



Was kann und darf die Abfall-Grundgebühr?

- Grundsätze
- Erhebungsmodelle
- Umgang mit Betrieben
- Hinweise zu Spezialfällen
- Datenbeschaffung
- Rechtsgrundlagen



**Baudirektion
Kanton Zürich**

**AWEL Amt für
Abfall, Wasser, Energie und Luft**

März 2008

Dieses Merkblatt gibt Hinweise und Empfehlungen zum Umgang mit Abfall-Grundgebühren. Einleitend wird der Zusammenhang zwischen den Abfall-Grundgebühren und den mengenabhängigen Gebühren beschrieben und die Grundsätze für die Festlegung der Abfallgebühren dargestellt.

Entsorgung von Siedlungsabfällen verursachergerecht finanziert

Die Aufwendungen der Abfallbewirtschaftung in den Gemeinden und Städten müssen vollständig über Gebühren gedeckt werden. Ein Teil der Kosten ist über verursachergerechte volumen- oder gewichtsabhängige Gebühren wie beispielsweise die Sackgebühren oder Grüngutgebühren zu finanzieren. Zur Deckung der übrigen Kosten kann eine mengenunabhängige Abfall-Grundgebühr erhoben werden. Um dem Verursacherprinzip möglichst nachzukommen, empfiehlt das BAFU höchstens ein Drittel der Gesamtkosten über die Abfall-Grundgebühr zu finanzieren. Gemäss Gerichtspraxis dürfen maximal 60 % der Aufwendungen über die Abfall-Grundgebühr gedeckt werden.

Bei der Festlegung der Abfallgebühren sind nachfolgende Grundsätze zu berücksichtigen.



Grundsätze für die Festlegung der Abfallgebühren

Kostendeckungsprinzip

Sämtliche Kosten der Siedlungsabfallentsorgung müssen gedeckt werden. Der Gesamtertrag der Abgaben darf mittelfristig die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung weder unterschreiten noch übersteigen.

Verursacherprinzip

Die Kosten der Siedlungsabfallentsorgung müssen den Verursachern überbunden werden (Art. 32a Umweltschutzgesetz, USG). Dies kann über volumen- oder gewichtsabhängige Gebühren mit oder ohne mengenunabhängige Abfall-Grundgebühren erfolgen (§ 37 Abfallgesetz, AbfG).

mengenabhängige Gebühren

- zwingend (gesetzlich vorgeschrieben)
- proportional zur Abfallmenge (z. B. Sackgebühren, Grüngutgebühren)
- finanzieren mindestens 40% der Kosten der Siedlungsabfallentsorgung

mengenunabhängige Abfall-Grundgebühren

- nicht zwingend
- decken Kosten der Siedlungsabfallentsorgung, die nicht über mengenabhängige Gebühren finanziert werden
- finanzieren maximal 60% der Kosten der Siedlungsabfallentsorgung

Äquivalenzprinzip

Die Höhe der Abfall-Grundgebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen.

Transparenz

Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Gebührenhöhe müssen öffentlich zugänglich sein (Art. 32a Abs. 4 USG).

Die Gemeinden sind verpflichtet die Abfallgebühren in einer Abfallverordnung zu regeln, welche von der Baudirektion genehmigt wird (§ 35 AbfG).

Die Abfall-Grundgebühr

Die Abfall-Grundgebühr finanziert meist sämtliche Kosten für:

- die obligatorischen Separatsammlungen von Papier, Glas, Metallen und Altöl
- die freiwilligen Separatsammlungen von z.B. Karton, Grubengut und Textilien
- Personalkosten im Zusammenhang mit der kommunalen Abfallwirtschaft
- Administration, Kommunikation (Abfallkalender), EDV, etc.
- Bau, Betrieb und Unterhalt der Sammelstellen sowie Verzinsung und Abschreibung

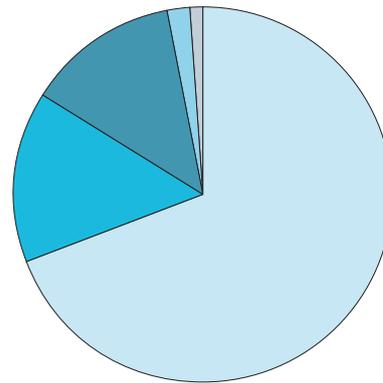
Da die Gemeinden aufgrund ihrer individuellen Bedürfnisse sehr unterschiedliche Leistungen anbieten, unterscheiden sich die Abfall-Grundgebühren teilweise stark. Wird beispielsweise eine kostenlose Grüngutabfuhr angeboten, fallen in der Regel höhere Abfall-Grundgebühren an, wie wenn die Grüngutentsorgung direkt über mengenabhängige Gebühren finanziert wird. Auch die Öffnungszeiten von betreuten Sammelstellen beeinflussen die Höhe der Abfall-Grundgebühren. Ist eine Hauptsammelstelle beispielsweise dreimal die Woche geöffnet, verursacht dies höhere Kosten als wenn diese nur einmal geöffnet ist.

Modelle zur Erhebung der Abfall-Grundgebühr

Mit der Abfall-Grundgebühr werden diejenigen Kosten der Siedlungsabfallentsorgung auf die Bevölkerung und die Betriebe verteilt, die nicht über mengenabhängige Gebühren gedeckt werden. Hierfür werden unterschiedliche Modelle herangezogen. Um den Aufwand der Erhebung in Grenzen zu halten, ist ein beschränktes Ausmass an Pauschalisierung zulässig. Die Abfall-Grundgebühr erhebt keinen Anspruch auf eine Kostenverteilung proportional zur effektiven Abfallmenge.

Für die Erhebung der Abfall-Grundgebühr werden im Kanton Zürich hauptsächlich folgende Modelle verwendet:

- pauschal pro Wohn- bzw. Betriebseinheit
- nach Grösse der Wohn- bzw. Betriebseinheit (Anzahl Zimmer, Fläche oder Volumen)
- Ein- / Mehrpersonenhaushalte



Modelle im Kanton Zürich 2007

Vor- und Nachteile der Erhebungsmodelle

Pauschal: Eine pauschale Grundgebühr ist einfach zu handhaben. Die Daten müssen nur einmal erfasst werden. Da alle Wohn- bzw. Betriebseinheiten denselben Preis bezahlen, gibt es gemäss den Erfahrungen der Gemeinden kaum Diskussionen über die Gerechtigkeit der Kostenverteilung.

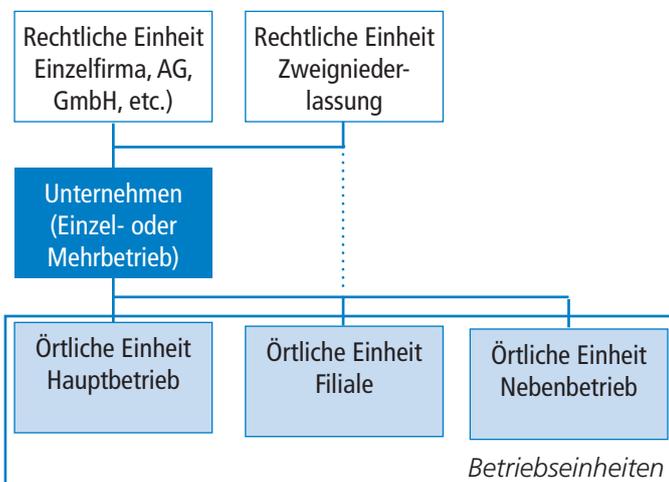
Nach Grösse (Anzahl Zimmer, Fläche oder Volumen): Die Erfassung der Grösse der Wohn- bzw. Betriebseinheiten ist aufwändig. Insbesondere bei der Berechnung nach Anzahl Zimmern müssen häufig Mutationen vorgenommen werden (z.B. bei Umbauten). Zudem führt dieses Modell mit dem Ziel die Kosten möglichst «(verursacher-)gerecht» zu verteilen häufig zu Reklamationen (Beispiel: Eine allein stehende Person in einem Einfamilienhaus bezahlt mehr wie eine Grossfamilie in einer kleinen 4-Zimmer-Wohnung).

Ein- / Mehrpersonenhaushalt: Die Unterscheidung zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten ist schwierig und aufwändig. Indem sich Einpersonenhaushalte,

die von ermässigten Gebühren profitieren wollen, bei der Gemeinde melden müssen, kann der Aufwand in Grenzen gehalten werden. Auch hier scheitert aber der Versuch einer möglichst «(verursacher-)gerechten» Kostenverteilung (Beispiel: Eine Person zahlt weniger als zwei Personen, zwei Personen bezahlen jedoch gleich viel wie sechs).

Umgang mit Betrieben

Zu Diskussionen Anlass gibt immer wieder die Frage, was im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung ein «Betrieb» ist. Die Begriffserklärung des Bundesamtes für Statistik BFS unterscheidet verschiedene Betriebseinheiten. Zusammengefasst sagt diese: «Ein Unternehmen (rechtliche Einheit) besteht aus mindestens einer örtlichen Einheit (Betriebseinheit) oder mehreren Betriebseinheiten wie z.B. Haupt- und Nebenbetrieb oder einer Filiale.»



Gemäss Rechtsprechung ist jede einzelne Betriebseinheit gebührenpflichtig. Um Klarheit zu schaffen, kann in der Abfallverordnung der Begriff Betrieb durch Betriebseinheit ersetzt werden.

Betriebe an der Abfall-Sammelstelle?

Die Gemeinde ist nicht verpflichtet grössere Mengen Separatabfälle von Betrieben zu entsorgen. Die Betriebe können ihrerseits das Recht beanspruchen, die Separatabfälle selbst zu entsorgen. Trotzdem bleibt die Abfall-Grundgebühr geschuldet.

Umgang mit Wohneinheiten

Beispielsweise bei Mehrgenerationenhäusern stellt sich die Frage, was eine Wohneinheit umfasst. Die Begriffsdefinition des Bundesamtes für Statistik BFS schafft Klärung. Unter Wohnung ist die Gesamtheit der Räume zu verstehen, die eine bauliche Einheit bilden und einen eigenen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsamen Bereich innerhalb des Gebäudes (Treppenhause) haben. Sämtliche in der gleichen Wohnung lebenden Personen bilden zusammen einen Haushalt im Sinne der Statistik. Ein Einfamilienhaus besteht aus einer Wohnung; Einfamilienhäuser mit Einliegerwohnungen u. dgl. werden als Mehrfamilienhäuser erfasst. Heime hingegen gelten als Kollektivhaushalte und werden als eine einzige Wohneinheit betrachtet. In den Gemeinden stehen meist auch Adressstämme aus der Wasser/Abwasser- und evt. Energierechnungen zur Verfügung. Ab voraussichtlich 2011 wird das Gebäude- und Wohnungsregister des Kantons Zürich die benötigten Informationen vollständig enthalten.

Hinweise zu Spezialfällen

Die Gemeinden regeln Spezialfälle selbst. Dabei müssen sie die Grundsätze des Abgaberechts berücksichtigen (siehe S. 3). Diese lassen einen gewissen Handlungsspielraum zu. Um Unklarheiten zu vermeiden, ist es daher ratsam Spezialfälle und Ausnahmen in einem Gebührenreglement zu regeln. Für eine Änderung des Gebührenreglements reicht der Beschluss des Gemeinderates. Die diesbezügliche Kompetenz des Gemeinderates muss jedoch in der Abfallverordnung festgehalten werden.



Spezialfälle

Rechtsprechung

Nebenbetriebe und Filialen: Jede Betriebseinheit (Hauptbetrieb, Filiale oder Nebenbetrieb) schuldet eine Abfall-Grundgebühr.

Dienstleistungen oder Gewerbe in der Wohnung bzw. im Privathaus: Eine doppelte Gebührenpflicht von Haushalt und Betrieb ist zulässig.

Leere oder teilweise bewohnte Wohnungen: Schulden die Abfall-Grundgebühr. Denn die Abfall-Grundgebühr ist auch geschuldet, wenn die Dienstleistungen der Gemeinde nicht in Anspruch genommen werden. Da die Gemeinde die umweltgerechte Entsorgung von Siedlungsabfällen zu gewährleisten hat, müssen die nötigen Infrastrukturen unterhalten und die Bevölkerung informiert werden.

Empfehlungen

Politische Gemeinde: Die politische Gemeinde ist ein Betrieb. Somit kann die Abfall-Grundgebühr für jede Betriebseinheit (Gemeindehaus, Schulhäuser, etc.) erhoben werden.

Praxis- und Bürogemeinschaft: Sie schulden nur eine Abfall-Grundgebühr, wenn sie gegen aussen als Gemeinschaftsunternehmen auftreten.

Einzelpersonen mit mehreren Firmennamen: Sie schulden nur eine Abfall-Grundgebühr.

Inaktive Betriebe: Sie schulden keine Abfall-Grundgebühr.

Neu erstellte Wohnungen: Die Abfall-Grundgebühr wird ab Bezugsbewilligung für das kommende Kalenderjahr geschuldet (Bezugsbewilligung gemäss §12 Besondere Bauverordnung I, BBV I).

Handwechsel: Bei Handwechsel während des laufenden Kalenderjahres ist die Abrechnung der Gebühren Sache der Privaten. Generell sollen Rückerstattungen wegen des unverhältnismässigen administrativen Aufwands vermieden werden.

Datenbeschaffung und Rechnungsstellung

Viele Daten sind innerhalb der Gemeindeverwaltung bereits vorhanden. Es ist vorteilhaft diese Informationen auszutauschen. Über die Adressdaten zu Wasser und Abwasser beispielsweise ist ein Grossteil der Betriebe und Haushalte erfasst. Für die Erfassung von Haushalten sind die Bauabteilung, das Notariat und die Einwohnerkontrolle weitere nützliche Informationsquellen.

Eine weitere Datenquelle für Betriebe bietet das Betriebs- und Unternehmensregister BURWEB des BFS. Unter der E-Mailadresse burweb@bfs.admin.ch kann ein Auszug mit allen Betrieben einer Gemeinde bestellt werden. Die E-Mail muss den Betreff «ZH-Gemeinde», die Angabe der zuständigen Person und den vorgesehenen Verwendungszweck der Daten beinhalten. Weiterführende Informationen sind unter folgendem Link zu finden:

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/inv_reg/02/06.html

Die Rechnungsstellung erfolgt am einfachsten und kundenfreundlich zusammen mit anderen Gebühren wie Wasser/Abwasser und Energie. Die Rechnungen werden mit Vorteil möglichst bald nach Beginn der Gebührenperiode gestellt. Gemeinden mit grosser Bautätigkeit können auch einen zusätzlichen, unterjährigen Rechnungslauf in Betracht ziehen. In diesem Fall empfiehlt sich Aufwand und Ertrag gut abzuwägen.

Tipps zur Abfall-Grundgebühr

- Grundgebühr pauschal pro Wohneinheit bzw. Betriebseinheit erheben
- Spezialfälle in einem Gebührenreglement zur kommunalen Abfallverordnung regeln, was zu Sicherheit und Klarheit für Einwohner und Verwaltung führt
- Datenbeschaffung gemeindeintern optimieren
- Rechnungsstellung kundenfreundlich zusammen mit anderen Gebühren wie Wasser/Abwasser, Energie
- Angemessener administrativer Aufwand: Ein Rechnungslauf pro Jahr, keine Rückvergütungen

Rechtsgrundlagen

Erlasse

- Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)
- Technische Verordnung über Abfälle (TVA)
- Gesetz über die Abfallwirtschaft (Abfallgesetz, AbfG)

Wichtige Urteile

- Verhältnis mengenabhängige Gebühr / Abfall-Grundgebühr: Urteil 2P.223/2005/ast
- Pauschalisierung der Abfall-Grundgebühr: Urteil VB.99.00169
- Filialen und Nebenbetriebe: Urteil VB.2000.00105
- Doppelte Gebührenpflicht (Haushalte und Betriebe): Urteil VB.99.00032

Weiterführende Publikationen

Als Download unter www.bafu.admin.ch/publikationen/:

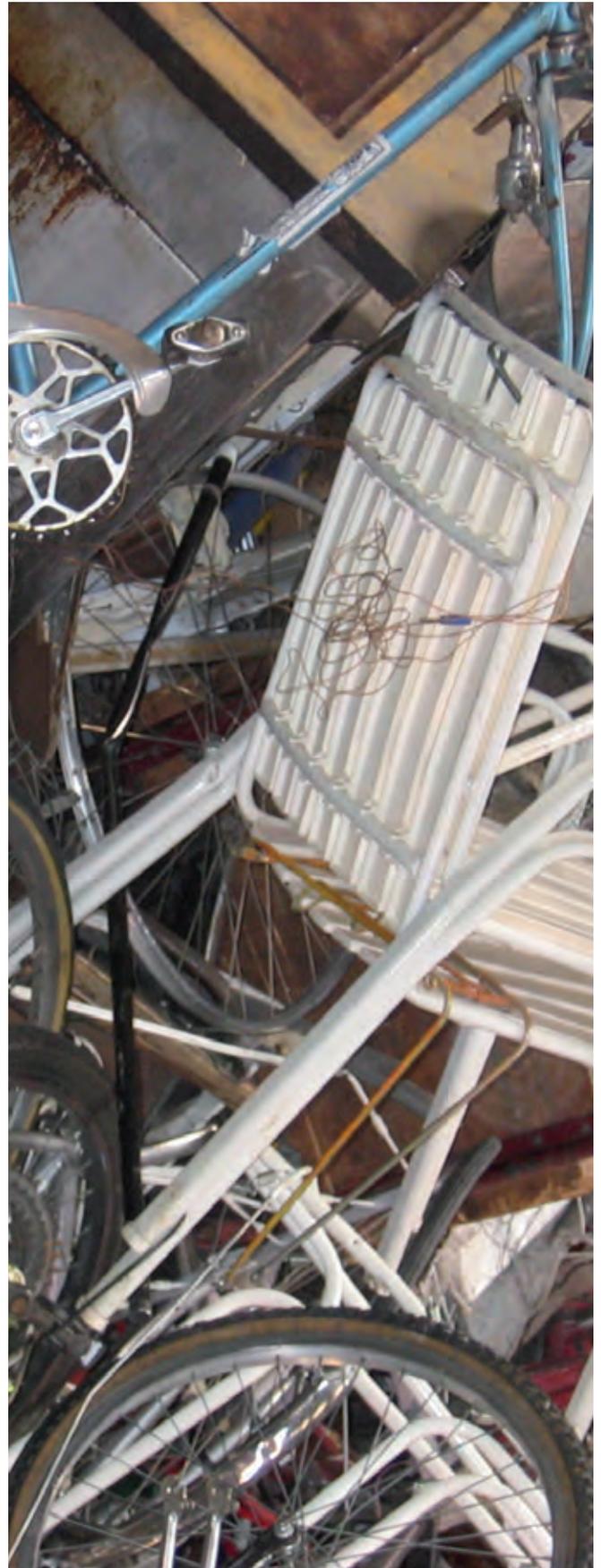
- Richtlinie. Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen. BUWAL, 2001.
http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show_publ&lang=D&id_thema=26&series=VU&nr_publ=3008

Als Download unter www.abfall.zh.ch/:

- Wegleitung für die finanzielle Führung der kommunalen Abfallwirtschaft. AWEL. Oktober 2004.
<http://www.abfall.zh.ch/internet/bd/awel/awb/abfall/de/wissenswertes/gemeinden/finanzen.html>

Als Download unter www.umweltschutz.zh.ch/:

- Alle Kosten müssen gedeckt sein – Grundgebühr: Wo verursachergerechte Gebühren an Grenzen stossen. Zürcher UmweltPraxis (ZUP) Nr. 52/April2008
- Grüngutgebühr senkt Grundgebühr. ZUP Nr. 50 / Oktober 2007.
- Gemeinden haben Spielraum in der Abfallwirtschaft. ZUP Nr. 47 / Dezember 2006.
http://www.umweltschutz.zh.ch/internet/bd/bd_gs/ku/de/ZH_Umweltpra/artikel_such.html





Kontakt

Baudirektion Kanton Zürich

AWEL Amt für

Abfall, Wasser, Energie und Luft

Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe

Brigitte Fischer

Weinbergstrasse 34, Postfach, 8090 Zürich

Telefon 043 259 32 49

brigitte.fischer@bd.zh.ch, abfall@bd.zh.ch

www.abfall.zh.ch