

Littering – Abfall – Recycling: Fakten und Argumente des Detailhandels

Dossier für politische Entscheidungsträger

Stand: Oktober 2013

1. Einleitung

Das schweizerische Recycling-System ist überaus erfolgreich: Die Schweiz weist im europäischen Vergleich bei der Sammlung fast aller Altwertstoffe rekordverdächtige Quoten aus:

	Quote	Organisation
Glas	96% ¹⁾	Vetroswiss
Alu-Dosen	92% ¹⁾	Igora (Genossenschaft für Aluminium-Recycling)
PET	81% ¹⁾	PRS (PET-Recycling-Schweiz)
Papier/Karton	88% ²⁾	Recycling Papier + Karton
Batterien	72.5% ¹⁾	Inobat (Interessenorg. für Batterieentsorgung)
Elektrogeräte	16,7 kg pro Kopf ^{2) 3)}	SENS und Swico

¹⁾ Kennzahlen 2012

²⁾ Kennzahlen 2011

³⁾ Mit diesem Wert liegt die Schweiz an der Spitze der europäischen Länder, EU-weit wird derzeit eine Rücknahmequote von vier Kilogramm pro Jahr und Bürger angestrebt (Medieninformation SENS, Juli 2011).

Trotz – oder gerade wegen – des erfolgreichen Umgangs der Schweiz mit dem Altstoffrecycling werden sowohl in den Kantonen als auch auf Stufe Bund immer wieder Vorstösse eingereicht, die neue gesetzliche Regelungen zur Reduktion von Abfall oder die Verstärkung der Recycling-Anstrengungen verlangen.

In Zusammenhang mit der Abfall-Problematik wurde in den letzten Jahren zudem verstärkt eine Diskussion über Littering geführt, also das achtlose Wegwerfen von Abfall im öffentlichen Raum. Für den Detailhandel ist Littering ein tatsächliches und störendes Problem. Auch der Detailhandel wünscht sich saubere Innenstädte und ist auf den eigenen Grundstücken oftmals selber vom Littering betroffen.

Ideen, was zu tun wäre, gibt es in allen politischen Lagern. Aus Sicht des Schweizer Detailhandels werden jedoch nur wenige Vorschläge der komplexen Situation gerecht. Das folgende Argumentarium der IG DHS bietet deshalb eine Übersicht von Argumenten und Fakten, welche zu einer Versachlichung der Diskussion rund um Abfallmengen, Recycling-Potenziale und Littering-Probleme beitragen können. Der Fokus liegt auf den Positionen des Detailhandels: Wir nehmen für uns in Anspruch, als privatwirtschaftlicher Partner der öffentlichen Hand in den letzten 20 Jahren entscheidend zum grossen Erfolg der schweizerischen Umweltpolitik beigetragen zu haben.

Die IG DHS

Die Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz IG DHS besteht aus den sechs Schweizer Unternehmen Charles Vögele, Coop, Denner, Manor, Migros und Valora. Die IG DHS setzt sich für die gemeinsamen wirtschaftspolitischen Interessen dieser Unternehmen ein. Eine eigene Arbeitsgruppe befasst sich intensiv mit den Themenbereichen Abfall, Recycling und Littering.

2. Ursachen und Fakten zum Littering

Folgende Fakten dienen als Grundlagen des Argumentariums zum Thema Littering:

- Unter Littering versteht man das achtlose Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum.
- Die meisten Konsumentinnen und Konsumenten entsorgen ihren Abfall korrekt: Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung littert und sorgt damit für zusätzliche Reinigungs- und Entsorgungskosten. Grundsätzlich werden auch nur 13 Prozent der verkauften Take-Away-Artikel tatsächlich im öffentlichen Raum konsumiert.
- Basierend auf einer von der IG DHS in Auftrag gegebenen Studie¹ können etwas mehr als die Hälfte (56 Prozent) der im öffentlichen Raum anfallenden Abfallstücke Take-Away-Produkten zugeordnet werden. Die übrigen 44 Prozent der Littering-Stücke bestehen zu 25 Prozent aus (Gratis-)Zeitungen und Flyern und zu 19 Prozent aus weiteren Abfällen (u.a. Zigarettenpackungen, Bruchstücke und organische Abfälle).
- Nur 30 Prozent der gelitterten Abfallstücke sind Verpackungen von Produkten, welche Kunden bei den grossen Detailhändlern (respektive den IG DHS-Mitgliedern) gekauft haben. Neben dem Detailhandel müssten also konsequenterweise auch die anderen Anbieter von Unterwegsverpflegung (Fast-Food-Ketten, Bäckereien/Metzgereien, etc.) sowie die Tabakindustrie und die Herausgeber von Gratiszeitungen in die Lösungsfindung eingebunden werden.
- Nur 16 Prozent² des Litterings sind auf Getränkeverpackungen zurückzuführen: Ein Pfand auf Getränkeverpackungen würde das Littering-Problem also nicht lösen³.
- Da Littering einerseits stark vom Standort abhängt und andererseits saisonal bestimmt ist, machen eine flächendeckende Regelung oder ein Gesetz auf nationaler Ebene keinen Sinn.
- Das BAFU schätzt die Kosten, welche den Gemeinden aufgrund von Littering entstehen, aktuell auf rund 150 Millionen Franken für die Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Raum sowie weitere 50 Millionen Franken für die Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Verkehr. Allerdings fallen auch Entsorgungs- und Reinigungskosten im privaten Raum (Landwirtschaftsflächen, Schwimmbäder, Einkaufszentren) an.

¹ Kropac, M.; Berger, T.; Heeb, J.: *Littering und Detailhandel. 2007*, seecon GmbH im Auftrag der IG DHS, Wolhusen/Aarau. In der Studie werden Kleinstabfälle wie Trinkhalme oder Zigarettenstummel nicht mitgezählt.

² Kropac, M.; Berger, T.; Heeb, J.: *Littering und Detailhandel. 2007*, seecon GmbH im Auftrag der IG DHS, Wolhusen/Aarau.

³ Siehe dazu das Factsheet der IG DHS zur Parl. Iv. Gmür «Einführung eines Pflichtpfandes für Getränkedosen und Getränkeflaschen», Februar 2013, unter <http://www.igdhs.ch/m/mandanten/175/topic7375/story16740.html>.

3. Kosten des Litterings

Über die negativen Auswirkungen des Litterings herrscht Einigkeit. Es verschmutzt unsere Innenstädte, Gemeinden und auch landwirtschaftliche Flächen. Es stört das öffentliche Empfinden der Sauberkeit der Schweiz und die herumliegenden Abfälle müssen entfernt werden. Die Beseitigung der gelitterten Abfälle verursacht unbestritten hohe Kosten, auch wenn die absolute Zahl von 150 Millionen Franken durchaus hinterfragt werden darf⁴.

Bekämpfung statt Finanzierung der Reinigung

Die aktuellen politischen Diskussionen und Bestrebungen der städtischen Verwaltungen zielen vor allem auf die Finanzierung der Beseitigung der gelitterten Verpackungsmaterialien:

- Aktuelle parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene:
 - Motion Bruderer: Schaffung einer Rechtsgrundlage für Littering-Gebühren
 - Vorstösse NR Gmür: Einführung eines Pflichtpfands vom Parlament abgelehnt, neuer Vorstoss für die Einführung einer Littering-Gebühr von 10 Rappen auf Getränkeverpackungen
 - Motion Semadeni: Erhöhung der gesetzlich verankerten Recyclingquote von 75 Prozent auf 90 Prozent für Glas, Alu und PET; Motion wird vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen.
 - Pa. Iv. Bourgeois: Verankerung von Littering-Bussen im USG
- Vorschlag Städteverband: Einführung eines Litteringrappens auf Getränkeverpackungen und Zigaretten
- Neues Littering-Gebührenmodell Stadt Bern

Allen Vorstössen und Modellen ist gemein, dass sie – mit Ausnahme der Pa. Iv. Bourgeois – keinen Beitrag zur Vermeidung von Littering leisten und dass sie neue Ungerechtigkeiten schaffen. Das Verursacherprinzip greift hier in der Praxis nicht:

- Die Modelle sind nicht verursachergerecht, da sie davon ausgehen, dass alle Verpackungen gelittert werden und zusätzliche Reinigungskosten verursachen.
- Konsumenten, die ihre Verpackungsmaterialien korrekt entsorgen, sowie innovative Unternehmen, die freiwillige Massnahmen treffen und Vorleistungen erbringen, werden kollektiv bestraft.
- Mit ausschliesslich auf Verpackungsmaterialien erhobenen Gebühren (Litteringrappen) werden die Kosten zur Beseitigung des gesamten Abfalls im öffentlichen Raum finanziert, ohne dass weitere Verursacher sich an diesen Kosten beteiligen. Einige Modelle potenzieren diese Ungerechtigkeit, indem sie z.B. nur die Getränkeverpackungen mit einer Gebühr

⁴ Die Studie des BAFU gibt eine Genauigkeit bei der Berechnung der Kosten von ca. +/- 50% an

belasten wollen. Warum muss jemand, der seine PET- oder Glasflasche bzw. Alu-Dose korrekt dem Recycling übergibt, eine Litteringgebühr entrichten?

- Mit der Idee der vorgezogenen Litteringgebühr könnte unter Umständen sogar der Anreiz entstehen, gebrauchte Verpackungen unachtsam wegzuworfen, da deren Sammlung und Entsorgung bereits finanziert ist.

Im Weiteren fehlt der Blick auf den Gesamtkontext der Kosten der Abfallentsorgung. Denn einerseits droht im Rahmen der Revision der Technischen Verordnung über Abfälle mit der Liberalisierung im Bereich Gewerbekehricht den Gemeinden ein Verlust der Abfallgrundgebühreneinnahmen von über 150 Millionen Schweizer Franken (Schätzung der Organisation Kommunale Infrastruktur). Auf der anderen Seite sollen neue Einnahmen durch die Einführung von Litteringgebühren generiert werden.

4. Freiwillige Leistungen des Detailhandels zur Bekämpfung des Litterings

Der Detailhandel erbringt bereits seit Jahren auf verschiedenen Ebenen freiwillige Leistungen zur Lösung der Littering-Problematik.

Finanzielle Bestrebungen:

- Pro Jahr werden durch die Mitglieder der IG DHS schon heute gesamthaft schätzungsweise über CHF 22 Mio. für Massnahmen ausgegeben, die unmittelbar das Littering im öffentlichen Raum betreffen, wie z.B. die Reinigung im Eingangsbereich und um die Verkaufsstellen herum, das Leeren von Abfalleimern ausserhalb der Verkaufsstellen, die Finanzierung der Sammlung von PET-Flaschen/Aluminium im öffentlichen Raum durch die vorgezogenen Recyclingbeiträge (vRB), sowie die Finanzierung von Anti-Littering-Kampagnen.
- Für das Engagement im Bereich Recycling von insbesondere PET- und Milchflaschen werden von den IG DHS-Mitgliedern zusätzlich über 40 Mio. pro Jahr investiert (inkl. Recyclingstationen, Logistik usw.). Insgesamt werden somit bis zu 65 Mio. pro Jahr für direkte und indirekte Anti-Littering-Massnahmen ausgegeben.
- Der Handel engagiert sich finanziell an den erfolgreichen Anti-Littering-Kampagnen mit dem Partner IGSU (Interessengemeinschaft Saubere Umwelt). Die Beiträge an die IGSU wurden von der Privatwirtschaft jüngst verdoppelt.

Lokalspezifische Kooperationen:

In verschiedenen Städten und Kantonen (Basel, Luzern, Dietikon, Thurgau, Zürich) bestehen bereits sinnvolle und den lokalen Verhältnissen angepasste Kooperationen zwischen Behörden und Take-Away-Anbietern – oder befinden sich im Aufbau:

- 1) Die Verkaufsstellen engagieren sich in der Reinigung der Umgebung der Verkaufsstellen, inkl. Leerung von Abfalleimern. Es handelt sich um freiwillige und örtlich begrenzte Vereinbarungen.
- 2) Littering-Botschafter weisen freundlich auf anständiges Verhalten hin (in Zusammenarbeit mit der IGSU)
- 3) Empfehlung für Sponsoringanlässe von Coop und Migros zur Abfallvermeidung: Mehrweg und „Pack's ins Brot“, analog den Empfehlungen oder Auflagen der Städte für Anlässe auf öffentlichem Grund.
- 4) Wenn möglich werden vermehrt Konsumationsmöglichkeiten an den Verkaufsstellen geschaffen, damit die Produkte erst gar nicht in den öffentlichen Raum getragen werden. Haupthindernis dabei sind die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze für den Verkauf „über d'Gass“ und den stationären Konsum.
- 5) Zudem können aktuelle Pilotprojekte des Detailhandels, wie der Einsatz von Mehrweggeschirr oder von wiederverwendbaren Thermobechern an Verkaufsstellen, ausgebaut werden.

Diese oben genannten freiwilligen Lösungsansätze des Handels sind zielführender als die Erhebung von ungerechtfertigten Gebühren, die letztlich alle Konsumentinnen und Konsumenten belasten – auch jene, die ihren Abfall korrekt entsorgen.

Konstruktiver Austausch nötig

Ein koordiniertes Vorgehen in der Littering-Bekämpfung ist effizienter als eine Vielzahl kantonal und kommunal unterschiedlicher Ansätze. Der „Runde Tisch“ des BAFU zum Thema Littering als Plattform für einen konstruktiven Austausch zwischen allen Akteuren wurde deshalb von der IG Detailhandel Schweiz ausdrücklich begrüsst.

5. Leistungen des Detailhandels im Bereich Abfall und Recycling

Der Detailhandel engagiert sich zudem seit Jahrzehnten auf allen Ebenen dafür, dass Abfall vermieden und Verpackungen optimiert werden. Die Schweiz übt mit ihrem Recycling-System nicht zuletzt deshalb europaweit eine Vorbildfunktion aus, weil der Detailhandel beachtliche Leistungen auf privatwirtschaftlicher Basis erbringt:

- Der Detailhandel hat in den letzten Jahrzehnten intensiv an den **wissenschaftlichen Grundlagen und Ökobilanzen** mitgearbeitet, welche die Beurteilung von Verpackungen im Hinblick auf ihre Umweltverträglichkeit erst ermöglichen.
- Die **Verhandlungen mit Lieferanten** werden gezielt so geführt, dass Verpackungsmaterial so weit als möglich reduziert werden kann. Zudem wird wenn immer möglich sichergestellt, dass die verwendeten Materialien systemkonform sind und so das stoffliche Recycling überhaupt erst möglich wird.
- Der Detailhandel stellt **für mengenmässig grosse Fraktionen die Sammel- und Logistikinfrastruktur** zur Verfügung, um möglichst viele Abfallfraktionen wiederzuverwerten und Stoffkreisläufe zu schliessen. In den Filialen der beiden Grossverteiler Coop und Migros werden z.B. 80 - 90 Prozent der verkauften PET-Flaschen zurückgenommen und dem

Recycling übergeben. Dadurch gelingt es, die schweizweit staatlich vorgeschriebene Quote von 75 Prozent deutlich zu übertreffen.

- Bei vielen Abfällen wie PET-Flaschen, Batterien, elektrischen Geräten etc. führt der Detailhandel die Kundenabfälle von den Filialen zu den Betriebszentralen zurück. Mit dieser **Rückwärtslogistik** leistet der Detailhandel einen Beitrag an kosteneffiziente und umweltschonende Entsorgungssysteme, da die Rückfahrten zu den Betriebszentralen schon systembedingt stattfinden.
- Der Detailhandel arbeitet konstruktiv mit dem **BAFU**, dem **Städteverband** und den **Recyclingorganisationen** zusammen und engagiert sich in deren Arbeitsgruppen, Vorständen und Kommissionen. Dadurch, dass der Detailhandel seit über 20 Jahren ins Recyclingsystem eingebunden ist, ist der Problemdruck in der Schweiz entsprechend viel kleiner als in anderen Ländern, die erst jetzt damit beginnen, den Detailhandel in diese Bemühungen einzubinden.
- Der Detailhandel beschäftigt sich auch intensiv mit der zukünftigen Ausgestaltung in diesem Bereich. Ein aktuelles Beispiel: 2011 hat sich die IG DHS mit der Frage beschäftigt, inwiefern ungenutzte Potenziale im Bereich von neuen Sammelfraktionen bestehen, wie zum Beispiel gemeinsames Sammeln von PET-Getränkeflaschen, PE-Milchflaschen, neu mit zusätzlich Kunststoffhohlkörpern und Getränkekartons. Dabei hat sich gezeigt, dass einer Ausweitung der physischen Rücknahme vor allem in kleinen und zentral gelegenen Verkaufsstellen enge Grenzen gesetzt sind. Aufgrund von betriebsinternen Strukturen würden Kapazitätsgrenzen in der Logistik überstiegen und es wären enorme finanzielle Investitionen notwendig. Einzelne Unternehmen, bei denen zusätzliche Sammlungen sinnvoll in die bestehenden Rücknahmestellen und Prozesse integriert werden können, gehen hier aber alleine einen Schritt weiter und haben entsprechend kommuniziert.

6. Fazit und Lösungen

Sinnvolle Massnahmen gegen das Littering können nur gemeinsam und im Dialog erarbeitet werden. Der Detailhandel setzt daher auf freiwillige Massnahmen, denn:

- Gesetzliche Pauschalisierungen greifen zu kurz und schaffen neue Ungerechtigkeiten. Fast sämtliche aktuellen politischen Vorstösse sind reine Finanzierungsinstrumente und zielen nicht auf die Bekämpfung von Littering. Die Modelle sind nicht verursachergerecht, da sie davon ausgehen, dass alle Verpackungen gelittert werden und zusätzliche Reinigungskosten verursachen. Zudem bestrafen sie kollektiv Konsumenten, die ihre Verpackungsmaterialien korrekt entsorgen sowie innovative Unternehmen, die freiwillige Massnahmen treffen und Vorleistungen erbringen.
- Freiwillige, kooperative Lösungsansätze mit den Behörden in akuten Litteringzonen zeigen konkrete Wirkung. Anstrengungen in Basel, Luzern, Dietikon, Genf, Thurgau wurden und werden vom Detailhandel intensiv begleitet und können als Grundlage für Modelle auf nationaler Ebene dienen.
- Gemeinsame erarbeitete Massnahmen sind effizienter als einseitig verordnete.

7. Kontakt

IG Detailhandel Schweiz
Geschäftsstelle
Valentin Schmidt
Postfach 5815
3001 Bern

Telefon 079 686 14 79
E-Mail info@igdhs.ch