



12. Oktober 2020

Auftrag UREK-N: Entsorgungsmonopol

Bericht zu Händen der UREK-N

20.433 Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»

1. Auftrag

An der Sitzung der UREK-N vom 10. / 11. August 2020 wurde die Verwaltung beauftragt, eine rechtliche Analyse zum Abfallmonopol der Kantone zu erstellen und festzustellen, wo die Kreislaufwirtschaft aufgrund bestehender rechtlicher Grundlagen behindert wird.

Mit dem Antrag wurde zudem ein Vorschlag zur Formulierung eines neuen Absatzes 4 zu Artikel 31b des Umweltschutzgesetzes (USG¹) eingereicht:

⁴ Nehmen Hersteller oder Händler freiwillig eigene oder vergleichbare Verpackungen und ausgediente Produkte Dritter zurück, richtet sich die Entsorgungspflicht nach Artikel 31c USG.

2. Rechtlicher Rahmen

Das Umweltschutzgesetz legt die Grundsätze des Abfallrechts² fest: Abfälle müssen vermieden, verwertet und umweltverträglich entsorgt werden.

Die Zuständigkeit für die Entsorgung der Siedlungsabfälle liegt bei den Kantonen (Entsorgungsmonopol).³ Diese Kompetenzzuweisung bedeutet, dass die Kantone sowohl das Recht als auch die Pflicht haben, für die Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung sowie die Verwertung oder Ablagerung der Siedlungsabfälle zu sorgen.⁴ Die Kantone müssen weiter dafür sorgen, dass die anfallenden Kosten mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern übertragen werden (Verursacherprinzip).⁵

Die Kantone können dieses Entsorgungsmonopol auch an andere öffentliche Körperschaften (z. B. an Gemeinden oder Zweckverbände) oder an Private delegieren⁶ (Subsidiaritätsprinzip). In der Regel delegieren die Kantone in ihren Abfallreglementen die Entsorgung der Siedlungsabfälle an die Gemeinden, welche damit die Rechte und Pflichten zur Ausübung des Entsorgungsmonopols wahrnehmen müssen.

¹ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01).

² Artikel 30 USG.

³ Artikel 31b USG.

⁴ Artikel 31b in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 6^{bis} USG.

⁵ Artikel 32a USG.

⁶ Artikel 43 USG.



Die Artikel 30b und 30d USG ermöglichen es dem Bundesrat, für bestimmte Abfälle eine getrennte Sammlung und eine getrennte Entsorgung (insbesondere Verwertung) vorzuschreiben. In der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen⁷ hat der Bundesrat generell festgehalten, dass **die Kantone** für die getrennte Sammlung und die stoffliche Verwertung der verwertbaren Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle und Textilien sorgen müssen. Ebenfalls müssen Sonderabfälle aus Haushalten (z.B. Lösungsmittel, Medikamente) und andere kontrollpflichtige Abfälle (z.B. Altreifen, gemischte Bauabfälle) getrennt gesammelt werden.

Für Getränkeverpackungen aus Glas, PET, Metall und PVC hat der Bundesrat zudem die Getränkeverpackungsverordnung erlassen.⁸ Darin ist festgelegt, dass die Händler, Hersteller und Importeure verpflichtet sind, die Getränkeverpackungen, die sie im Sortiment führen, zurück zu nehmen und der Verwertung zuzuführen. Hier hat der Kanton folglich kein Monopol für die Entsorgung / Verwertung.

Werden Private mit der Ausübung einer bestimmten Entsorgungstätigkeit betraut, hat die Übertragung der Rechte und Pflichten mit der Erteilung einer Konzession durch das zuständige Gemeinwesen zu erfolgen. Das Gemeinwesen entscheidet nach sachlichen Kriterien, ob es dieses Recht nur einem Anbieter (exklusiv) oder mehreren Anbietern übertragen möchte. Nach dem Binnenmarktgesetz⁹ hat die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der öffentlichen Ausschreibung zu erfolgen. Zudem sind die minimalen rechtsstaatlichen Garantien einzuhalten (Wahrung des rechtlichen Gehörs, der Willkürfreiheit, des Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsgrundsatzes, des Transparenzgebots sowie des Gebots von Treu und Glauben).

Das BAFU hat in Zusammenarbeit mit einer breit abgestützten Arbeitsgruppe¹⁰ eine Musterkonzession erarbeitet, um den Kantonen / Gemeinden den Umgang mit privaten Dienstleistern zu erleichtern, die Sammlungen in ihrem Einzugsgebiet anbieten wollen. Die Anwendung dieser Musterkonzession ist freiwillig.

3. Private Initiativen und deren Herausforderungen

Aufgrund des steigenden Umweltbewusstseins in der Bevölkerung wächst das Bedürfnis nach einer Separatsammlung von Kunststoffen. Wenn das zuständige Gemeinwesen die dafür notwendige Konzession erteilt, kann eine solche Separatsammlung auch an private Dienstleister übertragen werden. Teilweise dulden die zuständigen Gemeinwesen die Separatsammlung gemischter Kunststoffe allerdings auch ohne dass die dafür notwendige Konzession erteilt wurde. Dieses Vorgehen ist mit grosser Unsicherheit verbunden, da das zuständige Gemeinwesen eine solche Separatsammlung ohne gültige Konzession jederzeit unterbinden kann. Aufgrund des bestehenden Entsorgungsmonopols, kann das Gemeinwesen die Erteilung einer Konzession für private

⁷ Artikel 13 der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA, SR 814.610).

⁸ Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV, SR 812.621).

⁹ Artikel 2 Absatz 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, SR 942.01).

¹⁰ Teilnehmer der Arbeitsgruppe in alphabetischer Reihenfolge: AWEL, BAFU, Cercle Déchets, Organisation Kommunale Infrastruktur (OKI), IG Detailhandel (IG DHS), REDILO GmbH, Swiss Recycling, Swiss Retail Federation.



Dienstleister aber auch verweigern und damit zusätzliche Separatsammlungen blockieren.

Separatsammlungen sind aus Umweltsicht nicht in jedem Fall zielführend. Der für die selbe Sitzung erarbeitete Bericht «Sammelsysteme Getränkeverpackungen» zu Handen der UREK-N zeigt auf, dass immer mehr PET-Getränkeflaschen in eine gemischte Kunststoffsammlung privater Anbieter anstatt in die wertvolle, sortenreine PET-Sammlung gelangen. Damit sinkt die PET-Recyclingquote zu Lasten einer gemischten Kunststoffsammlung, die aufgrund der grossen Heterogenität der Kunststoffe sowie zahlreicher Zusatzstoffe qualitativ deutlich schlechter ist. Bei der gemischten Kunststoffsammlung aus Privathaushalten und Kleingewerbe kann meist nur rund die Hälfte der Kunststoffe tatsächlich stofflich verwertet werden. Nicht für alle diese Kunststoffe in der Sammlung gibt es ein Verfahren für die stoffliche Verwertung, lohnt sich das Recycling aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen und / oder existiert ein sinnvoller Absatzmarkt.

Das Entsorgungsmonopol der öffentlichen Hand hat sich bewährt. Es stellt sicher, dass eine langfristige und ganzheitlich geplante Abfallentsorgung gewährleistet ist und es schafft Planungssicherheit für alle Akteure entlang der gesamten Entsorgungskette. Gleichzeitig erlaubt es das Monopol, dass die Kantone spezifische Aufgaben mittels Konzession auf Private übertragen. So können auch bei einem Entsorgungsmonopol definierte und verwertbare Abfallarten über private Anbieter gesammelt und verwertet werden. Dafür geeignet sind aus Sicht der Verwaltung insbesondere Abfallarten, die möglichst sortenrein getrennt gesammelt werden können (z.B. PET- und PE-Getränkeflaschen). Weniger geeignet sind jedoch Separatsammlungen von gemischten Kunststoffen (wie z.B. die gelbe Tonne in Deutschland) oder von Verbundverpackungen wie sie beispielsweise für Früchte verwendet werden. Dies, weil solche Verbundverpackungen aus verschiedenen Schichten bestehen und daher nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand für das Recycling getrennt werden können. Meistens landen ungefähr die Hälfte dieser Kunststoffverpackungen trotz aufwändiger Separatsammlung in der Verbrennung. Hier wäre es aus Sicht der Verwaltung zielführender, wenn die Verpackungsindustrie vermehrt auf kreislauffähige Materialien setzen würde. Diese können besser separat gesammelt und stofflich verwertet werden.

Falls private Dienstleister tätig werden wollen, müssen sie sich gegenüber dem Gemeinwesen langfristig für die Erbringung der Separatsammlung verpflichten. Dies, um zu verhindern, dass die wertvollen Bestandteile der Siedlungsabfälle durch private Dienstleister nur dann gesammelt und verwertet werden, wenn dies wirtschaftlich interessant ist und der Entsorgungsauftrag aber zurück an das Gemeinwesen fällt, sobald die Rendite für den privaten Dienstleister sinkt.