

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

10.01.2019

Motion von Barbara Wiesmann und Anjuschka Früh betreffend Finanzierung der Entsorgung von Grünabfall über den Infrastrukturpreis zur Abfallbewirtschaftung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Juni 2018 reichten Gemeinderätinnen Barbara Wiesmann und Anjuschka Früh (beide SP) folgende Motion, GR Nr. 2018/238, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Weisung vorzulegen, mit der die Verordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich (VAZ, AS 712.110) geändert wird, dass die Entsorgung von pflanzlichem Gartenabfall, Küchenabfall und Speisereste über den Infrastrukturpreis zur Abfallbewirtschaftung (ISP) finanziert werden kann.

Begründung:

Die Entsorgung von Grünabfall mittels der bereitgestellten grünen Tonne ist ein grosses Bedürfnis der Bevölkerung und Gewerbetreibenden. Bisher wird diese Entsorgung gestützt auf Art. 5 Abs. 7 VAZ auf vertraglicher Basis geregelt und nicht über den Infrastrukturpreis zur Abfallbewirtschaftung (ISP; sogenannte Kehrichtgrundgebühr) finanziert. Dafür muss durch den Hauseigentümer/ die Hauseigentümerin ein entsprechendes Abonnement mit ERZ abgeschlossen werden. Vielfach besteht aber kein solches Abonnement und insbesondere Küchenabfälle und Speisereste müssen gezwungenermassen mit dem herkömmlichen Abfall entsorgt werden und keiner Wiederverwertung zugeführt. Für Mieter*innen besteht denn auch kein resp. nur ein sehr geringer Handlungsspielraum, da das Abonnement durch die Hauseigentümer / die Hauseigentümerinnen abgeschlossen wird und für diese gibt es keinen besonderen Anreiz ein Abo abzuschliessen.

Die fachgerechte Entsorgung von Material, das einer Wieder- resp. Weiterverwertung zugeführt werden kann, ist für sämtliche anderen Materialien (so insbesondere PET, Aluminium, Glas, Papier, Karton, Sperrgut im Rahmen der an alle Haushalte abgegebenen Gutscheine) nicht über ein Abonnement sondern über andere Finanzierungsquellen finanziert. Es besteht kein sachlicher Grund, für pflanzlicher Gartenabfall, Küchenabfall und Speisereste eine davon abweichende Regelung aufrechtzuerhalten.

Gemäss Antwort zur schriftlichen Anfrage 2018/81 ist es denn auch wünschenswert, dass die Menge an Küchenabfällen und Speiseresten erhöht werden kann, da diese einen bis zu 50 Prozent höheren energetischen Nutzen aufweisen als Garten- und Pflanzenabfall. Dies kann durch die Änderung des Finanzierungssystems erreicht werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Die Motion verlangt, dass die Entsorgung von Gartenabraum und Küchenabfällen aus Haushalten über den Infrastrukturpreis finanziert wird. Der Begründung ist zu entnehmen, dass die Motion eine Gleichbehandlung von organischen Abfällen und sonstigen recycelbaren Abfällen wie PET, Aluminium, Glas, Papier, Karton und Sperrgut anstrebt. Sperrgut wird allerdings nicht zu den recycelbaren Abfällen gezählt. Mit Beschluss Nr. 652 vom 27. Oktober 2010 beschloss der Gemeinderat (GR Nr. 2010/140) die Einführung einer kombinierten Sammlung und Verwertung biogener Abfälle (Gartenabraum und Küchenabfälle) bei gleichzeitiger Gründung der Biogas AG. Nur durch das Zusammenspiel von kombinierter Sammlung der Abfälle und ihrer Verwertung zu Biogas ergab sich ein ökologischer Gewinn. Da die Sammlung von Gartenabraum mit Containern im Abonnementssystem damals bereits gut funktionierte, lag es nahe, die Küchenabfälle nach dem gleichen System zu sammeln und zu finanzieren. Dieses

Sammelsystem entspricht den Grundsätzen des Verursacherprinzips. Wer mehr Abfall produziert, zahlt mehr. Art. 5 Abs. 7 der Verordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich (VAZ, AS 712.110) wurde entsprechend formuliert.

Der in Art. 19 bzw. 20 VAZ definierte «Infrastrukturpreis» (ISP) deckt nur einen Teil der Entsorgungskosten, nämlich ungefähr die Hälfte. Die andere Hälfte wird über den Leistungspreis finanziert. Der ISP knüpft an das Eigentum an Wohneinheiten («bewohnbare Räume») oder bei Gewerbebetrieben («Betriebseinheiten») an die Zahl der Voll- und Teilzeitstellen an. Der ISP ist die leistungsunabhängige Komponente der Finanzierung der Abfallentsorgung. Die leistungsabhängige Komponente heisst «Leistungspreis» und ist in Art. 21 der VAZ beschrieben. Der Leistungspreis wird in Form von Sack- oder Containergebühren erhoben. Aus Sicht des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) ist der Leistungspreis, also die verursachergerechte Entsorgungsgebühr, der Normalfall, denn die leistungsabhängige Gebühr soll helfen, die Abfallmenge zu reduzieren. Dieses Ziel steht immer im Vordergrund. Art. 32a Abs. 1 USG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle den Verursacherinnen und Verursachern überbunden werden. Dafür werden Gebühren oder andere Abgaben erhoben. § 37 Abs. 2 des kantonalen Abfallgesetzes (LS 712.1) schreibt den Gemeinden vor, «nach Volumen oder Gewicht bemessene kostendeckende Gebühren, wie Sack-, Marken- oder Containergebühren mit oder ohne pauschale Grundgebühr» zu erheben. Dies hat die Stadt Zürich in der VAZ mit der Kombination von Leistungspreis und Infrastrukturpreis getan. Die Finanzierung der Abfallentsorgung allein über einen Infrastrukturpreis wäre nach Art. 32a Abs. 2 USG nur erlaubt, wenn leistungsabhängige Gebühren die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden würden.

Glas und Metall, das heute «gratis» an den bekannten Sammelstellen abgegeben werden kann, wird nur zum Teil über den ISP finanziert. Die von den Herstellern und Importeuren von Glasflaschen erhobene vorgezogene Entsorgungsgebühr ist ein Leistungspreis. Zudem werden aus dem Verkauf der Wertstoffe Einnahmen generiert.

Die klassische Strassensammlung und Verwertung von Papier und Karton wird über den ISP finanziert, weil eine leistungsabhängige Sammlung aus technischen Gründen kaum möglich wäre. Der Entscheid zugunsten der Strassensammlung ohne Container fiel mit Rücksicht auf die Tatsache, dass viele Liegenschaften keinen Platz für noch mehr separate Container hätten. Auch hier werden Einnahmen aus dem Verkauf der Wertstoffe generiert. Für Betriebe besteht ausserdem die Möglichkeit, Papier und Karton in Containern zu sammeln. Die Containerleerung erfolgt nach Bedarf und die Bezahlung nach Gewicht, also leistungsabhängig.

Sperrgut, das nicht zu den recycelbaren Abfällen gerechnet wird, kann bis zu 400 kg mit Gutscheinen «gratis» in den Sammelstellen eingeliefert werden, wird also bis 400 kg ebenfalls über den ISP finanziert. Muss Sperrgut abgeholt werden, wird dies über den Leistungspreis gedeckt.

PET wird von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich nicht gesammelt, dies erledigt der private Markt.

Die Sammlung und Verwertung von Glas, Metall, Karton und Papier dient praktisch allen Haushalten und Betrieben, weshalb die teilweise Finanzierung über den ISP angemessen ist. Bei biogenen Abfällen ist das etwas anders. Gewisse Kategorien von Gewerbetreibenden (Metzgereien, Restaurants, Cateringbetriebe, Wurst- und Kebabstände usw.) können aus rechtlichen Gründen nicht von dieser Dienstleistung profitieren. Gemäss Art. 36 der Verordnung über tierische Nebenprodukte (VTNP, SR 916.441.22) müssen diese Betriebe einen speziellen Entsorgungsweg nutzen und finanzieren.

Eine Gesetzesrevision zur Finanzierung der Bioabfallentsorgung mit dem Infrastrukturpreis Abfall (ISP) hat weitreichende Auswirkungen auf die Abfallsammellogistik. Aufgrund des Gleichbehandlungsgebots muss in diesem Fall allen Haushalten und Betrieben in der Stadt flächendeckend eine mit geringem Aufwand zu erreichende Entsorgungsmöglichkeit angeboten werden. Die Konsequenzen sind:

- Die flächendeckende Ausweitung der Bioabfallsammlung bedingt hohe Investitionen in die Infrastruktur und kann nicht mit dem bestehenden Personalbestand von ERZ bewältigt werden. Mit der heute gültigen Abo-Lösung werden rund 97 000 Wohneinheiten bedient. Die gesamte Stadt umfasst rund 224 000 Wohneinheiten. Der Sammelaufwand würde sich also vermutlich mehr als verdoppeln.
- Mit der heute gültigen Abo-Lösung werden die Kosten für die Abfuhr und Verwertung des Bioabfalls verursachergerecht gedeckt. Der jährliche Erlös aus Bioabfall-Abos und Einzel-leerungen beträgt aktuell 5,2 Millionen Franken. Bei der Finanzierung der Bioabfallsamm-lung über den Infrastrukturpreis und der damit verbundenen Ausweitung der Dienstlei-stung auf sämtliche Wohneinheiten der Stadt Zürich ist im Vergleich zu heute mit Mehrkos-ten von rund 4,5 Millionen Franken zu rechnen. Davon entfallen rund 2,8 Millionen Fran-ken auf den operativen Sammelbetrieb bei ERZ. Zudem müsste in die ERZ-Infrastruktur (Büro- und Sozialräumlichkeiten sowie Fahrzeugeinstellhalle) investiert werden. Die rest-lichen 1,7 Millionen Franken würden als zusätzliche Einlieferkosten beim Vergärwerk der Biogas Zürich AG anfallen. Bei einer Finanzierung der Bioabfallsammlung über den Infra-strukturpreis würden wie erwähnt die Einnahmen von 5,2 Millionen Franken entfallen, und zudem müssten die Mehrkosten von rund 4,5 Millionen Franken über den Infrastruktur-preis finanziert werden. Insgesamt würde damit die Gebührenrechnung Abfall um rund 9,7 Millionen Franken pro Jahr belastet werden.
- Der im jetzigen Abo-System eingesammelte Bioabfall weist leider trotz regelmässiger Kommunikationsarbeit einen störenden Fremdstoffanteil, insbesondere Plastik, auf. Bei einer flächendeckenden Bioabfallsammlung besteht ein hohes Risiko, dass der Anteil un-erwünschter Fremdstoffe weiter zunähme, da auch Liegenschaften bedient werden müss-ten, die kein Interesse an der Grüngutentsorgung haben. Beim Abo-System kann ERZ hartnäckigen Falschentsorgenden nach entsprechenden Ermahnungen das Abo kündi-gen. Unter einem Gebühren-Regime wäre eine solche Massnahme nicht mehr möglich.
- Insgesamt hält der Stadtrat die mit Art. 5 Abs. 7 VAZ gewählte Lösung mit dem Abo-Betrieb für angemessen. Den Nachteil, dass nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner Zu-gang zum Angebot haben, weil nicht alle Hauseigentümerinnen und -eigentümer am An-gebot interessiert sind, hält der Stadtrat für weniger gewichtig als die Vorteile, die der Abo-Betrieb hat.

Der Stadtrat lehnt daher die Entgegennahme der Motion ab, er ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Dabei wird zu prüfen sein, wie eine verursachergerechte Fi-nanzierung der Sammlung biogener Abfälle mit andern als den heutigen Mitteln möglich wäre. Zu denken ist an Gebührensäcke, Containerwägung oder eine vorgezogene Entsorgungs-gebühr. Im Detail zu analysieren ist zudem die ganze Verwertungskette von den Sammelpun-ken bis in die Verwertungsanlagen. Die Prüfung solcher Möglichkeiten benötigt Zeit, zumal Städtevergleiche und Analysen verschiedener Systeme nötig sind.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti