

Sammel- und Gebührensysteme in einzelnen westeuropäischen Ländern

Immer mehr Gemeinden in der Deutschschweiz führen die Sackgebühr ein. Wie wird der Hauskehricht in anderen Ländern eingesammelt, wie die Kosten seiner Bewirtschaftung gedeckt? Welche Erfassungs- und Finanzierungsmodelle werden angestrebt? Auf diese Fragen gibt der folgende Beitrag unter anderem Auskunft. Er stützt sich dabei im wesentlichen auf die Ergebnisse einer in verschiedenen westeuropäischen Ländern durchgeführten Kurzumfrage.

In der Deutschschweiz scheint sich die Sackgebühr als verursachergerechtes Finanzierungsmodell durchzusetzen. In einzelnen Kantonen und Regionen ist diese Gebühr, teilweise auf Druck des Gesetzgebers, bereits flächendeckend eingeführt. Über hundert Gemeinden des Kantons Zürich haben sie auf eigene Initiative, teils untereinander koordiniert, eingeführt (Abb. 1). Weitere Gemeinden stehen derzeit vor der Entscheidung, ob die Sackgebühr eingeführt werden soll. Wenn vor wenigen Jahren noch eigentliche Abstimmungskämpfe ausgefochten wurden, so sorgt heute eine Sackgebühreinführung nur noch für wenig Diskussionsstoff.

Ist die Sackgebühr eingeführt und zur Gewohnheit geworden, so halten sich die Probleme, die sich klar auf diese Gebühren zurückführen lassen, in Grenzen. Sacktourismus, Missbrauch von Sammeleinrichtungen, wilde Ablagerungen und unrechtmässiges Verbrennen bereiten meistens nur in Einzelfällen Schwierigkeiten. Allgemein wird davon ausgegangen, dass es lediglich eine Frage der Zeit ist, bis die Sackgebühr als verursachergerechte Art der Gebührenerhebung allgemein akzeptiert wird.

Ist die Sackgebühr eingeführt und zur Gewohnheit geworden, so halten sich die Probleme, die sich klar auf diese Gebühren zurückführen lassen, in Grenzen. Sacktourismus, Missbrauch von Sammeleinrichtungen, wilde Ablagerungen und unrechtmässiges Verbrennen bereiten meistens nur in Einzelfällen Schwierigkeiten. Allgemein wird davon ausgegangen, dass es lediglich eine Frage der Zeit ist, bis die Sackgebühr als verursachergerechte Art der Gebührenerhebung allgemein akzeptiert wird.

Redaktionelle Verantwortung für diesen Beitrag:
Christian Huber,
Amt für Gewässerschutz und Wasserbau
Abteilung Abfallwirtschaft
8090 Zürich
Telefon 01 259 39 70

Tab. 1: Sammelsysteme in einzelnen westeuropäischen Ländern

Land	Behälter für Hauskehricht	Behälter für Sammelstoffe «Wertstoffe»
Deutschland	ortsfeste Tonnen und mobile Container; Trend in Richtung Container	Tonne, Container, Säcke für Leichtfraktionen (Kunst- und Verbundstoffe), vermehrt Strassensammlung bei Papier
Holland	Säcke (meistens 60 Liter) / Grosscontainer (240 Liter) / Trend in Richtung Container, dabei vermehrt auch kleinere Container	Tonne, Container, Strassensammlung bei einzelnen Fraktionen (z.B. Papier)
Frankreich	offene Abfuhr, Container (120 und 240 Liter, 1.1 m ³)	grundsätzlich schwächer ausgeprägt als in D und NL, Container, z.T. Säcke
Belgien	Säcke (40 und 60 Liter), Ringtonnen (110 Liter), Container (1.1 m ³), in Flandern eher Tonnen, in Wallonien eher Säcke	grundsätzlich schwächer ausgeprägt als in D und NL, Container, Strassensammlungen
Norwegen	Säcke (unterschiedliche Grössen)	Container, Wertstoffsäcke
Schweden	Säcke (unterschiedliche Grössen)	Container, Wertstoffsäcke

ABFALLWIRTSCHAFT



Abb. 1: Stand der Einführung von verursachergerechten Abfallgebühren in den Gemeinden des Kantons Zürich (Quelle: Amt für Gewässerschutz und Wasserbau des Kantons Zürich)

Sind im Kanton Zürich die vorgesehenen kantonalen Bestimmungen über die Abfallrechnung und die Gebühren dereinst in Kraft, so ist anzunehmen, dass in den 171 Gemeinden die Sackgebühr eingeführt sein wird. Dies obwohl die Gemeinden ausdrücklich die Möglichkeit erhalten sollen, anstelle einer volumenbezogenen Verursachergebühr auch gewichtsbezogene Gebühren zu erheben. Was sich bei uns als mehr oder weniger ein-

heitliches System zu etablieren scheint, wird aber in westeuropäischen Ländern und auch im EU-Ministerrat in Brüssel kaum diskutiert. Was sind die Gründe dafür?

Die Sammelsysteme ...

Die Frage nach der Art der Finanzierung der Aufwendungen der Abfallwirtschaft hängt eng mit den Sammelsystemen für Hauskehricht und separat zu sammelnden Stoffen zu-

sammen. Die Übersicht über die bevorzugten Sammelsysteme in Deutschland, Holland, Frankreich, Belgien, Schweden und Norwegen zeigt das in der Tabelle 1 auf der vorstehenden Seite dargestellte Bild.

Die Organisation der Sammlung lässt insbesondere in Deutschland und Holland, gebietsweise auch in Frankreich einen Trend in Richtung Container für die Einsammlung des Hauskehrichts erkennen. Belgien zeigt ein he-

terogenes Bild. Während in Flandern die Tonnen grössere Verbreitung haben, finden in der Wallonie häufiger Sacksammlungen statt. Lediglich in den skandinavischen Ländern kommt dem Kehrichtsack grössere Bedeutung zu.

Je nach Sammelstoff gelangen bei den Separatsammlungen Container wie auch Säcke zum Einsatz. In Deutschland, wo als Folge des Dualen Systems vermehrt auch Kunst- und Verbundstoffe separat gesammelt werden, gewinnt der Sack in diesen Bereichen zunehmend an Bedeutung. Im Vergleich zeigt sich aber, dass sich die Separatsammlungen in der

Deutschschweiz auf einem sehr hohem Niveau befinden. Dies gilt sowohl für die Anzahl der Sammelstoffe, die gesammelten Mengen wie auch für die erzielten Sammelqualitäten.

... und die Gebührensysteme in einzelnen westeuropäischen Ländern

Das Verursacherprinzip mag in vielen Ländern wohl als Grundsatz anerkannt sein, hingegen gelangt es in der Abfallwirtschaft nur ansatzweise zur Anwendung. Die untersuchten Länder decken heute folgendermassen ihre Kosten der Abfallbewirtschaftung:

Tab. 2: Gebührensysteme in einzelnen westeuropäischen Ländern

Land	Art der Kostendeckung angewendete Gebührenmassstäbe	Zuständigkeiten für die Festlegung der Art der Gebührenerhebung
Deutschland	Personenmassstab, Behältervolumenmassstab, Gewichtserfassung z.Z. im Versuch	Kreise, Städte
Holland	Grundstücksmassstab (bei Grosscontainern), Personenmassstab (bei Säcken), Gewichtserfassung z.Z. im Versuch	Gemeinden
Frankreich	Steuern und staatlich einheitliche Pauschale von 20 FF/t, Haushaltmassstab	Staat Kommunen
Belgien	Steuern	Staat
Norwegen	Haushaltmassstab, Sackkontingente	Kommunen, zweckverbandsähnliche Organisationen
Schweden	Haushaltmassstab, Sackkontingente	Kommunen, zweckverbandsähnliche Organisationen

Zur Zeit sind die der EU angehörenden Länder im Bezug auf die Art der Finanzierung der Bewirtschaftung des Kehrichts frei. Vielfach sind die Kommunen, Kreise oder Distrikte für die Festlegung der Art der Gebührenerhebung zuständig. Die Einsicht, dass eine mengen-

oder gewichtsbezogene Abrechnung am ehesten dem Verursacherprinzip entspricht, lässt jedoch innerhalb der EU klar den Trend in Richtung dieser Gebührenarten erkennen. In der Praxis stehen dabei folgende Systeme zur Diskussion:

Tab. 3: Gebührensysteme im Vergleich unter Einbezug der Verursachergerechtigkeit (Prioritätenfolge in den untersuchten Ländern D, NL, F, B, N und S)

1.	Automatische Identifikations- und Wiegesysteme
2.	Kehrichtsack
3.	Wertmarken (für Container oder Säcke)
4.	Volumenmassstab (lineare Gebührenansätze in Abhängigkeit der Behältergrösse)
5.	Personenmassstab
6.	Volumenmassstab (degressive Gebührenansätze in Abhängigkeit der Behältergrösse)

Korrigenda

Als nicht ganz unproblematisch erwies sich in ZUP 1/1994 die Übersichtskarte auf Seite 50, die den Stand der Einführung verursachergerechter Abfallgebühren in den Gemeinden des Kantons Zürich zeigte. Wo für die Abgrenzung unterschiedliche Kriterien (auch zeitlich) zugrundegelegt werden, kann im einen oder andern Fall die Zuordnung zu Diskussionen Anlass geben. Im Gegensatz zu der in der Karte dargestellten Situation meldet die Gemeinde Kyburg, dass sie die «Sackgebühr am 1. 3. 1993 eingeführt» hat. Wir bitten unsere Leserschaft, von dieser Korrektur Kenntnis zu nehmen.

Ein ganz klarer Fehler allerdings ist den ZUP-Machern und den in diesem Fall redaktionell Verantwortlichen bei der Gemeinde Oberengstringen unterlaufen. Bei der Erstellung der Karte am Bildschirm wurde sie bezüglich Sackgebühr dem grossen Nachbarn Zürich zugeschlagen, was auch bei der Kontrolle leider übersehen wurde. In Tat und Wahrheit haben die Stimmbürger der Gemeinde Oberengstringen aber die Kehrichtsackgebühr an zwei Gemeindeversammlungen abgelehnt. Wir bitten, dieses Versehen zu entschuldigen. In einer der nächsten ZUP-Ausgaben werden wir voraussichtlich dieselbe Karte, natürlich aktualisiert, wieder publizieren, dann aber mit der auch für die Gemeinde Oberengstringen richtigen Zuordnung.

Soll dem Verursacherprinzip vermehrt Rechnung getragen werden, so kommt dem automatischen Wäge- und Identifikationssystem in der EU erste Priorität zu. Dieses System ist neben der Sackgebühr die konsequenteste Umsetzung dieses Prinzips. Dass die Gewichtserfassung vor der Volumenerfassung steht, ist folgendem Grund zuzuschreiben.

Tendenzen in der EU

1990 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften eine Richtlinie über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der manuellen Handhabung von Lasten, die für die Arbeitnehmer insbesondere eine Gefährdung der Lendenwirbelsäule mit sich bringt, erlassen. Die aus gesundheitlichen Gründen zu berücksichtigenden Begebenheiten setzen sich zusammen aus

- 1 den Merkmalen der Last (Grösse, Gewicht,

- Handlichkeit, Beschaffenheit, Position),
 1 dem geforderten körperlichen Kraftaufwand (Bewegung, Haltung),
 1 den Merkmalen der Arbeitsumgebung (Raum, Beschaffenheit, Einrichtung) und
 1 den Erfordernissen der Aufgabe (Dauer der Anstrengung, Erholungs- und Ruhezeiten, Entfernungen, Arbeitstempo).

Das Einsammeln von einzelnen Kehrichtsäcken über eine längere Dauer stellt demzufolge eine unzulässig hohe Belastung des Körpers, insbesondere des Rückens, dar und sollte zugunsten von anderen Systemen aufgegeben werden. Mobile Sammelbehälter, wie der Container, erfüllen diese Bedingung. Der mit einem solchen Sammelsystem verbundene automatische Hebe- und Entleerungsvorgang des Containers schützt zudem das Abfuhrpersonal vor den Gefahren des Pressvorganges am Kehrichtfahrzeug. Nicht zuletzt aus diesem Grund steht der Kehrichtsack als Kehrichtgebinde im Rahmen der Normierungsbestrebungen des EU-Ministerrates in Brüssel für Kehrichtgebinde und Entleerungsvorschriften nicht zur Diskussion.

Die erwähnte EU-Richtlinie muss im nächsten Schritt in nationales Recht umgesetzt werden. Die Diskussionen darüber, ab welchem Gewicht der Einsatz von Containern erforderlich ist, sind im Gange. In Deutschland scheint sich diese Limite bei 2–3 kg pro Sack einzupendeln. Dieses Gewicht wird in schweizerischen Sackgebührgemeinden nur mit dem 17-Liter-Sack unterschritten. Der weitverbreitete 35-Liter-Sack weist hingegen im Durchschnitt ein Gewicht von 5 kg auf.

Eine Inkraftsetzung der nationalen Bestimmungen der einzelnen EU-Länder käme daher einem faktischen Verbot des Kehrichtsackes als Sammelgebinde gleich.

Die beschriebenen Bestrebungen auf gesamteuropäischer Ebene stellen den Hauptgrund für die Bevorzugung des Containers gegenüber dem Sack als Kehrichtgebinde dar. Sie sind auch die Ursache dafür, dass 1991 die Sackgebühr in Dänemark und Holland wieder abgeschafft wurde. Von untergeordneter Bedeutung ist der Materialaspekt des Gebindes. Grundsätzliche und erzieherische Überlegungen begründen die Meinung, dem Bürger müsse für die Bereitstellung seines Kehrichts ein Mehrweggebinde zur Verfügung stehen. Es muss dabei jedoch erwähnt werden, dass die hohen Anteile an recyceltem Kunststoff in den schweizerischen Kehrichtsäcken von anderen Ländern nicht erreicht werden. Die Diskussion «Mehrweg – Einweg» ist daher bei den Kehrichtgebinden kein Thema in der Deutschschweiz.

Die Umsetzung des Verursacherprinzips

Die eingangs beschriebenen Gebührenmodelle (Tabelle 2) machen deutlich, dass die praktische Umsetzung des Verursacherprinzips in den untersuchten Ländern im Vergleich zur Deutschschweiz erst ansatzweise verwirklicht ist. Wird der Container als Gebinde vorgeschrieben, so setzt eine konsequente verursachergerechte Kostenbelastung funktionierende Identifikations- und Wägesysteme, die eine individuelle Gewichtserfassung zulassen, voraus. Diese Systeme befin-