

4086

KR-Nr. 349/2000

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 349/2000 betreffend Festlegung
von dezentralen Gebieten für die Aushubablagerung**

(vom 25. Juni 2003)

Der Kantonsrat hat am 2. Juli 2001 folgende von den Kantonsräten Werner Hürlimann, Uster, Bruno Grossmann, Wallisellen, und Ueli Kübler, Männedorf, am 6. November 2000 eingereichte Motion dem Regierungsrat als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass der anfallende Erdaushub im Kanton Zürich wirtschaftlich und umweltfreundlich deponiert werden kann.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Das Postulat strebt an, den anfallenden Erdaushub regional abzulagern, sei es in dezentralen Deponiemöglichkeiten oder mittels Geländeauffüllungen. Die bestehenden Regelungen, die für Geländeauffüllungen über 10 000 m³ Volumen oder 2000 m² Fläche einen Richtplaneintrag erfordern, seien zu lockern. Es werden dazu folgende wesentliche Gründe angegeben:

- Knapp gewordenes nutzbares Ablagerungsvolumen im Rafzerfeld
- Ungenügende oder fehlende Ablagerungsmöglichkeiten im Glattal und im Zürcher Oberland
- Aushubtransporte über weite Distanzen und ins Ausland
- Gegenüber der Richtplanung von 1995 stark abweichende Entwicklung

- Von dezentralen Ablagerungsmöglichkeiten werde eine starke Verkürzung der Transportwege und eine Entlastung der Umwelt erwartet. Die Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz seien entsprechend anzupassen.

Am 10. Juni 2002 wurde eine Anfrage zu den Aushubtransporten durch Eglisau und das Rafzerfeld eingereicht, die den durch Aushub verursachten Verkehr und Massnahmen zu seiner Verminderung betraf (KR-Nr. 185/2002). Der Regierungsrat stellte in seiner Antwort den ursächlichen Zusammenhang zwischen Aushub- und Kiestransporten dar und verwies für die Beantwortung der Fragen zu den Transportflüssen von Aushub und Kies und den Massnahmen zu deren Verminderung auf das vorliegende Postulat.

2. Heutige Situation

Im Kanton Zürich fallen jährlich rund 10 Mio Tonnen (oder 6 Mio m³) Aushub an, die Hälfte davon auf Grossbaustellen. 20% des Aushubs wird für Geländeaufschüttungen und Hinterfüllungen am Entstehungsort verwertet. Der Rest wird zur Rekultivierung von Kiesgruben im Kanton Zürich (70%), in andern Kantonen (25%) oder im grenznahen Deutschland (weniger als 5%) abtransportiert. Weniger als 1% des Aushubs wird für Geländeauffüllungen an andern Orten verwendet. Im Kanton Zürich werden zudem pro Jahr rund 6,3 Mio. t oder 3,7 Mio. m³ Kies transportiert, oft als Gegenfuhr zum Aushub. Der Aushub- und Kiesverkehr tragen zusammen rund 20% zum gesamten Güterverkehr im Kanton Zürich bei.

Die grossen Kiesgebiete im Kanton Zürich liegen aus gletschergeologischen Gründen im Unterland und Weinland und haben auf Grund der natürlichen Geschiebevorgänge eine ausgezeichnete Kiesqualität. Die im Rahmen der heutigen Gesetzgebung ausbeutbaren Kiesreserven belaufen sich im Unterland und Weinland zusammen auf 300 Mio. m³. Auch bei einer gleich bleibenden durchschnittlichen Kiesabbaurate um 2,7 Mio. m³ pro Jahr, was über 80% der Kiesförderung im Kanton Zürich entspricht, reichen die Reserven im Unterland und Weinland für über 100 Jahre aus. In den übrigen Gebieten des Kantons sind die Reserven entweder weitgehend ausgebeutet oder um mindestens eine Grössenordnung geringer. Die ungleiche Kiesverteilung über den Kanton verursacht Verkehr, da aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Vorsorge Kies richtigerweise dort abgebaut wird, wo er in grosser Menge und guter Qualität vorkommt.

Unverschmutzter Aushub muss gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichtes als Abfall auf einer Inertstoffdeponie abgelagert werden,

wenn er weder als Hinterfüllung oder Umgebungsgestaltung noch als Auffüllung (Rekultivierung im weiteren Sinne) bestehender Kiesgruben verwertet werden kann. Damit wird Aushub zum «natürlichen Partner» von Kies: Wer Kies abbaut, soll Aushub ablagern. Der enorme Kiesabbau im Unterland zieht somit eine beträchtliche Aushubablagerung nach sich. Die Situation führte bereits 1993 im Rafzerfeld zu einem wegweisenden Konzept, das den Kiesabbau und die Wiederauffüllung festlegte und für die Transporte Bahnanteile (so genannte Modalsplits) festlegte. Dieses «Kiesabbaukonzept Rafzerfeld» war Grundlage und Voraussetzung für die Festsetzung von neuen Materialgewinnungsgebieten im Rafzerfeld (Beschluss des Kantonsrates vom 13. September 1993 über die Teilrevision des Siedlungs- und Landschaftsplanes).

Die in der Folge in kantonalen Gestaltungsplänen verfüigten Modalsplits verlangen ab dem Jahr 2000 einen Bahnanteil für Kiestransporte von 75% und für Aushub von 50%. Tatsächlich wurden im Rafzerfeld mit der Bahn seit dem Jahr 2000 durchschnittlich 45% der Kiesmenge ab- und 40% der Aushubmenge antransportiert. Die Meinungen mögen über die bisherige Durchsetzung der Modalsplit-Festlegung, nicht aber über ihr sehr hohes Potenzial an Steuerwirkung auseinander gehen. Tatsächlich gibt es auf Kantonsebene kein wirksameres Instrument zur Verminderung des Massengüterverkehrs auf der Strasse und damit zur Entlastung von stark befahrenen, durch Lärm und Abgase überbelasteten Strassenabschnitten.

3. Strategie

Modalsplits sind als Kenngrösse einfach zu kontrollieren. Ihre erfolgreiche Durchsetzung bedarf jedoch umsetzbarer Massnahmen mit vorhersehbaren Auswirkungen und Nutzwerten. Die notwendigen Unterlagen zur nachfolgend beschriebenen Strategie erarbeitete ein Beratungsteam von Spezialisten. Eine Kommission, gebildet aus den Postulanten, Vertretern der beteiligten Branchen, Gemeinden und Fachleuten der Verwaltung, bestimmte die Vorgaben und begleitete die Arbeiten. Die Untersuchungen führten zu einer Strategie, deren Massnahmen wirtschaftlich tragbar und ökologisch sinnvoll sind, die Volkswirtschaft entlasten und den Strassenverkehr fairer verteilen.

Im kantonalen Richtplan soll für Aushub und Kies ein mengenabhängiger Modalsplit für den gesamten Kanton Zürich eingeführt werden. Der Modalsplit umfasst eine Zielbandbreite von 35% bis 50%. Der Modalsplit von 35% gilt bei einem Aushub- oder Kiesvolumen von 2 Mio. m³/Jahr und einem Volumenanteil an Grossbaustellen von

20%. Der Modalsplit 50% gilt für ein Aushub- oder Kiesvolumen von 6 Mio. m³ und einen Volumenanteil an Grossbaustellen von 35%. Heute werden diese Vorgaben lokal, zum Beispiel im Rafzerfeld, übertroffen. Gesamtkantonal stellen sie eine Herausforderung dar. Die folgenden Massnahmen können dazu dienen, die Zielbandbreite zu erreichen:

- Förderung regionaler Umschlagstellen (Umschlagmöglichkeiten für Ladeeinheiten im Kombinierten Ladungsverkehr, [KLV]) und des Einsatzes KLV-fähiger Transportsysteme: Die Massnahme hat das grösste Verlagerungspotenzial von der Strasse auf die Schiene, weil davon der stark verteilt anfallende Aushub betroffen ist. Die Förderung erfolgt über die Richtplanung und über Bewilligungsvorgaben.
- Schaffung eines Ökolabels: Die Massnahme hat ebenfalls hohes Verlagerungspotenzial. Sie ist wesentlich auf private Initiative angewiesen. Der Staat kann eine Anschubfinanzierung in Aussicht stellen.
- Bündelung von Transporten von Kleinbaustellen über die Infrastruktur von Grossbaustellen: Die Massnahme greift umso besser, je mehr Grossbaustellen betrieben werden. Die Umsetzung erfolgt über Privatinitiative und Bewilligungsvorgaben für Grossbaustellen.
- Bewilligungsvorgaben für Kiesgrubenbetreiber zum Modalsplit: Kiesgrubenbetreiber mit überregionalem Liefergebiet erhalten eine Modalsplit-Vorgabe. Regional tätige Kiesgrubenbetreiber sind davon ausgenommen. Als Kenngrösse gilt der für die jeweilige Kiesregion notwendige Kiesabbau.
- Erhöhung der Wiederverwendung von Aushub auf der Baustelle und Erhöhung der Auslastung der Transportfahrzeuge: Beide Massnahmen gehören aus wirtschaftlichen Gründen zur heutigen Wirklichkeit.

Ergänzend sind Kiesgruben für den regionalen Bedarf ausserhalb des Unterlandes durchaus sinnvoll, solange sichergestellt ist, dass keine Übernutzung der regionalen Kiesvorräte erfolgt. Der Anspruch verlangt, dass zur Schonung der regionalen Kiesvorräte immer ein Anteil an Aushub und Kies überregional transportiert wird, was mit der Bahn erfolgen muss.

4. Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen werden den Bahnanteil (einschliesslich KLV) auf die vorgegebenen Werte von 50% im besten und 35% im schlechtesten Fall erhöhen. Der erhöhte Bahnanteil vermindert die Strassentransportleistung in der Grössenordnung von 150 Mio. tkm um rund 30% auf 100 Mio. tkm für den Maximalfall und von 60 Mio. tkm um 25% auf 45 Mio. tkm. Die Verminderung ist auf die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene und auf die Verkürzung der Transportdistanzen auf Grund neuer regionaler Kiesgruben zurückzuführen. Im Vergleich zu einem Zustand ohne Massnahmen werden sowohl die Stickoxid- als auch die CO₂-Emissionen aus dem Aushub- und Kiesverkehr um 15 bis 20% und die Partikelemissionen um 5 bis 10% gesenkt. Entsprechend vermindert sich der Verbrauch nicht erneuerbarer Energie.

Mit der angestrebten Strategie erhöhen sich die reinen Transportkosten pro Tonne um 8 bis 15%, da im Distanzbereich der Aushubtransporte mit Ausnahme von Transporten ab Grossbaustellen die Schienentransporte und KLV-Transporte teurer sind als der reine Strassentransport. Daran ändert auch die Erhöhung der LSVA nichts, weil die Produktivitätsvorteile wegen der Gewichtserhöhung die erhöhte LSVA in aller Regel überkompensieren.

Die Transportkosten betragen 20 bis 40% der Kies- oder Aushub-Gesamtkosten. Die Gesamtkosten für die Lieferung von Kies oder die Ablagerung von Aushub erhöhen sich damit um rund 5%. Allein die Ablagerungsgebühren von Aushub weichen in aller Regel stärker voneinander ab.

5. Umsetzung

Richtplan Verkehr

Die Förderung regionaler Umschlagstellen und die Umschlagmöglichkeiten für Ladeeinheiten im KLV ist in den zurzeit in Vernehmlassung stehenden Teilrichtplan Verkehr bereits eingeflossen. Neu sollen noch drei ausgewählte klassische Aushubumschlagstellen wie Zürich (DEBAG), Birmensdorf (Ristet) und Effretikon festgelegt werden. Die übrigen etwa zehn regionalen Umschlagstellen an Ortsgüteranlagen sollen im Richtplan als Anlagen für den Güterumschlag bezeichnet werden, da sie neben dem Aushub und Kies auch für andere Massengüter benützt werden können. Die Förderung des Einsatzes besser KLV-fähiger Transportsysteme wird mit der Festlegung von Bahnhöfen für den Güterumschlag mit Wechselbehältersystemen unterstützt.

Richtplan-Teilrevision Siedlung, Landschaft, Versorgung und Entsorgung

Zurzeit wird eine Richtplan-Teilrevision vorbereitet. Es soll für Aushub und Kies ein Modalsplit für den gesamten Kanton ablageungsabhängig zwischen 35% und 50% festgelegt werden. Der im Rafterfeld richtplanerisch festgesetzte Modalsplit von 50% für Aushub und von 75% für Kies soll vor dem Hintergrund dieses gesamtkantonal geltenden Modalsplits neu festgesetzt werden.

Neue Kiesgruben sollen im Richtplan festgesetzt werden, wenn durch geeignete Bedingungen der kantonale Modalsplit für Aushub unterstützt wird. Dazu zählen z. B. der Nachweis von Bahnanschlussmöglichkeiten oder die Definition von kiesgrubenspezifischen Bahnanteilen. Fehlen Kiesgrubenbetreibern Bahnanteile, soll die Ausbeutung der Kiesgrube auf den regionalen Markt beschränkt werden.

Gemäss Teilrichtplan Versorgung können Geländeauffüllungen von mehr als 10 000 m³ Volumen oder 2000 m² Fläche, die nicht im kantonalen oder regionalen Richtplan bezeichnet sind, in der Regel nicht bewilligt werden. Zur Vereinfachung des Verfahrens sollen in Zukunft landwirtschaftlich ausgewiesene Bodenverbesserungen vermehrt und ohne Berücksichtigung dieser starren Obergrenze im Bewilligungsverfahren als zonenkonform bewilligt werden. Eine allfällige Planungspflicht ergibt sich hingegen nach wie vor auch für diese Vorhaben, wenn im konkreten Fall erhöhter Koordinationsbedarf bezüglich raumplanungs-, umwelt-, gewässerschutz- und allenfalls forstrechtlicher Bestimmungen besteht. In jedem Fall dürfen derartigen Aufschüttungen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 22 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes, SR 700).

Gestaltungsplan, öffentlichrechtliche Verträge

In Gestaltungsplanvorschriften oder öffentlichrechtlichen Verträgen soll der Staat mit Betreibern oder Branchenverbänden konkret individuelle Vorgaben zum Modalsplit, zum Auslastungsgrad und zur Nutzung von KLV-fähigen Transportsystemen vereinbaren. Im Vordergrund stehen Auflagen für Kiesgruben und Grossbaustellen.

Privatinitiativen

Die Schaffung eines Ökolabels, die Bündelung von Transporten von Kleinbaustellen durch die Infrastruktur von Grossbaustellen, die Erhöhung des Anteils der Wiederverwendung vor Ort, eine verstärkte Kombination von Aushub- und Kiestransporten obliegen grundsätzlich der Initiative der Privatwirtschaft, insbesondere des Transportgewerbes. Der Kanton Zürich kann jedoch gestützt auf Art. 26 Abs. 2

seiner Verfassung (LS 101) diese Massnahmen durch finanzielle Beiträge in der Anfangsphase oder über die Einführung zusätzlicher Bestimmungen in Baubewilligungsverfahren unterstützen. Dies soll aber nur erfolgen, wenn die Privatinitiative zu wenig Erfolg zeigt und der kantonal vorgegebene Modalsplit nicht erreicht wird.

Baubewilligungsverfahren und Submissionen

Im Rahmen von Planungsverfahren und Submissionen sollen Auflagen zu KLV-Systemen oder Bahntransporten dann gemacht werden, wenn im Nahbereich der Baustelle geeignete Umschlagmöglichkeiten bestehen. Die Auflagen sollen insbesondere für die nahe gelegenen Baustellen die Bündelung von Transporten über die Infrastruktur von Grossbaustellen regeln und diese im Gegenzug verpflichten, Aushub von Dritten anzunehmen und Kies an Dritte zu liefern.

6. Erfolgskontrolle

Die Umsetzung der Strategie bedarf einer Erfolgskontrolle. Der Modalsplit kann aus der bestehenden jährlichen Datenerhebung bei den Kiesgrubenbetreibern in einfacher Weise und genügend genau abgeleitet werden. Die Überprüfung der von den Kiesgrubenbetreibern beigebrachten Daten soll dem Fachverband für Sand und Kies (FSK) übertragen werden. Der FSK kontrolliert seit 2001 alle Kiesgruben im Kanton Zürich und erstattet darüber dem Kanton Bericht. Das Vorgehen hat sich bisher bewährt.

Über die Erfüllung der im Richtplan neu festgesetzten Modalsplits soll jährlich in der bereits bestehenden Kiesstatistik Bericht erstattet werden, das erste Mal 2007 für das Jahr 2006. Bei Nichterreichen der kantonalen Modalsplits sollen die individuell konkreten Auflagen überprüft werden. Das Erfüllen von Auflagen oder Verträgen soll zum Beispiel über die Beschränkung des Kiesabbaus auf die lokalen Bedürfnisse gesucht werden.

7. Gesamtbeurteilung

Das Postulat verlangt gesetzliche Voraussetzungen, um den anfallenden Erdaushub im Kanton Zürich wirtschaftlich und umweltfreundlich abgelagern zu können. Die Bearbeitung des Postulates veranlasste eine grundsätzliche Auseinandersetzung nicht nur mit dem im Postulat anvisierten Aushub, sondern auch mit seinem «natürlichen Partner» Kies. Die Erkenntnisse daraus führen zu einer Strategie, die über den Auftrag des Postulates hinaus geht, weil sie der Verkehrsproblematik zweier ausgesprochener Massengüter Rechnung tragen muss. Sie führt einen mengenabhängigen kantonalen Modalsplit für Aushub und Kies ein. Die Umsetzung der begleitenden Massnahmen stützt sich auf bestehendes Recht und bewährte Instrumente, namentlich auf die Richtplanung, die Planungs- und Baubewilligungsverfahren und nicht zuletzt auf private Initiative, die vom Staat gefördert werden soll. Die bestehende Gesetzgebung ist sowohl im Abfall- und Bodenbereich als auch bezüglich Planung und Bau ausreichend. Neue gesetzliche Instrumente sind nicht notwendig. Die Massnahmen verteuern den Baustoff Kies oder die Entsorgung von Aushub in nur geringem Umfang. Die Strasseninfrastruktur wird entlastet, was volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Zudem erhöht die Verminderung der Strassentransportleistungen die Verkehrssicherheit, verringert die Emissionen, und die Verkehrslasten werden fairer verteilt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 349/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi