



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Unterflurbehälter)

1. Ausgangslage

Allgemeines

Im Kanton Appenzell I.Rh. ist die Organisation der Kehrichtabfuhr externen Partnerinnen und Partnern übertragen worden. In Oberegg ist der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal (KVR) zuständig, während im inneren Landesteil die Organisation durch die A-Region vorgenommen wird. Derzeit findet die Entsorgung der Siedlungsabfälle in den meisten Fällen über die sogenannte Strassensammlung statt. Das Siedlungsgebiet ist dabei in Gebiete eingeteilt worden, wobei am festgelegten Tag der Kehrichtsack an die Strasse gestellt werden kann. Dieser wird sodann durch die zuständigen Organisationen abgeholt. Die beiden Organisationen werden durch den Kauf von Gebührensäcken finanziert. Ein Überschuss daraus wird an die Gemeinden oder an den Kanton zweckgebunden zurückerstattet und fliesst in die Abfallrechnung.

Der Einsatz von sogenannten Unterflurbehältern für die Bereitstellung von Kehrichtsäcken hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Das Bedürfnis und die Akzeptanz für die Benutzung von Unterflurbehältern sind in den Gemeinden sowie bei den Bürgerinnen und Bürgern vorhanden. Es wird zunehmend auch erwartet, dass die Siedlungsabfälle an einer zentralen Stelle zu jeder Zeit entsorgt werden können. Im Kanton Appenzell I.Rh. beschränkt sich der Einsatz von Unterflurbehältern fast nur auf neue Mehrfamilienhäuser und Überbauungen. In neuerer Zeit wurden jedoch im Rahmen von Quartierplanungen vermehrt Unterflurbehälter verlangt. Im inneren Landesteil stehen derzeit insgesamt zwölf Unterflurbehälter im Einsatz, wobei nur zwei öffentlich zugänglich sind (Abfallsammelstellen Weissbad und Gontenbad). Alle anderen Unterfluranlagen im inneren Land wurden privat erstellt und werden privat betrieben. In Oberegg stehen derzeit zwei Unterflurbehälter im Einsatz. Einer ist öffentlich zugänglich, der andere ist privat.

Neuorganisation

Sowohl der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal als auch die A-Region haben es sich zum Ziel gesetzt, die Strassensammlung mit Säcken am Strassenrand durch eine Kehrichtsammlung in Unterfluranlagen sowie regelmässigen Sperrgutsammlungen abzulösen. Die separate Sperrgutsammlung würde insofern notwendig bleiben, da die Unterflurbehälter nur für die Bereitstellung von Kehrichtsäcken geeignet sind. An der Leerung der Container von Betrieben wird sich auch mit dem Bau eines Unterfluranlagennetzes nichts ändern.

Beide Organisationen haben an ihren jeweiligen Delegiertenversammlungen den Aufbau eines flächendeckenden Netzes mit Unterfluranlagen beschlossen. Obwohl das Ziel grundsätzlich dasselbe ist, unterscheiden sich die Vorgehensweisen der beiden Organisationen:

Oberegg (Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal)

Der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal strebt eine Umsetzung des Unterflurbehälternetzes innerhalb von zehn Jahren an. Nach Ablauf dieser Frist soll in Wohngebieten keine Sammeltour für Kehrichtsäcke mehr durchgeführt werden. Vorbehalten bleiben eine Sperrguttour und eine separate Lösung für Gewerbebetriebe.

Der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal sieht eine kommunale Planung des Projekts vor. Die Platzbeschaffung, das Einholen von Rechten (Grundbuch), das Bewilligungsverfahren sowie die Tiefbauarbeiten würden in Oberegg in der Verantwortung des Bau- und Umweltdepartements liegen. Der Zweckverband Kehrichtverwertung Rheintal würde die Unterflurbehälter bezahlen und bliebe Eigentümer derselben. Reparaturen und Unterhaltsarbeiten würde ebenfalls der Zweckverband tragen.

