



Bericht über die Schwerpunktprüfung 2019: «Finanzierung der Siedlungsabfälle bei den Gemeinden»

St.Gallen, 9. September 2019

Sehr geehrte Stadtpräsidentin und Stadtpräsidenten
Sehr geehrte Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

In Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt hat das Amt für Gemeinden gestützt auf Art. 158 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) als Aufsichtsstelle in 14 politischen Gemeinden den Bereich Abfallentsorgung einer vertieften Prüfung unterzogen.

Zudem überprüften wir bei allen 77 politischen Gemeinden aufgrund des publizierten Jahresabschlusses 2018 und des Budgets 2019, ob die Spezialfinanzierung (= verursachergerechte Finanzierung) im Bereich Abfall eingehalten wurde.

Wir freuen uns, Ihnen diesen Gesamtbericht übergeben zu können und sind überzeugt, dass Sie in diesem Bericht für Ihre Gemeinde wertvolle Informationen, Anregungen und Tipps entnehmen können. Machen Sie von dieser Gelegenheit Gebrauch. Wir bitten Sie, auch die Geschäftsprüfungskommission über den Gesamtbericht zu informieren.

Wir bedanken uns an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich bei den beteiligten Gemeinden dafür, dass sie sich für die Schwerpunktprüfung zur Verfügung gestellt haben sowie für die stets angenehme und konstruktive Zusammenarbeit.

Für Fragen stehen wir den Stadt- und Gemeinderäten, den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommissionen sowie dem Verwaltungspersonal gerne zur Verfügung.

Der Abteilungsleiter

Martin Jeker
M.A. HSG

Der Revisor

Urs Rohner
Fachmann im Finanz- und
Rechnungswesen mit eidg.
Fachausweis

Berichtsempfänger

Politische Gemeinden des Kantons St.Gallen

Prüfungszeitraum

März / April 2019

Prüfziele

- Einhaltung Umweltschutzgesetz im Bereich Siedlungsabfall (USG; SR 814.01)
 - verursachergerechte Finanzierung des Siedlungsabfalls
 - korrekte Verbuchung im Bereich Abfall
-



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 1.1 | Quellenangaben | 3 |
| 2 | Rechtliche Grundlagen | 3 |
| 2.1 | Bundesrecht | 3 |
| 2.2 | Was ist Siedlungsabfall? | 4 |
| 2.3 | Anforderungen an die Finanzierung der Entsorgung | 4 |
| 3 | Ordnungsmässigkeit Spezialfinanzierung | 4 |
| 4 | Verursachergerechte Finanzierung des Siedlungsabfalls | 5 |
| 4.1 | Ordnungsgemässe und rechtmässige Kostenerfassung | 5 |
| 4.2 | Verursachergerechte Gebührengestaltung | 7 |
| 4.3 | Beurteilung der Reserven | 7 |
| 4.4 | Prüfung der Gebührenmodelle | 8 |
| 4.4.1 | Verursachergerechte Finanzierung allein über Mengengebühren | 9 |
| 4.4.2 | Nicht verursachergerechte Finanzierung allein über Grundgebühren | 10 |
| 4.5 | Spezialabfahren | 10 |
| 4.5.1 | Organisation der Spezialabfahren | 10 |
| 4.5.2 | Kostendeckung Grünabfahren | 10 |
| 4.5.3 | Kostendeckung Metalle / Alu / Weissblech | 11 |
| 4.5.4 | Kostendeckung Altpapier / Altkarton | 12 |
| 4.5.5 | Kostendeckung Altglas | 13 |
| 5 | Zusammenfassung | 14 |

Im Bericht verwendete Abkürzungen

| | |
|------|---|
| FHGV | Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. November 2009, sGS 151.53 |
| GG | Gemeindegesezt vom 21. April 2009, sGS 151.2 |
| RMSG | Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden |
| sGS | systematische Gesetzsammlung des Kantons St.Gallen (www.gallex.ch) |
| SR | systematische Sammlung des Bundesrechts (www.admin.ch – Bundesgesetze) |
| USG | Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983: SR 814.01 |



1 Einleitung

Im Kanton St.Gallen 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 verursachergerecht zu tragen.

Damit die Gemeinden ihre Dienstleistungen bei der Abfallentsorgung wahrnehmen können, müssen sie die dadurch entstehenden Kosten durch Gebühreneinnahmen finanzieren. Im Umweltschutzgesetz ist festgehalten, dass die Bemessung dieser Gebühren dem Verursacherprinzip entsprechen muss. Das heisst, wer Kosten verursacht, hat für diese auch aufzukommen.

Das Bundesgericht hat in der Zwischenzeit diverse Urteile zu Fragen im Zusammenhang mit Abfallgebühren gefällt, die auch für die Gemeinden wegweisenden Charakter haben.

1.1 Quellenangaben

Einige der folgenden Ausführungen sind aus der Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung 2018 des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) übernommen worden¹.

Für die Spezialabfuhr finden Sie weitere Ausführungen auf der Homepage von Swissrecycling².

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Bundesrecht

Folgende bundesrechtliche Grundlagen sind 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)

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/publikationen-studien/publikationen/finanzierung-entsorgung-siedlungsabfaellen.html>

² <http://www.swissrecycling.ch/wertstoffe/>



2.2 Was ist Siedlungsabfall?

Siedlungsabfälle, deren Entsorgung verursachergerecht zu finanzieren ist, setzen sich wie folgt zusammen:³

Aus Haushalten und Unternehmen (< 250 Vollzeitstellen)

- gemischte Abfälle für die Verbrennung, nicht verwertbar (Kehricht inkl. Sperrgut)
- separat gesammelte Abfälle zur stofflichen Verwertung (z.B. Glas, Papier, Karton, PET-Getränkeflaschen, Grünabfälle)
- Sonderabfälle aus Haushalten (z.B. Batterien, Motorenöl, Medikamente)
- nicht betriebsspezifische Sonderabfälle von Unternehmen mit weniger als 10 Vollzeitstellen (bis 20 kg pro Anlieferung)

aus öffentlichem Raum:

- Abfälle aus öffentlichen Abfalleimern
- Abfälle aus Littering

2.3 Anforderungen an die Finanzierung der Entsorgung

Die Siedlungsabfallentsorgung muss gemäss Art. 32a Abs. 1 USG mit kostendeckenden und verursachergerechten Abfallgebühren finanziert werden. Dabei sind u.a. Art und Menge des übergebenden Abfalls zu berücksichtigen. Um solche Gebühren festzulegen, müssen den Gemeinden die Kosten ihrer Siedlungsabfallentsorgung bekannt sein. Nicht Bestandteil der Abfallrechnung sind hingegen die Kosten für die Entsorgung «übrige Abfälle»⁴, Abfälle aus dem Strassenunterhalt und der Abwasserentsorgung.

3 Ordnungsmässigkeit Spezialfinanzierung

Wir haben in sämtlichen politischen Gemeinden anhand der Jahresrechnung 2018 geprüft, ob der Abfallbereich spezialfinanziert geführt wird und der Steuerhaushalt nicht unrechtmässig belastet worden ist.

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass folgende Gemeinden den Bereich Abfall nicht verursachergerecht nach Art. 32a Abs. 1 USG führen und den Siedlungsabfall über Steuergelder finanzieren:

³ Vollzugshilfe Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung, Bundesamt für Umwelt vom 13. Dezember 2018

⁴ Übrige Abfälle werden auch Betriebs-, Gewerbe- und Industrieabfälle genannt (z.B. Bauabfälle)



| Nr. | Gemeinde | Rechnung 2018: eingesetzte Steuergelder in Fr. | Budget 2019: geplante Verwendung von Steuergeldern in Fr. |
|-----|--------------------|--|---|
| 6 | Goldach | 265'692.00 | 257'200.00 |
| 9 | Tübach | 26'915.00 | 31'500.00 |
| 16 | St.Margrethen | 41'734.35 | 48'000.00 |
| 17 | Au | 178'360.65 | 206'000.00 |
| 18 | Berneck | 74'713.62 | 98'500.00 |
| 19 | Balgach | 152'305.30 | 185'000.00 |
| 20 | Diepoldsau | 100'677.00 | 108'500.00 |
| 21 | Widnau | 214'815.28 | 223'000.00 |
| 22 | Rebstein | 64'833.15 | 68'000.00 |
| 78 | Uzwil | 375'301.15 | 479'000.00 |
| 79 | Flawil | -34'683.80 | -3'650.00 |
| 84 | Oberbüren | 14'759.07 | 46'900.00 |
| 86 | Niederhelfenschwil | 22'398.25 | 34'000.00 |
| 87 | Gossau | 46'814.00 | 195'000.00 |
| 88 | Andwil | 5'581.25 | Spezialfinanzierung |

Mit Ausnahme von Goldach und Rebstein erheben die aufgeführten Gemeinden keine Grundgebühr Abfall.

