisierung

Erste Erfahrungen zeigen, dass der verschärfte Wettbewerb in der Abfallwirtschaft zu Rationalisierungsmaßnahmen bei den Beschäftigten geführt hat. Sozialpflichtig Beschäftigte werden zugunsten von Nichtsozialpflichtigen (Minder-) Beschäftigten verdrängt. Vor allem im Bereich der Müllsortierung werden Minderbeschäftigte im Schichtdienst eingesetzt.

Eine andere negative Entwicklung ist der Mülltourismus zur jeweils preisgünstigsten Abfallbehandlungs- und Verwertungsanlage, oftmals quer durch Deutschland.

Bei den Investitionen kann festgestellt werden, dass private Entsorger oft aus Kostenersparnisgründen veraltete Technik verwenden. Kommunale Entsorger hingegen sind zumeist mit überdimensionierten Anlagen ausgestattet, da sie sich in den vergangenen Jahren unter der Prämisse der 100%igen Entsorgungssicherheit an den Spitzenbelastungen und nicht an den Durchschnittsbelastungen orientiert haben. Gewerbebetriebe können sich bereits jetzt den Entsorger frei auswählen und können dadurch Dumpingpreise erzielen.

Der Müllmangel führt zu Unterauslastungen bei Entsorgungsanlagen. Es herrscht ein regelrechter (Preis-) Kampf um den Abfall, der primär zwischen kommunalen und privaten Unternehmen ausgetragen wird. Öffentlich-rechtliche Betriebe haben dabei den Vorteil der finanziellen Rückendeckung durch die Kommune.

Bis 2005 müssen technisch veraltete Mülldeponien geschlossen werden. Um bis dahin eine möglichst hohe Auslastung zu erzielen, gewähren Deponiebetreiber Preisabschläge von bis zu 80 %. Ab 2005 dürfen Restabfälle nur noch nach Vorbehandlung in Müllverbrennungsanlagen (MVA) oder hochwertigen mechanisch-biologischen Anlagen (MBA) deponiert werden. Der Auslastungsgrad der modernen Müllbehandlungsanlagen wird daher ab 2005 deutlich ansteigen.

2.4. FINNLAND

Mit dem Abfallwirtschaftsgesetz 1993 und der Abfallverordnung 1993 wurden die entsprechenden EU-Richtlinien bereits vor dem Beitritt Finnlands zur EU 1995 umgesetzt. Verglichen mit dem früheren Abfallgesetz lag der Schwerpunkt mehr auf Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Verringerung der schädlichen Inhaltsstoffe. Das Gesetz verlangt auch die Rückgewinnung, wenn es technisch und wirtschaftlich machbar ist, primär des eingesetzten Materials oder zumindest als Energie. Dafür wurde auch das Prinzip der Produzentenverantwortlichkeit eingeführt. Gegenüber 1994 konnte, wie im Abfallwirtschaftsplan festgelegt, die Recyclingquote von Siedlungsabfällen in Finnland von ca. 30% auf über 50% erhöht werden, das Ziel für 2005 liegt über 70%.

Die Verantwortlichkeiten in der finnischen Abfallpolitik sind folgendermaßen festgelegt: Das Umweltministerium kontrolliert die Einhaltung des Abfallwirtschaftsgesetzes. Das Finnische Umweltinstitut überwacht die Entwicklungen der Abfallsituation, führt Forschung und Ausbildung durch und ist in die Vorbereitung von Abfallgesetzen eingebunden. Die Regionalen Umweltzentren überwachen die Umsetzung der Abfallgesetzgebung auf regionalem Level, erteilen Bewilligungen für große Unternehmen und Betriebsstätten. Die Lokalen Behörden organisieren die Hausmüllsammlung, die Wertstoffrückgewinnung und die Restmüllentsorgung und geben, legen lokale Verordnungen fest und erteilen Bewilligungen für kleine Unternehmen und Betriebsstätten.

2.5. FRANKREICH

Bereits 1348 wurde nach einer Pestepidemie in Paris der Zusammenhang zwischen den Epidemien und den hygienischen Verhältnissen klar. Es wurde schon damals ein privater Entsorgungsdienst organisiert, der von den BürgerInnen direkt bezahlt werden musste.

2.5.1. Abfallentsorgung

Der größte Teil der Abfälle heute wird in Deponien untergebracht. Seit 1992 nehmen diese keine Abfälle mehr an, die schwermetall- oder schadstoffhaltig sind. Zudem wurde 1993 die Deponierung von Abfällen mit gebühren belegt. Seit 1996 sind die Departements gesetzlich verpflichtet, ein Entsorgungsprogramm für alle anfallenden Haushaltsabfälle und industrielle

Abfälle zu entwickeln. Im Durchschnitt werden täglich 30.000 Tonnen Haushaltsabfälle in fast 300 Verbrennungsanlagen entsorgt, die über das ganze Staatsgebiet verteilt sind. In den größten wird das Energiepotential durch KWK-Anlagen (Kraft-Wärme-Kopplung) zurückgewonnen. An jeder Müllverwertungseinrichtung oder Deponie muss zudem ein lokaler Informations- und Kontrollausschuss zu schaffen, in dem Anlieger und Vereinigungen vertreten sind. Trotz dieser Vorkehrungen gibt es noch immer wilde Deponien. Verboten ist auch die Einfuhr von Haushaltsabfällen zur Deponierung. Die Kontrolle der grenzüberschreitenden Beförderung von Abfällen ist daher bedeutend verstärkt worden.

2.5.2. Abfallrecycling

Die meisten Gemeinden haben getrennte Abfalltonnen oder große Container zur Aussortierung von Papier und Glas, teilweise auch von Aluminium, Weißblech, Kunststoffen und verbrauchtem Motorenöl eingeführt. Neben Kunststoff hat die Verwertung von Glas den besten Erfolg in Frankreich erzielt. Die verwertete Glasmenge hat sich in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt und der Anteil erreicht heute 35%. Seit 1993 ist die Wirtschaft verpflichtet, die auf den Markt gebrachten Verpackungen selbst zu beseitigen oder einen finanziellen Beitrag dazu zu leisten. Bis zum Jahr 2002 soll eine Recyclingquote von 75% erreicht sein.

2.5.3 Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Paris (Großraum)

Auf Initiative der Stadt Paris wurde 1984 ein interkommunales Syndikat zur Abfallbehandlung „SYCTOM“ gegründet. Diesem Syndikat gehören die Gemeinden entweder direkt an, wie z.B. die Stadt Paris oder 17 Umlandgemeinden, oder über den Umweg der Syndikate „SIELOM“ (34 Gemeinden im Département Hauts-de-Seine) und „SITOM“ (38 Gemeinden in Seine-Saint-Denis), insgesamt 90 Gemeinden mit 5,5 Mio. EinwohnerInnen. Diese Syndikate sind demokratisch gewählt. „SYCTOM“ ist für die Abfallentsorgung im Großraum Paris verantwortlich, wobei die getrennte Hausmüllsammmlung von „Eco-Emballages“ durchgeführt wird, einer privatrechtlichen Gesellschaft, die mit öffentlichen Geldern gegründet wurde. Die gesamte Abfallbehandlung wurde an private Konzessionäre ausgelagert, Konzessionär für die thermische Abfallbehandlung (3 Center) ist „TIRU S.A.“, ein Tochterunternehmen der „EdF“ (Electricité de France). Die „EdF“ ist zu 51% an „TIRU“ beteiligt, „Lyonnaise des Eaux/Suez“ hält 25% und „Vivendi“ hält 24% der Anteile.

2.6. GRIECHENLAND

2.6.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung

Griechenland hat die gesamte EU-Gesetzgebung in nationales Recht transportiert. Ebenso wurde die EU-Abfallpolitik inklusive der Abfallhierarchie übernommen, obwohl Abfallverbrennung in Griechenland wenig Anklang findet. Die Durchsetzung der Gesetze scheitert aber oft an der Sachkundigkeit der Behörden, aber auch an den „politischen Kosten“ der Durchsetzung. Durch die Verpflichtungen als EU-Mitgliedstaat und durch den Druck von Umweltschutzgruppen und privaten Initiativen kommt es aber dennoch langsam zu einer Verbesserung der Situation.

Lokale Behörden haben eine zentrale Rolle bei der Durchführung von Abfallsammlung, - Recycling und -Entsorgung, aber auch bei einigen Planungsaspekten. In vielen Fällen wird die Abfallentsorgung durch Verbände mehrerer Gemeinden durchgeführt, bspw. die Association of Attica (ACMAR) und die Association of Greater Thessaloniki. In Griechenland gibt es knapp unter 1.000 Gemeinden. Es gibt 51 Prefekturen als nächsthöhere Instanz, die direkt gewählt werden. In ihre Gesetzgebung fallen die Erstellung von Abfall-Masterplänen

und die Genehmigung neuer Anlagen. Die 13 Regionen sind Teil der öffentlichen Verwaltung und können als regionale Repräsentanten der Ministerien und des Staates betrachtet werden. In ihre Gesetzgebung fallen die Finanzierung von Anlagen und manche Aspekte der Lizenzierung. Auf der Ebene des Nationalstaates ist das Umweltministerium verantwortlich für die Abfallpolitik, die Planung auf nationalem Level und für die Lizenzierung und Finanzierung großer Abfallbehandlungsanlagen und Deponien.

2.6.2. Abfallsammlung und Abfallentsorgung

Etwa 70 % der griechischen Bevölkerung sind einer geregelten Hausmüllsammlung angeschlossen (99 % in Athen). In den meisten Städten wird die Sammlung mechanisch und mit Containern durchgeführt, in manchen Fällen – vor allem bei engen und abschüssigen Straßen – aber auch mit Eseln. Aufgrund schlechter Organisation und nicht-optimierter Routenplanung, sowie langen Distanzen zu den Lade- und Entsorgungsstationen, sind die Kosten der Hausmüllsammlung relativ hoch. Abfallentsorgung ist in Griechenland praktisch gebührenfrei. Die übliche Methode ist die Verfüllung auf den etwa 4.850 unregulierten Deponien des Landes, fast eine für jede Lokalbehörde. Griechenland ist der einzige EU-Mitgliedsstaat, der wegen seiner illegalen Deponien mit Strafen belegt wurde. Gleichzeitig hat die EU Griechenland substantielle Investitionsmittel für den Bereich Abfallwirtschaft zur Verfügung gestellt.

2.6.3. Abfallrecycling

Etwa 5% der Siedlungsabfälle werden in Griechenland recycelt, ein Großteil durch einen privaten bzw. „informellen Sektor“, wie z.B. HERRA (Hellenic Recovery and Recycling Association). HERRA wurde von den Produzenten und Abnehmern von Verpackungsmaterial gegründet und hat eine Recycling-Anlage errichtet. Dort erfolgt das großteils händische Abfallrecycling für 5 Gemeinden (120.000 EW) in der Region Athen. Der Verband ACMAR hat das wichtigste kommunale Recycling-Programm installiert, an dem 40 Gemeinden ebenfalls aus der Region Athen teilnehmen. Auch die Gemeinde Athen selbst hat ein Programm begonnen, erstmalig in Griechenland mit der getrennten Sammlung von gefährlichen Abfällen. In Griechenland werden jährlich etwa 300.000t gefährliche Abfälle produziert. Es gibt aber keinerlei Entsorgungsmöglichkeiten, daher müssen die Abfälle bei den Produzenten gelagert und ins Ausland transportiert werden.

2.7. GROSSBRITANNIEN

Bereits im Gesetz zur Öffentlichen Gesundheit (Public Health Act 1875) werden die lokalen Behörden mit der Müllsammlung und Müllentsorgung beauftragt, was insgesamt eine wesentliche Aufwertung ihrer Befugnisse bedeutet hat. Die Lokalbehörden können die Abfallwirtschaft in Eigenregie bzw. über Regiebetriebe durchführen, über PPP's (Public-Private Partnerships), oder Konzessionen an Privatunternehmen vergeben.

2.7.1. Abfallentsorgung

Der „Local Government Act 1988“ schreibt vor, dass jede Lokalbehörde, die kommunale Dienstleistungen durch eigene Arbeitnehmer erbringen will, mit dem privaten Sektor in Wettbewerb stehen muss. Dabei muss der kommunale Betrieb bei einer Ausschreibung mitbieten (CCT Compulsory Competitive Tendering). Zu diesem Zweck werden von den Kommunen „Direct Services Organisations“ (DSO) gegründet. Im Jahr 2001 wurde CCT durch das „Best Value Regime“ ersetzt. Die Behörden müssen nun auch ihre angebotenen Dienstleistungen überprüfen lassen, und kontinuierliche Verbesserung sicherstellen.

2.7.2. Abfallbehandlung

Neue Projekte werden meistens von großen, oft börsennotierten Unternehmen finanziert, und in den letzten Jahren sind mehr und mehr kontinentaleuropäische Unternehmen in den britischen Abfallmarkt eingedrungen. Die französische CNIM hat Projekte in Dudley, Hanford und Wolverhampton an Land gezogen. In Schottland ist Kværner Partner der schottischen Balfour Beatty in der Abfallentsorgung von Dundee. Cyclerval hat die Ausschreibung um North-West Lincolnshire gewonnen, Onyx den großen Surrey-Vertrag und die spanische Focsa/Tregardos den Hereford und Worcester-Vertrag.

Daneben gab es Mitte 2000 in Großbritannien acht PPP-Verträge (Public-Private Partnership). Der kleinste ist zwischen der Isle of Wight und der Firma Waste Limited Services (50.000t/a), der größte zwischen dem Surrey County und der französischen Onyx (~500.000t/a). 12 weitere Verträge waren in Vorbereitung. In einigen dieser PPP-Verträgen, wie z.B. Dundee und Kirklees, ist die Lokalbehörde Minderheitspartner, die meisten sind aber als 50:50-Verträge ausgelegt. Beim Hereford & Worcester-Vertrag wurde das kommunale Entsorgungsunternehmen LAWDC an Focsa/Tragardos verkauft. Aus einer Umfrage³ geht hervor, dass der Gebührendurchschnitt von PPP's leicht über dem Landesschnitt liegt.

2.7.3. Deponierung

Damit Großbritannien die Auflagen der EU-Deponie-Richtlinie erfüllen kann, muss ein substantielles Investitionsprogramm umgesetzt werden, um den Standard der Müllbehandlungsanlagen und Deponien zu verbessern. 1995 wurden in Großbritannien 3.500 lizenzierte Deponien betrieben, wobei diese Zahl in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist. Übrig bleiben wenige große, aber den EU-Standards entsprechende Deponien. Die Kosten für die Standardverbesserung werden auf etwa £ 100 pro Einwohner und £ 5-6 Mrd. insgesamt geschätzt. Darüber hinaus sind weitere Investitionen notwendig zur Errichtung neuer thermischer und biologisch-mechanischer MBA's. Daher sind im Bereich der Deponierung Privatunternehmen besonders aktiv:

2.7.4. Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel London (Großraum)

Der Großraum London umfasst eine Fläche von 1.587km², mit 7,42 Mio. EinwohnerInnen und 3,125 Mio. Haushalten. Im Jahr 2000 wurden 4,44 Mio. Tonnen Siedlungsabfälle produziert, davon wurden 72 % auf Deponien verbracht, 20 % verbrannt und 8 % recycled. In etwa der Hälfte der Bezirke (16) wird die Abfallentsorgung (oft zusammen mit der Straßenreinigung) durch die „DSO“ (Direct Services Organisation) durchgeführt, Onyx konnte in 5 Bezirken die Ausschreibung gewinnen, MRS Environmental Services in 4 Bezirken, Cleanaway, Sita und andere in je einem Bezirk. Die Deponien werden von Cory Environmental (3), A&J Bull (3), Onyx (2), London Waste Ltd (2), Cleanaway Ltd. (2), Hanson, Shanks u.a. betrieben.

2.8. IRLAND

2.8.1. Gesetzliche Grundlagen

Seit 1996 darf keine Rechtsperson ohne eine Lizenz Tätigkeiten der Abfallentsorgung oder Materialrückgewinnung durchführen. Abfallwirtschaftliche Tätigkeiten können nur von lokalen Behörden oder lizenzierten Unternehmen durchgeführt werden. Von 2001 bis Anfang 2003

³ Michael Nevin in Wastes Management, 2000

sind in Irland 12 neue Gesetze und Verordnungen zur Abfallwirtschaft verabschiedet worden. Unter anderem eine Gebühr auf Plastikeinkaufstaschen und eine Deponieabgabe.

2.8.2. Abfallwirtschaftsplan

Das Abfallaufkommen wächst in Irland jedes Jahr um 34% und könnte sich bei dieser Entwicklung bis zum Jahr 2013 verdoppeln. Etwa die Hälfte der 76 Deponien wird bis Ende 2003 verfüllt worden sein. Die EU hat Irland bereits wegen Versagen bei der Lösung der Abfallwirtschaftsprobleme gemahnt. Es gibt aber keinen nationalen Abfallwirtschaftsplan, in dem Abfallsammlung, Transport, Verarbeitung und Entsorgung in technischer Hinsicht reguliert werden. Auf der Ebene der Regionen haben nur 2 von 7 entsprechende Regulierungen verordnet. Besser ist die Situation auf der Ebene der Lokalbehörden, wo 30 von 34 Counties entsprechende Pläne implementiert haben. Der erste regionale Plan wurde in der Region Dublin verabschiedet, gilt von 1999 bis 2003 und beinhaltet Zielvorgaben von 50% Recycling-Quote, 25% Energierückgewinnung und 17% Restmülldeponierung.

Um die Zeit bis zur Errichtung moderner thermischer oder biologisch-mechanischer MBA's zu überbrücken ist die Regierung dazu übergegangen, viele kleinere regulierte Deponien über das Land verstreut zu errichten. Derzeit sind nur 2 Deponien in Betrieb, die allen EU-Standards genügen: Kill in Arthurstown (im Besitz der kommunalen Dublin Corporation) und KTK in Kilcullen (im Besitz von Celtic Waste), die erste private Deponie, die vom Umweltministerium lizenziert wurde.

2.8.3. Verpackungsabfälle

Die Verpackungsverordnung von 1997 legt fest, dass alle Unternehmen mit einem Umsatz über € 1,27 Mio. oder einem jährlichen Verpackungsaufkommen über 25 Tonnen sich entweder als Selbstentsorger bei den Lokalbehörden registrieren und ein Rücknahmesystem entwickeln, oder sich als Gruppenentsorger beim REPAK-Rücknahmesystem lizenzieren. Die Teilnehmer werden nach jeweils zu spezifizierenden Recycling-Anteilen vergewährt. Das REPAK-System orientiert sich am deutschen DSD, wobei umgelegt nur ein Siebentel der Gebühren eingehoben werden.

2.8.4. Privatisierungstendenzen

Das „Dublin Waste to Energy Project“, die Errichtung und der Betrieb einer thermischen MBA in Dublin in der Größenordnung von 500.000t/a und das Projekt „Dublin Waste Management Facilities“, biologische Abfallbehandlung, Kompostierung und Materialrückgewinnung in Ballyogan sowie eine zusätzliche biologische MBA in Kilshane Cross sind die ersten PPP's, die zwischen der Dublin Corporation und der Fa. Celtic Waste abgeschlossen wurden.

2.9. ITALIEN

2.9.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung

Der Staat hat die Aufgabe, die Richtung, Förderung, Beratung und Koordination der Aktivitäten der Abfallwirtschaft zu bestimmen (Formulierung allgemeiner Grundsätze und Ziele), sowie technische Durchführungsverordnungen zu erlassen. Mittels interregionaler Beratungen koordiniert der Staat die Gebietspläne zur Abfallbeseitigung, und er erstattet regelmäßig Berichte an die EU-Kommission über die Situation der Abfallbeseitigung in Italien. Alle 5 Jahre veröffentlicht das Umweltministerium einen Bericht zur Umweltsituation

insgesamt („Relazione sullo Stato dell' Ambiente“), die Daten zur Abfallsituation stammen aus dem Zahlenmaterial das von den Regionen geliefert wird.⁴

Die Regionen setzen die Verordnungen des Staates um, erarbeiten regionale Organisationspläne zur Abfallbeseitigung. Sie regulieren die getrennte Abfallsammlung von Siedlungsabfällen und gefährlichen Abfällen, genehmigen Projekte zur Errichtung neuer Entsorgungsanlagen und zur Modifikation bestehender Anlagen und führen in Zusammenarbeit mit den Bezirken Kontrollen durch.

Die Gemeinden führen die Tätigkeit der Abfallentsorgung durch. Dabei haben sie die Möglichkeit, ein gemeindeeigenes Unternehmen damit zu beauftragen, oder eine Konzession an ein spezielles Entsorgungsunternehmen zu vergeben. Die Gemeinden haben die Pflicht, die Regionen über ihre Abfallsituation zu informieren.

Die getrennte Abfallsammlung ist seit 1990 in Italien gesetzlich vorgeschrieben.

2.9.2 Kommunale Abfallentsorgung – das Beispiel Rom

Kommunale Abfallentsorgung gibt es in Rom seit dem 19.Jh. Die gemeindeeigene AMA („Azienda Municipale Ambiente“) ist für den Betrieb sämtlicher Abfalldienste der Stadt zuständig: Sammlung, Transport, Behandlung, Recycling und Endlagerung des Mülls der Stadt Rom. Im Jahr 2000 wurde der Betrieb in eine Aktiengesellschaft im Besitz der Stadt („Società per Azioni interamente a capitale pubblico“) umgewandelt.

2.10. LUXEMBURG

In Luxemburg sind die Gemeinden für die Erfassung und Behandlung von Abfällen zuständig. Mit dem Abfallwirtschaftsgesetz 1994 wurden die Gemeinden verpflichtet, einen jährlichen Tätigkeitsbericht im Bereich der Abfallwirtschaft zu erstellen und an die Administration de l'Environnement zu liefern, die eine Bewertung der aktuellen Abfallwirtschaft sowie die Planung und Entwicklung zukünftiger abfallwirtschaftlicher Maßnahmen vornimmt.

Die Gemeinden können die Hausabfallsammlung kommunal organisieren oder private Entsorger beauftragen. Im Jahr 2000 betrug der private Anteil 58,3%. Die privaten Entsorger sind lokale tätige Unternehmen, die größten sind J. Lamesch Exploiation S.A. (51,6%), J.P. Feidert & Cie, S.A.R.L (31,3%) und Ets. Osch & Fils (12,6% Marktanteil).

2.11. NIEDERLANDE

2.11.1. Kompetenzen der Abfallentsorgung

Bis 1990 hat sich das Abfallaufkommen in den Niederlanden nahezu verdreifacht (parallel zur Entwicklung des BNP). Das Fehlen einer passenden Entsorgungsstruktur kombiniert mit einer Extremsituation 1989, als mehrere Müllverbrennungsanlagen wegen Überschreitung der zulässigen Dioxinmissionen geschlossen werden mussten, führte zu einem Umdenken. Seither gilt der Vermeidung von Abfall und der Wiederverwendung höchste Priorität.

⁴ Die Statistiken sind wenig plausibel. Bspw. Soll die Gesamtabfallmenge von 1991 bis 1993 von 97,1 Mio. Tonnen auf 63,6 Mio. Tonnen zurückgegangen sein, was einen realen Rückgang um 34,5% bedeutet, während das BIP um durchschnittlich 0,5% jährlich gewachsen ist. In: Angelika Horn: Die Abfallwirtschaft in Österreich und Italien.

Die Umsetzung der Abfallpolitik erfolgt in den Niederlanden weitestgehend dezentral. Auf staatlicher Ebene werden nur die Rahmenbedingungen bezüglich der Entsorgung von Abfallstoffen definiert. Das Instrumentarium für Abfallvermeidung und Wiederverwertung wird zum größten Teil auf Bundesebene gestaltet. Außerdem ist der Staat für die Ausführung jener Aufgaben verantwortlich, welche die Zuständigkeit der Provinzen übersteigen, wie z.B. die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Abfall. Die Entsorgung von Abfall selbst ist in den Niederlanden Aufgabe der Provinzen, wobei die Provinzen (als politische Einheiten) in vier „Abfallregionen“ zusammengefasst sind. Die Provinzen planen die notwendige Infrastruktur, steuern die Abfallströme (Einrichtung von Versorgungsgebieten), erteilen unter dem Kriterium der Effizienz und geographischen Streuung Genehmigungen für Abfallentsorgungseinrichtungen.

Die Gemeinden sind für die Sammlung von Haushaltsabfällen innerhalb des Gemeindegebiets zuständig und können prinzipiell Genehmigungen zur Abfallsammlung erteilen. In der Praxis werden diese Genehmigungen im Zuge mit Genehmigungen für andere Aktivitäten, wie Verarbeitung von Abfällen, von den Regionen vergeben. Die Gemeinden leisten durch die kommunale Abfallpolitik einen Beitrag zu Abfallvermeidung und –Wiederverwendung/-Recycling.

2.11.2. Das Hausabfall-Sammelsystem

In den Niederlanden gilt das Prinzip der Produzentenverantwortlichkeit, nach dem die Kosten der Entsorgung bereits im Produktpreis mitberücksichtigt werden. Dadurch wird erreicht, dass schon beim Design und bei der Erzeugung eines Produkts Entsorgungsprobleme mitberücksichtigt werden, die das Produkt später verursachen wird.

In den Niederlanden werden die Verantwortlichkeiten und Kosten zwischen Kommunen und Industrie geteilt, wobei die Kommunen auf der Grundlage einer Verpackungsvereinbarung zur Einrichtung und Intensivierung eines sog. Basis-Sammelsystems (getrennte Erfassung von Altpapier und Glas) und die Industrie zur mindestens kostenfreien Übernahme der Materialströme verpflichtet sind. Im Unterschied zu Deutschland und Frankreich werden in den Niederlanden keine gesonderten Entgelte auf Verpackungen erhoben. Die Finanzierung der Erfassung von Verpackungen erfolgt aus dem Gebührenhaushalt der Kommunen.

In den Niederlanden koordiniert die SVM (Stichting Verpakking en Milieu) die Umsetzung der Verpackungsvereinbarung. Dies schließt die Durchführung von Pilotprojekten im Bereich der Erfassung, Sortierung und Verwertung/Beseitigung von Abfallströmen ein. Die SVM sieht sich als eine private "non-profit" Organisation. Ihre Mitglieder stammen zu 100% aus Handel und Industrie. Die SVM vertritt derzeit die Interessen von etwa 300 Unternehmen der Verpackungskette, die gleichberechtigt auf Entscheidungen Einfluss nehmen. Die Finanzierung der SVM erfolgt über Mitgliedsbeiträge der Unternehmen der Verpackungskette. Die SVM kontrolliert die Umsetzung der Verpackungsvereinbarung. Dies schließt die Durchführung von Pilotprojekten im Bereich der Erfassung, Sortierung und Verwertung/Beseitigung von Abfallströmen ein.

2.11.3. Der Abfallmarkt

Kommunale Unternehmen haben nach wie vor den größten Marktanteil bei der Hausmüllsammmlung und bei der Entsorgung gefährlicher Abfälle. Die Privatisierung in diesem Bereich liegt bei ca. 25 %⁵, der Anteil von Subcontracting liegt bei etwa 20 % bei steigender Tendenz. Der Anteil der 10 größten Privatunternehmen am Gesamtmarkt liegt bereits bei 42 %, darunter Sita (WATCO, BFI), AVR, Essent, Shanks und Van Gansewinkel.

⁵ In: http://www.aoo.nl/pubs_pdf/AOO2002-04.pdf

In einigen Marktsegmenten, wie der Sammlung von Industrieabfällen, Papier, gefährlichen Abfällen, Bauschutt und Erdaushub sind die Märkte sehr fragmentiert, mit vielen Anbietern und niedrigen Marktanteilen. In anderen Marktsegmenten, wie Abfallverbrennung, Behandlung organischer Abfälle oder Glassammlung und –Verarbeitung gibt es eine begrenzte Anzahl von Marktteilnehmern mit hohen Marktanteilen. Es ist wahrscheinlich, dass es auf den stark fragmentierten Märkten bald zu Konzentrationsprozessen kommen wird.

2.12. ÖSTERREICH

2.12.1. Abfallaufkommen

In Österreich fallen jährlich etwa 47 Mio. m³ bzw. 26,6 Mio. Tonnen Müll und Abfälle (ohne Bodenaushub) an, davon 2,8 Mio. Tonnen Abfälle aus Haushalten. In den letzten Jahren hat sich der Anteil des auf Deponien gelagerten Mülls von 63 % auf 32 % halbiert, der Anteil des gesammelten und wiederverwerteten Mülls ist von 14 % auf 34 % angestiegen, und der Anteil der Entsorgung in Müllverbrennungsanlagen entsorgten Mülls ist von 5 % auf 15 % angestiegen.

Abfallaufkommen in Österreich

Massen- und Mengenpotentiale ⁶	Mio. t	Mio m ³
Gefährliche Abfälle und Altöle	0,8	0,6
Abfälle aus Haushalten und ähnlichen Einrichtungen	2,8	17,0
Baurestmassen und Baustellenabfälle (ohne Bodenaushub)	6,4	2,9
Abfälle mineralischen Ursprungs (ohne Baurestmassen und Bodenaushub)	4,0	2,3
Holzabfälle und Holzverpackungen	3,3	10,1
Abfälle aus Wasseraufbereitung, Abwasserbehandlung und Gewässernutzung	2,3	1,5
Getrennt gesammelte Altstoffe aus Gewerbe und Industrie	2,1	6,0
Sonstige nicht gefährliche Abfälle	4,9	6,7
Summen	26,6	47,1

Quelle: BAWP-Bundesabfallbericht 1998, in: Klaus Federmair: Unternehmensverflechtungen in der österreichischen Entsorgungswirtschaft

2.12.2. Kosten der Abfallentsorgung

Der Kosten der Abfallentsorgung in Österreich betragen im Jahr 2000 etwa € 1,1 Mrd.⁷ Sammlung und Behandlung von Rest- und Sperrmüll, sowie die Sammlung von Biomüll, Problemstoffen und anderen Altstoffen werden über die kommunalen Müllgebühren finanziert. ¾ der Gesamtkosten entfallen auf die Hausmüllentsorgung. Das restliche Viertel

⁶ Das Umweltbundesamt verwendet für seine Schätzungen im Bundesabfallbericht die Ausdrücke „Massenpotential“ bzw. „Mengenpotential“ um hervorzuheben, dass ihnen verschiedene Quellen und sich teilweise verändernde Definitionen und auch Informationsqualitäten zugrunde liegen.

⁷ In: Tina Scherbaum 2001

auf die Sammlung wiederverwertbarer Stoffe, die größtenteils über das ARA-System privat finanziert wird.

2.12.3. Akteure in der Österreichischen Entsorgungswirtschaft

In Österreich sind die Kommunen zur Haushaltssammlung verpflichtet, wobei lediglich die Organisation der Haushaltssammlung eine hoheitliche Aufgabe ist und die tatsächliche Sammelleistung auch an private Unternehmen abgegeben werden kann.

Nur wenige Gemeinden in Österreich, vor allem die Städte, stellen die Sammelleistung ihren BürgerInnen direkt zur Verfügung. Wichtigstes Beispiel ist die MA 48 der Stadt Wien, die die Sammlung nur in geringem Maße (~13%) an Private abgibt. Einige größere Städte betreiben ein in ihrem Besitz befindliches Entsorgungsunternehmen, wie z.B. die Stadtbetriebe Linz GmbH, oder die Innsbrucker Kommunalbetriebe AG. Einige Unternehmen stehen im Besitz von Abfallwirtschaftsverbänden, wie der Umweltdienst Burgenland GmbH (UDB). Der UDB ist ein Tochterunternehmen des Burgenländischen Müllverbandes (BMV) und im gesamten Burgenland tätig. Üblicherweise sind Abfallwirtschaftsverbände Zusammenschlüsse von Gemeinden, die lediglich die Abfallbehandlungsanlagen bereitstellen bzw. betreiben.

Die Stadtgemeinde Mödling hat 49% der Anteile ihrer AbfallwirtschaftsGmbH an die Saubermacher Dienstleistungs AG verkauft. Dieses Privatunternehmen ist auch 50:50-Partner der Stadtgemeinden Villach und Hartberg

In Österreich besteht seit Jahren eine Zusammenarbeit von Kommunen mit privaten Entsorgern im Rahmen von Private-Public-Partnerships. In der Steiermark lassen bereits 475 Gemeinden die Müllabfuhr durch Private besorgen, nur 68 sind Selbstentsorger. Da unter den 68 Gemeinden viele Bezirkshauptstädte und die Landeshauptstadt sind, halten sich bei den Entsorgungsmengen Kommunale und Private die Waage.

Nach einer Studie von Fessel-GfK gab es 1999 in Österreich 1.114 privatwirtschaftliche Unternehmen, die im Bereich der Abfallwirtschaft für Dritte tätig sind. Diese Zahl beruht auf einer Unternehmensbefragung im Auftrag des Verbandes Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB).

Struktur der gewerblichen Entsorgungsbetriebe

Unternehmensgröße nach Mitarbeitern	Anteil des Segments an der Gesamtzahl der Unternehmen	Anteil des Segments an der Gesamtzahl der Mitarbeiter	Anteil des Segments am Gesamtumsatz der Branche	Anteil des Segments an der entsorgten Müllmenge
= 1 MA	30%	1%	7%	6%
2-9 MA	40%	9%	13%	33%
10-49 MA	21%	25%	28%	27%
= 50 MA	9%	65%	53%	34%

Quelle: <http://wko.or.at>, 23.2.2001, in: Tina Scherbaum: Die Wiener Abfallwirtschaft

Obwohl die 9% der Unternehmen mit 50 oder mehr MitarbeiterInnen 53% des Umsatzes erwirtschaften und 65% der MitarbeiterInnen beschäftigen, kann insgesamt von einer klein- und mittelbetrieblichen Struktur der Branche gesprochen werden.

Im Rahmen der Fessel-GfK Unternehmensbefragung beklagten die Unternehmen insgesamt eine Verschlechterung ihrer Situation in den letzten Jahren: verschärfte Konkurrenz, Preisverfall, Sparkurs der Gemeinden und immerhin 9% der befragten Unternehmen empfanden Fusionen und Monopolbildungen als aktuelle Bedrohung.

2.12.5. Unternehmensverflechtungen

Auffallend ist, dass seit ein paar Jahren einige Energieversorger auf den österreichischen Abfallmarkt drängen.

Saubermacher-Gruppe

Die Muttergesellschaft Saubermacher Dienstleistungs AG ist zu 50% im Besitz der Bank Austria Industrieholding, die restlichen Gesellschafter sind Privatpersonen. Saubermacher arbeitet für rund 400 Gemeinden in Österreich und 15.000 private Kunden. Saubermacher bietet Sammelleistungen in der Steiermark, Kärnten und zum Teil in den angrenzenden Bundesländern an. Die Unternehmen der Saubermacher-Gruppe sind zudem stark in der Sammlung von wiederverwertbaren Stoffen eingebunden: sie hat in der Steiermark 50% der Regionalpartnerverträge mit der ARGEV (VerpackungsverwertungsGmbH), ein Drittel der Verträge mit der ARO (Altpapier Recycling Organisation GmbH), und 3 von 16 mit der AGR (Austria Glasrecycling GmbH), sowie einige Verträge in Niederösterreich und Wien.

Lobbe-Gruppe

Der belgische Konzern Lobbe NV ist 100% Eigentümer der Lobbe MTU GmbH in Kirchberg. Neben der Tiroler Firmenzentrale hat das Unternehmen 3 Standorte in Kärnten und je einen in Salzburg und der Steiermark. Die Lobbe-Gruppe ist sowohl als Abfall-Sammler als auch als -Behandler tätig, der Umsatz liegt bei etwa € 60 Mio., sie ist Partner von ARGEV und ARO in Kärnten und Salzburg und Tirol, betreibt eine thermische Anlage zur Behandlung von Altöfen und die Restmülldeponie Riederberg.

Energie Oberösterreich AG / RWE

Die Energie Oberösterreich AG ist zusammen mit der deutschen RWE 50:50 Partner an der AVE-Gruppe. Diese Unternehmensgruppe hat einen Umsatz von etwa € 70 Mio. und bietet ein umfassendes Angebot als Sammler und Behandler von Abfällen mit räumlichem Schwerpunkt Oberösterreich (5 Standorte) sowie je einem Standort in Wien, Niederösterreich und der Steiermark. Mit der thermischen Anlage in Lenzing und der MVA in Wels stehen fast die gesamten thermischen Kapazitäten Oberösterreichs im Einflussbereich von OÖ-AG/RWE, was vor allem in Hinblick auf das Verbot der Deponierung unbehandelter Abfälle ab 2004/2008 Bedeutung hat.

Vorarlberger Kraftwerke AG (VKW)

Die VKW ist 50% Eigentümer der Firma Häusle & Hofer GmbH, einem der beiden Regionalpartner von AGR, ARGEV und ARO in Vorarlberg sowie 100% Eigentümer der Fa. Häusle GmbH. Häusle hat eine dominierende Stellung am Vorarlberger Entsorgungsmarkt mit 50.000 Haushalten, 140 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von rund € 17 Mio.

.A.S.A.-Gruppe

Über die VERO Holding GmbH mit Sitz in Wien und zwei zwischengeschaltete französische Unternehmen ist die EDF (Electricité de France) 100%-Eigentümer der .A.S.A.-Gruppe. Es handelt sich um mehrere Entsorgungsunternehmen mit Standorten in Niederösterreich, Steiermark, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg. Mit 400 Mitarbeitern werden rund € 100 Mio. erwirtschaftet. .A.S.A ist als Abfallsammler tätig, Regionalpartner von ARO und ARGEV in Niederösterreich und der Steiermark und besitzt Deponiekapazitäten in der Steiermark, Kärnten und Oberösterreich.

Stadt Wien / Land Burgenland

In Ostösterreich ist die Abfallwirtschaft stärker in öffentlicher Hand. Die Stadt Wien kontrolliert indirekt über die Teerag-ASDAG einige Entsorgungsbetriebe, ist zusammen mit der Fernwärme Wien GmbH Anteilseigner an der „EbS GmbH“. Die EbS sind der wichtigste Behandler gefährlicher Abfälle in Österreich, vor allem mit thermischen Anlagen, sowie u.a. auch sehr erfolgreich beim Export von Abfallwirtschaftstechnologie. In Japan steht bspw. eine Kopie der MVA Spittelau. Das Unternehmen beschäftigt 400 Mitarbeiter (davon 100 in der Hauptkläranlage Wiens), der Jahresumsatz beträgt ca. € 75 Mio.

Die Fernwärme Wien GmbH wiederum gehört zu 100% der Stadtwerke Wien Holding und betreibt die MVA Flötzersteig und die MVA Spittelau.

Im Burgenland hat die UDB (Umweltdienst Burgenland GmbH & Co KG) eine dominierende Stellung. Sie ist im gesamten Burgenland für die Haushaltssammlung zuständig, exklusiver Regionalpartner von AGR, ARGEV und ARO, sowie einziger Betreiber von Restmülldeponien und MBA. Über den Entsorgungsdienst EDO, an dem auch die Stadt Wien indirekt beteiligt ist, soll auch Material aus anderen Bundesländern übernommen werden.

2.12.3. Das ARA-System

Mit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung von 1993 wurde von der österreichischen Wirtschaft das private ARA-System ins Leben gerufen. Das ARA-System organisiert, koordiniert und realisiert die Sammlung und Verwertung von Abfällen in ganz Österreich. Für alle Verpackungsmaterialien wurden getrennte Organisationseinheiten geschaffen, die sogenannten acht Branchenrecycling-Gesellschaften (BRG).

ARA ist eine AG, Alleineigentümer ist der Verein Altstoff Recycling Austria. Die rund 240 Mitglieder des Vereins sind Unternehmen, die Verpackungen herstellen, importieren oder verwenden. Ausgenommen sind Unternehmen der Entsorgungsbranche, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Die ARA ist wiederum zu je 11% an AGR, ARGEV und ARO beteiligt.

Das Unternehmen ARO (Altpapier Recycling Organisation GmbH), eine der Branchenrecycling-Gesellschaften, wurde 1993 gegründet und hat ein österreichweit flächendeckendes Sammel- und Verwertungssystem für Papierverpackungen aufgebaut. Dafür wurden Vereinbarungen mit 538 Gebietskörperschaften und 79 Entsorgungsbetrieben abgeschlossen. Von den 1999 in Österreich gesammelten Papierverpackungen wurden 65% von der ARO gesammelt und in bundesweit 12 Produktionsstätten wiederverwertet.

Die AGR (Austria Glasrecycling GmbH) wurde aus dem Verein Austria Recycling ausgegliedert und hat die seit 1977 in Österreich bestehende Altglassammlung ausgebaut. Die Finanzierung erfolgt zu $\frac{3}{4}$ aus Lizenzeinnahmen und zu $\frac{1}{4}$ aus dem Erlös des Altglasverkaufs. Neben der ARA sind auch die Stölzle Oberglas AG und die Vetropack Austria AG Teilhaber der AGR.

Die ARGEV-Verpackungsverwertungs GmbH ist im Rahmen des ARA-Systems für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungen aus Kunststoffen, Metallen, Holz, Textilien, Keramik und Materialverbund zuständig. Die ARGEV hat 57 Regionalpartner, über 530 Städte, Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände erbringen Sammel- und Sortierungsleistungen oder betreiben die 43 Sortieranlagen in Österreich. Zur besseren Koordination wurden einzelne Aufgaben der ARGEV Partner- oder Tochterunternehmen übertragen: ÖKK (Österreichische Kunststoff Kreislauf AG), AVM (AG Verbundmaterialien), Ferropack Recycling GmbH (Weißblech, Stahl), Aurec (Aluminium Recycling GmbH) und VHP (Verein für Holzpackmittel).

Österreichische Unternehmen können ihre Verpflichtungen aus der Verpackungsverordnung auf die ARA übertragen, indem sie einen Lizenzvertrag abschließen. Kennzeichen ist der

„Punkt“, ein weltweit geschütztes Markenzeichen. Laut ARA-Geschäftsbericht hatte die ARA im Jänner 1998 11.500 Lizenznehmer und Lizenzentnahmen in der Höhe von etwa € 200 Mio.

Neben dem ARA-System gibt es 4 weitere private Sammelsysteme in Österreich, deren wirtschaftliche Bedeutung aber bei weitem geringer ist: Bonus Holsystem für Verpackungen GmbH in Kufstein, E.V.A Erfassen und Verwerten von Abfällen GmbH mit Sitz in Wien, GUT in Klosterneuburg, die Öko-Box Sammel GmbH in Wien.

Die Nachfrager von Entpflichtungen haben mangels Konkurrenz meist keine andere Wahl als eine Lizenzierung bei der ARA. Gemäß Bescheid des damaligen BMUJF (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie) haben ARO, ÖKK, AGR und ARGEV, sowie die Öko-Box Sammel GmbH eine monopolartige Stellung in ihrem Branchenbereich.

Die EVA Erfassen und Verwerten von Altstoffen GmbH versucht seit Jahren, ein Konkurrenzsystem zur ARA aufzubauen und hat im April 2000 eine wettbewerbsrechtliche Beschwerde bei der EU-Kommission eingebracht. Hauptkritikpunkte sind die angeblichen Meistbegünstigungsklauseln, welche die ARA ihren Entsorgungspartnern einräumt sowie die angebliche Quersubventionierung zwischen niedrigen Gewerbe- und hohen Haushaltstarifen.

2.12.6. Privatisierungstendenzen

Mit den produktbezogenen Verordnungen zu Verpackungen, Kühlgeräten, Lampen und Batterien sind Schritt für Schritt einzelne Müllfraktionen der Zuständigkeit der Kommunen entzogen und deren Entsorgung in Wirklichkeit privatisiert worden.

Die neu entstandenen Rücknahmesysteme der Wirtschaft haben den Kommunen allerdings beträchtliche zusätzliche Kosten verursacht. Bspw. hat die Kühlgeräteverordnung mit ihrem Prinzip der entgeltlichen Rückgabe dazu geführt, dass in städtischen Gebieten bis zu einem Drittel der Geräte „wild“ deponiert wird. Die Kosten für die Abholung betragen bis zum Vierfachen gegenüber einer ordnungsgemäßen Rückgabe und müssen über die Müllgebühren getragen werden. Das Trittbrettfahrerproblem im ARA-System mit einem geschätzten Einnahmehausfall von über € 70 Mio. geht ebenfalls zulasten der Kommunen, da sie für die Differenzmengen in den kommunalen Sammelsystemen finanziell aufkommen müssen.⁸ Diese Wertstoffsammelsysteme der Wirtschaft haben außerdem eine Tendenz zu Monopolisierung und Abschottung der jeweiligen Entsorgungsmärkte. Aus Sicht der Arbeiterkammer sind die bestehenden Rücknahmesysteme keine innovativen Lösungen, sondern eher ökologische end-of-pipe-Lösungen mit nur bescheidenen Auswirkungen auf Abfallvermeidung, Ökodesign und Entsorgungsstandards.

Im Endbericht der Aufgabenreformkommission des Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport, der im März 2001 veröffentlicht wurde, wird vorgeschlagen, die österreichischen Gemeinden, Abfallverbände und Städte zu einer gänzlichen Privatisierung der kommunalen Abfallbetriebe zu zwingen. Außerdem sollen an die Stelle der Müllgebühren privatwirtschaftliche Entgelte treten, die die beauftragten privaten Unternehmen festlegen und einheben.

Nach Ansicht der Arbeiterkammer geht diese Kritik an den Problemen der Abfallwirtschaft vorbei. Kleinere Gemeinde und Städte vergeben heute schon weitgehend die operativen Leistungen an Private. Wenn hingegen die städtischen Abfuhrunternehmen verkauft werden müssten, so kämen als Käufer nur wenige große Entsorgungsunternehmen in Frage. Das hätte einen Konzentrationsprozess zur Folge, sowohl zum Nachteil der mittelständischen

⁸ Eine Verbesserung bringt die entsprechende Regelung in EU-Elektroaltgeräte-RL, der zufolge die Kommunen für die Sammlung operativ und finanziell eigenverantwortlich sein sollen.

heimischen Entsorgungswirtschaft, als auch zum Nachteil der KonsumentInnen, da hier wieder private Monopole entstehen würden.

Skeptisch ist die Arbeiterkammer gegenüber dem Vorschlag, Private mit der Gebühreneinhebung für Hausmüllentsorgung zu beauftragen. Sozialpolitische und umweltpolitische Zielsetzungen wären dadurch schwieriger zu erreichen, die Kommunen würden aus ihrer finanzpolitischen Aufsichtspflicht entlassen und die KonsumentInnen wären bei Rechtsstreitigkeiten schlechter gestellt aufgrund des Prozesskostenrisikos im dann geltendem Zivilrecht.

Die Arbeiterkammer ist der Ansicht, dass bei der kommunalen Restmüllentsorgung anstelle des Rückzugs kommunale Initiative notwendig ist. Die kommunalen Entsorgungsbetriebe in Wien und viele Unternehmen im öffentlichen Eigentum in den Bundesländern sind positive Beispiele. Notwendig ist aber auch die Schaffung organisatorischer Voraussetzungen, damit größere Einheiten entstehen⁹, die sich auf den neu entstandenen Märkten behaupten können. Das schließt eine Beteiligung von Privatunternehmen nicht aus, jedenfalls ist aber sicherzustellen, dass die Kommunen Eigentümer der Anlagen bleiben (oder zumindest die politische Kontrolle behalten), um die Kontrolle der Entsorgungssicherheit und der Entsorgungsqualität zu behalten.

Problematisch ist auch die Entwicklung auf dem Markt für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle. Es droht eine Entwicklung wie in Deutschland, dass der Gewerbemüll zunehmend von Privatunternehmen als Restmüll zur (Schein-) Verwertung und unter niedrigeren ökologischen Standards entsorgt wird, während die kommunalen Entsorgungskapazitäten mit höheren ökologischen Standards (und auch höheren Entsorgungskosten) unausgelastet bleiben. Der niedrigere Deckungsgrad aus dem Gewerbemüll müsste dann ebenfalls von den Haushalten mitgetragen werden. Die Arbeiterkammer fordert diesbezüglich, dass auch (zumindest zeitlich begrenzte) Andienungspflichten angedacht werden.

2.13. PORTUGAL

Das Umweltministerium (Ministerio do Ambiente) ist in Portugal für die Abfallwirtschaftspolitik verantwortlich. Es agiert bundesstaatlich über das Mitte der 90er Jahre gegründete Abfallinstitut (Instituto dos Resíduos) und regional über die neu gegründeten Umweltdirektorate, von denen es in Portugal fünf gibt. Ebenfalls Mitte der 90er Jahre wurde das Generalinspektorat für Umwelt (Inspeção Geral do Ambiente) und eine Regulierungsbehörde für die Wasser- und Abfallwirtschaft (Instituto Regulador das Águas e Resíduos). Diese Aktivitäten konzentrieren sich alle auf die 90er Jahre und tatsächlich konnte davor weder im Bereich des Hausmülls noch im Bereich Gewerbe- und Industriemülls ein geeignetes Sammel- und Entsorgungssystem aufgebaut werden, sodass Mitte der 90er Jahre ein unakzeptabler Entsorgungsnotstand erreicht war. Die EU-Direktiven sind allerdings alle in der portugiesischen Abfallgesetzgebung implementiert worden.

2.13.1. Hausmüllentsorgung

Mittlerweile sind in Portugal 95% der Bevölkerung an Müllsammelsysteme angeschlossen. 1995 wurden noch ungefähr 60% des Hausmülls auf 300 unregulierten Deponien – mit den entsprechenden Umweltauswirkungen – im ganzen Land entsorgt. 9% wurden in 5 Kompostieranlagen behandelt und 31% wurden auf 22 regulierten Deponien entsorgt.

⁹ Vgl. Economies of Scale im Bericht zu Großbritannien

Ende 1996 hat das Umweltministerium einen Abfallwirtschaftsplan vorgelegt, wonach die unregulierten Deponien geschlossen, moderne Müllbehandlungsanlagen gebaut und das Müll-Recycling im ganzen Land gefördert wird.

Die Durchführungsverantwortung für die Hausmüllentsorgung lag in Portugal traditionell bei den Gemeinden. Eine erfolgreiche Umsetzung des Abfallwirtschaftsplans hat aber die Schaffung von regionalen Einheiten erforderlich gemacht. Es wurden daher 40 Abfallwirtschaftsverbände gegründet, und in 10 von ihnen sind Gemeinschafts-Entsorgungsbetriebe entstanden, an denen das staatliche Entsorgungsunternehmen EGF (Empresa Geral de Fomento) die Anteilmehrheit (51% EGF, 49% die Gemeinden) hält. EGF wurde von der Regierung zu dem Zweck gegründet, die Verbände mit Know-how und Investitionsmitteln für den Aufbau der Abfallwirtschaft zu unterstützen.

Unter der bestehenden Gesetzgebung sind auch private Minderheitsanteile möglich und bei ERSUC, einem dieser Gemeinschaftsunternehmen, gibt es bereits private Beteiligung. Die Gemeinschaftsunternehmen betreiben die Abfallentsorgung als Konzessionäre.

2.13.2. Industriemüllentsorgung

1997 sind nach Schätzungen in Portugal 4,4 Mio.t Industriemüll angefallen, davon 124.000t gefährliche Abfälle. Genau wie beim Hausmüll ist ein Großteil in unregulierten Deponien entsorgt worden. Etwa 80% der gefährlichen Abfälle sind ohne Behandlung verfüllt worden, im ganzen Land gab es nur zwei regulierte Deponien für gefährliche Abfälle.

1997 hat die Regierung einen Entsorgungsplan vorgelegt. Zumindest ein Großteil der gefährlichen Abfälle kann mittlerweile in den bestehenden MBA's behandelt, verbrannt oder entsorgt werden. Die Regierung hat die Industriebetriebe beauftragt, geeignete Standorte für neue Anlagen zu finden, und dafür im Gegenzug Teilfinanzierung angeboten. Dieses Prozedere erwies sich aber aufgrund von Anrainerwiderständen viel schwieriger und langwieriger als bei der Errichtung von Anlagen zur Hausmüllentsorgung.

2.13.3. Verpackungsabfälle

Investitionen für die Implementierung von Wertstoffsammelsystemen, die Konstruktion von Sortieranlagen, die Versiegelung von Deponien, die Konstruktion von Müllgruben und ergänzenden Müllbehandlungsanlagen werden zu 85% aus dem EU-Kohäsionsfonds getragen. Den Rest tragen die beteiligten Gemeinden. Insgesamt sollen so bis 2005 bspw. 200 Recycling-Center errichtet werden.

Die EU-Verpackungsrichtlinie wurde 1995 in portugiesisches Recht umgesetzt. Die Zielvorgaben sind 50% Recycling für Verpackungsabfälle, 25% für Papier, Plastik, Glas und Metall bis 2005. Mit der Sociedade Ponto Verde (SPV) wurde eine non-profit Unternehmen geschaffen, dass diese Zielvorgaben erreichen soll. SVP vergibt Müllsammel- und Mülltrennungsaufträge an die Gemeinschaftsunternehmen und an die kommunalen Entsorger. Seit 1998 müssen alle Verbraucherverpackungen den Grünen Punkt aufweisen, und Abfallerzeuger müssen sich bei dem System registrieren.

2.14. SCHWEDEN

1993 hat die schwedische Regierung Verpackungsrichtlinien verabschiedet und das Prinzip der Produzentenverantwortlichkeit gesetzlich verankert. Die Abfallproduzenten bekamen die ökonomische und physische Verantwortung für die Sammlung, Wiedergewinnung und das Recycling von Verpackungsmaterial. Derselbe Ansatz wurde 1994 für Zeitungen, Journale und Altreifen gewählt, und das gleiche gilt auch für Batterien, Elektrogeräte und auf

freiwilliger Basis für Abrissabfälle und Altmöbel. Damit konnte ab 1993 das Restmüllaufkommen trotz Wirtschaftswachstum konstant gehalten werden.

1997 hat das Schwedische Parlament ein Verbot zur Verfüllung brennbarer Abfälle ab 2002 verabschiedet, ab 2005 gilt auch ein Verbot zur Verfüllung organischer Abfälle. Über eine Deponieabgabe wurden die Abfallströme zusätzlich in Richtung Recycling, biologisch-mechanischer Behandlung und Müllverbrennung geleitet.

2.14.1. Schwerpunkt Energierückgewinnung

Moderne Abfallverbrennung mit Energierückgewinnung hat in Schweden bereits in den 60er und 70er Jahren ihren Durchbruch erreicht. Schweden hat 22 Müllverbrennungsanlagen, die alle zur Wärmegewinnung dienen. In den 90er Jahren sind diese Anlagen durch Flüssiggas-Reinigungssysteme aufgerüstet wurden, um die strengen EU-Auflagen und die Auflagen der schwedischen Umweltagentur zu erfüllen. Insgesamt können aus den 1,9 Mio. Tonnen Müll pro Jahr 5,2 TWh Energie rückgewonnen werden. Die gewonnene Energie wird in die Fernwärmesystem der Bezirke und Städte eingespeist und es können umgerechnet 250.000 oder 10% Wohnungen beheizt werden, das entspricht wiederum einer Ersparnis von 500.000t Heizöl.

2.15. SPANIEN

Sämtliche EU-Richtlinien werden zwar in spanisches Recht umgesetzt, aber die Abfallwirtschaftspolitik ist fragmentiert und inkonsistent. Auf nationaler Ebene liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Umweltministerium (Ministerio de Medio Ambiente). Die Umsetzung liegt im Verantwortungsbereich der 17 autonomen Regionen. 1998 ist ein neues Abfallgesetz in Kraft getreten (Ley Básica de Residuos), mit dem ein maßgeblicher Anteil der abfallwirtschaftlichen Kompetenzen an die autonomen Regionalregierungen und Stadträte übertragen wurde. In Zusammenarbeit von Umweltministerium und den autonomen Regionalbehörden wurde ein nationaler Abfallwirtschaftsplan entwickelt.

2.15.1. Abfallentsorgung

Etwa 90% der bestehenden Deponien erfüllt nicht die Auflagen der EU-Richtlinie zur Vermeidung von Siedlungsabfällen, viele davon sind illegale Deponien. Von den geregelten Deponien haben 82% eine Sickerwassersammlung, aber 50% haben keine Sickerwasserbehandlung¹⁰ und 76% haben keine Biogaserfassung. Die einzigen drei Deponien mit Biogaserfassung und Energierückgewinnung befinden sich in Bilbao, Asturias und San Sebastian.

In Spanien gibt es 8 thermische Müllbehandlungsanlagen, davon 2 in Barcelona. Eine Reihe von Projekten ist aufgrund öffentlicher Proteste auf die lange Bank geschoben (Valencia, Cataluña, San Sebastian).

Spanien produziert über 2 Mio. t gefährliche Abfälle pro Jahr und es gibt nur eine geeignete Müllbehandlungsanlage in Catalonia mit einer Kapazität von 30.000t/a.

2.15.2. Verpackungsabfälle

Mit dem Gesetz über die Verwertung von Verpackungen (Ley de envases y Residuos de Envases) ist die EU-Verpackungsrichtlinie in nationales Recht umgesetzt worden. Das Gesetz nimmt zunächst diejenigen Unternehmen in die Pflicht, die Verpackungen oder

¹⁰ Anm.: Und entsprechen damit nicht der Urban Wastewater Richtlinie

verpackte Produkte herstellen oder auf dem spanischen Markt vertreiben. Sind diese nicht identifizierbar, obliegt dem spanischen „Erstinverkehrbringer“ alle Verpackungen, die im Haushaltsbereich anfallen, zurückzunehmen. Zur Umsetzung des Gesetzes wurde die „Ecoembalajes Espana S.A.“, ein gesamtwirtschaftliches Entsorgungssystem als Zusammenschluss von 57 Unternehmen und Verbänden der Entsorgungsbranche und Wirtschaft, geschaffen.

3. Zusammenfassung

Während die Kommunen weiterhin für die Aufgabenverantwortung und die Kontrolle des Abfallgeschehen verantwortlich sind, machen private Entsorger vermehrt das lukrative operative Geschäft vor allem mit wiederverwertbaren Stoffen. Die Begleit- und Folgekosten wie z.B. für die Überwachung oder Nachsorgekosten sollen allerdings von der Allgemeinheit getragen werden.

Die Entsorgungskosten könnten durch den stärker werdenden Wettbewerb sinken, aber die zunehmende Aufteilung der Märkte unter wenigen Großkonzernen (und das ist die Situation auf dem weltweiten Abfallwirtschaftsmarkt) verstärkt auch den Scheinwettbewerb mit wieder steigenden Preisen (v.a. Sita wurde weltweit wiederholt wegen Preisabsprachen verurteilt).

Die Entsorgungsbranche wird künftig also unter dem Einfluss höheren Preis- und Wettbewerbsdrucks, verstärkter Konzentration und mehr Privatisierung stehen. Kleine Unternehmen werden es schwer haben, sich in diesem Marktumfeld zu behaupten.

Wenn die Preise zum bestimmenden Faktor für die Entsorgungsleistung werden, dann geraten die Kriterien Umweltschutz und Entsorgungssicherheit ins Hintertreffen. Die Abgasreinigungsanlagen bei privaten Betreibern von Billigdeponien und Verbrennungsöfen sind im Vergleich zu den kommunalen Müllverbrennungsanlagen technisch meist rückständig. Und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten schlechter.

Eine Privatisierung beim Hausmüll führt auch verstärkt zu „Ausweichreaktionen“, also zur Benutzung von Abfallkörben im öffentlichen Raum, entsorgen von Restmüll mit dem Hausmüll, Entsorgung auf wilden Deponien.

Kommunale Entsorger sind im Wettbewerb mit Privaten benachteiligt. Sie sind zumeist an das Territorialprinzip gebunden, das die wirtschaftliche Betätigung außerhalb der Gemeindegrenzen untersagt, sie sind an das EU-Vergaberecht gebunden und müssen im EU-weiten Ausschreibungsverfahren mitunter Monate und Jahre auf die benötigten Betriebsmittel, Fahrzeuge usw. warten. Kommunale Betriebe sind verantwortlich für die abfallwirtschaftlichen Nachsorgekosten wie Deponierekultivierung und Rückbau von Verbrennungsanlagen, und kommunale Entsorger sind an die Tarifverträge im öffentlichen Dienst gebunden und haben dadurch höhere Personalkosten.

4. Quellen

INTERNETLINKS

Belgien: <http://www.ovam.be/>

Deutschland: http://www.landkreistag-bw.de/text_lkt/LKN_158_167.pdf

Deutschland: <http://www.umweltbundesamt.de/>

Deutschland: <http://www.uni-bielefeld.de/iwt/general/iwtpapers/paper22.pdf>

Deutschland: <http://www.zwe.uni-bremen.de/data/ap40.pdf>

EU-Recht: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/legislation/index.htm>

EU-Recht: http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_15103030.html

Europäische Investitionsbank: http://www.eib.org/Attachments/ev/solid_waste_de.pdf

Europäische Umweltagentur: http://themes.eea.eu.int/Environmental_issues/waste

Finnland: <http://herkules.oulu.fi/isbn9514268210/isbn9514268210.pdf>

Frankreich: <http://www.syctom.fr/>

Frankreich: http://www.amisdelaterre.org/ecotoile/aa_dechet.html

Großbritannien:

http://www.wasteguide.org.uk/referenceguide/mn_jargon.stm#Local_authority

Großbritannien/London:

http://www.london.gov.uk/approot/mayor/strategies/waste/draft_sep02/draft_strategy_all.pdf

Großbritannien/London: <http://www.capitalwastefacts.com/>

Großbritannien/London: <http://www.londonwasteaction.org/>

Irland: <http://www.ppp.gov.ie/>

Irland: <http://www.iei.ie/>

Italien: <http://www.confindustria.it>

Linksammlung:

<http://www.bildung.hessen.de/mversuch/prodyouth/texte/linklist.htm#staatland>

Luxemburg: <http://www.aev.etat.lu/dechet/statistics/statistics.htm>

Niederlande: http://www.aoo.nl/pubs_pdf/AOO2002-04.pdf

Österreich: Endbericht der Aufgabenreformkommission des Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport (<http://www.bmols.gv.at/framevwinnov.html>)

Österreich: http://www.akwien.at/dat/bak_posipapier_awg2000.pdf

Österreich: http://www.ubavie.gv.at/publikationen/diverse/ukb6/13_abfall.pdf

Spanien: www.bitmap.es/ategrus

Städtevergleich (Berlin, Budapest, Buenos Aires, Hongkong, Kopenhagen, München, Wien, Zürich): <http://www.wu-wien.ac.at/inst/techno/kongress/presentation.html>

LITERATUR:

Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa KOM (2000) 580 endg.

Federmair, Klaus: Unternehmensverflechtungen in der österreichischen Entsorgungswirtschaft, AK Informationen zur Umweltpolitik Bd. 142, Wien 2001

Horn, Angelica: Die Abfallwirtschaft in Österreich und Italien – ein Vergleich unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Abfallwirtschaft, Diplomarbeit, Graz 1998

Osthorst, Winfried: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten, 2001

Positionspapier der Bundesarbeitskammer zur Gesamtreform des Bundesabfallwirtschaftsgesetzes, Wien 2001

Scherbaum, Tina: Die Wiener Abfallwirtschaft, Diplomarbeit, WU-Wien 2001

Senk, Karin: Sustainable Development im nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik in den Niederlanden – Beispiel Abfallwirtschaft, Diplomarbeit, WU-Wien, 1998

Sgarra, Grazia: "Le Privatizzazioni in Italia negli ultimi anni (1999-2002)", Confindustria, Nota das C.S.C., Numero 02-6, 3 dicembre 2002

ZEITSCHRIFTENARTIKEL:

Bendlin, G.: Der Stand der Abfallentsorgung in Finnland. In: Müll und Abfall, 1996, J.28, N.8, S.545-554

Beyer, Hans-Jürgen: Nach Gewicht oder Volumen? Mit einem Abfallgebührenmodell halbierten zwei Luxemburgische Gemeinden ihren Hausmüll. In: Müllmagazin, 1997, J.10, N.4, S.23-29

Cook, Brian J.: A Problem of Politics or Technique? Insights from Waste-management Strategies in Sweden and France. In: Policy Studies Review, Bd.10 (1991), 4, S.103-113

Fotiadou, Irini: Vor großen Herausforderungen. Wie die EU-Mitgliedstaaten Portugal, Spanien und Griechenland die EU-Deponierichtlinie effektiv umsetzen können. In: Müllmagazin, Bd.15 (2002), 2, S.41-43

Garbe-Emden, Joachim: Die privatwirtschaftliche Betätigung der Kommunen bleibt umstritten. In: Müllmagazin, 2001, J.14, N.3, S.61-62

Gerrard, S.: Die Neuordnung der Britischen Abfallwirtschaft. In: Müll und Abfall, 1996, J.28, 12, S.802-807

Gray, John Murray: Environment, Policy and Municipal Waste-management in the UK. In: Transactions of the Institute of British Geographer, Bd.22 (1997), 1, S.69-91

Juargizar, Julian Uriarte: Waste management moves forward in Spain. In: Wastes Management, 4/1998

Kopytziak, Norbert: Neuer Ansatz notwendig. Privatisierung. In: Müllmagazin, Bd.14 (2001), 3, S.55-60

Kutzschbauch, Kurt: Abfallwirtschaft in den Regionen Europas. In: Müll und Abfall, 1998, J.30, N.7, S.424-426

Kutzschbauch, Kurt: Die Abfallwirtschaft in Frankreich. In: Müll und Abfall, 1995, J.27, N.7, S.507-508

- Larsen, I./ Borrild, K: Waste management in Copenhagen: Principles and Trends. In: Waste Management + Research, 1991, No. 9, S.239-258
- Lasaridi, Kaia: Solid Waste Management in Greece: a phase of change. In: Wastes Management, 4/1999, S.30-31
- Macgovern, Karsten: Flagge zeigen. Nur eine Modernisierung des Staatssektors kann überzogene Privatisierungsforderungen in der Abfallwirtschaft abwehren. In: Müllmagazin, Bd.8 (1995), 1, S.34-37
- Mayr, Christian: Politische Kontroversen um die (Rest-) Müllverbrennung und ihre Alternativen. Österreich im Vergleich mit Bayern und den Niederlanden. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd.30 (2001), 3, S.349-365
- Nevin, Michael: Pfi & the Waste Industry. Lifting the lid on public/private partnerships. In: Wastes Management, 3/2000, S.41-42
- Paschlau, Helmut: Liberalisierungstendenzen in der deutschen und europäischen Abfallwirtschaft. In: Müll und Abfall, 2002, J.34, N.2, S.147
- Paschlau, Helmut: Neuordnung der Abfallzuständigkeiten in deutschem und europäischem Recht: Liberalisierung durch die Hintertür. In: Müll und Abfall, 2002, J.34, N.2, S.78-86
- Petts, Judith: Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes. In: Journal of Environmental Planning and Management, 2001, Vol.44, N.2, S.207-227
- Pfitzner, Ralf: Versorgte Entsorger. Die Privatisierung der Abfallwirtschaft fördert marktbeherrschende Strukturen. In: Müllmagazin, Bd.8 (1995), 1, S.31-33
- Quinlivan, Aodh: European Standards and Waste Management in Ireland – examining the local Implementation Deficit. In: Administration, 2002, Vol.50, N.2, S.67-80
- Rylander, Hakan: The modern face of Swedish Waste to Energy. In: Wastes Management, 4/1998, S.26-27
- Schad, Peter: Liberalisierung der Abfallwirtschaft aus Sicht des Verbandes Bayerischer Entsorgungsunternehmen. In: Der bayerische Bürgermeister, 2001, 11, S.437-438
- Scharff, Christoph / Vogel, Gerhard: A Comparison of Collection systems in European Cities. In: Waste Management + Research, 1994, No. 12, S.387-404
- Schneider, Gabriele: Abfallentsorgung privater Haushalte in Marseille und München. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft, Bd.44 (1996), 1, S.13-18
- Weithaler, Luise: Abfallpolitik zwischen Nachhaltigkeit und Liberalisierung. In: Baustoff-Recycling + Deponietechnik, Bd. 17 (2001), 9, S.42-43