

34.06.60

Umweltschutz, Wiederverwertung

Recycling-Center in Bülach

Erstellung und Betrieb durch privaten Anbieter mittels Konzession

Ausgangslage

Im Legislaturziel 2014-2018 ist enthalten: "Die Möglichkeit einer zentralen Sammelstelle ist geprüft". Aufgrund dessen stellt sich die Frage, ob es in Bülach eine zentrale Abfallsammelstelle respektive einen Recycling-Center braucht. Im Jahr 2017 hat der Stadtrat entschieden, dass das Sammelangebot für Abfälle nicht erweitert wird.

Im Jahr 2019 wurde durch die Firma Bertschi aus Reinach das Konzept "Recycling-Paradies" vorgestellt. In der anschliessenden Aussprache zeigte sich der Stadtrat von einer zentralen Wertstoffsammelstelle überzeugt. Im gleichen Jahr wurden jedoch aufgrund von Differenzen bei der Preisvorstellung und der Darlegung der Kalkulationen die Verhandlungen eingestellt.

Im Jahr 2020 wurde eine Studie in Auftrag gegeben, in welcher die Möglichkeit zum Bau und Betrieb einer integrierten Wertstoffsammelstelle/Ökiohof beim Werkhof Furt geprüft wurde. Hier wurde eine integrierte Wertstoffsammelstelle befürwortet; das Projekt wurde jedoch aus verschiedenen Gründen nicht weiterverfolgt.

Mit Integration der Rogenmoser Transporte AG (Bülach) in die Schneider Umweltservice AG (Meilen) im Jahr 2021 trat ein weiterer Entsorger auf, welcher den Vorschlag unterbreitete, in Bülach ein Recycling-Center zu errichten und zu betreiben. Zeitgleich wurde die Firma Bertschi wieder vorstellig und unterbreitete der Stadt Bülach ein neues mündliches Angebot für den Betrieb eines sogenannten "Recycling-Paradies".

1. Fazit:

Aktuell sind zwei private Interessenten bekannt, welche in Bülach ein Recycling-Center errichten und betreiben möchten.



Anlässlich bilateraler Gespräche mit den beiden Firmen ergaben sich folgende Gründe, weshalb im Jahr 2021 die beiden Entsorger fast zeitgleich den Kontakt zu Bülach gesucht und den privaten Betrieb eines Recyclingcenters vorgeschlagen haben:

- In den vergangenen Jahren ist die Nachfrage an recycelten Rohstoffen gestiegen.
- Die Aufbereitungsprozesse für Abfälle sind effizienter resp. wirtschaftlicher geworden. Hierdurch können die Entsorger gegenüber den Vorjahren bessere Konditionen für den Betrieb eines Recycling-Centers anbieten.

Die Abteilung Umwelt & Infrastruktur wird häufig mit Anfragen aus der Bevölkerung oder Interessensverbänden konfrontiert, wann das Entsorgungsangebot ausgebaut werde. Besonders die Nachfragen über die Entsorgung von Kunststoffabfällen, Tetrapackungen oder die Möglichkeit zur direkten Abgabe von Sperrgut tauchen immer wieder auf. Es ist festzustellen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner ihren Abfall zunehmend trennen und einem Recycling zuführen möchten; dies an sechs Tagen in der Woche statt nur an den vorgegebenen Abfuhrterminen.

2. Fazit:

In den vergangenen Jahren haben sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen zugunsten der Errichtung und des Betriebs eines Recycling-Centers verändert. Mit einem Recycling-Center kann die Stadt Bülach für ihre Einwohner eine nachhaltige und dienstleistungsorientierte Einrichtung anbieten und ihre Vorbildfunktion im Bereich Umweltschutz wahrnehmen.

Rechtslage

In Art. 31 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 werden die Kantone verpflichtet, eine Abfallplanung zu erstellen.

In § 1 kantonales Abfallgesetz vom 25. September 1994 sind die Grundsätze der Abfallwirtschaft und in §§ 35 bis 37 der Vollzug durch die Gemeinden geregelt.

Abfälle sind entsprechend § 2 Gesetz über die Abfallwirtschaft des Kantons Zürich (Abfallgesetz) so weit wie möglich zu vermeiden. Unvermeidliche Abfälle sind, soweit dies technisch möglich, wirtschaftlich tragbar und im Interesse der Umwelt sinnvoll ist, umweltgerecht zu verwerten.

Im § 3 der kantonalen Abfallverordnung vom 24. November 1999 ist festgehalten, dass die Gemeinden für eine getrennte Sammlung der Siedlungsabfälle zu sorgen haben.



In der 45 Seiten umfassenden eidgenössischen Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 sind umfangreiche und detaillierte Vorschriften festgehalten.

In der Verordnung über den Abfall in der Stadt Bülach vom 5. November 2018 ist geregelt, wer für welche Aufgaben zuständig ist und wie die übergeordneten Vorschriften umzusetzen sind. Entsprechend dem Art. 9 der Verordnung über den Abfall kann die Stadt Bülach Aufgaben des Abfallwesens wie Sammeldienste oder Entsorgung von gesammelten Abfällen ganz oder teilweise von Privaten oder öffentlich-rechtlichen Organisationen erfüllen lassen.

Aktuelle Situation in Bülach und den Nachbargemeinden

Die Gemeinde Bachenbülach betreibt seit dem 1. Oktober 2016 an der Grabenstrasse eine zentrale Entsorgungsstelle. Der Betrieb erfolgt durch die Gemeinde selbst. Verschiedenste Nachbargemeinden, wie zum Beispiel Glattfelden, Hochfelden, Höri und Winkel sowie die Stadt Kloten haben ebenfalls eine zentrale Entsorgungseinrichtung. Die zentralen Entsorgungseinrichtungen werden teilweise Hauptsammelstelle, Altstoffsammelstelle oder auch Wertstoffsammelstelle genannt. Bei allen zentralen Entsorgungseinrichtungen der oben genannten Gemeinden ist festzustellen, dass die Öffnungszeiten sehr eingeschränkt sind. Die Öffnungszeiten schwanken von einer Stunde bis zu vier Stunden. Die zentralen Entsorgungseinrichtungen haben in der Regel nur an drei Tagen in der Woche geöffnet. Lediglich die Stadt Kloten hat ihre Sammelstelle an sechs Tagen in der Woche geöffnet.

Die Stadt Bülach betreibt insgesamt acht dezentrale Abfallsammelstellen, wo hauptsächlich Altglas und Weissblech/Aluminium entsorgt werden kann. Die Leerung der Unterflurcontainer, inklusive die Entsorgung deren Abfälle, wird durch die Schneider Umweltservice AG (Meilen) durchgeführt, welche im Sommer 2021 die ursprüngliche Auftragnehmerin, Rogenmoser AG (Bülach), übernommen hat. Die Abfallarten «Karton» und «Grüngut» werden durch die Schmid Transporte Niederglatt AG, «Altmetall» durch die städtischen Mitarbeiter des Bereichs Umwelt und «Altpapier» durch die Bülacher Vereine im Rahmen einer Entsorgungstour abgeholt. Mit dem derzeitigen Entsorgungsangebot in Bülach haben die Bewohnerinnen und Bewohner keine Möglichkeit, sämtliche verwertbaren Abfallarten so zu trennen und zu entsorgen, dass diese einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können. Dem "Recycling-Bedürfnis" der Einwohner kann nur ungenügend nachgekommen werden.

Grundsätzliche Überlegungen für ein Recycling-Center

Die Bevölkerung ist sensibilisiert für eine umweltgerechte Entsorgung der Siedlungsabfälle. Je grösser das Recycling-Angebot und je einfacher die Abwicklung ist, desto besser funktionieren die korrekten



Entsorgung und damit der Wertstoffkreislauf. Eine zentrale Sammelstelle hat, unabhängig des Betreibers, viele Vorteile; auch aus finanzieller Betrachtung. Die möglichen Kosteneinsparungen für die derzeitigen Entsorgungsprozesse in Bülach werden durch die Abteilung Umwelt & Infrastruktur auf rund 100 000 Franken pro Jahr geschätzt. Zudem ergeben sich viele Vorteile:

- Einwohner können ihren Abfall an sechs Tagen in der Woche abgeben. Es muss zu Hause nicht mehr bis zum nächsten Abfuhrtermin gesammelt werden.
- Der Abfall muss nicht mehr vor das Haus oder auf einen Containerplatz gestellt werden. Dies sieht unschön aus und führt zu Beschwerden.
- Die Öffnungszeiten können einwohnerfreundlich gestaltet und bei Bedarf angepasst werden.
- Es muss zu Hause kein Karton und kein Papier mehr über mehrere Tage gesammelt werden.
- Es können mehr zusätzliche Abfallarten wie z. B. Tetrapackungen, Kork oder auch Kunststoffe ohne weiteren Aufwand angenommen und dem Wertstoffkreislauf zugeführt werden.
- Durch die Möglichkeit, mehr Abfallarten zu trennen, wird ein Anreiz zur Abfalltrennung geschaffen. Als Folge daraus reduziert sich der Kehrrichtanteil, woraus eine Kostenreduktion für die Abfallerzeuger (Einwohner und Gewerbe) resultiert.
- Ein Recycling-Center kann fast alle Abfallarten annehmen. Es muss kein Elektroschrott oder kein PET extra zum Detailhändler gebracht werden. Einzelfahrten reduzieren sich dadurch.
- Die Entsorgungstour für Karton kann künftig allenfalls gestaffelt reduziert werden. Beispielsweise von 14-täglicher Tour auf monatlich. Für das Gewerbe ändert sich jedoch am Abfuhrhythmus nichts.
- Die monatliche Entsorgungstour für Altmetalle kann eingespart werden.
- Papiersammlungen von den Vereinen werden vereinfacht. Die Kosten für das Umladen in Güterwagen am Bahnhof fallen weg. Die Vergütung für das Altpapier wird direkt vom Betreiber des Recycling-Centers an die Vereine verrechnet. Hierbei kommt der Preisindex des EUWID (Europäischer Wirtschaftsdienst) zur Anwendung.
- Die Kosten für zu entsorgendes Grüngut reduzieren sich, da dieses zum Teil mit anderen Abfallarten im Recycling-Center angeliefert wird.
- Die Kosten und der Platzbedarf für Altmetalle, Bauschutt und Altöl können komplett eingespart werden, da die Einwohner direkt im Recycling-Center entsorgen.
- Die Abfallmengen an den dezentralen Sammelstellen verringern sich. Somit werden Kosten für das Abfallhandling eingespart.
- Es müssen keine Sperrgutmarken mehr erworben werden, da Sperrgut direkt im Recycling-Center abgegeben und entsorgt werden kann.
- Neue Arbeitsplätze entstehen.

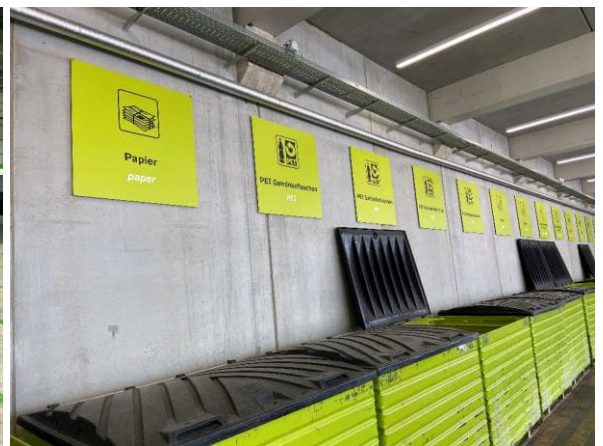


- Gegenstände, welche sonst entsorgt würden, können einem "Brocki-Haus" übergeben werden; d.h. nachhaltige Wiederverwendung statt Entsorgung. Hierzu ist eine Absprache mit bestehenden Organisationen erforderlich, damit Synergien genutzt werden können.

Positive Nebenwirkung: Infolge weniger Sammeltouren ergibt sich, dass weniger Abfall an den Strassenrändern steht. Somit reduzieren sich die dortigen Verschmutzungen, woraus sich die Stadt in einem saubereren Zustand präsentiert.



Beispiel Spreitenbach



Beispiel Meilen

Privater oder öffentlicher Betreiber einer zentralen Entsorgungsstelle

Die umweltgerechte Entsorgung der Siedlungsabfälle obliegt aufgrund der einschlägigen Gesetze und Verordnungen der Gemeinde. Sie kann dies selbst erledigen oder diese Aufgaben an Private übergeben. Dies hat mittels einer Konzession zu erfolgen. Welche Lösung als «richtig» erachtet wird, hängt von vielen Faktoren ab. Bewährt hat sich die Grundhaltung, öffentliche Aufgaben nach Möglichkeit an Private zu übertragen und bei der Stadtverwaltung primär die Führung und Kontrolle vorzusehen. Damit wird auch das 4-Augen-Prinzip und die Gewaltentrennung (Kontrolle / Aufsicht) gewahrt.

Erstellung und Betrieb eines Recycling-Centers durch die Stadt Bülach

Voraussetzung für die Erstellung und den Betrieb eines Recycling-Centers ist eine geeignete Liegenschaft (Eigentum, Baurecht oder Miete). Die Stadt Bülach ist Eigentümerin mehrerer Grundstücke. Deren Verwendung für ein Recycling-Center würde andere (öffentliche) Nutzungsmöglichkeiten einschränken. Als Beispiel sei hier das Gebiet Werkhof Furt zu nennen, wo die Fläche nebst einem Werkhof auch für die Blaulichtorganisationen wie Feuerwehr und Sanität geeignet wäre.



Ein neues Grundstück hierfür zu finden (erwerben), dürfte aufgrund der verfügbaren Flächen eher ein langwieriges und kostspieliges Unterfangen sein. Hinzu kommen baurechtliche Vorgaben (Zonierung, Verkehrserschliessung usw.). Bis ein solches Recycling-Center aufgestellt und umgesetzt ist, bedarf dies vieler Jahre. Formell fällt zumindest der Objektkredit in die Zuständigkeit des Stadtparlaments (allenfalls des Volks), weil es sich nicht um eine gebundene Ausgabe handelt.

Für den Betrieb eines Recycling-Centers werden personelle Ressourcen benötigt. Das heisst, es sind zusätzliche Stellen für operative wie auch für administrative Tätigkeiten, wie zum Beispiel für die Sicherstellung der Entsorgungswege oder auch die Vermarktung der Abfälle, notwendig. Zudem ist ein (städtisches) Recycling-Center konkurrenzfähig zu führen, damit es politisch überleben kann.

Für die Errichtung eines Recycling-Centers (ohne Landerwerb) sind 3 000 000 Franken zu veranschlagen (2 450 000 Franken für Gebäude und Verkehrsflächen, 550 000 Franken für Betriebseinrichtungen). Die jährlichen Betriebskosten (ohne Abschreibungen) liegen bei ca. 580 000 Franken.

Erstellung und Betrieb eines Recycling-Centers durch Private

Die Übertragung der Aufgabe zur Erstellung und den Betrieb eines Recycling-Centers durch Private unterliegt der kantonalen Submissionsverordnung. Als massgeblicher Schwellenwert gilt gemäss Gerichts-Entscheiden der Brutto-Umsatz, nicht ein allfälliger Beitrag der Gemeinde. Dies bedeutet, es ist ein offenes Verfahren durchzuführen. Wie viele Anbieter Interesse haben, ist nicht im Voraus bekannt. Ein solches Verfahren benötigt erfahrungsgemäss rund sechs bis acht Monate (ohne allfällige Rechtsmittelverfahren). Selbstverständlich sind durch den Betreiber noch verschiedene weitere Bewilligungen einzuholen, bevor mit dem Betrieb gestartet werden kann.

Rechtliche Abklärungen durch die Juristen der Bratschi AG (Zürich) vom 29. November 2021 bezüglich Zuständigkeit (Stadtrat oder Stadtparlament):

«Die Stadt Bülach ist gestützt auf die bundes- und kantonalrechtliche Abfallgesetzgebung (Art. 30 ff. USG, § 35 ff. AbfG) verpflichtet, die Abfallentsorgung im Bereich Siedlungsabfälle (einschliesslich der getrennten Sammlung bestimmter Abfälle) vorzunehmen. Aus Art. 2 Abs. 1 Abfallverordnung (Abfall-VO) geht hervor, dass die Stadt Bülach für die fach- und umweltgerechte Sammlung, Abführung und Verwertung oder Behandlung in öffentlichen Anlagen von Siedlungsabfällen zu sorgen hat. Sie kann auch Abfahren oder Sammelstellen für weitere Abfälle anbieten (Art. 2 Abs. 4 Abfall-VO). Gemäss § 35 Abs. 6 AbfG sowie Art. 9 Abs. 1 Abfall-VO kann die Stadt Bülach Aufgaben im Abfallwesen wie



Sammeldienste oder Entsorgung von gesammelten Abfällen ganz oder teilweise von Privaten oder öffentlich-rechtlichen Organisationen erfüllen lassen. Die Stadt Bülach ist somit befugt, zumindest die in Art. 2 Abs. 1 Abfall-VO enthaltenen Aufgaben an Dritte zu übertragen. Der Stadtrat vollzieht die Verordnung und erlässt die darauf gestützten Anordnungen, soweit nichts anderes geregelt ist (Art. 7 Abs. 1 Abfall-VO).»

Daraus folgt: Der Entscheid darüber, die Entsorgung der Siedlungsabfälle an Private zu übertragen oder einen Antrag für Bau und Betrieb eines Recycling-Centers an das Stadtparlament zu stellen, liegt abschliessend beim Stadtrat.

Vorteile bei einem Betrieb durch Dritte

Beim Betrieb eines Recycling-Centers durch einen privaten Anbieter besteht die Möglichkeit, dass dieses voraussichtlich zumindest kostenneutral betrieben werden könnte. Dies bedeutet, dass für die Erstellung und Betrieb, inklusive Entsorgung der Abfälle, keine Kosten für die Stadt Bülach entstehen. Weitere Gründe:

- Das unternehmerische Risiko und die Investitionskosten sind beim Konzessionsnehmer für:
 - Grundstück, Gebäude und Betriebseinrichtungen
 - Aufwände für Abfuhr und Verwertung inkl. Vergütungen
 - Personalanstellung und Kosten für (längere) Öffnungszeiten
 - Verkehrsdienst während Spitzentagen
- Die Stadt muss keine Investitionen tätigen.
- Die Stadt kann administrativen Aufwand sparen (z. B. für Verwertungstätigkeiten und Abfallstatistik).
- Der Personalbestand bei der Stadtverwaltung muss hierfür nicht erhöht werden.
- Die Unterhaltskosten für ein Recycling-Center liegen beim Konzessionsnehmer.
- Der Konzessionsnehmer ist verantwortlich für den Betrieb einer marktkonformen und wettbewerbsfähigen Anlage.
- Der Konzessionsnehmer kann ergänzend weitere Leistungen anbieten, welche nicht der Hoheit der Stadt (Siedlungsabfälle) unterstehen. Dies betrifft z. B. den Gewerbekehrrecht.
- Möglich ist auch der Betrieb eines «Recycling-Taxis». Ein solches wird derzeit durch den Reissverschluss gegen Entgelt betrieben.



Nachteile bei einem Betrieb durch Dritte

Bei einer Übergabe eines Recycling-Centers an Dritten ergeben sich gegenüber einem Eigenbetrieb folgende Nachteile seitens Stadt Bülach:

- Es entstehen Abhängigkeiten. Bei Meinungsverschiedenheiten müssen Lösungen gefunden werden. Ein Wechsel vom Bring- zum Holsystem kann nicht kurzfristig durchgeführt werden.
- Langfristige Bindung an einen Auftragnehmer. Eine Konzession muss über einen längeren Zeitraum (mind. 10 Jahre) vergeben werden.
- Die Koordination (im Besonderen bei möglichen Beschwerden) ist eng miteinander abzustimmen.
- Die Stadt hat ihrer Aufsichtspflicht nachzukommen und muss betriebliche Kontrollen durchführen.

Chancen und Risiken

Mit der Inbetriebnahme eines Recycling-Centers wird den Bedürfnissen und Wünschen seitens der Bevölkerung nachgekommen. Jeglicher Abfall kann an einer zentralen Stelle entsorgt werden. Das Entsorgungsangebot wird ausgebaut. Eine kundenorientierte Führung eines Recycling-Centers kann zu einem Erlebnis werden, welches über die reine Abfallentsorgung hinausgeht. Entsprechende Angebote, wie zum Beispiel ein "Recycling-Café" oder "Bücher-Brocki" gibt es bereits in anderen Recycling-Centern wie z. B. in Meilen oder Spreitenbach.

Dem Betreiber eines Recycling-Centers müssen unternehmerische Freiheiten für einen attraktiven Betrieb zugestanden werden. Die private Firma ist steuerpflichtig und muss damit Gewinn erwirtschaften können, wodurch sich die Steuerkraft in Bülach erhöht.

Aus zeitlicher Sicht kann eine private Lösung mit grosser Wahrscheinlichkeit in viel kürzerer Zeit realisiert werden, da die politische Konsensfindung wegfällt.

Der Aufwand für eine Übertragung der Aufgaben an Dritte generiert bei der Stadtverwaltung einen wesentlich geringeren Aufwand als die Budgetierung, Evaluierung des Standorts usw. samt mehrjährigem politischen Verfahrensablauf bis zur Kreditbewilligung und anschliessender Realisierung.

Bei einer Beauftragung durch Dritte reduziert sich die direkte Einflussnahme seitens der Stadt.

Sollte ein städtisches Recycling-Center, aus welchen Gründen auch immer, nicht realisiert werden können, müssten die aufgelaufenen Projektierungs-Kosten bei der Stadt abgeschrieben werden. Sollte



der private Betreiber mit seinem Recycling-Center scheitern, müsste er diese Kosten tragen (unternehmerisches Risiko).

Fazit und weiteres Vorgehen

Ein Recycling-Center in Bülach ist zeitgemäss und zeigt die Wahrnehmung der Vorbildfunktion der Stadt in der Entsorgung und Nachhaltigkeit auf. Mit einem Recycling-Center wird den Nachhaltigkeitsansprüchen der Bevölkerung Rechnung getragen.

Die Vorteile für ein privat betriebenes Recycling-Center überwiegen klar. Es sind fachlich bestens geeignete Anbieter für eine solche Anlage vorhanden. Sie haben hierfür grundsätzlich geeignete Grundstücke, das Interesse und den Willen, das Kapital und die erforderliche Fachkompetenz. Sie sind bereit, das unternehmerische Risiko zu tragen und im Interesse der Bevölkerung von Bülach ein Recycling-Center anzubieten.

Die Vergabe an ein privat geführten Recycling-Center hat über eine Submission im offenen Verfahren zu erfolgen. Hierfür ist fachliche Unterstützung durch externe Spezialisten notwendig.

Aufgrund der hohen Investitionskosten seitens des privaten Betreibers für ein Recycling-Center soll, soweit submissionsrechtlich zulässig, eine möglichst lange Vertragsdauer vorgesehen werden. Anzustreben ist ein Betrieb ohne pauschalen Kostenbeitrag pro Einwohner. Aufgrund der Grösse und des Wachstums von Bülach und allenfalls unter Einbezug von Nachbargemeinden sollte eine hierfür realistische Betriebsgrösse wirtschaftlich und kostendeckend finanzierbar sein.

Grober Zeitplan

Herbst 2022:	Start Submission
Jan./Febr. 2023:	Zuschlag an Betreiber
Sommer 2023:	Baueingabe
Herbst/Winter 2023:	Baubewilligung
Frühjahr 2024:	Baubeginn
Jahr 2025:	Inbetriebnahme



Der Stadtrat **beschliesst:**

1. In der Stadt Bülach soll durch Private ein Recycling-Center erstellt und mittels Konzession betrieben werden.
2. Die Abteilung Umwelt und Infrastruktur wird beauftragt, mit Unterstützung durch die Anwaltskanzlei Lutz Müller aus Frauenfeld und Zürich eine Submission für ein privat geführtes Recycling-Center durchzuführen.
3. Mitteilung an:
 - a) Andrea Spycher, Stadträtin
 - b) Dirk Kauffeld, Leiter Umwelt und Infrastruktur
 - c) Peter Senn, Leiter Planung und Bau
 - d) Markus Wanner, Leiter Finanzen und Informatik
 - e) Roger Dällenbach, Leiter Hochbau
 - f) Alfred Wintsch, Leiter Umwelt
 - g) Hanspeter Gossweiler, Tiefbau

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber