

3641

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 342/1994 betreffend
Privatisierung der Abfallentsorgung**

(vom 22. April 1998)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. September 1995 folgendes von den Kantonsräten Hans Rutschmann, Rafz, und Ernst Schibli, Otelfingen, eingereichte Postulat zur Prüfung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, im Bereich Abfallentsorgung einen möglichst freien Markt zu ermöglichen.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

Zur Präzisierung des offen formulierten Vorstosses wurden die folgenden Zielsetzungen und Systemgrenzen sowie die Bearbeitungsschwerpunkte festgelegt: Als Ziel sind konkrete Massnahmen aufzuzeigen, mit denen die Wirtschaftlichkeit der Kehrichtbewirtschaftung – ohne die Umwelt zusätzlich zu belasten – verbessert und die Akzeptanz in der Bevölkerung sowie bei den Gemeindebehörden erhöht werden kann. Die Fragestellung beschränkt sich auf das Gebiet des Kantons Zürich, auf den Haus- und Betriebskehricht, auf die Aufgaben der öffentlichen Kehrichtsammlung und den Kehrichttransport sowie die Kehrichtbehandlung und Rückstandsentsorgung. Neue Verbrennungstechnologien und ihre Auswirkungen auf die Rückstandsentsorgung werden nur am Rande in die Überlegungen einbezogen. Als Referenzjahr gilt 1995. Die jüngsten Entwicklungen in der Kehrichtbewirtschaftung werden jedoch bis anfangs 1998 einbezogen.

Analyse der heutigen Situation

Die Kehrichtentsorgung im Kanton Zürich kostete 1995 rund Fr. 382 pro Tonne. Der Anteil der Kehrichtsammlung und des Kehrichttransports betrug rund Fr. 127 pro Tonne, der Anteil der Kehrichtverbrennung und Rückstandsentsorgung etwa Fr. 255 pro Tonne. Die Kosten der Kehrichtentsorgung einer durchschnittlichen Gemeinde im Kanton Zürich stiegen zwischen 1990 und 1995 um rund 57%. Dies ist hauptsächlich auf grosse Investitionen in die Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) für technische Nachrüstungen und Kapazitätserweiterungen (rund 1 Milliarde

Franken Bruttoinvestitionen seit 1988) sowie auf die teurere Rückstandsentsorgung zurückzuführen.

Die gestiegenen Entsorgungskosten, die Einführung verursachergerechter Entsorgungsgebühren und die damit verbundene vermehrte Trennung der Abfallfraktionen bewirkten eine kontinuierliche Abnahme des zu verbrennenden Kehrichts im Kanton Zürich. Daraus ergaben sich ungenügend ausgelastete KVA. Diese Entwicklung wurde noch durch die rezessive Wirtschaftslage und durch die Abwanderung von Betriebsabfällen aus Unternehmungen in günstigere KVA der Nachbarkantone verschärft. Im kantonalen Mittel sind für alle KVA zusammen bis zum Jahr 2000 freie Verbrennungskapazitäten von rund 70 000 bis 100 000 Tonnen jährlich zu erwarten. Kurzfristig besteht ein Bedarf der KVA nach mehr Kehricht, um die bestehenden Verbrennungskapazitäten besser auszulasten. Mittelfristig steht aufgrund des Alters der Anlagen ein Potential von rund einem Drittel der heutigen thermischen Verbrennungsleistung für mögliche Anpassungen an die Bedarfsprognosen zur Verfügung.

Die Annahmetarife für kommunale Siedlungsabfälle der sechs zürcherischen KVA bewegten sich 1995 zwischen Fr. 247 und Fr. 386 pro Tonne Kehricht (inkl. MWSt.). Da die sechs Anlagen unterschiedliche Leistungen erbringen und keine einheitlichen Kostenrechnungen vorhanden sind, ist ein aussagekräftiger Effizienzvergleich zwischen den Anlagen zurzeit nicht möglich. Die Verbrennung der Siedlungsabfälle war 1995 in vier Vergleichskantonen (SG, GR, GL, AG) deutlich günstiger. Die Differenz ist mit den teilweise wesentlich höheren Subventionssätzen in diesen Kantonen durch Bund und Kantone einerseits und durch den später erfolgten Einbau von Rauchgasreinigungs- und Entstickungsanlagen andererseits erklärbar. Mit dem künftigen Wegfall der Bundessubventionen und den erforderlichen umfangreichen technischen Nachrüstungen ist davon auszugehen, dass sich künftig die Verbrennungskosten schrittweise annähern werden.

Die zürcherischen KVA sind ausschliesslich öffentlichrechtlich organisiert. Die Städte Zürich und Winterthur betreiben ihre KVA als städtische Betriebe, die übrigen KVA werden von Zweckverbänden geführt. Gemeinden, die keinem Zweckverband angeschlossen sind, werden über die Festlegung der Einzugsgebiete einer KVA zugewiesen und müssen die Abnahme des Kehrichts vertraglich regeln. Die heute üblichen Organisationsformen gewähren den Gemeinden ein hohes Mass an Mitbestimmung. Die Ausnahme sind die Vertragsgemeinden, die fest einer KVA zugewiesen sind, ohne auf deren Geschäftspolitik jedoch einen Einfluss ausüben zu können. Wesentliche Nachteile der heutigen Organisationsformen sind die langen Entscheidungswege und die für eine effiziente Führung ungünstige Aufteilung der Zuständigkeit für strategische und operative Entscheide.

1995 wurden die Gemeindeaufgaben Kehrichtsammlung und -transport sehr unterschiedlich ausgeführt. 102 der 171 Gemeinden im Kanton Zürich lösten diese Aufgabe allein, ohne Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden. Ein Drittel der Gemeinden hat sich in Zweckverbänden zusammengeschlossen. Mit der

Sammlung und dem Transport des Kehrichts wurden mehrheitlich Private beauftragt. Die durchschnittlichen Anliefergewichte von 5,3 Tonnen bei den KVA belegen, dass die technischen Nutzlasten der Sammelfahrzeuge (6,5 bzw. 9 Tonnen bei zwei- bzw. dreiachsigen Fahrzeugen) nicht ausgeschöpft werden. Auch in den Sammel- und Transportkosten sind grosse Streuungen vorhanden: Die Bandbreite reicht von Fr. 72 bis Fr. 341 pro Tonne Kehrlicht. Ansatzpunkte zur Optimierung der Kehrlichtlogistik bestehen vor allem in der Organisation des Sammeldienstes wie auch bei der einzusetzenden Logistiktechnik.

Obwohl die Abfallgebühren nur einen kleinen Teil eines durchschnittlichen Haushaltbudgets beanspruchen (etwa Fr. 25 bis Fr. 30 pro Monat für eine Familie mit zwei Säcken pro Woche einschliesslich der Grundgebühr für eine 4-Zimmer-Wohnung), werden Gebührenerhöhungen von der Bevölkerung immer weniger akzeptiert. Aufgrund der unterschiedlichen Kosten- und Gebührenstrukturen sind regional grosse Akzeptanzunterschiede zu beobachten.

Kurzfristiges Optimierungspotential

Berechnungen zeigen ein kurzfristig realisierbares Optimierungspotential von mindestens Fr. 70 pro Tonne Abfall oder 20% im Vergleich zu den spezifischen Kosten im Jahr 1995. Dieses Potential kann dann erreicht oder übertroffen werden, wenn die nachstehenden sieben Massnahmen im Bereich Logistik und im Bereich der KVA konsequent umgesetzt werden.

1. Transparenz und Vergleichbarkeit herstellen

Am 26. Oktober 1994 hat der Regierungsrat die Einzugsgebiete für KVA festgelegt und die Baudirektion beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Direktion des Innern ein einheitliches Rechnungsmodell für diese Anlagen zu erstellen. Die Arbeiten wurden unter Einbezug der KVA-Betreiber 1997 abgeschlossen. Anfangs 1998 sind die Einführungsarbeiten in Winterthur und Horgen aufgenommen worden. Mit der Anwendung des vorhandenen einheitlichen Rechnungsmodells für die Betreiber der KVA werden deren Leistungen und Kosten vergleichbar gemacht. Damit besteht der Anreiz und auch der Druck für die KVA-Betreiber, die Leistungen und Kosten laufend zu überprüfen und zu optimieren. Geht man davon aus, dass das Rechnungsmodell 2000 von allen Anlagen angewendet wird, so kann ein Benchmarking erstmals im Jahre 2001 durchgeführt werden.

2. Kehrlichtsammlung optimieren

Eine Kostenanalyse hat gezeigt, dass mit höheren Sammelleistungen und einem besseren Verhältnis von Sammel- zu Transportzeit die Kosten von durchschnittlich Fr. 127 pro Tonne Kehrlicht für das Referenzjahr 1995 um rund Fr. 40 auf Fr. 87 pro Tonne Kehrlicht gesenkt werden können. Gleichzeitig kann auch die Belastung

der Umwelt mit NO_x halbiert werden. Bereits haben die Gemeinden des Zweckverbandes für die Kehrichtverwertung im Bezirk Affoltern durch die Überprüfung der Logistik und durch neue Transportverträge für 1997 den Tonnenpreis um ein Drittel auf Fr. 143 pro Tonne senken können. Ebenso gelang es dem Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland, den Logistikpreis 1997 auf Fr. 111/t zu senken, während der Preisüberwacher Handlungsbedarf ab Fr. 150/t sieht. Um diese Erfolge flächendeckend umsetzen zu können, wurden die genannten Benchmarks und die Handlungsmöglichkeiten anlässlich der jährlichen bezirksweise durchgeführten Gemeindegemeinsamkeiten den Gesundheitsbehörden von externen Fachleuten und Vertretern des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) im November 1997 erläutert. Ein zugehöriger Leitfaden wurde vom AWEL in Auftrag gegeben und wird 1998 den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Die durchgeführten Berechnungen für die öffentliche Kehrichtsammlung zeigen, dass es nach optimierter Sammlung sowohl bei den Kosten als auch bei der Umweltbelastung einen nur kleinen Unterschied ausmacht, ob der Kehricht auf der Strasse transportiert wird oder der Transport kombiniert auf der Strasse und der Schiene erfolgt. Unter Einbezug der öffentlichen Sammlungen und den Direktanlieferungen ergibt sich für das Referenzjahr 2005 eine jährliche Reduktion von einer Tonne NO_x – bei einer NO_x-Gesamtemission im Kanton Zürich von 19 000 Tonnen im Jahre 1995 – zugunsten des kombinierten Verkehrs, jedoch pro Jahr 2 Mio. Franken höhere Logistikkosten. Voraussetzung für einen Wechsel auf eine kombinierte Kehrichttransportlösung ist, dass sich möglichst viele geographisch zusammenliegende Gemeinden daran beteiligen. Die Gemeinden müssen sich entweder auf freiwilliger Basis zu einem solchen Schritt entschliessen oder der Kanton müsste eine Umstellung auf dem Gesetzesweg anordnen. Beides dürfte relativ viel Zeit in Anspruch nehmen, was – zusammen mit der eher geringen Bedeutung für die Kosten und die Umwelt – eine Umstellung auf den kombinierten Transport als eigenständige Massnahme erst im Rahmen der langfristigen Neuausrichtung als zweckmässig erscheinen lässt.

3. Attraktive Logistikdienstleistungen für Unternehmungen

Mit § 17 des kantonalen Abfallgesetzes wurde die Eigenverantwortung der Betriebe gestärkt. Es liegt an den Inhabern von Abfällen aus Unternehmungen (ausgenommen Siedlungsabfälle), für deren Behandlung zu sorgen und die entsprechenden Kosten zu tragen. Die Unternehmungen sind also frei bezüglich des Entsorgungsortes, haben aber im Gegenzug auch keinen Anspruch auf Kapazitäten in öffentlichen Anlagen. Es liegt an den Gemeinden, ob sie bei den Unternehmungen ein Marktpotential sehen, das sie nutzen wollen. Einzelne Gemeinden, z. B. im Knonaueramt oder die Stadt Uster, bieten ihre Dienstleistung (Gewerbeabfuhr) schon sehr erfolgreich an. Aus ökonomischer und ökologischer Sicht wäre eine Überlagerung der Kehrichtsammlung mit einer Gewerbeabfuhr, die auf freiwilliger Basis benutzt werden könnte, eine effiziente Lösung. Mit einer technischen Zusatzausrüstung der Sammelfahrzeuge könnten die Abfälle aus Un-

ternehmungen verursachergerecht erfasst und mit gewichtsabhängigen Gebühren in Rechnung gestellt werden.

4. Flexiblere Zuweisung der KVA-Einzugsgebiete

Wie bereits bei Massnahme 1 erwähnt, wurden nach einer Vernehmlassung bei Gemeinden und Kehrichtzweckverbänden die Gemeinden bis Ende 1999 einer Kehrichtverbrennungsanlage zugeteilt. Die unterschiedlichen Tonnenpreise, die geringe Kostentransparenz und das ungenügende Mitspracherecht der Vertragsgemeinden gaben bereits bei der Zuweisung von 1994 Anlass zu Diskussionen. Auf Beginn des Jahres 2000 ist die Zuweisung als Bundesauftrag erneut vorzunehmen. Grundsätzlich soll den Gemeinden künftig, im Abstand einiger Jahre, ermöglicht werden, aufgrund eines Offertvergleiches zwischen zwei bis drei KVA den Antrag auf Zuweisung zu einer KVA ihrer Wahl zu stellen (mit abschliessendem Entscheid durch den Regierungsrat). Damit soll nicht nur die Akzeptanz in den Gemeinden wesentlich erhöht, sondern auch die KVA angehalten werden, ihre Leistungen und Kosten laufend kritisch zu prüfen. Ein zusätzlicher, positiver Effekt wird erreicht, wenn sich die Gemeinden für die Offerteinholung zu Sammelregionen zusammenschliessen und so optimale Voraussetzungen für eine effiziente Kehrichtlogistik schaffen. Die Verwirklichung dieser Massnahme hängt jedoch von der Schaffung der notwendigen Kostentransparenz (Massnahme 1) sowie von einer rechtlichen Abklärung der Möglichkeiten von Vertrags- und Zweckverbandsgemeinden ab. Nur bei sogenannten Vertragsgemeinden ist die Zuweisung zu anderen KVA mit wenig Schwierigkeiten verbunden. Für Gemeinden die als Mitglied eines Zweckverbandes der jeweiligen Verbands-KVA zugehören, richtet sich die Möglichkeit eines Wechsels nach Verbandsstatuten. Es ist davon auszugehen, dass die Zuweisung zu einer anderen KVA mit einem Verbandsaustritt verbunden ist.

5. Auslastung der KVA erhöhen

Wenn es gelingt, den Zürcher KVA vermehrt ausserkantonale Abfälle zuzuführen (z. B. 140 000 t aus den Kantonen Graubünden und Tessin), können mit einer verbesserten Auslastung der Anlagen die spezifischen Kosten um weitere rund Fr. 30 pro Tonne gesenkt werden. Anfangs 1998 waren entsprechende Vertragsverhandlungen unter der Federführung des Kantons und unter Einbezug der KVA von Zürich, Winterthur, Horgen und Dietikon im Gange. Da sowohl der Kanton Graubünden wie auch der Kanton Tessin nicht über entsprechende Verbrennungskapazitäten verfügen und zugleich, gemäss Technischer Verordnung über Abfälle, ab dem Jahr 2000 das Verbrennungsverbot besteht, sind die Chancen intakt, dass ein Teil der Abfälle, mindestens für einige Jahre, in den Zürcher Anlagen verbrannt wird.

6. Betrieb der KVA optimieren

1995/96 wurden bei den Anlagen Zürich, Horgen und Dietikon betriebswirtschaftliche Studien durch Externe verfasst. Ebenfalls 1995 haben die Annahmetarife bei allen KVA ihren Höchststand erreicht. Seither sind bei allen Anlagen, ausser Horgen, die Tarife gesunken. Mit einer grundsätzlichen Überprüfung der Leistungsaufträge der KVA und der Weiterführung der betriebswirtschaftlichen Optimierung können die Kosten weiter vermindert werden. Die wichtigsten Erkenntnisse sollen allen interessierten KVA-Betreibern zugänglich gemacht bzw. ausgetauscht werden. Eine entsprechende Plattform für Gespräche über operative Fragen besteht bereits, sowohl in loser Form bei den KVA-Betreibern, wie auch seit 1988 institutionell unter Federführung des AWEL mit den KVA-Betreibern. Für die strategischen Festlegungen wird seit 1994 jährlich eine Zusammenkunft unter der Leitung des Baudirektors mit den politisch Verantwortlichen für die KVA durchgeführt.

7. Massnahmenvollzug und Erfolgskontrolle sicherstellen

Mit einem Controlling können einerseits die übergeordneten Zielsetzungen des Kantons überprüft und andererseits der Erfolg der Massnahmenumsetzung aufgezeigt werden.

Bereits seit 1988 werden in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt bei den Gemeinden und bei den KVA Mengendaten erhoben, welche auch als Grundlage für die Abfallplanung 1997 dienen. Seit 1991 wurden vorerst bei 19, später bei 13 Gemeinden aufgrund einer einfachen Betriebsbuchhaltung die Entsorgungskosten der verschiedenen Siedlungsabfallfraktionen erhoben. Diese Daten werden jährlich den Gemeinden und KVA als Planungsgrundlage zur Verfügung gestellt. Es hat sich gezeigt, dass durch die Veröffentlichung ein Wettbewerbsanreiz entsteht. Daher sollen die Daten auch weiterhin erhoben und publiziert werden.

1997 wurden erstmals Daten zum Kehrichttransport erhoben und den Gemeinden entsprechende Benchmarks zur Verfügung gestellt (Massnahme 2). Im Abstand von rund zwei bis drei Jahren sollen auch diese Daten wieder aktualisiert werden. Bei Massnahme 1 wurde bereits auf die zentrale Bedeutung der Kostenrechnung und das darauf aufbauende Benchmarking hingewiesen.

Letztlich geht es darum, den Gemeinden, den Anlagebetreibern und der Öffentlichkeit die Kehrichtentsorgung nicht nur ökologischer, sondern vermehrt auch in ökonomischer Hinsicht durch Analysen, Zielsetzungen und Massnahmen transparent zu machen. Dazu sollen aktuelle und aussagekräftige Informationen mit einem vernünftigen Aufwand beschafft und publiziert werden.

Langfristige Neuausrichtung

Die Analyse der Handlungsspielräume ergibt, dass die längerfristigen wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten sowie die Verbesserung der Akzeptanz der Abfallwirtschaft vor allem im Bereich der KVA liegen. Die Möglichkeiten werden

um so grösser, je weiter der Zeithorizont ist und je mehr man bereit ist, die gewachsenen Strukturen, Organisationsformen und Trägermodelle zu überprüfen und Wettbewerb zuzulassen. Dazu stehen fünf Massnahmen im Vordergrund:

1. Ein Wettbewerbsmodell der gezielten Steuerung ausgestalten

Die Frage, wieviel Wettbewerb bzw. wieviel Planung in der Kehrichtbewirtschaftung anzustreben ist, greift die wesentlichen organisatorischen Eckpunkte auf. Mit ihrer Beantwortung wird das Spielfeld und der Spielraum für die Gemeinden, den Kanton und allfällig beteiligte private Unternehmen abgesteckt. Der Entscheid, wer innerhalb dieses Spielraumes die anstehenden Aufgaben übernimmt – ob Staat oder Private – ist diesem Grundsatzentscheid nachgeordnet. Am Schluss stellt sich die Frage nach der Rechtsform. Ob eine Aufgabe besser durch eine Aktiengesellschaft oder durch einen Zweckverband wahrgenommen wird, kann erst entschieden werden, wenn die Grundsatzfrage beantwortet ist, wieviel Spielraum man gewähren will.

Das geltende Bundesrecht ermöglicht ein breites Spektrum von Lösungen zwischen staatlicher Planung und Wettbewerb. In der heutigen Situation nutzen die einzelnen Akteure, zum Teil aus entstehungsgeschichtlichen Gründen, dieses Spektrum aus. So ist die bisherige Festlegung der Einzugsgebiete durch den Kanton ein reiner Akt der Planung. Hingegen beschränkt sich der gleiche Kanton beim Betrieb der KVA auf die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Umweltauflagen, womit das rechtlich zulässige Maximum an Wettbewerb ausgenützt wird. Ordnungspolitisch sollte jedoch eine einheitliche Strategie über die Aufgabenbereiche «Übergeordnete Koordination – Festlegung der Einzugsgebiete – Transport – Projektierung und Bau KVA – Betrieb KVA – Entsorgungsgebühren festlegen» angestrebt werden. Aus Gründen der Kontinuität wird aber ein schrittweiser Übergang zu einer stärker dem Wettbewerb ausgesetzten Kehrichtwirtschaft angestrebt. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die von 1988 bis 1995 in die Kehrichtverbrennung getätigten Investitionen von rund 1 Mrd. Franken nicht durch kurzfristige Änderungen der Rahmenbedingungen entwertet werden. Eine solche Strategie der gezielten Steuerung würde die oben aufgeführten Aufgabenbereiche etwa wie folgt konkretisieren:

- Der Kanton legt die Grundphilosophie und die Rahmenbedingungen fest. Die KVA werden zur gegenseitigen Koordination der Kapazitäten verpflichtet.
- Der Kanton legt für die KVA die Einzugsgebiete fest, wobei die Gemeinden/Sammelregionen vorgängig bei 2 bis 3 KVA Offerten einholen können.
- Die Gemeinden werden zum Zusammenschluss in Sammelregionen verpflichtet. Ergänzend legt der Kanton in einem Konzept die Grundzüge für den Transport fest.

- Die KVA werden mittels einheitlichem Rechnungsmodell zur Kostentransparenz verpflichtet.
- Die Berichterstattung der Gemeinden und KVA erfolgt nach einheitlichen Vorgaben.
- Die Entsorgungsgebühren werden weiterhin durch die Gemeinden festgesetzt. Der Kanton macht einheitliche Vorgaben, welche Leistungen über Sackgebühren abgedeckt werden.

Dieses Modell, welches noch vertieft auszuarbeiten und zu diskutieren ist, enthält Komponenten aus dem kurzfristigen Optimierungspotential (z. B. Rechnungsmodell), aber auch solche, die einer Gesetzesänderung bedürfen (z. B. kantonale Vorgaben zu den über Sackgebühren abzudeckenden Leistungen).

2. Ein Träger- und Betreibermodell «Kooperation» konkretisieren

Mit dem schrittweisen Übergang zu mehr Wettbewerb können auch neue Träger- und Betreibermodelle erprobt werden. Im Vordergrund stehen dabei Kooperationsmodelle zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand. Diese ermöglichen eine optimale Kombination von Wirtschaftlichkeitsdenken, Koordination und Einbezug (umwelt-) politischer Kriterien.

3. Entscheid über Anzahl und Standorte der KVA vorbereiten

Aus Kosten- und Energiegründen wurden 1978 im Richtplan nur noch die KVA Zürich-Hagenholz, Zürich-Josefstrasse, Winterthur und Hinwil aufgenommen (Basis bildete das kantonale Kehrtrichtkonzept von 1973). Infolge des Widerstandes der Anlagehalter (Zweckverbände) und der Möglichkeit der Wärmenutzung wurden mit Beschluss des Kantonsrates vom 2. Juli 1984 die KVA Limmattal und Horgen in den Versorgungsplan aufgenommen. Die sechs Anlagen fanden auch wieder unverändert Eingang in den Richtplan 1995.

Die heutigen Kapazitätsreserven und die in den nächsten Jahren anstehenden Investitionsentscheide verlangen nicht nur kurzfristige (vgl. kurzfristiges Optimierungspotential, Massnahme 5), sondern auch längerfristige Massnahmen, abhängig von der Ausrichtung der zukünftigen KVA-Strategie. Das Spektrum möglicher Lösungen bewegt sich hierbei zwischen einer Minimalvariante (ausschliessliche Beschränkung auf die im Kanton Zürich anfallende Abfallmenge von 540 000 Jahrestonnen; Reduktion auf drei KVA) und einer Maximallösung (Nutzung der aktuellen KVA-Kapazität von 750 000 Jahrestonnen durch zusätzliche Importe; Beibehaltung der sechs KVA).

Bei der Variante «Zusatzimporte von 140 000 Tonnen bei sechs KVA» nehmen die Gesamtkosten im Kanton Zürich zu, die Kosten pro Tonne hingegen nehmen ab. Für einen Entscheid sind neben den Kosten weitere Aspekte zu berücksichtigen: Einfluss auf die Ertragssituation (Auslastungsrisiko), Umweltbelastungen durch Mehrtransporte, Energienutzung, Akzeptanz in der Bevölkerung, Konsequenzen für die Abfalllieferanten. Zudem sind die Planungen

mindestens mit den Nachbarkantonen und allfälligen Lieferanten zu koordinieren. 1994 gab das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) eine erste Studie zur «Interkantonalen Koordination der Planung von Abfallbehandlungsanlagen» heraus. Die Arbeiten wurden unter der Leitung des BUWAL mit den Ostschweizer Kantonen unter Einbezug des Kantons Tessin für die KVA-Planung vertieft. Die anfangs 1998 kurz vor dem Abschluss stehenden Arbeiten haben gezeigt, dass der Kanton Zürich langfristig (Jahr 2010) nicht zu stark mit neuen Anlieferungen aus anderen Kantonen rechnen kann. Es ist aber möglich, die Zusammenarbeit mit den deutschen Grenzregionen weiterzuführen. Weiter spricht nichts dagegen, die zurzeit vorhandenen Verbrennungskapazitäten dem Kanton Tessin als Übergangslösung zur Verfügung zu stellen. Damit ist jedoch nur das kurzfristige Optimierungspotential (vgl. Massnahme 5) angesprochen. Langfristig bleiben die Varianten «Politik weiterführen» und «Selbstentsorgung». Bei beiden Varianten zeigen erste Modellrechnungen, dass mit einer Reduktion der Anzahl KVA von sechs auf drei Anlagen die Kosten für die Verbrennung um rund 20 bis 25 Mio. Franken pro Jahr tiefer sein können. Bei einer Konzentration der KVA von sechs auf drei Anlagen nehmen die Logistikkosten jährlich um 1,4 bis 1,9 Mio. Fr. leicht zu.

4. Langfristiges Logistikkonzept erarbeiten

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen über Anzahl und Standorte der KVA sowie in Kenntnis des ausgearbeiteten Wettbewerbsmodells sind für die langfristige Neuausrichtung die Wirtschaftlichkeit, die ökologischen Auswirkungen und die Realisierbarkeit einer kombinierten Logistikkonzeption vertieft zu untersuchen. Dies sowohl für den Kanton Zürich selber als auch für ausserkantonale Anlieferungen.

5. Informations- und Meinungsbildungsprozess führen

Neben der inhaltlichen Konkretisierung der künftigen Neuausrichtung ist zur Meinungsbildung und Konsensfindung der Information grosse Beachtung zu schenken. Für die Begleitung des Meinungsbildungsprozesses und der folgenden Umsetzung kann die Einsetzung einer Steuerungsgruppe hilfreich sein.

Weiteres Vorgehen

Wie aufgezeigt, sind eine Reihe von kurzfristigen Massnahmen bereits umgesetzt, andere bedürfen noch dieses Jahr der Entscheidung (Einladung der KVA-Betreiber zur Einführung des einheitlichen Kostenrechnungsmodells durch die Baudirektion), und weitere Massnahmen müssen noch vertieft werden (flexible Zuweisung der KVA-Einzugsgebiete). Primäre Akteure sind dabei die Gemeinden, der Kanton und die KVA-Betreiber.

Die Vorbereitung der notwendigen Entscheide über die längerfristige Neuausrichtung der Abfallwirtschaft im Kanton erfordert die schrittweise Information aller betroffenen Akteure sowie einen intensiven Konsensfindungsprozess. Dabei sind verschiedene Bereiche noch weiter zu vertiefen und zu konkretisieren. Dies betrifft vor allem die Rollenverteilung zwischen Kanton, Gemeinden und KVA-Betreibern und die Frage, wie die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sinnvolle Reduktion der Anzahl Verbrennungsanlagen umgesetzt werden kann.

Antrag

Der Regierungsrat wird die in diesem Bericht dargestellten kurz- wie langfristigen Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich umsetzen bzw. zur Entscheidungsreife zu bringen. Dem Kantonsrat wird daher beantragt, das Postulat KR-Nr. 342/1994 abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi