

3634

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative von Rudolf Busenhardt,
Winterthur, betreffend Änderung des Abfallgesetzes zur
Einführung des Transportes von Abfall
mit der Bahn**

(vom 18. März 1998)

Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 11. November 1996 folgende am 8. Juli 1996 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Das Gesetz über die Abfallwirtschaft (Abfallgesetz) vom 25. September 1994 wird wie folgt geändert:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Abs. 2 wird wie folgt ergänzt:

(. . .) und von Sonderabfällen, sowie der Transport dieser Materialien.

§ 2. Neuer Absatz 4:

Der Transport der unter § 1 aufgeführten Materialien hat so weit als technisch möglich mit der Bahn zu erfolgen.

§ 5. Abs. 2 wird wie folgt ergänzt:

(. . .) abschliessen. Er regelt den Transport nach ökologischen Grundsätzen.

II. Behandlung von Abfällen

§ 22. neu:

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die Inhaber und Betreiber von Abfallanlagen den Bahntransport bzw. den kombinierten Transport Bahn/Strasse einrichten und betreiben.

Die Kosten für Gleisanschlüsse und Transportmittel wie bahnkompatible Sammelfahrzeuge, Behälter, Bahntransportwagen und Umschlaganlagen werden vom Kanton zu Lasten des Fonds gemäss § 5 Abs. 4 getragen. Die Betriebskosten gehen zu Lasten der Inhaber und Betreiber von Abfallanlagen.

III. Aufgaben von Kanton und Gemeinden

1. Abfallplanung und Abfallanlagen, Transport

§ 23. Abs. 1 ergänzt:

Der Regierungsrat setzt nach Anhören der Gemeinden ein für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindliches Gesamtkonzept für die Abfallwirtschaft und den Transport fest. Er sorgt dafür, dass die Abfälle und deren Rückstände soweit wie technisch möglich mit der Bahn transportiert werden.

§ 23. Abs. 3 neu:

Das Transportkonzept umschreibt die Ziele eines ökologischen Transportes und zeigt Mittel auf, wie diese erreicht werden.

§ 36. Zusatz zu Abs. 1:

Die Gemeinden leisten dem Staat eine jährliche Abgabe je Einwohnerin und Einwohner in einen Fonds, mit welchem die staatlichen Aufwendungen für die Entsorgung von Kleinmengen von Sonderabfällen und für den Bahntransport von Abfällen gedeckt werden.

Übergangsbestimmungen:

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass innerhalb von drei Jahren nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes der Bahntransport gemäss § 22 eingerichtet und betrieben wird.

Er lässt die Projekte für die direkten Gleisanschlüsse zu den Abfallanlagen Zürich-Hagenholz, Zürich-Josefstrasse, Hinwil und Dietikon ausarbeiten und sorgt für deren Erstellung bis spätestens drei Jahre nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes. Er beauftragt die Baudirektion für die technische Leitung.

Die Erstellungskosten gehen zu Lasten des Fonds gemäss § 5 Abs. 4 dieses Gesetzes und gelten mit der Annahme des Gesetzes als bewilligt. Übersteigen die Erstellungskosten zum Zeitpunkt der Ausführung den Fonds-Bestand, werden die Projekte zu Lasten des allgemeinen Staatshaushaltes vorfinanziert.

Inkraftsetzung:

Die Gesetzesänderung tritt am Tage des Kantonsratsbeschlusses über die Erwirkung des Abstimmungsergebnisses in Kraft.

Begründung:

Über den Transport von Kehrriecht, Schlacke und Filterstaubrückständen mit der umweltfreundlichen Bahn wird im Kanton Zürich seit über einem Jahrzehnt diskutiert. Leider sind bis heute keine substantiellen Fortschritte bezüglich Verwirklichung erzielt worden, sieht man vom erfolgreichen Kehrriecht-Bahntransport von Zug nach Winterthur ab. Die Zeit ist nun reif, dass im Kanton Zürich ein ökologisches Transportkonzept für den Abfall verwirklicht wird. Das Beispiel des Transportes von Kehrriecht vom deutschen Waldshut nach Zürich hat gezeigt, dass der Kanton wieder nicht rechtzeitig bereit war, um zu verhindern, dass die gesamte Kehrriechtmenge über die Dauer von mehr als einem Jahr mit Lastwagen nach Zürich gekarrt wird.

Der Kanton Thurgau hat gleichzeitig mit dem Neubau der zentralen Kehrriechtverbrennungsanlage in Weinfelden ein Transportkonzept verwirklicht, bei welchem auch die Sammelfahrzeuge so konstruiert sind, dass die Kehrriechtbehälter leicht auf die Bahn verladen werden können. Damit konnte ein wirtschaftliches Bahntransportkonzept verwirklicht werden, bei welchem nur noch im unmittelbaren Einzugsbereich der KVA die Sammelfahrzeuge direkt zur Verbrennungsanlage fahren. Von den weiter entfernten Gebieten wird sämtlicher Kehrriecht mit dem ACTS-System (Abroll-Container-Transport-System) umweltfreundlich auf der Bahn nach Weinfelden transportiert. Mit diesem System können 600 000 Lastwagenkilometer pro Jahr und fast die Hälfte der Sammelfahrzeuge eingespart werden.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

Das vom Regierungsrat im September 1989 festgesetzte Abfallkonzept sieht mit Massnahme 28 vor: «Der Kanton kann den Transport von Siedlungsabfall, Rückständen aus Kehrriechtverbrennungsanlagen (KVA), Klärschlamm, Deponiegut usw. mit der Bahn unterstützen oder vorschreiben, falls diese Transportart die Umweltbelastung deutlich vermindert. Er setzt sich für ein kompatibles Transportsystem ein und verpflichtet die Träger der KVA, innert fünf Jahren einen nahegelegenen Gleisanschluss zu realisieren.» Diese behördenverbindliche Massnahme wurde in der Folge auch gesetzlich verankert. Bereits die am 1. Februar 1991 in Kraft getretene Technische Verordnung über Abfälle des Bundes (SR 814.015) verlangt unter dem Titel Abfallplanung in Art. 16, dass der Transport der Abfälle mit der Bahn erfolgen soll, wenn dies wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt dadurch weniger belastet wird als durch andere Transportmittel. Ähnlich lautet § 22 des kantonalen Abfallgesetzes (AbfG [LS 712.1]) von 1994, welcher festhält, dass Inhaber oder Betreiber von Abfallanlagen verpflichtet werden können, einen Bahntransport einzurichten und zu betreiben, sofern dadurch die Umwelt deutlich weniger belastet wird als durch andere Transportmittel und die Massnahme für den Betroffenen zumutbar ist. Ebenso verlangt § 237 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (Fassung vom 1. September 1991, in Kraft seit 1. Februar 1992 [LS 700.1]), dass bei Bauten und Anlagen mit grossem

Güterverkehr Gleisanschlüsse zu verlangen sind, wo dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Planerisch wurden diese Vorgaben im Rahmen der kantonalen Richtplanung 1995 umgesetzt. So war das Kriterium Bahnanschluss sowohl bei der Standortfestsetzung von Deponien und bei Bauabfallanlagen mitbestimmend; bei der Festsetzung der Anlagen zum Güter- und Aushubumschlag war es Selbstzweck. Auf der Stufe der Nutzungsplanung (Gestaltungsplan gemäss § 44a PBG) wird im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung der Aspekt der Logistik (Bahn- oder Strassentransport) in jedem Falle geprüft. Zudem verlangt der Regierungsrat bei Genehmigungen von Verträgen über ausserkantonale Kehrrichtanlieferungen den Bahntransport bzw. innert Frist eine Abklärung über dessen Verhältnismässigkeit. Neben der Kehrrichtlieferung vom Kanton Zug zur KVA Winterthur erfolgt auch der Kehrrichttransport aus den Kantonen Schaffhausen und Uri mit der Bahn. Der Landkreis Waldshut, der Kehrricht zur Behandlung in die KVA der Stadt Zürich liefert, wird sein Konzept der Abfalltransporte zu den KVA von Zürich bis Ende April 1998 einreichen. Die Umsetzung des Bahntransportes beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Kehrrichttransporte. Beispielsweise bei den wesentlich umfangreicheren Aushubtransporten ins Rafzerfeld wurde im «Gesamtkonzept zum Kiesabbau und zur Gestaltung des Rafzerfeldes» bei den Rückfuhren ein Bahnanteil von 50% verlangt. Diese Vorgaben wurden inzwischen in erste Gestaltungsplanvorschriften übernommen. Ebenso ist geplant, die Deponie Feldmoos (4,5 Mio. m³) in der Gemeinde Niederhasli zu wesentlichen Teilen mit der Bahn zu beliefern.

Wie zu den Anfragen betreffend zürcherische KVA (KR-Nrn. 212/ 1994, 214/1994, 299/1994) und über die Müll-Verhandlungen zwischen dem Landkreis Waldshut und dem Kanton Zürich (KR-Nr. 133/1995) ausgeführt wurde, ist der direkte Gleisanschluss zu einzelnen Abfallanlagen dank den neuen kombinierten Transportsystemen (Strasse/ Schiene) zurzeit nicht mehr Voraussetzung der Vertragsgenehmigung durch den Regierungsrat. So werden aus wirtschaftlichen Gründen die Anschlussgleise zu den KVA Zürich-Josefstrasse, Zürich-Hagenholz, Hinwil und, wie eine jüngste Studie des Kläranlageverbandes Limmattal gezeigt hat, Dietikon kaum verwirklicht.

Aufgrund der positiven Erfahrungen des Kantons Thurgau mit einem seit anfangs 1997 operativen sogenannten «Integralen Entsorgungssystem» für die Abfalllogistik ist voraussichtlich bei der innerkantonalen Kehrrichtlogistik im Kanton Zürich noch ein grosses Kosten- und Umwelloptimierungspotential vorhanden. Als Grundlage für die Beantwortung des Postulates «Privatisierung der Abfallentsorgung» (KR-Nr. 342/1994) wurden daher durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) Abklärungen hinsichtlich der Übertragbarkeit der Thurgauer Resultate auf den Kanton Zürich in Auftrag gegeben. Das Büro, das auch die Lösung für den Kanton Thurgau erarbeitete, kommt in seinem Bericht zu folgenden Schlüssen: Mit höheren Sammelleistungen und einem besseren Verhältnis von Sammel- zu Transportzeit könnten die Logistikkosten pro Tonne

Kehricht im Vergleich zu 1995 um rund Fr. 40 oder 30 Prozent gesenkt werden. Zudem könnte die Umweltbelastung deutlich reduziert werden. Ist die Kehrichtsammlung in diesem Sinne optimiert, besteht sowohl bei den Kosten als auch bei der Umweltbelastung nur noch ein kleiner Unterschied zwischen dem Transport des Kehrichts auf der Strasse allein oder kombiniert auf Strasse und Schiene. Um zum Erfolg zu kommen, müssten sich an einer kombinierten Kehrichttransportlösung ausserdem möglichst viele geographisch zusammenliegende Gemeinden, auf freiwilliger Basis oder auf gesetzlichen Druck hin, beteiligen. Daher wurde die kombinierte Transportlösung im Bericht nicht als kurzfristige Massnahme weiterverfolgt. Hingegen wurde angeregt, im Rahmen der langfristigen Neuausrichtung der Abfallwirtschaft (Anzahl KVA, neue Wettbewerbsmodelle) die Frage einer kombinierten Logistiklösung wieder aufzugreifen.

Aufgrund der dargestellten Lage ist eine Ergänzung des Abfallgesetzes im organisatorisch-planerischen Teil weder wünschbar noch notwendig. So wäre eine Aufnahme des Transportes im Sinne der Einzelinitiative in § 1 völlig unnötig und in § 2 sogar sachwidrig, da die Abfälle durch den Transport nicht umgewandelt, sondern nur verschoben werden. Bereits heute sorgt die Baudirektion auf der Basis von § 22 dafür, dass die Inhaber oder Betreiber von Abfallanlagen einen Bahntransport einrichten. So kann dem Einzelfall Rechnung getragen und die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen können gegeneinander abgewogen werden. Weiter ist die Präzisierung des Abfallkonzeptes in § 23 bereits Gegenstand der Bundesvorschriften (Technische Verordnung über Abfälle). Die in den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen geforderte Projektierung der direkten Gleisanschlüsse zu den KVA Zürich-Hagenholz, Zürich-Josefstrasse, Hinwil und Dietikon wurde bereits durchgeführt, deren Realisierung aber als unverhältnismässig teuer im Vergleich zum Umweltnutzen eingestuft.

Bezüglich der Finanzierung verlangt die Einzelinitiative, dass in Ergänzung von § 22 «die Kosten für Gleisanschlüsse und Transportmittel wie bahnkompatible Sammelfahrzeuge, Behälter, Bahntransportwagen und Umschlaganlagen vom Kanton zu Lasten des Fonds gemäss § 5 Abs. 4 getragen» werden. Die Gemeinden sollen gemäss Initiative dem Staat eine jährliche Abgabe je Einwohnerin und Einwohner leisten, welche die staatlichen Aufwendungen für die Entsorgung von Kleinmengen von Sonderabfällen und neu auch für den Bahntransport von Abfällen deckt (Ergänzung von § 36). Zunächst ist es unzweckmässig, auf § 5 Abs. 4 AbfG, der sich als reine Kompetenznorm zugunsten des Regierungsrates auf alle in diesem Gesetz vorgesehenen Fonds bezieht, Bezug zu nehmen. Den Fonds gemäss § 36 AbfG zur Finanzierung des Kehrichttransportes heranzuziehen, wäre sachlich verfehlt, regelt § 36 AbfG doch einen Teilaspekt der Sonderabfallentsorgung. In diesem Punkt zielt die Initiative zudem in eine Richtung, die den Grundsätzen des Umweltschutz- und des Abfallgesetzes völlig widerspricht. Das Verursacherprinzip und das Kostendeckungsprinzip würden in Frage gestellt. Mit staatlichen Mitteln würden wieder private und öffentliche Anlagen unterstützt, d. h. eine Regelung würde wieder aufleben, die mit dem Abfallgesetz bewusst

aufgehoben worden ist. Auch beim Gewässerschutzgesetz laufen auf Bundes- wie auf Kantonsebene die gleichen Bestrebungen: Anlagen sollen nicht mehr vom Staat finanziell unterstützt werden. Die Anlageinhaber sollen die Kosten selber tragen und sich mit verursachergerechten Gebühren finanzieren. Die Finanzierung über die Gemeindeabgabe würde zudem einseitig die privaten Haushalte belasten. Unternehmen, die grössere Mengen an Abfällen, insbesondere Bauabfälle, wie Bauschutt und Aushub, transportieren, würden gemäss Initiative finanziell nicht erfasst. Diese rechtsungleiche und systemwidrige Belastung ist ebenso wie die planerischen-organisatorischen Regelungen abzulehnen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative Rudolf Busenhardt nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi