

Beschluss vom 05. Juli 2022

**Kleine Anfrage Nr. 2022/15
betreffend Plastikrecycling**

In einer Kleinen Anfrage vom 4. April 2022 stellt Kantonsrat Urs Capaul verschiedene Fragen zum Thema Plastikrecycling im Kanton Schaffhausen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Kunststoffe, umgangssprachlich auch Plastik, kommen aufgrund ihrer vielseitigen Eigenschaften in den unterschiedlichsten Produkten zur Anwendung. So zum Beispiel in Kleidung, Verpackungen, Fahrzeugen und vielem mehr. Einerseits finden sich Kunststoffe in sehr langlebigen Produkten wie z.B. in Baumaterialien oder im Fahrzeugbau. Andererseits werden sie für kurzlebige Produkte eingesetzt, die nach einmaligem Gebrauch gleich wieder entsorgt werden (z.B. Takeaway-Verpackungen oder Plastikgeschirr). Der Verbrauch von Kunststoffen nimmt stetig zu und damit steigen auch die Mengen an Kunststoffabfällen. In der Schweiz werden jährlich etwa eine Million Tonnen Kunststoffe verbraucht. Das entspricht etwa 125 Kilogramm pro Kopf. Rund 250'000 Tonnen davon verbleiben als dauerhafte Produkte über längere Zeit in Gebrauch. Jährlich gelangen ca. 780'000 Tonnen als Kunststoffabfälle in Kehrlichtverbrennungsanlagen (> 80%) oder Zementwerke (6%) und werden dort energetisch verwertet. Nur rund 80'000 Tonnen (10%) werden rezykliert.¹

Da die Schweiz bereits seit dem Jahr 2000 keine brennbaren Abfälle mehr deponiert, müssen alle Kunststoffabfälle umweltverträglich stofflich und/oder energetisch verwertet werden. Ob ein Recycling von Kunststoffabfällen oder deren energetische Verwertung in Kehrlichtverbrennungsanlagen oder Zementwerken besser ist, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab. Beim Recycling von Kunststoffen geht die sogenannte graue Energie, d.h. die zur Herstellung des Kunststoffs benötigte Energie, nicht verloren und es werden somit Ressourcen geschont. Im Einzelfall hängt der Erfolg des Recyclings jedoch von der Qualität des Sammelgutes (Homogenität und Reinheit), der Effizienz der Sammlung, der Effizienz der stofflichen Verwertung sowie der Marktfähigkeit des Rezyklats ab.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die im Einzelnen gestellten Fragen wie folgt beantworten:

¹ Vgl. Webseite Bundesamt für Umwelt, Thema Abfall, Kunststoffe: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/kunststoffe.html> (zuletzt besucht am 30. Juni 2022).

1. *Abfälle sind soweit möglich zu verwerten oder dann umweltgerecht zu entsorgen. So will es die Schweizer Gesetzgebung. Der Vollzug der Abfallgesetze ist weitgehend Sache der Kantone. Die Zukunft fokussiert auf die Kreislaufwirtschaft, auf Abfälle als Ressourcen, welche nicht verschwendet werden dürfen. Wie gedenkt der Regierungsrat diese Vorgaben mit Blick auf die Plastikproblematik umzusetzen?*

Die Entsorgung von Siedlungsabfällen, zu welchen auch Kunststoffabfälle aus Haushalten zählen, ist eine staatliche Aufgabe, die im Kanton Schaffhausen sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden erfüllt wird. Den Gemeinden obliegt die vorschriftsgemässe Entsorgung der Siedlungsabfälle (Entsorgungsmonopol für Siedlungsabfälle). Der Kanton ist für die übergeordnete Planung der Abfallentsorgung und die interkantonale Zusammenarbeit zuständig. Dabei verfolgt er auch die Trends und Entwicklungen im Bereich des Kunststoffrecyclings. Aktuell orientiert sich der Kanton Schaffhausen an der gemeinsamen Empfehlung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), der Kantone (Cercle Déchets) sowie der Städte und Gemeinden (Schweizerischer Verband Kommunale Infrastruktur). Diese unterstützt die sortenreine Sammlung von Getränke-PET sowie die vom Detailhandel angebotene Hohlkörper-Sammlung. Hingegen wird die Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen kritisch beurteilt, da der stofflich hochwertig verwertbare Anteil des Sammelgutes tief und die Verwertungskosten unverhältnismässig hoch sind.² Eine möglichst vollständige stoffliche Verwertung setzt eine sortenreine Sammlung und eine ausreichende Menge voraus. Der Kanton Schaffhausen verfolgt entsprechend folgende Ziele, welche auch für die Förderung des Kunststoffrecyclings Voraussetzung sind:

- Im Rahmen der kantonalen Abfallplanung prüft der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden die Möglichkeit einer Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich der Siedlungsabfallentsorgung. Eine engere Zusammenarbeit würde eine koordinierte und einheitliche Sammlung und Kommunikation auch im Bereich der Kunststoffabfälle ermöglichen. Dies ist Grundvoraussetzung für eine (sortenreine) stoffliche Verwertung.
- Das Recycling von sortenreinen, unverschmutzten Kunststoffen erbringt generell einen grösseren Umweltnutzen als dasjenige von gemischt gesammelten Kunststoffen, die mit Aufwand sortiert und gereinigt werden müssen. Aus ökologischer Sicht ist daher vor allem die Qualität des Sammelgutes zu optimieren, während forcierte Steigerungen der Sam-

² Vgl. Schreiben des BAFU, CD und OKI vom 14. November 2017 betreffend Sammlung von Kunststoffabfällen aus Haushalten, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/presentation/haltung-bafu-cd-oki-sammlung-kunststoffabfaellen-haushalten.pdf.download.pdf/Haltung_BAFU_CD_und_OKI_zur_Sammlung_von_Kunststoffabfaellen_aus_Haushalten.pdf (zuletzt besucht am 30. Juni 2022).

mel mengen oder -quoten den Umwelt nutzen des Recyclings beeinträchtigen können. Daher verfolgt der Kanton Schaffhausen zum jetzigen Zeitpunkt keine Gemischtsammlung von Kunststoffen, welche zwar die Sammelquoten erhöht, jedoch die Qualität reduziert.

- Wenn Branchenlösungen aufzeigen, dass ein angepasstes Sammelsystem aufgrund veränderter Verwertungswege ökologische Vorteile bringt, wird sich der Kanton für entsprechende Veränderungen einsetzen.
- Die Entsorgungswege von Plastikabfällen aus Haushalten werden laufend kontrolliert.

2. *Wie gedenkt der Regierungsrat die Recyclingraten für Plastik im Kanton zu erhöhen?*

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 festgehalten, ist nicht nur die Recyclingrate, sondern auch die Qualität des gesammelten Plastiks sowie seine weitere Bearbeitung für nachhaltiges Recyceln von Bedeutung. Ein tragfähiges Recyclingsystem muss sowohl einen ökologischen Vorteil gegenüber der Entsorgung eines Produktes und der Neuproduktion erbringen, als auch wirtschaftlich betrieben werden können. Eine der grössten Herausforderungen liegt dabei in der Beurteilung, ob die Abfälle auch wirklich ökologisch sinnvoll verwertet werden.

Gemäss Bundesrecht ist Abfall grundsätzlich zu vermeiden. Es ist daher wichtig, dass Entsorgungsfragen bereits bei der Herstellung von Produkten gestellt werden. Design for Recycling und Ecodesign sind hierzu nur zwei Stichworte. Die parlamentarische Initiative 20.433 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» hat hierzu die notwendigen Anstösse gegeben. Gemäss der Initiative sollen die Rahmenbedingungen für eine moderne, umweltschonende Kreislaufwirtschaft in der Schweiz geschaffen werden. Mit der im Rahmen der parlamentarischen Initiative erarbeiteten Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) soll der Handlungsspielraum für den umweltbewussten Umgang mit Ressourcen und Produkten erweitert werden. Die Vorlage verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz und hat den gesamten Produktzyklus im Blick. Sie setzt nicht erst bei der Abfallverwertung an, sondern bei den vorgelagerten Prozessen wie Teilen, Wiederverwenden, Reparieren und Wiederaufbereiten. Der Kanton Schaffhausen hat im Januar 2022 Stellung zur vorgeschlagenen Gesetzesanpassung genommen und diese explizit begrüsst.

Der Kanton Schaffhausen verfolgt aktiv die weitere Entwicklung im Bereich des Kunststoffrecyclings. Im Fokus steht dabei das Projekt «Sammlung 2025» von SwissRecycling, welches darauf abzielt, ein national koordiniertes Sammelsystem für Kunststoff-Verpackungen und Getränkekartons zu schaffen. Das Projekt soll Synergien optimal nutzen und alle Akteure der Wertschöpfungskette miteinschliessen und somit ein hochwertiges Recycling ermöglichen.

3. *Einige Versorger (z.B. Migros) und Entsorger bieten spezielle Abfallsäcke für Plastikabfälle an. Damit fallen die Entsorgungskosten beim Konsumenten an, nicht aber beim Verursacher des Plastikabfalls. Erachtet der Regierungsrat dies als ausreichenden Anreiz, um das Recycling zu erhöhen?*

Nicht nur die Hersteller, sondern auch die Käuferschaft gehört zu den Verursachern von Plastikabfall. In vielen Fällen hat die Konsumentin oder der Konsument die Möglichkeit, Produkte zu wählen, die weniger Abfall verursachen. Mit den von der Migros festgelegten Sackpreisen für Kunststoffabfälle wäre der Kunststoffsack im Kanton Schaffhausen gegenüber dem Kehrichtsack konkurrenzfähig und leicht günstiger. Damit könnte eine gewünschte Lenkung bewirkt werden. Das Migros-System wird aktuell in wenigen Regionen der Schweiz während zwei bis drei Jahren in einer Pilotphase getestet. Danach soll über dessen Fortführung und Ausweitung entschieden werden.

4. *Ist der Regierungsrat bereit, analog zu den Kantonen Jura oder Wallis eine gesetzliche Rücknahmepflicht für überflüssige Verpackungsmaterialien einzuführen?*

Der Kanton Schaffhausen erachtet die Einführung einer kantonalen gesetzlichen Rücknahmepflicht für überflüssige Verpackungsmaterialien als nicht geeignet, das Plastikrecycling zu fördern. Die Umsetzung wird als äusserst schwierig erachtet, weil der Begriff "überflüssig" grossen Spielraum zulässt. Eine erfolgreiche Rücknahmepflicht würde zudem funktionierende Verwertungswege sowie die Erhebung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr voraussetzen.

Der Regierungsrat bevorzugt eine schweizweit einheitliche Strategie zur Reduktion von Verpackungsmaterial und zur Steigerung der Verwertbarkeit des Verpackungsmaterials. Er würde in diesem Rahmen die Vorgabe einer Verwertungsquote – wie sie beispielsweise bereits für Getränkeverpackungen gilt – begrüßen. So könnte für Getränkeverpackungen aus Glas, Aluminium und PET gemäss Verordnung über Getränkeverpackungen vom 5. Juli 2000 (VGV, SR 814.621) eine Verwertungsquote von mindestens 75% betragen.

5. *Wie will der Regierungsrat das Littering von Plastikabfällen angehen?*

Nach Art. 31b Abs. 1 Satz 1 USG haben die Kantone Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, zu entsorgen. Im Kanton Schaffhausen sieht Art. 22 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 22. Januar 2007 (SHR 814.100) vor, dass die Gemeinden das eidgenössische Abfallrecht vollziehen, soweit nicht ausdrücklich eine kantonale Behörde zuständig ist. Die Gemeinden sind

insbesondere zuständig für die vorschriftsgemässe Entsorgung der Abfälle, welche die öffentliche Hand zu übernehmen hat (Art. 31b Abs. 1 USG). Die Gemeinden regeln ferner das Sammelwesen und die Behandlung der Abfälle, die getrennte Sammlung der Abfälle sowie die Erhebung grundsätzlich kostendeckender und verursachergerechter Gebühren in einer Abfallverordnung. Mithin sind die Schaffhauser Gemeinden gehalten, in ihren Abfall- oder Polizeiverordnungen die erforderlichen Bestimmungen aufzunehmen, um das allseits störende Littering zu bekämpfen. Littering stellt aber keine Handlung dar, welche die öffentliche Ruhe, Ordnung oder Sicherheit gemäss Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Polizeigesetzes vom 21. Februar 2000 (PoIG; SHR 354.100) betrifft. Vielmehr geht es regelmässig um eine Übertretung einer kommunalen Norm, was für sich kein Einschreiten der Schaffhauser Polizei zu rechtfertigen vermag. Die Bekämpfung des Litterings von Plastik, aber auch von anderen Materialien wie Glas, Karton, Papier, Metall etc. obliegt vielmehr allein den Schaffhauser Gemeinden. Die Schaffhauser Polizei kommt nur dann zum Einsatz, wenn es nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 PoIG gilt, die kommunalen Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung zu unterstützen, soweit die Anwendung von Zwang gegen Personen und Sachen eine polizeiliche Mitwirkung erfordert. Dies gilt namentlich für gemeinsame Patrouillen von Angehörigen kommunaler Verwaltungseinheiten zusammen mit der Schaffhauser Polizei.

Der Kanton Schaffhausen setzt nach dem Ausgeführten beim Littering aller Arten von Abfällen insbesondere auf eine höhere Sensibilisierung und Unterstützung der Gemeinden bei Bedarf. Im Rahmen der nächsten Abfallplanung ist ausserdem vorgesehen, das Angebot für Schulen zu den Themenbereichen Littering und Recycling zu überprüfen und allenfalls auszubauen. Das Ziel ist eine höhere Sensibilisierung für die Aspekte der Abfallvermeidung, Abfalltrennung bzw. des Food Waste und des Litterings.

6. *Im Kanton Schaffhausen ist die Kunststoffindustrie von hoher Bedeutung. Wie kann der Kanton Schaffhausen die Forschung von solchen Kunststoffen vorantreiben, die auf erneuerbaren und nachwachsenden Rohstoffen basieren und effektiv abbaubar sind?*

Die Schaffhauser Kunststoffbranche gehört zu den stärksten der Schweiz. Sie stellt eine hohe Anzahl an Arbeitsplätzen und bildet mit den Kantonen Thurgau und St. Gallen ein überregionales und starkes Cluster. Dabei zeichnen sich Schaffhauser Unternehmen als Pioniere in der Material- und Verpackungstechnologie aus. Über das Ostschweizer Innovationsnetzwerk «INOS» erhalten KMU koordinierte Unterstützung in Innovationsfragen. Regionale Anlaufstellen – sogenannte Point of Entry – sind die direkten Ansprechpartner für KMU. Schaffhausen verfügt mit dem ITS Industrie und Technozentrum über eine Vorzeigeeinrichtung für die Vermittlung von branchen- und technologieübergreifendem Innovationswissen. Vernetzungsaktivitäten regen

Entwicklungskooperationen unter Firmen an und Impulsveranstaltungen lösen Innovationsprozesse aus. Fachexperten wirken als Coaches und begleiten die Unternehmen kostenlos.

Mit der Schweizer Anlaufstelle Swiss Materials (www.swissmaterials.org) wurde des Weiteren in den vergangenen Jahren Unternehmen der Kunststoff verarbeitenden Industrie im Kanton Schaffhausen Zugang zu strukturierten Informationen, spezifischer Materialexpertise und Vernetzungshilfen zu Kooperationspartnern geboten. Derzeit wird in Zusammenarbeit mit den Ostschweizer Kantonen die Initiierung einer Innovationsförderplattform zum Thema «Nachhaltige Kunststoffe» geprüft. Solche überregionalen Innovations- und Technologie-Institutionen ergänzen mit ihren Angeboten die Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung. Sie bieten gezielte branchen- und technologiespezifische Unterstützung und stärken die Kooperation zwischen einzelnen Unternehmen und Hochschulen oder zwischen Grossunternehmen, erfindungsreichen KMU und aufstrebenden Start-ups über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus. Gerade die Kunststoffindustrie vereint interdisziplinäre Kompetenzfelder, weshalb derartige branchenübergreifende Angebote von grosser Bedeutung sind. Weiter können innovative Vorhaben ansässiger und sich im Kanton neu ansiedelnder Unternehmen vom Regierungsrat mit Förderbeiträgen unterstützt werden. Die Wirtschaftsförderung agiert als Unterstützungs- und Koordinationsstelle für Förderanfragen.

Schaffhausen, 5. Juli 2022

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Bilger', written in a cursive style.

Dr. Stefan Bilger