



**An den Grossen Rat**

**18.0875.02**

12.5246.05 / 13.5526.04 / 14.5134.04 / 14.5239.04 / 15.5132.04

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission  
Basel, 9. Januar 2019

Kommissionsbeschluss vom 9. Januar 2019

## **Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission**

### **zum Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung für Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier**

sowie

### **Berichte zu fünf Anzügen**

## 1. Ausgangslage

Mit dem *Ratschlag 14.0248.01 betreffend Massnahmen für eine verbesserte Sauberkeit und Abfallvermeidung in Basel. Teilrevision des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt. Ausgabenbewilligung zur Abfallentsorgung mit Containern* hat der Regierungsrat im Jahr 2014 die flächendeckende Einführung von Unterflurcontainern für den Hauskehricht (Bebbisäcke) vorgeschlagen. Die UVEK folgte zwar dem Antrag des Regierungsrats mit 6:2 Stimmen bei einer Enthaltung, der Grosse Rat änderte den Beschluss aber in zwei Punkten: Zum einen schwächte er die Verpflichtung, Kehricht in Unterflurcontainern zu entsorgen, mit einer kann-Formulierung ab, zum anderen kürzte er die Ausgabenbewilligung von 26.4 Mio. Franken auf die Hälfte. Dies hätte zur Folge gehabt, dass das Unterflurcontainer-System nur teilweise eingeführt und die Einsammlung von auf der Strasse abgestellten Bebbisäcken hätte fortgeführt werden müssen. Weil dies mit erheblichen Mehrkosten verbunden gewesen wäre, beantragte der Regierungsrat in der nachfolgenden Referendumsabstimmung die Ablehnung des Grossratsbeschlusses. Am 14. Juni 2015 hat das Stimmvolk die Vorlage mit 69.2% Nein-Stimmen verworfen.

Mit dem nun vorliegenden zweiten Ratschlag zur Weiterentwicklung des Abfallentsorgungssystems beantragt der Regierungsrat Ausgaben von 1.7 Mio. Franken für einen Pilotversuch zur Entsorgung mehrerer Abfallfraktionen nach dem System „Sack-im-Behälter“ in Unterflurcontainern. Er entspricht damit dem *Anzug Mirjam Ballmer betreffend Einführung der Unterflurcontainer in einem Pilotquartier* vom 12. März 2015.

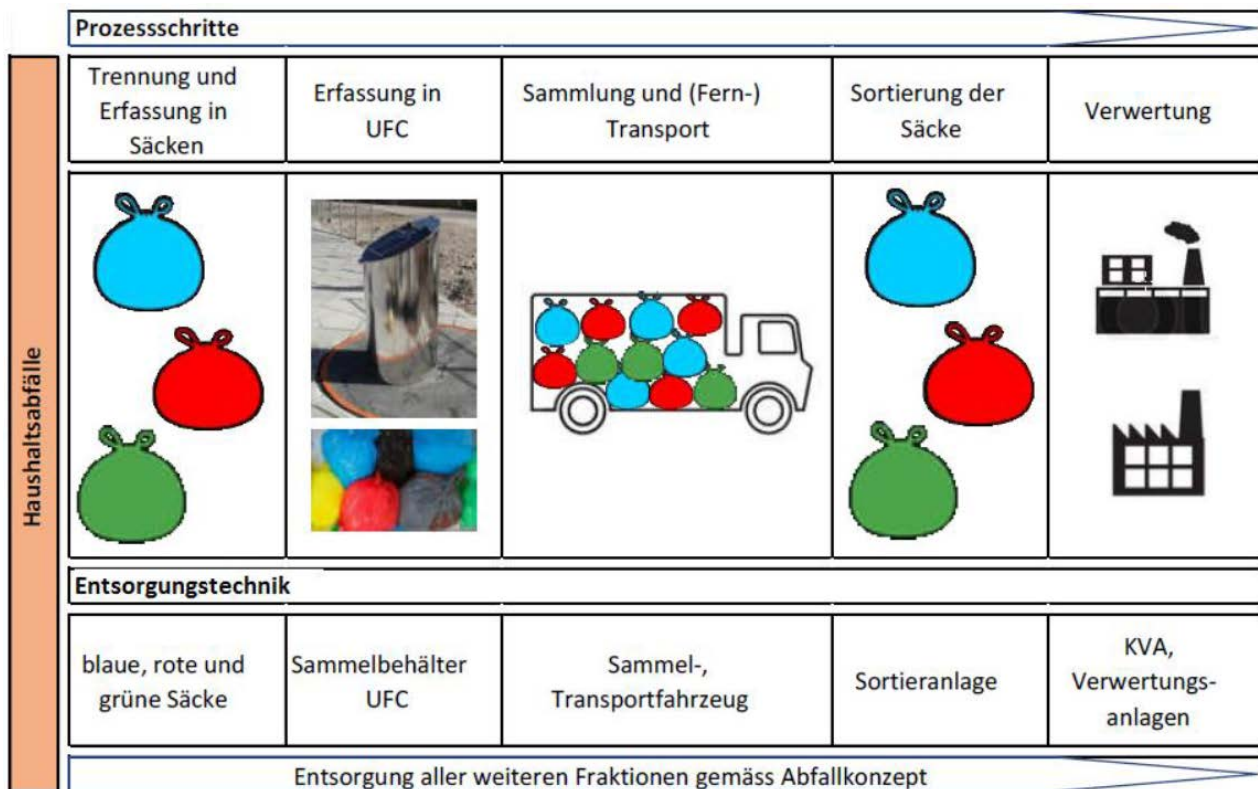
Heute wird in der Stadt Basel der Hauskehricht sowie Kleinsperrgut zwei Mal pro Woche, Papier und Karton einmal pro Monat, Grüngut aus Gärten und Grobsperrgut auf Voranmeldung abgeholt. Für die Wertstoffe Glas, Weissblech, Aluminium und Batterien existieren 54 Wertstoffsammelstellen. Zwei Recyclingcenter nehmen Kehricht und eine Vielzahl von Wertstoffen entgegen. Dieses System funktioniert grundsätzlich gut, weist aber auch einige Defizite auf:

- Die Logistikkosten sind bei Kehricht und Grüngut vergleichsweise hoch. Die eingesammelte Abfallmenge pro Tour ist eher gering, weil pro Woche zwei Touren stattfinden.
- Bioabfälle werden nicht flächendeckend, Kunststoffabfälle gar nicht eingesammelt. Verteilt über die Stadt gibt es sieben Bio-Klappen und 26 dezentrale Kompostieranlagen. Mehrere Detailhändler nehmen Kunststoffflaschen zurück.
- Kehricht darf nur in den definierten Zeitfenstern zur Abholung bereitgestellt werden.
- Auf der Strasse stehende Abfallsäcke beeinträchtigen das Stadtbild, werden von Tieren aufgerissen und führen vor allem in der warmen Jahreszeit zu Geruchsimmissionen.
- Das Einsammeln der Abfallsäcke führt bei den Mitarbeitenden der Stadtreinigung zu gesundheitlichen Problemen.

Mit dem System „Sack-im-Behälter“ können mehrere Abfallfraktionen im selben Unterflurcontainer entsorgt werden, was es u.a. erlaubt, eine Sammlung von Bioabfällen ohne zusätzliche Sammeltour einzuführen. Seit dem 1. Januar 2016 gilt auf Bundesebene die neue Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA). Die Abfallwirtschaft soll sich zu einer Kreislauf- und Ressourcenwirtschaft entwickeln. Die Kantone müssen dafür sorgen, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle und Textilien so weit wie möglich getrennt gesammelt und stofflich verwertet werden. Die Vermeidung, Verminderung und Verwertung von Abfällen hat einen höheren Stellenwert als bisher. Dieses Ziel verfolgen auch verschiedene parlamentarische Vorstösse, die der Regierungsrat im Rahmen des Ratschlags beantwortet.

Der Wechsel auf eine neue Logistik bei der Sammlung von Haushaltsabfällen zieht je nach System hohe Investitionskosten nach sich und sollte deshalb mit Bedacht vorgenommen werden. Der Regierungsrat favorisiert nach einem ausführlichen Vergleich verschiedener Systeme die Variante Unterflurcontainer mit System „Sack-im-Behälter“ (vgl. Abbildung 1). Dieses ermöglicht die Sammlung verschiedener Abfallfraktionen an einem Ort. Der Abfall wird (auf freiwilliger Basis) im Haushalt in verschiedene Fraktionen getrennt und in Säcken mit unterschiedlicher Farbe gesammelt. Alle Säcke werden in denselben Unterflurcontainer geworfen. Nach der Einsammlung werden die Säcke nach Farbe sortiert und der Inhalt der jeweiligen Verwertung zugeführt.

Abbildung 1: Prozessschritte System „Sack-im-Behälter“



Das System ist in verschiedenen europäischen Städten bereits etabliert. In Bern läuft ein Versuch mit sechs Fraktionen bzw. Sackfarben. Der Basler Pilot soll mit drei Fraktionen über die Dauer von rund einem Jahr in einem Teil des Bachletten-Quartiers stattfinden, einem typischen Wohngebiet mit Kleingewerbe. Funktionsfähigkeit, Akzeptanz und weitere Aspekte wie die notwendige Sackqualität oder das Ausmass von illegal entsorgtem Abfall sollen erhoben werden, da eine Einführung in der ganzen Stadt mit beträchtlichen Investitionskosten verbunden wäre. Eine basierend auf den Ergebnissen des Pilots flächendeckende Systemänderung würde der Regierungsrat dem Grossen Rat in einem zweiten Ratschlag beantragen. Mit den beantragten Mitteln von 1.7 Mio. Franken werden auch die Evaluation und eine Machbarkeitsstudie für eine Sortieranlage und eine Verwertungsanlage für biogene Abfälle finanziert.

Gegenüber dem heutigen System weist das System „Sack im Behälter“ folgende Vorteile auf:

- Entsorgung des Kehrriechts aus Haushalten rund um die Uhr. Die Abfalltrennung erfolgt weiterhin an der Quelle im Haushalt.
- Reduktion der Anzahl Fahrten der Kehrriechtfahrzeuge dank des grossen Volumens der Unterflurcontainer, der gleichzeitigen Sammlung verschiedener Fraktionen und der per Funk übermittelten Füllstandsanzeige der Unterflurcontainer.
- Kein Einsatz von Rollcontainern und damit keine „Verunstaltung“ von Vorgärten.
- Ausbaumöglichkeit um weitere Fraktionen ohne weitere Unterflurcontainer.
- Flächendeckende Sammlung von Bioabfall.
- Verbesserung von Arbeits- und Gesundheitsschutz für die Mitarbeitenden der Stadtreinigung.

Ein ausführlicher Vergleich der heutigen und der geplanten künftigen Situation für alle Abfallfraktionen findet sich im Ratschlag des Regierungsrats.

## 2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung für Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier (Weiterentwicklung der Abfallentsorgung Stadt Basel) sowie Bericht zu fünf Anzügen* am 12. September 2018 an die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zur Vorberatung überwiesen. Die UVEK setzte sich an ihren Sitzungen vom 31. Oktober und 28. November 2018 mit dem Geschäft auseinander. Für Auskünfte standen ihr der Leiter des Amtes für Umwelt und Energie und der Generalsekretär des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt zur Verfügung.

Eintreten auf den Ratschlag war in der UVEK nicht bestritten. Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit grossem Mehr, dem Pilotversuch zuzustimmen. Aufgrund der Ausgangslage berichtet sie zu diesem Geschäft trotz unverändertem Beschlussentwurf schriftlich und stellt im Folgenden ihre wichtigsten Diskussionspunkte dar.

### 2.1 Kosten und Gebühren

Eine flächendeckende Einführung des Systems Unterflurcontainer „Sack im Behälter“ inklusive Sortieranlage hätte in den nächsten zehn Jahren Investitionen von etwa 36.5 Mio. Franken zur Folge. Fällt der Pilot erfolgreich aus, beantragt der Regierungsrat diese Ausgaben in einem separaten Ratschlag. Die annualisierten Jahreskosten lägen bei 4.5 Mio. Franken, was gegenüber heute einer Erhöhung um 0.3 Mio. Franken gleichkommt. Würde das heutige System mit einer separaten flächendeckenden Bioabfallsammlung ergänzt, lägen die Kosten allerdings deutlich über jenen des Systems Unterflurcontainer „Sack-im-Behälter“.

Die Gebühren für die Entsorgung der einzelnen Abfallfraktionen sind noch nicht definiert. Grundsätzlich sind aus den Gebühreneinnahmen die anfallenden Kosten zu decken (Verursacherprinzip). Aufgrund des logistischen Aufwands ist es nicht gerechtfertigt, einzelne Abfallfraktionen gratis zu entsorgen. Unter dem Strich verursachen alle Abfälle Kosten. Weder eine Biogasanlage noch die KVA lassen sich kostendeckend betreiben. Vermutlich wird die Entsorgung von verwertbaren Abfällen aber etwas günstiger sein. Die UVEK geht davon aus, dass es eine gewisse Gebührenabstufung braucht, damit Bioabfall von einer Mehrheit der Bevölkerung separat gesammelt wird.

Bemängelt worden ist in der UVEK, dass die Gebühren trotz „Dienstleistungsabbau“ nicht sinken. Gemäss Ratschlag bleiben sie grundsätzlich unverändert, obwohl man den Abfallsack in Zukunft weiter tragen muss (vgl. Kapitel 2.2).

### 2.2 Dienstleistungsqualität und Behindertengerechtigkeit

Als „Alternative ohne Dienstleistungsabbau“ ist in der UVEK zur Disposition gestellt worden, den Abfall wie vorgesehen in verschiedenfarbigen Säcken zu trennen, aber auf die Unterflurcontainer zu verzichten. Auch Säcke unterschiedlicher Farbe liessen sich wie heute auf die Strasse stellen.

Für eine deutliche Mehrheit der UVEK bedeutet das neue System keinen Abbau, sondern eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität, können doch damit mehrere Abfallfraktionen rund um die Uhr am selben Ort entsorgt werden. Man ist nicht mehr an die Termine der Abfuhr Touren gebunden und kann zuwarten, bis ein Sack voll ist. Auch vor Ferienabwesenheiten muss man sich nicht speziell organisieren. Ob die Bevölkerung das neue System als Verbesserung oder Verschlechterung der Dienstleistungsqualität empfindet, wird Gegenstand der Evaluation des Pilotprojektes sein. Bei vielen Mehrfamilienhäusern sind heute 800-Liter-Sammelcontainer stationiert. Für diese privaten Container muss im Rahmen des Pilotprojektes eine Lösung gefunden werden.

Auch das Argument, mobilitätseingeschränkte Personen könnten den Abfallsack nicht bis zum nächsten Unterflurcontainer tragen, ist für eine deutliche Mehrheit der UVEK nicht stichhaltig. Im Normalfall wiegt der Abfall weniger als der Einkauf und der Weg zum nächsten Unterflurcontainer ist kürzer als zum nächsten Laden. Wer selbständig einkaufen kann, kann auch seinen Abfall

selbständig entsorgen. Zudem ist vorgesehen, kleinere Sackgrössen mit einem Volumen von z.B. neun Litern ins Angebot zu nehmen. Es gibt ohne Zweifel Menschen, die nicht imstande sind, einen Abfallsack 100 Meter weit zu transportieren. Diese können aber auch nicht selber einkaufen und sind auf die Betreuung durch eine Drittperson angewiesen. Für diese Drittperson (z.B. Spitex) ist es von Vorteil, wenn der Abfall unabhängig von bestimmten Zeitfenstern entsorgt werden kann. Dass die Servicequalität aufgrund der Distanz zum nächsten Unterflurcontainer leicht abnimmt, ist unbestritten. Ebenso unbestritten sind aber die mit dem System verbundenen Vorteile.

Würden Säcke unterschiedlicher Farbe auf die Strasse gestellt, wäre gegenüber heute mit zusätzlichen Fahrten der Kehrlichfahrzeuge zu rechnen. Aufgrund der nachfolgenden Sortierung der Säcke kann im Kehrlichwagen weniger stark verdichtet werden als heute. Säcke mit unterschiedlicher Farbe würden zudem das Stadtbild kaum verschönern... Unterflurcontainer werden nur geleert, wenn sie voll sind. Dies ist effizienter als durch jede Strasse zu fahren und die bereitstehenden Säcke aufzuladen.

### **2.3 Standorte der Unterflurcontainer**

Die Definition der Standorte der Unterflurcontainer im Pilotquartier ist Gegenstand der Planung, die erst nach der Ausgabenbewilligung durch den Grossen Rat stattfindet. Sie erfolgt durch das Tiefbauamt. Fixe Vorgabe ist eine maximale Distanz von 100 Metern für alle Haushalte.

### **2.4 System „Sack im Behälter“**

Bei der Erörterung des Ratschlags in der UVEK wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoller wäre, für jede Abfallfraktion einen separaten Einwurfschacht anzubieten – analog der nach Farbe getrennten Altglassammlung. Es sei schwer nachvollziehbar, wenn man den Abfall zu Hause trennen, danach aber alle Säcke in denselben Unterflurcontainer werfen soll. Nach der Leerung der Unterflurcontainer müssen die Säcke wieder sortiert werden.

Bei einer flächendeckenden Einführung des Systems braucht es rund 650 Unterflurcontainer-Standorte. Es dürfte bereits eine Herausforderung sein, überhaupt so viele geeignete Standorte zu finden. Pro Fraktion einen separaten Einwurfschacht zu installieren käme zum einen viel teurer als „ein Loch pro Standort“, zum anderen wäre das System viel weniger flexibel, müsste doch bei Einführung einer weiteren Abfallfraktion an jedem der 650 Standorte ein zusätzlicher Einwurf angebracht werden. Zudem ist es logistisch einfacher, die Abfallsäcke nach der Einsammlung zu sortieren als vor Ort zu separieren. Notabene wird der Abfall beim Einwurf in einen Unterflurcontainer dank den verschiedenen Sackfarben nicht vermischt. Mit einem einzigen Einwurf pro Standort ist der Platzbedarf deutlich geringer. Die 52 auf die Stadt verteilten Wertstoffsammelstellen benötigen eine deutlich grössere Fläche als ein künftiger Unterflurcontainer.

### **2.5 Illegale Abfallentsorgung in Unterflurcontainern**

Die UVEK hat die Frage aufgeworfen, ob die Menge von illegal entsorgtem Abfall mit dem Systemwechsel zunimmt. Die Fachleute erwarten dies nicht. Ein gewisser Anteil an illegal entsorgtem Abfall lässt sich weder mit dem bisherigen noch mit dem neuen System verhindern. Während der Pilotphase werden die Unterflurcontainer frei zugänglich sein. Je nach Anteil des illegal entsorgten Abfalls muss man für den Fall einer flächendeckenden Einführung eine andere Variante ins Auge fassen. Ziel ist selbstverständlich, dass möglichst wenig Schwarzabfall in die Unterflurcontainer gelangt. Es ist nicht erlaubt, Abfall aus „fliegender Verpflegung“ in einen Unterflurcontainer zu werfen; diese sind den gebührenpflichtigen Abfallsäcken vorbehalten.

Gemäss Ratschlag wird künftig Kleinsperrgut (sofern es nicht in einem Bebbisack Platz hat) nur noch nach telefonischer Anmeldung abgeholt. Die UVEK weist auf die damit verbundene Gefahr von vermehrter illegaler Entsorgung hin. Möglicherweise führt diese Praxisänderung auch zu Widerstand gegen das System Unterflur. Deshalb regt die UVEK an, für Kleinsperrgut auch andere

Lösungen als die telefonische Anmeldung in Betracht zu ziehen. Denkbar wäre eine Sperrgut-Tour ein- oder zweimal pro Jahr.

## 2.6 Eignung des Bachlettenquartiers

Hinterfragt worden ist in der UVEK die Eignung des Bachlettenquartiers als Pilotgebiet. Gemäss Ratschlag ist bei der Einführung des neuen Systems der Abfallentsorgung „eine zeitlich gestaffelte Umsetzung mit ein bis zwei Testquartieren und Evaluation unter besonderer Berücksichtigung der älteren Bevölkerung vorgesehen“. Es stand deshalb der Vorschlag im Raum, neben dem „Vorzeigequartier“ Bachletten auch ein „Problemquartier“ (z.B. Unteres Kleinbasel) in den Pilot einzubeziehen, sei es doch falsch, einen Pilot auf ein möglichst positives Resultat auszurichten. Weil eine Ausweitung des Pilots mit höheren Kosten verbunden wäre, wurde weiter vorgeschlagen, statt dem Bachletten- ein anderes Quartier zum Pilotgebiet zu erklären.

Für die Mehrheit der UVEK ist unbestritten, dass ein Pilot im Unteren Kleinbasel nicht zum gleichen Ergebnis führen würde wie im Bachlettenquartier. Es wäre aber auch falsch, mit Absicht nach einem Quartier zu suchen, in dem der Pilot scheitert – und basierend darauf das System für die ganze Stadt als untauglich zu deklarieren. Ein Pilot sollte unter möglichst realistischen Voraussetzungen stattfinden. Dies dürfte beim Bachlettenquartier durchaus der Fall sein. Es handelt sich um ein Durchschnitts- und nicht um ein Vorzeigequartier. Das vorgeschlagene Gebiet erfüllt zudem die folgenden Voraussetzungen:

- Für einen aussagekräftigen Test sollte es an den Rändern des Versuchsgebiets möglichst wenig Ausweichmöglichkeiten geben. Es sollte für Haushalte ausserhalb des Versuchsgebiets nicht interessant sein, den Kehrriech im Versuchsgebiet zu entsorgen – und umgekehrt. Das vorgeschlagene Gebiet im Bachlettenquartier weist wenig angrenzende Wohngebiete auf.
- Die Maximaldistanz von 100 Metern kann bei der Umsetzung sichergestellt werden.
- Das Versuchsgebiet liegt innerhalb einer einzigen Kehrriechtroute; wären mehrere bestehende Kehrriechtrouten tangiert, würde dies die Kosten des Pilots erhöhen.

Einen Antrag, vom Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt klären zu lassen, ob sich ein anderes Quartier für den Pilot besser eignet, hat die UVEK deutlich abgelehnt.

### 3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts beantragt die UVEK dem Grossen Rat mit 10:1 Stimmen die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Mit jeweils 12:0 Stimmen beantragt die UVEK, den Anzug Mirjam Ballmer betreffend Einführung der Unterflurcontainer in einem Pilotquartier abzuschreiben und die Anzüge Emmanuel Ullmann und Konsorten betreffend Einführung einer Bioabfall-Abfuhr und einer Energiegewinnung durch Vergärung, Patrick Hafner und Konsorten betreffend Recycling von Getränkekartons, Nora Bertsch und Konsorten betreffend Bio-Klappen sowie Katja Christ und Konsorten betreffend Recycling von Kunststoff stehen zu lassen.

Den vorliegenden Bericht hat die UVEK an ihrer Sitzung vom 9. Januar 2019 mit 12:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Michael Wüthrich  
Präsident

**Beilage**  
Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### Ausgabenbewilligung für Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier

(vom .....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 18.0875.01 vom 4. Juli 2018 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 18.0875.02 vom 9. Januar 2019, beschliesst:

Für die Durchführung des Pilotversuchs Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier wird eine Ausgabenbewilligung in der Höhe von insgesamt Fr. 1'715'000 bewilligt. Diese Ausgabe teilt sich wie folgt auf:

- Fr. 1'450'000 für Investitionen zur Umsetzung des Pilotversuchs Bachletten-Quartier zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur
- Fr. 90'000 die für externe Sortierung der Säcke während des einjährigen Pilotversuchs Bachletten-Quartier zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartement, Tiefbauamt
- Fr. 75'000 für eine Machbarkeitsstudie der Sortieranlage zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartement, Tiefbauamt
- Fr. 100'000 für die Evaluation des Pilotversuchs Bachletten-Quartier zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartementes, Tiefbauamt

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.