



Abfallentsorgung mit vorgezogenen Abgaben Evaluation des Kontrollsystems und der Rolle des Bundes

Das Wesentliche in Kürze

Wer Produkte in Verkehr bringt, welche als Abfälle zur Verwertung geeignet sind oder besonders behandelt werden müssen, kann in der Schweiz durch den Bund verpflichtet werden, diese Produkte nach Gebrauch zurückzunehmen. Dabei kann der Bund auch ein Sammelziel (Quote) vorgeben. Insbesondere wenn das Ziel nicht erreicht wird, kann der Bund ein Verbot, ein Pfand oder die Erhebung einer Abgabe zur Finanzierung der Separatsammlung der Abfälle beschliessen.

Dies ist bereits in zwei Fällen geschehen. Der Bund hat zwei Organisationen beauftragt, die Sammlung von Batterien und Altglas zu organisieren und bei den Herstellern und Importeuren eine vorgezogene Abgabe zu erheben. Diese wird für die Finanzierung der Kosten für die Sammlung, die Sortierung, die Transporte, die Aufbereitung, die Wiederverwendung oder Verwertung und für die Information der Öffentlichkeit verwendet.

In verschiedenen weiteren Bereichen wird die Entsorgung durch private Branchenorganisationen organisiert, welche dazu bei den Herstellern und Importeuren ebenfalls eine vorgezogene Abgabe auf freiwilliger Basis erheben. Dies betrifft Verpackungen aus PET, Aluminium und Stahlblech sowie Elektro-/Elektronikgeräte und Autos. Dem Instrument der vorgezogenen Abgaben kommt eine steigende Bedeutung zu. Ihr Gesamtbetrag beläuft sich heute auf rund 200 Mio. Franken pro Jahr.

Die Umsetzung der schweizerischen Entsorgungspolitik stützt sich auf enge Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Organisationen (Public Private Partnership).

Gegenstand und Zweck der Evaluation

Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind die bereits existierenden Separatsammlungen mit vorgezogenen Abgaben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat untersucht, in welchem Ausmass bei den einzelnen Lösungen deren Wirksamkeit und Effizienz kontrolliert werden und welche Rolle der Bund dabei spielt. Die Evaluation stützt sich auf Auswertungen von schriftlichen Unterlagen, Interviews mit den betroffenen Akteuren und internationale Vergleiche.

Ein gesamthaft wirksames System

Wenn die Evaluation der EFK auch nicht unmittelbar auf eine Beurteilung des Systems der Abfallentsorgung mit vorgezogenen Abgaben ausgerichtet ist, so kann doch festgestellt werden, dass dieses System seine Aufgabe gesamthaft gesehen gut löst. Die Schweizer Bevölkerung zeigt grosses Verständnis für die Separatsammlungen bzw. für die Notwendigkeit geschlossener Kreisläufe, insbesondere in Gemeinden, die eine Kehrrechtsgebühr erheben. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern steht die Schweiz sowohl bei den Sammelquoten als auch bei den Abgaben gut da.

Eine Vielfalt von Sammelketten mit wenig Koordination

Seit Ende der 80er-Jahre hat sich das System der Separatsammlungen sehr schnell entwickelt. Sieben Organisationen betreiben heute für verschiedene Abfallfraktionen ein flächendeckendes Sammel- und Recyclingsystem mit vorgezogenen Abgaben. Eine Lücke besteht hingegen noch beim Autorecycling, wo immer noch keine endgültige Lösung für die Verwertung der Shredderabfälle gefunden werden konnte, trotz der vorhandenen hohen Reserven der Stiftung.

Die bestehenden Lösungen sind praktisch alles individuelle Pionierlösungen, die aus Sachzwängen ins Leben gerufen worden sind (beispielsweise für die umweltgerechte Entsorgung von Kühlschränken). Die Abläufe für die Sammlung, die Transporte und die Entschädigungen sind entsprechend vielfältig und unterschiedlich organisiert. Jede Abfall-Management-Organisation (AMO) hat ihre eigene Strategie hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit. Es gibt auch eine grosse Diversität bei den Rechtsformen der AMO, beim Verhältnis zu den Produzenten und Importeuren und auch bei den verfügbaren Mitteln. Diese Organisationen haben individuelle Buchhaltungs- und Betriebsrechnungssysteme. Es gibt keinen "Gesamtkostenvergleich" im Bereiche der vorgezogenen Abgaben.

Unter der Bezeichnung „Swiss Recycling“ gibt es eine Art Dachorganisation, deren Projekte auch vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterstützt werden. Es sind nicht alle AMO Mitglied dieser Dachorganisation, sonst könnte man noch vermehrt koordinieren. Als gutes Beispiel kann die Zusammenarbeit zwischen der IGORA und Ferro-Recycling erwähnt werden, die das Aluminium und die Blechdosen in einem gemeinsamen Container sammeln. Im Bereiche der Information gibt es zurzeit auch einzelne Kampagnen, die von zwei oder drei Organisationen gemeinsam durchgeführt werden.

Die Vielzahl der Sammelketten ist als wenig konsumentinnenfreundlich zu beurteilen. Manchmal sammeln die Gemeinden und manchmal der Handel, oft an verschiedenen Standorten. Die Konsumentinnen müssen bereits bei sich zu Hause die Triage machen und getrennt sammeln. Es ist nicht transparent, weshalb man Glas-, Alu- und manchmal PET-Getränkeverpackungen durch die Gemeinden separat sammelt, dabei aber beispielsweise die weissen PE-Milchverpackungen ausnimmt und diese der Privatinitiative des Handels überlässt. Neue, zusätzliche Sammlungen (Leuchten, Pneus, Kaffeekapseln) können zu weiteren Unklarheiten führen. Im Unterschied zur Schweiz wird die Entsorgung von Verpackungsabfällen in den meisten europäischen Ländern durch eine einzige AMO organisiert.

Keine unabhängige Ökobilanzen, die auch die Kosten berücksichtigen

Die vielen Sammelketten führen zu einer Vielzahl von Transporten auf Strasse und Schiene, von den Haushalten über die Sammelorte an die lokalen Aufbereitungsstellen und weiter an die Verwertungsbetriebe. Diese liegen zum Teil im grenznahen Ausland. Hier können sich die Wirtschaftlichkeit des Systems und der ökologische Nutzen gegenüberstehen. Damit die Gemeinden im Sinne des Umweltschutzgesetzes entsorgen, haben sie für die Sammeltätigkeit Anspruch auf eine Entschädigung. Diese ist zwar nicht in jedem Falle kostendeckend, soll aber Anreiz für Optimierungen geben. Niemand kann mit Sicherheit (unter Berücksichtigung aller Aspekte wie volkswirtschaftlicher Nutzen und Qualität) zweifelsfrei sagen, ob man beispielsweise eine PET-Flasche eher verbrennen sollte, oder ob man wieder eine Flasche oder ein anderes Produkt daraus herstellen sollte. Als Hilfe für die Vorgabe der Recyclingquoten wären vor allem mehr unabhängige Ökobilanzen gekoppelt mit Kosten-Nutzen Überlegungen wertvoll.

Zufriedene Produzenten, Importeure und Händler

Die Produzenten, Importeure und Händler sind im Allgemeinen zufrieden mit den vorhandenen Lösungen und haben sich zum Ziel gesetzt, ein aus ihrer Sicht sehr kompliziert zu handhabendes Pfandsystem zu vermeiden. Die Mitglieder der freiwilligen Branchenlösungen beklagen sich allerdings oft über „Profiteure“ oder so genannte „Trittbrettfahrer“, die keine Abgaben abliefern und die Verwertung und Entsorgung selber vornehmen. Sie profitieren dadurch von einem Teil der Leistungen der Sammelorganisationen (Infrastrukturen, Informationskampagnen usw.), ohne dafür zu bezahlen. Dies erfordert von den Organisationen grosse Anstrengungen, entsprechend „wettbewerbsfähige“ Abgaben vorzuschlagen.

Ein Teil der Glasverpackungen (15 - 20 Prozent) unterliegt nicht der vorgezogenen Gebühr (Gemüsekonserven im Glas, Sirup etc.). Die Produzenten dieser Glasverpackungen profitieren von den Leistungen der Sammelorganisation, ohne dafür bezahlen zu müssen. Diese Situation wurde seinerzeit aus Praktikabilitätsgründen bewusst so geschaffen.

Zahlreiche Kontrollmechanismen

Die Evaluation zeigt, dass sich die freiwilligen Branchenlösungen primär einerseits auf die Ermittlung der vorgegebenen oder angestrebten Recyclingquote (Wirksamkeit) konzentrieren, andererseits aber auch ganz allgemein auf die Kontrolle der Finanzströme (administrative Effizienz). Die Akteure sind im Sinne der ökologisch-ökonomischen Effizienz an der Kostenminimierung interessiert und versuchen, die Quoten mit möglichst tiefen Einnahmen zu erzielen. Der Markt macht Druck auf die Abfall-Management-Organisationen, damit die Abgaben möglichst tief bleiben, um dadurch die Produkte so wenig wie nötig zu verteuern. In den letzten Jahren konnten die Abgaben bei mehreren Separatsammlungen gesenkt werden. Es gibt zahlreiche Kontrollmechanismen, sowohl bei den direkten Inspektionen und Kontrollen durch die AMO und deren Kontrollorgane selbst, als auch indirekt, beispielsweise durch das Beschaffen beglaubigter Dokumente.

Es gibt auch weitere Akteure, die auf bestimmte Art gewisse Kontrollaufgaben erfüllen. In den Medien erscheinende Artikel identifizieren spezifische Lücken. Die Abfallentsorgung

und das Recycling sind auch öfters Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. Die Konsumentinnen- und die Umweltorganisationen sind in diesem Bereich wenig tätig.

Hohe Akzeptanz des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Das BAFU handelt nach dem Subsidiaritätsprinzip und lässt die Wirtschaft so weit wie möglich die Massnahmen zum Schutz der Umwelt selber vollziehen und interveniert nur dann, wenn das Sammelziel nicht erreicht werden kann. Bei den gesetzlichen Lösungen (Batterien, Glas) arbeitet das BAFU eng mit den Akteuren zusammen, macht entsprechende Auflagen und bestimmt auch, wie die Ergebnisse zu publizieren sind.

Bei den freiwilligen Branchenlösungen führt das BAFU selber keine Prüfungen vor Ort durch. Die Kontrolltätigkeit des BAFU konzentriert sich dort weitgehend auf die Stoffflüsse und Quoten. Kontrollmöglichkeiten bieten sich dann an, wenn es um eine Exportbewilligung geht. Das BAFU überprüft die administrative Effizienz bei diesen Lösungen nur wenig. Bezüglich ökologisch-ökonomischer Effizienz, welche durch eine stärkere Koordination / Zusammenführung der einzelnen Systeme möglich oder denkbar wäre, hält sich das BAFU eher zurück. Es gibt kein klar definiertes Prüfkonzept. Zur Überprüfung von Schlüsseldaten erteilt das BAFU gelegentlich Aufträge an Dritte. Eine wichtige Aufgabe des BAFU ist die Erhebung der Abfallstatistik.

Das BAFU hat bisher kaum den Kenntnisstand oder das Recyclingverhalten der Bevölkerung getestet. Die Ergebnisse solcher Erhebungen könnten helfen, spezifische Informationsmassnahmen für gezielte Bevölkerungsgruppen umzusetzen. Das BAFU hat jedoch wichtige Studien zum Thema Separatsammlungen publiziert. Erstmals sind Einfluss und Auswirkungen der Sackgebühr einerseits aus Sicht der Bevölkerung und andererseits mittels Kennzahlen der Gemeinden untersucht worden. Zum wiederholten Male wurde bei den Abfallmengen in den Gemeinden die Kehrlichzusammensetzung erhoben.

Praktisch die Gesamtheit der Akteure ist mit dem BAFU sehr zufrieden. Es unternimmt grosse Anstrengungen, um Lösungen mit einem maximalen Konsens zu finden, und interveniert sehr wenig in den Zuständigkeitsbereichen der Sammelorganisationen.

Folgerungen und Empfehlungen

Die Separatsammlungen haben sich etabliert. Die Bevölkerung zeigt das nötige Verständnis für das Wiedergewinnen von wertvollen Rohstoffen und hilft gewissermassen durch Trennen und separates Sammeln bereits im Haushalt mit. Die Konsumentinnen beteiligen sich mit rund 200 Mio. Franken in Form der vorgezogenen Abgaben pro Jahr an diesem System. Sie wissen aber in der Regel nicht, wie diese Abgaben verwendet werden. In diesem Sinne wurden die nachstehenden Empfehlungen formuliert.

Empfehlung 1: Das BAFU soll Standards für eine transparente, vergleichbare Darstellung der finanziellen Daten der AMO entwickeln. Es soll periodisch eine Gesamtkostenübersicht der über vorgezogene Abgaben finanzierten Separatsammlungen erstellen.

Empfehlung 2: Das BAFU soll transparent Bericht über seine eigenen Kontrolltätigkeiten im Zusammenhang mit den Separatsammlungen erstatten.

Empfehlung 3: Das BAFU soll Prioritäten für seine Studienpolitik setzen und eine entsprechende Strategie festlegen.

Empfehlung 4: Das BAFU soll versuchen, die finanziellen Mittel für die an die Bevölkerung gerichteten Kampagnen zusammenzufassen und die Massnahmen zu professionalisieren.

Empfehlung 5: Das BAFU soll den Akteuren Anreize für Zusammenschlüsse und Neugruppierungen geben.

Empfehlung 6: Das BAFU soll prüfen, ob die heute noch freiwillige Branchenlösung Autorecycling in eine gesetzliche Lösung umgewandelt werden sollte.

Das BAFU ist mit den Empfehlungen der EFK grundsätzlich einverstanden. Die Stellungnahmen des BAFU und der Stiftung Autorecycling befinden sich am Ende des Berichts.