



► an den Grossen Rat

Basel, 4. Februar 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Februar 2004

Motion Beat Schultheiss und Konsorten betreffend Abfall-Grundgebühr

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2003 die nachstehende Motion Beat Schultheiss und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die vom Regierungsrat auf den 01. Juli 2003 geplante Einführung einer Abfallgrundgebühr ist auf breite Opposition von Parteien und betroffenen Verbänden gestossen. An der Grossratssitzung vom 14. Mai 2003 wurden drei Interpellationen von Christian Klemm (SP) dem Unterzeichneten und Peter Andreas Zahn (LDP) behandelt.

Ziel der Interpellationen war der Verzicht auf die Einführung der geplanten Abfall-Grundgebühr und die Finanzierung der sogenannten Grunddienstleistungen wie Anschaffung und Betrieb der Fahrzeugflotte sowie Unterhalt und Pflege des Wertstoffsammelstellen-Netzes wie bisher aus Steuergeldern. Artikel 32 a Absatz 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes lässt eine solche Lösung zu und sieht vor, dass die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle soweit erforderlich anders als mit verursachergerechten Abgaben finanziert werden kann, wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung gefährden würden.

Die Unterzeichneten fordern den Regierungsrat auf, auf die Einführung der Abfall-Grundgebühr zu verzichten. Der Regierungsrat stützt die Einführung der Abfall-Grundgebühr auf §33a des baselstädtischen Umweltschutzgesetzes (USG), der vom Grossen Rat im November 1998 in das USG eingefügt worden ist. Das baselstädtische Umweltschutzgesetz ist deshalb analog zu den Bestimmungen des eidg. USG zu ändern; dadurch wird es möglich, ungedeckte Kosten aus Steuermitteln zu decken, soweit kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung gefährden würden.

Dazu ist der letzte Satz von Absatz 2 von § 33a USG BS ("Die übrigen Kosten können nach anderen dem Grundsatz der Aequivalenz entsprechenden Massstäben verteilt werden ") aufzuheben.“

Dr. B. Schultheiss, P.A. Zahn, Ch. Klemm, D. Stolz, Hp. Gass, I. Fischer-Burri, S. Frei, K. Bachmann, A. Frost-Hirschi, Dr. D. Stückelberger, S. Haller, M. Cron, E. Mundwiler, O. Herzig, P. Lachenmeier, M. Lehmann, A. Zanolari, R. Vögtli, H. Hügli, N. Schaub, P. Feiner, F. Gerspach, Dr. C.F. Beranek, A. Meyer, M. Zerbini, Dr. A. Burckhardt, H.H. Spillmann, Dr. R. Grüninger, M.G. Ritter, Ch. Wirz, D. Goepfert, M. Buser, A.R. Furrer, B. Herzog, E.-U. Katzenstein, Dr. Ph. P. Macherel, B. Jans, H. Baumgartner, Prof. Dr. P. Aebersold, Prof. Dr. T. Studer, Th. Seckinger, R.R. Schmidlin, G. Nanni, E. Jost, Dr. R. Geeser, S. Signer, L. Stutz, D. Schmidlin, Dr. A.C. Albrecht, M. Hug, M.-Th Jeker-Indermühle, B. Dürr, E. Schmid, Dr. Th. Mall, M. Borner, M. Flückiger, A. Weil, R. Herzig, P. Bochsler, M. Iselin, S. Banderet-Richner

Der Regierungsrat gestattet sich, dazu heute wie folgt Stellung zu nehmen:

Rechtliche Zulässigkeit

Die vorliegende Motion zielt darauf ab, die Einführung einer Abfall-Grundgebühr im Kanton Basel-Stadt zu verhindern. Soweit aber dafür in der Motion der Regierungsrat wörtlich aufgefordert wird, auf die Einführung der Abfall-Grundgebühr zu verzichten, wäre sie als unzulässig anzusehen, da dem Regierungsrat im Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 (SG 780.100) unter Einhaltung der dortigen Vorgaben die Kompetenz zur Festlegung und Ausgestaltung der Abfallgebühren übertragen worden ist (siehe z.B. Ratschlag Nr. 8860 zu § 33a USG BS). Mit dem Instrument der Motion kann im Grunde nicht in einen an den Regierungsrat delegierten Rechtsetzungsbereich eingegriffen werden. Mit einer Motion kann der Regierungsrat nur aufgefordert werden, dem Grossen Rat einen Verfassungs- oder Gesetzesentwurf vorzulegen.

Trotz dieser etwas unglücklichen Formulierung der Motion beinhaltet diese letztlich jedoch in der Hauptsache den Antrag, § 33a Abs. 2 USG BS zu revidieren. Mit dieser Revision sollen die Finanzierungsvorgaben des Gesetzgebers an den Regierungsrat für die Gestaltung der Abfall-Gebühren geändert werden. Insoweit ist die Motion als rechtlich zulässig anzusehen.

Ausgangslage

Mit der Einführung der Sackgebühr 1993 wurden die Gebühren für die entsprechenden Sackgrössen festgelegt und seither nicht mehr verändert. Die Festlegung der Höhe der Sackgebühren erfolgte damals aufgrund politischer Erwägungen und nicht aufgrund betriebswirtschaftlicher Kalkulationen und war seit deren Einführung 1993 nicht kostendeckend; dies obwohl die Abfallmenge 1993 noch um ca. 40 Prozent höher lag als heute. Mit der darauffolgenden, durchaus beabsichtigten Zunahme der Separatsammlungen von Papier, Karton, Glas und ähnlichem sank gleichzeitig die durch die Sackgebühren finanzierte Abfallmenge, was zu Mindereinnahmen aus den Sackgebühren führte. Der Erlös aus der Veräusserung der gesammelten Wertstoffe und aus vorgezogenen Recycling-Gebühren vermag diese Mindereinnahmen bei Weitem nicht zu kompensieren. Zusätzlich musste zur separaten Sammlung von Wertstoffen neue Infrastruktur, wie zum Beispiel das Netz der Wertstoffsammelstellen zur Verfügung gestellt werden. Auch die Tarife der Kehrichtverbrennungsanlage sind seit 1993 von Fr. 110.00 auf heute Fr. 190.00 pro Tonne gestiegen.

All diese Umstände führten dazu, dass seit Ende der neunziger Jahre die Abfallrechnung der Stadt Basel ein jährliches Defizit von über 5 Mio. Franken ausweist. Diese Fehlbeträge wurden bis anhin durch allgemeine Steuermittel gedeckt. Die Bundesrechtswidrigkeit dieser Finanzierungsweise und der zunehmende Druck zur Kostenoptimierung führten den Regierungsrat zur Einsicht, zusätzlich zur Sackgebühr eine Abfall-Grundgebühr einzuführen, zumal die gesetzliche Grundlage für eine solche Massnahme vor fünf Jahren schon vorsorglich geschaffen worden ist.

Zu erwähnen ist, dass die direkten Kosten für das Sammeln, Transportieren und Entsorgen des Hauskehrichts bisher durch die Sackgebühr gedeckt ist. Hingegen reichen die Sackgebühren bei weitem nicht aus, um die Kosten der separat gesammelten Wertstoffe wie Papier, Karton, Glas, Blech, Alu usw. vollständig zu finanzieren.

Konformität der Grundgebühr mit den Vorgaben des Bundesumweltschutzgesetzes

Die Motion verlangt die Streichung der Grundlage im basel-städtischen Umweltschutzgesetz für die Einführung einer Abfall-Grundgebühr (§ 33a Abs. 2 letzter Satz USG BS).

Das Bundesumweltschutzgesetz (USG CH, SR 814.01), auf welches sich die basel-städtische Regelung der Abfallentsorgung stützt, schreibt in Art. 32a Abs. 1 vor, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle *mit Gebühren oder anderen Abgaben* den Verursachern überbunden werden müssen. Seit einiger Zeit weist die Abfallrechnung der Stadt Basel in Abweichung von diesem bundesrechtlichen Grundsatz wie bereits erwähnt jährlich ein Defizit von über 5 Mio. Franken aus. Diese Fehlbeträge werden bis anhin in Basel durch allgemeine Steuermittel gedeckt. Diese Finanzierungsweise verstösst damit gegen Art. 32a Abs. 2 des Umweltgesetzes des Bundes.

Zwar lässt das Bundesumweltschutzgesetz in Art. 32a Abs. 2 Abweichungen vom Verursacherprinzip bzw. dem Kostendeckungsprinzip zu, dies allerdings ausschliesslich dann, wenn bei Einhaltung des Verursacherprinzips und des Kostendeckungsprinzips die umweltgerechte Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährdet wäre. Als zulässige Abweichung wird in der Literatur beispielsweise die Unterstützung der Finanzierung der Kompostierung von Abfällen genannt, wenn sich die Überwälzung der vollen Kosten auf die Verursacher ansonsten gegen die erwünschte Verwertung auswirkt. Ebenso wird als zulässige Abweichung eine Finanzierung aus Steuermitteln bei unerwarteten, nicht vorhersehbaren starken Kostensteigerungen oder bei Besonderheiten der Siedlungsstruktur in Berggebieten genannt. Allgemeine Akzeptanzprobleme einer Abfallgebühr oder das vorschriftswidrige Ablagern von Abfällen allein rechtfertigen solche Abweichungen vom Verursacher- und Kostendeckungsprinzip nicht. Diese Ansicht wird so auch vom Bundesamt für Umwelt und Landschaft und von der Fachliteratur geteilt. Aus diesem Grund ist es nicht zulässig, wie dies von der Motion gefordert wird, die ungedeckten Entsorgungskosten gestützt auf die anvisierte Änderung des USG BS weiterhin aus allgemeinen Steuermitteln zu decken.

Deutliches Mehr im Grossen Rat

Im Jahr 1998 wurde die Grundlage im basel-städtischen Umweltschutzgesetz geschaffen, um die durch die Sackgebühren nicht gedeckten Entsorgungskosten zu gegebener Zeit durch die Einführung einer Grundgebühr zu decken (Ratschlag Nr. 8860 und Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes [Abfallgebühren] vom 13. Oktober 1998). Diese vor bloss fünf Jahren erfolgte Anpassung von § 33a des basel-städtischen Umweltschutzgesetzes fand im Grossen Rat damals eine deutliche Mehrheit (54:42).

Zweigligedriges Gebührenmodell in anderen Gemeinwesen

Unterdessen hat sich das zweigliedrige Modell von einerseits mengenabhängigen Abfallentsorgungsgebühren (z.B. Sackgebühren) und andererseits einer Grundgebühr in 80% der Gemeinwesen durchgesetzt, so auch in vielen grösseren Städten

wie Zürich, Bern oder Winterthur. Die teilweise Deckung der Entsorgungskosten mit Einnahmen aus einer Grundgebühr widerspricht denn auch in keiner Weise dem Verursacherprinzip. Ganz im Gegenteil, das zweigliedrige Gebührenmodell wird vom Bundesamt für Umwelt und Landschaft sogar ausdrücklich als „Königsweg“ erachtet (BUWAL, Richtlinie, Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen, Bern 2001).

Im Oktober 2003 wurde die gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Abfall-Grundgebühr nun auch mit grossem Stimmenmehr an der Urne im benachbarten Kanton Basel-Landschaft gutgeheissen und mittlerweile in einigen Gemeinden eingeführt.

Einzigste Alternative: Wesentliche Erhöhung der Sackgebühren

Sollte in Basel die Einführung einer Grundgebühr durch die vorliegende Motion verhindert werden, so gibt es aus den oben geschilderten Gründen einzig die Alternative einer wesentlichen Erhöhung der Sackgebühren. Der Regierungsrat sähe sich gezwungen, die Sackgebühr für einen 35 l-Sack in Basel von Fr. 1.60 deutlich anzuheben. Diese im Vergleich zu vielen umliegenden Gemeinden in Basel-Landschaft (Allschwil Fr. 2.60, Binningen Fr. 2.80, Gelterkinden Fr. 3.00, Bottmingen Fr. 2.50) niedrige Gebühr müsste neu auf Fr. 2.90 beim 35 l-Sack erhöht werden, um das Defizit in der Abfallrechnung zu decken. Damit hätte Basel dann eine der höchsten Sackgebühren der ganzen Region.

Die Nachteile einer solch wesentlichen Erhöhung der Sackgebühren sind offensichtlich. Die deutliche Erhöhung der Sackgebühren würde zu einer über das heutige Mass hinausgehenden, noch gravierenderen Verschmutzung der Stadt (Stichwort „wilde“ Deponie und Stadtsauberkeit) führen. Sie wäre zudem auch aus familienpolitischer und sozialer Sicht fragwürdig. Familien und insbesondere solche mit Kleinkindern erzeugen überproportional viel Abfall und würden somit bei einer wesentlichen Erhöhung der Sackgebühr unverhältnismässig viel bezahlen müssen. Und schliesslich würde eine Erhöhung der Sackgebühren wohl – wenn überhaupt – nur einen geringen zusätzlichen Lenkungseffekt erzielen. Das Abfalltrennverhalten der baselstädtischen Bevölkerung ist im schweizerischen Vergleich bereits jetzt schon sehr ausgeprägt.

Mögliche Modifikationen des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modells

a) Kritik am Inkasso der Grundgebühr über die Liegenschaftseigentümer:

Um der von verschiedenen Seiten geäusserten Kritik am Inkasso der Grundgebühr über die Liegenschaftseigentümer Rechnung zu tragen, hat der Regierungsrat verschiedene Alternativen geprüft. Eine wenn auch teurere, aber dennoch verhältnismässige Variante wäre die Erhebung der Grundgebühr über den Datenstamm des Stromsparfonds (gemäss § 17 Energiegesetz). Hierbei würde die Grundgebühr den Haushaltungen direkt verrechnet. Die Kosten für diese Inkassovariante liegen zwar deutlich höher, als bei der ursprünglich vorgeschlagenen Variante des Inkassos über die Liegenschaftseigentümer. Sie sind jedoch mit ca. Fr. 3.00 pro Faktura inkl. Portokosten als durchaus vertretbar zu erachten. Die vom Motionär, Dr. Beat Schultheiss, vorgeschlagene Inkassomöglichkeit über die Steuersubjekte wurde eingehend geprüft. Zwar wäre ein Inkasso über den Datenstamm der natürlichen steuerbaren

Personen grundsätzlich möglich, jedoch möchte der Regierungsrat von dieser Variante Abstand nehmen, da die Ungerechtigkeiten (bsp. Elternpaar mit erwachsenen Kindern in Ausbildung zahlt 3-fache Grundgebühr) und Unzulänglichkeiten dieses Systems grösser sind als bei der oben vorgeschlagenen Variante. Zudem ist eine Verrechnung der Grundgebühr direkt auf der Steuerrechnung rechtlich nicht zulässig. Laut Datenbestand des Stromsparfonds gibt es in Basel zur Zeit ca. 100'000 Haushaltungen. Bei einer durchschnittlichen Grundgebühr von Fr. 70.00 pro Haushalt würden die höheren Inkassokosten und die vorgesehenen Vergünstigungen beim Gewerbe (vgl. unten lit. b) kompensiert und es könnten somit die ursprünglich angestrebten Netto-Gebühreneinnahmen generiert werden.

Eine Differenzierung nach Anzahl der Kinder pro Haushalt wäre möglich, um Familien mit Kindern, welche bereits durch die Sackgebühr höher belastet werden, zu entlasten. Folgende Staffelung wäre denkbar:

- Einzelhaushalte und Familien ohne Kinder Fr. 75.00
- Familien mit 1 bis 2 Kindern Fr. 60.00
- Familien mit mehr als 2 Kindern Fr. 50.00

b) Reduktion der Grundgebühr für Industrie und Gewerbebetriebe

Der Gewerbeverband hat in seiner Kritik an der Abfall-Grundgebühr u.a. moniert, dass viele Betriebe die Dienstleistungen der staatlichen Abfallabfuhr und Wertstoffsammlung nicht in Anspruch nehmen würden. Die Entsorgung der Abfälle erfolge vielmehr auf eigene Kosten durch private Unternehmen. Mit dem vorgesehenen Gebührenmodell - das keine Ausnahmeregelung enthält - liesse sich diesem Sachverhalt nur ungenügend Rechnung tragen.

Dieses Anliegen des Gewerbeverbandes wurde nochmals geprüft. Soweit es sich bei den betreffenden Abfällen um "übrige Abfälle" im Sinne von Artikel 31c des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) handelt, lässt sich das Argument des Verbandes als bedingt stichhaltig beurteilen. Die spezifischen Abfälle aus der Produktion (z.B. Schreinerei- und Bauabfälle, leere Kunststoffgebinde, Tiermist etc.) unterstehen dem staatlichen Monopol im Gegensatz zu den Siedlungsabfällen nicht und müssen dementsprechend vom Abfallerzeuger eigenverantwortlich, d.h. auf eigene Kosten, entsorgt werden. Die Erhebung einer vollen Grundgebühr erscheint bei dieser Abfallkategorie aufgrund der fehlenden, klar erkennbaren staatlichen Gegenleistung als wenig gerechtfertigt. Betriebe, die solche Abfälle erzeugen, verursachen dagegen im Bereich des hoheitlichen Vollzugs erhöhte Kosten. Sie müssen zumindest teilweise in die Abfallplanung des Kantons miteinbezogen werden und ihre Abfallanlieferungen in die KVA bedürfen einer vermehrten Kontrolle der Behörden. Eine vollständige Befreiung von der Grundgebühr kommt deshalb nicht in Frage. Es ist aber vertretbar, Betrieben - welche die staatlichen Entsorgungsdienstleistungen erwiesenermassen nicht in Anspruch nehmen - auf Antrag hin eine Reduktion der Grundgebühr zu gewähren. Da der Aufwand für den hoheitlichen Vollzug nicht von der Betriebsgrösse abhängig ist, wird in diesem speziellen Fall ein Restbetrag resp. eine Pauschale von jährlich Fr. 50.- vorgeschlagen.

Antrag auf Nichtüberweisung

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat es weiterhin als dringend geboten erachtet, in Basel eine Abfall-Grundgebühr einzuführen. Dem Grossen Rat wird aus rechtlichen und abfallpolitischen Gründen beantragt, die Motion Beat

Schultheiss und Konsorten gemäss § 27a Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Vizestaatsschreiber

Jörg Schild

Felix Drechsler