

Eine Standortbestimmung zur Abfallwirtschaft im Kanton Zürich

Schwarzentsorgen – rotsehen

In den letzten Jahren wurde die illegale Abfallentsorgung zunehmend zum Ärgernis von Bevölkerung und Gemeindebehörden. Schnell war auch die Sackgebühr als Grund des Übels identifiziert. Doch würde deren Abschaffung tatsächlich das Abfallproblem lösen?

Die Grössenordnung ist eindrücklich: In der Stadt Zürich sind es pro Jahr 2700 bis 3300 Tonnen, in der Stadt Winterthur rund 260 Tonnen wild entsorgter Abfälle. Die Falschentsorgung an den Sammelstellen verursacht in Winterthur rund zehn Prozent der gesamten Kosten der Sammelstellen-Bewirtschaftung. Für die sich korrekt verhaltenden Bürgerinnen und Bürger führt dies gleich zu einem doppelten Ärgernis: Einerseits verärgern die Verunreinigungen auf öffentlichen Plätzen, in Zug, Tram und Bus sowie an den Sammelstellen. Andererseits sind die Folgekosten aus dem Tun nicht erwischter Abfallsünder zu bezahlen.

Den Gemeindebehörden und ihrem Mitarbeiterstab entsteht durch die wilde Entsorgung ein grosser Mehraufwand. So äusserte sich Jürg Stünzi von der Stabstelle Entsorgung der Stadt Winterthur in «Die Schweizer Gemeinde» vom August 1999: «Nicht nur das Ausmass des Mehraufwandes, sondern auch die Art der Umtriebe ist belastend. Es ist weder spannend noch erfreulich, Sammelstellen zu überwachen und dauernd zu beobachten. Das Stellen und Ansprechen von Fehlbaren kann zu sehr unangenehmen Situationen führen».

Lokale Verunreinigungen als Ärgernis

Die Situation ist also alles andere als erfreulich und der daraus resultierende Ärger verständlich. Und trotzdem: In Winterthur sind es weniger als zwei, in der

Stadt Zürich drei Prozent der gesamten Kehrrichtmenge, welche falsch entsorgt werden. Werden diese Handlungen aus etwas breiterer Warte angeschaut, wird ein typisches Schwarzfahrerproblem ersichtlich. Diese Erkenntnis bietet auch die Chance, das Problem einzuordnen und Massnahmen zu formulieren.

Am bekanntesten ist Schwarzfahren vom öffentlichen Verkehr her. Dort wird seit Jahrzehnten dagegen angeköpft. Ebenso aber auch beim Schwarzsehen, der Umgehung von Radio- und Fernsehgebühren. Der Chef der Gebühreneinzugsfirma Billag AG meint dazu: «Es gehört zur Aufgabe der Billag, gegen Schwarzseher vorzugehen. Es ist klar, dass wir niemals eine Abdeckung von 100 Prozent erreichen werden. Kein Land in Europa liegt über 95 Prozent.»

Aus dem breiteren Blickwinkel zeigt sich im Vergleich mit anderen Schwarzfahrerproblemen eine sehr hohe Akzeptanz der Abfallwirtschaft bei den Einwohnerinnen und Einwohnern. Gleichwohl ist es unumgänglich, auch beim Abfall das Schwarzfahrerproblem zu bekämpfen. Dabei hat sich eine Dreifachstrategie bewährt:

- Information
- Technik (Überwachung; Sauberhaltung der Sammelstellen, Picknick- und Rastplätze usw.) und
- Repression (Bussen)

(Vergleiche auch Artikel «Gegen Schwarzentsorgen vorgehen» auf Seite 51).

Das Ärgernis der illegalen Abfallentsorgung wurde am 1. September 1999 anlässlich einer Fachtagung der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (VGL) und der Stiftung SIGA/ASS an der ETH Zürich einge-

Redaktionelle Verantwortung

für diesen Beitrag:

AWEL Amt für

Abfall, Wasser, Energie und Luft

Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe

Dr. Jürg Suter

8090 Zürich

Telefon 01/259 39 40

ABFALL

hend hinsichtlich Ursachen und Massnahmen diskutiert. Nach wie vor hält sich die Meinung, dass das Übel einzig durch die Einführung der Sackgebühr provoziert wurde. Dies zeigte sich erneut anlässlich einer Gemeinderatsdebatte in der Stadt Zürich am 1. Dezember 1999. Es lohnt sich daher, das Ärgernis auch innerhalb der gesamten Abfallwirtschaft zu positionieren.

Gesamtkantonale Verunreinigungen als Hauptproblem

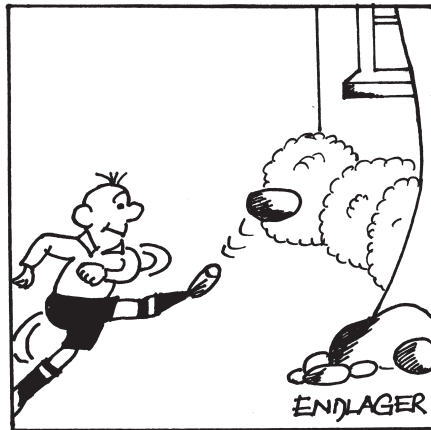
Für die Strategieentwicklung auf kantonaler Ebene ist das Leitbild für die schweizerische Abfallwirtschaft nach wie vor hoch aktuell, auch wenn es bereits 14 Jahre alt ist. So ist der Punkt I der naturwissenschaftlich-technischen Grundsätze und Zielsetzungen immer noch der Fixpunkt für eine nachhaltige Abfallwirtschaft unter dem Aspekt Umwelt: Entsorgungssysteme produzieren aus Abfällen nur zwei Arten von Stoffklassen, nämlich wiederverwertbare (marktgängige) Stoffe und endlagerfähige Reststoffe.

Eine genaue Standortbestimmung zu diesem Punkt ist mit verhältnismässigem Aufwand nicht möglich. Nur an einzelnen Punkten kann genau gemessen werden, zum Beispiel an der Eingangswaage einer Verbrennungsanlage oder Deponie. Gar nicht messbar ist jedoch unter anderem die ausserkantonale Entsorgung.

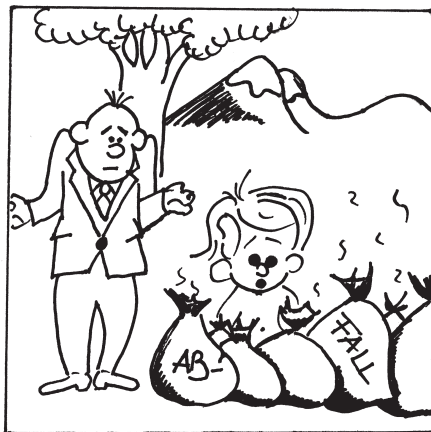


Cartoons: Sabine Brun

Im Kanton Zürich fallen jährlich etwa 2,4 Millionen Tonnen Abfälle an. Heute geht man davon aus, dass wahrscheinlich rund zwei Drittel – zumindest aber die Hälfte – davon wiederverwertbar oder endlagerfähig sind.



Diesem Erfolg steht der Rest der Abfälle entgegen: Rund ein Drittel der Abfälle ist nicht verwertbar und muss als Reaktor- oder nicht endlagerfähige Reststoffe deponiert werden. Reaktorstoffe, wie Schlacken aus Verbrennungsanlagen oder aussortiertes mineralisches Bausperrgut, sind in so genannten Reaktordeponien abzulagern, mit der Konsequenz, dass sie noch über Jahrzehnte einer intensiven Nachsorge bedürfen. Damit verschiebt sich bei einem wesentlichen Teil der Abfälle die Verantwortung immer noch auf die kommenden Generationen.



Aus geologischen Gründen gibt es im Kanton Zürich kaum Standorte für neue Reaktordeponien, welche den heutigen gesetzlichen Anforderungen genügen. Zudem hat es sich immer wieder gezeigt, dass vorgesehene Standorte von der lokalen Bevölkerung erbittert bekämpft werden. Neben den nicht endlagerfähigen Reststoffen liegt also bei diesen Reaktorstoffen das wirkliche Problem der Abfallwirtschaft, welches mit wirtschaftlich tragbarem Aufwand möglichst schnell zu eliminieren ist.

Die Sackgebühr ist nur ein Standbein des Verursacherprinzips – aber ein erfolgreiches

Die Sackgebühr ist eine der Massnahmen, mit der versucht wird, das Hauptproblem der Abfallwirtschaft zu lösen. Hanspeter Fahrni, Chef der Abteilung Abfall des BUWAL, unterstrich anlässlich der erwähnten Fachtagung deren positive Wirkung:

- Sie hat Industrie und Gewerbe dazu bewogen, ihre Verpackungen und Produkte abfalltechnisch zu optimieren.
- Die Konsumentinnen und Konsumenten überlegen sich zunehmend bereits beim Kauf, wie teuer die Entsorgung kommt.
- Und schliesslich begünstigt sie die Abfalltrennung.

Die Wirkung der Sackgebühr zeigt sich auch eindrücklich an der Kehrichtstatistik. Unabhängig vom Gemeindetypus ist eine massive Kehrichtabnahme festzustellen (siehe nebenstehende Grafik), was direkt zu einer Reduktion der Schlackenmenge in der Verbrennungsanlage führt. Dies wiederum bedingt weniger Raumbedarf an Reaktordeponien, was die kommenden Generationen entlastet: Ein klarer Beitrag zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft. Die Massnahme Sackgebühr besticht auch dadurch, dass sie mit nur zwei bis drei Prozent illegaler Entsorgung hoch akzeptiert, wirtschaftlich tragbar und verursachergerecht ist sowie umweltmässig einen substanziellen Beitrag zur Lösung des Abfallproblems liefert.

Das Verursacherprinzip wird jedoch nicht nur beim Kehricht angewandt. So zeigen die Anliefergebühren bei der Deponie Riet in Winterthur, dass das Verursacherprinzip auch für die Bauwirtschaft gilt: Der Annahmetarif 2000 für Bausperrgut, welches nicht zu sortieren ist, beträgt 110 Franken pro Tonne. Liegt dagegen ein Anteil von 75 Prozent brennbaren Materials vor, welches aussortiert werden muss, so kostet die Tonne 280 Franken (Preisangaben ohne MWSt).

Massnahmenmix für eine nachhaltige Abfallwirtschaft

Wie bei vielen Problemen führt der eindimensionale Ansatz auch auf dem Weg zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft nicht

zum Ziel. Es wird verkannt, dass der Gesetzgeber eine breite Palette an Instrumenten zur Verfügung stellt und deren Anwendung auch vorschreibt (siehe Tabelle auf Seite 56). Dies wurde mit gutem Grund so vorgegeben. Es hat sich in den letzten zehn Jahren gezeigt, dass nur der richtige Mix an eingesetzten Instrumenten zu Fortschritten führte.

Die seit Jahren immer wieder feststellbare Fixierung auf die Sackgebühr bei der Ursache-Wirkung-Diskussion in der Abfallwirtschaft ist darum mehr als bedauerlich. Die Fixierung auf die Sackgebühr führt automatisch zur Vernachlässigung anderer Instrumente.

Nicht zuletzt unter dem Kostendruck wurde in den letzten Jahren zuerst der Block des freiwilligen Umweltschutzes beschränkt. Im Budget ist die Auswirkung sofort positiv ersichtlich. In der Abfallentsorgung dagegen wird sich die Beschränkung verzögert, aber umso verhängnisvoller auswirken.

Die Vernachlässigung der Information, der Umwelterziehung und der Vor-

reiterrolle führt automatisch zu einer zunehmenden «Entfremdung» bei der Bevölkerung: Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht mehr laufend informiert über den Sinn, die Ziele, den Stand und die Notwendigkeit der zu ergreifenden Massnahmen. Das Verständnis der Jugendlichen geht verloren, und die leuchtenden Vorbilder fehlen.

Der Angriff auf die Sackgebühr ist aber auch in einem weiteren Punkt bedauerlich. Marktwirtschaftlicher Umweltschutz ist noch eine junge, aber sehr effiziente Pflanze. Der Verzicht auf dessen Instrumente würde einen Rückschritt in den alten, rein polizeilichen, damit sehr aufwändigen und wenig effektiven Umweltschutz bedeuten.

Die Zürcherinnen und Zürcher nicht enttäuschen: Die Entscheidung fällt in der Gemeinde

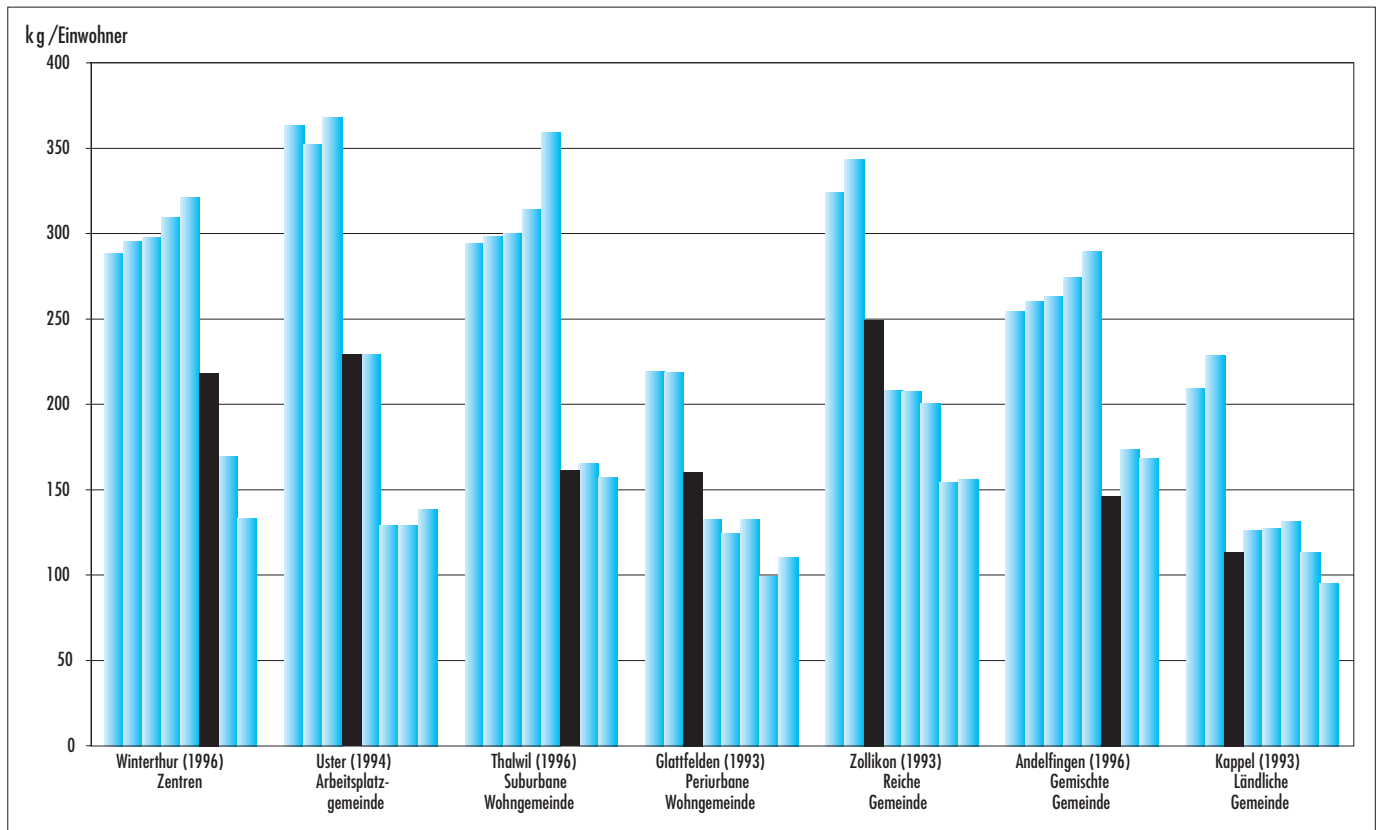
Seit dem Erscheinen des Leitbildes des Bundes vor 14 Jahren sind die Zürcherinnen und Zürcher bereits ein schönes Stück des Weges zur Nachhaltigkeit der

Abfallwirtschaft gegangen. Dies ist nicht zuletzt ein grosses Verdienst der Gesundheitsbehörden und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ihr Einsatz, ihre Begeisterungsfähigkeit für die Ziele und ihre Beharrlichkeit haben den Weg geebnet.

