

Sitzung vom 22. August 2018

**749. Anfrage (Abfallreduktion)**

Kantonsrätin Barbara Günthard Fitze, Winterthur, sowie die Kantonsräte Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Beat Monhart, Gossau, haben am 7. Mai 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss neusten Erhebungen produziert jede Person in der Schweiz jährlich 700 kg Abfall. Wir gehören damit weltweit zu den Spitzenreitern und die Tendenz ist steigend. Als Kanton mit den meisten Einwohnerinnen und Einwohnern produzieren wir wiederum schweizweit am meisten Abfall.

Daraus hat sich ein florierender Wirtschaftszweig entwickelt, das Recycling. Einerseits eine gute Sache, weil Abfall auch wertvoller Rohstoff ist und Arbeit und Einnahmen generiert. Der Bericht des AWEL zum Massnahmenplan der Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2015–2018 gibt hier einen detaillierten Einblick in die aktuelle Situation betreffend der Abfallverwertung im Kanton Zürich.

Im gleichen Bericht wird dem Thema der Abfallvermeidung jedoch leider nur ein verschwindend kleiner Raum gegeben. Dies ist bedauerlich, da in einer Zeit der immer begrenzteren Ressourcen der Reduktion von Abfall eine steigende Bedeutung zukommen sollte. Abfall belastet längerfristig Umwelt, Menschen und künftige Generationen. Energie- und Ressourceneffizienz ist untrennbar mit der Reduktion unserer Abfallerzeugung verbunden.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches Gewicht misst der Regierungsrat der verstärkten Vermeidung von Abfall generell bei?
2. Welche konkreten Massnahmen zur Abfallreduktion setzt er selber im Rahmen der kantonalen Einrichtungen bereits um, oder plant er einzuführen?
3. Die Reduktion von Abfallmengen kann nebst der Gebührenerhebung auch mit Anreizsystemen gefördert werden. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat hier?
4. Starke Einfluss-Möglichkeiten, die Abfallmengen zu reduzieren, haben auch Grossverteiler und Fast-Food-Ketten. Was unternimmt der Regierungsrat, damit diese ihre Verantwortung diesbezüglich wahrnehmen? Sieht er hier zum Beispiel Möglichkeiten mit einem Bonus/Malus-System?

5. Die Gemeinden und Städten finanzieren die Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle ausschliesslich durch Gebühren. Zugrunde liegt diesen das Verursacherprinzip.  
Dennoch entstehen für die Allgemeinheit Kosten für Abfallbeseitigungen, deren Verursacher nicht bestimmt werden können. Was unternimmt der Kanton, um in diesem Punkt eine verbesserte Kostentransparenz herzustellen?
6. Welche Bemühungen werden unternommen, um Gewerbetreibenden die Möglichkeiten von Abfallvermeidung aufzuzeigen und sie dafür zu sensibilisieren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Günthard Fitze, Winterthur, Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Beat Monhart, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Das jährliche Abfallaufkommen pro Kopf ist in der Schweiz vergleichsweise hoch. Besonders stark zeigen sich die gegenwärtigen Umweltbelastungen der Gesellschaft jedoch nicht in der Abfallentsorgung, sondern bei der Bereitstellung und dem Konsum der Lebensmittel, bei der privaten Mobilität und beim Wohnen. Die Ernährung macht dabei mit knapp 30% den grössten Anteil an allen konsum- und produktionsbedingten Umweltbelastungen der Schweiz aus. Mit der 2016 in Kraft getretenen Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) wurden die nachfolgenden Bestimmungen zur Abfallvermeidung in der Produktion und dem Konsum erlassen:

- Art. 7 Abs. 1 VVEA: Die Umweltschutzfachstellen informieren und beraten Private und Behörden darüber, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können. Unter anderem informieren sie über die Verwertung von Abfällen und über Massnahmen, mit denen vermieden werden kann, dass selbst kleine Mengen von Abfällen weggeworfen oder liegengelassen werden.
- Art. 11 Abs. 1 VVEA: Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Kantone fördern die Vermeidung von Abfällen mit geeigneten Massnahmen wie der Sensibilisierung und Information von Bevölkerung und Unternehmen. Sie arbeiten dabei mit den betroffenen Organisationen der Wirtschaft zusammen.
- Art. 11 Abs. 2 VVEA: Wer Produkte herstellt, muss die Produktionsprozesse nach dem Stand der Technik so ausgestalten, dass möglichst wenig Abfälle anfallen und die anfallenden Abfälle möglichst wenig Stoffe enthalten, welche die Umwelt belasten.

Mit diesen Bestimmungen erhielt die öffentliche Hand den Auftrag, darauf hinzuwirken, dass Abfälle vermieden werden. Das BAFU bereitet derzeit eine modular aufgebaute Abfallvermeidungsstrategie vor, die – auf langfristige Ziele ausgerichtet – die Einführung von Instrumenten und weiteren Massnahmen vorsieht.

Elf Verbände und Institutionen aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik – darunter auch das BAFU und Vertretungen von kantonalen Umweltbehörden – haben sich in den Jahren 2014–2017 im *Ressourcen Dialog* (Dialogprozess und Arbeitsgruppe) auf die künftige Vision und ein gemeinsames Verständnis zur nachhaltigen Ausrichtung der Schweizer Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2030 geeinigt. Die dabei entwickelten elf Leitsätze – unter anderem auch zur Abfallvermeidung und zur Kreislaufwirtschaft – dienen den beteiligten Organisationen mitunter als Orientierungshilfe in der Gestaltung ihrer Abfall- und Ressourcenpolitik. Aktivitäten der Kantone zur Abfallvermeidung und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz sollen nicht losgelöst, sondern nach Möglichkeit eingebettet in Aktivitäten auf nationaler Ebene durchgeführt werden.

Zu Frage 1:

Die Vermeidung von Abfällen zielt auf eine hohe Ressourceneffizienz in Produktion und Konsum hin. Die Baudirektion hat im Massnahmenplan zur Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2015–2018 Massnahmen zur Abfallvermeidung festgelegt und in der Folge auch umgesetzt. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hat die kommunalen Verantwortlichen der Abfallwirtschaft bereits 2014 an einem jährlich stattfindenden Gemeindegemeinschaftsforum über die Bedeutung und mögliche Aktivitäten zur Abfallvermeidung informiert. Es hat mehrere Aktivitäten zur Verminderung von Lebensmittelverschwendung (Food Waste) unterstützt (z. B. Leitfaden «No Waste – Let's Taste» für Gemeinden), da ein grosses Potenzial zur Abfallvermeidung im Bereich der Lebensmittelverschwendung liegt. Unterstützt wurden zudem Projekte im Bereich «Reparieren statt Wegwerfen» (Reparaturführer, Repair Café) und «Mehrweggebrauch» (Mehrweggeschirr im Alltag). Auch in der nächsten Planungsperiode zur Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2019–2022 sind Massnahmen zur Abfallvermeidung in Produktion und Konsum vorgesehen. Bei den durchgeführten und neu geplanten Massnahmen kann es sich jedoch lediglich um punktuelle Beiträge zur Verminderung der Umweltbelastung und zur Schonung von Ressourcen handeln. Eine deutliche Verminderung der Umweltbelastung würde die Einführung von neuen Instrumenten und Strategien auf nationaler Ebene erfordern.

#### Zu Frage 2:

Mit dem optimierten Beschaffungswesen (RRB Nr. 890/2012) wurden neue Möglichkeiten geschaffen, um ökologische und soziale Aspekte in Ausschreibungen berücksichtigen zu können. Grössere Ausschreibungen wurden erfolgreich durch die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) ökologisch begleitet, insbesondere im IT-, Mobiliar- und Fahrzeugbereich.

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 158/2015 betreffend Reduktion der Umweltbelastung bei der Beschaffung und Zubereitung von Nahrungsmitteln in kantonalen Verpflegungsbetrieben wurde ausführlich darüber informiert, welche Massnahmen im Bereich von kantonalen Einrichtungen zur Abfallreduktion umgesetzt werden. Bei den eigenen Verpflegungsbetrieben wird im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten nachhaltig eingekauft. Zum Teil werden Einkaufsmodalitäten und Produktionsweisen über die ganze Wertschöpfungskette überprüft und wenn nötig angepasst. Bei den privaten Verpflegungsanbietern werden klare Qualitätsvorgaben bezüglich Gesundheitsförderung, Ökologie und Nachhaltigkeit verfolgt. Überdies wurde an mehreren Veranstaltungen mit Catering-Betrieben zusammengearbeitet, die Apéros aus einwandfreien Lebensmittelüberschüssen anbieten. Im verwaltungsinernen Wirkungsfeld hat die Baudirektion zudem ihre Mitarbeitenden verschiedentlich über die Abfallvermeidung informiert.

#### Zu Frage 3:

Das BAFU hat hinsichtlich Abfallvermeidung und verstärkter Kreislaufwirtschaft eine Analyse zur Wirksamkeit von Gebühren und Anreizsystemen entlang der gesamten Wertschöpfungskette – von der Rohstoffgewinnung bis zur Abfallentsorgung – durchgeführt. Dabei wurden Lenkungsabgaben am Beginn des Materialflusses vorgeschlagen. Die klassische Abfallgebühr stellt nach wie vor die Umsetzung des Verursacherprinzips zugunsten des Recyclings und der Verwertung sicher. Sie kann jedoch nicht gleichzeitig – mit den heute zur Verfügung stehenden Vollzugsmitteln – zu einer Abfallvermeidung beitragen und somit konsequent für zwei Prinzipien eingesetzt werden. Es wären demnach wirksame Instrumente zur Abfallvermeidung auf nationaler Ebene in Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren zu entwickeln.

#### Zu Frage 4:

Die Baudirektion wirkt in nationalen Akteur-Dialogen und Arbeitsgruppen zur Abfallvermeidung und Kreislaufwirtschaft mit. Gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern von Grossverteilern und Fast-Food-Ketten werden Ideen und Aktivitäten entwickelt. In der Beantwortung der Frage 6 wird eine weitere Möglichkeit aufgezeigt, wie diesbezüglich Einfluss genommen werden kann. Infolge von Littering entstehen hohe

Reinigungskosten, insbesondere in Städten. Grossverteiler und Fast-Food-Ketten gelten rechtlich als (indirekte) Verursacher für die Verbreitung von Verpackungsabfällen aus der Verpflegung. Die Stadt Bern entwickelt derzeit ein Bonus-Malus-Gebührensysteem, welches unter anderem auf Gewerbebetriebe ausgerichtet ist, die durch ihre Geschäftstätigkeiten über ihre Kundschaft zur Freisetzung von Verpackungsmaterialien usw. in die Umgebung und in öffentliche Räume führen. Die Einführung einer Gebühr für die Finanzierung des Unterhalts des öffentlichen Raums könnte einen wesentlichen Teil der Reinigungskosten der kommunalen Verwaltung decken. Sollte ein solches Gebührensystem tatsächlich eingeführt werden, lässt sich definitiv beurteilen, ob es zur Finanzierung von Anti-Littering-Massnahmen geeignet ist.

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 222/2014 betreffend Lebensmittelverschwendung wurden weitere Ausführungen zu entsprechenden Aktivitäten des Bundes und der Kantone gemacht.

Zu Frage 5:

Die Baudirektion unterstützt Gemeinden und Städte hinsichtlich der finanziellen Führung der kommunalen Abfallwirtschaft. Es wurden Dokumente zu den Themen der kommunalen Abfallrechnung sowie der Führung dieser Abfallrechnung mittels leistungsbezogener und finanzieller Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Weiter wurde ein Überblick zur Kostenstruktur der kommunalen Abfallwirtschaft erarbeitet und Hilfsmittel zum Ablagerungsverbot und zu Anti-Littering-Massnahmen zusammengestellt. Mit diesen Arbeitshilfen ist es einer Gemeinde möglich, die anfallenden Kosten klar strukturiert nach Abfällen und Prozessen zu berechnen. Dadurch kann sie Vergleiche mit anderen Gemeinden anstellen. Die Baudirektion erhebt bei den Gemeinden jährlich finanzielle Kennzahlen zur kommunalen Abfallwirtschaft und stellt die Ergebnisse im Überblick zur Verfügung. Für eine ausgewählte Anzahl von Gemeinden wird zudem die langfristige Entwicklung der Kostenstruktur der kommunalen Abfallwirtschaft in detaillierterer Form durchgeführt. Alle Gemeinden haben die Möglichkeit, zum diesbezüglichen Vergleich solche Berechnungen eigenständig durchzuführen.

Zu Frage 6:

Der Massnahmenplan zur Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2015–2018 soll zur Abfallvermeidung und Ressourceneffizienz in Gewerbe- und Industriebetrieben beitragen. Abklärungen zeigen, dass es nur mit grossem Aufwand möglich ist, an das erforderliche Wissen zur ressourcenoptimierten Prozessführung zu gelangen. Prozesse in den Betrieben einer Branche unterscheiden sich teilweise stark, weil Rahmenbedingungen wie die Betriebsgrösse, die verarbeiteten Materialien, die unterschiedlichen Anforderungen der Produkte oder das Anlagenalter verschieden

sind. Einerseits können daher allgemeingültige Vorschläge für Prozessoptimierungen kaum abgeleitet werden, andererseits sind viele Betriebe nicht bereit, interne Kenntnisse und Zahlen offenzulegen, da diese von Mitbewerberinnen und Mitbewerbern genutzt werden könnten. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen hat das AWEL die Strategie «Anstoss geben, Austausch fördern, Hilfsmittel bereitstellen und gute Beispiele publik machen» definiert. Die Betriebe sollen dazu angeregt werden, sich der Thematik eigenverantwortlich anzunehmen. Die beiden 2017 angebotenen Vernetzungsanlässe – für die Branche der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie sowie für Gastro- und Lebensmittelbetriebe – unter dem Titel «Messen – optimieren – profitieren» stiessen auf reges Interesse. Mit dem Merkblatt «Umweltkennzahlen – Der erste Schritt zu Effizienz und Kosteneinsparungen» hat das AWEL zudem einen weiteren Beitrag zur Sensibilisierung zum Thema Abfallvermeidung geleistet.

Ferner wurde das Umweltleitprogramm ÖKOPROFIT Graz näher geprüft. Dieses Kooperationsprojekt zwischen regionaler Wirtschaft, Verwaltung sowie Expertinnen und Experten hat sich in Österreich und auch in weiteren Ländern seit etlichen Jahren bewährt. Das Ziel ist es, betriebliche Emissionen zu vermindern, natürliche Ressourcen zu schonen und gleichzeitig betriebliche Kosten zu senken. ÖKOPROFIT ist ein Modell zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung einer ganzen Region. Es gilt nun, zu prüfen, ob und wie ÖKOPROFIT auf interessierte Betriebe im Kanton Zürich ausgerichtet werden kann. Zudem wird ein Leitfaden «Abfallbewirtschaftung in Betrieben» erarbeitet. Betriebe sollen anhand von praktischen Beispielen zu einer besseren Rohstoffeffizienz und zur stofflichen Verwertung angeregt werden. Bestandteil des Leitfadens ist auch eine Mustervorlage für ein erfolgreiches Entsorgungskonzept. Damit können Verbesserungspotenziale beim Rohstoffmanagement und bei der stofflichen Verwertung sichtbar gemacht werden. Der Leitfaden wird voraussichtlich Anfang 2019 erscheinen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**