

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
Jonas Erni
Andreas Gut
Rita Hug
Thomas Koch
Adrian Stocker

Bericht und Antrag zur Weisung 29 Revision der Abfallverordnung

Bericht

Die Abfallwirtschaft ist eine äusserst dynamische Materie, die in den letzten rund 90 Jahren durch die zunehmende wirtschaftliche Stärkung und das anhaltende Bevölkerungswachstum in der Schweiz vor immer wieder neue Herausforderungen gestellt worden ist: Ochsner-Kübel, Stahlcontainer, Sackgebühr, Trennsystem und neu Unterflurcontainer (UFC) heissen etwa die einschlägigen Stationen in der Abfallentsorgung seit 1926 bis heute. Allein in der Stadt Wädenswil ist die Siedlungskehrrichtmenge seit 2001 um 40% gestiegen und der wiederverwertbare Abfall (bspw. Grüngut, Altpapier, Glas) hat sich verdreifacht – Tendenz zunehmend. Oder anders betrachtet: Im Jahr 2001 wurden pro Mitarbeiter in der Entsorgung 625 Tonnen Abfall verarbeitet, 2012 waren es 932 Tonnen pro Mitarbeiter, was einer Zunahme von 49% entspricht.

Um dieser Herausforderung auch in Zukunft gerecht zu werden, sind einerseits die Annahme- und Entsorgungsmöglichkeiten für Wertstoffe auszubauen und andererseits innovative Lösungen in Bezug auf die Bereitstellung und die Logistik für den Kehrrecht-Sammeldienst zu realisieren. Die Werke der Stadt Wädenswil haben sich deshalb zum Ziel gesetzt, in der Kernzone sowie bei grösseren Neu- und Umbauten längerfristig auf ein System mit Unterflurcontainern umzustellen, welche die losen Säcke am Strassenrand, aber auch die Stahlcontainer allmählich aus dem Ortsbild verdrängen. Wer einen Kehrrechtsack entsorgen will, muss diesen zum UFC tragen. Dafür erachtet der Stadtrat eine Gehdistanz von 200m als zumutbar. Ein UFC bietet Platz für ca. 80 Säcke à 35 Liter, was dem Inhalt von sechs Stahlcontainern entspricht. UFC sind also platzsparend, wirken zudem ästhetisch gepflegter und sind vor allem hygienischer. In Bezug auf die Entsorgungslogistik sind gemäss Stadtrat erhebliche Vereinfachungen und Einsparungen zu erwarten, müssten doch andernfalls in wenigen Jahren ein weiteres Kehrrechtauto gekauft und ein zusätzliches dreiköpfiges Entsorgungsteam (1 Chauffeur, 2 Belader) eingestellt werden. Mit der Einrichtung eines UFC bei der Migros an der Oberdorfstrasse sowie eines weiteren am Sonnenrain wurde bereits ein Anfang gemacht. Um öffentliche Plätze zu erhalten, sollen weitere UFC für Kehrrecht, wenn immer möglich, auf Privatgrund erstellt werden; dies «nach Absprache mit den Eigentümern», wie der Stadtrat in seiner Weisung 29 vom 8. April 2013 ausführt.

Die UFC für Kehrrecht sollen nach dem Willen des Stadtrates nicht über die Abfallgrundgebühren, sondern durch die beteiligten Nutzer einer Sammelstelle selber finanziert werden. Ausgehend von ca. CHF 25'000 Erstellungskosten und 40 Nutzenden (Wohn- oder Geschäftseinheiten) pro UFC rechnet der Stadtrat mit einer einmaligen Investition von ca. CHF 600 pro Einheit. Hinzu käme der Ersatz des Containers jeweils nach rund 20 Jahren, wobei dieser dann lediglich noch 20% der ursprünglichen Erstel-

lungskosten ausmachen würde. Die Werke würden den kleinen Unterhalt und die Reinigung übernehmen. Bei Neu- oder wesentlichen Umbauten mit über 20 Wohn- und/oder Geschäftseinheiten will der Stadtrat die Bauherrschaft bereits in der Baubewilligung verpflichten, UFC für Kehricht zu installieren. Sind die fraglichen Einheiten kleiner, sollen die benachbarten Liegenschaftseigentümer verpflichtet werden, die UFC mitzufinanzieren. Die Umstellung des UFC-Systems wird durch den Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen mittels eines unbefristeten Förderprogramms finanziell unterstützt: Pro UFC bei Umbauten oder auf öffentlichem Grund – jedoch nicht bei Neubauten – wird ein Betrag von CHF 5000 ausgerichtet.

Neben dem Kehricht sollen auch Wertstoffe (Glas, Alu und Weissblech) langfristig über UFC entsorgt werden können. Auch hier wurde mit der Sammelstelle bei der Migros ein erstes Projekt realisiert. Weitere folgen, sobald ein Neu- oder Umbau ansteht. Im Gegensatz zu den UFC für Kehricht belasten die Wertstoffe-UFC die Investitionsrechnung der Werke; hier ist pro Installation einer Sammelstelle mit CHF 100'000 zu rechnen.

Die Umstellung des herkömmlichen Entsorgungssystems auf UFC fordert von den Einwohnerinnen und Einwohnern ein verändertes Verhalten, weshalb sich eine Anpassung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen aufdrängt. Zu diesem Zweck beantragt der Stadtrat gestützt auf Art. 24 lit. k GO dem Gemeinderat mit der Weisung 29 eine Totalrevision der Abfallverordnung (AVO) vom 1. Mai 1998. Die vorgelegte AVO-Reformvorlage orientiert sich zwar an der Mustervorlage des Kantons (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft AWEL). Allerdings stellt die Sachkommission auch fest, dass der eigentliche Kerngehalt der Weisung 29 – die Einrichtung von UFC gemäss Art. 5 Abs. 6 E-AVO – in dieser Mustervorlage keine Stütze findet. Art. 5 Abs. 6 E-AVO lautet wie folgt:

«Im Sinne eines optimierten Sammeldienstes und aus optisch/ästhetischen Gründen treibt die Stadt den Wechsel auf Unterflurcontainer für Kehricht und Separatabfälle voran.»

Basierend auf der kommunalen AVO erlässt der Stadtrat in eigener Kompetenz die Vollzugsbestimmungen. Die Abfallgebührenordnung schliesslich fällt in die Kompetenz der Werke.

Die Sachkommission hat sich gründlich und kritisch mit der AVO-Reform und namentlich mit der Umstellung auf UFC für Kehricht und deren Konsequenzen für die Nutzen- und Steuerzahlenden auseinandergesetzt. Die Installation von UFC für Wertstoffe war dagegen weitgehend unbestritten, weshalb die Sachkommission der entsprechenden Strategie gemäss lit. E der Weisung 29 zustimmt. Ebenso unbestritten ist die allgemeine Stossrichtung der Weisung: Die stetig wachsenden Abfallmengen sollen mit zeitgemässen Methoden entsorgt werden können und übelriechende Kehrichtsäcke von der Strasse verschwinden. Vor allem in den Kernzonen des Zentrums von Wädenswil tragen UFC für Hauskehricht wesentlich zur Erhaltung eines gepflegten Ortsbildes bei und unterstreichen dessen kulturelle und raumplanerische Bedeutung. Eine flächendeckende Versorgung der übrigen Kernzonen mit UFC drängt sich nach Ansicht der Sachkommission dagegen nicht auf. Die Sachkommission beurteilt das Thema Abfallentsorgung als sehr emotional, da jeder einzelne Bürger davon betroffen ist und unter Umständen zu spürbaren Komforteinbussen gezwungen wird (etwa Gehdistanz zum UFC von 200m, insbesondere für Betagte oder Behinderte), die er überdies noch selber berappen muss. Dass Kehrichtsäcke und Stahlcontainer inskünftig nicht mehr vor dem eigenen Haus abgeholt bzw. geleert werden, dürften viele als Abbau von Service public interpretieren, selbst wenn gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Anspruch hierauf besteht.¹ Die Verpflichtung zur Umstellung auf UFC auf eigene Kosten könnte als Bevormundung empfunden werden. Die einstimmige Sachkommission spricht sich deshalb für eine vollständige Gebührenfinanzierung aller UFC für

¹ BGer Urteil 2P.12/2001 vom 25. Juli 2001, <www.bger.ch>.

Hauskehricht aus, also in und ausserhalb der Kernzone, auf privatem wie auf öffentlichem Grund. Das entspricht auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung (Art. 8 BV, Art. 11 KV-ZH).

Unklar ist weiter, was unter «Neu- oder wesentlichen Umbauten mit mehr als 20 Wohn- und/oder Geschäftseinheiten» i.S.v. Art. 5 Abs. 1 E-Vollzugsbest. zu verstehen ist. Nach Auffassung der einstimmigen Sachkommission ist diese Vorschrift dahingehend zu präzisieren, dass die «mehr als 20 Einheiten» gesamthaft in ein und demselben Neu- bzw. Umbaukomplex oder in einer zusammenhängenden Siedlung integriert sein müssen und der UFC für Hauskehricht Bestandteil der Baubewilligung ist. Umliegende Nachbarliegenschaften werden nicht hinzugezählt.

Ferner äussert sich die neue AVO nicht zur künftigen Entsorgung von biogenen Abfällen (insbes. Grüngut), Karton und Altpapier. Dass namentlich die Grüncontainer am Sammeltag zu den UFC geschleppt werden sollen, wie die Sachkommission von den Werken erfahren hat, ist nicht zumutbar.

Zu relativieren ist nach Auffassung der Sachkommission auch die Einführung eines Pfandsystems bei Veranstaltungen i.S.v. Art. 10 Abs. 15 E-AVO. Die Sachkommission begrüsst Massnahmen zum Zweck des Umweltschutzes und der Abfallreduktion durchaus. Allerdings bedeutet eine solche Auflage für Besuchende, Standbetreibende und Festwirtschaften ein nicht unerheblicher Mehraufwand, weshalb sie auf Grossveranstaltungen im Zentrumsgebiet mit mehreren Standorten und breitem Einzugsbereich beschränkt werden soll.

Auch in formeller Hinsicht ortet die Sachkommission diverse Mängel. So fehlt etwa ein zeitlicher Rahmen für die Umstellung; die Weisung spricht lediglich von «längerfristig» bzw. «langfristig». Ab wann lose Abfallsäcke verboten sind, wird nirgends gesagt. Zudem auferlegen die auf S. 4 der Weisung zitierten Art. 5 und 6 der geplanten Vollzugsbestimmungen zur E-AVO den Bürgern Pflichten zur Errichtung und Finanzierung von UFC, welche dem Grundsatz nach in der E-AVO selber nicht vorgesehen sind. Das ist rechtlich unzulässig, dürfen Vollziehungsverordnungen nach herrschender Lehre und Rechtsprechung doch nur übergeordnete Erlasse ergänzen und ausführen, nicht jedoch die Rechte Betroffener einschränken oder ihnen Pflichten auferlegen.² Entweder ist Art. 5 Abs. 6 E-AVO mit einer Grundsatznorm zu ergänzen oder die Art. 5 und 6 E-Vollzugsbest. sind in die neue AVO zu integrieren.

In der Weisung 29 selbst vermisst die Sachkommission detaillierte *zahlenmässige* Angaben darüber, wie zufolge der Umstellung auf UFC Kosten gespart werden können (weniger Sammeltouren, Verzicht auf ein zusätzliches Kehrlichtfahrzeug).

Die einstimmige Sachkommission spricht sich daher für Rückweisung der Vorlage an den Stadtrat aus und ersucht ihn um Überarbeitung der Weisung 29 und Ausarbeitung eines neuen Entwurfs zur Abfallverordnung unter Berücksichtigung nachstehender Punkte.

- A. Überarbeitung des Entwurfs zur Abfallverordnung unter Aufnahme folgender Punkte:
1. Die Art. 5 und 6 E-Vollzugsbest. (S. 4 der Weisung 29) sind formell in die neue AVO zu integrieren und inhaltlich zu überarbeiten.
 2. Die zumutbare Bringdistanz zum Bereitstellungsort ist differenziert zu regeln: 100m in der Kernzone, 150m in der restlichen Bauzone.
 3. Biogene Abfälle (Grüngut), Karton und Altpapier werden, wie bisher, bereitgestellt und vom Kehrlichtsammeldienst eingesammelt.

² Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, § 3 N 114 ff.

4. Eine flächendeckende Einführung von UFC ist auf die Kernzonen des Zentrumsgebiets von Wädenswil zu beschränken.
5. Bei Neu- und wesentlichen Umbauten mit den erwähnten «mehr als 20 Wohn- und/oder Geschäftseinheiten» ist die zwingende Ausstattung mit UFC Bestandteil der Baubewilligung. Für bereits bestehende umliegende Nachbarliegenschaften (ausserhalb der Kernzone) ist der Anschluss an einen UFC für Hauskehricht freiwillig.
6. Die Installation, der Unterhalt, die Reparaturen sowie der Ersatz aller UFC für Hauskehricht gehen vollumfänglich zulasten der Werke und werden über die Grundgebühren finanziert.
7. Für die Errichtung von UFC für Hauskehricht auf Privatgrund in den Kernzonen braucht es eine gegenseitige vertragliche Einigung zwischen den Eigentümern und den Werken; eine blosse «Absprache» genügt nicht.
8. Die Werke einigen sich mit den betroffenen Liegenschaftsbesitzern, Eigentümern und Betrieben über die Anzahl UFC.
9. Sobald in der Kernzone UFC flächendeckend eingeführt sind, muss für lose Abfallsäcke ein Verbot vorgesehen werden.
10. Die Einführung eines Pfandsystems bei Veranstaltungen gemäss Art. 10 Abs. 15 E-AVO ist auf Grossanlässe im Zentrumsgebiet mit mehreren Standorten und breitem Einzugsbereich zu beschränken.

B. Überarbeitung der Weisung 29

Die überarbeitete Weisung hat genaue zahlenmässige Auskunft zu geben über die Kostenfolgen der Einrichtung von UFC, insbesondere wenn diese gebührenfinanziert erstellt und unterhalten werden sollen, sowie über allfällige Einsparungsmöglichkeiten (weniger Sammeltouren, Verzicht auf ein zusätzliches Kehrichtfahrzeug).

Anträge

Die einstimmige Sachkommission beantragt:

1. Auf Weisung 29 ist einzutreten.
2. Die Weisung 29 ist an den Stadtrat zur Überarbeitung im Sinne der unter lit. A und B aufgeführten Punkte zurückzuweisen.

Die Sachkommission bedauert diesen Rückweisungsbeschluss, muss damit doch das Reformprozedere für die AVO praktisch wiederholt werden. Im Hinblick auf die Anzahl der von ihr geforderten Revisionspunkte und der mangelnden Konsistenz des vorgelegten Verordnungstextes erachtet sie die Ausarbeitung eines kommissionseigenen Entwurfs aber – trotz hoher Kooperationsbereitschaft – nicht mehr als zumutbar.

Wädenswil, 17. November 2013

Sachkommission Wädenswil

Die Präsidentin:



Charlotte M. Baer