Das Bau- und Umweltdepartement wäre für den Unterhalt der Umgebung zuständig. Wenn jedoch die öffentlichen Unterfluranlagen ebenfalls als dezentrale Sammelstellen betrachtet werden, kann der Bezirk allenfalls zur Mithilfe, beispielsweise beim Winterdienst, verpflichtet werden.

Innerer Landesteil (A-Region)

Die A-Region strebt eine Umsetzung des Unterflurbehälternetzes innerhalb von acht Jahren an. Nach drei bis vier Jahren soll jedoch eine Standortbestimmung vorgenommen werden, um zu beurteilen, ob am Zeithorizont festgehalten werden kann. Nach Ablauf der Frist oder Erstellung des Netzes soll in den Wohngebieten keine Sammeltour für Kehrichtsäcke mehr durchgeführt werden. Eine Sperrguttour bliebe, wie in Oberegg, erhalten, da die Unterflurbehälter für Sperrgüter nicht geeignet sind.

Bei der Umsetzung unterstützt die A-Region jeden erstellten Unterflurbehälter mit einem pauschalen Beitrag von Fr. 2'000.--. Dieser Betrag ist nicht kostendeckend. Der Betrag wird jedoch in derselben Höhe ebenfalls an die übrigen Mitglieder der A-Region bezahlt. Eine höhere Unterstützungsleistung müsste finanziert werden, was zur Folge hätte, dass die Rückerstattung der A-Region an den Kanton tiefer ausfallen würde. Die Unterflurbehälter verblieben im inneren Land im Eigentum des Kantons. Die Platzbeschaffung, das Einholen von Rechten (Grundbuch), das Bewilligungsverfahren sowie der gesamte Bau der Unterfluranlagen würde der Verantwortung des Bau- und Umweltdepartements obliegen. Auch für die Reparaturen und Unterhaltsarbeiten der Unterflurbehälter wäre das Bau- und Umweltdepartement zuständig.

Mithilfe der Bezirke

Grundsätzlich obliegt der Unterhalt der Unterfluranlagen dem Kanton. Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 25. April 1993 (EG USG, GS 814.000) regelt die Standeskommission die Höhe der Gebühren sowie das Verfahren zu deren Erhebung und weitere Einzelheiten der Abfallbewirtschaftung, wobei die Bezirke zur Mitarbeit verpflichtet werden können. Nach Art. 6 Abs. 1 des Standeskommissionsbeschlusses über die Abfallbewirtschaftung und Gebührenbezug vom 7. Januar 1997 (StKB Abfall, GS 814.101) «übernehmen die Bezirke auf ihre Kosten die Wartung und den Unterhalt der dezentralen Wertstoffsammelstellen». Dies bezieht sich zwar direkt auf die dezentralen Glas- und Alusammelstellen. Im Übrigen haben die Bezirke das Bau- und Umweltdepartement in der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen (Art. 6 Abs. 2 StKB Abfall). Unter Anwendung der beiden Artikel könnte von den Bezirken eine Mithilfe beim Unterhalt der Unterfluranlagen verlangt werden, wobei diese unter Umständen zu entschädigen wäre. Die Details dieser Mithilfe

können allerdings erst im Rahmen des Vollzugs geklärt werden, da derzeit nicht klar ist, ob eine Mithilfe benötigt wird, in welcher Form diese zu gestalten ist und ob überhaupt ein Mehraufwand entsteht. Denkbar wäre beispielsweise, dass der Winterdienst rund um die Unterfluranlagen von den Standortbezirken übernommen wird. Dieser dürfte insgesamt aber wohl einfacher werden, da an den Sammeltagen keine Säcke mehr auf der Strasse stehen.

Vor- und Nachteile von Unterflurbehältern

Die Erstellung eines flächendeckenden Netzes von Unterflurbehältern hätte mehrere Vorteile. Zum einen besteht ein Komfortgewinn, indem die Gebührensäcke zu jedem Zeitpunkt in den Behältern entsorgt werden könnten. Die Kehrichtsäcke müssten nicht mehr bis zum Abfuhrtag gelagert werden. Da die Unterfluranlagen zudem analog zu den Glas- und Alusammelstellen öffentlich zugänglich wären, könnte frei gewählt werden, in welchen Unterfluranlagen der Kehricht entsorgt werden soll. Zudem könnten auch zu früh bereitgestellte Abfallsäcke nicht mehr durch Tiere zerrissen werden, und sie wären bei der Schneeräumung nicht mehr im Weg. Ausserdem könnten die Kosten deutlich gesenkt werden, indem die Abfuhrunternehmen die Unterflurbehälter direkt anfahren und leeren können. Des Weiteren steigen der Arbeitskomfort und die Arbeitssicherheit der Mitarbeitenden.

Mit der Umsetzung der Unterfluranlagen sinkt der Sammelaufwand in zeitlicher und personeller Hinsicht. Die A-Region hat für den inneren Landesteil die Auswirkungen der Umstellung von der Strassensammlung auf eine Sammlung mit Unterflurbehältern untersuchen lassen. Die Kosteneinsparungen werden voraussichtlich bescheiden sein. Derzeit kann das Sparpotential allerdings noch nicht abschliessend beziffert werden.

Die Entsorgung mit Unterflurbehältern hat jedoch auch Nachteile. Kehrichtsäcke können nicht mehr einfach vor die Tür gestellt, sondern müssten zum nächsten Unterflurbehälter transportiert werden. Dies wäre aber nur innerhalb des Siedlungsgebiets neu, da derzeit dort die Kehrichtsäcke mehr oder weniger vor die Türe gestellt werden können. Das Bundesgericht hat 2001 festgehalten, dass im Siedlungsgebiet eine Entfernung von rund 350m zur nächsten Abfallsammelstelle zumutbar ist (BGer 2P.12/2001 E. 2.g). Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass eine weitere Entfernung nicht verhältnismässig sein könnte. Vielmehr könnte im Einzelfall auch eine Entfernung von 500m noch als zumutbar gelten. Ausserhalb des Siedlungsgebiets ist selbstverständlich, dass noch weitere Entfernungen als zumutbar zu erachten seien. Im Durchschnitt ist ausserhalb des Siedlungsgebiets mit weiteren Wegstrecken zu rechnen als im Siedlungsgebiet. In der Gegend vom Gontenbad bis Jakobsbad müssen beispielsweise alle Liegenschaften ausserhalb des Siedlungsgebiets die Kehrichtsäcke an die Kantonsstrasse bringen. Für diese Einwohnerinnen und Einwohner würde sich nicht allzu viel ändern, da in aller Regel bereits jetzt grössere Strecken bis zum Sammelort zurückgelegt werden müssen. Weiter könnte Sperrgut nicht mehr bei jeder Sammlung mitgegeben werden, sondern nur noch einige Male pro Jahr. Der Ökohof steht allerdings für Sperrgut weiterhin dreimal pro Woche zur Verfügung. Ebenso sollen die 800 Liter-Container weiterhin geleert werden.

Bezüglich der Einhaltung des Lärmschutzes sowie der Luftreinhaltung (Schutz vor Geruch) sind bei der Erstellung der Unterfluranlagen jeweils die Vorgaben der relevanten Bundesgesetze zu beachten. Diese Prüfung hätte im Rahmen des Baugesuchverfahrens zu erfolgen.

Auswirkung bei Nichtumsetzung eines flächendeckenden Unterflurbehälternetzes

Die Delegierten des Zweckverbands Kehrichtverwertung Rheintal und der A-Region haben die flächendeckende Einführung des neuen Abfuhrsystems beschlossen. Der Kanton Appenzell I.Rh. könnte grundsätzlich die Umsetzung ablehnen und am bewährten System der Sammel Touren festhalten. Dies hätte mittelfristig aber Auswirkungen auf die Kehrichtabfuhr im Kanton. Da

beide Organisationen ihre Logistik auf die Unterflurbehälter ausrichten und damit Kosten senken werden, könnte ein Festhalten an der Sacksammlung in Appenzell I.Rh. zu einer Verteuerung der Kehrrichtabfuhr führen. Die zusätzliche Dienstleistung müsste den Abfallorganisationen entsprechend vergütet werden.

Im schlimmsten Fall müsste der Kanton aus den beiden Organisationen aussteigen und die Kehrrichtabfuhr wieder selber organisieren. Dies wäre jedoch teurer als heute. Die Sackgebühren müssten mit Sicherheit angehoben werden. Zudem hätte ein Ausstieg auch Auswirkungen auf die Verwertung von Glas, Papier und Karton, da der Kanton Appenzell I.Rh. durch die Zusammenarbeit in den bestehenden Organisationen von guten Konditionen profitieren kann.

Fazit

Damit die Entsorgung der Siedlungsabfälle reorganisiert und ein flächendeckendes Netz an Unterflurbehältern erstellt werden kann, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Hierfür soll die Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (VEG USG, GS 814.010) teilrevidiert werden.

2. Vernehmlassung

Zur Revision wurde vom 21. April bis 10. Juni 2021 ein Vernehmlassungsverfahren bei den Bezirken, Verbänden und Parteien durchgeführt. Neben den Bezirken beteiligten sich die Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh., die Arbeitnehmervereinigung Oberegg, der Bauernverband Appenzell I.Rh., der Bäuerinnenverband Appenzell I.Rh., die politische Bauernvereinigung Oberegg, die Gruppe für Innerrhoden, die Schweizerische Volkspartei Appenzell I.Rh. sowie die SP Appenzell I.Rh. an der Vernehmlassung.

Grossmehrheitlich wird die Vorlage gutgeheissen. Übernommen wurden zwei Anträge aus den Vernehmlassungsantworten. Zum einen wird in Art. 10^{bis} Abs. 2 ausdrücklich das Einverständnis der Grundeigentümerschaft für die Übernahme der privat erstellten Unterfluranlagen vorgesehen. Zum anderen wird in Art. 10^{bis} Abs. 4 eine Entschädigungspflicht festgehalten.

3. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 10^{bis} Abs. 1

Die Bestimmung sieht vor, dass ein flächendeckendes Netz von Unterflurbehältern erstellt werden kann. Die Errichtung des Unterflursystems wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen, weshalb bewusst eine Kann-Vorschrift vorgesehen ist. Durch die lange Umsetzungsdauer soll keine Rechtswidrigkeit entstehen.

Die Erstellung des Netzes soll flächendeckend erfolgen. Somit kann sichergestellt werden, dass die Entfernungen zur nächsten Sammelstelle verhältnismässig bleiben. Wo genau die konkreten Standorte der Unterfluranlagen sind und wie weit diese voneinander entfernt liegen, ist noch nicht definitiv bestimmt. Diese Festlegungen werden im Laufe der Planung vorgenommen. Vorab muss jedoch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Das Netz von Unterfluranlagen soll die Ablösung der bisherigen Sacksammlung ermöglichen. Bislang durften hierbei Abfälle aus Haushalt und Gewerbe im «üblichen» Umfang (sogenannter «Kehrricht») entsorgt werden. Speziellere Abfälle, beispielsweise Glas, Aluminium und Gartenabfälle, müssen bereits heute an dafür vorgesehenen Standorten entsorgt werden. Mit der Er-

stellung von Unterflurbehältern soll sich an diesem System nichts ändern. Auch in den Unterflurbehältern dürfen der Haushaltskehricht sowie Kehricht aus dem Gewerbe entsorgt werden. Die spezielleren Abfälle müssen jedoch weiterhin an den dafür vorgesehenen Standorten entsorgt werden. Eine Änderung erfolgt beim Sperrgut: Dieses könnte weiterhin an bestimmten Terminen mit einer Strassensammlung entsorgt werden.

Art. 10^{bis} Abs. 2

Bislang sind in diversen Quartierplänen Unterfluranlagen vorgesehen. Darüber hinaus wurde vom Bau- und Umweltdepartement ein Pilotprojekt lanciert, welches die Erstellung von fünf Unterfluranlagen vorsieht. Die Finanzierung der Anlagen im Pilotprojekt findet bereits durch die Abfallrechnung statt und ist nicht privat finanziert. Für die Übernahme, welche Abs. 2 vorsieht, sind lediglich die privaten Anlagen - insbesondere solche, die in Quartierplänen vorgesehen waren - von Bedeutung. Zudem ist vorbehalten, dass der bestehende private Unterflurbehälter in das flächendeckende Netz passen muss: Es soll nicht jeder bestehende Unterflurbehälter übernommen werden müssen, sondern nur insoweit er im Netz der Unterfluranlagen Sinn macht. Falls dies zutrifft, muss des Weiteren das Einverständnis der betroffenen Grundeigentümerin oder des betroffenen Grundeigentümers eingeholt werden, damit der Unterflurbehälter übernommen werden kann. Sobald dieses eingeholt wurde, kann ein Grundbucheintrag erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt ist der Behälter öffentlich nutzbar.

Die Regelung der Anforderungen für die Übernahme der bereits privat erstellten Anlagen in das Kantonsnetz und die Entschädigung soll durch die Standeskommission vorgenommen werden.

Zur Wertbestimmung des zu übernehmenden Unterflurbehälters soll die Standeskommission eine Abschreibungstabelle erlassen. Insbesondere ist dabei zu entscheiden, wie gross der jährliche Abschreibungssatz ist und wie lange die Nutzungsdauer sein soll.

Art. 10^{bis} Abs. 3

Die Unterfluranlagen können sich auf privatem Boden und auf Grundstücken, die nicht dem Kanton gehören, befinden. Das Erstellen einer Baute auf fremdem Boden kann nach Art. 675 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) als Dienstbarkeit in das Grundbuch eingetragen werden. Dies soll vorgenommen werden, damit auch eine allfällige Erwerberin oder ein allfälliger Erwerber der Standortliegenschaft über die Unterfluranlage grundbuchamtlich - und damit verbindlich - informiert werden kann. Dies soll auch bei kantonseigenem Boden vorgenommen werden, damit der Bestand der Unterfluranlage auch bei einer allfälligen Veräusserung des Grundstücks sichergestellt ist.

Art. 10^{bis} Abs. 4

Art. 66 Abs. 1 des Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) sieht vor, dass Grundstücksberechtigte die Anbringung von im öffentlichen Interesse notwendigen Einrichtungen zu dulden haben. Namentlich aufgezählt sind die Unterfluranlagen zwar nicht, aber die Aufzählung in Art. 66 BauG ist nicht abschliessend. Zudem bestimmt Art. 28 Abs. 1 der Bauverordnung vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010), dass für Abfuhrgut geeignete Abstellplätze auf privatem Grund zu erstellen sind. Es kann das Aufstellen von Containern angeordnet werden. Aufgrund dieser Artikel kann die Erstellung der Unterfluranlage auf einem fremden Grundstück erzwungen werden. Eine Entschädigung für die Duldung dieser Einrichtungen sieht weder das Baugesetz noch die Bauverordnung vor. Die Einräumung oder Beanspruchung der Dienstbarkeit könnte daher entschädigungslos verlangt werden.

Die Grundeigentümerschaft wird jedoch eine unentgeltliche Dienstbarkeit kaum akzeptieren, auch wenn dies gesetzlich möglich wäre. Damit die Akzeptanz gesteigert werden kann, ist in Art. 10^{bis} Abs. 4 jedoch vorgesehen, dass für das Erstellen von Unterfluranlagen auf fremdem Boden eine Entschädigung zu leisten ist. Die Entschädigung sollte idealerweise mit Einräumung der Dienstbarkeit erfolgen.

4. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 16. August 2021

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig