

Sitzung vom 6. Mai 2015

497. Postulat (Kunststoffverwertung im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Beni Schwarzenbach und Daniel Schwab, Zürich, sowie Stefan Hunger, Mönchaltorf, haben am 23. Februar 2015 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, im Kanton Zürich eine flächendeckende Sammlung von Kunststoffen (Plastik) durch die Gemeinden zu fördern, um sie einer sinnvollen Wiederverwertung zuzuführen, statt in Kehrichtverbrennungsanlagen zu verbrennen.

Begründung:

Im Kanton Zürich besteht ein gut ausgebautes Netz an Sammelstellen für Glas, Metall, Grünabfälle, Altkleider usw. um sie einer Wiederverwertung zuzuführen. Was bei den erwähnten Materialien funktioniert, funktioniert auch für Plastikabfälle – die Stadt Zug zeigt es seit Jahren. Ca. 15% unseres Abfalls besteht aus Plastik, der bei der Verbrennung hochgiftige chemische Verbindungen produziert, die auch mit modernster Filtertechnik nicht restlos neutralisiert werden können. Die Detailhändler nehmen zwar PET- und PE-Gebinde zurück, übrige Plastikabfälle landen derzeit aber im Kehrichtsack.

Plastik lässt sich sinnvoll wiederverwerten, was verschiedene Firmen in der Schweiz auch tun. Aus einer Tonne Plastik können ca. 850l Öl gewonnen oder neue Produkte wie z. B. Plastikrohre hergestellt werden. Zudem werden pro Tonne rezyklierten Plastiks 2–3 Tonnen CO₂ gegenüber Kunststoffen aus Primärrohstoffen gespart.

Die Rezyklierung wiederverwertbarer Materialien ist nicht nur ein Gebot des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll. Es liegt in der Verantwortung des Kantons Zürichs, hierfür in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die geeigneten Massnahmen zu definieren, zu koordinieren und umzusetzen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Beni Schwarzenbach und Daniel Schwab, Zürich, sowie Stefan Hunger, Mönchaltorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Kunststoffe durchdringen unseren Alltag in fast allen Lebensbereichen. Sie treten in unterschiedlichsten Zusammensetzungen und chemischen Formen in Erscheinung. Es gibt homogene Kunststoffprodukte aus einer Kunststoffsorte (z. B. Polyethylen-Flaschen oder -Folien) und für die stoffliche Verwertung weniger geeignete Materialien, in denen eine Kunststoffsorte mit anderen oder mit weiteren Materialarten (z. B. Karton, Metalle usw.) verbunden ist, sogenannte Verbundmaterialien.

Die neuste Erhebung der Kehrrichtzusammensetzung («Kehrrichtsack-Analyse») des Bundesamts für Umwelt (BAFU) von 2012 zeigt, dass Kunststoffe im Kehrrecht (ohne Verbundmaterialien) in den letzten zehn Jahren von 13 auf 11 Gewichtsprozent abgenommen haben. Die Kunststoffbehälter machen weitere zwei Gewichtsprozent im Kehrrichtsack aus. Kunststoffe aus Haushalten sind wegen ihrer stofflichen Vielfalt (Heterogenität) und häufig auch wegen ihrer Verunreinigung eine grosse Herausforderung für die stoffliche Verwertung (Recycling). Dies gilt vor allem, wenn die Verwertung einen ökologischen und ökonomischen Mehrwert erzielen und zur Schliessung von Stoffkreisläufen beitragen soll.

Die Studie und der veröffentlichte Grundlagenbericht des BAFU (2011) zum mehrjährigen Projekt «Kunststoff-Verwertung Schweiz» sowie weitere Mitteilungen des BAFU (umwelt 3/2012) belegen, dass ein grosser Teil der jährlich in der Schweiz anfallenden rund 780 000 t Kunststoffabfälle aus den Bereichen Gewerbe (einschliesslich Bauwirtschaft), Landwirtschaft und Industrie stammt und nicht aus den privaten Haushalten. Diese Erkenntnis deckt sich mit Ergebnissen der vorstehend erwähnten Erhebung der Kehrrichtzusammensetzung (BAFU, 2012), welche die Kunststoffe im kommunal gesammelten Kehrrecht auf gesamthaft knapp 250 000 t (einschliesslich Kunststoffbehälter mit 36 000 t) hochrechnet.

Die Baudirektion hat 2013 die Verhältnisse bezüglich der Sammlung und Verwertung von Kunststoffen aus Haushalten sowie den Handlungsbedarf mit auswärtigen Fachleuten, Branchenvertretungen und dem BAFU untersucht und eingehend besprochen. Aus diesem Gedankenaustausch sind eine übersichtliche Auslegeordnung und eine Haltung hervorgegangen, die den Zürcher Gemeinden im Rahmen der Gemeindeforen zur Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2013 erläutert wurde. Die Baudirektion empfiehlt den Gemeinden, derzeit keine Kunststoffe aus

Haushalten zu sammeln. Vielmehr ist die Initiative des Detailhandels zu unterstützen, nach der einzelne Grossverteiler ab 2014 landesweit eine flächendeckende Sammlung von Kunststoffhohlkörpern (Plastikflaschen mit Deckel) aus Haushalten in Angriff genommen haben.

Eine weitere Beurteilung durch die Organisation Kommunale Infrastruktur (OKI), den Verein Swiss Recycling (Dachorganisation Schweizerischer Recycling-Organisationen), den Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen (VBSA), Entsorgungszweckverbände (u. a. der Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen, ZEBA), kantonale Umweltfachstellen und den Detailhandel führten wiederum zu den gleichen Erkenntnissen. Diese wurden im September 2014 in einer gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme (einschliesslich gemeinsamer Empfehlungen) festgehalten und durch die drei Organisationen OKI, Swiss Recycling und VBSA auf verschiedenen Wegen veröffentlicht (z. B. unter www.kommunale-infrastruktur.ch).

2. Es ist zu begrüßen, dass der Detailhandel seit 2014 auf freiwilliger Grundlage eine schweizerisch flächendeckende Kunststoffsammlung aus Haushalten aufbaut und dadurch mehr Verantwortung für die Verwertung von Kunststoffverpackungen übernimmt. Diese Entwicklung stimmt mit der Stossrichtung des geltenden kantonalen Abfallrechts überein. Denn gemäss § 18 des kantonalen Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfG; LS 712.1) sind die Hersteller und Händler bereits heute zur Rücknahme von Waren und Verpackungen verpflichtet, wenn sie verwertet werden können oder zu Problemen bei der Entsorgung führen. Dies gilt insbesondere für sperrige Verpackungen und Erzeugnisse aus Kunststoffen. Im Gegenzug besteht für diese Abfälle eine Ablieferungspflicht der Inhaberin oder des Inhabers bei den Herstellern oder Händlern (§ 19 AbfG).

Nach heutigen Erkenntnissen sind Sammlung und Verwertung von Kunststoffhohlkörpern durch die Privatwirtschaft als ökologisch, ökonomisch und verursachergerecht zu beurteilen. In den letzten Jahren wurde nachgewiesen, dass möglichst sortenreine Sammlungen von Kunststoffen den besten ökologischen Mehrwert bei verhältnismässigen Entsorgungskosten aufweisen. Die Rücknahme von Kunststoffverpackungen durch den Handel ist dabei in zweierlei Hinsicht vorteilhaft: Einerseits können bestehende Logistiksysteme für den Weg in die Verwertung genutzt werden. Andererseits ist diese Art der Rücknahme bzw. Rückgabe verursachergerecht, weil die entstehenden Entsorgungskosten nicht durch die öffentliche Hand zu tragen sind, sondern auf den Handel und schliesslich indirekt auf die Verursacherin oder den Verursacher abgewälzt werden können (Konsumentinnen/Konsumenten bzw. Hersteller von Verpackungen).

3. Erfahrungen zeigen, dass kommunale Sammlungen für Kunststoffe nur an betreuten Hauptsammelstellen zu einem qualitativ ausreichenden Sammelgut führen, aus dem dann ein grosser Anteil der stofflichen Verwertung zugeführt werden kann. Doch auch in diesem Fall sind begleitend aufwendige Kommunikationsmassnahmen nötig, was auch für den Detailhandel gilt. Bei Gemeinden, die neben PET-Getränkeflaschen auch weitere Kunststoffe aus Haushalten sammeln, fallen für die erweiterte Sammlung Kosten von rund Fr. 400 bis 600 pro Tonne an. In der Anfangsphase sind sie in der Regel noch deutlich höher. Zur Deckung dieser Kosten besteht heute keine geeignete verursachergerechte Finanzierungslösung, weshalb Gemeinden sie über die Abfall-Grundgebühren decken müssen. Zudem führen kommunale Zusatzangebote ohne gezieltes Zusammenwirken mit dem Handel zu einer verwirrenden Vielfalt an Rückgabeangeboten an Konsumentinnen und Konsumenten. Eine den Handel ergänzende flächendeckende Kunststoffsammlung durch die öffentliche Hand ist daher wenig sinnvoll. Das Bestreben der Bevölkerung, Abfälle sauber zu trennen, darf nicht mit unnötig komplizierten Regelungen und kaum durchschaubaren Angeboten im Kunststoffrecycling geschmälert oder gar gefährdet werden.

4. Die Stadt Zug betreibt seit über zehn Jahren eine gesonderte Sammlung für gemischte Kunststoffabfälle aus Haushalten. Dies im Gegensatz zur möglichst sortenreinen Sammlung des Detailhandels oder auf Auslese beruhenden Gemischtsammlungen einzelner Städte, Gemeinden oder Zweckverbände. Die finanziellen Aufwendungen für die Sammlung in der Stadt Zug haben sich nach Angaben des ZEBAs auch nach über zehn Jahren in der genannten Kostenhöhe eingependelt und konnten nicht weiter gesenkt werden. Die Mitteilungen des ZEBAs (Jahresberichte 2012 und 2013) lassen erkennen, dass nur 20–40% der gesammelten Kunststoffe einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können. Der grösste Teil wird lediglich thermisch verwertet, d. h., beispielsweise als Ersatzbrennstoff in Zementwerken eingesetzt oder in Kehrrichtverwertungsanlagen verbrannt und energetisch genutzt. Gegenwärtig erwägt die Stadt Zug, die bisher durchgeführte gesonderte Sammlung von gemischten Kunststoffen jeglicher Art einzustellen. Auch andere Zweckverbände oder Gemeinwesen, die bereits flächendeckend Kunststoffe aus Haushalten sammeln, haben ihre Sammlungen in den letzten Jahren entweder eingeschränkt (z. B. Stadt Bern), eingestellt (z. B. AVAG, Entsorgung – Recycling – Energie: 140 Gemeinden in den Regionen Aare-, Gürbe- und Emmental und Berner Oberland Thun) oder raten von gemischten Kunststoffsammlungen ab (z. B. Stadt Freiburg).

Die erwähnten Beispiele der Gemeinwesen, der Detailhändler und von Fachleuten vorgenommene Einschätzungen zeigen, dass mit gesonderten Sammlungen aus Haushalten 0,5 bis 3 kg Kunststoffe pro Person und Jahr gesammelt und nach einer Sortierung einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können. So bemisst sich die der Kunststoffverwertung zugeschriebene Einsparmöglichkeit von Kohlendioxid pro Person und Jahr auf höchstens 9 kg, was knapp 1‰ der durch den Endkonsum verursachten Treibhausgasemissionen pro Person und Jahr entspricht.

Der Aufbau einer neben dem Handel flächendeckenden, kommunalen Sammlung von sortenreinen Kunststoffen aus Haushalten für die stoffliche Verwertung ist zurzeit nicht nötig und widerspricht der Eigenverantwortung von Industrie und Handel. Die kommunale Sammlung von gemischten Kunststoffen aller Art wird als wenig ökoeffizient beurteilt, d. h., der ökologische Vorteil bzw. Nutzen ist im Vergleich zu anderen Entsorgungswegen für Kunststoffe nicht erbracht. Ferner ist er unverhältnismässig im Vergleich zum ökonomischen Aufwand.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 68/2015 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi