



An den Grossen Rat

20.0836.01

19.5189.03

18.5308.03

WSU/P200836/P195189/P185308

Basel, 17. Juni 2020

Regierungsratsbeschluss vom 16. Juni 2020

Schreiben

betreffend

«Strategie gegen Kunststoffabfälle»

und

Berichte

- zur Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite»
- zum Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt»

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Klärung der Begriffe	3
2.2 Kunststoff in Zahlen	4
2.3 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen.....	6
2.3.1 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen des Bundes	6
2.3.2 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen des Kantons	7
2.3.3 Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995	7
2.4 Aktivitäten auf Bundesebene	8
3. Kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle	8
3.1 Einleitung.....	8
3.2 Grundsätze	9
3.3 Kunststoffvermeidung.....	9
3.3.1 Massnahmen gegen Single Use Plastics.....	9
3.3.2 Massnahmen gegen Plastikverschmutzung in der Umwelt	10
3.3.3 Massnahmen gegen Mikroplastik in der Umwelt.....	12
3.4 Kunststoffverwertung.....	13
3.4.1 Massnahme: Information an Bevölkerung und Gewerbe/Industrie	13
3.4.2 Massnahme: Weiterentwicklung Abfallentsorgung Stadt-Basel.....	14
3.4.3 Massnahme: Entscheidungsgrundlagen erarbeiten	14
3.5 Kunststoffentsorgung	15
3.6 Handlungsbedarf.....	15
3.7 Umsetzung der Strategie.....	16
4. Finanzielle Auswirkungen	18
5. Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse.....	18
5.1 Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt.....	18
5.2 Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite“	19
5.3 Ausgangslage	20
5.4 Umsetzung.....	20
5.4.1 Kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle	20
5.4.2 Unabhängige juristische Überprüfung	21
5.5 Fazit	22
6. Antrag.....	23

1. Begehren

Mit diesem Schreiben beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle zur Kenntnis zu nehmen und die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Einführung geschlossener und funktionierender Recycling-Kreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite» wie auch den Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Einführung geschlossener und funktionierender Recycling-Kreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt» als erledigt abzuschreiben.

2. Ausgangslage

2.1 Klärung der Begriffe

In den beiden Vorstössen ist von „Plastik“ die Rede, wobei Plastik als umgangssprachliches Synonym für „Kunststoff“ verwendet wird. Kunststoff ist ein sehr heterogener und vielseitig einsetzbarer Werkstoff, weshalb es nicht „den Kunststoff“ gibt, sondern vielmehr eine Palette unterschiedlicher Kunststoffe. Aufgrund deren nützlicher Eigenschaften wie Leichtigkeit und gute Formbarkeit werden die polymeren Kunststoffe seit ihrer Erfindung Mitte des 19. Jahrhunderts in beinahe allen Lebensbereichen eingesetzt. Ohne die vollsynthetischen Werkstoffe sähe es in Technik, Medizin, Wohnkomfort und in vielen anderen Sektoren (z.B. Transport und Logistik) der modernen Zivilisation ganz anders aus. Doch etwa gleich lang wie die Einsatzmöglichkeiten ist auch die Liste der Probleme und Risiken dieser Materialien.

Es werden grundsätzlich drei unterschiedliche Formen von Kunststoffen unterschieden:

- Thermoplaste: Diese Kunststoffform ist sehr flexibel und kann durch Erhitzen beliebig oft in beliebige Formen verändert werden (z.B. PET).
- Duroplaste: Diese Kunststoffform kann nur einmal erhitzt und verformt werden und ist meist hart und spröde (z.B. Steckdosengehäuse).
- Elastomere: Das sind Kunststoffe, die sich von Hand verbiegen lassen und sehr elastisch sind. Elastomere bestehen aus weitmaschigen Polymeren (z.B. Spülschwamm).

Je nach Verwendungszweck werden den Kunststoffen noch sogenannte Additive beigemischt. Das können Weichmacher, Färbemittel, Stabilisatoren, Flammschutzmittel und viele weitere mehr sein. In der Praxis gibt es so mehrere hundert verschiedene Arten von Kunststoffen.

Zu den wichtigsten Kunststoffen für die Verpackungsindustrie gehören PET (Polyethylenterephthalat) und PE (Polyethylen). Obwohl beide Kunststoffe aus Erdöl oder Erdgas hergestellt werden, sind sie chemisch unterschiedlich aufgebaut und können nicht gemeinsam recycelt werden. Eine saubere Trennung der verschiedenen Kunststoffe ist deshalb essenziell, weil ein reines, qualitativ hochwertiges Ausgangsprodukt die Grundlage für das Recycling und die Kreislaufwirtschaft bildet.

Beim Recycling werden heute sechs verschiedene Kunststoffarten unterschieden. Die Nummer 7 mit dem Kürzel O wie „others“ steht für alle weiteren Kunststoffarten, die nicht sortenrein gesammelt werden und somit auch nicht wiederverwertet.

Recycling-Nummer	Kürzel	Name Kunststoff	Verwendung
	PET	<u>Polyethylenterephthalat</u>	Polyesterfasern, Folien, Flaschen für Lebensmittel und andere Flüssigkeiten, Lebensmittelverpackungen
	PE-HD	Polyethylen High-Density	Plastikflaschen, Abfalleimer, Plastikrohre, Kunstholz
	PVC	Polyvinylchlorid	Fensterrahmen und Rohre
	PE-LD	Polyethylen Low-Density	Plastiktaschen, Eimer, Seifenspenderflaschen, Plastiktuben, Folien
	PP	Polypropylen	Stossstangen, Innenraumverkleidungen, Industriefasern, Lebensmittelverpackungen, DVD- und <u>Bluray</u> -Hüllen
	PS	Polystyrol	Spielzeug, Blumentöpfe, Videokassetten, CD-Hüllen, Aschenbecher, Koffer, Schaumpolystyrol, Lebensmittelverpackungen
	O wie „others“	Andere Kunststoffe wie z. B. biologisch abbaubare <u>Poly lactide (PLA)</u>	PLA wird z. B. auch für Getränkeflaschen eingesetzt, sollte aber nicht zusammen mit PET recycelt werden.

Je besser die verschiedenen Kunststoffe sortenrein gesammelt werden, desto effizienter kann der darauf folgende Recyclingprozess durchgeführt werden. Sortenreine Sammlungen werden deshalb vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) wie auch von der Recyclingindustrie begrüsst. Hingegen stehen gemischte Kunststoffsammlungen in der Kritik, da der stofflich hochwertige, verwertbare Anteil des Sammelgutes tief ist (s. Kap. 3.4.3 Studie „Kunststoff Recycling und Verwertung [KuR-Ve]“).

Kunststoff ist also nicht gleich Kunststoff. Deswegen ist auch die Wiederverwertung (Recycling) sehr anspruchsvoll und nicht immer möglich oder ökologisch auch sinnvoll.

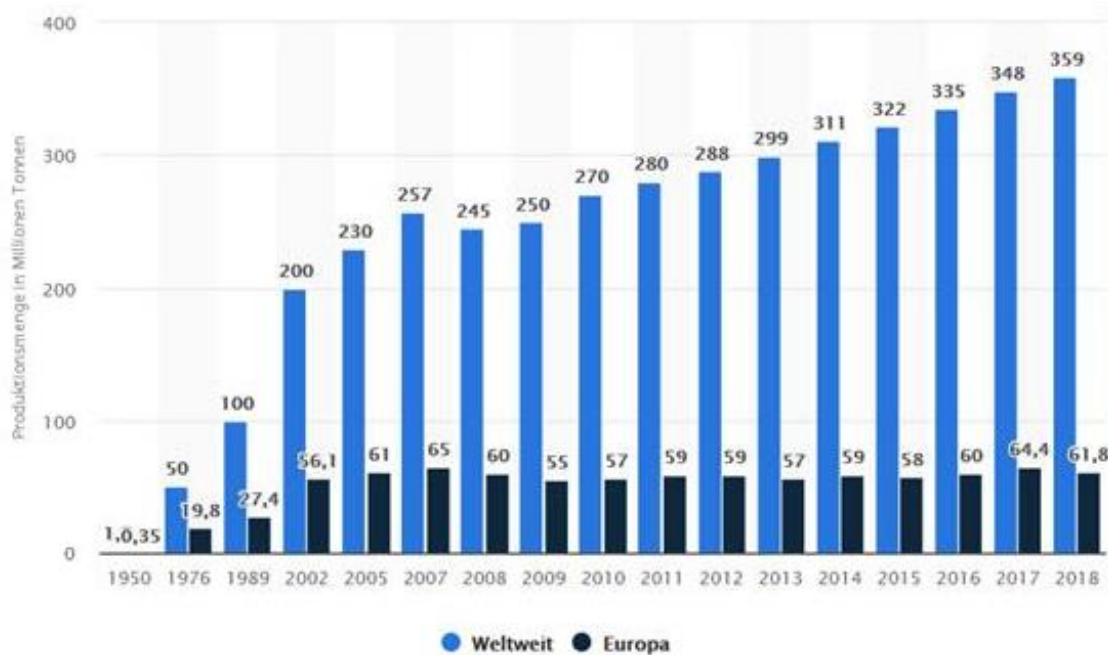
Mikroplastik wiederum ist eine ganz andere Problematik: Als Mikroplastik werden kleinste Kunststoffartikel oder Kunststofffasern bezeichnet, die eine Grösse von weniger als fünf Millimeter aufweisen. Dabei wird zwischen Mikroplastik unterschieden, welches gezielt hergestellt wird (z.B. Mikroplastik in Kosmetikprodukten) und solches, welches erst bei der Nutzung eines Produkts freigesetzt wird (z.B. Abrieb von Reifen oder Verlust von Fasern beim Waschen synthetischer Kleidung). Zudem kann Mikroplastik auch durch den langsamen Zerfall von Makroplastik (> fünf Millimeter) entstehen, beispielsweise durch illegale Abfalldeponien oder Littering. Weitere Mikroplastik-Emittenten sind: Sportplätze, Kompost, Bauschutt, Gebäudefassaden, Medikamente, Pyrotechnik, Wettkampfbahnen, Schuhsohlen.¹

2.2 Kunststoff in Zahlen

Im Jahr 2018 wurden weltweit rund 359 Mio. Tonnen Kunststoff hergestellt und verarbeitet. Die Menge an produziertem Kunststoff weltweit hat seit dem Jahr 2008 um ca. 10 Mio. Tonnen jährlich zugenommen, was einem konstanten Anstieg entspricht. In Europa bewegt sich die Menge an produziertem Kunststoff seit dem Jahr 2008 konstant zwischen 55 und 65 Mio. Tonnen jährlich.²

¹ Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, Fraunhofer-Institut für Umwelt, Sicherheits- und Energietechnik UMSICHT (Hrsg.), 2018.

² Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167099/umfrage/weltproduktion-von-kunststoff-seit-1950/>



Die Schweiz produziert mit 706 Kilogramm Siedlungsabfall pro Kopf mehr Abfall als die meisten Länder.³ Gemäss Eurostat⁴ war die Schweiz 2017 mit dieser Abfallmenge in Europa auf Platz drei von dreissig Ländern. Dieses Ergebnis ist auf das hohe Pro-Kopf-Einkommen und dem damit verbundenen umfangreichen Konsum zurückzuführen. Von diesen Abfällen werden aber nur rund 48% verbrannt (wobei im Durchschnitt rund ein Viertel davon energetisch genutzt wird), der Rest wird recycelt oder kompostiert, womit die Schweiz zu den fünf führenden Ländern in Europa gehört.

In Bezug auf den Kunststoff wird für die Schweiz mit einem Verbrauch von rund 1 Mio. Tonnen gerechnet (BAFU Bezugsjahr 2010). Rund ein Viertel der eingesetzten Kunststoffe beziehungsweise 250'000 Tonnen kommen als Produkte mit langer Lebensdauer zum Einsatz und können als Zwischenlager verstanden werden. Dies gilt beispielsweise für Abwasserleitungen oder andere Baumaterialien aus Kunststoff. Rund 780'000 Tonnen Kunststoffe werden nach kurzer Nutzungsdauer zu Abfall. Ungefähr 90% dieser Menge wird verbrannt, davon die Grossmehrheit in einer Kehrichtverbrennungsanlage (KVA). Zementwerke spielen lediglich eine untergeordnete Rolle. Bis anhin werden jährlich nur rund 80'000 Tonnen Kunststoffe stofflich verwertet.

Der Verbrauch von 1 Mio. Tonnen Kunststoffe entspricht umgerechnet rund 125 Kilogramm pro Einwohner und Jahr. Der Anteil der daraus entstehenden Kunststoffabfälle, die im Haushaltsbereich anfallen, liegt bei 45 Kilogramm pro Einwohner und Jahr. Umgerechnet würden die Schweizer Zahlen einen gesamten Kunststoffverbrauch von etwa 25'000 Tonnen für den Kanton Basel-Stadt ergeben, mit einem Anteil an Kunststoffabfällen aus dem Haushaltsbereich von knapp 9'000 Tonnen pro Jahr.

Die Eidgenössische Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe (Empa) hat 2019 eine neue Studie über das Ausmass der Verschmutzung in der Schweiz durch Kunststoffe publiziert.⁵ Erfasst hat die Empa die sieben am häufigsten verwendeten Kunststoffe (Polyethylen [LD-PE und HD-PE], Polypropylen, Polystyrol und expandiertes Polystyrol, PVC und PET). Weitere Kunststoffe, insbesondere Gummi, der aus Reifenabrieb in die Umwelt gelangt, waren nicht Teil der Studie. Gemäss dieser vom BAFU in Auftrag gegebenen Studie werden in der Schweiz jedes Jahr rund 5'000 Tonnen Kunststoffe - Mikro- (< fünf Millimeter) und Makroplas-

³ <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/schweizer-gehoren-zu-den-groessten-abfallsuendern-in-europa/story/21036406>

⁴ Quelle : <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/schweizer-gehoren-zu-den-groessten-abfallsuendern-in-europa/story/21036406>

⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75798.html>

tik - in die Umwelt eingetragen. Dies entspricht rund 0,7% der untersuchten Gesamtmenge an Kunststoff, der jährlich in der Schweiz verbraucht wird. Es zeigt sich zudem, dass die Kunststoffbelastung auf und im Boden rund 40mal höher ist als in den Gewässern. Dieser Unterschied ist auf das Littering zurückzuführen, da trotz der Reinigung des öffentlichen Raums ein Teil der Abfälle liegen bleibt und dadurch insbesondere Böden mit Makroplastik belastet. Als weitere Quellen wird die Verwendung von Plastikfolien in der Landwirtschaft sowie den Austrag von verschmutztem Kompost auf Landwirtschaftsflächen genannt.

Um den Anteil an Reifenabrieb abzuschätzen, welcher jährlich in die Umwelt gelangt, hat die Empa im November 2019 eine Folgestudie publiziert. Diese Modellberechnung zeigt, dass allein durch Reifenabrieb jährlich rund 8'000 Tonnen in die Umwelt gelangen⁶.

Basierend auf diesen neusten Erkenntnissen schätzt das BAFU (Stand 2020) die Gesamtmenge an Kunststoffen, die jährlich in der Schweiz in Böden und Gewässer gelangen, auf rund 14'000 Tonnen. Davon stammt der Grossteil aus Reifenabrieb (rund 8'000 Tonnen) und Littering (rund 2'700 Tonnen) sowie weiteren Quellen.

14'000 Tonnen Kunststoffe, die pro Jahr in der Schweiz freigesetzt werden, erscheint auf den ersten Blick nach viel. Wird diese Zahl jedoch in Relation zur Gesamtmenge an Haushaltsabfällen in der Schweiz gesetzt, so entspricht das gerademal 0,23%. Dies wiederum zeigt, dass das heutige Abfallsystem in der Schweiz ziemlich gut funktioniert. Dennoch gibt es Potenzial für Verbesserung.

2.3 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen

2.3.1 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen des Bundes

Das schweizerische Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (VVEA; SR 814.600, in Kraft seit 1. Januar 2016) regeln den Umgang mit Abfällen und deren Finanzierung.

Grundsätzlich sind gemäss Art. 30 USG sämtliche Abfälle in der Kaskade möglichst zu vermeiden, stofflich und energetisch zu verwerten sowie umweltgerecht und soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland zu entsorgen. Die Bestimmungen gelten auch für alle Kunststoffe und Kunststoffabfälle in der Schweiz.

Art. 10 VVEA regelt den Entsorgungsweg für Siedlungsabfälle, also aller aus Haushalten stammenden Abfälle. Gemäss dieser Bestimmung sind Siedlungsabfälle in geeigneten Anlagen (wie Kehrichtverbrennungsanlagen) thermisch zu behandeln, soweit sie nicht stofflich verwertet werden können. Mit anderen Worten ist es in der Schweiz verboten, Siedlungsabfälle zu deponieren (Deponieverbot gilt seit dem Jahr 2010). Die verwertbaren Anteile von Siedlungsabfällen sind gemäss Art. 13 Abs. 1 VVEA soweit wie möglich getrennt zu sammeln und stofflich zu verwerten.

In Art. 12 Abs. 1 Bst. a und b VVEA wird präzisiert, dass alle Abfälle, also nicht nur Siedlungsabfälle, stofflich oder energetisch zu verwerten sind, wenn eine Verwertung die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und als die Herstellung neuer Produkte oder die Beschaffung anderer Brennstoffe. Ausserdem muss die Verwertung gemäss Art. 12 Abs. 2 VVEA nach dem Stand der Technik erfolgen.

Die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen sind grundsätzlich den Verursachern zu überbinden. Dies besagt Art. 32a USG, welcher bereits seit 1997 in Kraft ist und das Verursacherprinzip stipuliert. Generell gilt: Wer Abfälle produziert, hat für deren Entsorgung zu bezahlen.

⁶ Quelle: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-79088.html>

In Bezug auf die Abfallvermeidung kann der Bundesrat das Inverkehrbringen von Produkten verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt (Art. 30a Bst. a USG).

2.3.2 Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen des Kantons

§ 15 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) hält fest, dass der Kanton «auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und auf eine nachhaltige Entwicklung» hinwirkt. Er fördert die Wiederverwertung von Abfällen und Altstoffen und sichert die umweltgerechte Entsorgung nicht wieder verwendbarer Abfälle und die Reinigung der Abwässer (§ 33 KV).

Gemäss den Grundsätzen des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt (USG BS; SG 780.100) vom 13. März 1991 sollen Abfälle möglichst vermieden, verschiedene Abfallarten nicht miteinander vermischt, wiederverwertbare Abfälle umweltverträglich verwertet und nicht wiederverwertbare Abfälle umweltverträglich beseitigt werden (§ 20 Abs. 1 bis 4). In Bezug auf die Siedlungsabfälle wird in § 22 USG BS festgehalten, dass wer Abfälle produziert, deren Wiederverwertung sinnvoll ist, sie nicht mit dem übrigen Siedlungsabfall – also dem nicht wiederverwertbaren Anteil – vermischen darf, sondern sie einer Wiederverwertung zuführen muss.

In § 1 Abfallverordnung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Dezember 1992 (SG 786.100) wird die Verwertungspflicht für Abfälle präzisiert. Demnach sind Abfälle zu verwerten, wenn es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist, wenn die Umwelt dadurch weniger belastet wird als durch die Beseitigung und Neuproduktion, und wenn für die Produkte ein Absatzmarkt besteht oder im Aufbau begriffen ist.

2.3.3 Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995

In seiner Stellungnahme Nr. 18.5308.02 vom 13. Februar 2019 zur Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „einer Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt“ hielt der Regierungsrat fest, dass es keinem Kanton gestattet ist, Einwegkunststoffprodukte oder auch andere Wegwerfartikel aus Kunststoffen und Styropor zu verbieten, da dies das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) verletzen würde:

„Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht in Art. 74 vor, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (vgl. Art. 74 Abs. 3 BV). Es liegt eine umfassende und konkurrierende Kompetenz des Bundes im Verhältnis zum Kanton vor (vgl. Morell/Vallender in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 3. Aufl. 2014, Art. 74, Rz 10). Der Kanton kann bis zur Kompetenzausübung durch den Bund in diesem Bereich tätig sein. Das Umweltschutzgesetz des Bundes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) delegiert die Kompetenz zum Verbot des Inverkehrbringens von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind und deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt (z.B. Single Use Plastics), dem Bundesrat (vgl. Art. 30a lit. a). Der Bundesrat hat bisher keinen Gebrauch von dieser Kompetenz gemacht. Auf Bundesebene sind zur selben Thematik im Jahre 2018 verschiedene Vorstösse lanciert worden. Auf Bundesebene sind zur selben Thematik im Jahre 2018 verschiedene Vorstösse lanciert worden (z.B. Motion Nr. 18.3712 „Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden“ der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates).

Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) statuiert ferner in Art. 2 den Grundsatz des freien Marktzuganges. Ist gemäss Art. 2 Abs. 3 BGBM das Anbieten von Waren in einem Kanton gestattet worden, darf diese Ware in der ganzen Schweiz in Verkehr gebracht und verwendet werden. Sind Single Use Plastic-Produkte oder auch andere

Wegwerfartikel aus Plastik und Styropor in einem Kanton gestattet worden, so verletzt der Kanton Basel-Stadt mit einem singulären Verbot das Binnenmarktgesetz und somit Bundesrecht. Kein Kanton kann in diesem Bereich Verbote erlassen.“ (Seite 3)

2.4 Aktivitäten auf Bundesebene

Eine gesetzliche Bestimmung, die spezifische Kunststoffprodukte verbieten oder einschränken soll, muss also der Bund erlassen. In diesem Sinne sind auf Bundesebene auch bereits politische Vorstösse eingereicht worden. Aktuell sind insbesondere folgende Vorstösse in Bearbeitung:

- die Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates „Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden“ vom 21. August 2018 (18.3712);
- das Postulat von Nationalrätin Martina Munz „Aktionsplan zur Reduzierung von Plastikeinträgen in die Umwelt“ vom 12. Juni 2018 (18.3496);
- das Postulat von Nationalrätin Adèle Thorens Goumaz „Wie kann künftig ein ökologischer, effizienter und wirtschaftlich rentabler Umgang mit Kunststoffen garantiert werden?“ vom 14. März 2018 (18.3196).

Bei der Motion beantragte der Bundesrat die Ablehnung. Sie wurde aber vom Nationalrat am 12. Dezember 2018 angenommen, und er hat den vom Ständerat eingebrachten Änderungen am 12. September 2019 zugestimmt. Die beiden Postulate wurden durch den Bundesrat zur Annahme empfohlen. Sie wurden beide am 5. März 2019 vom Nationalrat angenommen.

Der Bundesrat hat bisher stets betont, dass er zur Vermeidung von Kunststoffabfällen primär mit Vereinbarungen mit den Produzenten von Einwegkunststoffprodukten arbeiten möchte und ein Verbot als ultima ratio sieht.

Das BAFU hat nun den Auftrag, eine umfassende nationale Strategie zur Thematik zu erarbeiten (vgl. Beantwortung Bundesrat zu Motion 18.3712 «Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden»). Eine Zusammenarbeit und Koordination mit den Kantonen und Gemeinden ist hier angezeigt.

Auch das Thema der Bekämpfung von Mikroplastik an der Quelle ist auf Bundesebene anzugehen. So könnten zum Beispiel Mikroplastik aus Kosmetikprodukten verbannt, Waschmaschinen mit effizienterem Faserrückhaltfilter ausgerüstet und die Freisetzung von Mikroplastik aus industriellen Prozessen soweit als möglich verhindert werden.

Im Mai 2020 hat das BAFU eine Übersicht über die Umweltbelastung durch Kunststoffe veröffentlicht. Dieser Bericht soll als Grundlage bei der Bearbeitung der parlamentarischen Vorstösse dienen. In einem weiteren Schritt soll der Bund zusammen mit den betroffenen Branchen Massnahmen vorschlagen, um die Umweltbelastung durch Kunststoffe zu reduzieren. Ferner verfolgt das BAFU parallel dazu die Strategie der EU für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. Ausserdem soll die Abfallvermeidung gestärkt und die Verwertbarkeit von Kunststoffprodukten weiterentwickelt werden.

3. Kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle

3.1 Einleitung

Grundsätzlich gilt beim Kunststoff, wie bei allen Abfallfraktionen, das im schweizerischen Umweltschutzgesetz festgelegte Prinzip der Vermeidung, Verwertung und Entsorgung (s. Kap. 2.3.1). Auf dieses Prinzip stützt sich auch die vom Regierungsrat am 14. November 2017 genehmigte „Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017“. Sie ist die Grundlage der strategischen Ausrichtung des Kantons beim Thema Abfall. In enger Zusammenarbeit mit dem Nachbarkanton wurden darin 23 Massnahmen definiert, um die Abfallströme zu reduzieren oder in die

richtigen Bahnen zu lenken. Viele dieser Massnahmen gelten auch für Kunststoffe.

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich das Anliegen von geschlossenen Wertstoffkreisläufen und die Vermeidung von Abfällen. Deswegen wurden in den vergangenen Jahren auch schon verschiedene konkrete Massnahmen verabschiedet, wie z.B. die Mehrweggeschirrpflicht, das Fünfsäulenkonzept gegen Littering sowie die Weiterentwicklung der Abfallentsorgung der Stadt Basel mit dem Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier.

Wie in Kapitel 2.3 erläutert, sind die Handlungsmöglichkeiten des Kantons allerdings beschränkt: Er sensibilisiert Industrie und Gewerbe sowie die Bevölkerung für das Thema, achtet bei seinen eigenen Tätigkeiten sowie bei Beschaffungen darauf und kann Regeln für den öffentlichen Raum erlassen. Darüber hinaus kann der Kanton auf seinem eigenen Hoheitsgebiet keinen Einfluss nehmen, welche Produkte, in diesem Fall aus Kunststoff, in den Verkehr gebracht werden.

3.2 Grundsätze

Folgende Grundsätze gelten für den Kanton Basel-Stadt im Umgang mit Kunststoffen:

- 1. Der Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt ist zu verhindern.**
- 2. Der Kanton setzt sich im Rahmen seines Handlungsspielraumes dafür ein, dass keine Einwegkunststoffprodukte, für die es ökologisch bessere Alternativen gibt, in den Verkehr gebracht werden.**
- 3. Kunststoffe müssen gesammelt und stofflich wiederverwertet werden, sobald dies ökologisch einen Mehrwert generiert und ökonomisch tragbar ist.**

3.3 Kunststoffvermeidung

Die Abfallvermeidung hat in der schweizerischen Abfallbewirtschaftung oberste Priorität, was sich auch im Titel der massgebenden eidgenössischen Gesetzesgrundlage, der „Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen“, widerspiegelt.

Auch bei der Abfallplanung beider Basel stellt die Abfallvermeidung einen wichtigen Bestandteil dar. Dazu wurden die Massnahmen 1 bis 3 definiert, die konkret auf die Abfallvermeidung an öffentlichen Veranstaltungen, auf Sensibilisierungskampagnen sowie der Abfallvermeidung im Gewerbe und dem Detailhandel fokussieren.

3.3.1 Massnahmen gegen Single Use Plastics

Um den Einsatz von Einwegprodukten aus Kunststoff (Single Use Plastics) und anderen Materialien gezielt zu reduzieren, setzt der Kanton Basel-Stadt auf eine Mehrweggeschirrpflicht für Veranstaltungen und Verkaufsstellen im öffentlichen Raum. Ausserdem wird dem Kanton seit der Anpassung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt im Jahr 2019 eine Vorbildrolle in Punkto Abfallvermeidung zugewiesen. Ein wichtiger Beitrag zur Reduktion von Einwegprodukten kann auch beim privaten Konsum von Take-Away-Produkten erzielt werden, weshalb der Kanton das Mehrweggeschirr-Netzwerk von reCIRCLE fördert. Die einzelnen Massnahmen sind nachfolgend erläutert.

3.3.1.1 Mehrweggeschirrpflicht

Seit dem Jahr 2015 gilt im Kanton Basel-Stadt die Mehrweggeschirrpflicht für alle öffentlichen Veranstaltungen. Die Mehrweggeschirrpflicht in § 20a USG BS wurde vom Grossen Rat am 10. April 2019 erweitert: Seit 1. September 2019 ist der Verkauf von Getränken und Esswaren im öffentlichen Raum ganz allgemein von der Mehrweggeschirrpflicht betroffen - und nicht nur wie bisher im Rahmen von Veranstaltungen. Damit erzielte der Gesetzgeber einen grossen Fortschritt, insbesondere betreffend die in den politischen Vorstössen erwähnten Einwegplastikprodukte (Single Use Plastics). Diese Massnahme hilft, das Littering in Basel einzudämmen.

3.3.1.2 Vorbildfunktion des Kantons

Der Kanton soll im Bereich der Abfallvermeidung eine Vorbildrolle einnehmen: Die am 10. April 2019 beschlossene Erweiterung von § 20a USG BS verpflichtet den Kanton bei der Abgabe von Getränken und Esswaren zur Verwendung von Mehrweggeschirr – sei es in Gebäuden und auf Grundstücken, die im Eigentum des Kantons oder der Gemeinden stehen, sowie solchen, die vom Kanton oder den Gemeinden genutzt werden. Somit ist es weder in Verwaltungsgebäuden noch in Schulhäusern des Kantons erlaubt, Getränke oder Esswaren in Einwegprodukten abzugeben. Nebst der konkreten Vermeidung von Abfällen, ermöglicht diese Massnahme eine direkte Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons.

3.3.1.3 Mehrweggeschirr für Take-Aways - reCIRCLE

Tagtäglich fallen beim Verzehr von Take-Away-Produkten hohe Mengen an Wegwerfverpackungen an. Um diese Mengen zu reduzieren, lancierte der Verein reCIRCLE 2016 ein nationales Mehrweggeschirr-System für Take-Away-Betriebe. Zu Beginn waren der Bezug und die Abgabe der sogenannten reCIRCLE-Boxen lediglich in 24 Restaurants aus fünf verschiedenen Kantonen möglich, unter anderem auch im Kanton Basel-Stadt. Mittlerweile werden die wiederverwendbaren Boxen von reCIRCLE in über 70 Betrieben der Region Basel angeboten. Schweizweit zählt das Netzwerk über 10'000 Partner. Der Kanton ist bestrebt, den Bekanntheitsgrad des einzigartigen Mehrweggeschirr-Netzwerks weiter zu stärken und unterstützt den Verein bei der Gewinnung neuer Partnerbetriebe.

3.3.2 Massnahmen gegen Plastikverschmutzung in der Umwelt

Im Kanton Basel-Stadt laufen verschiedene Aktivitäten, um den Eintrag von Kunststoff in die Umwelt zu reduzieren. Nach dem Reifenabrieb zählt Littering zur grössten Quelle für Kunstoffeinträge in die Umwelt. Einzelmassnahmen zeigten bisher nicht die gewünschte Wirkung, weshalb der Kanton Basel-Stadt dem Problem seit dem Jahr 2013 mit einem Massnahmenkatalog begegnet, der auf den fünf Säulen: Repression, Sensibilisierung, Reinigung, saubere Veranstaltungen und Einbezug Gewerbe basiert.

Diese Massnahmen nehmen in der Bekämpfung des Kunstoffeintrages eine zentrale Rolle ein. Durch die Umsetzung verschiedenster Massnahmen gegen Littering ist die Stadt Basel seit dem Jahr 2017 im Besitz des Labels „Gemeinden gegen Littering“ der Interessensgemeinschaft für eine saubere Umwelt (IGSU).

Fünfsäulenkonzept zur Bekämpfung von Littering



3.3.2.1 Repression

Im Kanton Basel-Stadt können gelitterte und illegal deponierte Abfälle gebüsst werden. Zusätzlich zur Polizei kann auch das Amt für Umwelt und Energie (AUE) Ordnungsbussen erheben und hat dazu vier Abfallkontrolleure im Einsatz. Die Busse für „Verbotenes Beseitigen von Kleinabfällen, sogenanntes Littering“ beträgt 80 Franken. Im Jahr 2019 wurden über 1'700 Bussen im Abfallbereich ausgesprochen. Mit diesem Vorgehen sollen die Täter motiviert werden, ihre Abfälle korrekt zu entsorgen.

3.3.2.2 Sensibilisierung

- Kampagne „Easy“: Seit Frühling 2018 läuft die stadtweite Kampagne, welche die Bevölkerung aufruft, ihren Abfall richtig zu entsorgen. Die Kampagne geht im Sommer 2020 in die dritte Runde. Es müsse nur der „innere Schweinehund“ überwunden werden: „Easy – kleiner Aufwand – grosse Wirkung“. Die Stadtreinigung, welche die Kampagne ursprünglich ins Leben gerufen hat, wirbt auf Abfalleimern, an Plakatsäulen und auf Kehrrichtwagen mit dem schwarz-weiss gescheckten „inneren Schweinehund“ für mehr Stadtsauberkeit. Seit 2019 wird die Kampagne zusätzlich von den Mitgliedern der Basler Litteringgespräche (s. Kap. 3.3.2.5) und der Interessensgemeinschaft für saubere Umwelt (IGSU) unterstützt. Sogenannte IGSU-Botschafter sind während mehrerer Tage auf Basler Strassen unterwegs und leisten aktive Sensibilisierungsarbeit zum Thema Littering. Für Aufsehen sorgt dabei der überlebensgrosse innere Schweinehund, der an beliebten Mittagspausenplätzen herumschnuppert und potenziellen Litteringverursachern den Weg zum nächstgelegenen Abfalleimer zeigt.
- Kampagne „#RHYLAX“: Die Kampagne „#RHYLAX“ der Kantons- und Stadtentwicklung fördert seit dem Jahr 2017 das respektvolle Miteinander am Rheinbord.⁷ Mithilfe sozialer Medien, Plakaten und vor allem auch mit der Präsenz von Vermittlerinnen und Vermittlern, welche bis tief in die Nacht die Besucher unter anderem motivieren, ihre Abfälle korrekt zu entsorgen.
- Trash Angels: Das AUE unterstützt das Projekt „Trash Angels“ der Mobilen Jugendarbeit Basel. Trash Angels ist eine Gruppe Jugendlicher, die an Veranstaltungen für Sauberkeit sorgen und Gäste auf das Thema Littering aufmerksam machen. Sie führen neu auch einen Social-Media-Kanal, welcher die Wirkung ihrer Einsätze verstärken soll.
- „Litter Lemons“ - Pantomimisches Strassentheater gegen Littering: Das Pantomime-Projekt „litter lemons“ sensibilisierte im Jahr 2019 zum Thema Littering auf Basler Plätzen. Diese unkonventionelle Art der Sensibilisierung wurde mit vier Sozialhilfebezügern und einer künstlerischen Leitung entwickelt und durchgeführt. 2020 wird dieses Projekt zum zweiten Mal durchgeführt.
- Allgemeine Sensibilisierung: Bislang wurden im Rahmen verschiedener Aktionen die Bevölkerung oder einzelne Zielgruppen – beispielsweise Schulkinder, Veranstalter oder Unternehmen – über die Abfallvermeidung inkl. Kunststoffe informiert. So werden pro Jahr rund 12'000 Personen direkt von der kantonalen Abfallprävention angesprochen, z.B. bei einer Besichtigung der KVA Basel im Rahmen eines Betriebsausfluges, einem Clean-Up-Einsatz durch einen Verein, einer Standaktion auf einem öffentlichen Platz oder einer Unterrichtslektion zum Thema Abfall.

Im Zentrum der Abfallprävention des Kantons Basel-Stadt steht der Unterricht an Schulen, welcher alle Stufen – vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe II – umfasst. In regelmässigen Einsätzen vermitteln ausgebildete Abfallpädagoginnen und -pädagogen ihr Wissen rund um das korrekte Entsorgen und Vermeiden von Abfällen (inkl. Recycling) und informieren über die Problematik von Abfällen in der Umwelt. Dem Thema Littering wird besonders viel Aufmerksamkeit eingeräumt, zumal für Primarschulen ein komplettes Schulmodul angeboten wird und auf Sekundarstufe I und II diverse Projektstage durchgeführt werden. Obwohl der Einsatz der Abfallpädagoginnen und -pädagogen an Basler Schulen freiwillig ist, wird das Angebot rege genutzt. Der Kanton Basel-Stadt ist ausserdem bestrebt, die Anzahl Einsätze kontinuierlich zu

⁷ <https://www.entwicklung.bs.ch/stadteile/stadteilentwicklung/rhylax.html>

erhöhen.

Die allgemeinen Sensibilisierungsmassnahmen sollen im bisherigen Rahmen weitergeführt und punktuell verstärkt werden.

3.3.2.3 Reinigung

- Stadtreinigung: Die Stadtreinigung ist bestrebt, die Stadt möglichst sauber zu halten. Erfahrungen zeigen, dass an sauberen Plätzen weniger gelittert wird als an bereits verunreinigten Stellen. Entsprechend wurde die Reinigungskapazität an das gestiegene Abfallaufkommen angepasst und zusätzliche Abfallbehälter (z.B. Container) wurden an Hotspots (z.B. beim Rheinbord) aufgestellt.
- Reinigungsaktionen und Clean-Up-Days: Die Stadtreinigung und das AUE stellen privaten Abfallsammel-Gruppen und Schulklassen Reinigungsmaterial (z.B. Greifzangen, Westen usw.) zur Verfügung und unterstützen sie bei Bedarf organisatorisch. Jeweils im September macht Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit der IGSU beim nationalen Clean-UP-Day mit, an welchem sich verschiedenste Gruppen zusammenfinden, um Abfälle in der Umwelt einzusammeln.

3.3.2.4 Saubere Veranstaltungen

Hier spielt die bereits erwähnte Mehrweggeschirrpflicht eine zentrale Rolle. Zudem unterstützt Basel-Stadt als Gründungsmitglied aktiv die Plattform SAUBERE-VERANSTALTUNG.CH.⁸

3.3.2.5 Einbezug Gewerbe

Die Grossverteiler Coop, Migros, Manor, Denner, Globus sowie McDonald's, Valora, Pro Innenstadt Basel und der Gewerbeverband Basel-Stadt treffen sich seit 2007 im Rahmen der Basler Litteringgespräche regelmässig und auf freiwilliger Basis mit dem AUE und der Stadtreinigung, um gemeinsam Massnahmen und innovative Ansätze gegen das Littering zu entwickeln und umzusetzen. Aus diesen Basler Litteringgesprächen sind in den vergangenen Jahren verschiedene Aktionen entstanden, wobei die bereits erwähnte Kampagne „Easy“ besonders nennenswert ist. Die Kampagne wird von allen Mitgliedern unterstützt und wird im Sommer 2020 zum dritten Mal stattfinden.

3.3.3 Massnahmen gegen Mikroplastik in der Umwelt

Mikroplastik wurde in der letzten Überarbeitung der kantonalen Abfallplanung im Jahr 2017 noch nicht thematisiert. Dennoch trifft der Kanton konkrete Massnahmen, um den Austrag von Mikroplastik in die Umwelt zu reduzieren. Diese werden nachfolgend kurz beschrieben.

3.3.3.1 Fachgerechte Entsorgung von Zigarettenstummeln

Zigarettenfilter sind eine Eintragungsquelle für Mikroplastik in die Umwelt. In der Stadt Basel stehen rund 1'200 öffentliche Abfalleimer, wovon bereits 370 mit Aschenbechern für korrekte Entsorgen von Zigarettenstummeln ausgestattet sind. Zudem wird das Littern von Zigarettenstummeln von den Abfallkontrolleuren des AUE und der Polizei gebüsst.

3.3.3.2 Vierte Reinigungsstufe in der Abwasserreinigungsanlage

In Basel wird die kommunale Abwasserreinigungsanlage (ARA) derzeit auf den neuesten Stand der Technik gebracht und um eine vierte Reinigungsstufe zur Reduktion von chemischen Verbindungen und Mikroverunreinigungen erweitert. Die zusätzliche Reinigungsstufe soll im Jahr 2024 ihren Betrieb aufnehmen und verfügt dann nicht nur über eine erhöhte Reinigungsleistung, sondern auch einen leistungsstarken Rückhalt von Mikropartikeln.

Mikroplastik wird heute in der biologischen Stufe der ARA in den Belebtschlamm eingebunden. Der überschüssige Schlamm wird nach der biologischen Behandlung des Abwassers sedimen-

⁸ <https://saubere-veranstaltung.ch>

tiert und abgezogen. Auf der ARA Basel wird der Überschussschlamm nach Eindickung der betriebseigenen Klärschlammverbrennung zugeführt. Nicht in die Schlammflocken eingebundene Mikropartikel aus Plastik gelangen zukünftig mit dem Abwasser nach der biologischen Behandlung in die vierte Reinigungsstufe. Diese hat die Aufgabe, Mikroverunreinigungen gemäss den Anforderungen der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung zu eliminieren. Ein Teil dieses Verfahrens in Basel besteht in der Adsorption von Mikroverunreinigungen an Pulveraktivkohle, welche in das vorgereinigte Abwasser eingerührt wird. Um die Pulveraktivkohle aus dem gereinigten Abwasser wieder abzutrennen, wird Fällungsmittel zugesetzt, welches die feinen Aktivkohlepartikel zu grösseren und damit besser abtrennbaren Flocken zusammenfasst. Diese werden im Raumfilter (Sandfilter) zurückgehalten. Die Partikelgrösse von Pulveraktivkohle bewegt sich im zweistelligen Mikrometer-Bereich. Der Rückhalt dieser Partikel im Raumfilter (Sandfilter) ist nahezu vollständig, was zeigt, wie leistungsfähig das Verfahren beim Partikelrückhalt sein wird. Analog dazu werden Partikel aus Mikroplastik ebenso im Filter zurückgehalten. Die abgetrennten Partikel werden nach Rückspülung des Filters wieder in den Abwasserbehandlungsprozess zurückgeführt und gelangen nicht mehr in den Rhein.

3.3.3.3 Reduktion des Strassenverkehrs

Der Strassenverkehr verursacht Mikroplastik durch den Abrieb von Reifen. Ein grosser Teil davon wird in den Schlamm Sammlern, den speziellen Sandfiltern bei der Strassenentwässerung oder in der ARA zurückgehalten. Ein Teil gelangt aber direkt über die Strassenkante in den Boden und in die Gewässer oder wird als Staub in die Umwelt verfrachtet. Massnahmen, um derartige Verschmutzungen zu reduzieren, sind zurzeit Bestandteil von Forschungsprojekten. Insbesondere bei der Verbesserung der Reifen könnte ein grosses Potenzial liegen.

Die vom basel-städtischen Stimmvolk mehrfach unterstützte Reduktion des motorisierten Individualverkehrs⁹ trägt damit ebenfalls zu einer Reduzierung von Mikroplastik aus dem Strassenverkehr bei.

3.4 Kunststoffverwertung

Im Bereich der Verwertung wurde in der Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017 eine Vielzahl von Massnahmen beschlossen. In diesem Bereich hat der Kanton deutlich mehr Spielraum.

3.4.1 Massnahme: Information an Bevölkerung und Gewerbe/Industrie

Jeder Haushalt bekommt einmal im Jahr den Abfallkalender nach Hause geschickt. Darin ist beschrieben, welche Abfallfraktionen (inkl. Kunststoffe) wie gesammelt oder entsorgt werden sollten. Diese und weitere abfallrelevanten Informationen sind auch online über die DräggWägg-App oder auf den Webseiten des Kantons zu finden. Darüber hinaus informiert der Kanton regelmässig über verschiedene Abfallthemen via digitale und analoge Kanäle (z.B. Plakatkampagnen, Medienmitteilungen, Soziale Medien, Zuzügerinformationen usw.) sowie über den persönlichen Kontakt an Schulungen, Führungen, Infoständen oder Kontrollen. Auf den kantonalen Webseiten sind zudem die laufenden und bereits durchgeführten Sensibilisierungskampagnen sowie verschiedene relevante Studien einsehbar.

Die Abfallkontrolle stellt nicht nur Bussen für falsch oder illegal entsorgte Abfälle aus, sondern klärt die Bevölkerung bei ihren täglichen Patrouillen im Rahmen von direkten Gesprächen auch über die richtige Abfallentsorgung auf.

Zudem verlangt Basel-Stadt von relevanten Betrieben ein Konzept über die Bewirtschaftung der anfallenden Abfälle (Abfallkonzept). Dadurch kommen sie unter anderem auch in den Genuss günstigerer Entsorgungspreise. Das Abfallkonzept wird bei den Betriebskontrollen jeweils mit den

⁹ Annahmen des Gegenvorschlages der Initiativen „Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs“ im Jahre 2010 und Annahmen des Gegenvorschlages der Initiativen „Zämme fahren mir Besser“ im Jahr 2020.

verantwortlichen Personen des Betriebes überprüft und auf die Möglichkeiten zur Vermeidung und Verwertung sowie die richtige Entsorgung von Abfällen hingewiesen.

Abfalltrennung und stoffliche Verwertung hat mit der neuen Abfallverordnung des Bundes eine sehr hohe Priorität. Deswegen werden die Sammelsysteme und die damit verbundenen Informationen laufend verbessert.

3.4.2 Massnahme: Weiterentwicklung Abfallentsorgung Stadt-Basel

Im Jahr 2017 wurde das Projekt „Weiterentwicklung der Abfallentsorgung Stadt Basel“ gestartet. Daraus resultierte ein für das Jahr 2021 geplanter Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier zur Entsorgung mehrerer Abfallfraktionen mit dem System «Sack-im-Behälter». Das System «Sack-im-Behälter» ist eine innovative und moderne Lösung. Es ermöglicht das Trennen der verschiedenen Abfallfraktionen an der Quelle und das anschliessende Sammeln mit der gleichen Abfalllogistik. Nebst dem Kehrriech steht bei dem Pilotversuch insbesondere die Sammlung der biogenen Abfälle aus den Haushaltungen (Grünabfälle inkl. Rüst- und Lebensmittelabfälle) im Vordergrund. Grüngut aus den Gärten wird weiterhin separat gesammelt. Die biogenen Abfälle wurden bis anhin in Basel nur in geringsten Mengen gesammelt, stellen aber bezüglich dem Potenzial – mit geschätzten 7'000 Tonnen pro Jahr – die grösste Fraktion dar, die im Moment noch in keiner separaten Sammellogistik eingebunden ist. Die benötigte Sortieranlage und die Verwertungskapazitäten sind eingeplant. Gerade bei der Verwertung kann auf bewährte Techniken (Vergärung mit oder ohne Kompostierung) zurückgegriffen werden. Daher ist die Sammlung von biogenen Abfällen ökologisch und ökonomisch sinnvoll.

Kunststoffabfälle könnten mit dem System «Sack-im-Behälter» grundsätzlich ebenfalls separat gesammelt werden. Voraussetzung bleibt, dass eine Sammlung wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt dadurch weniger belastet wird. Im Moment ist das in Basel-Stadt noch nicht gegeben, weder ökonomisch noch ökologisch (s. Kap. 3.4.3). Es ist aber gut vorstellbar, dass die Kriterien, gerade auch für gemischte Kunststoffsammlungen, in Zukunft erfüllt werden können. Mit dem neuen Sammelsystem «Sack-im-Behälter» könnte eine solche gemischte Kunststoffsammlung einfach implementiert werden.

3.4.3 Massnahme: Entscheidungsgrundlagen erarbeiten

Der Kanton Basel-Stadt beteiligt sich regelmässig an Studien, die zusammen mit anderen Kantonen oder dem Bund durchgeführt werden und neue Erkenntnisse im Bereich Abfallwirtschaft versprechen. Eine wichtige Frage ist z.B., ob verwertbare Abfallfraktionen gemischt oder sortenrein gesammelt werden sollen.

Die stoffliche Verwertung von sortenreinen Kunststoffabfällen hat sich in der Schweiz grösstenteils bewährt und ist heute auch etabliert. Beispielsweise beträgt die Verwertungsquote (auch Recyclingquote genannt), die den Anteil der rezyklierten Menge an der gesamten in Verkehr gebrachten Menge angibt, im Jahr 2018 bei den PET-Getränkeflaschen in der Schweiz 82%. Die Quote übertrifft damit die in der Verordnung für Getränkeverpackungen (VGV) geforderte Verwertungsquote von 75% deutlich. Auch der Umweltnutzen des Recyclings dieser sortenreinen Kunststoffabfälle ist deutlich positiv, da aus einem grossen Teil der gesammelten Abfälle wieder neue Produkte hergestellt werden können. So können zum Beispiel aus PET-Getränkeflaschen wieder neue Getränkeflaschen hergestellt werden und das Erdölprodukt „Kunststoff“ mehrmals wiederverwertet werden.

Die stoffliche Verwertung ist auch garantiert bei der Sammlung von Kunststoffflaschen durch den Detailhandel, der sortenreinen Sammlungen von Produktionsabfällen aus Kunststoffen in der Industrie oder weiteren sortenreinen Kunststoffsammlungen.

Eine wichtige Entscheidungsgrundlage, ob gemischte Kunststoffsammlungen ökologisch und ökonomisch sinnvoll sind, lieferte die Studie „Kunststoff Recycling und Verwertung (KuRVE)“, die

das BAFU zusammen mit den Kantonen im Jahr 2017 publizierte. Die Studie zeigt, dass die Nettokosten der betrachteten gemischten Kunststoffsammelsysteme im Mittel 750 Franken pro Tonne betragen. Im Vergleich dazu führt das Referenzszenario „Kehrichtverbrennungsanlage (KVA) mit thermischer Nutzung“ zu Nettokosten von 250 Franken pro Tonne. Die Mehrkosten betragen demnach den Faktor drei oder 500 Franken pro Tonne Abfall. Weiter zeigen die Analysen, dass alle betrachteten gemischten Kunststoffsammelsysteme im Vergleich zur thermischen Nutzung in einer durchschnittlichen Schweizer KVA (Energienutzungsgrad 45%) einen geringen Umweltnutzen aufweisen. Im Fall der KVA Basel, welche einen sehr hohen Energienutzungsgrad von 76% aufweist, verringert sich der Umweltnutzen oder wird gar negativ.

Erschwerend kommt hinzu, dass es in der Schweiz (noch) keine industrielle Sortieranlage für gemischten Kunststoffabfall gibt. Deshalb müssen die separat gesammelten gemischten Kunststoffe zuerst ins Ausland (meist Frankreich oder Österreich) transportiert werden. Nach der Sortierung geht der Anteil, der stofflich nicht verwertet werden kann, als Brennstoff in eine KVA oder ein Zementwerk im Ausland oder müsste wieder in die Schweiz zurückgefahren werden, um als Abfall in einer KVA verbrannt zu werden. Der rezyklierbare Anteil ist nicht selten weniger als die Hälfte. Bei aktuellen Sammelangeboten liegt der Anteil der stofflich hochwertig¹⁰ verwertbaren Kunststoffe lediglich zwischen ca. 20 bis 40% und damit noch deutlich unterhalb der Ziele, mindestens 70% stofflich zu verwerten und dabei grösstenteils ein hochwertiges Recycling anzustreben. Aufgrund der hohen Kosten und des geringen Umweltnutzens hat sich die Verwertung von gemischten Kunststoffabfällen aus dem Siedlungsabfall bis heute in der Schweiz nicht durchgesetzt. Eine erneute Überprüfung soll im Jahr 2021 erfolgen.

3.5 Kunststoffentsorgung

Die Eliminierung oder umweltverträgliche Entsorgung der Kunststoffabfälle ist in der Schweiz zu einem hohen Grad gewährleistet. Seit 1. Januar 2000 besteht in der Schweiz das Deponierungsverbot für unbehandelte Restabfälle. Die kunststoffhaltigen Siedlungsabfälle werden somit heute vollumfänglich in den verschiedenen KVAs in der Schweiz unter Nutzung der Abwärme verbrannt. Die bei der Abfallverbrennung abgegebene Wärme soll entweder thermisch als Fernwärme oder Dampf genutzt oder es soll Strom mit den entsprechenden Verlusten erzeugt werden.

Die KVA Basel hatte 2018 einen Wärmenutzungsgrad von 64,3% und einen Stromnutzungsgrad von 11,3%, was in der Summe einen Energienutzungsgrad von 75,6% ergibt. Damit gehört die KVA Basel zu den energieeffizientesten KVAs der Schweiz, was wiederum ein Argument dafür ist, die nicht hochwertigen gemischten Kunststoffabfälle direkt in der KVA zu verwerten. Die IWB Industrielle Werke Basel sind zudem mit verschiedenen Massnahmen wie Temperaturabsenkung des Fernwärmenetzes, Ausbau von Wärmespeicher und Wärmepumpen und laufender Optimierungen daran, den Energienutzungsgrad der KVA weiter zu steigern.

Die Luftreinhaltung ist bei der Verbrennung von Kunststoffen ebenfalls gewährleistet.

3.6 Handlungsbedarf

Der Kanton Basel-Stadt und der Bund haben in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen bereits viele verschiedene Massnahmen für die Vermeidung von Abfällen, für eine hohe Verwertungsquote von Wertstoffen, für die ökologische Entsorgung von nicht verwertbaren Abfällen sowie gegen den Eintrag von Mikroplastik in die Umwelt umgesetzt oder sind an deren Umsetzung.

Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft zu einer zukunftsfähigen Ressourcen- und Kreislaufwirtschaft erachtet es der Regierungsrat als notwendig, die Kunststoffproblematik zusammen mit weiteren Wertstoffen ganzheitlich anzugehen. Dies wird sich auch in der nächsten bikantonalen Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt (2022) widerspiegeln.

¹⁰ hochwertiges stoffliches Recycling = Recycling-Granulat ersetzt 90% Primärkunststoff

Besonders erwähnenswert in Bezug auf die Abfallvermeidung von sogenannten „Single Use Plastics“ ist die im Jahr 2015 eingeführte Mehrweggeschirrpflicht, welche zunächst nur für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund galt und seit dem Jahr 2019 auf alle Verkaufsstände auf öffentlichem Grund ausgeweitet wurde. Bei jährlich rund 130 betroffenen Veranstaltungen leistet diese Massnahme einen bedeutenden Beitrag zur Abfallvermeidung, da der Einsatz von Einweggeschirr – oft kunststoffbasierte Einwegprodukte – gezielt verboten ist. Inwieweit sich die verhältnismässig neue Mehrweggeschirrpflicht auch positiv auf das Littering in der Stadt Basel auswirkt, wird in den kommenden Sommern zu sehen sein. Zumindest für Kunststoffe in der Umwelt erwartet der Regierungsrat eine positive Bilanz im Sinne einer Abnahme.

Erfreulich ist, dass all die oben erwähnten Massnahmen mit den bestehenden Rechtsgrundlagen umgesetzt werden können. Es braucht aus heutiger Sicht keine neuen Gesetze.

Von einem generellen Verbot oder Nutzungsbeschränkungen für gewisse Einwegkunststoffprodukte, so wie sie in der Motion gefordert werden, sieht der Regierungsrat weiterhin ab, wegen der Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarktgesetz (BGBM).

Auch die von der Motion vorgegebene Zeit, bis spätestens 2022 alle Massnahmen der Strategie umzusetzen, wird nicht einzuhalten sein. Schon das Pilotprojekt Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier oder der Bau der vierten Reinigungsstufe in der ARA Basel wird Jahre über diesen Zeit-horizont hinausgehen. Zudem werden weitere Massnahmen laufend evaluiert und bei Bedarf zur Umsetzung vorgeschlagen. Die vorliegende Strategie ist also nicht als abschliessendes Massnahmenpaket zu betrachten, sondern als Basis für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

Der Umbau der kantonalen Abfallwirtschaft – weg von einer reinen Abfallentsorgung hin zu einer Kreislaufwirtschaft mit einer möglichst hohen stofflichen Verwertung – braucht Zeit und damit auch Geduld. Es braucht aber auch Industrie und Gewerbe, um möglichst viele innovative Ideen und Projekte in den Bereichen Abfallvermeidung und stoffliche Verwertung von Abfällen zu realisieren. Und es braucht natürlich den Bund, der auf nationaler Ebene die richtigen Rahmenbedingungen setzt.

Der Regierungsrat hat die Zeichen der Zeit erkannt und wird diesen Prozess – wo immer sinnvoll und möglich – unterstützen. Dennoch wird es nicht möglich sein, allen Kunststoff im Kanton Basel-Stadt innert den nächsten zwei Jahren zu verbannen oder stofflich zu verwerten.

3.7 Umsetzung der Strategie

Die zentralen Massnahmen der Strategie werden in der folgender Tabelle nach Wirkungsbereich, Umsetzungstand und nächste Schritte / Aussicht beschrieben.

Massnahme	Bereich	Umsetzungsstand	Nächste Schritte / Aussicht
3.3.1.1 Mehrweggeschirrpflicht	Vermeidung von Kunststoff-einwegprodukten	Die Mehrweggeschirrpflicht wurde auf 1. September 2019 verschärft und betrifft neu nicht nur Veranstaltungen sondern auch alle Verkaufsstände auf Allmend.	Es werden in den nächsten 2 bis 3 Jahren Erfahrungen mit dem neuen Gesetz gesammelt. Bei Bedarf wird eine entsprechende Gesetzesänderung vorgeschlagen.

3.3.1.2 Vorbildfunktion des Kantons	Vermeidung von Kunststoff-einwegprodukten	Der Kanton muss seit dem 1. September 2019 eine Vorbildfunktion beim Gebrauch von Mehrweggeschirr übernehmen.	Die Umsetzung in der Verwaltung hat begonnen. Eine Auswertung ist im Herbst 2021 vorgesehen.
3.3.1.3 Mehrweggeschirr für Take-Aways - reCIRCLE	Vermeidung von Kunststoff-einwegprodukten	reCIRCLE hat sich in Basel mit über 70 Betrieben etabliert und wächst weiter.	Der Kanton wird über verschiedenen Informationskanäle den Bekanntheitsgrad von reCircle stärken.
3.3.2 Massnahmen gegen Plastikverschmutzung in der Umwelt	Vermeidung von Plastikeintrag in die Umwelt	Das Fünfsäulenkonzept zur Bekämpfung von Littering wurde 2013 eingeführt und bildet die Strategie gegen Littering.	Das Massnahmenpaket wird weitergeführt und regelmässig an neue Gegebenheiten oder Erkenntnissen angepasst.
3.3.3.1 Fachgerechte Entsorgung von Zigarettenstummeln fördern	Vermeidung von Plastikeintrag in die Umwelt	Die gesetzlichen Grundlagen für das Büssen von Littering (auch für Zigarettenstummeln) sind vorhanden. Abfalleimer mit Aschenbecher sind im Einsatz.	Weitere Abfalleimer werden mit Aschenbecher ausgerüstet. Die Abfallkontrolle wird das Littern von Zigarettenstummeln weiterhin büssen. Die Bevölkerung wird zu diesem Thema weiter sensibilisiert.
3.3.3.2 Vierte Reinigungsstufe in der Abwasserreinigungsanlage	Vermeidung von Plastikeintrag in die Umwelt	Der Bau der vierten Reinigungsstufe wurde beschlossen und bewilligt	Inbetriebnahme der vierten Reinigungsstufe ist für das Jahr 2024 geplant.
3.3.3.3 Reduktion des Strassenverkehrs	Vermeidung von Plastikeintrag in die Umwelt	Der motorisierte Individualverkehr geht in Basel zurück. Diese Reduktion wurde vom Basler Souverän mehrfach unterstützt.	In den nächsten Jahren soll der motorisierten Individualverkehr in Basel weiter zurückgehen.
3.4.1 Information an Bevölkerung und Gewerbe/Industrie	Verwertung und Entsorgung von Kunststoffen	Es gibt seit Jahren eine grosse Anzahl von Informationsangeboten und Kampagnen zu diesem Thema.	Auch in den nächsten Jahren sollen diese Informationsangebote weitergeführt werden.
3.4.2 Weiterentwicklung Abfallentsorgung Stadt-Basel	Verwertung und Entsorgung von Kunststoffen	Der Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier ist bewilligt und die Vorbereitungsarbeiten laufen.	Bau der Unterflurcontainer und Start des Pilotversuchs ist für 2021 vorgesehen. Bei erfolgreichem Pilotversuch soll mittels eines neuen Ratschlages das System „Sack im Behälter“ bis 2026 auf die ganze Stadt ausgeweitet werden.
3.4.3 Entscheidungsgrundlagen erarbeiten	Verwertung und Entsorgung von Kunststoffen	Die Studie „Kunststoff Recycling und Verwertung (KuRVe)“ ist die aktuelle Entscheidungsgrundlage, ob gemischte Kunststoffsammlungen ökologisch und ökonomisch sinnvoll sind.	Weitere Auswertungen und Analysen betreffend gemischten Kunststoffsammlungen (z.B. im Rahmen des Pilotprojekts „Sack im Behälter“) werden als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen dienen.

3.5 Kunststoffentsorgung	Entsorgung von Kunststoffen	Die KVA Basel verbrennt den Kunststoffabfall sehr effiziente mit einer hohen Nutzung der Abwärme und unter Wahrung der Luftreinhaltung.	Die KVA Basel wird laufend optimiert. Ebenso die Verwertung der erzeugten Abwärme. Folgende Massnahmen zur Steigerung des Energienutzungsgrades sind vorgesehen: Temperaturabsenkung des Fernwärmenetzes, Ausbau von Wärmespeichern, Nutzung von Wärmepumpen.
3.6 Handlungsbedarf - Abfallplanung	Alle Aspekte der Abfallvermeidung, -entsorgung und -verwertung	Die Abfallplanung BL und BS 2017 ist die aktuelle Planungs- und Handlungsgrundlage für die Abfallbewirtschaftung in der Region Basel	Eine verstärkte Ressourcen- und Kreislaufwirtschaft wird sich in der kommenden Abfallplanung 2022 wieder spiegeln, auch für den Umgang mit Kunststoffen.

4. **Finanzielle Auswirkungen**

Im Rahmen dieses Schreibens wird kein Antrag auf zusätzliche Mittel oder Gebühren gestellt. Alle Kosten für die Umsetzung der in Kap. 3 ausgeführten Strategie werden gemäss der kantonalen Abfallplanung aus den laufenden Budgets bezahlt. Für den Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier beschloss der Grosse Rat am 20. Februar 2019 die vom Regierungsrat mit dem Ratschlag Nr. 18.0875.01 beantragten Finanzmittel. Ebenso stimmte der Grosse Rat am 19. September 2018 dem Ratschlag Nr. 18.0565.01 betreffend Ausgabenbewilligung für die Erweiterung und Sanierung der Kläranlage ARA Basel zu.

5. **Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse**

5.1 **Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2019 vom Schreiben 18.5308.02 Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug überwiesen.

«Laut einer Studie der EU-Kommission bestehen 85 Prozent des gesamten Mülls in den Meeren aus Plastik. Dieser bleibt dort für unvorstellbar lange Zeit (z.B. Wegwerfwindel 450 Jahre) und kann biologisch kaum abgebaut werden. Die Folge ist ein nicht zu beziffernder Schaden für Mensch, Tier und Umwelt. Bis zu einer Billion "Plastiksäcklein" werden zum Beispiel jährlich hergestellt, das sind über eine Million pro Minute. Jedes davon wird durchschnittlich nur ca. 12 Minuten benutzt, bevor es auf der Mülldeponie oder in der Umwelt landet und wo es wiederum 100 bis 400 Jahre braucht, um in sandkorngrosse Teile zu zerfallen. Zudem findet dieser Plastik häufig seinen Weg in die Nahrungskette und gefährdet die Gesundheit von Mensch und Tier. Gänzlich auflösen kann sich das Plastik nicht. Ein grosser Teil des Plastiks besteht aus Erdölderivaten. Die Herstellung benötigt viel Energie und bei der Verbrennung wird oft hochgiftiges Dioxin freigesetzt.

In der Schweiz ist der Verbrauch von Plastikverpackungen pro Kopf dreimal so hoch wie im europäischen Durchschnitt. 125 Kilogramm verbraucht jede Schweizerin und jeder Schweizer pro Jahr - über 75 Prozent des in der Schweiz verbrauchten Plastiks von total einer Million Tonnen sind Einweg-Verpackungen. Aber nur etwa 25 Prozent des Plastikmülls wird bei uns wiederverwertet. Das nicht recycelte Plastik wird zur Energiegewinnung verbrannt oder nach Deutschland exportiert - mit oft ungewisser Enddestination. Wenn auch nur ein Prozent dieses Mülls in unse-

rer Umwelt landet, haben wir bereits ein lokales Problem. Anschaulichstes Beispiel sind die Zigarettenstummel am Rheinstrand, die aus Plastik bestehen.

Es ist offensichtlich, dass schon längst Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, bis spätestens Anfang 2020 eine kantonale, flächendeckende Strategie 1. zur Vermeidung von Plastik inklusive Mikroplastik, 2. zur Verwertung (Recycling) von Plastik und 3. zur umweltgerechten Eliminierung der restlichen Plastikabfälle auszuarbeiten und diese dem Grossen Rat zusammen mit den entsprechenden Gesetzesvorlagen vorzulegen. Allfällige Mehrkosten sollen nach dem Verursacherprinzip - analog der vorgezogenen Recyclinggebühr bei Elektronikschrott - getragen werden. Die Umsetzung der Strategie und der Massnahmen sollen bis spätestens 2022 abgeschlossen sein.

Folgenden Aspekten ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Es sollen unterschiedliche Massnahmen für verschiedene Produkte ergriffen werden. Wo Alternativen bereits verfügbar und erschwinglich sind, sind sogenannte Single Use Plastics zu verbieten. Dazu gehören klassische Wegwerfartikel wie Einweg-Verpackungen von Take-Away-Mahlzeiten und -Getränken, aber auch Umhüllungen von Zeitschriften oder Gemüse etc.
- Wegwerfartikel aus Plastik und Styropor, für die es ressourcenschonende Alternativen gibt, sind zu verbieten. Das Verbot soll analog der EU-Gesetzgebung gelten und im Minimum deren Liste umfassen. Diese umfasst etwa Plastikgeschirr, Plastikbesteck, Plastikstrohhalme, Wattestäbchen aus Plastik etc.
- Für Produkte ohne direkte Alternativen, sind Nutzungsbeschränkungen zu definieren. Wo nötig soll der Regierungsrat verpflichtet werden, sich für eine nationale Lösung zur Verbrauchsreduktionen von Plastik, ein Verbot von Mikroplastik in Kosmetika etc. einzusetzen, sowie nationale Design- und Kennzeichnungspflicht und Waste Management Verpflichtungen für Produzenten einzufordern.

Thomas Grossenbacher, Edibe Gölgeli, Michael Wüthrich, Barbara Wegmann, Michelle Lachenmeier, Raphael Fuhrer, Oliver Bolliger, Beatrice Messerli, Harald Friedl, Claudio Miozzari, Ursula Metzger, Sebastian Kölliker, Sasha Mazzotti, Annemarie Pfeifer, Oswald Inglin, Lisa Mathys, Pascal Pfister, Aeneas Wanner, Beat Braun, Balz Herter, Daniel Hettich, Eduard Rutschmann, Heinrich Ueberwasser, Daniela Stumpf»

5.2 Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2019 vom Schreiben 19.5189.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Erfüllung bis Mitte 2020 überwiesen.

«Laut einer Studie der EU-Kommission bestehen 85 Prozent des gesamten Mülls in den Meeren aus Plastik. Dieser bleibt dort für unvorstellbar lange Zeit (z.B. Wegwerfwindel 450 Jahre) und kann biologisch kaum abgebaut werden. Die Folge ist ein nicht zu beziffernder Schaden für Mensch, Tier und Umwelt. Bis zu einer Billion "Plastiksäcklein" werden zum Beispiel jährlich hergestellt, das sind über eine Million pro Minute. Jedes davon wird durchschnittlich nur ca. 12 Minuten benutzt, bevor es auf der Mülldeponie oder in der Umwelt landet und wo es wiederum 100 bis 400 Jahre braucht, um in sandkorngrosse Teile zu zerfallen. Zudem findet dieser Plastik häufig seinen Weg in die Nahrungskette und gefährdet die Gesundheit von Mensch und Tier. Gänzlich auflösen kann sich das Plastik nicht. Ein grosser Teil des Plastiks besteht aus Erdölderivaten. Die Herstellung benötigt viel Energie und bei der Verbrennung wird oft hochgiftiges Dioxin freigesetzt.

In der Schweiz ist der Verbrauch von Plastikverpackungen pro Kopf dreimal so hoch wie im europäischen Durchschnitt. 125 Kilogramm verbraucht jede Schweizerin und jeder Schweizer pro Jahr – über 75 Prozent des in der Schweiz verbrauchten Plastiks von total einer Million Tonnen sind Einweg-Verpackungen. Aber nur etwa 25 Prozent des Plastikmülls wird bei uns wiederverwertet. Das nicht recycelte Plastik wird zur Energiegewinnung verbrannt oder nach Deutschland exportiert – mit oft ungewisser Enddestination. Wenn auch nur ein Prozent dieses Mülls in unserer Umwelt landet, haben wir bereits ein lokales Problem. Anschaulichstes Beispiel sind die Zi-

garettentstummel am Rheinstrand, die aus Plastik bestehen.

Es ist offensichtlich, dass schon längst Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, bis spätestens Mitte 2020 eine kantonale, flächendeckende Strategie 1. zur Vermeidung von Plastik inklusive Mikroplastik, 2. zur Verwertung (Recycling) von Plastik und 3. zur umweltgerechten Eliminierung der restlichen Plastikabfälle auszuarbeiten und diese dem Grossen Rat zusammen mit den entsprechenden Gesetzesvorlagen vorzulegen. Allfällige Mehrkosten sollen nach dem Verursacherprinzip – analog der vorgezogenen Recyclinggebühr bei Elektronikschrott – getragen werden. Die Umsetzung der Strategie und der Massnahmen sollen bis spätestens 2022 abgeschlossen sein.

In ihrer Stellungnahme vom 12.02.2019 auf die letzte Motion in dieser Sache schreibt die Regierung, dass die Motion mit einem singulären Verbot gegen das Binnenmarktgesetz und somit Bundesrecht verstossen würde. Selbstverständlich soll der Regierungsrat nur umsetzen, was er rechtlich auch kann. Zuvor muss die Regierung jedoch von einem unabhängigen Juristen überprüfen lassen, inwieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindert.

Folgenden Aspekten ist weiter besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Es sollen unterschiedliche Massnahmen für verschiedene Produkte ergriffen werden. Wo Alternativen bereits verfügbar und erschwinglich sind, sind sogenannte Single Use Plastics zu verbieten. Dazu gehören klassische Wegwerfartikel wie Einweg-Verpackungen von Take-Away-Mahlzeiten und -Getränken, aber auch Umhüllungen von Zeitschriften oder Gemüse etc.
- Wegwerfartikel aus Plastik und Styropor, für die es ressourcenschonende Alternativen gibt, sind zu verbieten. Das Verbot soll analog der EU- Gesetzgebung gelten und im Minimum deren Liste umfassen. Diese umfasst etwa Plastikgeschirr, Plastikbesteck, Plastikstrohhalm, Wattestäbchen aus Plastik etc..
- Für Produkte ohne direkte Alternativen, sind Nutzungsbeschränkungen zu definieren. Wo nötig soll der Regierungsrat verpflichtet werden, sich für eine nationale Lösung zur Verbrauchsreduktionen von Plastik, ein Verbot von Mikroplastik in Kosmetika etc. einzusetzen, sowie nationale Design- und Kennzeichnungspflicht und Waste Management Verpflichtungen für Produzenten einzufordern.

Thomas Grossenbacher, Edibe Gölçeli, Raphael Fuhrer, Harald Friedl, Beatrice Messerli, Sasha Mazzotti, Aeneas Wanner, Lisa Mathys, Thomas Widmer-Huber, Olivier Battaglia, Thomas Gander, Beat Braun, Pascal Pfister, Beda Baumgartner, Heinrich Ueberwasser»

5.3 Ausgangslage

Die beiden parlamentarischen Vorstösse sind sowohl inhaltlich wie auch vom Wortlaut her identisch. Einzig bei „der Zweiten“ wurde der Regierungsrat zusätzlich beauftragt, seine juristische Einschätzung von einem unabhängigen Juristen überprüfen zu lassen.

Beide Vorstösse fordern eine kantonale, flächendeckende Strategie zur Vermeidung von Plastik inkl. Mikroplastik, zur Verwertung (Recycling) von Plastik und zur umweltgerechten Eliminierung der restlichen Plastikabfälle. Diese legt der Regierungsrat mit dem vorliegenden Schreiben dem Grossen Rat zur Kenntnis vor.

5.4 Umsetzung

5.4.1 Kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle

Der Regierungsrat unterstützt das grundsätzliche Anliegen von geschlossenen Wertstoffkreisläufen und die Vermeidung von Abfällen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft zu einer zukunftsfähigen Ressourcen- und Kreislaufwirtschaft erachtet es der Regierungsrat allerdings als notwendig, die Kunststoffproblematik zusammen mit weiteren Wertstoffen ganzheitlich anzugehen.

Entsprechend hat der Regierungsrat eine kantonale, flächendeckende Strategie zur Vermeidung, Verwertung und umweltgerechten Eliminierung von Kunststoffabfällen formuliert (s. Kap. 3). Die-

se Strategie baut auf den bewährten Instrumenten der kantonalen Abfallwirtschaft auf, wie die generelle „Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017“ und dem „Fünfsäulenkonzept gegen Littering bzw. für die Stadtsauberkeit“. Ebenso wurden laufende Projekte, wie zum Beispiel die „Weiterentwicklung der Abfallentsorgung der Stadt Basel“ mit dem Pilotprojekt „Sack im Behälter“ im Bachletten-Quartier oder der Ausbau und die Erweiterung der kantonalen Abwasserreinigungsanlage in die Strategie integriert, da sie einen massgebenden Beitrag gegen den Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt und die stoffliche Verwertung von Kunststoffen leisten können.

5.4.2 Unabhängige juristische Überprüfung

Die Motionäre weisen darauf hin, dass der Regierungsrat nur umsetzen soll, was er rechtlich auch kann. Wie im Kapitel 2.3 dargelegt, kann der Regierungsrat keine generellen Verbote für gewisse Einwegkunststoffprodukte erlassen, da dies mit dem Binnenmarktgesetz (BGBM) nicht vereinbar ist. Um diese juristische Einschätzung zu überprüfen, hat sich der Kanton an das Bundesamt für Umwelt (BAFU) gewandt, mit der Bitte die Frage zu beantworten, in wieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindert.

Per Mail vom 31. März 2020 hat Lukas Berger, Leiter Rechtsdienst 3 beim Bundesamt für Umwelt dem Kanton folgende Antwort schriftlich gegeben:

Der Rechtsdienst des Bundesamts für Umwelt (BAFU) teilt den Standpunkt des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt, dass ein kantonales Verbot von spezifischen Einwegkunststoffprodukten rechtlich nicht zulässig wäre, weil es gegen die Marktzugangsregeln des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02) verstossen würde.

Um neben dem Bund auch die Einschätzung einer unabhängigen Fachstelle zu erhalten, hat das BAFU folgende Frage der schweizerischen Wettbewerbskommission (WEKO) unterbreitet, welche für die Auslegung des BGBM zuständig ist.

Hintergrund unserer Anfrage ist die Tatsache, dass sich verschiedene Kantone regelmässig überlegen, gestützt auf Art. 30a Bst. a USG in ihrem Kantonsgebiet Einwegplastik zu verbieten. Wir erachten diese rein innerkantonalen Bestrebungen zum Verbot bestimmter Einwegprodukte mit folgender Begründung als unzulässig:

«Grundsätzlich können die Kantone gemäss Art. 65 Abs. 1 USG Ausführungsvorschriften erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Eine kantonale Ausführungsbestimmung, die sich auf Art. 30a Bst. a USG stützt, muss jedoch auch mit dem übrigen Bundesrecht vereinbar sein. Im konkreten Fall bestünde ein Widerspruch zum Herkunftsortsprinzip im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Satz 2 Binnenmarktgesetz (BGBM, SR 943.02). Demgemäss darf eine Ware auf dem gesamten Gebiet der Schweiz in Verkehr gebracht und verwendet werden, wenn das Inverkehrbringen und Verwenden einer Ware im Kanton, in welchem die Anbieterin ihren Sitz hat, zulässig ist. Ein Verbot des Inverkehrbringens von Einwegplastik ausschliesslich im Kanton Genf würde diesem Prinzip daher widersprechen, wenn das Produkt in einem anderen Kanton (insbesondere im Kanton des Sitzes der Anbieterin) zulässig wäre.

Aus diesem Grund kommen wir zum Ergebnis, dass Ausführungsbestimmungen zu Art. 30a Bst. a USG, die ein Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Produkte vorsehen, letztlich nur vom Bund rechtskonform erlassen werden können und eine rein kantonale Regelung zu Unvereinbarkeiten mit dem Bundesrecht führen würde.»

Können Sie uns als zuständige Bundesstelle diese Auslegung bestätigen?»¹¹

Die WEKO bestätigte die Auffassung, dass solche kantonalen Verbote von Einwegkunststoffpro-

¹¹ Frage per Mail am 6. Februar 2020 vom BAFU an die WEKO gestellt.

dukten aus binnenmarktrechtlicher Sicht unzulässig sind, auch wenn gewisse Marktzugangsbeschränkungen grundsätzlich möglich sind, aber eben nur unter den hoch angesetzten Voraussetzungen von Art. 3 BGBM. Diese Voraussetzungen sind für ein Verbot von Einwegkunststoffprodukten nicht erfüllt. Die vollständige Stellungnahme der WEKO vom 6. März 2020 lautete wie folgt:

Gestützt auf das Binnenmarktgesetz hat jede Person das Recht, u.a. Waren auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten (Art. 2 Abs. 1 BGBM). Art. 2 Abs. 3 BGBM konkretisiert, dass wenn das Inverkehrbringen und Verwenden einer Ware im Kanton der Anbieterin zulässig ist, diese Ware auf dem gesamten Gebiet der Schweiz in Verkehr gebracht und verwendet werden darf (sog. Herkunfts- oder Herkunftsortsprinzip).

Das Herkunftsprinzip basiert auf der gesetzlichen Vermutung, dass die verschiedenen kantonalen und kommunalen Marktzugangsregelungen gleichwertig sind (Art. 2 Abs. 5 BGBM). Diese Vermutung kann bei klarer Ungleichwertigkeit der Marktzugangsregeln umgestossen werden. Der Grundsatz des freien Marktzugangs gilt nicht absolut, sondern ähnlich wie gelegentlich im Umweltrecht, enthält auch das BGBM Interessensabwägungsbestimmungen. Die zuständige Behörde des Leistungsortes kann den Marktzugang für ortsfremde Anbieter mittels Auflagen oder Bedingungen einschränken (Art. 3 Abs. 1 BGBM).

Das Binnenmarktrecht sieht die Möglichkeit von Marktzugangsbeschränkungen - das Verbot bestimmter Einwegprodukte wäre i.d.R. eine solche Beschränkung - jedoch nur unter Voraussetzungen gemäss Art. 3 BGBM vor und falls die Gleichwertigkeitsvermutung widerlegt werden konnte. Die rechtsanwendende Behörde muss in dem Fall darlegen, inwiefern die Marktzugangsbeschränkung die Voraussetzungen von Art. 3 BGBM erfüllt, d.h. zum Schutz eines überwiegenden öffentlichen Interesses unerlässlich und verhältnismässig sowie nicht diskriminierend ist (Art. 3 Abs. 1 BGBM). Klarerweise unverhältnismässig und damit unzulässig sind die in Art. 3 Abs. 2 BGBM genannten Beschränkungen, z.B. verdeckte Marktzutrittsschranken zu Gunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen.

Die vorgenannten Grundsätze finden sich gut beschrieben beispielsweise in der Empfehlung der WEKO an den Kanton Bern vom 26. September 2016 (RPW 2016/3 795)¹².

In umweltrechtlicher Hinsicht bestehen mit Art. 65 Abs. 1 USG und Art. 30a Bst. a USG mögliche Grundlagen für den Erlass kantonalen Vorschriften. Diese Bestimmungen stehen weder im Widerspruch noch scheinen sie spezialgesetzlichen Vorrang gegenüber dem als Rahmengesetz allgemein geltenden Binnenmarktgesetz zu beanspruchen. Es ist deshalb grundsätzlich von einer parallelen Anwendung des USG und des BGBM auszugehen (vgl. zur parallelen Anwendung bundesrechtlicher Normen in Bezug auf das BGBM: Empfehlung der WEKO vom 27. Mai 2019 betreffend Gesundheitsberufegesetz, RPW 2019/4 1228, Rz. 33 ff.¹³).¹⁴

Damit wurde die juristische Einschätzung des Regierungsrates voll und ganz bestätigt.

5.5 Fazit

Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat die kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle zur Kenntnisnahme vor. Diese Strategie und ihre Umsetzung benötigen keine Gesetzesänderungen und auch kein Bereitstellen zusätzlicher finanzieller Mittel. Dennoch war deren Erarbeitung äusserst wertvoll, um Klarheit zu bekommen, was der Kanton bereits alles gegen den Kunststoffein-

¹² siehe:

https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2017/Empfehlung%20vom%2026.%20September%202016%20betreffend%20Verwaltungspraxis%20des%20Kantons%20Bern%20bei%20der%20Marktzulassung%20von%20ausserkantonalen%20Anbieterinnen%20zuhanden%20Regierungsrat%20des%20Kantons%20Bern.pdf.download.pdf/RPW%202016-3_795%20-%20Untersuchung%20BE-de.pdf

¹³ Erhältlich unter:

https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2020/empfehlungen_gesundheitsberufe.pdf.download.pdf/Empfehlung%20vom%2027.%20Mai%202019%20betreffend%20binnenmarktrechtskonformer%20Vollzug%20des%20Bundesgesetzes%20%C3%BCber%20die%20Gesundheitsberufe.pdf

¹⁴ Stellungnahme per Mail vom 6. März 2020 von Stefan Renfer, Leiter Binnenmarkt der WEKO

trag in die Umwelt unternimmt. In diesem Sinne wird die vorliegende Strategie helfen, die Umsetzung der Massnahmen so zu optimieren, dass die Belastung der Umwelt durch Kunststoffe aus unserem Kanton minimiert wird.

Weiter beantragt der Regierungsrat, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite“ wie auch den Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt“ als erfüllt abzuschreiben.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, die kantonale Strategie gegen Kunststoffabfälle zu Kenntnis zu nehmen.

Zudem beantragen wir, die folgende Motion und Anzug als erledigt abzuschreiben:

- Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt - die Zweite“
- Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt“

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Strategie gegen Kunststoffabfälle

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in das Schreiben des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der Grosse Rat nimmt Kenntnis der kantonalen Strategie gegen Kunststoffabfälle.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.