Umsetzung / Behebung:

Alle Gemeinden müssen die verursachergerechte Finanzierung des Siedlungsabfalls (Spezialfinanzierung) sicherstellen.

4 Verursachergerechte Finanzierung des Siedlungsabfalls

Für die Beurteilung der verursachergerechten Finanzierung des Siedlungsabfalls haben wir 14 Gemeinden in allen Regionen des Kantons St.Gallen ausgewählt, die wir betreffend der verursachergerechten Finanzierung des Siedlungsabfalls betrachtet haben.

4.1 Ordnungsgemässe und rechtmässige Kostenerfassung

Die Gemeinden haben ihre Finanzbuchhaltung nach dem Rechnungslegungsmodell des Kantons St.Gallen RMSG⁵ zu führen. In diesem landesweit vorgeschriebenen Modell HRM2 ist die Siedlungsabfallentsorgung als Spezialfinanzierung in der Funktion 730 vollständig und transparent zu führen.

Dies bedeutet, dass Leistungen 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.

Deshalb sind auch die Kapital-, Betriebs- und Verwaltungskosten z.B. Aufwendungen des Werkhofpersonals für die Abfallentsorgung entsprechend des Aufwands der Funktion Abfall zu verrechnen.

Die folgende Tabelle zeigt einen exemplarischen Kontenplan einer Gemeindebuchhaltung nach RMSG in der Funktion 730X Abfall:

⁵ Eingeführt im Kanton St.Gallen per 1. Januar 2019



| | |
|---|---|
| 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 |
| 3130.40 Entsorgungskosten Karton | 4260.60 Rückerst./Materialerlöse/VRB Alu/Stahlblech |
| 3130.50 Entsorgungskosten Glas | 4260.70 Rückerst./Materialerlöse Metalle |
| 3130.60 Entsorgungskosten Aluminium/Stahlblech | 4260.80 Rückerst./Materialerlöse/VRB Elektrische und elektronische Geräte |
| 3130.70 Entsorgungskosten Metalle | 4260.90 Rückerst./Materialerlöse übrige Siedlungsabfälle |
| 3130.80 Entsorgungskosten Elektrische und elektronische Geräte | 4940.00 Interne Verrechnung von kalk. Zinsen und Finanzertrag |
| 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 | |

Wir haben geprüft, ob die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen ordnungsgemäss und rechtmässig erfasst werden.

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass in der Funktion Abfall Aufwände verbucht wurden, die nicht der Spezialfinanzierung Abfall belastet werden dürfen:

| Geschäftsfall | richtige Verbuchung (Funktion RMSG) |
|--|--|
| Zuweisung an Energiefonds aus Spezialfinanzierung Abfall | nicht zulässig |
| Abfall des Schwimmbades | Schwimmbad, Funktion 341X |
| Laubentsorgung aus Strassenwischdienst | Gemeindestrassen, Funktion 615X |
| Strassenwischgut | Gemeindestrassen, Funktion 615X |
| Entsorgung Tierkadaver | Tierkörpersammelstelle, Funktion 813X |
| Pilzkontrolle | Lebensmittelkontrolle, Funktion 434X |
| Aktenvernichtung der Verwaltung | Allg. Dienste, Funktion 022X |
| Sperrgut der Asylantenwohnung | Asylwesen, Funktion 573X |
| Rasenschnitt der Sportanlage | Sportanlagen, Funktion 341X |
| Bekämpfung Giftpflanzen | Produktionsverbesserung, Funktion 814X |



Umsetzung:

Die Geschäftsfälle sind korrekt in der verursachenden Funktion (Kostenstelle) zu verbuchen.

4.2 Verursachergerechte Gebührengestaltung

Art. 32a USG lässt bei der Umsetzung des Verursacherprinzips einen beträchtlichen Spielraum. Das Gesetz ermöglicht damit den Gemeinden, ihr Gebührenmodell den lokalen Besonderheiten anzupassen. Der gesetzliche Rahmen verlangt aber ausdrücklich Gebühren, welche Art und Menge des übergebenden Abfalls berücksichtigen.

Mengengebühren (z.B. Kehrichtsackgebühren) erfüllen diese Anforderungen und werden zweckmässig mit Grundgebühren kombiniert.

Wesentlich bei der Gestaltung einer Mengengebühr ist, dass negative Nebeneffekte wie Abfalltourismus, illegale Entsorgung und Verunreinigungen von separat gesammelten Abfällen durch Fremdstoffe minimiert werden. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Höhe der Mengengebühr zu begrenzen. Dies ist in der Regel nur möglich, wenn die Mengengebühr mit einer Grundgebühr kombiniert wird.

Diese Kombination hat sich in der Praxis bewährt und entspricht dem Verursacherprinzip.

4.3 Beurteilung der Reserven

Die Einnahmen aus den Gebühren müssen grundsätzlich die Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung decken.

Werden aufgrund von Gebühreneinnahmen überschüssige Reserven gebildet, können diese durch Senkung der Grund- oder Mengengebühren abgebaut werden.

Die Einnahmen sind zweckgebunden und dürfen ausschliesslich zur Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen eingesetzt werden.

Die Anpassung von Abfallgebühren wird regelmässig vom Preisüberwacher überprüft.⁶

Wir haben geprüft, ob die ausgewiesenen Reserven der Spezialfinanzierung Abfall im Verhältnis zum Gesamtaufwand hohe Abweichungen ergeben.

| Nr. | Gemeinde | Reserven Spezialfinanzierung Abfall per 31.12.2018 in Fr. | Reserven als Anteil des Gesamtaufwands Abfall 2018 |
|-----|------------------------|---|--|
| 2 | Wittenbach | 103'236 | 42,7% |
| 6 | Goldach | keine Spezialfinanzierung | |
| 14 | Thal | 156'458 | 48,7% |
| 17 | Au | keine Spezialfinanzierung | |
| 19 | Balgach | keine Spezialfinanzierung | |
| 28 | Sennwald | 316'884 | 45,4% |
| 31 | Buchs | 971'362 | 58,8% |
| 35 | Vilters-Wangs | 477'050 | 99,6% |
| 51 | Schmerikon | 467'889 | 119,5% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 2'384'859 | 106,4% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 1'000'861 | 228,1% |
| 78 | Uzwil | keine Spezialfinanzierung | |
| 84 | Oberbüren | keine Spezialfinanzierung | |
| 85 | Niederbüren | 78'049 | 386,1% |

⁶ Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20)



Prüfergebnis:

Wir sind der Ansicht, dass bei Reserven, die einen Jahresaufwand überschreiten, eine Prüfung der Gebührenanpassung angemessen ist. Allenfalls ist eine langfristige Finanz- und Investitionsplanung zu erstellen, die eine hohe Gebührenerhebung rechtfertigt.

Umsetzung:

Damit die Reserven im Bereich der Spezialfinanzierung «Abfall» eine vertretbare Grösse ausweisen, empfehlen wir dem Rat, Gebührenanpassungen zu prüfen.

4.4 Prüfung der Gebührenmodelle

Wir haben geprüft, welche Gebühren- und Mengenmodelle in den Gemeinden angewendet und empfohlen werden können. Grundsätzlich werden Grund- und Mengengebühren erhoben.

a) Grundgebühr

Die Grundgebühr wird nach Haushalt oder Haushaltsgrösse, pro Unternehmen bzw. Unternehmenseinheit oder nach Unternehmensgrösse erhoben. Die Grundgebühr sollte zwischen 30 und 50 Prozent der Gesamtkosten decken.

Bei den 14 überprüften St.Galler Gemeinden wurden Grundgebühren im Jahr 2017 zwischen Fr. 0.– und Fr. 124.– pro Haushalt erhoben. Die Grundgebühren im Verhältnis zu den Gesamtkosten liegen bei den überprüften Gemeinden in der Bandbreite von 0 bis 56,1 Prozent.

| Nr. | Gemeinde | Anteil Grundgebühren an den Gesamtkosten |
|------------|------------------------|---|
| 2 | Wittenbach | 32,9% |
| 6 | Goldach | 21,2% |
| 14 | Thal | 23,1% |
| 17 | Au | 0,0% |
| 19 | Balgach | 0,0% |
| 28 | Sennwald | 34,9% |
| 31 | Buchs | 36,3% |
| 36 | Vilters-Wangs | 28,6% |
| 51 | Schmerikon | 35,1% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 56,1% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 47,8% |
| 78 | Uzwil | 0,0% |
| 84 | Oberbüren | 0,0% |
| 85 | Niederbüren | 0,0% |

b) Mengengebühr

Die Mengengebühr wird nach Volumen oder nach Gewicht des übergebenen Abfalls erhoben. Die Mengengebühr sollte 50 bis 70 Prozent der Gesamtkosten decken.



Bei den von uns überprüften Gemeinden haben sich folgende Werte ergeben:

| Nr. | Gemeinde | Anteil Gebühren / Rückerstattungen an den Gesamtkosten |
|-----|------------------------|--|
| 2 | Wittenbach | 79,1% |
| 6 | Goldach | 26,3% |
| 14 | Thal | 64,1% |
| 17 | Au | 17,0% |
| 19 | Balgach | 16,4% |
| 28 | Sennwald | 66,7% |
| 31 | Buchs | 65,7% |
| 35 | Vilters-Wangs | 70,6% |
| 51 | Schmerikon | 63,0% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 49,3% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 73,2% |
| 78 | Uzwil | 21,2% |
| 84 | Oberbüren | 91,9% |
| 85 | Niederbüren | 96,0% |

Da die mengenunabhängigen Kosten (Fixkosten) im Allgemeinen, wie das Bundesgericht regelmässig feststellt, erfahrungsgemäss etwa ein Drittel der gesamten Entsorgungskosten ausmachen, sollte das Verhältnis zwischen der Grund- und der Mengengebühr ungefähr ein Drittel zu zwei Drittel betragen.⁷

Prüfergebnis:

Fünf der 14 geprüften Gemeinden erfüllen diese Vorgabe (ein Drittel Grundgebühr und zwei Drittel Mengengebühr) nicht.

Bei einigen Gemeinden ergibt die Addition der Grund- und Mengengebühren mehr als 100 Prozent der Kosten, d.h. es besteht eine Überdeckung. Kurzfristig ist dies durchaus möglich, längerfristig dürfen Gebühren nicht auf Vorrat erhoben werden.

Empfehlung:

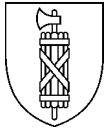
Wir empfehlen dem Rat, Grund- und Mengengebühren auf diese Vorgaben zu überprüfen und eine allfällige Anpassung der Gebührentarife zu prüfen.

4.4.1 Verursachergerechte Finanzierung allein über Mengengebühren

Mengengebühren erfüllen die gesetzlichen Anforderungen einer verursachergerechten Finanzierung. Daher wäre es zulässig, die Kosten der Siedlungsabfallorganisation 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 Grundgebühren 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. Grüngutgebühren) vorsieht.

⁷ BGE 137 I 257,269, Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004, Urteil des Bundesgerichtes 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006



- Eine stabile Deckung der Entsorgungskosten kann z.B. aufgrund von saisonalen Schwankungen der Abfallmenge in den touristischen Gemeinden (mit nicht permanent bewohnten Gebäuden) schwierig zu erreichen sein.

4.4.2 Nicht verursachergerechte Finanzierung allein über Grundgebühren

Wir haben geprüft, ob eine allein über die Grundgebühr finanzierte Abfallentsorgung zulässig ist.

Die Finanzierung der Kosten für Siedlungsabfallentsorgung allein über Grundgebühren trägt der Art und der Menge des Abfalls nicht Rechnung. Eine solche Finanzierung ist deshalb nicht verursachergerecht im Sinn von Art. 32a USG. Dies bestätigt auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung⁸, die ein Gebührenmodell bestehend aus einer pauschalen Grundgebühr pro Haushalt bzw. pro Unternehmen ohne Ergänzung durch zusätzliche mengenabhängige Gebühren als nicht verursachergerecht befunden hat. Insgesamt muss die Entsorgung aller Siedlungsabfälle kostendeckend sein.

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass eine allein über Grundgebühren finanzierte Abfallentsorgung nicht statthaft ist. Für die Finanzierung des Siedlungsabfalls sind die Grund- und die Mengengebühren zu überprüfen. Die Gebühren sind so festzusetzen, dass eine verursachergerechte Finanzierung nachgewiesen werden kann.

4.5 Spezialabfahren

4.5.1 Organisation der Spezialabfahren

Die Organisation der Spezialabfahren ist von Gemeinde zu Gemeinde und von Abfallregion zu Abfallregion verschieden. Während die Gemeinde A die Sonderabfahren selbständig organisiert, wird dies bei der Gemeinde B vollständig durch den regionalen Abfallverwerter gemacht. Deshalb sind die Kosten und Erträge nur bedingt vergleichbar. Trotzdem empfehlen wir den Gemeinden, einen Quervergleich zu machen, mit dem Ziel, Kosten und Erträge zu optimieren.

Kostenvergleiche sind auf der Homepage des Amtes für Abfall, Wasser, Energie des Kantons Zürich⁹ sowie auf der Homepage des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)¹⁰ abrufbar.

4.5.2 Kostendeckung Grünabfahren

Zur Deckung der Entsorgungskosten von Grünabfällen empfehlen wir die Erhebung von Mengengebühren. Wie unsere Abklärungen ergeben haben, ist die Grünabfuhr bei den meisten Gemeinden stark defizitär.

Im Weiteren wird mit der Erhebung einer Mengengebühr für Grünabfälle dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. Dies aus dem Grund, dass die produzierte Menge an

⁸ BGE 137 I 257,269, Urteil des Bundesgerichts 2P.266/2003 vom 5. März 2004, Urteil des Bundesgerichtes 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006

⁹ https://awel.zh.ch/internet/audirektion/awel/de/abfall_rohstoffe_altlasten/abfall/infos_fuer_gemeinden/finanzen_kommunaler_abfallwirtschaft/kostenstruktur_und_kennzahlen/_jcr_content/contentPar/download-list_0/downloaditems/kostenstruktur_in_de.spooler.download.1548245460870.pdf/bericht_kostenstruktur_2017_v1.3_anonym.pdf

¹⁰ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/fachinformationen/abfallpolitik-und-massnahmen/finanzierung-siedlungsabfaelle-usg.html>



Grünabfällen in Abhängigkeit der Wohnsituation stark variieren kann: Beispielsweise fallen in den Einfamilienhäusern grundsätzlich mehr Grünabfälle an als in Wohnungen.

Um der Lenkungswirkung – nämlich stofflich verwertbare Abfälle getrennt zu sammeln – nicht entgegenzuwirken, sollten Gebühren für die Entsorgungskosten (z.B. Grünabfälle) tiefer angesetzt werden als die Kehrrichtgebühr. Allfällige Defizite können über die Grundgebühr ausgeglichen werden. Die Grundgebühr sollte aber nicht mehr als 50 Prozent der Kosten decken (siehe Kapitel 4.4).

Wir haben geprüft, wie hoch die Kostendeckung durch die vereinnahmten Grüngutabfuhrgebühren pro Gemeinde ist.

| Nr. | Gemeinde | Kosten Grüngutabfuhr in Fr. | Grüngut-Gebühren in Fr. | Kostendeckung der erhobenen Grüngutgebühr |
|-----|------------------------|-----------------------------|-------------------------|---|
| 2 | Wittenbach | 54'564.43 | 23'433.10 | 43% |
| 6 | Goldach | 129'285.35 | - | 0% |
| 14 | Thal | 181'654.81 | 105'482.75 | 58% |
| 17 | Au | 110'098.50 | - | 0% |
| 19 | Balgach | 72'373.40 | - | 0% |
| 28 | Sennwald | 218'641.77 | 76'312.55 | 35% |
| 31 | 31 Buchs | 395'562.20 | - | 0% |
| 35 | Vilters-Wangs | 96'063.55 | 24'300.06 | 25% |
| 51 | Schmerikon | 109'979.05 | - | 0% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 816'821.34 | - | 0% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 68'033.10 | 55'343.40 | 81% |
| 78 | Uzwil | 348'196.30 | - | 0% |
| 84 | Oberbüren | 47'744.50 | 36'086.20 | 76% |
| 85 | Niederbüren | 12'215.60 | 10'284.30 | 84% |

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass nur die Hälfte der geprüften Gemeinden eine Mengengebühr für die Grünabfuhr erhebt. Auch wenn ein Teil der Kosten über die Grundgebühren verwendet werden darf, beträgt die Mengengebühr bei zehn von 14 Gemeinden weniger als 50 Prozent und genügt damit in diesem Bereich nicht einer verursachergerechten Finanzierung.

Empfehlung:

Wir empfehlen, die Kosten und Erträge zu überprüfen, damit die Grünabfuhr verursachergerecht finanziert werden kann.

4.5.3 Kostendeckung Metalle / Alu / Weissblech

Metalle sind wichtige Rohstoffe für die Industrie und lassen sich mit geringem Verlust immer wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückführen. Gegenüber der Neuverarbeitung von Erzen spart das Einschmelzen von Schrott Ressourcen und Energie.



Wir haben geprüft, wie hoch die Kostendeckung der Verkäufe aus Metallen pro Gemeinde ist.

| Nr. | Gemeinde | Kosten Metalle / Alu / Weissblech in Fr. | Erträge Metalle / Alu / Weissblech in Fr. | Kostendeckung der Verkäufe Metalle / Alu / Weissblech |
|-----|------------------------|--|---|---|
| 2 | Wittenbach | 4'032.00 | 5'888.60 | 146% |
| 6 | Goldach | 9'690.05 | 12'456.60 | 129% |
| 14 | Thal | 8'800.00 | - | 0% |
| 17 | Au | - | - | - |
| 19 | Balgach | - | - | - |
| 28 | Sennwald | 11'334.16 | 1'838.65 | 16% |
| 31 | Buchs | 6'420.06 | 2'436.27 | 38% |
| 35 | Vilters-Wangs | 2'450.12 | 2'517.66 | 103% |
| 51 | Schmerikon | - | - | - |
| 52 | Rapperswil-Jona | 35'949.82 | 723.40 | 2% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 19'076.60 | 5'113.75 | 27% |
| 78 | Uzwil | - | - | - |
| 84 | Oberbüren | 5'250.00 | - | 0% |
| 85 | Niederbüren | - | - | - |

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass diese Fraktion von den Gemeinden grösstenteils kostendeckend geführt werden kann.

Empfehlung:

Wir empfehlen bei einer unterdurchschnittlichen Kostendeckung die Kosten und Erträge zu überprüfen.

4.5.4 Kostendeckung Altpapier / Altkarton

Das Recycling von Papier und Karton ist, gegenüber der Herstellung von neuen Fasern, umweltfreundlicher. Es macht ökologisch und ökonomisch Sinn, eine getrennte Sammlung durchzuführen. Die Sammelquote liegt in der Schweiz bei 86 Prozent.



Wir haben geprüft, wie hoch die Kostendeckung der Rückerstattung von Altpapier / Karton pro Gemeinde ist.

| Nr. | Gemeinde | Kosten Altpapier / Karton in Fr. | Rückerstattungen Altpapier / Karton in Fr. | Kostendeckung der Rückerstattungen Altpapier / Karton |
|-----|------------------------|----------------------------------|--|---|
| 2 | Wittenbach | 35'595.75 | 58'571.05 | 165% |
| 6 | Goldach | 44'053.55 | 43'103.80 | 98% |
| 14 | Thal | 49'935.70 | 29'799.00 | 60% |
| 17 | Au | - | 13'774.80 | - |
| 19 | Balgach | 1'234.80 | 9'464.40 | 766% |
| 28 | Sennwald | 30'359.20 | 26'425.15 | 87% |
| 31 | Buchs | 108'533.37 | 54'361.89 | 50% |
| 35 | Vilters-Wangs | 25'525.25 | 25'493.84 | 100% |
| 51 | Schmerikon | 6'081.30 | 3'314.55 | 55% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 360'221.27 | 97'118.00 | 27% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 18'260.20 | 27'523.10 | 151% |
| 78 | Uzwil | 22'648.40 | 34'514.20 | 152% |
| 84 | Oberbüren | 10'629.80 | 11'636.80 | 109% |
| 85 | Niederbüren | 5'000.00 | 4'013.80 | 80% |

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass mit einer effizienten Papier- und Kartonsammlung nebst dem ökologischen Effekt in diesen Sammelbereich ein schöner Nettoertrag erwirtschaftet werden kann.

Empfehlung:

Im Fall einer unterdurchschnittlichen Kostendeckung sind die Kosten und Erträge zu überprüfen. Ebenso stellt sich die Frage, ob bei Sammlungen von Schulen oder Vereinen es Aufgabe der Abfallrechnung ist, diese zu subventionieren.

4.5.5 Kostendeckung Altglas

Glas ist für das Recycling wie geschaffen: Heute ist es technisch möglich, eine neue Flasche ohne Qualitätseinbusse aus Altglas herzustellen.

Die VetroSwiss ist vom Bund beauftragt, die vorgezogene Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen (VEG) auf Glas zu erheben und an die Berechtigten auszuführen. Die VetroSwiss verfügt über das Know-how, die Infrastruktur und die Lieferantenpartner um eine effiziente und transparente Umsetzung der VEG sicherzustellen. Sie erreicht eine Recyclingquote von 94 Prozent.



Wir haben geprüft, wie hoch die Kostendeckung der Rückerstattung von Altglas pro Gemeinde ist.

| Nr. | Gemeinde | Kosten Altglas in Fr. | Rückerstattungen Altglas in Fr. | Kostendeckung der Rückerstattungen Altglas |
|-----|------------------------|-----------------------|---------------------------------|--|
| 2 | Wittenbach | 1'731.10 | 16'168.45 | 934% |
| 6 | Goldach | 238.15 | 16'931.70 | 7110% |
| 14 | Thal | 8'577.71 | 9'157.45 | 107% |
| 17 | Au | - | - | - |
| 19 | Balgach | - | - | - |
| 28 | Sennwald | 7'171.79 | 14'196.40 | 198% |
| 31 | Buchs | 12'092.53 | 21'514.71 | 178% |
| 35 | Vilters-Wangs | 5'874.44 | 12'711.05 | 216% |
| 51 | Schmerikon | 2'179.95 | 925.30 | 42% |
| 52 | Rapperswil-Jona | 57'672.01 | 42'198.91 | 73% |
| 57 | Wildhaus-Alt St.Johann | 21'892.10 | 12'596.05 | 58% |
| 78 | Uzwil | - | - | - |
| 84 | Oberbüren | 1'508.00 | - | 0% |
| 85 | Niederbüren | - | - | - |

Prüfergebnis:

Wir haben festgestellt, dass eine effiziente Glassammlung für die Gemeinden finanziell interessant ist.

Empfehlung:

Bei einer unterdurchschnittlichen Kostendeckung sind die Kosten und Erträge zu überprüfen.

5 Zusammenfassung

Die Entsorgung der Siedlungsabfälle (Kehricht- und Spezialabfuhr) ist von Abfallregion zu Abfallregion unterschiedlich organisiert.

Ebenfalls sehr unterschiedlich fallen die Tätigkeiten, die Aufwände und die Entschädigungen der Gemeinden aus.

Verursachergerechte Finanzierung

Wir haben festgestellt, dass im Jahr 2019 noch 14 Gemeinden den Bereich Abfall nicht verursachergerecht nach Art. 32a Abs. 1 USG führen und den Siedlungsabfall mindestens teilweise über Steuergelder finanzieren. Diese Gemeinden werden aufgefordert, die Rechtmässigkeit der Finanzierung sicherzustellen.

Nicht jede einzelne Abfallfraktion muss kostendeckend geführt werden, jedoch im Gesamten über alle Abfallfraktionen muss die Finanzierung kostendeckend sein.

Wir konnten feststellen, dass wenn z.B. die Grünabfuhr durch die Gemeinde kostenlos für den Verursacher durchgeführt wird, eine verursachergerechte Belastung nicht gegeben ist und es schwierig wird, den Abfallbereich insgesamt kostendeckend zu führen.



Wir empfehlen den Gemeinden, die Überlegungen dieses Berichts in ihre Organisation einfliessen zu lassen.

Wir hoffen, mit unserer Schwerpunktprüfung einen Beitrag zur Rechtmässigkeit und wirtschaftlichen Optimierung der Entsorgung des Siedlungsabfalls bei den Gemeinden leisten zu können.