

Entsorgung von Siedlungsabfall

Die Entsorgung von «Siedlungsabfällen» ist eine staatliche Aufgabe, die im Umweltschutzgesetz (USG) in Art. 31b näher geregelt wird (Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens für «Siedlungsabfälle»). Die Pflicht zur Entsorgung obliegt den Kantonen. Sie können diese Pflicht und die damit verbundenen Aufgaben an andere öffentliche Körperschaften (z.B. Gemeinden oder Zweckverbände) oder Private delegieren (Art. 43 USG). In der Regel delegieren die Kantone in ihrem Abfallgesetz die Entsorgung von «Siedlungsabfällen» an die Gemeinden. Mit dem kantonalen Abfallgesetz (§§ 16, 35 und 37 AbfG) und der kantonalen Abfallverordnung (§ 3 AbfV) überträgt auch der Kanton Zürich diese Aufgaben an die Gemeinden.

Finanzierung von Staatsaufgaben

Jede staatliche Aufgabe muss finanziert werden. Dies geschieht hauptsächlich auf zwei Arten: entweder durch (1) Steuern oder (2) Kausalabgaben.

(1) Steuern werden nicht als Entgelt für eine ganz bestimmte staatliche Leistung erhoben, sondern sind «voraussetzungslos» geschuldet.

(2) Im Gegensatz dazu steht die Gebühr, als wichtige Form der Kausalabgabe. Sie ist ein Entgelt für eine bestimmte vom Gebührenpflichtigen (hier der Abgeber von «Siedlungsabfall») veranlasste Amtshandlung (hier die Entsorgung von «Siedlungsabfall») oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (hier der Infrastruktur inkl. Abfallanlagen der Siedlungsabfallentsorgung). Die Gebühr ist eine Kausalabgabe, weil sie für eine ganz bestimmte Leistung des Gemeinwesens bezahlt werden muss und zweckgebunden ist.

Hinweis:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der weiblichen Sprachform verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Die Regel – Finanzierung durch Gebühren:

Geltendes Recht und aktuelle Rechtsprechung verlangen, dass die Kosten für die Entsorgung von «Siedlungsabfällen» mit kostendeckenden und verursachergerechten Gebühren finanziert werden.

Gemäss den Vorgaben des nationalen und kantonalen Rechts erhebt das Gemeinwesen (Gemeinden oder Zweckverbände) auf der Basis eigener Vorschriften und Tarife bei den Verursachern oder Inhabern von «Siedlungsabfällen» kostendeckende Gebühren.

Diese Gebühren müssen zwingend mengenabhängig (Volumen oder Gewicht) sein, wobei dem Gemeinwesen bei der Gestaltung der Tarife im Einzelnen ein grosser Handlungsspielraum offen steht. Die mengenabhängigen Gebühren können durch eine pauschale (also nicht mengenabhängige) sogenannte Abfall-Grundgebühr ergänzt werden. Diese wird bei privaten Haushalten und bei Unternehmen gesondert erhoben.

Die Finanzierung der Entsorgung von «Siedlungsabfällen» durch Steuern ist grundsätzlich nicht zulässig und nur in wenigen Ausnahmefällen erlaubt (siehe unten und rechte Spalte).

Die Ausnahme von der Regel:

Für den Fall, dass die Erhebung von Gebühren die umweltverträgliche Entsorgung von «Siedlungsabfällen» gefährden würde, sieht das USG in Art. 32a Abs. 2 eine Ausnahme vor. In solchen Fällen darf das Gemeinwesen von einer Gebührenfinanzierung abweichen. Es muss jedoch im Einzelnen nachvollziehbar darlegen können, warum die Entsorgung über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren die umweltgerechte Entsorgung gefährdet.

Angesichts der Tatsache, dass die Finanzierungsregelung im USG bereits seit rund 20 Jahren in Kraft ist, dürfte dies Voraussetzung nur noch in seltenen Fällen oder bei Ausnahmeständen erfüllt sein.

Abfälle des Gemeinwesens:

Wie die Privaten muss auch das Gemeinwesen als Verursacher von Abfällen für die Kosten der Entsorgung seiner Abfälle aufkommen. Dafür verwendet es Steuermittel (in den entsprechenden Funktionen zu verbuchen), die der Abfallrechnung gutzuschreiben sind (Funktion 720 im HRM1 und 7301 im HRM2)*.

Der Spezialfall:



«Siedlungsabfälle» im öffentlichen Raum (Abfalleimer und Littering)

Für die Finanzierung der Entsorgung dieser Abfälle sind unter Berücksichtigung der Bundesgerichtspraxis verschiedene Varianten möglich. Diese werden auf der inneren Doppelseite des vorliegenden Merkblatts in der rechten Spalte detailliert dargestellt.

Massgebliche Vorschriften und Bundesgerichtsentscheide:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999: Art. 8 und 9
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG): Art. 2, Art. 31b, Art. 31c, Art. 32, Art. 32a und Art. 43
- Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA): Art. 3 und Art. 13
- Abfallgesetz (AbfG) des Kantons Zürich vom 25. September 1994: §§ 35, 36 und 37
- Bundesgerichtsentscheid BGE 138 II 111=URP 2012 197 (Stadt Bern)
- Bundesgerichtsentscheid BGE 137 I 257=URP 2011 417 (Romanel-sur-Lausanne)

Impressum

Herausgeber:

Baudirektion Kanton Zürich
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)
Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe
Sektion Abfallwirtschaft
Weinbergstrasse 34
Postfach 8090 Zürich
Telefon 043 259 39 49, Email: abfall@bd.zh.ch

In Zusammenarbeit mit:

Direktion der Justiz und des Innern Kanton Zürich
Gemeindeamt
Abteilung Gemeindefinanzen

Autor:

Simon Schwarzenbach
AWEL, Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe

Co-Autorin:

Ursula Brunner
ettlersuter Rechtsanwältin

Illustrationen

Roland Ryser, zeichenfabrik.ch

Erste Ausgabe, November 2016



Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft

Was gehört in die Abfallrechnung einer Gemeinde?

Dieses Merkblatt zeigt:

- welche Kosten der Entsorgung von Siedlungsabfällen zwingend über die Abfallrechnung verbucht und durch Gebühren finanziert werden müssen;
- wo Spezialfälle, Spielräume und Ausnahmen bestehen;
- welche Kosten nicht in die Abfallrechnung gehören.



Die Abfallrechnung im Gemeindehaushalt

Unabhängig davon, wie eine Gemeinde ihre Aufgaben zur Entsorgung der «Siedlungsabfälle» organisiert und umsetzt, sind die dadurch entstehenden Kosten mit kostendeckenden und verursachergerechten Gebühren zu finanzieren (vgl. auch letzte Seite). Diese Anforderungen machen es notwendig, innerhalb der Gemeindefinanzierung mittels eigenständiger Abfallrechnung eine Abgrenzung zum steuerfinanzierten Gemeindehaushalt vorzunehmen.

Definition Siedlungsabfälle:

Bis Ende 2018 gilt noch Art. 3 der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA), wonach «Siedlungsabfälle» Abfälle sind, die aus Haushalten stammen sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung.

Ab 1. Januar 2019 gelten nach Art. 3 Bst. a VVEA als «Siedlungsabfälle» Abfälle, die:

- entweder aus Haushalten stammen;
- oder bei gleicher Zusammensetzung (betreffend Inhaltstoffe und Mengenverhältnisse) aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen stammen.



Nicht in die Abfallrechnung gehören Kosten für die Entsorgung von Nicht-Siedlungsabfällen, insbesondere:



Übrige Abfälle (Art. 31c USG)

Abfälle, die von den Inhabern zu entsorgen sind, z.B. «Marktkehricht»: Betriebs-/Produktionsabfälle, die in einer KVA verwertet werden, sowie ab 2019 auch Abfälle aus Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen, die mit «Siedlungsabfällen» vergleichbar sind (In den jeweiligen Funktionen zu verbuchen)



Kadaver (inkl. Sammelstellen)

(Funktion 780 im HRM1 und 7300 im HRM2)*



Hundekot (inkl. Robidog-Hundetoiletten)

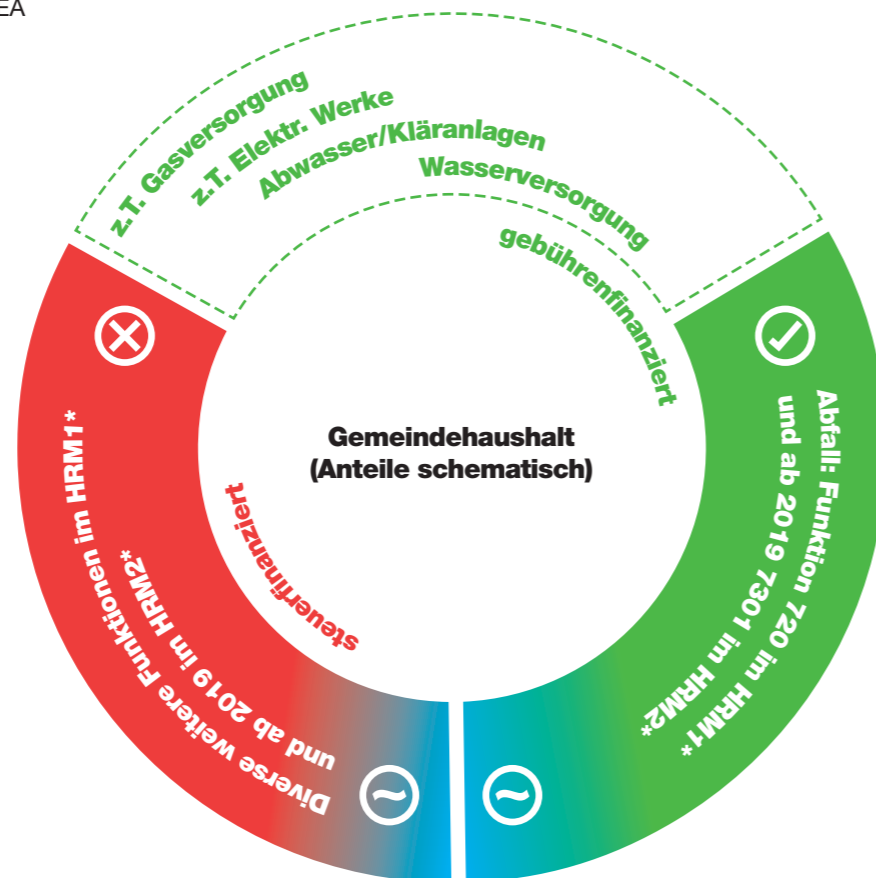
(Funktion 780 im HRM1 und 6150 im HRM2)*



Abfälle aus der Abwasserbewirtschaftung

z.B. Entsorgung von Klärschlamm, Schachtreinigungen, Kanalisationsunterhalt usw.

Hinweis: Hier werden keine Steuern eingesetzt sondern auch Kausalabgaben (Gebühren) erhoben (Funktion 710 im HRM1 und 7201 im HRM2)*.



* HRM = Harmonisiertes Rechnungsmodell für Gemeinden



Abfälle aus öffentlichem Strassenunterhalt («Strassenabfälle»):

Das sind typischerweise Strassenwischgut, Strassen- und Pneuabrieb, Streugut, Laub etc. und Schlämme aus Strassenschächten. (Funktion 620 im HRM1 und 6150 im HRM2)*

Hinweis: Das Bundesgericht lässt in seinem Urteil 138 II 111= URP 2012 197 (Stadt Bern) die Frage offen, ob die Entsorgung von Abfällen aus dem Strassenunterhalt im Sinne des Verursacherprinzips nach Art. 32a USG mit Gebühren zu finanzieren ist. Da sich Zusammensetzung und Herkunft der Abfälle aus dem Strassenunterhalt grundsätzlich von jenen der «Siedlungsabfälle» unterscheiden, ist davon auszugehen, dass die Finanzierung nicht gemäss Art. 32a USG erfolgen soll, sondern nach dem Grundsatz von Art. 32 USG. Deshalb ist die Entsorgung durch den Inhaber der Abfälle – das Gemeinwesen als Eigentümer der Strasse – durch Steuermittel zu leisten. Vgl. aber rechts auch «Der Spielraum für Gemeinden».



In die Abfallrechnung (Funktion 720 im HRM1 und 7301 im HRM2)* gehören die gesamten Kosten für:



Entsorgung von «Siedlungsabfällen»

Sammlung, Transport und Behandlung (z.B. Sortierung oder Verbrennung) inkl. Verwertung oder Ablagerung



Infrastrukturen inkl. kommunale Sammelstellen

Bau, Betrieb (inkl. Verzinsung, Abschreibung und Vorfinanzierung von Ersatzanlagen), Einrichtungen und Geräte, Unterhalt (Wartung und Reparaturen) der Abfallanlagen bzw. Infrastruktur; im Kanton Zürich zusätzlich die Kosten der kantonalen Abgabe für Sonderabfälle (§ 36 AbfG)



Administration und Information

Alle zugehörigen Personalaufwendungen, Mieten, Projekte, externe Beratung, Submissionen, Rechtskosten, Kommunikation und Beratung usw.



Abfalleimer auf öffentlichem Grund

Entsorgung inkl. Leerung und Unterhalt



Littering auf öffentlichem Grund

Sammlung und Behandlung (z.B. Verbrennung) inkl. Verwertung oder Ablagerung



Der Spielraum für Gemeinden Siedlungsabfälle auf Strassen

Unter den «Strassenabfällen» finden sich auch immer wieder «Siedlungsabfälle» (z.B. infolge Littering). Eine klare Abgrenzung zwischen «Siedlungsabfällen» im Strassenraum und «Strassenabfällen» ist nicht immer möglich. Es empfiehlt sich deshalb ein pragmatisches Vorgehen. Kleine Mengen von «Siedlungsabfällen» auf Strassen sollen zusammen mit den strassentypischen Abfällen entsorgt und über Steuern finanziert werden (Funktion 620 im HRM1 und 6150 im HRM2)*. Fallen beim «Strassenabfall» infolge Littering grosse Anteile von «Siedlungsabfällen» an, ist anteilmässig nach «Strassenabfällen» (Steuern) und «Siedlungsabfällen» im öffentlichen Raum (siehe auch «Der Spezialfall» rechts) zu unterscheiden.

Der Spezialfall:

Finanzierung der Entsorgung von «Siedlungsabfällen» im öffentlichen Raum (Abfalleimer und Littering)

(1) Die Kosten der Entsorgung von Abfällen in öffentlichen Abfalleimern (inkl. deren Unterhalt) sowie von im öffentlichen Raum gelitterten Abfällen sind in der Abfallrechnung zu verbuchen (Funktion 720 im HRM1 und 7301 im HRM2)*.

(2) Falls diese Entsorgungskosten die Abfall-Grundgebühr nur zu einem sehr geringen, untergeordneten Anteil belasten, dürfen sie über die Abfall-Grundgebühr finanziert werden.

(3) Falls diese Entsorgungskosten erheblich sind, ist eine der beiden folgenden Möglichkeiten zu wählen:

- (a) Entweder sind die Entsorgungskosten auf der Basis einer eigenen Rechtsgrundlage mit einer gesonderten und nach sachlich haltbaren Kriterien erhobenen Gebühr auf die direkten oder sekundären Verursacher zu überwälzen;
- (b) oder die Entsorgungskosten sind durch das Gemeinwesen zu tragen (Steuermittel), weil dieses als Eigentümer des öffentlichen Raumes Abfallverursacher ist oder mindestens als sekundärer (Mit-)Verursacher gilt.

Vgl. Bundesgerichtsurteil BGE 138 II 111=URP 2012 197 (Stadt Bern) vom 21. Februar 2012

Erläuterung:

Im genannten Bundesgerichtsentscheid wurde u.a. geprüft, ob die Siedlungsabfallentsorgung im öffentlichen Raum (Abfalleimer und Littering) grundsätzlich im Sinne von Art. 32a USG zu finanzieren ist (also mit Gebühren) oder aus allgemeinen Steuermitteln.

Ergebnis: Die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung über verursachergerechte, kostendeckende Gebühren (Art. 32a USG) gilt grundsätzlich für alle «Siedlungsabfälle». Im Einzelnen:

- Gelitterter oder in öffentlichen Abfalleimern entsorgter Abfall ist «Siedlungsabfall». Eine Entsorgungsfinanzierung über Kausalabgaben (hier Gebühren) im Sinne von Art. 32a USG ist anzustreben. Die Kosten sind über die kommunale Abfallrechnung zu erfassen (Funktion 720 im HRM1 und 7301 im HRM2)*.
- Liegenschafts-/Gebäudeeigentümer generell mit einer besonderen oder höheren Abfall-Grundgebühr für die Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Raum (Abfalleimer und Littering) heranzuziehen bzw. zu belasten, widerspricht dem Verursacherprinzip und ist bundesrechtswidrig.
- Die Kosten für die Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Raum (Abfalleimer und Littering) können grundsätzlich aufgrund einer speziellen Rechtsgrundlage als gesonderte Kausalabgabe auf Unternehmen oder Betriebseinheiten abgewälzt werden. Voraussetzung ist der nachvollziehbare Nachweis, dass diese in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum zu entsorgenden «Siedlungsabfalls» beitragen. Das Gebührenmodell muss verursachergerecht ausgestaltet sein.
- Schliesslich trägt das Gemeinwesen die Entsorgungskosten für Abfälle, die im öffentlichen Raum weggeworfen werden, soweit diese Kosten nicht durch eine gesonderte, anderen Verursachern überbundene Kausalabgabe finanziert werden (oben). Denn die direkten Verursacher, die im öffentlichen Raum «Siedlungsabfälle» wegwerfen haben, können aus praktischen Gründen kaum zur Kostentragung herangezogen werden. Deshalb muss das Gemeinwesen die verbleibenden Kosten als sekundärer Verursacher tragen, weil es öffentliche Abfalleimer bereitstellt oder weil es Littering nicht verhindert hat. (Mit-)Verursacher ist das Gemeinwesen als Eigentümer des öffentlichen Raums. Soweit diese Kosten nicht durch Gebühren finanziert werden, hat das Gemeinwesen dafür Steuermittel einzusetzen (in den jeweiligen Funktionen zu verbuchen).