

Vorlage Stadtparlament

Datum	25. August 2026
Beschluss Nr.	1811
Aktenplan	541.10.01 Abfallentsorgung: Rechtliches

Definitive Einführung «U-Sack»; Nachtrag I zum Abfallreglement (AbfR) vom 19. November 2019

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag I zum Abfallreglement (AbfR) vom 19. November 2019 (SRS 541.1) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 1975 entsorgt die städtische Bevölkerung ihren Siedlungsabfall mittels Gebührensäcken – ein von der Stadt St.Gallen eingeführtes System, das heute schweizweit als etabliertes Beispiel einer verursachergerechten Abfallentsorgung gilt.

Diese Innovationskraft wurde zum 50-jährigen Jubiläum des Gebührensacks im Jahr 2025 erneut betont, indem eine Aktion ausgearbeitet wurde, die sowohl für ESG als auch für die Stadtbevölkerung einen Mehrwert schafft.

Am 18. März 2025 hat der Stadtrat die «Massnahmen zur Senkung der Reserven der Spezialfinanzierung Abfallentsorgung; Einführung «U-Sack»; Erlass eines Nachtrags II zum Vollzugsreglement zum Abfallreglement (AbfV) vom 21. Januar 2020» genehmigt. Diese Massnahme ist befristet bis 31. Dezember 2026. Am 30. Juni 2025, exakt zum 50-Jahr-Jubiläum, begann der Verkauf der günstigeren U-Sack Gebührensäcke (35 Liter) im Handel. Der U-Sack darf ausschliesslich über Unterflurbehälter (UFB) und Unterflur-Presscontainer (UFPC; Innenstadt) entsorgt werden. Die herkömmliche Strassensammlung wird indes unverändert weitergeführt, und auch die bisherigen Gebührensäcke können weiterhin in den Unterflurbehältern entsorgt werden.

Seit dem Jahr 2007 wird der Ausbau der UFB für die Kehrichtsammlung in der Stadt St.Gallen vorangetrieben. Mittlerweile stehen in der Stadt St.Gallen rund 440 UFB und 5 UFPC für die Stadtbevölkerung zur Verfügung. UFB bieten zahlreiche Vorteile, wie eine Rund-um-die-Uhr-Entsorgungslösung, ein verbessertes Stadtbild (Sauberkeit) und eine Entlastung für die Belader des Sammeldienstes.

2 Rückblick

2.1 Einführung

Der Start der U-Sack-Aktion wurde über verschiedene Kommunikationskanäle begleitet. Dazu gehörten Beiträge auf der städtischen Website, ein Instagram-Gewinnspiel, ein TikTok-Video, Inserate in Quartierzeitungen, die Folierung von Kehrlichfahrzeugen sowie Sticker auf Fahrzeugen und UFB. Zudem wurde die Medienmitteilung unter anderem im St.Galler Tagblatt veröffentlicht und der U-Sack prominent am OFFA-Stand von ESG präsentiert.

Im Fokus der Kommunikation stand die Information der Bevölkerung über den Verwendungszweck des neuen Gebührensacks. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass U-Säcke ausschliesslich in Unterflurbehältern oder Unterflurpresscontainern entsorgt werden dürfen und nicht für die Strassensammlung oder die Entsorgung in Kehrlichcontainern vorgesehen sind. Gleichzeitig sollte die Bevölkerung frühzeitig über das neue Angebot informiert werden.

Aufgrund des günstigen Preises und der guten Abdeckung (93 Prozent der städtischen Haushalte haben einen UFB innerhalb von maximal 150 Metern Distanz), wurde eine hohe Nachfrage erwartet. Zum Verkaufsstart wurde der U-Sack in das Sortiment der Verkaufsstellen (u. a. Migros, Coop und Aldi) aufgenommen. Die hohe Nachfrage führte zunächst zu Lieferengpässen, die jedoch rasch behoben werden konnten.

Im Jahr 2025 wurden von den 35-Liter-Gebührensäcken und den 35-Liter-U-Säcken insgesamt fast 50'000 Rollen mehr verkauft als im Vorjahr, während die Verkaufszahlen der übrigen Sackgrössen weitgehend konstant blieben. Dies deutet darauf hin, dass viele Haushalte einen Vorrat an U-Säcken angelegt haben. Auch für das Jahr 2026 wird mit höheren Verkaufszahlen gerechnet, die sich jedoch wieder in Richtung des Niveaus des Jahres 2024 bewegen. Inzwischen werden deutlich mehr U-Säcke als konventionelle 35-Liter-Gebührensäcke verkauft. Gleichzeitig ist bei den 60-Liter- und 17-Liter-Gebührensäcken ein Rückgang im ersten Halbjahr 2026 zu beobachten, da diese teilweise durch den U-Sack ersetzt werden, während die Nachfrage nach dem 110-Liter-Gebührensack stabil bleibt.

Tabelle 1: Verkaufszahlen der Gebührensäcke

Gebührensack-Grösse	2024	2025	bis 30.06.2026
17-Liter	40'740	41'615	12'915
35-Liter	156'210	129'450	32'790
35-Liter-U-Sack	---	64'380*	56'940
60-Liter	11'280	10'632	3'744
110-Liter	<u>11'640</u>	<u>11'440</u>	<u>4'860</u>
Gesamtmenge	219'870	257'517	111'249

*Verkaufsstart 30.06.2025

2.2 Entwicklung Strassensammlung

Ein wichtiger Indikator für die Wirksamkeit der U-Sack-Aktion ist die Gesamtzahl der Gebührensäcke in der Strassensammlung. Es wurde eine stadtweite Sackzählung während zwei Wochen im Juni 2025, vor der Einführung des U-Sacks, durchgeführt und im November 2025 und März 2026

wiederholt. Bei der letzten Sackzählung im März 2026 wurden 22 Prozent weniger Gebührensäcke in der Strassensammlung gezählt, was einer Abnahme von 1'835 Gebührensäcken pro Sammelwoche entspricht. Gemäss der Befragung der Mitarbeitenden im Sammeldienst stellt dies eine spürbare Entlastung dar. Bei der Zählung im November 2025 wurden nur 2 Prozent mehr Abfallsäcke als im März 2026 gezählt.

2.3 Falschbereitstellungen

Die Falschbereitstellung der U-Säcke in der Strassensammlung oder in Rollcontainern wurde vor der Lancierung der U-Sack-Aktion als eines der grössten Risiken identifiziert. Entsprechend wurde die Entsorgung des U-Sacks von Anfang an überwacht. Aufgrund der Zunahme von Fehlbereitstellungen in den ersten Monaten wurde im Dezember 2025 mit der aktiven Kontrolle der falsch bereitgestellten U-Säcke begonnen. Die an der Strasse stehenden U-Säcke wurden vom Sammeldienst mit einem gelben Hinweiskleber versehen, der auf die unzulässige Entsorgung hinweist.

Diese Massnahme erwies sich als wirkungsvoll, da ein grosser Teil der U-Säcke in der Folge von der Stadtbevölkerung korrekt entsorgt wurde. Gegen die U-Säcke in den Rollcontainern wurden keine weiteren Massnahmen ergriffen. Der Abfallcontroller kontrollierte jeweils am Folgetag der Strassensammlung, die an der Strasse stehen gelassenen U-Säcke zur Durchsuchung nach Adressmaterial, um die Verursachenden direkt anzuschreiben. Die Erfolgsquote bei der Identifikation lag bei rund 10 Prozent.

An Standorten mit wiederholtem Fehlverhalten wurden Informationsflyer zur korrekten Bereitstellung verteilt. Mit diesen Massnahmen konnte die Problematik unter Kontrolle gehalten werden, und der Anteil der falsch bereitgestellten U-Säcke bewegt sich im Promillebereich der gesamten Gebührensackmenge.

2.4 UFB-Zusatzleerungen

Die rund 440 UFB in der Stadt St.Gallen werden unterschiedlich stark frequentiert. Bereits vor der Einführung des U-Sacks wurden bei 132 UFB zusätzliche Leerungen zur regulären wöchentlichen Entleerung vorgenommen. Seitdem sind weitere 24 UFB-Leerungen dazu gekommen. Die Anzahl UFB mit drei Leerungen pro Woche hat sich seit der Einführung des U-Sacks von 15 auf 17 erhöht; mittlerweile gibt es sogar einen UFB mit vier Leerungen pro Woche.

2.5 Gleichbehandlung

Die Gleichbehandlung der Gebührenzahlenden ist weitgehend gegeben, da wie unter 2.1 aufgezeigt 93 Prozent der städtischen Haushalte einen UFB innerhalb von 150 Metern Distanz erreichen. Eine gewisse Einschränkung ergibt sich, da ausschliesslich die 35-Liter-Gebührensäcke von der U-Sack-Massnahme profitieren. Haushalte, die überwiegend andere Sackgrössen verwenden, können das Angebot nicht im gleichen Ausmass nutzen, ausser sie steigen auf 35-Liter-Gebührensäcke um. Der 35-Liter-Gebührensack ist heute mit Abstand die grösste Produktgruppe. Eine Ausweitung auf weitere Sackgrössen wäre mit erheblichen Herausforderungen für den Detailhandel verbunden, da zusätzliche Produkte ins Sortiment aufgenommen und bewirtschaftet werden müssten. Die Beschränkung auf den 35-Liter-U-Sack stellt daher einen pragmatischen Kompromiss zwischen Gleichbehandlung, Umsetzbarkeit und Breitenwirkung dar. Voraussichtlich wird der Preisunterschied zwischen dem 35-Liter-U-Sack und dem Standardsack nicht mehr CHF 1 betragen, sondern CHF 0.30.

3 Beurteilung und Finanzielles

3.1 Beurteilung

Die U-Sack-Aktion hat sich als erfolgreiche Jubiläumsinitiative gezeigt. Das Angebot wird von der Bevölkerung breit akzeptiert und rege genutzt, auch aufgrund des Preisnachlasses. Gleichzeitig ist die Bereitstellung von Gebührensäcken an der Strasse um über 20 Prozent zurückgegangen, was nicht nur das Stadtbild verbessert, sondern auch die Belastung des Sammelpersonals reduziert. Durch die geringere Anzahl an bereitgestellten Säcken treten zudem weniger Probleme mit aufgerissenen Abfallsäcken auf.

Die Einführung des U-Sacks hat die Strassensammlung effizienter gestaltet. Allerdings ist die Zahl der Zusatzleerungen bei den Unterflurbehältern seit der Einführung um 34 gestiegen (+ 22 % seit der Einführung des U-Sacks). Diese zusätzlichen Einsätze erschweren die Tourenplanung und schmälern die erzielten Effizienzsteigerungen. Eine spürbare weitere Verlagerung von der Strassenbereitstellung hin zur Entsorgung über Unterflurbehälter ist nicht zu erwarten, da die Sackzählungen zeigen, dass der wesentliche Verhaltenseffekt bereits in den ersten fünf Monaten nach der Einführung eingetreten ist.

Unterdessen sind auch andere Abfallzweckverbände an der U-Sack Lösung interessiert und prüfen eine Einführung. Der Zeba aus Zug sieht darin eine Möglichkeit, das existierende flächendeckende Unterflur-Container-Netz bei der Bevölkerung zur vermehrten Nutzung zu animieren.

Die Diskussion um neue Standorte für Unterflurbehälter wurde insbesondere zu Beginn der U-Sack-Aktion angestossen. Seit der Einführung des U-Sacks wurden neun neue Unterflurbehälter erstellt, davon zwei auf Initiative der Stadtbevölkerung hin. Anfragen zum Ersatz bestehender Rollcontainer durch Unterflurbehälter blieben hingegen aus.

Mit der Einführung des U-Sacks ist für ESG gleichzeitig ein zusätzlicher Kontrollaufwand entstanden. Zwischen Dezember 2025 und März 2026 wurden 315 U-Sack-Falschbereitstellungen gemeldet. Dies sind 12 % des Gesamtkontrollaufwandes in dieser Zeitperiode. Im Jahr 2025 sind insgesamt 5'876 Falschbereitstellungen gemeldet worden. Im Jahr 2024, vor Einführung des U-Sack, gab es 5'285 Meldungen. Es ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Zunahme von 591 Falschbereitstellungen auf die Einführung des U-Sacks zurückzuführen ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Mehraufwand mit zunehmender Bekanntheit und besserem Verständnis des Systems in der Bevölkerung künftig wieder abnehmen wird.

3.2 Finanzielles

Die definitive Einführung des U-Sackes bedingt eine Anpassung des Abfallreglements (AbfR). Nach Rechtsgültigkeit des Nachtrags kann der Stadtrat die Vollzugsbestimmungen, insbesondere das Pricing, im Gebährentarif anpassen.

Vorgesehen ist die definitive Einführung des 35-Liter-U-Sackes per 1. Januar 2027 zu einem Verkaufspreis von CHF 17 pro Rolle (à 10 Gebährensäcken). Der reguläre 35-Liter-Sack kostet CHF 20 pro Rolle. Der Preis wurde so angesetzt, dass der nationale RecyPac Kunststoffsammlsack mit CHF 1.60 unter dem U-Sack liegt sowie die erzielten Effizienzsteigerung beim Leeren des UFB berücksichtigt sind.

Unter der Annahme, dass mit 65 % der 35-Liter-Säcke der günstigere U-Sack gekauft wird und die Menge dem Jahr 2024 entspricht, ergeben sich Mindereinnahmen von rund CHF 300'000. Die Reserven der Spezialfinanzierung sind eher hoch und sollten abgebaut werden. Dies ist unter anderem eine geeignete Massnahme, um die Höhe dieser Reserve auf ein betriebsnotweniges Niveau zu senken.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Andy Markwalder

Beilagen:

- Nachtrag I zum Abfallreglement (AbfR) vom 19. November 2019
- Synopse zum Nachtrag I zum Abfallreglement