

Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Vollzugshilfe für die verursachergerechte
Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Vollzugshilfe für die verursachergerechte
Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Impressum

Rechtliche Bedeutung

Diese Publikation ist eine Vollzugshilfe des BAFU als Aufsichtsbehörde und richtet sich primär an die Vollzugsbehörden. Sie konkretisiert die bundesumweltrechtlichen Vorgaben (bzgl. unbestimmten Rechtsbegriffen und Umfang/Ausübung des Ermessens) und soll eine einheitliche Vollzugspraxis fördern. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfe, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen; andere Lösungen sind aber auch zulässig, sofern sie rechtskonform sind.

Die vorliegende Vollzugshilfe ersetzt die Richtlinie «Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen» des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, seit 2006 BAFU) aus dem Jahr 2001.

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Autoren

Jenny Manco, Abteilung Abfall und Rohstoffe (BAFU)

Lorenz Lehmann (Ecosens AG)

Stephan Textor (Textor Engineering AG)

Begleitung BAFU

Michael Hügi, Abteilung Abfall und Rohstoffe

Michel Monteil, Abteilung Abfall und Rohstoffe

Satenig Chadoian, Abteilung Recht

Berenice Iten, Abteilung Recht

Begleitung Externe

Thomas Bähler (Verband Stahl-, Metall-, Papier-Recycling Schweiz, VSMR), Alex Bukowiecki (Organisation Kommunale Infrastruktur, OKI), Jörg Christoffel (Preisüberwachung, PUE), Micheline Duruz (Service de l'énergie et de l'environnement, NE), Martin Eugster (Amt für Umwelt, TG/Cercle Déchets), Patrik Geisselhardt (Swiss Recycling), Peter Inhelder (Amt für Umweltschutz, SZ), Dagmar Jenni (Swiss Retail Federation), Samy Knapp (Ufficio dei rifiuti e siti inquinati, TI), Robin Quartier (Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen, VBSA), Etienne Ruegg (Direction générale de l'environnement, VD), Hans-Ulrich Schwarzenbach (Zweckverband der Zuger Einwoh-

nergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen, ZEBA), Simon Schwarzenbach (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, ZH), Christine Wiederkehr-Luther (IG Detailhandel Schweiz)

Lektorat

Jacqueline Dougoud, Zürich

Zitierung

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) 2018: Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung. Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1827: 79 S.

Layout

Cavetti AG, Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Titelbild

© fototheobald, fotolia

PDF-Download

www.bafu.admin.ch/uv-1827-d

(Eine gedruckte Fassung kann nicht bestellt werden.)

Diese Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache verfügbar. Die Originalsprache ist Deutsch.

© BAFU 2018

Inhaltsverzeichnis

Abstracts	7	6	Empfehlungen für die Praxis	49
Vorwort	9	6.1	Ökologische und ökonomische Optimierungen	49
1	Zweck und Inhalt	6.1.1	Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden	49
2	Rechtliche Grundlagen	6.1.2	Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten	49
2.1	Bundesrecht	6.1.3	Erfolgskontrolle und Benchmarking	50
2.2	Bundesgerichtliche Rechtsprechung	6.2	Motivation und Information der Bevölkerung	50
3	Geltungsbereich der Vollzughilfe	6.3	Umgang mit illegaler Entsorgung	50
3.1	Siedlungsabfälle	7	Vollzug durch die Kantone	52
3.1.1	Siedlungsabfälle aus Haushalten	Glossar		53
3.1.2	Siedlungsabfälle aus Unternehmen	Verzeichnisse		56
3.2	Entsorgungsmonopol für Siedlungsabfälle	Anhang 1: Musterartikel für ein kommunales Abfallreglement		58
3.3	Abgrenzung des Geltungsbereichs von Art. 32a USG	Anhang 2: Empfehlungen zur Gestaltung von Sperrgut- und Grüngutgebühren		66
3.4	Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum (Littering und Abfalleimer)	Anhang 3: Muster-BAB und Kennzahlen-Set		69
4	Kostenstruktur und Gebührenbedarf	Anhang 4: Auflistung und Beschreibung der massgebenden Bundesgerichtsentscheide der Siedlungsabfallwirtschaft		74
4.1	Kosten der Siedlungsabfallentsorgung			
4.1.1	Bestandteil der kommunalen Abfallrechnung			
4.1.2	Nicht Bestandteil der kommunalen Abfallrechnung			
4.1.3	Veränderungen am Abfallmarkt			
4.2	Kostenstruktur einer Gemeinde			
4.3	Korrekte Kostenerfassung			
4.4	Ermittlung des Gebührenbedarfs			
4.5	Kennzahlen der Siedlungsabfallentsorgung			
5	Verursachergerechte Finanzierung			
5.1	Grundsätze für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung			
5.2	Verursachergerechte Gebührengestaltung			
5.2.1	Aufbau eines verursachergerechten Gebührenmodells			
5.2.2	Gebührenpflicht			
5.2.3	Bemessungskriterien für Gebühren			
5.2.4	Festlegung der Gebührenhöhe			
5.2.5	Anpassung der Gebührenhöhe			
5.2.6	Präzisierungen aus der ergangenen Rechtsprechung			
5.3	Empfohlenes Gebührenmodell			
5.4	Andere Gebührenmodelle			
5.5	Erlaubte Abweichungen von einer verursachergerechten Finanzierung			

Abstracts

This enforcement aid aims to help ensure that the disposal of household waste is financed throughout Switzerland according to the polluter pays principle. It provides a framework through which the cantons and communes can impose waste disposal charges in a consistent manner. It explains what is required by legislation and by case law and gives recommendations for the structuring of waste disposal charges. Furthermore, it aims to support precise, transparent cost accounting and the production of financial and performance-related data on a comparable basis. A tool for calculating the key data and some examples of textual building blocks for legislation in the communes have been made available alongside this enforcement aid.

Keywords:

Municipal waste polluter pays principle, waste disposal charges, cost accounting, financial and performance-related data

Die vorliegende Vollzugshilfe soll dazu beitragen, dass die Entsorgung von Siedlungsabfällen schweizweit verursachergerecht finanziert wird. Sie gibt den Kantonen und Gemeinden einen Rahmen für einen möglichst einheitlichen Vollzug bei der Erhebung von Abfallgebühren. Es werden sowohl die Anforderungen aus der Gesetzgebung und der Rechtsprechung erläutert als auch Empfehlungen zur Ausgestaltung von Abfallgebühren abgegeben. Ferner soll die korrekte und transparente Kostenerfassung sowie die Erhebung von vergleichbaren finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen gefördert werden. Begleitend zur Vollzugshilfe werden ein Instrument zur Ermittlung der Kennzahlen und einzelne Mustertextbausteine für die kommunale Gesetzgebung zur Verfügung gestellt.

Stichwörter:

Siedlungsabfälle, verursachergerechte Finanzierung, Abfallgebühren, Kostenerfassung, finanzielle und leistungsbezogene Kennzahlen

La présente aide à l'exécution vise à contribuer à un financement conforme au principe de causalité de l'élimination des déchets urbains dans toute la Suisse. Elle offre aux cantons et aux communes une base sur laquelle se fonder dans le cadre du prélèvement des taxes sur les déchets en vue d'une application la plus homogène possible. Ce document non seulement explique les exigences définies dans la législation et dans la jurisprudence, mais fournit également des recommandations quant au mode de taxation des déchets. En outre, il a pour but d'encourager une saisie correcte et transparente des coûts ainsi que le recensement d'indicateurs liés aux coûts et aux prestations comparables. Enfin, cette aide à l'exécution fournit un modèle de détermination des indicateurs et des éléments d'un règlement communal sur les déchets.

Mots-clés:

Déchets urbains, financement selon le principe de causalité, taxes sur les déchets, saisie des coûts, indicateurs liés aux coûts et aux prestations

Il presente aiuto all'esecuzione è inteso a contribuire al finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani in tutta la Svizzera secondo il principio di causalità («chi inquina paga»). Per i Cantoni e i Comuni costituisce un quadro di riferimento per un'esecuzione uniforme della riscossione delle tasse sui rifiuti. Illustra i requisiti previsti dalla legislazione e dalla giurisprudenza e formula anche raccomandazioni per la definizione delle tasse sui rifiuti. Inoltre promuove una contabilizzazione dei costi corretta e trasparente nonché il rilevamento di indicatori finanziari e di indicatori riferiti a prestazioni idonei a essere comparati. L'aiuto all'esecuzione è corredato di uno strumento per la determinazione degli indicatori e di alcuni esempi di testo per l'elaborazione della legislazione comunale.

Parole chiave:

rifiuti urbani, finanziamento conforme al principio di causalità, tasse sui rifiuti, registrazione dei costi, indicatori finanziari e riferiti a prestazioni

Vorwort

In unserem Land ist eine gut funktionierende Abfallwirtschaft, welche die Entsorgungssicherheit gewährleistet, mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden. Dank der hohen Sensibilität der Bevölkerung für Umweltfragen unterstützt sie das Recycling aktiv und ist auch bereit, die Kosten für eine umweltverträgliche Abfallentsorgung zu tragen. Abfallanlagen auf dem Stand der Technik, wie etwa KVAs und Vergärungs- und Kompostieranlagen, die Entsorgungshöfe von Gemeinden oder die Organisation der Separatsammlungen, sind nur einige Beispiele aus einer Vielzahl unterschiedlichster Aufgaben und Infrastrukturen, die zum erfolgreichen Funktionieren unserer Abfallwirtschaft beitragen, aber auch finanziert werden müssen.

Damit die Gemeinden ihre Dienstleistungen bei der Abfallentsorgung wahrnehmen können, müssen sie die dadurch entstehenden Kosten durch Gebühreneinnahmen finanzieren. Im Umweltschutzgesetz (USG) ist schon seit 1997 festgelegt, dass die Bemessung dieser Gebühren dem Verursacherprinzip entsprechen muss; das heisst, wer Kosten verursacht, hat für diese auch aufzukommen. Vor dem Hintergrund der erstmaligen Einführung dieses Gebührenmodells in Form der Sackgebühr in den Gemeinden publizierte das BUWAL (seit 2006 BAFU) im Jahr 2001 die Richtlinie «Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen» (Gebührenrichtlinie), die den kantonalen und kommunalen Fachstellen eine Hilfestellung zur Umsetzung des Verursacherprinzips bot.

Die schweizerische Abfallpolitik hat mit der Einführung des Verursacherprinzips nicht haltgemacht, sondern sich laufend weiterentwickelt. So fokussiert die im Jahr 2016 in Kraft getretene Abfallverordnung (VVEA) sowohl auf eine umweltgerechte Abfallentsorgung als auch auf die vermehrte Schliessung von Stoffkreisläufen. Dies bringt auch für die Gemeinden neue Herausforderungen mit sich, da sie für die Einwohnerinnen und Einwohnern zusätzliche Dienstleistungen vor allem im Bereich der Separatsammlungen erbringen müssen. Zudem hat das Bundesgericht in der Zwischenzeit diverse Urteile zu Fragen im Zusammenhang mit Abfallgebühren gefällt, die wegweisenden Charakter haben.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung hat das BAFU beschlossen, die Gebührenrichtlinie von 2001 vollständig zu überarbeiten und den aktuellen Bedürfnissen der Abfallwirtschaft anzupassen. Eine fachlich breit abgestützte Begleitgruppe hat die vorliegende Vollzugshilfe erarbeitet. Sie soll den Gemeinden und Gemeindeverbänden helfen, eine gerechte und effiziente Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle zu realisieren und so den hohen Standard und die breite Akzeptanz unserer Abfallwirtschaft zu gewährleisten.

1 Zweck und Inhalt

In der Schweiz fallen jährlich ca. 6 Mio. Tonnen Siedlungsabfälle an. Diese sind nach den Grundsätzen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) und der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) zu vermeiden, zu verwerten und umweltverträglich zu entsorgen. Zugleich verlangt Art. 32a USG, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden – also eine verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung.

Verursachergerechte Abfallgebühren tragen dazu bei, dass Abfälle vermehrt stofflich verwertet werden.¹ Zudem stellen sie die Finanzierung einer gut funktionierenden und umweltgerechten Siedlungsabfallentsorgung sicher und bewirken einen gewissen Druck auf die beteiligten Behörden und Verbände, ihre Tätigkeiten möglichst wirtschaftlich zu organisieren.

Die gesetzliche Grundlage in Art. 32a USG ist seit 1997 unverändert in Kraft. Die vom BUWAL (seit 2006 BAFU) im Jahr 2001 publizierte Richtlinie «Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen» hat sich in der Vergangenheit bewährt, muss aber u. a. aus folgenden Gründen durch die vorliegende Vollzugshilfe ersetzt werden:

- Mit Art. 3 Bst. a VVEA wurde eine neue Definition des Begriffs Siedlungsabfall eingeführt.² Die neue Definition hat eine Anpassung des Geltungsbereichs der Vollzugshilfe zur Folge.
- Die Anforderungen an die Separatsammlungen für Siedlungsabfälle in Art. 13 Abs. 1 VVEA wurden im Vergleich zur TVA erweitert. Dies kann einen Einfluss auf die beim Gemeinwesen anfallenden Kosten haben.
- In den letzten zwanzig Jahren sind zum Thema verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung zahlreiche Entscheidungen des Bundesgerichts ergangen, welche sich zu Einzelfragen der Ausgestaltung von Abfallgebühren geäußert haben (z.B. Zulässigkeit von Pauschalgebühren, Verhältnis Grundgebühr zu Mengengebühr, Bemessungskriterien für Grundgebühr, Littering usw.). Den Leitlinien, Hinweisen und Präzisierungen aus diesen Bundesgerichtsurteilen wird mit der Neufassung der Vollzugshilfe Rechnung getragen.

1 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 2003: Die Sackgebühr aus Sicht der Bevölkerung und der Gemeinden, Schriftenreihe Umwelt Nr. 357, Bern.

2 Diese Legaldefinition hat diejenige nach Art. 3 Abs. 1 der bisherigen Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA; SR 814.600) ersetzt.

Die vorliegende Vollzugshilfe erläutert, was bei der Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung und bei der Ausgestaltung von entsprechenden Reglementen zu beachten ist. Sie zeigt auf, welche Anforderungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung eingehalten werden müssen und welcher Ermessensspielraum den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Abfallgebühren bemessen wird. Das in der Vollzugshilfe empfohlene Gebührenmodell hat sich in der Praxis bewährt. Es sieht sowohl für Haushalte als auch für Unternehmen mengenabhängige Gebühren (sog. Mengengebühren) in Kombination mit einer mengenunabhängigen Grundgebühr vor.

Begleitend zur Vollzugshilfe wird den zuständigen Gemeinwesen ein Muster-Betriebsabrechnungsbogen (Muster-BAB) zur Verfügung gestellt. Dieses Instrument soll eine transparente Erfassung der Kosten der Siedlungsabfallentsorgung fördern und die Ermittlung von standardisierten und somit vergleichbaren finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen in der Abfallwirtschaft ermöglichen.

Abgerundet wird die Vollzugshilfe durch Empfehlungen zur Umsetzung in der Praxis und zur Ausarbeitung eines Abfallreglements mit entsprechenden Musterartikeln im Anhang. Es soll den Gemeinden als Hilfestellung für eine allfällige Anpassung ihrer kommunalen Abfallreglemente an die neue Abfallverordnung dienen.

Die Vollzugshilfe richtet sich an Kantone, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an alle anderen Akteure, welche die Siedlungsabfallentsorgung organisieren oder die Verantwortung dafür tragen (private Entsorgungsunternehmen, Detailhandel, Interessengruppen, Verbände usw.). Sie alle sind gemeinschaftlich am Funktionieren der diversen parallel laufenden Entsorgungssysteme beteiligt. Somit leisten sie einen wichtigen Beitrag dazu, dass sich die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen von einer reinen Entsorgungs- zu einer Ressourcen- und Kreislaufwirtschaft wandelt.

Die Vollzugshilfe wurde vom BAFU erarbeitet, unter Beizug von Fachleuten und in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen Fachstellen und verschiedenen Verbänden (Recyclingorganisationen, Städte-, Gemeinde- und Abfallanlagenverbände) sowie des Detailhandels und der Preisüberwachung.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Bundesrecht

Die Vollzugshilfe konkretisiert die bundesrechtlichen Grundlagen zur Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen. Die folgenden bundesrechtlichen Grundlagen sind insbesondere massgebend:

- Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01);
- Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600).

Das Umweltschutzgesetz enthält die grundsätzlichen Vorschriften zur Entsorgung von Abfällen. Diese regeln u. a. die Entsorgungspflicht für die verschiedenen Abfallkategorien und legen fest, wer die Kosten der Entsorgung zu tragen hat. Die Abfallverordnung (VVEA) definiert den Begriff der Siedlungsabfälle und enthält die konkreteren Anforderungen an deren Entsorgung.

Die Entsorgung der Siedlungsabfälle obliegt den Kantonen (Art. 31b Abs. 1 USG)³. Sie können andere öffentliche Körperschaften (z. B. Gemeinden, Zweckverbände) oder Private mit diesen Aufgaben betrauen (Art. 43 USG). Nicht den Kantonen obliegt die Entsorgung von Siedlungsabfällen, die nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen (z. B. Batterien, Einweggetränkeverpackungen aus PET und Metall, elektrische und elektronische Geräte, gefährliche Stoffe oder Zubereitungen⁴). Bei diesen Abfällen ist gemäss Art. 31b Abs. 1 letzter Satz USG der Inhaber für die Entsorgung zuständig. Soweit die Kantone für die Entsorgung zuständig sind, haben sie einen wirtschaftlichen Betrieb der ganz oder überwiegend im Bereich des kantonalen Entsorgungsmonopols betriebenen Abfallanlagen zu gewährleisten.

*Entsorgungspflicht für
Siedlungsabfälle*

Die Siedlungsabfallentsorgung muss gemäss Art. 32a Abs. 1 USG, soweit die Entsorgung den Kantonen übertragen ist (Art. 31b Abs. 1 USG), mit kostendeckenden und verursachergerechten Abfallgebühren finanziert werden. Dabei sind u. a. Art und Menge des übergebenen Abfalls zu berücksichtigen. Nur wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle gefährden, ist soweit erforderlich eine andere Finanzierung möglich (Art. 32a Abs. 2 USG).

*Anforderungen an
die Finanzierung der
Entsorgung*

³ Art. 31b Abs. 1 USG verpflichtet die Kantone nicht nur zur Entsorgung der Siedlungsabfälle, sondern auch zur Entsorgung der Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt, der öffentlichen Abwasserreinigung sowie der Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist. Vorliegende Vollzugshilfe berücksichtigt jedoch nur die Siedlungsabfälle.

⁴ Stoffe sind gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000 (ChemG; SR 813.1) natürliche oder durch ein Produktionsverfahren hergestellte chemische Elemente und deren Verbindungen. Der Begriff Zubereitungen umfasst Gemenge, Gemische und Lösungen, die aus zwei oder mehreren Stoffen bestehen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c ChemG).

Die VVEA enthält in Art. 13 Anforderungen an die Entsorgung von Siedlungsabfällen. Alle verwertbaren Anteile von Siedlungsabfällen sind getrennt zu sammeln und stofflich zu verwerten, so weit, wie dies möglich ist. Die Aufzählung in Abs. 1 ist dabei nicht abschliessend. Es steht den Kantonen und Gemeinden deshalb offen, zusätzliche Separatsammlungen zu führen. Die separate Sammlung und stoffliche Verwertung aller in Art. 13 Abs. 1 VVEA explizit genannten Siedlungsabfallfraktionen (Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle⁵ und Textilien) ist gemäss heutiger Praxis technisch und organisatorisch möglich, wirtschaftlich tragbar und weitgehend flächendeckend etabliert. Kantone und Gemeinden sind deshalb grundsätzlich verpflichtet, diese Separatsammlungen durchzuführen. Davon kann nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden, wenn eine ökologisch sinnvolle Verwertung nicht möglich ist. Dies könnte z.B. beim Grünabfall bei einer fehlenden Behandlungsanlage in der Region der Fall sein.

*Anforderungen an
die Entsorgung von
Siedlungsabfällen*

Alle nicht stofflich verwertbaren, brennbaren Siedlungsabfälle müssen in geeigneten Abfallanlagen thermisch behandelt werden (Art. 10 VVEA).

Schliesslich ist bei der Anpassung von Abfallgebühren, aber auch bei der Beibehaltung bestehender Abfallgebühren, das Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20) zu berücksichtigen.

2.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Die in den letzten zwanzig Jahren ergangenen Bundesgerichtsentscheide (BGE) zum Thema Siedlungsabfallentsorgung sind zahlreich. Die Erläuterungen des Bundesgerichts in Bezug auf die Ausgestaltung von Abfallgebühren konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben nach Art. 32a USG und verdeutlichen den Ermessensspielraum der Kantone bzw. der Gemeinden.

Die vorliegende Vollzugshilfe enthält Präzisierungen und Hinweise u. a. zu folgenden BGE:

- Stadt Bern, 2012
- Romanel-sur-Lausanne, 2011
- Varen, 2006
- Sils i. E., 2005
- St. Moritz, 2004
- Arosa, 2003
- Reinach (BL), 1999

Im Anhang 4 dieser Vollzugshilfe sind die wichtigsten Erwägungen aus den hier aufgeführten Bundesgerichtsentscheiden jeweils kurz zusammengefasst. Die zentralen Erkenntnisse aus dem BGE Stadt Bern sind ausserdem in Kapitel 3.4 zusammenfassend dargestellt.

⁵ Für Grünabfälle wird in der vorliegenden Vollzugshilfe auch das Synonym Grüngut verwendet.

3 Geltungsbereich der Vollzughilfe

3.1 Siedlungsabfälle

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

- Abfälle, die aus Haushalten stammen;
- Abfälle, die aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen stammen und deren Zusammensetzung betreffend Inhaltstoffe und Mengenverhältnisse mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar sind.

Die neue Definition ist eine Folge der Umsetzung der Motion Fluri (11.3137 «Keine vollständige Liberalisierung des Abfallmarktes für Gewerbekehricht»), gemäss welcher die Siedlungsabfallentsorgung einer Teilliberalisierung unterzogen werden sollte. Haushaltsähnliche Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen sollen weiterhin dem Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens unterliegen, während Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen ab dem 1. Januar 2019 aus dem Entsorgungsmonopol befreit sind. Die Motion Fluri behandelte das Thema von Abfällen aus öffentlichen Verwaltungen nicht, dementsprechend werden sie auch in der VVEA nicht erwähnt. Für haushaltsähnliche Abfälle aus öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden verändert sich gegenüber der früheren Praxis somit auch nichts. Diese Abfälle fallen weiterhin in das Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens, unabhängig von der Anzahl Vollzeitstellen (vgl. Erläuterungen zu öffentlichen Verwaltungen in Kapitel 3.1.2).

3.1.1 Siedlungsabfälle aus Haushalten

Alle aus Haushalten stammenden Abfälle sind Siedlungsabfälle. Im Einzelnen ist aufgrund ihrer Zusammensetzung zu unterscheiden zwischen:

- **Kehricht (inkl. Sperrgut):** für die Verbrennung bestimmte, nicht stofflich verwertbare, gemischte Abfälle
- **Separat gesammelte Abfälle:** für die stoffliche Verwertung vorgesehene separat gesammelte Abfälle (z. B. Glas, Papier, Karton, Metalle, Textilien, Grünabfälle, PET-Getränkeflaschen⁶, elektrische und elektronische Geräte⁷)
- **Sonderabfälle und andere kontrollpflichtige Abfälle⁸:** Abfälle, deren umweltverträgliche Entsorgung aufgrund ihrer Zusammensetzung, ihrer

6 Für diese Abfälle bestehen besondere Vorschriften in der Verordnung vom 5. Juli 2000 über Getränkeverpackungen (VGV; SR 814.621).

7 Für diese Abfälle bestehen besondere Vorschriften in der Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG; SR 814.620).

8 Sonderabfälle sowie andere kontrollpflichtige Abfälle sind separat, in der Regel in speziellen Sammelstellen oder beim Handel, zu entsorgen.

chemisch-physikalischen oder ihrer biologischen Eigenschaften auch im Inlandverkehr umfassende bzw. beschränkte besondere technische und organisatorische Massnahmen erfordert (Batterien oder Speiseöl als Beispiele für Sonderabfälle und Altholz für andere kontrollpflichtige Abfälle).

Zu den Siedlungsabfällen zählen schliesslich auch die nicht brennbaren Abfälle aus Haushalten, wie z. B. Gartenplatten, Dachziegel oder Blumentöpfe.

3.1.2 Siedlungsabfälle aus Unternehmen

Abfälle aus Unternehmen sind als Siedlungsabfälle einzustufen, wenn das Unternehmen weniger als 250 Vollzeitstellen aufweist und die Zusammensetzung der Abfälle betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar ist. In Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen fallen rechtlich gesehen keine Siedlungsabfälle an, unabhängig von ihrer Zusammensetzung. Alle in diesen Unternehmen anfallenden Abfälle sind als «übrige Abfälle» bzw. als Betriebs-, Gewerbe- oder Industrieabfälle, wie sie in der Praxis genannt werden, zu qualifizieren und müssen vom Inhaber entsorgt werden (Art. 31c Abs. 1 USG).

Erläuterungen zu Unternehmen und Vollzeitstellen

Als Unternehmen gelten eine rechtliche Einheit mit einer eigenen Unternehmens-Identifikationsnummer⁹ (UID) oder solche in einem Konzern zusammengeschlossenen Einheiten mit einem gemeinsam organisierten Abfallentsorgungssystem (Art. 3 Bst. b VVEA). Als rechtliche Einheiten gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts sowie natürliche Personen. Der Begriff des Unternehmens nach dem Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) umfasst sowohl Unternehmen im engeren Sinn als auch Einheiten (z. B. Vereine, Stiftungen), die aufgrund ihrer Tätigkeit mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt stehen (z. B. Eintragung ins Handelsregister, Abrechnung der Mehrwertsteuer, Ausfüllen von Zolldeklarationen, Beantragen von Bewilligungen).¹⁰ Für die öffentliche Verwaltung von Bund, Kantonen und Gemeinden ist der Begriff des Unternehmens nicht anwendbar¹¹ (vgl. Erläuterungen zu öffentlichen Verwaltungen).

Begriff Unternehmen

Gemäss der neuen Definition von Siedlungsabfällen ist die Anzahl Vollzeitstellen¹² bei den Unternehmen massgebend für die Abgrenzung von Siedlungsabfall zu «übrigem Abfall». Somit fallen nur in Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen Siedlungsabfälle an, vorausgesetzt die Zusammensetzung betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse ist mit Haushaltsabfällen vergleichbar. Massgebend ist die Gesamtzahl aller Vollzeitstellen

Kriterium

Vollzeitstellen

⁹ Art. 1 Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer vom 18. Juni 2010 (UIDG; SR 431.03).

¹⁰ Vgl. Botschaft zum UIDG, BBl 2009 7863.

¹¹ Vgl. Botschaft zum UIDG, BBl 2009 7884, Erläuterungen zu Ziffer 7.

¹² Im Rahmen der Umsetzung der Motion Fluri (11.3137) wurde die Unternehmensgrösse mittels Vollzeitstellen definiert.

eines Unternehmens und nicht allein die Zahl der Vollzeitstellen einer einzelnen Einheit dieses Unternehmens (z. B. Zweigniederlassung, Filiale oder Betriebseinheit). Denn Unternehmenseinheiten besitzen in der Regel keine eigene UID, da sie einem Unternehmen, also einer übergeordneten rechtlichen Einheit, angehören. Dies ist z. B. der Fall bei Zweigniederlassungen bzw. Filialen von Banken, Versicherungen, Detailhändlern oder Gastronomieketten. Einen Ausnahmefall stellen die im Handelsregister eingetragenen Zweigniederlassungen dar, die eine eigene UID erhalten. Diese sind in der Praxis aber dem übergeordneten Unternehmen zugehörig zu betrachten.

Sind mehrere Unternehmen zu einem Konzern zusammengeschlossen, so gilt bezüglich der Anzahl Vollzeitstellen auch hier die Summe der Vollzeitstellen aller zusammengeschlossenen Unternehmen. Der Begriff Konzern ist im Sinne eines Zusammenschlusses mehrerer Unternehmen zu verstehen, in denen ein Unternehmen die anderen Unternehmen gemäss Art. 963 Abs. 2 des Obligationenrechts (OR; SR 220) kontrolliert. Sofern für alle Unternehmen eines Konzerns mit insgesamt 250 oder mehr Vollzeitstellen eine gemeinsame Abfallentsorgung angeboten wird, also diese zentral vom Konzern organisiert wird, fällt in der Gesamtheit des Konzerns kein Siedlungsabfall an.

In der Praxis sollen sämtliche Voll- und Teilzeitstellen in Vollzeitäquivalente umgerechnet und diese Masseinheit für die Abgrenzung verwendet werden. Das online verfügbare eidgenössische Betriebs- und Unternehmensregister (BurWeb) kann von den Kantonen bzw. Gemeinden für Angaben zu UID und Vollzeitäquivalenten herbeigezogen werden. Sollte das Gemeinwesen aufgrund der verfügbaren Daten nicht in der Lage sein, über die Entlassung eines Unternehmens aus dem Entsorgungsmonopol zu entscheiden, obliegt es dem Unternehmen, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen, nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden (Art. 46 Abs. 1 USG). Insbesondere zu Konzernstrukturen und über die Existenz eines gemeinsam organisierten Abfallentsorgungssystems verfügen die Gemeinden oft nicht über die notwendigen Informationen.

Vollzeitäquivalente

Erläuterungen zu öffentlichen Verwaltungen

Bei den öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden ist die Abgrenzung zwischen Siedlungsabfall und «übrigem Abfall» nur von der Zusammensetzung der Abfälle abhängig, da sie kein Unternehmen im Sinne von Art. 3 Bst. a VVEA darstellen. Somit sind Abfälle aus öffentlichen Verwaltungen, deren Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind, als Siedlungsabfälle zu betrachten, unabhängig von der Anzahl Vollzeitstellen.

Einen besonderen Fall stellen die dezentralen Verwaltungsträger dar, im Weiteren «Verwaltungsbetriebe» genannt. Zu verstehen sind darunter insbesondere die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (z. B. Universitäten, öffentliche Verkehrsbetriebe, Spitäler, Zweckverbände) oder die sog. spezial-

gesetzlichen Aktiengesellschaften des Bundes (z. B. Post, SBB) und der Kantone (z. B. Kantonalbanken). Denn im Gegensatz zur öffentlichen Verwaltung handelt es sich hier um Betriebe, die über eine eigene UID, eigenes Vermögen und eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Diese Verwaltungsbetriebe sind oft unternehmensähnlich strukturiert und deshalb auch wie Unternehmen im Sinne von Art. 3 Bst. b VVEA zu behandeln. Folglich sind nur Abfälle aus Verwaltungsbetrieben mit weniger als 250 Vollzeitstellen als Siedlungsabfälle zu betrachten, sofern die Zusammensetzung betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Haushaltsabfällen vergleichbar ist.

Erläuterungen zur Zusammensetzung der Abfälle

Unternehmen und öffentliche Verwaltungen produzieren entweder Abfälle, die ihrer Kerntätigkeit entspringen, sogenannte *betriebsspezifische Abfälle*, oder solche, die nicht ihrer Kerntätigkeit entspringen, sogenannte *nicht betriebsspezifische Abfälle*.

Nicht betriebsspezifische Abfälle sind in ihrer Zusammensetzung betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse in der Regel mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar und somit als Siedlungsabfälle einzustufen, sofern das Unternehmen weniger als 250 Vollzeitstellen aufweist. Grundsätzlich handelt es sich hier um Abfälle, die durch den alltäglichen Konsum der Angestellten anfallen, wie Papierabfälle (z. B. gelesene Zeitungen) aus einem Kosmetikstudio oder Kehricht (z. B. Inhalt des Abfalleimers am Arbeitsplatz) aus einem Ingenieurbüro oder einer öffentlichen Verwaltung. Folglich ist davon auszugehen, dass eine gewisse Menge an Siedlungsabfällen grundsätzlich in allen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen anfällt.

*Nicht betriebs-
spezifische Abfälle*

In der Regel sind *betriebsspezifische Abfälle* (z. B. Bauabfälle, Produktionsabfälle) betreffend Inhaltsstoffe nicht mit Haushaltsabfällen vergleichbar. Diese Abfälle sind keine Siedlungsabfälle, sondern «übrige Abfälle», die vom Inhaber zu entsorgen sind. In der Praxis werden solche Abfälle auch Betriebs-, Gewerbe- oder Industrieabfälle genannt. Als Beispiele sind hier Metallspäne aus metallverarbeitenden Betrieben oder Restholz aus Schreinereien aufzuführen.

*Betriebsspezifische
Abfälle*

In gewissen Fällen, wie z. B. bei Grünabfällen aus Gärtnereien, Kartonabfällen aus dem Detailhandel oder Papierabfällen aus einer öffentlichen Verwaltung, können *betriebsspezifische Abfälle* mit Haushaltsabfällen vergleichbare Inhaltsstoffe aufweisen. Da diese Abfälle der Kerntätigkeit eines Unternehmens oder einer öffentlichen Verwaltung entspringen, können die Mengenverhältnisse anders geartet sein als in Haushalten. In der Praxis kann die Beurteilung der Mengenverhältnisse für die zuständige Behörde schwierig sein und dürfte einen unverhältnismässig hohen Aufwand verursachen. Demnach wird empfohlen, nur bei bedeutend grossen Mengen, die das Gemeinwesen vor logistische Herausforderungen stellen können (z. B. die Entsorgung von Abfällen, die Zusatzbehälter, Sonderabfuhrer oder Spezialfahrzeuge

erfordern), die Unternehmen bzw. öffentlichen Verwaltungen zur separaten Sammlung und Verwertung dieser Abfallfraktionen zu verpflichten. Bei Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, die kleine Mengen an vergleichbaren Abfällen produzieren und diese bisher dem Gemeinwesen übergeben durften, sprechen ökologische Gründe dafür (z. B. Vermeidung von erhöhtem Transportaufkommen und damit verbundenen Emissionen durch vermehrte Transportpartner), diese Abfälle weiterhin durch das Gemeinwesen zu entsorgen.

Soweit haushaltsähnliche Abfälle aus Industrie und Gewerbe sortenrein bereitgestellt werden können (z. B. Glas, Papier, Karton), kann das Gemeinwesen die Unternehmen zur Entsorgung dieser Abfälle verpflichten. Dies besagt der BGE Reinach (BL)¹³. Umgekehrt darf der Abfallinhaber aber auch das Recht beanspruchen, solche sortenrein bereitgestellten Abfälle in Eigenverantwortung zu entsorgen. Obwohl die rechtlichen Grundlagen seit dem BGE Reinach (BL) angepasst wurden (Ablösung der TVA durch die VVEA), erweist sich dieser Grundsatz weiterhin als relevant. Die Vorschriften des Bundes, die dem Gemeinwesen ermöglichen, die Entsorgungspflicht entsprechend Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG auf die Inhaber zu übertragen und umgekehrt die Entsorgung durch Dritte zu gestatten, bestehen nämlich weiterhin in Art. 12 f. VVEA¹⁴.

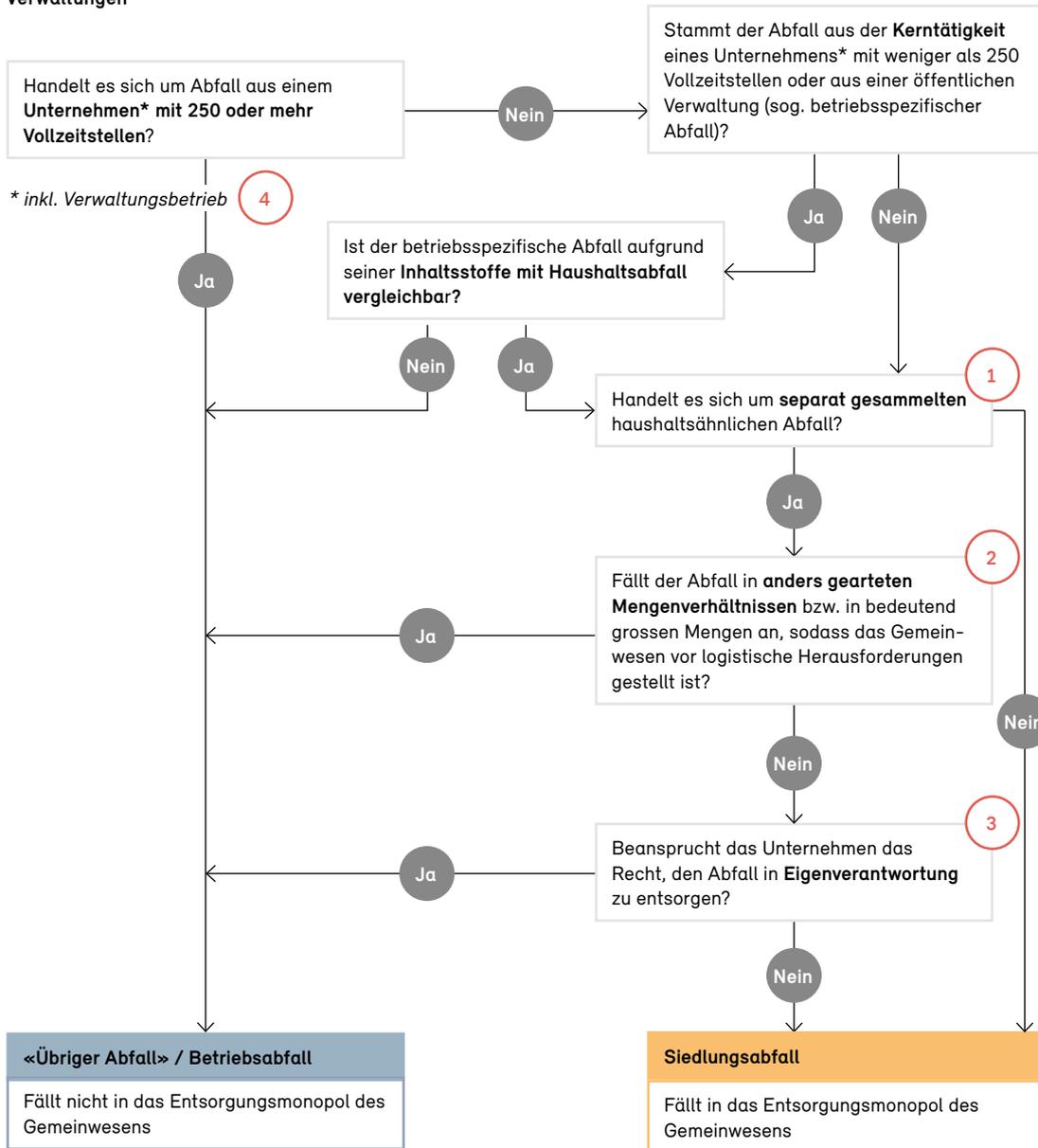
*Bundesgerichts-
entscheid mit Einfluss
auf Einstufung
Siedlungsabfall*

Abbildung 1 zeigt auf, welche Abfälle aus Unternehmen (inkl. Verwaltungsbetrieben) und öffentlichen Verwaltungen im Sinne von Art. 3 Bst. a VVEA und der bestehenden Rechtsprechung als Siedlungsabfälle und welche als «übrige Abfälle» einzustufen sind (vgl. dazu auch Abbildung 2). Der Entscheidungsbaum dient als Hilfestellung bei der Beurteilung einer einzelnen Abfallfraktion (z. B. Papier). Andere Abfälle desselben Unternehmens bzw. derselben öffentlichen Verwaltung können durchaus weiterhin in das Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens fallen (z. B. Kehricht).

¹³ BGE 125 II 508 E. 6e und 6f

¹⁴ Mit den neuen Bestimmungen in der VVEA (Art. 12–24) wird der Verwertung allgemein ein grösserer Stellenwert eingeräumt als in der alten TVA. Dies entspricht dem Grundgedanken von Art. 30 USG, wonach Abfälle soweit möglich verwertet werden müssen.

Abbildung 1
Entscheidungsbaum für Abgrenzung von Siedlungsabfall zu «übrigem Abfall» aus Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen



Anmerkungen zu Abbildung 1

- 1 Es wird empfohlen, Kehricht inkl. Sperrgut (nicht separat gesammelter haushaltsähnlicher Abfall) als Siedlungsabfall zu betrachten und über das Gemeinwesen zu entsorgen, ausser in denjenigen Fällen, in denen die Mengenverhältnisse stark von üblichem Haushaltskehricht abweichen.
- 2 Falls das Gemeinwesen den Abfallinhaber zur eigenverantwortlichen Entsorgung verpflichten will, muss es ihn entsprechend orientieren.
- 3 Solange sich der Abfallinhaber beim Gemeinwesen nicht meldet, darf das Gemeinwesen davon ausgehen, dass der Abfallinhaber auf das Recht verzichtet (vgl. BGE Reinach [BL]).
- 4 Der Sonderfall «Verwaltungsbetrieb» ist in den Erläuterungen zu öffentlichen Verwaltungen beschrieben.

Spezielle Regelung für Sonderabfälle aus Unternehmen

Sonderabfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen bzw. aus öffentlichen Verwaltungen werden grundsätzlich ebenfalls zu den Siedlungsabfällen gezählt. Nämlich wenn sie von den Inhaltstoffen und den Mengenverhältnissen her mit denjenigen aus Haushalten vergleichbar sind und nicht der Kerntätigkeit des Unternehmens bzw. der öffentlichen Verwaltung entspringen. Bei diesen Abfällen handelt es sich um *nicht betriebsspezifische Sonderabfälle* (z. B. Fluoreszenzlampen aus einem kleinen Bürobetrieb).

Das Gemeinwesen hat für die Entsorgung von kleinen Mengen (bis zu 20 kg pro Anlieferung) an *nicht betriebsspezifischen Sonderabfällen* aus Unternehmen mit weniger als 10 Vollzeitstellen zu sorgen (Art. 13 Abs. 2 Bst. b VVEA). Das Gemeinwesen muss diese Abfälle jedoch nicht entsorgen, wenn das Unternehmen 10 oder mehr Vollzeitstellen aufweist oder mehr als 20 kg pro Anlieferung dem Gemeinwesen übergeben möchte. Diese Sonderabfälle sind dann als «übrige Abfälle» zu betrachten und somit vom Inhaber zu entsorgen. Bei *nicht betriebsspezifischen Sonderabfällen* aus öffentlichen Verwaltungen wird eine analoge Handhabung empfohlen.

Die Verantwortung für die Entsorgung von *betriebsspezifischen Sonderabfällen* liegt stets bei den Unternehmen bzw. der öffentlichen Verwaltung. Bei diesen Abfällen handelt es sich um «übrige Abfälle».

3.2 Entsorgungsmonopol für Siedlungsabfälle

Art. 31b Abs. 1 USG verpflichtet die Kantone zur Entsorgung der Siedlungsabfälle, welche wiederum in der Regel ihre Gemeinden mit dieser Aufgabe betrauen (vgl. Kapitel 2). Demnach verfügen letztlich die einzelnen Gemeinden oder Zweckverbände über das Entsorgungsmonopol. Dieses erlaubt ihnen, wirtschaftliche Tätigkeiten im Bereich der Entsorgung von Siedlungsabfällen unter Ausschluss Privater auszuüben. Wie in Kapitel 3.1 festgehalten, gehört zu diesem Monopol auch die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus öffentlichen Verwaltungen, die im jeweiligen Einzugsgebiet der Gemeinde bzw. des Zweckverbands angesiedelt sind.

Privaten ist das Ausüben von Tätigkeiten im Bereich der Entsorgung von Siedlungsabfällen grundsätzlich untersagt, es sei denn, sie führen diese im Auftrag des Gemeinwesens durch (z. B. Kehrrichtabfuhr, kommunaler Entsorgungshof). Private dürfen solche Tätigkeiten aber anbieten und ausüben (z. B. Betreiben eines privaten Entsorgungshofes oder Sammlung einzelner Wertstoffe), wenn das zuständige Gemeinwesen seine Einwilligung dazu erteilt.¹⁵ In der Regel wird in solchen Fällen eine Konzession durch das Gemeinwesen erteilt. Darin können auch bestimmte Auflagen, wie z. B. der Nachweis für die Mengen

15 J. Reich, Abgrenzung von rechtlichem Monopol und Wettbewerb im Abfallmarkt, in URP 2014, S. 337, mit Verweis auf VerwGer SG GVP 2009 Nr. 37 92 vom 16. Juni 2009.

separat gesammelter Siedlungsabfälle sowie für die sach- und umweltgerechte Verwertung, gemacht werden. Solche kooperativen Entsorgungsmodelle zwischen Gemeinwesen und privaten Dienstleistern sind in der Praxis verbreitet. Die Gemeinwesen haben diesbezüglich einen grossen Ermessensspielraum in der Ausübung ihres Entsorgungsmonopols. Nehmen konzessionierte Private Siedlungsabfälle aus Haushalten entgegen, sind diese Abfälle aus rechtlicher Sicht weiterhin als Siedlungsabfälle zu qualifizieren.

3.3 Abgrenzung des Geltungsbereichs von Art. 32a USG

Die rechtlichen Grundlagen sowie die bisher ergangenen Bundesgerichtsentscheide, die in einem Zusammenhang mit der Entsorgung von Siedlungsabfällen stehen, setzen die Rahmenbedingungen für den Geltungsbereich dieser Vollzugshilfe (vgl. Kapitel 2).

Welche Abfallarten, unterteilt nach ihrer Herkunft und Zusammensetzung, zu den Siedlungsabfällen gehören, wird in Abbildung 2 dargestellt. Die gestrichelte grüne Linie umfasst die Siedlungsabfälle, für deren Entsorgung die Kantone bzw. die Gemeinwesen zuständig sind. Gemäss Art. 32a USG muss für diese Aufgabe eine verursachergerechte Finanzierung sichergestellt werden. Von den Siedlungsabfällen abzugrenzen sind die «übrigen Abfälle», die vom Inhaber zu entsorgen sind, sowie andere Abfallarten, die ebenfalls in die Entsorgungspflicht der Kantone fallen, die aber keine Siedlungsabfälle darstellen und somit nicht nach Art. 32a USG zu finanzieren sind. Diese Abgrenzung ist in Abbildung 2 farblich hinterlegt.

Abbildung 2
Geltungsbereich von Art. 32a USG

Ort des anfallenden Abfalls/Herkunft	Art der Abfälle			
Öffentlicher Raum / unbekannt oder zahlungsunfähige Inhaber	Abfälle aus öffentlicher Abwasserreinigung z. B. Klärschlamm	Abfälle aus öffentlichem Strassenunterhalt z. B. Strassenwischgut, Streugut, Laub	Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann z. B. Abfälle aus illegaler Ablagerung	Abfälle, deren Inhaber zahlungsunfähig ist z. B. zurückgelassene Abfälle bei einer Geschäftsaufgabe
		Abfälle von öffentlichen Abfalleimern	Kleine Mengen weggeworfener oder liegengelassener Abfälle (sog. Littering)	
Haushalte	Kehricht inkl. Sperrgut z. B. Verpackungen, Hygienetücher, Matratze	Separat gesammelte Abfälle z. B. Grünabfälle, Glas, Papier, Karton, Metalle	Sonderabfälle z. B. Motorenöl, Altmedikamente	Abfälle mit besonderen Vorschriften * z. B. elektrische und elektronische Geräte, Getränkeverpackungen aus PET und Metall, Pflanzenschutzmittel, Batterien
Unternehmen ** < 250 Vollzeitstellen (VZS)	Kehricht inkl. Sperrgut z. B. Verpackungen, Hygienetücher, Bürostuhl	Haushaltsähnliche separat gesammelte Abfälle z. B. Grünabfälle, Glas, Papier, Karton, Metalle	Nicht betriebs-spezifische Sonderabfälle Unternehmen < 10 VZS bis 20 kg pro Anlieferung	Betriebs-spezifische Abfälle gemischt oder separat gesammelt
		Mengenverhältnisse anders geartet als in Haushalten / Entsorgung in Eigenverantwortung	Unternehmen > 10 VZS	z. B. Bauabfälle, Produktionsabfälle, Sonderabfälle
Unternehmen ≥ 250 Vollzeitstellen (VZS)	Kehricht inkl. Sperrgut z. B. Verpackungen, Hygienetücher, Bürostuhl	Haushaltsähnliche separat gesammelte Abfälle z. B. Grünabfälle, Glas, Papier, Karton, Metalle	Nicht betriebs-spezifische Sonderabfälle z. B. Farb- und Lackabfälle, Fluoreszenzlampen	Betriebs-spezifische Abfälle gemischt oder separat gesammelt z. B. Bauabfälle, Produktionsabfälle, Sonderabfälle

* Für diese Abfälle bestehen besondere Vorschriften des Bundes (VREG, VGV, ChemRRV, ChemG), gemäss welchen die Abfälle vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen.

** inkl. Einheiten der öffentlichen Verwaltung, unabhängig von deren Anzahl Vollzeitstellen (vgl. Kapitel 3.1.2)

- Siedlungsabfälle
- Andere Abfallarten, für deren Entsorgung die Kantone zuständig sind.
- Siedlungsabfälle, für deren Entsorgung die Kantone zuständig sind und deren Entsorgungskosten nach Art. 32a USG verursachergerecht zu finanzieren sind.
- «Übrige Abfälle», für deren Entsorgung der Inhaber zuständig ist.

Anmerkung zu Abbildung 2

Im Einzelnen ist eine eindeutige, trennscharfe Abgrenzung zwischen Siedlungsabfall im öffentlichen Raum und Abfällen aus dem Strassenunterhalt oft nicht möglich (vgl. Kapitel 4.1.2).

Abgrenzung zu den Siedlungsabfällen mit besonderen Vorschriften des Bundes

Alle aus Haushalten stammenden Abfälle sind Siedlungsabfälle, die vom Gemeinwesen zu entsorgen sind. Von dieser Entsorgungspflicht ausgenommen sind einzig die separat gesammelten Abfälle und Sonderabfälle, die gemäss besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen (Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG). Haushaltsähnliche Abfälle mit besonderen Vorschriften fallen auch in Unternehmen an; sie werden in Abbildung 2 aber nicht explizit dargestellt. Dazu gehören beispielweise elektrische und elektronische Geräte, Einweggetränkeverpackungen aus PET und Metall oder Batterien.¹⁶ Für diese Abfälle existieren Rücknahmepflichten der Hersteller, Händler und Importeure.¹⁷ Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinwesen diese Abfälle nicht einsammeln und der Verwertung zuführen dürfen. Wenn sie es tun, machen sie es aber auf freiwilliger Basis, in Absprache mit den entsprechenden Systembetreibern und ausserhalb ihrer Entsorgungspflicht gemäss Art. 31b Abs. 1 Satz 1 USG. Somit fallen diese Abfälle und deren Finanzierung grundsätzlich nicht in den Geltungsbereich von Art. 32a USG.

Abgrenzung zu den «übrigen Abfällen»

Bei den Abfällen aus Unternehmen¹⁸ gilt es, zwischen Siedlungsabfällen und «übrigen Abfällen» zu unterscheiden (vgl. Kapitel 3.1.2). Die «übrigen Abfälle», in der Praxis auch Betriebs-, Gewerbe- oder Industrieabfälle genannt, sind vom Inhaber zu entsorgen (Art. 31c Abs. 1 USG). Diese Abfälle unterstehen nicht dem Entsorgungsmonopol der Gemeinwesen und sind dem freien Markt zugänglich.¹⁹ Grundsätzlich können die Entsorgungsdienstleistungen überall dort, wo der freie Abfallmarkt spielt, auch von den Gemeinwesen erbracht werden. Dies allerdings nur, wenn zwischen dem Abfallinhaber und dem privatrechtlich handelnden Gemeinwesen eine entsprechende Vereinbarung getroffen wird. Zusätzlich braucht es dazu eine politische und rechtliche Legitimation seitens der Gemeinde. Ist ein Gemeinwesen ausserhalb des Entsorgungsmonopols tätig, so darf es keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen, z. B. mittels Gebühreneinnahmen für Siedlungsabfälle günstigere Preise auf dem Markt anbieten (Quersubventionierung).²⁰

16 Vgl. dazu die Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG; SR 814.620), die Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV; SR 814.621) und die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81).

17 Wer gefährliche Stoffe und Zubereitungen abgibt, ist gemäss Art. 22 Chemikaliengesetz (ChemG; SR 813.1) zu einer Rücknahme verpflichtet, die bei Kleinmengen kostenlos zu erfolgen hat.

18 Bezüglich der öffentlichen Verwaltungen siehe Erläuterungen in Kapitel 3.1.2.

19 Im grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen sind die Vorschriften der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610) zu beachten.

20 BGE 138 I 378 E. 9.1

Abgrenzung zu den anderen vom Kanton zu entsorgenden Abfallarten

Ebenfalls aus dem Geltungsbereich von Art. 32a USG ausgeschlossen sind Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung, die ebenfalls vom Kanton entsorgt werden müssen (Art. 31b Abs. 1 USG). Ausserdem sind Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, unabhängig davon, ob sie aus Haushalten oder aus Betrieben stammen, gemäss Art. 31b Abs. 1 USG von den Kantonen zu entsorgen. Obwohl es sich bei den zuletzt genannten Abfällen aufgrund ihrer Zusammensetzung ebenfalls um Siedlungsabfälle handeln kann, sind diese Abfälle grundsätzlich nicht gemäss Art. 32a USG zu finanzieren²¹.

Einen Spezialfall stellen einerseits diejenigen Abfälle dar, die in kleinen Mengen²² z. B. auf Strassen, Plätzen oder andernorts im öffentlichen Raum achtlos weggeworfen oder liegen gelassen werden (sog. Littering oder gelitterte Abfälle), andererseits auch solche Abfälle, die in öffentlichen Abfalleimern entsorgt werden. Diese Abfälle sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung als Siedlungsabfälle und nicht als Abfälle aus dem Strassenunterhalt zu klassieren und somit Gegenstand von Art. 32a USG.²³ Das nachfolgende Kapitel umfasst weitere Erläuterungen zu diesen im öffentlichen Raum anfallenden Siedlungsabfällen.

Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum

3.4 Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum (Littering und Abfalleimer)

Im öffentlichen Raum weggeworfene oder achtlos liegen gelassene Kleinmengen²⁴ von Abfällen, sog. gelitterte Abfälle, sowie Abfälle aus öffentlichen Abfalleimern sind gemäss dem Bundesgerichtsentscheid Stadt Bern²⁵ als Siedlungsabfälle zu betrachten. Die Entsorgung dieser Abfälle ist möglichst verursachergerecht, also nach den Vorgaben von Art. 32a USG, zu finanzieren. Dies stellt eine Neuerung zur früheren Gebührenrichtlinie²⁶ des BUWAL (heute BAFU) dar, welche gelitterte sowie in öffentlichen Abfalleimern entsorgte Abfälle dem Strassenunterhalt zuordnete und somit keine verursachergerechte Finanzierung vorsah.

21 BGE 137 I 257 E. 4.1

22 Als Richtwert können sich die Gemeinden an einer Menge kleiner als ein 35-Liter-Kehrriechtsack orientieren.

23 BGE 138 II 111 E. 4

24 Als Richtwert können sich die Gemeinden an einer Menge kleiner als ein 35-Liter-Kehrriechtsack orientieren.

25 BGE 138 II 111

26 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 2001: Richtlinie Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Bern.

Das vorliegende Dokument enthält in diversen Kapiteln Hinweise und Präzisierungen zum Umgang mit Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum. Für eine bessere Übersicht werden die wichtigsten Erkenntnisse und Konsequenzen aus dem BGE Stadt Bern hier zusammengefasst dargestellt:

- Die Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen und Abfällen aus öffentlichen Abfalleimern sind in der kommunalen Abfallrechnung zu verbuchen und möglichst verursachergerecht zu finanzieren (vgl. Kapitel 4.1.1).
- Das Bundesgericht zieht in Betracht, dass sich bei Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum der direkte Verursacher oftmals nicht ermitteln lässt und dadurch auch weiter in der Kausalkette zurückliegende Verursacher für eine Teilfinanzierung verantwortlich gemacht werden können (vgl. Kapitel 5.2.6).

Konsequenzen für die Finanzierung gemäss BGE Stadt Bern²⁷

- a) Die Kosten mit der Abfallgrundgebühr finanzieren:** Falls die Entsorgungskosten für die Abfälle im öffentlichen Raum einen untergeordneten und vernachlässigbaren Anteil der Abfallgrundgebühr ausmachen, dürfen sie über die Abfallgrundgebühr finanziert werden.²⁸ Die zu einem gewissen Grad pauschalisierte und schematisierte Abfallgrundgebühr lässt dies zu (vgl. Kapitel 5.2.6).
- b) Die Kosten den Verursachern überbinden:** Die Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen und Abfällen aus öffentlichen Abfalleimern können den weiter in der Kausalkette zurückliegenden Verursachern anteilmässig auferlegt werden, wenn sich nach sachlich haltbaren Kriterien plausibel darlegen lässt, dass diese in besonderer Weise zur Entstehung des Abfalls im öffentlichen Raum beitragen.²⁹ Da sich in der Praxis dafür aber noch keine rechtlich abgesicherten Lösungen etabliert haben, wie diese Kosten mittels Gebühren den Verursachern überbunden werden sollen, enthält diese Vollzugshilfe hierzu keine weiteren Ausführungen (vgl. Kapitel 5.2.6).
- c) Die Kosten mit Steuermitteln finanzieren:** Soweit es nicht angemessen oder nicht möglich ist, die Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen und solchen aus öffentlichen Abfalleimern mittels Gebühren anteilmässig auf diejenigen Verursacher zu überwälzen, die zum Anfallen dieser Abfälle beitragen, können die verbleibenden Kostenanteile für die Entsorgung dieser Abfälle durch das Gemeinwesen mit Steuermitteln finanziert werden. Dies aus dem Grund, dass das Gemeinwesen in seiner Eigenschaft als Grundstückseigentümer auch als Abfallverursacher zu betrachten ist, weil der Abfall auf seinen Grundstücken anfällt³⁰ (vgl. Kapitel 5.5).

²⁷ BGE 138 II 111

²⁸ BGE 138 II 111 E. 5.4.7

²⁹ BGE 138 II 111 E. 5.4.2

³⁰ BGE 138 II 111 E. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 und 6

4 Kostenstruktur und Gebührenbedarf

4.1 Kosten der Siedlungsabfallentsorgung

Das Umweltschutzgesetz verlangt für die Siedlungsabfallentsorgung verursachergerechte und kostendeckende Gebühren (Art. 32a USG). Um solche erheben zu können, müssen den Gemeinden die Kosten ihrer Siedlungsabfallentsorgung bekannt sein. Folglich gilt es, die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung klar von den Entsorgungskosten anderer Abfälle (z. B. Abfälle aus dem Strassenunterhalt) abzugrenzen. Nur die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung sind in der kommunalen Abfallrechnung zu erfassen.

Veränderungen am Abfallmarkt vermögen die Kostenstruktur einer Gemeinde zu beeinflussen. Dies kann der Fall sein, wenn Preisschwankungen bei eingekauften Dienstleistungen (z. B. Transportleistungen) oder bei verkauften Wertstoffen (Materialerlöse) eintreten (vgl. Kapitel 4.1.3).

4.1.1 Bestandteil der kommunalen Abfallrechnung

In die kommunale Abfallrechnung gehören sämtliche Kosten, die im Zusammenhang mit der Entsorgung von Siedlungsabfällen in einer Gemeinde entstehen:

- Kosten für reine Entsorgungsdienstleistungen
- Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt von Abfallanlagen
- Kosten für die Verwaltung der Abfallentsorgung und Information der Bevölkerung

Kosten für reine Entsorgungsdienstleistungen

Gemäss Umweltschutzgesetz umfasst die Entsorgung von Abfällen die Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG). Das Gemeinwesen organisiert für alle Stufen der Siedlungsabfallentsorgung die dafür erforderlichen Entsorgungsdienstleistungen. Alle daraus resultierenden Kosten sind in der Abfallrechnung zu erfassen, unabhängig davon, ob das Gemeinwesen diese Aufgaben selbst ausführt oder Private damit beauftragt. Beispiele dafür sind Kosten für Sammeltouren oder für den Häckseldienst bei Grünabfällen.

Die Kosten für die Leerung der öffentlichen Abfalleimer und die Entsorgung von gelitterten Abfällen sind ebenfalls in der Abfallrechnung zu erfassen. Sind diese Leistungen nicht eindeutig von anderen dem Gemeinwesen übertragenen Leistungen abgrenzbar, so sind die Kosten dafür anteilmässig abzuschätzen und in die Abfallrechnung einzubeziehen.

Erlöse aus dem Verkauf separat gesammelter Abfälle, wie z. B. Papier, Karton oder Metalle, sind auch in der kommunalen Abfallrechnung zu erfassen. Ebenfalls zu den Erlösen zu zählen sind Entschädigungen der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) für den Sammelaufwand der Gemeinden für Glasflaschen.

Materialerlöse und Entschädigungen

Erwachsen der Gemeinde Kosten aus der Entsorgung von Siedlungsabfällen, die sie ausserhalb ihrer Entsorgungspflicht zurücknimmt und der Verwertung zuführt (z. B. PET-Getränkeflaschen oder Batterien), so können diese Kosten ebenfalls in der Abfallrechnung erfasst werden (vgl. Kapitel 3.3 Abgrenzung zu den Siedlungsabfällen mit besonderen Vorschriften des Bundes). Allerdings existieren für gewisse dieser Abfälle separate Finanzierungslösungen (vorgezogene Recyclingbeiträge [VRB] und vorgezogene Entsorgungsgebühren [VEG]), wodurch den Gemeinden für ihren diesbezüglichen Aufwand eine Entschädigung zukommt. Die Entschädigungen sollten grundsätzlich die anfallenden Kosten decken. Für den Fall, dass diese nicht kostendeckend sind, sollten die Gemeinden die Differenz möglichst mit Abfallgebühren und nicht mit Steuermitteln finanzieren.

Kosten für Siedlungsabfälle mit besonderen Vorschriften

Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt von Abfallanlagen

Bei den Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung sind auch diejenigen für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen, inkl. Abschreibungen und Zinsen, zu erfassen (Art. 32a Abs. 1 Bst. b, c, d USG). Demnach wird für Abfallanlagen und die damit verbundene Infrastruktur (z. B. Sammelfahrzeuge) eine Vollkostenrechnung verlangt. Eine Vollkostenrechnung dient auch als Instrument zur Erfolgskontrolle des wirtschaftlichen Betriebes einer Anlage, wie sie in Art. 31b Abs. 2 USG gefordert wird. Abfallanlagen sind Anlagen, in denen Abfälle behandelt, verwertet, abgelagert oder zwischengelagert werden (Art. 3 Bst. g VVEA). Beispiele dafür sind Kehrichtverbrennungsanlagen (KVAs), Sammelstellen, Kompostier- und Vergärungsanlagen oder Deponien. Abschreibungen entsprechen dem Betrag, der die durch Nutzung der Anlage eingetretene Wertminderung erfasst. Er wird in der Erfolgsrechnung als Aufwand eingesetzt. Indem die Abschreibungskosten in die Entsorgungspreise eingerechnet werden, fliessen sie über Gebühreneinnahmen als liquide Mittel zum Anlageninhaber zurück. Für die Abschreibungsmethode sind die Vorgaben nach dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM) für die Kantone und Gemeinden sowie die kantonalen Vorschriften zur öffentlichen Haushaltsführung einzuhalten.

Vollkostenrechnung für Abfallanlagen

Voraussetzung einer fundierten Finanzierungs- und Abschreibungspolitik ist eine mittel- bis langfristige Finanzplanung für jede Entsorgungsanlage. Für Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Anlagen, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen sind die Inhaber

Bildung erforderlicher Reserven

der Abfallanlagen verpflichtet, die erforderlichen Reserven³¹ zu bilden (Art. 32a Abs. 3 und Abs. 1 Bst. e USG). Mit diesen Vorgaben soll sichergestellt werden, dass die Höhe der Abfallgebühren wegen grosser Investitionen nicht sprunghaft angepasst werden muss³² (vgl. dazu auch Kapitel 5.2.5). Wie hoch diese Reserven sein müssen, ergibt sich aus dem Investitionsbedarf.

Kosten für die Verwaltung der Abfallentsorgung und Information der Bevölkerung

Zu den Verwaltungskosten, die in direktem Zusammenhang mit der Siedlungsabfallentsorgung stehen, zählen z. B. Aufwände für das Personal, für die Miete von Räumlichkeiten oder für Betriebs- und Verbrauchsmaterial. Ausserdem sind auch allfällige Ausgaben für die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung in der Abfallrechnung aufzuführen (vgl. Kapitel 6.2), sofern eine entsprechende Rechtsgrundlage auf kantonaler oder kommunaler Ebene vorliegt.

4.1.2 Nicht Bestandteil der kommunalen Abfallrechnung

Kosten für die Entsorgung von anderen Abfällen als Siedlungsabfällen gehören nicht in die Abfallrechnung. Dazu gehören insbesondere folgende Kosten:

- Kosten für die Entsorgung «übriger Abfälle» (z. B. brennbare Bauabfälle)
- Kosten für Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt
- Kosten für Abfälle aus der öffentlichen Abwasserreinigung
- Kosten für Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist

Kosten für die Entsorgung «übriger Abfälle»

Kosten, welche beim Gemeinwesen anfallen, wenn dieses wie ein privater Anbieter auftritt und «übrige Abfälle» entsorgt, dürfen nicht über Abfallgebühren finanziert werden. Solche Kosten entstehen z. B. bei der Entsorgung von brennbaren Betriebsabfällen (sog. Marktkehricht). Diese Kosten sind vollumfänglich vom Inhaber zu tragen und durch die Gemeinde zusammen mit den entsprechenden Mengen und Erlösen separat zu erfassen.

Kosten für Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt

Bei Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt handelt es sich um strassentypische Abfälle, wie Strassenwischgut, Strassen- und Pneuabrieb, Streugut oder Laub sowie Schlämme aus Strassenschächten. Davon abzugrenzen sind Abfälle, die nach ihrer Zusammensetzung und Herkunft als Siedlungsabfälle zu betrachten sind. Diese werden nicht dadurch, dass sie auf die Strasse geworfen (z. B. durch Littering) oder in öffentlichen Abfall-

31 Art. 32a Abs. 3 USG schreibt die Bildung von Rückstellungen vor. Rückstellungen i. S. v. Art. 32a Abs. 3 USG sind Buchungsvorgänge, mit denen Reserven für geplante Investitionen gebildet werden. Der Begriff wird nicht im handels- oder steuerrechtlichen Sinn (Mittel aus dem laufenden Betrieb für gewisse Betriebsrisiken) verwendet; vgl. dazu Ursula Brunner, Kommentar zum USG, Art. 32a, N. 47ff und 92.

32 Vgl. dazu Ursula Brunner, Kommentar zum USG, Art. 32a, N. 48.

behältern entsorgt werden, zu strassentypischen Abfällen aus dem Strassenunterhalt³³. Der Arbeitsaufwand zur Entsorgung dieser beiden Abfallarten lässt sich nicht immer eindeutig dem Strassenunterhalt bzw. den Siedlungsabfällen zuordnen. Beispielsweise werden bei der Reinigung von Strassen gleichzeitig strassentypische und gelitterte Abfälle entsorgt. Es wird deshalb empfohlen, die mit diesem Arbeitsaufwand verbundenen Kosten durch einen prozentualen Anteil zum einen der Abfallrechnung und zum anderen der Rechnung des Strassenunterhalts zu belasten.

Kosten für Abfälle aus der öffentlichen Abwasserreinigung

Kosten im Zusammenhang mit der öffentlichen Abwasserreinigung fallen z. B. für die Entsorgung von Klärschlamm oder für die Reinigung der Kanalisation an.

Kosten für Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist

Kosten für die Entsorgung von Abfällen, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann, fallen z. B. dann an, wenn eine illegale Ablagerung von Abfällen an unbewachten Sammelstellen, am Strassenrand oder im Wald geräumt werden muss. Eine illegale Ablagerung liegt dann vor, wenn der Inhaber seinen Abfall vorschriftswidrig an solchen Orten hinterlässt. Meist handelt es sich dabei um grössere Abfallmengen³⁴, die in der Regel illegal entsorgt werden, um die Entsorgungsgebühren zu umgehen. Von der illegalen Ablagerung ist das Littering zu unterscheiden. Darunter versteht man das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen kleinerer Abfallmengen³⁵ ohne Verwendung der dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen.

Bei einer illegalen Ablagerung von Abfällen, deren Inhaber nicht ermittelt werden können, kann es sich sowohl um Siedlungsabfälle (z. B. Fernseher, Altreifen) als auch um andere Abfälle handeln (z. B. Bauschutt). Die Kosten für die Entsorgung der illegal abgelagerten Siedlungsabfälle müssen nicht zwingend in der Abfallrechnung erfasst werden und dürfen über Steuermittel finanziert werden.³⁶ Demgegenüber sind die Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen gemäss bundesrechtlicher Rechtsprechung³⁷ möglichst verursachergerecht zu finanzieren und daher in der Abfallrechnung zu erfassen (vgl. Kapitel 3.4 und 4.1.1).

33 BGE 138 II 111 E. 4

34 Als Richtwert können sich die Gemeinden an einer Menge grösser als ein 35-Liter-Kehrriechtsack orientieren.

35 Als Richtwert können sich die Gemeinden an einer Menge kleiner als ein 35-Liter-Kehrriechtsack orientieren.

36 BGE 137 I 257 E. 4.1

37 BGE 138 II 111 E. 5.4.2 und 5.4.4

Kosten für die Entsorgung von Abfällen, deren Inhaber zahlungsunfähig ist, entstehen z. B. dann, wenn auf einem Firmengelände Betriebsabfälle zurückgelassen worden sind, das Unternehmen aber nicht mehr existiert oder in Konkurs gefallen ist.

4.1.3 Veränderungen am Abfallmarkt

Schwankungen von Kosten und Erlösen

Die Kosten für die Logistik und Verwertung der Abfallentsorgung können im zeitlichen Verlauf variieren. Viele Faktoren sind konjunkturabhängig und daher schwierig zu prognostizieren (z. B. Treibstoffpreise, Personalkosten).

Schwankungen der Wertstoff Erlöse sind marktbedingt und können insbesondere bei Metallen beträchtlich sein. Im Falle von Papier und Karton bietet ein Rahmenvertrag³⁸ mit den Abnehmern (Papier- und Kartonfabriken) Mindestvergütungen und Abnahmegarantien. Dadurch werden Schwankungen in den Erlösen weitgehend vermieden.

Planung von Verbrennungskapazitäten

Die Kantone haben für ihr Gebiet eine Abfallplanung zu erstellen, die u. a. den Bedarf an Anlagen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen umfasst. Bei dieser Planung ist eine Absprache zwischen den Kantonen unabdingbar. Insbesondere bei den Kehrichtverbrennungsanlagen (KVAs) ist eine regionale und interkantonale Absprache und Koordination der Verbrennungskapazitäten Pflicht (Art. 31a USG, Art. 4 Abs. 2 VVEA).

Nebst den brennbaren Abfällen aus der kommunalen Sammlung (Kehricht inkl. Sperrgut) müssen die KVAs auch die Entsorgung von direkt angelieferten, brennbaren Betriebsabfällen (sog. Marktkehricht) gewährleisten. Diese Direktanlieferungen unterstehen jedoch keinem Einzugsgebiet, und die Auswahl der KVA unterliegt meist marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dies kann regional unterschiedliche Auslastungen bei den KVAs hervorrufen. Die Anlagenbetreiber dürfen jedoch keine günstigen Preise für Direktanlieferungen anbieten, die mittels Gebühreneinnahmen für die Entsorgung von Siedlungsabfällen (quer)subventioniert werden. Deshalb wird eine transparente und nachvollziehbare Finanzbuchhaltung nicht nur von den Gemeinden, sondern auch von den mit der Entsorgung beauftragten Zweckverbänden gefordert (vgl. Kapitel 4.3 und die Ausführungen zum Grundsatz der Transparenz in Kapitel 5.1).

Systembedingt muss jede KVA über gewisse Reservekapazitäten verfügen. Diese dienen insbesondere dazu, kurzfristige Schwankungen der Abfallanlieferungen auffangen zu können (z. B. saisonale Mengenschwankungen und allfällige ungeplante Ausfälle von Nachbarsanlagen). Wird von einer jährlich

*Reservekapazitäten
bei Verbrennungs-
anlagen*

38 Der Rahmenvertrag für Papier und Karton wurde im Jahr 2012 von der Wettbewerbskommission geprüft und als positiv eingestuft.

schweizweit verbrannten Abfallmenge von ca. 4 Mio. Tonnen ausgegangen und werden Mengenschwankungen von rund 2 %³⁹ sowie ein möglicher Ausfall einer Nachbarsanlage mit 200 000 Tonnen Verbrennungskapazität⁴⁰ berücksichtigt, sind Reservekapazitäten von ca. 5 bis 7 % sinnvoll.

Hingegen sind keine Kapazitäten für die Verbrennung von aus dem Ausland importierten Abfällen vorzuhalten. Davon ausgenommen sind Importe, deren Abnahme in langjährigen Staatsverträgen geregelt ist. Eine Nutzung solcher Kapazitäten für die Verbrennung von Schweizer Abfällen kann erst bei Nichterneuerung dieser Verträge erfolgen.

4.2 Kostenstruktur einer Gemeinde

In einer Gemeinde fallen pro Abfallfraktion spezifische Kosten für die Logistik (umfasst Sammlung und Transport) sowie für deren Behandlung bzw. Verwertung (z.B. Verbrennungskosten für die Entsorgung von Kehricht) an. Erlöse aus dem Verkauf von Wertstoffen sowie Entschädigungen aus vorgezogenen Finanzierungssystemen mindern diese Kosten.

Einen hohen Anteil an den Gesamtkosten der Siedlungsabfallentsorgung generieren die Abfälle, die jährlich in grossen Mengen anfallen und weder Entschädigungen noch Erlöse einbringen. Dies trifft insbesondere für Kehricht (inkl. Sperrgut) und Grünabfälle zu. Die Kosten für die Entsorgung des Kehrichts machen meist deutlich mehr als ein Drittel der Gesamtkosten der Siedlungsabfallentsorgung aus.⁴¹

Die Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur für die Sammlung von Wertstoffen ist ebenfalls ein wesentlicher Kostenfaktor. Inwieweit diese Infrastrukturkosten der Entsorgungsinfrastruktur im Allgemeinen (z. B. Reinigung Entsorgungshof) oder direkt einem Wertstoff zugewiesen werden können (z. B. Kartonpresse, Glascontainer) ist nicht immer eindeutig abgrenzbar. Wo möglich, sollte diese Zuordnung jedoch angestrebt werden, da sich die Kostentransparenz dadurch massgeblich verbessern lässt.

Weitere beträchtliche Kosten entstehen für die Verwaltung der Abfallentsorgung (z. B. Organisation, Personal) und die Information der Bevölkerung sowie für die Leerung öffentlicher Abfalleimer und Entsorgung von gelitterten Abfällen. Diese Kosten können in der Regel keiner spezifischen Abfallfraktion zugeordnet werden.

39 Gemäss Daten des Verbandes der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA) beliefen sich die Mengenschwankungen 2011 – 2015 im Durchschnitt auf 1,9 %.

40 200 000 Tonnen entsprechen ca. 5 % der in der Schweiz vorhandenen Verbrennungskapazitäten.

41 Kommunale Infrastruktur 2012: Kosten und Leistungen der kommunalen Abfallwirtschaft. Auswertung der Gemeindeumfrage 2009, Bern.

Wie komplex die Kostenstruktur der Siedlungsabfallentsorgung einer Gemeinde sein kann, zeigt die beispielhafte Darstellung in Tabelle 1 (ohne Werte). In Anhang 3 ist zudem eine vereinfachte Kostenstruktur einer Mustergemeinde wiedergegeben, die Beispielwerte für die kostenrelevanten Abfallfraktionen enthält. Diese Kostenstruktur basiert auf der vom BAFU erarbeiteten Methodik zur Erhebung von standardisierten Kennzahlen (vgl. Kapitel 4.4, 4.5 und Anhang 3).

Tabelle 1
Beispielhafte Darstellung der Kostenstruktur einer Gemeinde

Abfallfraktion/Wertstoff	Angebotene Leistungen	Kommunale Sammelmengen		Entsorgungskosten								
				Logistik (Sammlung & Transport)	Verwertung/Behandlung	Infrastruktur (direkt zuweisbare Kosten)	Entschädigungen VEG/VRB	Erlös Wertstoffverkauf	Gesamtkosten pro Abfallfraktion/Wertstoff			
	Beispielwerte	t/Jahr	kg/ Einw. und Jahr	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./ Jahr	Fr./ Einw.	
Kehricht/Kleinsperrgut	Sammeldienst 52-mal/Jahr									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Grüngut	Sammeldienst 26-mal/Jahr									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Papier	Sammeldienst 6-mal/Jahr									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Karton	Sammeldienst 6-mal/Jahr									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Glas	2 dezentrale Sammelstellen									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Aluminium/Stahlblech	2 dezentrale Sammelstellen									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Metalle	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Sonderabfälle	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Grobsperrgut	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Textilien und Schuhe	2 Sammelcontainer									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Elektrische und elektronische Geräte inkl. Leuchten	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
PET-Getränkeflaschen	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Batterien	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Mineralische Abfälle	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Altöl	Entsorgungshof									x Fr.	x Fr.	x Fr.
Infrastruktur (z. B. Unterhalt von Sammelstellen, Entsorgungshof, Fahrzeugpark usw.)										x Fr.	x Fr.	
Verwaltung der Abfallentsorgung und Information der Bevölkerung										x Fr.	x Fr.	
Leerung öffentlicher Abfalleimer, Entsorgung gelitterter Abfälle										x Fr.	x Fr.	
Gesamtkosten/Jahr										x Fr.	x Fr.	

4.3 Korrekte Kostenerfassung

Die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen müssen vollständig und transparent erfasst werden. Die Gemeinden haben ihre Finanzbuchhaltung nach dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM 2) zu führen.⁴² In diesem landesweit vorgeschriebenen Modell stellt die Siedlungsabfallentsorgung einen «Gemeindebetrieb mit Spezialfinanzierung» dar (Konto 7301). Gemeindebetriebe unterstehen dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit. Dies bedeutet, dass Leistungen des Betriebes grundsätzlich nur gegen kostendeckendes Entgelt erfolgen können. Dieses Entgelt ist grundsätzlich so zu bemessen, dass die gesamten Betriebskosten einschliesslich der Kapitalkosten (Zinsen und Abschreibungen) gedeckt sind.

*Harmonisiertes
Rechnungslegungs-
modell 2
(HRM 2)*

Tabelle 2 zeigt einen exemplarischen Kontenplan einer Gemeindebuchhaltung nach HRM 2 mit den wesentlichen Aufwands- und Ertragskonten.

⁴² Das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM 2) wurde im Jahr 2008 an der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verabschiedet und soll bis zum Jahr 2018 schweizweit das HRM 1 ablösen.

Tabelle 2

Exemplarischer Kontenplan nach HRM 2

7301 Abfallwirtschaft (Gemeindebetrieb)

Aufwand	Ertrag
3010.00 Löhne	4000.00 Steuern
3030.00 Temporäre Arbeitskräfte	4240.10 Grundgebühren
305x.00 Arbeitgeberbeiträge	4240.20 Kehrichtgebühren (Sack-, Containergebühren)
3099.00 Übriger Personalaufwand	4240.30 Sperrgutgebühren
3101.00 Betriebs-/Verbrauchsmaterial	4240.40 Grüngutgebühren
3102.00 Drucksachen, Publikationen	4240.90 Rückerst./Materialerlöse/VEG Glas
3111.00 Anschaffung Maschinen, Geräte	4260.00 Rückerst. Dritter allgemein
3130.01 Allgemeine Verwaltungskosten	4260.20 Rückerst./Materialerlöse Grüngut (biogene Abfälle)
3130.10 Entsorgungskosten Kehricht/Kleinsperrgut	4260.30 Rückerst./Materialerlöse Papier
3130.20 Entsorgungskosten Grüngut (biogene Abfälle)	4260.40 Rückerst./Materialerlöse Karton
3130.30 Entsorgungskosten Papier	4260.60 Rückerst./Materialerlöse/VRB Alu/Stahlblech
3130.40 Entsorgungskosten Karton	4260.70 Rückerst./Materialerlöse Metalle
3130.50 Entsorgungskosten Glas	4260.80 Rückerst./Materialerlöse/VRB Elektrische und elektronische Geräte
3130.60 Entsorgungskosten Aluminium/Stahlblech	4260.90 Rückerst./Materialerlöse übrige Siedlungsabfälle
3130.70 Entsorgungskosten Metalle	4940.00 Interne Verrechnung von kalk. Zinsen und Finanzertrag
3130.80 Entsorgungskosten Elektrische und elektronische Geräte	
3130.90 Entsorgungskosten übrige Siedlungsabfälle	
3144.00 Unterhalt Hochbauten, Gebäude	
3151.00 Unterhalt Maschinen, Geräte	
3160.00 Miete, Pacht	
3170.00 Reisekosten und Spesen	
3300.xx Planmässige Abschreibungen	
3612.00 Beiträge an Zweckverbände (Abfallanlagen)	
3631.00 Abgaben an Kanton (z. B. Sonderabfälle)	
3910.00 Interne Verrechnung von Dienstleistungen	
3930.00 Interne Verrechnung von Betriebs- und Verwaltungskosten	
3940.00 Interne Verrechnung von kalk. Zinsen und Finanzaufwand	

Die kostenrelevanten Abfallfraktionen sind in diesem exemplarischen Kontenplan jeweils mit einem eigenen Aufwands- und Ertragskonto aufgeführt. Diese Abfallfraktionen – also Kehricht, Grüngut, Papier, Karton, Glas, Aluminium/Stahl, Metalle sowie elektrische und elektronische Geräte – werden grundsätzlich von allen Gemeinden separat gesammelt und der Verwertung bzw. Behandlung zugeführt. Die Aufwände und Erträge aller anderen vom Gemeinwesen zu entsorgenden Siedlungsabfälle, wie z. B. Textilien, Grubengut oder Sonderabfälle, sind unter dem Sammelbegriff «übrige Siedlungsabfälle» zusammengefasst.

Gemeinden, die nebst der Entsorgung von Siedlungsabfällen auch «übrige Abfälle» entsorgen (z. B. brennbare Betriebsabfälle), sollen zusätzlich je ein separates Aufwands- und Ertragskonto führen, um die daraus resultierenden Kosten und Einnahmen von denjenigen der Siedlungsabfallentsorgung abgrenzen zu können (vgl. Ausführungen zu Kosten für die Entsorgung übriger Abfälle in Kapitel 4.1.2). Für die Ermittlung des Gebührenbedarfs dürfen diese zusätzlichen Konten nicht berücksichtigt werden.

4.4 Ermittlung des Gebührenbedarfs

Sind der Gemeinde die Gesamtkosten der Siedlungsabfallentsorgung bekannt, so kann sie den Gebührenbedarf unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips ermitteln.

Der Gebührenbedarf entspricht den Nettokosten der Siedlungsabfallentsorgung. Damit sind diejenigen Kosten gemeint, die nach Abzug aller Einnahmen (z. B. Wertstofflöse, Entschädigungen aus VEG oder VRB) mit kostendeckenden und verursachergerechten Gebühren zu finanzieren sind. Auf die Frage, wie diese Gebühren ausgestaltet werden können, wird in Kapitel 5 eingegangen.

Nettokosten

Betriebsabrechnungsbogen (BAB)

Als besonders empfehlenswert für die Berechnung des Gebührenbedarfs und für die Kostenkontrolle erweist sich das Führen eines sogenannten Betriebsabrechnungsbogens (BAB). Diese einfache Form der Kostenrechnung übernimmt Angaben aus der Finanzbuchhaltung und der Mengenstatistik einer Gemeinde und gibt Auskunft darüber, was für Kosten anfallen, wofür diese Kosten anfallen und welche Leistungen dafür erbracht werden. Mit diesem Instrument lässt sich die Dienstleistung der Siedlungsabfallentsorgung betriebswirtschaftlich analysieren. Ausserdem ermöglicht das Führen eines BAB auch die Berechnung von finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen der kommunalen Abfallwirtschaft (vgl. Kapitel 4.5, Anhang 3). Ein Muster-BAB wird den Gemeinden als Hilfsmittel zur Verfügung gestellt (vgl. Info im Kasten).

Muster-Betriebsabrechnungsbogen (BAB) inkl. Kennzahlen-Set

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) stellt den Gemeinden einen Muster-BAB zur Verfügung, welcher sich mit geringem Aufwand an die individuellen Bedürfnisse einer Gemeinde anpassen lässt. Es handelt sich dabei um ein Hilfsmittel, das freiwillig genutzt werden kann.

Der Muster-BAB wurde dafür entwickelt, die Kosten und Leistungen im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft möglichst kongruent und harmonisiert erfassen, auswerten und vergleichen zu können. In Zusammenarbeit mit dem Städteverband / Kommunale Infrastruktur (SSV/OKI), den kantonalen und kommunalen Fachstellen sowie diversen Experten und Expertinnen und in Abstimmung mit der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) wurde ein Kennzahlen-Set definiert, welches sich mit dem Muster-BAB zuverlässig erheben lässt. Das Kennzahlen-Set besteht aus finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen.

Der Muster-BAB inkl. Kennzahlen-Set kann auf der Internetseite des BAFU heruntergeladen werden: www.bafu.admin.ch/finanzierung-siedlungsabfaelle

4.5 Kennzahlen der Siedlungsabfallentsorgung

Das Erfassen und Auswerten von Kennzahlen ermöglicht den Kantonen und Gemeinden die Analyse der Kosten und Leistungen ihrer Siedlungsabfallentsorgung. Kennzahlen können z. B. zur Optimierung der Kosteneffizienz, zur Beurteilung des bestehenden Entsorgungsangebotes oder zur Kontrolle der Zielsetzung beigezogen werden.

Insbesondere das Vergleichen von Kosten und Leistungen der Siedlungsabfallentsorgung innerhalb ähnlicher Gemeinden kann zur Evaluation und Optimierung sinnvoll sein. Vergleiche setzen jedoch standardisierte kosten- und leistungsbezogene Kennzahlen voraus.

Der vom BAFU zur Verfügung gestellte Muster-BAB wurde speziell für die Ermittlung von standardisierten Kennzahlen entwickelt (vgl. Info im Kasten). Definiert wurden möglichst einfache Kennzahlen, die Auskunft zu Kosten (z. B. für die Logistik und Verwertung von Papier) und Leistungen (z. B. Anzahl Sammeltouren oder Öffnungszeiten der Sammelstelle/n) einer Gemeinde geben sollen. Das zur Verfügung gestellte Kennzahlen-Set beruht somit auf finanziellen- und leistungsbezogenen Kennzahlen. Weiterführende Informationen zum Kennzahlen-Set und zum dafür entwickelten Muster-Betriebsabrechnungsbogen befinden sich in Anhang 3 dieser Vollzugshilfe.

*Standardisierte
Kennzahlen*

5 Verursachergerechte Finanzierung

5.1 Grundsätze für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Die Entsorgung der Siedlungsabfälle ist gemäss Art. 32a USG über verursachergerechte und kostendeckende Gebühren zu finanzieren. Von diesem Grundsatz darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden (vgl. Kapitel 2 und 5.5).

Bei der Gebührengestaltung gilt es, folgende Grundsätze zu beachten:

- **Verursacherprinzip:** Das Verursacherprinzip verlangt, dass die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung den Verursachern überbunden werden. Grundsätzlich gilt derjenige, der die Abfälle erzeugt bzw. sich derer entledigt, als Verursacher. Die Gebühreneinnahmen dürfen die Gesamtkosten der Siedlungsabfallentsorgung mittelfristig nicht unterschreiten (vgl. Kapitel 5.2.4).
- **Kostendeckungsprinzip:** Nach diesem abgaberechtlichen Prinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten der Siedlungsabfallentsorgung mittelfristig nicht übersteigen (vgl. Kapitel 5.2.4). Das Kostendeckungsprinzip hat den Zweck, die Höhe der Gebühren insgesamt zu beschränken.
- **Äquivalenzprinzip:** Das Äquivalenzprinzip bedeutet, dass die Höhe der Abfallgebühren in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung für den Abgabepflichtigen stehen und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss.
- **Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot:** Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 der Bundesverfassung (BV) bzw. das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV verlangen, dass die Gebühren für die Siedlungsabfallentsorgung nach sachlich haltbaren Gesichtspunkten ausgestaltet sein müssen und dabei keine Unterscheidungen getroffen werden, für die kein vernünftiger Grund ersichtlich ist.
- **Lenkungseffekt:** Die Abfallgebühren müssen so ausgestaltet sein, dass sie für den Abfallverursacher einen Anreiz darstellen, die Abfälle zu vermeiden, stofflich zu verwerten oder anderweitig umweltverträglich zu entsorgen (Art. 30 USG).⁴³
- **Transparenzprinzip:** Die Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Gebührenhöhe müssen öffentlich zugänglich gemacht werden (Art. 32a Abs. 4 USG).

5.2 Verursachergerechte Gebührengestaltung

5.2.1 Aufbau eines verursachergerechten Gebührenmodells

Art. 32a USG lässt bei der Umsetzung des *Verursacherprinzips* einen beträchtlichen Spielraum. Das Gesetz ermöglicht damit den Kantonen und Gemeinden, ihr Gebührenmodell den regionalen oder lokalen Besonderheiten anzupassen. Der gesetzliche Rahmen verlangt allerdings ausdrücklich Gebühren, welche Art und Menge des übergebenen Abfalls berücksichtigen. Mengengebühren (z. B. Kehrichtgebühren) erfüllen diese Anforderungen und werden zweckmässig mit Grundgebühren kombiniert. Diese Kombination hat sich in der Praxis bewährt und entspricht dem *Verursacherprinzip*. Die Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Definition und die Anwendung der Grundgebühr und der Mengengebühr.

Abbildung 3

Beschreibung Grundgebühr und Mengengebühr

Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung	
Grundgebühr	Mengengebühr
<p>Die Grundgebühr wird erhoben:</p> <ul style="list-style-type: none"> unabhängig von Art und Menge des erzeugten Abfalls; unabhängig von der Häufigkeit der Inanspruchnahme der Entsorgungsdienstleistungen (z. B. Sammelstelle). <p>Sie wird fällig, selbst wenn der Abfallinhaber die Entsorgungsdienstleistungen nicht in Anspruch nimmt.</p>	<p>Die Mengengebühr wird erhoben:</p> <ul style="list-style-type: none"> abhängig von Art (z. B. Kehricht, Grünabfälle) und Menge (Volumen oder Gewicht) des erzeugten Abfalls <p>Sie wird immer dann fällig, wenn der Abfallinhaber die Entsorgungsdienstleistungen in Anspruch nimmt.</p>

5.2.2 Gebührenpflicht

Die Mengengebühr bezahlen sowohl Haushalte als auch Unternehmen⁴⁴ mit weniger als 250 Vollzeitstellen, die Siedlungsabfälle dem Gemeinwesen zur Entsorgung übergeben.

Mengengebühr

Die Grundgebühr wird grundsätzlich bei allen im Gebiet einer Gemeinde bzw. eines Verbandes ansässigen Haushalten und Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen erhoben. Die Grundgebühr lässt sich entweder bei den Haushalten bzw. Unternehmen direkt einfordern oder den Liegenschaftseigentümern, die diese in der Regel ihren Mietern überwälzen, in Rechnung stellen.⁴⁵ Verfügt ein Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen über mehrere Betriebsstandorte, sogenannte Unternehmenseinheiten, so schuldet grundsätzlich jede einzelne davon ihrer Standortgemeinde eine Grundgebühr.

Grundgebühr

⁴⁴ Bezüglich der öffentlichen Verwaltungen siehe Erläuterungen in Kapitel 3.1.2.

⁴⁵ BGE 138 II 111 E. 5.3.4

Die Grundgebühr wird auch dann fällig, wenn der Abfallinhaber die Entsorgungsdienstleistungen (zeitweise) nicht oder nur in reduzierter Form in Anspruch nimmt. Dies weil die notwendige Sammel- und Verwertungsinfrastruktur trotzdem aufrechterhalten und die Entsorgungsdienstleistungen des Gemeinwesens für sämtliche Siedlungsabfallinhaber seines Gebietes jederzeit gewährleistet werden müssen (Vorhalteleistung). Diese Vorhalteleistung wird auch für leer stehende Wohnungen oder Häuser (z. B. Ferienhaus) erbracht.

Im Fall, dass die Adresse eines Kleinunternehmens identisch ist mit der eines Haushalts, sollten betreffend Grundgebührenpflicht klare Regelungen im Abfallreglement aufgeführt sein.⁴⁶ Zur Abgrenzung zwischen Haushalten und Unternehmen kann die allfällige Zuordnung einer Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) dienen (vgl. Kapitel 3.1.2).

5.2.3 Bemessungskriterien für Gebühren

Die Bemessung der Gebühren nach Art und Menge des übergebenen Abfalls ist gesetzlich vorgeschrieben (Art. 32a Abs. 1 Bst. a USG). Ausserdem müssen die Grundlagen zur Berechnung der Abfallgebühren transparent und für die Abfallverursacher nachvollziehbar sein. Art. 32a Abs. 4 USG verpflichtet deshalb das zuständige Gemeinwesen, die Berechnungsgrundlagen öffentlich zugänglich zu machen.

Bei der Wahl der Bemessungskriterien sind die damit verbundenen Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebskosten zu berücksichtigen. Insbesondere bei der Grundgebühr sollten möglichst wenige Kategorien geschaffen werden, um den Mutations- und Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

*Verwaltungsaufwand
berücksichtigen*

Bemessung der Mengengebühr

Die Mengengebühr berücksichtigt die effektiv übergebene Abfallmenge. Sie lässt sich nach *Volumen* (z. B. Sack, Container) oder nach *Gewicht* des übergebenen Abfalls bemessen. Die Bemessung der Abfallmenge nach Volumen ist heute aus Praktikabilitätsgründen insbesondere für den Kehrriech weit verbreitet (sog. Sackgebühr). Bei Abfällen aus *Unternehmen* findet in der Praxis die Bemessung nach Volumen sowie nach Gewicht Anwendung. Mit der Entwicklung der technischen Möglichkeiten können künftig vermehrt Systeme zur Bemessung des Gewichts auch bei Haushaltsabfällen zum Einsatz kommen (z. B. Gewichtserfassung mit Identifikation). In Abhängigkeit von der Art des übergebenen Abfalls (z. B. Kehrriech, Sperrgut oder Grünabfälle) kann der Mengengebühr eine konkrete Bezeichnung, wie z. B. Kehrriechgebühr, Sperrgutgebühr oder Grüngutgebühr⁴⁷, zugewiesen werden.

46 Vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2C_677/2010 vom 2. März 2011.

47 Die vorliegende Vollzugshilfe verwendet den Begriff «Grünut» als Synonym für Grünabfälle. Die auf Grünabfälle erhobene Mengengebühr wird durchgehend als «Grünutgebühr» bezeichnet.

Bemessung der Grundgebühr

Bei der Grundgebühr entfällt die direkte Proportionalität zur übergebenen Abfallmenge. Die Bemessung der Grundgebühr nach bestimmten Kriterien kann jedoch einen gewissen indirekten Bezug zur verursachten Abfallmenge herstellen.⁴⁸ Die Auswahl an Bemessungskriterien für *Haushalte* und *Unternehmen* ist gross. Für *Haushalte* lässt sich die Grundgebühr z. B. pro Einwohner, gemäss der Wohnfläche oder der Anzahl Zimmer, nach Gebäudevolumen oder Art der Liegenschaft (Einfamilienhaus, Wohnung) sowie einheitlich pro Haushalt bemessen. Bei *Unternehmen* kann die Erhebung der Grundgebühr z. B. in Abhängigkeit von der Anzahl der Angestellten, vom Gebäudevolumen, von der Betriebs- bzw. Gewerbefläche oder von der Branche erfolgen oder einheitlich pro Unternehmen bzw. Unternehmenseinheit. Es sei hier anzumerken, dass eine einheitliche Grundgebühr pro Haushalt nur in Kombination mit einer Mengengebühr für Grünabfälle als ausreichend verursachergerecht erachtet wird (vgl. Kapitel 5.3).

5.2.4 Festlegung der Gebührenhöhe

Gemäss Art. 32a USG müssen die Gebühren kostendeckend sein. Kostendeckend sind die Abfallgebühren dann, wenn ihr Ertrag die gesamten Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle deckt. Mit anderen Worten: Bei der Festlegung der Gebührenhöhe muss das Kostendeckungsprinzip berücksichtigt werden. Dieses verlangt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten mittelfristig nicht oder nur geringfügig überschreitet (vgl. dazu auch Kapitel 5.2.5).

Festlegung der Mengengebühr

Die Mengengebühr wird in der Regel zur Deckung der variablen Entsorgungskosten einer bestimmten Abfallart (z. B. Kehrrecht, Sperrgut oder Grünabfälle) erhoben. So sollte z. B. die Kehrrechtgebühr die gesamten Kosten für Sammlung, Transport und Behandlung des Kehrrechts decken. Wesentlich bei der Gestaltung einer Mengengebühr ist, dass negative Nebeneffekte wie Abfalltourismus, illegale Entsorgung oder Verunreinigungen von separat gesammelten Abfällen durch Fremdstoffe minimiert werden. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Höhe der Mengengebühr zu begrenzen. Dies ist aber in der Regel nur möglich, wenn die Mengengebühr mit einer Grundgebühr kombiniert wird.

Festlegung der Grundgebühr

Die Einnahmen aus der Grundgebühr sollten im Wesentlichen die fixen Kosten (z. B. für die Bereitstellung, den Unterhalt und die Sanierung von Sammelstellen) decken sowie die Kosten für die Entsorgung von separat gesammelten Abfällen, für die keine Mengengebühren erhoben werden (z. B. Papier). Verwaltungskosten und Kosten, die im Zusammenhang mit der Information der Bevölkerung stehen, können ebenfalls mit diesen Einnahmen gedeckt wer-

48 Bezüglich der Grundgebühren gilt das Äquivalenzprinzip nur eingeschränkt; vgl. Urteil OG SH in URP 2002, S. 792.

den. Nebst der Sicherstellung der Kostendeckung und der Förderung von Separatsammlungen kommt der Grundgebühr noch die Funktion zu, negative Effekte der mengenabhängigen Gebühr zu mildern (Begrenzung der Mengengebühr auf ein akzeptables Mass).

5.2.5 Anpassung der Gebührenhöhe

Die Einnahmen aus den Gebühren müssen grundsätzlich die Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung decken. Die Logistik- und Verwertungskosten sowie die Erlöse aus dem Verkauf von Wertstoffen können über die Zeit jedoch variieren (vgl. Kapitel 4.1.3). Aus diesem Grund ist es nicht erforderlich, dass die Gebühreneinnahmen jedes Jahr exakt die Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung decken (jährlich ausgeglichene Abfallrechnung). Ein *Kostendeckungsgrad* von 100% sollte jedoch mittelfristig, das heisst über einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren, erreicht werden.

*Mittelfristiger
Kostendeckungsgrad*

Die Vorfinanzierung von zukünftigen Investitionen in den Unterhalt, die Sanierung, den Ersatz einer Abfallanlage sowie in betriebliche Optimierungen oder zur Anpassung an gesetzliche Anforderungen erfolgt zwecks *Reservenbildung* meist über eine vorgängige Erhöhung der Abfallgebühren. In Abhängigkeit von der Art der geplanten Investition sind Erhöhungen in der Grund- oder der Mengengebühr vorzunehmen. So kann z.B. die geplante Sanierung einer Sammelstelle mit einer Erhöhung der Grundgebühr einhergehen.

*Reservenbildung
für zukünftige
Investitionen*

Werden aufgrund von Gebühreneinnahmen überschüssige Reserven gebildet, können diese durch eine Senkung der Abfallgebühren abgebaut werden. Diese Einnahmen sind zweckgebunden und dürfen ausschliesslich zur Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen eingesetzt werden.

*Überschüssige
Reserven*

Die Anpassung von Abfallgebühren wird regelmässig vom Preisüberwacher überprüft.⁴⁹

Preisüberwachung

5.2.6 Präzisierungen aus der ergangenen Rechtsprechung

Aus den ergangenen Bundesgerichtsentscheiden mit Bezug zur Entsorgung von Siedlungsabfällen ergeben sich ausserdem nachfolgende Anforderungen an die Gebührengestaltung. Eine kurze Zusammenfassung der jeweiligen Bundesgerichtsentscheide ist in Anhang 4 aufgeführt.

- Die Gebühren müssen **Art und Menge** der übergebenen Abfälle berücksichtigen.⁵⁰ Sie müssen aber nicht ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Abfallmenge sein.⁵¹
- Es ist zulässig, einen Teil der mit der Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur für die Abfallentsorgung verbundenen Kosten den Benutzern durch eine **mengenunabhängige Grundgebühr** (sog. Bereitstellungs-

49 Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20)

50 Art. 32a Abs. 1 Bst. a USG; BGE 137 I 257

51 Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004; BGE 138 II 111

gebühr) zu überbinden und diese mit einer **mengenabhängigen Gebühr** zu verbinden.⁵²

- Zwischen der Gebühr und dem **Ausmass der Beanspruchung** der Entsorgungseinrichtungen muss ein gewisser Zusammenhang bestehen. Schematisierungen (z. B. pro Wohnfläche, Anzahl Zimmer oder nach Gebäudevolumen) sind aber zulässig.⁵³
- Die Gebühren müssen eine **Lenkungsfunktion** haben und damit dazu beitragen, dass die Abfallmenge möglichst reduziert wird und die rezyklierbaren Abfälle den Separatsammlungen zugeführt werden.⁵⁴
- Die Gebühren dürfen – auch wenn das Kostendeckungsprinzip erfüllt ist – nicht so ausgestaltet sein (z. B. derart hoch), dass sie eine **umweltverträgliche Entsorgung gefährden**, indem sie einen übermässigen Anreiz zur Falschentsorgung schaffen.⁵⁵
- Da die mengenunabhängigen Kosten (Fixkosten) im Allgemeinen, wie das Bundesgericht⁵⁶ regelmässig feststellt, erfahrungsgemäss etwa ein Drittel der gesamten Entsorgungskosten ausmachen, sollte entsprechend das **Verhältnis zwischen der Grundgebühr und der Mengengebühr** ungefähr ein Drittel zu zwei Drittel betragen.⁵⁷ Von diesem Grundsatz kann in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.⁵⁸
- Die Grundgebühr kann vom **Liegenschaftseigentümer** erhoben werden, selbst wenn dieser nicht direkt Abfallverursacher ist, da er sie auf die Mieter überwälzen kann, welche unmittelbar den Abfall zur Entsorgung übergeben.⁵⁹
- Die **Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen und solchen aus öffentlichen Abfalleimern** dürfen über die Grundgebühr finanziert werden, wenn sie nur einen untergeordneten und vernachlässigbaren Anteil der Abfallgrundgebühr ausmachen.⁶⁰
- Wenn der **Verursacher von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum** (gelitterte Abfälle und öffentliche Abfalleimer) nicht identifiziert werden kann, ist es zulässig, in der Kausalkette weiter zurückliegende Betriebe bzw. Personen als Verursacher zu betrachten und als kostenpflichtig zu erklären (z. B. Take-away-Betriebe und dergleichen sowie andere Anlagen oder Organisatoren von Veranstaltungen, die dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden), sofern dies nach sachlich haltbaren Kriterien möglich ist.⁶¹

52 BGE 129 I 290; Urteil des Bundesgerichts 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006

53 Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2016 vom 24. Mai 2016 E. 7

54 BGE 137 I 257, Urteil des Bundesgerichts 2P.63/2006 vom 24. Juli 2006

55 BGE 137 I 257

56 Mit Verweis auf Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999, S. 56.

57 BGE 137 I 257, 269; Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006 E. 4.4. und 5.5.1

58 Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 4.4. und 5.5.1

59 BGE 138 II 111 E. 5.3.4

60 BGE 138 II 111 E. 5.4.7

61 BGE 138 II 111; vgl. dazu auch Kapitel 5.5.

Anmerkung: Entsprechend dem Bundesgerichtsentscheid Stadt Bern (BGE 138 II 111) sind die Kosten zur Entsorgung von gelitterten Abfällen in der Abfallrechnung zu erfassen und mittels Abfallgebühren den Verursachern anteilmässig zu überbinden. Da es in der heutigen Praxis noch keine rechtlich gesicherten Lösungen gibt, wie Litteringkosten mittels Gebühren dem Verursacher überbunden werden sollen, enthält diese Vollzugshilfe hierzu keine Empfehlungen.⁶²

5.3 Empfohlenes Gebührenmodell

Für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung wird das in Tabelle 3 dargestellte Gebührenmodell empfohlen. Es sieht sowohl für Haushalte als auch für Unternehmen⁶³ mit weniger als 250 Vollzeitstellen eine Kombination von Grund- und Mengengebühren vor. Einzelne Mustertextbausteine für ein kommunales Gebührenreglement sind in Anhang 1 aufgeführt.

Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, wird eine einheitliche Grundgebühr pro Haushalt oder eine Bemessung nach Haushaltsgrösse empfohlen (z. B. Anzahl Zimmer, Wohnfläche oder Gebäudevolumen). Ausserdem wird eine Grundgebühr pro Unternehmen bzw. Unternehmenseinheit oder Unternehmensgrösse als sinnvoll erachtet (z. B. Anzahl Angestellte oder

Grundgebühr

Tabelle 3
Empfohlenes Gebührenmodell

Empfohlenes Gebührenmodell: Grundgebühr, kombiniert mit Mengengebühren		
	Grundgebühr	Mengengebühren
Gebührenpflichtig	<ul style="list-style-type: none"> • Haushalte • Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Haushalte • Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen
Bemessungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Pro Haushalt oder nach Haushaltsgrösse • Pro Unternehmen bzw. Unternehmenseinheit oder nach Unternehmensgrösse 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Volumen oder nach Gewicht des übergebenen Abfalls
Welche Kosten werden gedeckt?	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für die Aufrechterhaltung der Entsorgungsinfrastruktur • Kosten für die Entsorgung separat gesammelter Abfälle, für die keine Mengengebühren erhoben werden • Kosten für die Information der Bevölkerung* 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für die Entsorgung von Kehricht • Kosten für die Entsorgung von Sperrgut • Kosten für die Entsorgung von Grünabfällen
Anteil Deckung an Gesamtkosten	30 – 50 %	50 – 70 %

* sofern eine entsprechende Rechtsgrundlage in der kommunalen oder kantonalen Gesetzgebung existiert

62 Vgl. Kapitel 3.4 zu Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum (Littering und Abfalleimer) und Kapitel 5.5 zu erlaubten Abweichungen einer verursachergerechten Finanzierung.

63 Bezüglich der öffentlichen Verwaltungen siehe Erläuterungen in Kapitel 3.1.2.

Gebäudevolumen). Diese Empfehlungen zur Ausgestaltung der Grundgebühr basieren darauf, dass ausserdem Mengengebühren für Kehricht, Sperrgut und Grünabfälle erhoben werden.

Die Kosten für die Sammlung, die Logistik und die Behandlung des Kehrichts sind bedeutend. Mit der Erhebung einer nach Volumen (z. B. Sack, Container) oder nach Gewicht bemessenen Kehrichtgebühr werden diese Kosten direkt den Verursachern überbunden. Bei der Sackgebühr wird für die einzelnen Sackkategorien (17, 35, 60 oder 110 Liter) eine lineare Berechnung der Gebührenhöhe empfohlen. Dies aus dem Grund, weil das Gewicht des übergebenen Abfalls innerhalb derselben Sackkategorie variieren kann. Für Gemeinden, die bei Abfallsäcken mit geringem Volumen eine deutlich höhere Dichte als bei grossvolumigen Abfallsäcken feststellen können, kann eine degressive Berechnung – also je grösser das Volumen, desto tiefer die pro Liter erhobene Sackgebühr – sinnvoll sein.

*Mengengebühr
für Kehricht*

Zur Deckung der Entsorgungskosten von Sperrgut und Grünabfällen wird eine Erhebung von Sperrgut- und Grüngutgebühren empfohlen. Denn sowohl die Kosten für die Entsorgung dieser Abfallarten als auch die zu entsorgenden Mengen, insbesondere von Grünabfällen, sind mit denen des Kehrichts vergleichbar. Um der Lenkungswirkung – nämlich stofflich verwertbare Abfälle getrennt zu sammeln – nicht entgegenzuwirken, sollten Gebühren für andere Abfallfraktionen (z. B. für Grünabfälle, Kunststoffe) tiefer angesetzt werden als die Kehrichtgebühr.

*Mengengebühr
für Sperrgut und
Grünabfälle*

Im Weiteren wird mit der Erhebung einer Mengengebühr für Grünabfälle dem *Verursacherprinzip* Rechnung getragen. Dies aus dem Grund, dass die produzierte Menge an Grünabfällen in Abhängigkeit von der Wohnsituation stark variieren kann: Beispielsweise fallen in Einfamilienhäusern grundsätzlich mehr Grünabfälle an als in Wohnungen. Werden diese Kosten ausschliesslich über Grundgebühren gedeckt, so hat die produzierte Menge an Grünabfällen keinen Einfluss auf die Gebührenhöhe. In diesem Fall sollte zumindest bei Haushalten eine Abstufung der Grundgebühr nach Art der Liegenschaft (z. B. Einfamilienhaus/Wohnung, Garten ja/nein) erfolgen.

Grundsätzlich sollte die Grundgebühr die fixen Kosten decken und die Mengengebühren die variablen Kosten⁶⁴ (vgl. Kapitel 5.2.4). Eine präzise Zuordnung bestimmter Kosten zur Grundgebühr- bzw. zu den Mengengebühren sowie eine strikte Trennung zwischen fixen und variablen Entsorgungskosten ist erfahrungsgemäss jedoch schwierig und wird je nach Gemeinde unterschiedlich ausgelegt und gehandhabt. Die Mengengebühren sollten aber mindestens die nachweislich variablen Kosten decken. Aus Sicht der Praxis hat sich aus diesem Grund eine Deckung der Gesamtkosten durch Mengen-

*Verhältnis Grund-
und Mengengebühren
zur Deckung der
Gesamtkosten*

⁶⁴ Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999, S. 56; Ursula Brunner, Kommentar zum USG, Art. 32a, N. 83.

gebühren von 50 bis 70 % als umsetzbar erwiesen. Mit Mengengebühren für Kehricht, Sperrgut und Grünabfälle wird dieser empfohlene Deckungsgrad erfahrungsgemäss erreicht. Die restlichen Kosten sind mit der Grundgebühr zu decken.

Vorteile des empfohlenen Gebührenmodells

- Dieses Gebührenmodell erfüllt die Anforderungen der verursachergerechten Finanzierung gemäss Art. 32a USG und geniesst aufgrund seiner erwiesenen Praxistauglichkeit eine weitgehende Akzeptanz in der Bevölkerung.
- Die Mengengebühr für Kehricht weist die erforderliche Lenkungswirkung auf, Siedlungsabfälle zu trennen und die verwertbaren Anteile einer stofflichen Verwertung zuzuführen.
- Die Mengengebühr für Grünabfälle trägt dem Verursacherprinzip Rechnung, da die produzierte Menge an Grünabfällen (die je nach Wohnsituation stark variieren kann) im Verhältnis zur Gebührenhöhe steht.
- Die in diesem Modell empfohlene Grundgebühr erlaubt es, die Kosten für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung der notwendigen Sammlungs- und Verwertungsinfrastruktur unabhängig von der effektiven Nutzung auf alle potenziellen Abfallinhaber zu verteilen.

Nachteile des empfohlenen Gebührenmodells

- Unerwünschte Nebeneffekte wie illegale Ablagerung, Abfalltourismus oder eine verminderte Qualität von separat gesammelten Abfällen, für welche keine Mengengebühren erhoben werden, können auftreten.
- Ein zusätzlicher Kontrollaufwand für die korrekte Entsorgung und Finanzierung der Abfälle kann entstehen. Dies beinhaltet z.B. die Ermittlung des Inhabers von falsch entsorgten Abfällen (z. B. Abfallsack ohne Gebührenmarke).

5.4 Andere Gebührenmodelle

Wie erwähnt, verfügen die Kantone bzw. ihre Gemeinden bei der Gestaltung der Gebühren für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung über einen grossen Ermessensspielraum. Dieser umfasst den Aufbau des Modells, die Bemessungskriterien und die Festlegung der Gebührenhöhe. Ein Gebührenmodell ist grundsätzlich zulässig, sofern es die Anforderungen von Art. 32a USG sowie der ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllt.

Verursachergerechte Finanzierung allein über Mengengebühren

Mengengebühren erfüllen die gesetzlichen Anforderungen einer verursachergerechten Finanzierung. Daher ist es zulässig, die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung ausschliesslich über Mengengebühren (nach Volumen oder nach Gewicht bemessen) zu finanzieren. Die im Folgenden aufgezählten Nachteile sprechen jedoch gegen eine Empfehlung eines solchen Gebührenmodells:

-
- Mengengebühren können mangels Grundgebühr relativ hoch ausfallen, sodass vermehrt Probleme wie Abfalltourismus und illegale Ablagerung auftreten können.
 - Besonders hoch kann die Kehrichtgebühr dann ausfallen, wenn das Gebührenmodell keine weiteren Mengengebühren (z. B. Grüngutgebühr, Sperrgutgebühr) vorsieht.
 - Eine stabile Deckung der Entsorgungskosten kann z. B. aufgrund von saisonalen Schwankungen der Abfallmenge in touristischen Gemeinden (mit nicht permanent bewohnten Gebäuden) schwierig zu erreichen sein.

Nicht verursachergerechte Finanzierung allein über Grundgebühren

Die Finanzierung der Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung allein über Grundgebühren trägt der Art und der Menge des Abfalls nicht Rechnung. Eine solche Finanzierung ist deshalb nicht verursachergerecht im Sinne von Art. 32a USG. Dies bestätigt auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die ein Gebührenmodell bestehend aus einer pauschalen Grundgebühr pro Haushalt bzw. pro Unternehmen ohne Ergänzung durch zusätzliche mengenabhängige Gebühren (Mengengebühren) als nicht verursachergerecht befunden hat.⁶⁵

5.5 Erlaubte Abweichungen von einer verursachergerechten Finanzierung

Die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung allein über Grundgebühren oder gar über Steuern zu finanzieren, ist grundsätzlich nicht zulässig. Gemäss Art. 32a USG und bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen Steuermittel jedoch ausnahmsweise in folgenden drei Fällen verwendet werden:

- **Fehlende detaillierte Abfallrechnung:** Wird keine detaillierte Kostenrechnung geführt, so können die Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung nicht von den übrigen vom Gemeinwesen zu tragenden Kosten für die Abfallbeseitigung (z. B. für Strassenunterhalt und Abwasser) unterschieden werden.⁶⁶ In solchen Fällen dürfen Steuermittel verwendet werden, der Steueranteil darf die Grenze von 30% der Gesamtkosten für die Abfallbewirtschaftung aber nicht überschreiten. Insbesondere wegen der Umsetzung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM) werden solche gemischten Abfallrechnungen und somit auch die Möglichkeit zur Verwendung von Steuermitteln aber immer seltener.

⁶⁵ BGE 137 I 257

⁶⁶ BGE 137 I 257

-
- **Gefährdung der umweltverträglichen Entsorgung:** Nach Art. 32a Abs. 2 USG darf vom Grundsatz der kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben ausnahmsweise abgewichen werden, wenn sonst die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährdet wäre. Das Bundesgericht verlangt für solche Fälle eine entsprechende Begründung, belegt mit konkreten Beispielen.⁶⁷ Angesichts der Tatsache, dass die Finanzierungsregelung im USG bereits seit rund 20 Jahren in Kraft ist, dürften diese Voraussetzungen nur noch in sehr seltenen Fällen erfüllt sein.
 - **Spezialfall Finanzierung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum (Littering und Abfalleimer):** Soweit es nicht angemessen oder nicht möglich ist, die Kosten für die Entsorgung von gelitterten Abfällen und Abfällen aus öffentlichen Abfalleimern mit separaten Gebühren anteilmässig auf diejenigen Verursacher zu überwälzen (z. B. Take-away-Betriebe und dergleichen sowie andere Anlagen oder Organisatoren von Veranstaltungen, die dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden müssen), können die verbleibenden Kostenanteile für die Entsorgung dieser Abfälle durch das Gemeinwesen mit Steuermitteln finanziert werden. Dies aus dem Grund, weil das Gemeinwesen in seiner Eigenschaft als Grundstückeigentümer auch als (sekundärer) Abfallverursacher zu betrachten ist, da der Abfall auf seinen Grundstücken anfällt⁶⁸ (vgl. Kapitel 3.4).

⁶⁷ BGE 137 I 257

⁶⁸ BGE 138 II 111 E. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 und 6

6 Empfehlungen für die Praxis

6.1 Ökologische und ökonomische Optimierungen

6.1.1 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden (z. B. in Form von Zweckverbänden) wird hauptsächlich aus Kosten- und Effizienzgründen empfohlen. Die Vorteile einer Regionalisierung der Siedlungsabfallentsorgung liegen im Wesentlichen in der Synergienutzung bei Logistik, Entsorgung und Administration. Beispiele zeigen Kosteneinsparungen von 15 bis 40 % gegenüber dem Alleingang von Gemeinden.⁶⁹

Vorteile der Zusammenarbeit:

- Eine effizientere Planung von Sammlung und Transport wird möglich. Es lassen sich Synergieeffekte nutzen und Emissionen einsparen.
- Eine regionale Abstimmung der Kehrrechtgebühr (einheitliche Mengengebühr nach Volumen oder Gewicht bemessen) ist möglich, was zu weniger Abfalltourismus führt.
- Eine bessere und professionellere Verhandlungsposition gegenüber Entsorgungsunternehmen (z. B. KVA, Abnehmer für Glasrecycling, Papierrecycling usw.) kann eingenommen werden.
- Die Verwaltungs- und Informationskosten sind geringer.
- Die Separatsammelstellen der einzelnen Gemeinden können von der gesamten Entsorgungsregion genutzt werden. Daraus ergibt sich ein verminderter Kontrollbedarf bezüglich Benutzung der Sammelstellen durch Unbefugte.
- Es lassen sich Entsorgungslösungen für gewisse Abfälle finden, die sich wegen zu kleiner Abfallmengen für eine Einzelgemeinde nicht lohnen würden.

6.1.2 Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten

Die Zusammenarbeit zwischen privaten Entsorgern und dem Gemeinwesen, insbesondere bei Entsorgungshöfen, Sammellogistik und -verwertung, hat sich vielerorts bewährt. Durch die bessere Auslastung von Fahrzeugen und Infrastruktur (mittels Mengen-Pooling) können beim Betrieb und bei der Wertstoffverwertung oft wirtschaftlich günstigere Skaleneffekte erzielt und Synergien genutzt werden. Ausserdem kann die räumliche Nähe von kommunalen Sammelstellen (z. B. für Altglas) zu Einkaufszentren, in Absprache mit dem Handel, vorteilhaft sein, da sich die Entsorgungswege für die Bevölkerung dadurch optimieren lassen.

⁶⁹ Nicht veröffentlichte Daten des Gemeindeverbandes REAL Recycling, Entsorgung, Abwasser Luzern aus dem Jahr 2014.

6.1.3 Erfolgskontrolle und Benchmarking

Um die Wirtschaftlichkeit der Siedlungsabfallentsorgung zu überprüfen und Einsparmöglichkeiten zu erkennen, empfiehlt sich das Führen eines Betriebsabrechnungsbogens (vgl. Kapitel 4.4) und das Ermitteln von Kennzahlen der Siedlungsabfallentsorgung (vgl. Kapitel 4.5). Einerseits ermöglichen Kennzahlen eine interne Beurteilung von Kosten und Leistungen (z. B. Zielerreichung, Veränderungen gegenüber vergangenen Jahren). Andererseits lässt sich durch die Gegenüberstellung der eigenen Kennzahlen mit denen von anderen, vergleichbaren Gemeinden eine relative Beurteilung vornehmen (z. B. vergleichsweise tiefere bzw. höhere Kosten, Erkennung von Verbesserungspotenzialen). Der systematische und kontinuierliche Vergleich von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen im eigenen Unternehmen mit denen in fremden Unternehmen wird in der Betriebswirtschaft Benchmarking genannt.

6.2 Motivation und Information der Bevölkerung

Die Akzeptanz des Entsorgungsangebotes und der damit verbundenen Abfallgebühren ist Voraussetzung für eine gut funktionierende Abfallentsorgung. Empfohlen wird eine regelmässige Information zu den angebotenen Entsorgungsdienstleistungen (z. B. Sammeltouren, Sammelstellen) und anderen Entsorgungsmöglichkeiten (z. B. Rücknahmepflicht im Handel), zu den anfallenden Abfallmengen und Entsorgungskosten, aber auch zu den ökologischen Vor- und Nachteilen der Separatsammlungen und der illegalen Entsorgung. Die Sensibilisierung von Wohnbevölkerung, Betrieben und Schulen sowie die Aufklärung neu Zugezogener (z. B. kulturspezifische Informationen) sind Voraussetzungen dafür, dass sich die Qualität der Abfallentsorgung beibehalten oder erhöhen lässt und Abfallmengen längerfristig gesenkt werden können.

In der Praxis haben sich u. a. folgende Informationskanäle bewährt: Abfallkalender, Website, Newsletter, Plakate, Merkblätter, Informations-Hotline und Erinnerungsdienste (z. B. per SMS, E-Mail oder App).

6.3 Umgang mit illegaler Entsorgung

Eine illegale Entsorgung liegt dann vor, wenn der Inhaber kleine Mengen⁷⁰ an Abfall achtlos im öffentlichen Raum liegen lässt (Littering), seinen Abfall im öffentlichen Raum (z. B. im Wald, an unbewachten Sammelstellen) ablagert oder privat im Cheminée bzw. im Freien verbrennt. Die illegale Ablagerung von Abfällen (z. B. Kehrriechtsack, Fernseher, Altreifen) lässt sich aufgrund der grösseren Abfallmengen vom Littering unterscheiden (vgl. Kapitel 4.1.2).

⁷⁰ Als Richtwert können sich die Gemeinden an einer Menge kleiner als ein 35-Liter-Kehrriechtsack orientieren.

Der illegalen Entsorgung vorbeugen lässt sich, indem:

- die Bevölkerung regelmässig über die Entsorgungsmöglichkeiten, über die Auswirkungen der illegalen Entsorgung und über die ökologischen und ökonomischen Vorteile der legalen Entsorgung informiert wird (vgl. Kapitel 6.2);
- das verursachergerechte Finanzierungsmodell derart ausgestaltet wird (z. B. durch Reduktion der Mengengebühr mittels Erhebung einer Grundgebühr), dass die Anreize zur illegalen Entsorgung gering bleiben;
- die Entsorgungsinfrastruktur und deren Betrieb attraktiv und kundenfreundlich ausgestaltet werden;
- die Bevölkerung über die strafrechtlichen Folgen einer illegalen Entsorgung informiert und eine Meldestelle für die Beobachtung illegaler Entsorgung eingerichtet wird.

Die Praxis hat gezeigt, dass die illegale Entsorgung keine direkte Folge der Sackgebühr ist; sie kommt sowohl in Gemeinden mit als auch ohne Sackgebühr in ähnlichem Umfang vor.⁷¹

Gemäss Art. 61 Abs. 1 USG wird mit Busse bis zu CHF 20 000 bestraft, wer vorsätzlich und widerrechtlich Abfälle ausserhalb von Anlagen verbrennt (Bst. f) und wer vorsätzlich Abfälle ausserhalb von bewilligten Deponien ablagert (Bst. g). Auch das fahrlässige Handeln ist mit Busse bis zu CHF 10 000 strafbar⁷². Zudem stellen einige Kantone Littering in ihren kantonalen Erlassen unter Strafe.

71 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 2003: Die Sackgebühr aus Sicht der Bevölkerung und der Gemeinden, Schriftenreihe Umwelt Nr. 357, Bern. Ökozentrum Bern 2000: Ausmass und Ursachen des Litterings aus Sicht der Bevölkerung, Bern.

72 Art. 61 Abs. 2 USG i. V. mit Art. 106 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

7 Vollzug durch die Kantone

Der Vollzug von Art. 32a USG ist Aufgabe der Kantone. Die Kantone haben also dafür zu sorgen, dass eine verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung gemäss Art. 32a USG auf ihrem Hoheitsgebiet eingeführt wird.

Die Kantone können nach Art. 32a Abs. 2 USG ein nicht verursachergerechtes Finanzierungsmodell tolerieren, falls die umweltverträgliche Entsorgung infolge eines verursachergerechten Finanzierungsmodells gefährdet wäre. Stellen die betreffenden Gemeinden nach Ansicht der Kantone keinen Ausnahmefall nach Art. 32a Abs. 2 USG bzw. nach den weiteren, in Kapitel 5.5 erlaubten Abweichungen dar und nehmen diese Gemeinden die notwendigen Massnahmen nicht innert nützlicher Frist an die Hand, sind die Kantone gehalten, tätig zu werden. Entweder sollten sie die notwendigen Rechtsgrundlagen für eine verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung auf kantonaler Ebene schaffen oder sie müssen aufsichtsrechtlich gegen die Gemeinden vorgehen, indem sie diese unter Fristansetzung auffordern, ihrer Pflicht nachzukommen. Als letztes Mittel verbleibt den Kantonen die Möglichkeit, anstelle der Gemeinden die Vollzugsaufgaben wahrzunehmen (Ersatzvornahme).

Glossar

Abfallanlagen

Anlagen, in denen Abfälle behandelt, verwertet, abgelagert oder zwischengelagert werden, ausgenommen sind Materialentnahmestellen, in denen Aushub- und Ausbruchmaterial verwertet wird (Art. 3 Bst. g VVEA).

Abfallinhaber

Natürliche oder juristische Person in Besitz von Abfall.

Abfälle

Abfälle sind bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (Art. 7 Abs. 6 USG).

Andere kontrollpflichtige Abfälle

Abfälle, deren umweltverträgliche Entsorgung aufgrund ihrer Zusammensetzung, ihrer chemisch-physikalischen Eigenschaften oder ihrer biologischen Eigenschaften auch im Inlandverkehr beschränkte besondere technische und umfassende organisatorische Massnahmen erfordert (Art. 2 Abs. 2 VeVA). Beispiele hierfür sind Altkabel, Altfahrzeuge, Altreifen oder Altholz.

Behandlung

Als Behandlung gilt jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung der Abfälle (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG).

Benchmarking

Der systematische und kontinuierliche Prozess des Vergleichens von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen im eigenen Unternehmen sowie mit denen in fremden Unternehmen in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht wird in der Betriebswirtschaft Benchmarking genannt.

Biogene Abfälle

Abfälle pflanzlicher, tierischer oder mikrobieller Herkunft (Art. 3 Bst. d VVEA).

Bringsammlung

Der Abfall wird vom Inhaber an die dafür vorgesehene Sammelstelle gebracht.

Entsorgung

Die Entsorgung der Abfälle umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG).

Entsorgungsmonopol

Das Recht des Gemeinwesens, die Tätigkeit der Entsorgung von Siedlungsabfällen unter Ausschluss von Privaten auszuüben oder durch Dritte ausüben zu lassen.

Entsorgungspflicht

Die Pflicht des Gemeinwesens, für die Entsorgung der Siedlungsabfälle aufzukommen.

Entsorgungsunternehmen

Unternehmen, die Abfälle zur Entsorgung entgegennehmen.

Gebühr

Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstehen, ganz oder teilweise decken.

Grünabfälle (Grüngut)

Pflanzliche Abfälle aus Gärten und Parkanlagen, wie Baumschnitt, Äste und Zweige, Gras oder Laub (mit Ausnahme von Strassenwischgut).

Grundgebühr

Die Grundgebühr wird für die Entsorgung von Siedlungsabfällen erhoben, unabhängig von Art und Menge des entsorgten Abfalls und von der Häufigkeit der Inanspruchnahme der Entsorgungsdienstleistung.

Hauskehrricht

Für die Verbrennung bestimmte, nicht stofflich verwertbare, gemischte Abfälle aus Haushalten.

Holsammlung

Der Abfall wird beim Inhaber durch einen Sammeldienst abgeholt.

Inhaber

vgl. Abfallinhaber

Kehricht

Für die Verbrennung bestimmte, nicht stofflich verwertbare, gemischte Abfälle aus Haushalten und Unternehmen.

Konzession

Die Konzession verleiht einem Privaten das Recht zur Ausübung einer gesetzlich dem Gemeinwesen vorbehaltenen monopolisierten Tätigkeit.

Littering

Littering bezeichnet das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu benutzen.

Marktkehricht

Brennbare Abfälle ausserhalb des Entsorgungsmonopols der öffentlichen Hand, die in der Regel vom Inhaber direkt zur Kehrichtverbrennungsanlage angeliefert werden.

Mengengebühr

Die Mengengebühr wird in Abhängigkeit von Art und Menge des entsorgten Siedlungsabfalls und von der Häufigkeit der Inanspruchnahme

der Entsorgungsdienstleistung erhoben. Die Abfallmenge lässt sich nach Volumen (z. B. Sackgebühr) oder nach Gewicht bemessen.

Recycling

vgl. Verwertung, stoffliche

Sackgebühr

Die Sackgebühr ist eine nach Volumen bemessene Mengengebühr, die verbreitet für die Entsorgung des Hauskehrichts erhoben wird (vgl. Mengengebühr).

Sammelstelle

Einrichtung für die Anlieferung von separat gesammelten Abfällen.

Siedlungsabfälle

Aus Haushalten stammende Abfälle sowie Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen, deren Zusammensetzung betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar sind (Art. 3 Bst. a VVEA).

Sonderabfälle

Abfälle, deren umweltverträgliche Entsorgung aufgrund ihrer Zusammensetzung, ihrer chemisch-physikalischen oder ihrer biologischen Eigenschaften auch im Inlandverkehr umfassende besondere technische und organisatorische Massnahmen erfordert (Art. 2 Abs. 2 VeVA). Beispiele hierfür sind Batterien, Lösungsmittel, Altmedikamente, Farben und Lacke.

Sperrgut

Brennbare Siedlungsabfälle, die aufgrund ihrer Grösse und Form (Sperrigkeit) nicht über die üblichen Abfallbehältnisse (z. B. Abfallsack) entsorgt werden.

Steuer

Öffentliche Abgabe, die voraussetzungslos geschuldet wird.

Thermische Behandlung

Die Behandlung von Abfällen mit so hoher Temperatur, dass umweltgefährdende Stoffe zerstört oder durch Mineralisierung physikalisch oder chemisch gebunden werden (Art. 3 Bst. I VVEA).

Verbrennungsanlage

Anlage zur thermischen Behandlung von Abfällen unter Luftzufuhr (z.B. Kehrichtverbrennungsanlage, KVA).

Verursacherprinzip

Umweltrechtlicher Grundsatz welcher besagt, dass die Kosten von Massnahmen zum Schutz der Umwelt von deren Verursachern zu tragen sind.⁷³

Verwertung, stoffliche

Verfahren, auch Recycling genannt, bei dem die stofflichen Eigenschaften von Abfällen genutzt werden. Dabei werden bestimmte Stoffe bzw. Abfälle getrennt gesammelt oder nachträglich sortiert, aufbereitet und als Sekundärrohstoffe oder -produkte wieder in den Wirtschaftskreislauf geführt.

Verwertung, thermische (energetische)

Einsatz von Abfällen als Ersatz für herkömmliche Energieträger zur Strom- und Wärmeerzeugung.

Vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG)

Gebühr, welche sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt und beim Inverkehrbringen eines Produktes mit dem Kaufpreis erhoben wird, um die Kosten für die spätere Entsorgung zu decken. Die VEG ist für bestimmte Abfälle (Getränkeflaschen aus Glas, Batterien) vom Bund vorgeschrieben.

Vorgezogener Recyclingbeitrag (VRB)

Beitrag, basierend auf einer freiwilligen Branchenvereinbarung, welcher beim Inverkehrbringen eines Produktes mit dem Kaufpreis erhoben wird, um die spätere Entsorgung zu finanzieren.

⁷³ Art. 2 USG (für das gesamte Umweltrecht) und Art. 32a USG (spezifisch für Siedlungsabfälle)

Verzeichnisse

Abkürzungen

Abs.

Absatz

Art.

Artikel

Bst.

Buchstabe

BAB

Betriebsabrechnungsbogen

BFS

Bundesamt für Statistik

BGE

Bundesgerichtsentscheid

BUWALBundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
(heute BAFU)**BV**

Bundesverfassung

ChemRRV

Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung

GSchV

Gewässerschutzverordnung

HRM

Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell

i. S. v.

im Sinne von

i. V.

in Verbindung

KVA

Kehrichtverbrennungsanlage

LRV

Luftreinhalte-Verordnung

TVATechnische Verordnung über Abfälle (frühere
Abfallverordnung)**UID**

Unternehmens-Identifikationsnummer

UIDGBundesgesetz über die Unternehmens-Identi-
fikationsnummer**USG**

Umweltschutzgesetz

VEG

Vorgezogene Entsorgungsgebühr

VeVA

Verordnung über den Verkehr mit Abfällen

VRB

Vorgezogener Recyclingbeitrag

VREGVerordnung über die Rückgabe, die Rücknah-
me und die Entsorgung elektrischer und elekt-
ronischer Geräte**VVEA**Verordnung über die Vermeidung und Entsor-
gung von Abfällen (Abfallverordnung)**VZS**

Vollzeitstellen

Ziff.

Ziffer

Abbildungen

<i>Abbildung 1</i>	
Entscheidungsbaum für Abgrenzung von Siedlungsabfall zu «übrigem Abfall» aus Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen	19
<i>Abbildung 2</i>	22
Geltungsbereich von Art. 32a USG	
<i>Abbildung 3</i>	39
Beschreibung Grundgebühr und Mengengebühr	

Tabellen

<i>Tabelle 1</i>	33
Beispielhafte Darstellung der Kostenstruktur einer Gemeinde	
<i>Tabelle 2</i>	35
Exemplarischer Kontenplan nach HRM 2	
<i>Tabelle 3</i>	44
Empfohlenes Gebührenmodell	
<i>Tabelle 4</i>	68
Bewährte Entsorgungssysteme für Grünabfälle (Grüngut)	

Anhang 1: Musterartikel für ein kommunales Abfallreglement

Grundsätzliches

Das Abfallrecht der Schweiz basiert auf dem Umweltschutzgesetz (USG) und der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA). Die Umsetzung des eidgenössischen Abfallrechts ist an die Kantone delegiert. Diese setzen die Vorgaben im kantonalen Abfallrecht um und beauftragen in der Regel die Gemeinden mit dem Vollzug. Die Gemeinden wiederum müssen konkret Organisation, Zuständigkeiten und Pflichten, Gebühren usw. in kommunalen Reglementen und Verordnungen festlegen. In einem Abfallreglement können die Grundsätze der Abfallentsorgung, Zuständigkeiten und der Gebührenrahmen geregelt werden. Grundsätzlich stimmt der Souverän über Änderungen des Reglements ab. Die Detailbestimmungen der Abfallentsorgung können in einer Abfallverordnung geregelt werden, die vom zuständigen Exekutivorgan bei Bedarf angepasst werden kann.

Das **Abfallreglement** einer Gemeinde kann folgenden Aufbau aufweisen (Muster):

1 Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

- Art. 1 Geltungsbereich
- Art. 2 Zuständigkeit
- Art. 3 Grundsätze für die Abfallbewirtschaftung
- Art. 4 Abfallarten, Definitionen
- Art. 5 Aufgaben der Gemeinde
- Art. 6 Pflichten der Inhaber/-innen von Abfällen

2 Kapitel: Organisation der öffentlichen Entsorgung

- Art. 7 Kehricht und separat gesammelte Abfälle
- Art. 8 Berechtigung
- Art. 9 Gebinde und Bereitstellung
- Art. 10 Spezialfälle
- Art. 11 Information und Sensibilisierung

3 Kapitel: Finanzierung

- Art. 12 Spezialfinanzierung
- Art. 13 Kostendeckung und Äquivalenz
- Art. 14 Gebühren
- Art. 15 Gebührenpflicht
- Art. 16 Gebührenfestlegung

4 Kapitel: Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen

Art. 17 Vollzug

Art. 18 Ausführungsbestimmungen

5 Kapitel: Straf- und Schlussbestimmungen

Art. 19 Strafbestimmungen

Art. 20 Rechtsmittel

Art. 21 Kontrollen und Kostenüberbindung

Art. 22 Erfüllung von Aufgaben der Gemeinde durch Dritte

Art. 23 Inkrafttreten

Musterartikel

Im Folgenden werden einige Musterartikel für eine allfällige Revision oder Neufassung der kommunalen Abfallreglemente auf der Basis der neuen Bestimmungen der VVEA exemplarisch aufgeführt. Die Musterartikel sind den beiden Kapiteln «Allgemeine Bestimmungen» und «Finanzierung» der oben aufgeführten Struktur eines Abfallreglements zuzuordnen.

Den Musterartikeln liegt das Gebührenmodell (Kombination von Grundgebühr und Mengengebühren) zugrunde, welches in Kapitel 5.3 der vorliegenden Vollzugshilfe zur Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung empfohlen wird. Stützt sich die Gemeinde auf die nachfolgenden Musterartikel, so hat sie die grau hinterlegten Passagen auf ihre Bedürfnisse anzupassen.

Zahlreiche Kantone stellen ihren Gemeinden bereits Musterabfallreglemente zur Verfügung. In solchen Fällen sollte sich eine Gemeinde in erster Linie am Musterabfallreglement ihres Kantons orientieren.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

- ¹ Dieses Reglement regelt die kommunale Abfallwirtschaft im Bereich der Siedlungsabfälle in der Gemeinde [...].
- ² Es hat auf dem gesamten Gemeindegebiet Gültigkeit.
- ³ [Das zuständige Gemeindeorgan] kann in begründeten Fällen für bestimmte Ortsteile, Gebiete oder Veranstaltungen abweichende Regelungen erlassen.
- ⁴ Das Reglement gilt für Inhaberinnen und Inhaber von Abfällen.

Art. 2 Zuständigkeit

- ¹ Die Entsorgung von Siedlungsabfällen ist Sache der Gemeinde.
- ² Für den Vollzug dieses Reglements ist [das zuständige Gemeindeorgan] zuständig. Es erlässt dazu eine Abfallverordnung.
- ³ [Das zuständige Gemeindeorgan] kann die Ausführung der Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertragen.
- ⁴ [Das zuständige Gemeindeorgan] kann im gegenseitigen Einverständnis Entsorgungsaufgaben bei Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen als privatwirtschaftlicher Anbieter übernehmen.

Anmerkung

Absatz 1 regelt den Grundsatz des Entsorgungsmonopols und der Entsorgungspflicht der Gemeinden für Siedlungsabfälle. Ausnahmen bestehen bei bestimmten Siedlungsabfällen, die vom Inhaber entsorgt bzw. von Dritten zurückgenommen werden müssen (z.B. Batterien nach Anhang 2.15 Ziff. 5 ChemRRV; elektrische und elektronische Geräte nach Art. 4 VREG). Weitere Informationen dazu sind in Kapitel 3.3 der Vollzugshilfe aufgeführt.

Art. 4 Abfallarten, Definitionen

- ¹ Siedlungsabfälle sind die aus Haushalten stammenden Abfälle sowie Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen, deren Zusammensetzung betreffend Inhaltstoffe und Mengenverhältnisse mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar sind. Als Siedlungsabfälle gelten insbesondere:
 - a. **Kehricht:** für die Verbrennung bestimmte, nicht stofflich verwertbare, gemischte Abfälle;
 - b. **Sperrgut:** brennbare Abfälle, die aufgrund ihrer Grösse und Form (Sperrigkeit) nicht über die zugelassenen Gebinde entsorgt werden können;
 - c. **Separat gesammelte Abfälle:** Abfälle, die zwecks stofflicher Verwertung oder besonderer Behandlung separat gesammelt werden;
 - d. **Sonderabfälle:** Abfälle, deren umweltverträgliche Entsorgung aufgrund ihrer Zusammensetzung, ihrer chemisch-physikalischen oder ihrer biologischen Eigenschaften auch im Inlandverkehr umfassende besondere

technische und organisatorische Massnahmen erfordern. Diese Abfälle sind in der eidgenössischen Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen aufgeführt.

² Industrie- oder Betriebsabfälle sind die aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen stammenden Abfälle, welche hinsichtlich ihrer Zusammensetzung betreffend Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse keine Siedlungsabfälle sind, sowie die aus Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen stammenden Abfälle, unabhängig von ihrer Zusammensetzung.

Anmerkung

Zu Absatz 1: Ab 1. Januar 2019 gelten Abfälle mit vergleichbarer Zusammensetzung von Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen nicht mehr als «Siedlungsabfälle» (Art. 3 Bst. a und b i.V. mit Art. 49 Abs. 1 VVEA). Diese Teilliberalisierung hat zur Folge, dass solche Abfälle von Unternehmen auf eigene Rechnung entsorgt werden müssen (Art. 31c und Art. 32 USG). Erläuterungen zur Definition Siedlungsabfälle, u. a. zum Umgang mit öffentlichen Verwaltungen, sind in Kapitel 3.1 der Vollzugshilfe aufgeführt.

Art. 5 Aufgaben der Gemeinde

¹ Die Gemeinde sorgt dafür, dass Siedlungsabfälle fach- und umweltgerecht gesammelt, abgeführt und verwertet oder in öffentlichen Anlagen behandelt werden.

² Die Gemeinde bietet für Kehricht regelmässige Abfahren an.

³ Sie sorgt dafür, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle, Textilien sowie Altöl aus Haushalten so weit wie möglich getrennt gesammelt und stofflich verwertet werden.

⁴ Die Gemeinde kann Abfahren oder Sammelstellen für weitere Abfälle anbieten.

⁵ Die Gemeinde stellt an stark frequentierten öffentlichen Orten geeignete Abfallbehältnisse zur Verfügung und entleert diese regelmässig.

Anmerkung

Zu Absatz 1: Bezüglich der Entsorgung von Sonderabfällen aus Unternehmen ist das Gemeinwesen nur für die Entsorgung kleiner Mengen (max. 20 kg pro Anlieferung) von nicht betriebsspezifischen Sonderabfällen aus Unternehmen mit weniger als 10 Vollzeitstellen verpflichtet (Art. 13 Abs. 2 Bst. b VVEA). Weitere Informationen sind in Kapitel 3.1.2 der Vollzugshilfe aufgeführt.

Anmerkung

Zu Absatz 3 und 4: Art. 13 Absatz 3 VVEA enthält die Anforderungen an die Entsorgung von Siedlungsabfällen. Alle verwertbaren Anteile von Siedlungsabfällen sind getrennt zu sammeln und stofflich zu verwerten, so weit, wie dies möglich und sinnvoll ist. Die explizite Nennung von Grünabfällen (Grüngut) stellt eine Neuerung in der VVEA dar. Weitere Informationen sind in Kapitel 2 der Vollzugshilfe aufgeführt. Ebenso ermöglicht diese Bestimmung den Gemeinden weitere Abfälle, wie z.B. Kunststoffabfälle oder Getränkekartons, zu sammeln. Denn die Auflistung der Abfallkategorien in Art. 13 Absatz 1 VVEA ist nicht abschliessend und kann auch andere Stoffe und Materialien umfassen, soweit deren Sammlung und Verwertung möglich und sinnvoll ist.

Art. 6 Pflichten der Inhaber/-innen von Abfällen

¹ Siedlungsabfälle müssen nach den Vorschriften der Gemeinde den bezeichneten Sammlungen oder Sammelstellen übergeben werden.

² Fallen bei einem Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen bedeutend grössere Mengen an separat gesammelten Siedlungsabfällen an als bei Haushalten, so kann [das zuständige Gemeindeorgan] die Entsorgungspflicht für diese Abfälle an die Inhaber übertragen. Umgekehrt dürfen die Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen diese Abfälle in eigener Regie entsorgen oder durch Dritte entsorgen lassen, sofern die Gemeinde vorab darüber informiert wird.

³ Industrie- oder Betriebsabfälle sind soweit möglich und sinnvoll getrennt zu sammeln und stofflich zu verwerten. Die Entsorgung dieser Abfälle erfolgt auf Kosten der Inhaberin oder des Inhabers. Sie dürfen den öffentlichen Abfahren und Sammlungen nur mit Einverständnis [des zuständigen Gemeindeorgans] übergeben werden.

⁴ Die Sammelstellen für separat gesammelte Abfälle dürfen nur zu den angegebenen Zeiten benutzt werden und ausschliesslich zur Entsorgung von separat gesammelten Abfällen in den dafür vorgesehenen Behältnissen.

⁵ Öffentliche Abfallbehältnisse dienen der Aufnahme von Kleinabfällen. Sie dürfen nicht zur Entsorgung von Kehrriechsäcken oder grösseren Mengen von Abfällen benutzt werden.

⁶ Es ist verboten, Abfälle im Freien oder in Öfen, Cheminées oder dergleichen zu verbrennen. In Feuerungen mit einer Wärmeleistung von bis zu 40 KW, insbesondere in Cheminées, Kachelöfen und Stückholzheizungen, darf nur naturbelassenes oder unbehandeltes Holz verbrannt werden.

⁷ Natürliche Wald-, Feld- und Gartenabfälle dürfen ausserhalb von Anlagen nur verbrannt werden, wenn sie so trocken sind, dass nur wenig Rauch entsteht.

⁸ Es ist verboten, Abfälle im Freien auf öffentlichem oder privatem Grund abzulagern oder stehen zu lassen.

⁹ Abfälle dürfen nicht der Kanalisation zugeführt werden.

¹⁰ Sonderabfälle aus Haushalten sind dem Handel, einer offiziellen, mobilen oder stationären Sonderabfall-Sammelstelle oder einem Betrieb zuzuführen, der über eine Bewilligung zur Entgegennahme von Sonderabfällen verfügt.

Anmerkungen

Absatz 1 verpflichtet die Abfallinhaberinnen und -inhaber, ihre Abfälle den von der Gemeinde angebotenen Sammelstellen oder Abfahren zu übergeben (Art. 31b Abs. 3 USG).

Absatz 2 regelt den Umgang mit haushaltsähnlichen separat gesammelten Abfällen aus Unternehmen, die in anders gearteten Mengenverhältnissen als in Haushalten anfallen und deshalb nicht als Siedlungsabfälle zu qualifizieren sind. Weitere Informationen dazu sind in Kapitel 3.1 der Vollzugshilfe aufgeführt.

Absatz 4 bildet die Rechtsgrundlage für die Durchsetzung einer ordentlichen Benutzung der Separatsammelstellen.

Absatz 5 verbietet, die öffentlichen Abfallbehälter zur Entsorgung von allgemeinen Siedlungsabfällen zu nutzen, und gewährleistet deren Zweck-erfüllung.

Zu Absatz 6: Die LRV präzisiert in Anhang 3 Ziff. 521 und Anhang 5 Ziff. 31 Abs. 1 Bst. a, b und d die naturbelassenen und unbehandelten Holzabfälle, die für die Verbrennung zugelassen sind.

Absatz 9 statuiert das Verbot, Abfälle über das Abwasser zu entsorgen (Art. 10 Bst. a GSchV).

Absatz 10 regelt den Umgang mit Sonderabfällen, ergänzend zu den Regelungen im USG, der VeVA, der ChemRRV und im kantonalen Abfallgesetz.

3 Finanzierung

Art. 12 Spezialfinanzierung

¹ Für sämtliche Aufwendungen und Erträge im Bereich Abfallentsorgung führt die Gemeinde eine separate Kostenrechnung.

Art. 13 Kostendeckung und Äquivalenz

¹ Die Gebühren sind so zu bemessen, dass sie gesamthaft die Kosten der Entsorgung der Siedlungsabfälle decken, einschliesslich der Kosten für Bau,

Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Abfallanlagen sowie der kantonalen Abgaben.

² Die Höhe der einzelnen Gebühren soll dem damit abgegoltenen Aufwand Rechnung tragen und die Vermeidung oder Verminderung des Abfalls sowie eine die Umwelt schonende Verwertung fördern.

Art. 14 Gebühren

¹ Die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle werden den Verursachern oder Inhabern mittels verursachergerechter und kostendeckender Gebühren überbunden.

² Die Gebühren setzen sich zusammen aus:

- a. Grundgebühr
- b. Mengengebühren

³ Die Bemessung der Grundgebühr erfolgt [pro Haushalt bzw. pro Unternehmen]. Die Grundgebühr ist auch zu entrichten, wenn keine Dienstleistungen der Gemeinde im Abfallbereich beansprucht werden. Die Gemeinde kann die Grundgebühr für einen Haushalt oder ein Unternehmen entsprechend anpassen, falls diese die Entsorgungsdienstleistungen der Gemeinde nicht oder nur in sehr reduziertem Ausmass in Anspruch nehmen. Voraussetzungen für eine Gebührenreduktion werden in der Abfallverordnung festgelegt.

⁴ Die Mengengebühren werden nach Gewicht oder Volumen für folgende Abfallarten erhoben: [Kehricht], [Sperrgut], [Grünabfälle / biogene Abfälle], [weitere Fraktionen].

Anmerkungen

Zu Absatz 3: Bei der Ausgestaltung der Grundgebühr haben die Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum. Informationen zu den unterschiedlichen Bemessungskriterien sind in Kapitel 5.2.3 der Vollzugshilfe zu finden. Für öffentliche Verwaltungen ist der Begriff des Unternehmens gemäss Art. 3 Bst. b VVEA nicht anwendbar (vgl. Kapitel 3.1.2).

Zu Absatz 3 und 4: Die Erhebung einer einheitlichen Grundgebühr pro Haushalt und einer solchen pro Unternehmen wird nur dann empfohlen, wenn das Gebührenmodell nebst einer Kehrichtgebühr auch Mengengebühren für Grünabfälle vorsieht (vgl. Kapitel 5.3). Werden die Kosten für die Entsorgung der Grünabfälle ausschliesslich über Grundgebühren gedeckt, so hat die produzierte Menge an Grünabfällen keinen Einfluss auf die Gebührenhöhe. Grundsätzlich fallen in Einfamilienhäusern aber mehr Grünabfälle an als in Wohnungen. Deshalb sollte zumindest bei Haushalten eine Abstufung der Grundgebühr nach Art der Liegenschaft (z. B. Einfamilienhaus/Wohnung, Garten ja/nein) erfolgen (vgl. Kapitel 5.3).

Art. 15 Gebührenpflicht

¹ Gebührenpflichtig für die Grundgebühr sind die zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung rechtmässigen Eigentümerinnen oder Eigentümer der Liegenschaft.

² Gebührenpflichtig für die Mengengebühren sind die Inhaber und Inhaberinnen von Abfällen.

³ Gebührenpflichtig für die gewichtsabhängige Gebühr und die Andockgebühr sind die zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung rechtmässigen Eigentümerinnen oder Eigentümer des Containers.

⁴ Bei mehr als einem Nutzer (Haushalte, Betriebe) des Containers ist die Weiterverrechnung an die Abfallinhaberinnen und -Inhaber technisch oder organisatorisch so zu wählen, dass ein Bezug zur tatsächlich produzierten Menge besteht.

Art. 16 Gebührenfestlegung

¹ [Das zuständige Gemeindeorgan] legt die genaue Höhe der einzelnen Gebühren sowie ihre konkrete Ausgestaltung in der Abfallverordnung fest.

² Sie legt sämtliche Gebühren aufgrund des budgetierten Aufwandes periodisch neu fest. Überschüsse oder Defizite der Vorjahre werden berücksichtigt.

³ Sie legt die massgebenden Grundlagen und Zahlen für die Gebührenhöhe und -ausgestaltung offen.

Anmerkungen

Zu Absatz 2: Ein Budget ist die Basis für die Ermittlung des Gebührenbedarfs.

Absatz 3 stipuliert das Transparenzprinzip gemäss Art. 32a Abs. 4 USG.

Anhang 2: Empfehlungen zur Gestaltung von Sperrgut- und Grüngutgebühren

Sperrgutgebühr

Sperrgut ist brennbarer Siedlungsabfall, der aufgrund seiner Grösse und Form (Sperrigkeit) nicht über die üblichen Abfallbehältnisse (z. B. Abfallsack) entsorgt werden kann. Sperrgutabfälle bedingen insbesondere bei der Sammlung und beim Transport ein besonderes Handling. Nach Anlieferung in der KVA werden diese Abfälle geschreddert und den anderen Abfällen im Bunker der KVA zugeführt.

Die Sperrgutentsorgung in den Gemeinden ist unterschiedlich organisiert. Häufig wird das Sperrgut durch den kommunalen Sammeldienst abgeholt (Holsammlung), wobei Kleinsperrgut meist zusammen mit dem Kehrichtsack bereitgestellt werden darf. Ebenso verbreitet ist die Abgabe des Sperrguts im Entsorgungshof der Gemeinde (Bringsammlung). Es gibt Gemeinden, die beide Arten der Sammlung anbieten.

Es wird empfohlen, die Kosten für die Sperrgutentsorgung mit Mengengebühren zu finanzieren. Die Sperrgutgebühr kann nach Gewicht, nach Volumen oder nach Art des Objektes erhoben werden. In der Praxis wird die Höhe der Gebühr häufig im Abfallkalender anhand von Beispielen illustriert (z. B. Gebührenhöhe pro Matratze). Bei Holsammlungen eignet sich der Einsatz von Gebührenmarken (Vignetten), bei Bringsammlungen die Bezahlung vor Ort. Von Angeboten periodischer Aktionen für Sperrgutentsorgung, die über die Grundgebühr finanziert werden, wird abgeraten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass solche Aktionen oft für kostenlose Entrümpelungen von Sperrgut und anderen Haushaltsabfällen missbraucht werden.

Grüngutgebühr

Grünabfälle (Grüngut) sind Siedlungsabfälle, die sich aus pflanzlichen Abfällen aus Haus und Garten zusammensetzen. Zu den Grünabfällen zählen z. B. Baum-, Strauch- und Rasenschnitt sowie pflanzliche Rüstabfälle. Grünabfälle sind den biogenen Abfällen zuzuordnen, die alle Abfälle pflanzlicher, tierischer und mikrobieller Herkunft umfassen. Somit zählen zu den biogenen Abfällen auch Lebensmittelabfälle wie Speisereste inkl. Food Waste (z. B. Fleisch, Teigwaren usw.).

Die kommunalen Sammlungen von Grünabfällen bzw. biogenen Abfällen sind in Abhängigkeit der nachgeschalteten Verwertung unterschiedlich organisiert. So werden in Kompostieranlagen ausschliesslich Grünabfälle mit oder ohne Rüstabfälle angeliefert, während Vergärungsanlagen zusätzlich auch Speisereste verwerten können.

Für die Deckung der Entsorgungskosten wird die Erhebung einer Mengengebühr empfohlen (vgl. Kapitel 5.3). Diese Mengengebühr wird in der vorliegenden Vollzugshilfe als Grüngutgebühr bezeichnet. Die Ausgestaltung des Entsorgungsangebotes (z. B. Art der gesammelten Abfälle, Bring- oder Holsammlung, Wahl der Gebinde und Häufigkeit der Leerung) und der Mengengebühr (z. B. Wahl der Bemessungskriterien – nach Gewicht oder nach Volumen, Festlegung der Gebührenhöhe) soll an die lokalen Besonderheiten angepasst werden. Tabelle 4 gibt einen allgemeinen Überblick über die in der Praxis bewährten Entsorgungssysteme für Holsammlungen von Grünabfällen (Grüngut). Bei der Abgabe von Grünabfällen im Entsorgungshof (Bringsammlung) können die Gebühren analog zur Holsammlung nach Gewicht oder Volumen ausgestaltet werden.

Die Einführung einer Grüngutgebühr kann zu einem (kurzfristigen) Rückgang der Sammelmenge führen. Um den gewünschten Lenkungseffekt (vgl. Kapitel 5.1) nicht zu gefährden, ist die Grüngutgebühr tiefer als die Kehrichtgebühr anzusetzen. In diesem Fall kann ein gewisser Anteil der Kosten für die Entsorgung der Grünabfälle auch über die Grundgebühr gedeckt werden. Ausserdem ist die Grüngutsammlung für den Verursacher möglichst so auszugestalten, dass ein geringer Anreiz besteht, die Abfälle illegal zu entsorgen und z. B. damit invasive Pflanzenarten unkontrolliert freizusetzen bzw. deren unkontrollierte Verbreitung zu begünstigen.

Generell sollten klare Vorgaben für die Bereitstellung von Grüngut gemacht werden. In der Praxis haben sich Normcontainer dafür weitgehend bewährt. Diese sind durch standardisierte Normen (CE-Norm) geprüft und entsprechen den Sicherheitsanforderungen der Suva.

Tabelle 4
Bewährte Entsorgungssysteme für Grünabfälle (Grüngut)

	Gebühr mit Jahresvignette (vorgezogene Finanzierung)		Gebühr nach Gewicht (auf Rechnung)		Gebühr nach Volumen (vorgezogene Finanzierung)	
System						
Methode	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale Vignette auf dem Container für beliebige Anzahl Leerungen • Gebühr abhängig vom Volumen des Containers 		<ul style="list-style-type: none"> • Wägung der Abfallmenge bei der Leerung des Containers • Erfassung von Gewicht und Inhaber durch Chipkarte auf dem Container 		<ul style="list-style-type: none"> • Volumenabhängige Vignette pro Leerung des Containers oder pro Bündel 	
Vor- und Nachteile	+	-	+	-	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Bereitstellung für den Benutzer • Sicheres und hygienisches Beladen des Sammelfahrzeuges • Geruchsemissionen werden durch regelmässiges Leeren verhindert • Einfache Gebührenerhebung ohne aufwendige Administration 	<ul style="list-style-type: none"> • Sammlung nur mit Normcontainern möglich oder in Kombination mit einer Gebühr nach Volumen • Containervolumen als einziges Kriterium für die Mengenabhängigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Bereitstellung für den Benutzer • Sicheres und hygienisches Beladen des Sammelfahrzeuges • Präzise Mengenerfassung durch Wägung 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwendige Administration und Gebühreninkasso mit Mahnwesen und Mutationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Bereitstellung für den Benutzer • Einfache Gebührenerhebung ohne aufwendige Administration • Mengenerfassung nach Volumen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwendiges Beladen des Sammelfahrzeuges bei Bündeln • Stetige Verfügbarkeit der Vignetten beim Konsumenten erforderlich • Geruchsemissionen aufgrund längerer Zeitintervalle bis zur Bereitstellung der Container

Anhang 3: Muster-BAB und Kennzahlen-Set

Der Muster-Betriebsabrechnungsbogen (Muster-BAB) ist das Hilfsmittel und die Voraussetzung zur Ermittlung der standardisierten finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen (Kennzahlen-Set). Das Kennzahlen-Set ist mit Beispielwerten für eine Mustergemeinde mit 5000 Einwohnern am Ende dieses Anhangs aufgeführt.

Der Muster-BAB inkl. Kennzahlen-Set kann als Excel-Tool auf der Internetseite des BAFU heruntergeladen werden: www.bafu.admin.ch/finanzierung-siedlungsabfaelle

Formeller Aufbau BAB

Ein Betriebsabrechnungsbogen basiert generell auf einer dreistufigen Abrechnung, welche die Kostenarten, die Kostenstellen und die Kostenträger umfasst. Bei den Kostenarten handelt es sich um die Aufwendungen und Erträge aus der Finanzbuchhaltung. Die Kostenstellen entsprechen den einzelnen Abfallfraktionen, die von der Gemeinde entsorgt werden. Sämtliche direkt und ausschliesslich einer Kostenstelle (z. B. Kehricht, Grünabfälle, Papier usw.) zurechenbaren Kosten sind separat zu erfassen. Nicht direkt und ausschliesslich einer Abfallfraktion zurechenbare Kosten werden sogenannten Vorkostenstellen (z. B. Verwaltungskosten oder Kosten für den Unterhalt von Sammelstellen) zugewiesen. Dank der Kostenträger (z. B. Kehricht- oder Grundgebühren) können die unterschiedlichen Gebührenerträge den damit zu deckenden Kosten (z. B. Kehricht) zugewiesen werden. Beispielsweise lässt sich dadurch prüfen, ob die Einnahmen aus Kehrichtgebühren die anfallenden Entsorgungskosten für den Kehricht decken.

Erläuterungen zum Muster-BAB

Im Muster-BAB sind die erforderlichen Angaben aus der Finanzbuchhaltung (FIBU) und aus der Mengenstatistik der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes einzutragen. Pro Abfallfraktion sind die Kosten für die Logistik (Sammlung und Transport) und für die Verwertung separat zu erfassen. Die Verwertung umfasst die Kosten für die Behandlung des Abfalls (z. B. Verbrennung, Vergärung) und allfällige Einnahmen aus dem Verkauf von Wertstoffen sowie allfällige Rückerstattungen aus vorgezogenen Entsorgungsgebühren (VEG) bzw. vorgezogenen Recyclingbeiträgen (VRB). Kosten, die sich keiner Abfallfraktion zuweisen lassen, werden allgemein den Verwaltungskosten oder den Kosten für den Unterhalt von Sammelstellen zugewiesen. Ebenfalls zu erfassen sind die Leistungen, die einer Abfallfraktion zugewiesen werden können (z. B. gesammelte Abfallmengen, Anzahl Holsammlungen, Anzahl dezentrale Sammelstellen).

Kennzahlen-Set

Die finanziellen Kennzahlen des Standard-Sets umfassen im Wesentlichen die spezifischen Kostengrößen Fr./t und Fr./Einw. je Abfallfraktion. Die leistungsbezogenen Kennzahlen beziehen sich auf das Dienstleistungsangebot und auf dessen Effizienz und Zielerreichung. Sie umfassen u. a. die angebotenen Sammlungen, die Sammelmenge pro Abfallfraktion und Jahr sowie pro Einwohner und Jahr, die Anzahl Einwohner pro Sammelstelle und die Anzahl Sammlungen pro Jahr und Fraktion. Das Kennzahlen-Set fokussiert auf die bezüglich Mengen und Kosten relevanten Abfallfraktionen der kommunalen Abfallwirtschaft (wie z. B. Kehricht, Grünabfälle, Papier, Glas usw.). Dies wurde bewusst so gewählt, um grundsätzlich jeder Schweizer Gemeinde eine mühelose Erhebung der definierten Kennzahlen zu ermöglichen. Aus diesem Grund sind im Muster-BAB nur die Kosten der relevanten Abfallfraktionen nach Logistik- und Verwertungskosten aufgeschlüsselt zu erfassen. Die Kosten für die Entsorgung der restlichen Abfallfraktionen (wie z. B. Textilien, Altöl, Batterien, PET-Getränkeflaschen usw.) werden unter der Kostenstelle «Übrige Siedlungsabfälle» zusammengefasst und nicht detailliert ausgewiesen.

Nützliches Instrumentarium

Der Muster-BAB und das daraus resultierende Kennzahlen-Set stellen ein effizientes und einfaches Instrumentarium dar, welches den Gemeinden bzw. den Abfallverbänden helfen soll, drei zentrale Fragen der kommunalen Abfallwirtschaft zu beantworten:

1. Wo steht unsere Abfallwirtschaft, und wohin entwickelt sie sich?

Standortbestimmung, Zielsetzungen, Massnahmenplanung, Zielerreichung und Entwicklung der Abfallwirtschaft innerhalb der Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, Gebührenkalkulation und Budgetierung, Selbstevaluation über einen Zeithorizont.

2. Ist die Abfallentsorgung kostenoptimiert?

Entscheidungsgrundlage für Behörde und Verwaltung zur Optimierung der Kosteneffizienz der kommunalen Abfallwirtschaft.

3. Wo steht unsere Abfallwirtschaft im Vergleich mit anderen Gemeinden?

Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen mit der Abfallwirtschaft anderer Gemeinden oder anderer Gemeindeverbände desselben Typs.

Vergleichbarkeit der Kennzahlen

Für Vergleiche mit anderen Gemeinden dienen in erster Linie die «pro Einwohner» oder «pro Tonne» ermittelten Werte. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass stets ähnliche Gemeindetypen miteinander verglichen werden (z. B. Agglomerationsgemeinden, Tourismusgemeinden, ländliche Dorfgemeinden), da dies die Aussagekraft der Daten und Vergleichbarkeit der Kennzahlen erhöht. Zu diesem Zweck wird die Eingabe des Gemeindetyps, gemäss den vom Bundesamt für Statistik (BFS) definierten 9 Gemeindetypen, im Muster-BAB verlangt. Die Einteilung aller Schweizer Gemeinden in den jewei-

ligen Gemeindetyp ist auf der Website des BFS abrufbar.⁷⁴ Zudem ist zu berücksichtigen, dass in einzelnen Gemeinden der Anteil der mit der öffentlichen Sammlung erfassten Abfallmengen von Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetrieben sehr unterschiedlich sein kann und dass die Abfallmenge auch massgeblich durch die Anzahl Arbeitsplätze oder Touristen beeinflusst wird.

⁷⁴ Der Link zu den Informationen des BFS wird auf der Internetseite des BAFU (www.bafu.admin.ch/finanzierung-siedlungsabfaelle) publiziert, wo auch der Muster-BAB zur Verfügung gestellt wird.

Kennzahlen Gemeindebuchhaltung HRM2 20_x Gemeinde Muster

Finanzielle Kennzahlen

Kennzahl	Fr./t	Fr./Einw.
1 Kehricht aus Haushalten u. Gewerbe (inkl. Kleinsperrgut)		
1.1 Gesamtkosten	241	40
1.2 Logistik (Sammlung/Transport)	96	16
1.3 Verwertung (Behandlung)	145	24
2 Separat gesammelte Abfälle		
2.1 Gesamtkosten (wenn nicht detailliert erfasst)	113	28
2.2 Grüngut (biogene Abfälle)		
2.2.1 Gesamtkosten	236	21
2.2.2 Logistik (Sammlung/Transport)	112	10
2.2.3 Verwertung (Behandlung)	124	11
2.2.4 Erlös	0	0
2.3 Papier		
2.3.1 Gesamtkosten	-21	-2
2.3.2 Logistik (Sammlung/Transport)	79	6
2.3.3 Verwertung	0	0
2.3.4 Erlös (Rahmenvertrag/Marktpreis)	100	8
2.4 Karton		
2.4.1 Gesamtkosten	141	3
2.4.2 Logistik (Sammlung/Transport)	191	4
2.4.3 Verwertung	0	0
2.4.4 Erlös (Marktpreis)	50	1
2.5 Glas		
2.5.1 Gesamtkosten	-28	-1
2.5.2 Logistik (Sammlung/Transport)	63	2
2.5.3 Verwertung	0	0
2.5.4 Erlös (VEG, Materialerlös)	91	3
2.6 Aluminium/Stahlblech		
2.6.1 Gesamtkosten	264	1
2.6.2 Logistik (Sammlung/Transport)	364	1
2.6.3 Verwertung	0	0
2.6.4 Erlös (VRB, Materialerlös)	100	0
2.7 Metalle		
2.7.1 Gesamtkosten	277	1
2.7.2 Logistik (Sammlung/Transport)	332	1
2.7.3 Verwertung	0	0
2.7.4 Erlös (Marktpreis)	55	0
2.8 Elektrische u. elektronische Geräte		
2.8.1 Gesamtkosten	20	0
2.8.2 Logistik (Sammlung/Transport)	207	2
2.8.3 Verwertung	0	0
2.8.4 Erlös (VRB, Materialerlös)	187	2
2.9 Übrige Siedlungsabfälle		
2.9.1 Gesamtkosten	420	4
3 Sammelstelle/n		26
4 Verwaltung / Behörde (Gemeinkosten)		9
5 Einnahmen total		
5.1 Einnahmen aus Kehricht-/Sperrgutgebühren (Sack-,Containergebühren)		48
5.2 Einnahmen aus Grüngutgebühr		20
5.3 Einnahmen aus Grundgebühren		35
5.4 Einnahmen aus Steuern		0
6 Kostendeckungsgrad		101%

Leistungsbezogene Kennzahlen

Kennzahl	Messgrösse	
1 Gemeinde		
1.1 Gemeindetypus gemäss BFS		8
1.2 Anzahl Einwohner		5'000
2 Sammelmengen	t/Jahr	kg/Einw.
2.0 Total	2'051	410
2.1 Kehricht (inkl. Kleinsperrgut)	830	166
2.2 Grüngut (biogene Abfälle)	445	89
2.3 Papier	380	76
2.4 Karton	110	22
2.5 Glas	158	32
2.6 Aluminium/Stahlblech	11	2
2.7 Metalle	22	4
2.8 Elektrische u. elektronische Geräte	45	9
2.9 Übrige Siedlungsabfälle (nur die Summe)	50	10
3 Sammlungen übrige Siedlungsabfälle (J/N)		
3.1 Sonderabfälle (z. B. Altöl)		J
3.2 Mineralische Abfälle (Grubengut)		J
3.3 Grobsperrgut		J
3.4 Textilien		J
3.5 PET-Getränkeflaschen		J
3.6 Batterien		J
3.7 Übrige Kunststoffe		N
3.8 EPS (Styropor)		N
4 Unbetreute Sammelstellen (Bringsammlungen)	Anz. SSt.	Einw./SSt.
4.1 Anzahl Sammelstellen Kehricht (inkl. Kleinsperrgut)	0	
4.2 Anzahl Sammelstellen Grüngut (biogene Abfälle)	0	
4.3 Anzahl Sammelstellen Papier	1	5'000
4.4 Anzahl Sammelstellen Karton	1	5'000
4.5 Anzahl Sammelstellen Glas	2	2'500
4.6 Anzahl Sammelstellen Aluminium/Stahlblech	2	2'500
4.7 Anzahl Sammelstellen Metalle	1	5'000
4.8 Anzahl Sammelstellen Elektrische u. elektronische Geräte	0	
5 Holsammlungen	Anzahl Touren pro Haushalt und Jahr	
5.1 Kehricht (inkl. Kleinsperrgut)		52
5.2 Grüngut (biogene Abfälle)		26
5.3 Papier		6
5.4 Karton		6
5.5 Glas		0
5.6 Aluminium/Stahlblech		0
5.7 Metalle		2
5.8 Elektrische u. elektronische Geräte		0
6 Betreute Sammelstellen (Bringsammlungen)	Anz. SSt.	Einw./SSt.
6.1 Anzahl Sammelstellen	1	5'000
6.2 Öffnungszeiten Std./Monat	24	
7 Eigener Sammeldienst		N
8 Mehrwertsteuer Abrechnungsart		effektiv

Anhang 4: Auflistung und Beschreibung der massgebenden Bundesgerichtsentscheide der Siedlungsabfallwirtschaft

Stadt Bern (BGE 138 II 111, 21. Februar 2012):

Im öffentlichen Raum weggeworfener oder in öffentlichen Abfalleimern entsorgter Abfall ist Siedlungsabfall im Sinne von Art. 32a USG; seine Entsorgung ist nach dem Verursacherprinzip zu finanzieren, auch wenn der Inhaber nicht ermittelt werden kann. Es ist korrekt, wenn die Entsorgungskosten für im öffentlichen Raum weggeworfenen oder in öffentlichen Abfalleimern entsorgten Abfall über die gesonderte Abfallrechnung finanziert und den Verursachern auferlegt werden.

Im Bereich der nach Art. 32a USG zu erhebenden Abfallgebühren haben die Kantone und Gemeinden nach der Rechtsprechung einen grossen Gestaltungsspielraum. Das Gesetz verlangt nicht, dass die Kehrichtentsorgungsgebühren ausschliesslich proportional zur effektiv erzeugten Menge des Abfalles erhoben werden; zwischen den Benutzungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung muss aber ein gewisser Zusammenhang bestehen, was eine Schematisierung nicht ausschliesst. Die Gebühr muss zwingend einen Bezug zur Abfallmenge aufweisen; ein System, das ausschliesslich mengenunabhängige Gebühren vorsieht, ist unzulässig, weil es keine Lenkungswirkung hat. Zulässig sind aber Kombinationen von individuellen, mengenabhängigen Gebühren und festen Grundgebühren oder von mehreren verschiedenen, mengenabhängigen Gebühren. Insbesondere kann neben einer mengenabhängigen Gebühr eine mengenunabhängige Grundgebühr erhoben werden, welche namentlich für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (Organisation der Einsammlung und des Transports sowie der Verwertung der Abfälle) zu bezahlen ist (Bereitstellungsgebühr). Da die Grundgebühr damit der Deckung der Fixkosten dient, die unabhängig von der Abfallmenge anfallen, widerspricht es dem Verursacherprinzip nicht, wenn sie mit einem gewissen Schematismus, z.B. pro Wohnung, bemessen wird. Zulässig ist auch die Bemessung nach Nutzfläche, umbautem Raum oder Anzahl Wohnräumen. Für die mengenabhängigen Gebühren wird in der Regel derjenige als kostenpflichtig bezeichnet, der die Abfälle dem Entsorgungssystem übergibt. Die Grundgebühr kann demgegenüber vom Liegenschaftseigentümer erhoben werden, selbst wenn dieser nicht direkt Abfallverursacher

ist, da er sie auf die Mieter überwälzen kann, welche unmittelbar den Abfall zur Entsorgung übergeben.

Es ist aber bundesrechtswidrig, die Gebäudeeigentümer generell als Verursacher von gelitterten Abfällen zu betrachten und deren Entsorgung über die von allen Gebäudeeigentümern geschuldete Abfallgrundgebühr zu finanzieren. Die genannten Kosten können aber Betrieben (z. B. Take-away-Betriebe und dergleichen sowie andere Anlagen oder Organisatoren von Veranstaltungen, die dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden müssen) nach sachlich haltbaren Kriterien mittels Kausalabgabe anteilmässig auferlegt werden, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass diese Betriebe in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen. Aus Rechtsgleichheitsgründen muss aber auch das Gemeinwesen als Eigentümer öffentlicher Strassen und Plätze als Verursacher betrachtet werden, wenn darauf (legal oder illegal) Siedlungsabfälle entsorgt werden. Direkte Verursacher sind hier diejenigen Personen, welche den Abfall wegwerfen, die aber praktisch kaum individuell zur Kostentragung herangezogen werden können. Indem das Gemeinwesen öffentliche Abfallbehälter bereitstellt oder durch ungenügende präventive oder repressive Massnahmen die illegale Entsorgung nicht verhindert, ist es als sekundärer Verursacher zu betrachten und hat daher auch an die Kosten der Entsorgung beizutragen. Soweit das Gemeinwesen als Abfallverursacher zu betrachten ist, weil auf seinen Grundstücken der Abfall anfällt, so hat es die daraus resultierenden Kosten aus seinen allgemeinen (Steuer-) Mitteln zu bezahlen, nicht in seiner Eigenschaft als hoheitliches Gemeinwesen, sondern als Grundstückeigentümer.

Romanel-sur-Lausanne (BGE 137 I 257, 4. Juli 2011):

Das Verursacherprinzip gemäss Art. 32a USG schliesst eine Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle über Steuern aus und verlangt eine Finanzierung mittels Lenkungskausalabgaben. Gemeinden und Kantone können von diesem Finanzierungsmodus abweichen, wenn sie konkret dartun, dass die strikte Anwendung des Kausalitätsprinzips eine Gefährdung der umweltverträglichen Entsorgung der Siedlungsabfälle zur Folge hätte.

Das in diesem Fall strittige Gemeindereglement sieht vor, dass die Abfallgebühren mindestens 70% der gesamten Ausgaben der Gemeinde für die Abfallentsorgung decken müssen. Diese Anordnung verstösst aber (obwohl damit 30% der Kosten mit Steuermitteln finanziert werden) nicht a priori gegen Art. 32a USG. Dies weil die gesamten Abfallkosten der Gemeinde sowohl solche für die Siedlungsabfallentsorgung als auch solche für Abfälle aus dem Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung enthalten und weil die Finanzierung der beiden letztgenannten Abfallkategorien mit Steuermitteln zulässig ist. Eine Finanzierung von 30% über Steuern stellt aber bei gemischten Konten die Obergrenze dar, welche ohne triftige Gründe nicht überschritten werden sollte. Sodann kann sich eine Abweichung von verursa-

chergerechten Gebühren aufgrund von Art. 32a Abs. 2 USG ergeben, wenn die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle durch kostendeckende und verursachergerechte Abgaben gefährdet wird. Das Gemeinwesen muss jedoch begründen und rechtfertigen, wenn es von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch machen will.

Art. 32a USG lässt dem Gemeinwesen grosse Freiheit bei der Ausgestaltung der Gebühren. Diese grosse Freiheit gilt allerdings nur innerhalb der vom Gesetz aufgestellten Schranken. Eine Schranke ergibt sich aus Art. 32a USG, gemäss welchem die Höhe der Gebühr in Abhängigkeit von der «Art und der Menge des übergebenen Abfalls» festzulegen ist. Es ist nicht angebracht zu sagen, die Gebühr «könne» vom kantonalen Gesetzgeber als kausale Lenkungsabgabe gemäss Art. 32a USG festgesetzt werden. Die Gebühr muss in der Tat – entsprechend dem Wortlaut und dem Zweck von Art. 32a USG – einerseits in Abhängigkeit von der Abfallmenge bestimmt werden und andererseits eine Lenkungsfunktion entfalten. Eine zweite Einschränkung ergibt sich indirekt aus Art. 32a Abs. 2 USG. Die Freiheit, die das Gemeinwesen bei der Ausgestaltung der Gebühren nach Art. 32a USG genießt, darf nicht so weit gehen, dass Gebühren geschaffen werden, die eine umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden. Unter diesem Blickwinkel geht es auch um eine Ausgestaltung der Entsorgungsgebühr in einer Art und Weise, die das Risiko einer wilden Entsorgung verhindert. Es ist nur schwer vorstellbar, wie eine Pauschalgebühr pro Haushalt der Menge des erzeugten Abfalls Rechnung tragen und eine Lenkungswirkung entfalten kann. Es besteht keinerlei Anreiz, die Abfallmenge zu reduzieren. Dasselbe gilt auch für Pauschalgebühren pro Unternehmung oder pro Zweitwohnung. Demzufolge steht eine Pauschalgebühr pro Haushalt (ohne Ergänzung durch zusätzliche mengenabhängige Gebühren) im Widerspruch zu Art. 32a USG und ist somit bundesrechtswidrig.

Varen (2P.63/2006, 24. Juli 2006):

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird mit Art. 32a USG nicht verlangt, dass die (periodischen) Kehrichtentsorgungsgebühren ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge des erzeugten Abfalles erhoben werden. Zwischen der Gebühr und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung muss jedoch ein gewisser Zusammenhang bestehen; die Abgabehöhe muss eine Abhängigkeit zur Abfallmenge aufweisen, was eine Schematisierung dieses Faktors aber nicht ausschliesst. Als mit dem Verursacherprinzip unvereinbar erweisen sich Regelungen, wonach sich die Kehrichtgebühr ausschliesslich proportional nach dem Gebäudeversicherungswert oder dem Frischwasserverbrauch bemisst, da es in diesen Fällen an einem hinreichend engen Zusammenhang zur mutmasslichen Abfallmenge fehlt.

Die eingekellerte Menge Traubengut stellt ein grundsätzlich taugliches Kriterium zur Bestimmung der Menge des von einer Weinkellerei anfallenden Abfalles dar. Diese Grösse lässt unmittelbar auf die Produktion und somit

zumindest indirekt auf die Abfallmenge derartiger Betriebe schliessen. Anders als bei starren Grössen wie dem Gebäudeversicherungswert und anderen von der Lehre für die Heranziehung als ungeeignet erachteten pauschalen Faktoren berücksichtigt das vorliegend zur Gebührenerhebung herangezogene Kriterium mit der Menge an eingekellertem Traubengut das Ausgangsmaterial des Produktionsprozesses der betreffenden Betriebe. Es steht damit in einer genügend engen Relation zur dabei (mutmasslich) anfallenden Abfallmenge.

Sils i. E. (2P.223/2005, 8. Mai 2006):

Gemeinden haben bei der Festsetzung der Gebühren einen weiten Ermessensspielraum. Es ist zulässig, einen Teil der mit der Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur für die Abfallentsorgung verbundenen Kosten den Benutzern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (sog. Bereitstellungsgebühr) zu überbinden. Das Verhältnis von Grundgebühren zu mengenabhängigen Gebühren soll in etwa dem Verhältnis von fixen zu mengenabhängigen Kosten entsprechen. Die mengenunabhängigen Kosten machen im Allgemeinen ein Drittel der gesamten Entsorgungskosten aus. Die Richtlinie des BUWAL (heute BAFU) empfiehlt für die Kehrichtentsorgung einen mengenabhängigen Gebührenanteil von 40 bis 70 %, was einem Anteil der fixen Grundgebühren von 30 bis 60 % entspricht. Im vorliegenden Fall betragen die fixen Grundgebühren nach effektiven Werten (für unternutzte Liegenschaften) 100 bzw. 82,4 %, nach berechneten «normalen» Werten 66 bzw. 56 %. Dies wurde vom Verwaltungsgericht als unzulässig bezeichnet. Dieser Entscheid wird vom Bundesgericht gestützt.

St. Moritz (2P.266/2003, 5. März 2004):

Art. 32a USG verlangt nicht, dass die Abfallgebühr ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Menge erhoben wird. Zwischen Gebühr und Ausmass der Beanspruchung muss aber ein gewisser Zusammenhang bestehen, und die Abgabenhöhe muss eine Abhängigkeit zur Abfallmenge aufweisen. Gebühren, die ausschliesslich nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen werden, sind mit Art. 32a USG unvereinbar.

Die Infrastruktur muss unabhängig von der effektiven Benutzung aufrechterhalten werden. Deshalb darf ein Teil der Aufwendungen den Benutzern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr überbunden werden. Diese Bereitstellungsgebühr soll berücksichtigen, wie viel Abfall von der betreffenden Liegenschaft wahrscheinlich anfällt bzw. anfallen könnte.

Was das Verhältnis zwischen solchen Grundgebühren und mengenabhängigen Gebühren anbelangt, so wird für den Bereich der Kehrichtentsorgung postuliert, dass dieses ungefähr der Relation zwischen fixen und mengenproportionalen Kosten entsprechen sollte. Nach Huber-Wälchli machen bei der Kehrichtentsorgung die mengenunabhängigen Kosten im Allgemeinen etwa ein Drittel der gesamten Entsorgungskosten aus. Das BUWAL (heute BAFU)

empfiehlt für die Kehrrichtentsorgung eine Mengengebühr, welche 40 bis 70 % der Gesamtkosten deckt.

Die in der Gemeinde St. Moritz geltende Regelung mag in der Grosszahl der Fälle zu Grundgebühren führen, die sich in der gleichen Grössenordnung halten wie die mengenabhängigen Gebühren und Art. 32a USG deshalb zu genügen vermögen. Sie kann jedoch bei luxuriösen Liegenschaften mit hohem Gebäudeversicherungswert zu unhaltbaren Ergebnissen führen, indem der Gebäudeeigentümer mit übersetzten Grundgebühren belastet wird. Letztere entsprechen offensichtlich nicht der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeit und belasten ihn rechtsungleich gegenüber Eigentümern normaler Gebäude mit gleichem Abfallerzeugungspotenzial, aber weit niedrigerem Versicherungswert. Dies verstösst gegen das Äquivalenzprinzip und gegen das Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot. Zudem ist bei Gebühren, welche die tatsächliche Inanspruchnahme nur noch in ganz nebensächlichem Ausmass erfasst, der anzustrebende Lenkungseffekt der Abgaben nicht mehr gegeben.

Arosa (BGE 129 I 290, 7. Juni 2003):

Die Regelung der Gemeinde Arosa, wonach für die Entsorgung der Siedlungsabfälle neben einer vom Gebäudewert abhängigen Grundgebühr eine variable, vom Frischwasserverbrauch abhängige Gebühr erhoben wurde, verstösst gegen Art. 32a USG. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss die Kehrrichtentsorgungsgebühr nicht zwingend in Form einer Sackgebühr, das heisst ausschliesslich proportional zur effektiv produzierten Abfallmenge, erhoben werden. Möglich ist auch die Kombination von festen Grundgebühren (etwa zur Abgeltung der Bereitstellung der Sammel- und Transportinfrastruktur) mit mengenabhängigen individuellen Gebühren, wobei eine gewisse Schematisierung erfolgen darf. Das Bundesgericht hat entschieden, dass eine Regelung, wonach sich die Kehrrichtgebühr ausschliesslich proportional nach dem Versicherungswert der Gebäude bemisst, klar gegen das Verursacherprinzip verstösst. Der Frischwasserverbrauch gilt als zulässiges Kriterium zur Bemessung der periodischen Abwasserentsorgungsabgaben. Es liegt aber auf der Hand, dass zwischen dem Frischwasserverbrauch und der mutmasslichen Abfallmenge kein hinreichend enger Zusammenhang besteht. Die Bemessung der variablen Kehrrichtentsorgungsgebühr nach dem Frischwasserverbrauch erscheint daher mit Art. 32a USG nicht vereinbar.

Reinach (BL) (BGE 125 II 508, 22. Juni 1999):

Abfälle aus Industrie und Gewerbe, die von ihrer Zusammensetzung her mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar sind und die unsortiert und damit vermischt anfallen, sind entsprechend Art. 31b Abs. 1 Satz 1 USG von den Kantonen zu entsorgen, die dafür das Entsorgungsmonopol beanspruchen können. Soweit sich diese Abfälle sortenrein bereitstellen lassen (z. B. als Glas, Karton, Altpapier usw.), besteht in Art. 12 Abs. 3 TVA eine Vorschrift des Bundes, welche es den Kantonen ermöglicht, die Entsorgungspflicht entspre-

chend Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG auf die Inhaber zu übertragen. Umgekehrt können die Abfallinhaber in solchen Fällen das Recht beanspruchen, diese Abfälle in Eigenverantwortung zu entsorgen. Die Kantone haben in diesen Fällen in pflichtgemässer Anwendung von Art. 31b Abs. 1 Satz 2 USG und Art. 12 Abs. 3 TVA die Entsorgung durch Dritte zu gestatten.

Diese Lösung hat zur Folge, dass gleichartige Abfälle im einen Betrieb als gemischter Abfall und damit als Siedlungsabfall entsorgt werden müssen, während sie in einem anderen Betrieb mit einer besseren internen Abfallsortierung unter eigener Verantwortung als sortenreiner Abfall entsorgt werden können, sofern dies für den Betrieb vorteilhaft erscheint. Diese Folge ist hinzunehmen, umso mehr als sie dem Grundgedanken entspricht, die Abfalltrennung an der Quelle und die Verwertung von Abfällen zu fördern (Art. 30 USG).