Der Bund gibt nur den Rahmen vor. Der Kanton setzt sich zudem noch bei Industrie- und Gewerbebetrieben ein. Was jedoch auf der wesentlichen Ebene der Bevölkerung bei den Siedlungsabfällen geschieht und auch wieder in die Betriebe hineingetragen wird, entscheidet sich in der Gemeinde.

Die wilde Kehrrichtentsorgung ist tatsächlich ein Ärgernis. Es ist daher verständlich, wenn einzelne Einwohnerinnen und Einwohner, Behördenmitglieder oder deren Mitarbeitende rotsehen. Das Ziel der nachhaltigen Abfallwirtschaft darf dabei nicht vergessen werden. Immerhin genügt noch rund ein Drittel der Abfälle diesem Ziel nicht. Ein Drittel mag wenig erscheinen, absolut sind dies aber immerhin jährlich 800'000 Tonnen.

Auswirkungen der Sackgebühr



Wirkung der Sackgebühren auf die Kehrrichtmengen pro Einwohner 1991–1998: Beispiele von sieben typischen Gemeinden (Typisierung gemäss Statistischem Amt des Kantons Zürich). Das Jahr der Einführung wurde jeweils durch dunkle Balken markiert.

Auf allen Ebenen sind daher die vollen Möglichkeiten des Instrumentenmixes zu nutzen: Die Gemeindebehörden sollen den Kontakt mit der Bevölkerung pflegen, Ziele erklären und über Erfolgskontrollen informieren. Die Kommunikation darf sich aber nicht auf die Abfallmengen beschränken. Vielmehr müssen auch die Finanzierung der Abfallwirtschaft vermittelt und die Bedürfnisse der Bevölkerung an die Abfallwirtschaft geprüft werden.

Überblick über einige Instrumente der Abfallwirtschaft (nach R. L. Frey, 1991)

Gattung	Art	Rechtsgrundlage	Beispiel
Freiwilliger Umweltschutz	Information	Art. 6 USG §§ 7, 35 AbfG	www.uster.ch
	Umwelterziehung	Vereinbarung Bau-/Bildungsdirektion	Abfallunterricht in der Volksschule
	Vorreiterrolle der Gemeinwesen	§ 3 AbfG	UMS des Kantons
Technisch-planerischer Umweltschutz	Nachträgliche Schadensbehebung	§§ 30–34 AbfG	Altlastensanierung
	Raumplanung	§ 23 PBG	Deponienplanung
	Umweltverträglichkeitsprüfung	Ziff. 4 Anhang UVPV	Deponien, KVA, Bauabfallanlagen
	Förderung neuer Technologien	§ 26 AbfG	HSR-Verfahren zur thermischen Behandlung von KVA-Rückständen
Polizeilicher Umweltschutz	Gebote	§ 2 AbfG	Abfallvermeidung
	Verbote	§ 14 AbfG	Ablagerungs- und Verbrennungsverbot
	Auflagen	§ 4 Abs. 2 AbfG	Zulassungsbeschränkungen bei Deponien
Marktwirtschaftlicher Umweltschutz	Internalisierung	Art. 2 USG, § 37 Abs. 2 AbfG	Verursacherprinzip, kostendeckende Gebühren, wie Sackgebühr , Vorgezogene Entsorgungsgebühr
	Staatliche Zahlungen an Private	§§ 25, 36 AbfG	Kostentragung der Entsorgung von Kleinmengen an Sonderabfällen

USG Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7.10.1983

UVPV Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verordnung vom 19.10.1988

AbfG Gesetz über die Abfallwirtschaft (Abfallgesetz) vom 25.9.1994

PBG Planungs- und Baugesetz vom 7.9.1975