



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

03.7585.03/05.8345.03

WSU/P037585 und P058345
Basel, 18. März 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 17. März 2009

Zwischenbericht zur Motion Dr. Beat Schultheiss und Konsorten betreffend Abfall-Grundgebühr

Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend kostenneutraler Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. März 2004 die nachstehende Motion Beat Schultheiss und Konsorten dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen:

„Die vom Regierungsrat auf den 01. Juli 2003 geplante Einführung einer Abfallgrundgebühr ist auf breite Opposition von Parteien und betroffenen Verbänden gestossen. An der Grossratsitzung 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 Äquivalenz entsprechenden Massstäben verteilt werden") aufzuheben.“

Zudem hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 9. November 2005 den nachstehenden Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend kostenneutraler Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung dem Regierungsrat zum Be-

richt überwiesen. Mit Beschluss vom 9. April 2008 liess der Grosse Rat den Anzug entsprechend dem Antrag des Regierungsrates stehen:

„Die UVEK liess sich vom Baudepartement über die städtische Abfallrechnung informieren. Dabei zeigte es sich, dass die Rechnung seit Jahren defizitär ist. Nach den bundesgesetzlichen Bestimmungen müsste bei der Beseitigung von Siedlungsabfällen indessen das Verursacherprinzip mit kostendeckenden Gebühren zur Anwendung gelangen. Neben der mengenabhängigen Sackgebühr kann hierfür gemäss den Bundesvorschriften auf Empfehlung des Bundesamtes zusätzlich bzw. ergänzend auch eine Grundgebühr erhoben werden.

Bisher wurden die Defizite der Abfallrechnung mit Steuergeldern gedeckt. Im Jahr 2001 führte die eidgenössische Mehrwertsteuerverwaltung in Basel eine Revision durch. Dabei taxierte sie die Zuschüsse aus der Staatskasse als mehrwertsteuerpflichtige Subvention, was hohe Nachzahlungen nach Bern zur Folge hatte. Um weitere Mehrwertsteuerzahlungen in der Höhe von jährlich rund 400'000.- Fr. zu vermeiden, wählte man ab dem Jahr 2002 für die defizitäre Abfallrechnung den Weg über eine Spezialfinanzierung. Diese Buchungsform kann jedoch nicht mehr beliebig lang fortgeführt werden, da auf dem betreffenden Konto in der Zwischenzeit ein Negativsaldo in Millionenhöhe besteht. Der Regierungsrat wollte deshalb im Jahr 2004 in der Stadt Basel eine Abfall-Grundgebühr einführen. Nach der Überweisung der Motion Schultheiss durch den Grossen Rat, die die Aufhebung des §33a zweiter Absatz des USG BS verlangt, zog die Regierung dieses Ansinnen vorläufig zurück. Die Konsequenz des damaligen Entscheids besteht nach rechtlichen Abklärungen der Regierung darin, dass die volle Deckung der abfallwirtschaftlichen Kosten in Basel nun nur noch über eine massive Erhöhung der Sackgebühr möglich ist.

Der erstmals vorliegende Entwurf einer detaillierten städtischen Abfallrechnung zeigt, dass es durchaus angemessen wäre, die erheblich defizitären Gratisleistungen im Bereich der Wertstoffsammlungen über eine Grundgebühr zu finanzieren. Gleichzeitig müsste dabei die Bebbi-Sackgebühr zur vollen Deckung der Kosten bei den Siedlungsabfällen nur noch geringfügig angehoben werden. Die UVEK konnte sich in der Diskussion der Logik anschliessen, dass es sinnvoll ist, die Siedlungsabfallentsorgung über die mengenabhängige Sackgebühr und die Wertstoffsammlung mit einer Grundgebühr zu alimentieren. Bei der Diskussion traten jedoch auch grundsätzliche Bedenken gegen die Erhöhung der Abfallgebühren auf. Dabei stellte sich aber die Frage, ob und wie das Problem der defizitären Abfallrechnung vor diesem Hintergrund überhaupt gelöst werden kann. Die UVEK sieht die Lösung bei einer kostenneutralen Umsetzung des vom Bund favorisierten Splittingverfahrens mit einer Sack- und einer Grundgebühr. Dabei ist diese Erhöhung der Gebühren durch Reduktionen in anderen Bereichen staatlicher Tätigkeiten (bspw. Abwassergebühren/Steuern) zu kompensieren.

Die unterzeichnenden UVEK-Mitglieder bitten daher die Regierung im Zusammenhang mit der Berichterstattung zur Motion Schultheiss eine im Anzugstext skizzierte Lösung vorzuschlagen.

Gabi Mächler, Christian Egeler, Thomas Baerlocher, Jörg Vitelli, Eveline Rommerskirchen, Arthur Marti, Stephan Gassmann, Peter Zinkernagel, Eduard Rutschmann, Stephan Maurer, Brigitte Heilbronner-Uehlinger, Brigitte Strondl, Patrizia Bernasconi“

Aufgrund des thematischen Zusammenhangs ist angezeigt, die beiden parlamentarischen Vorstösse zusammen zu beantworten.

1. Ausgangslage

1.1 Motion Schultheiss und Konsorten

Mit der Absicht, die Abfallwirtschaft der Stadt Basel verursachergerecht zu finanzieren, wurde im Jahr 1993 die sogenannte Bebbisack-Gebühr eingeführt. Um auf Akzeptanz zu stossen, musste die Gebühr damals unter CHF 2 liegen. Der Regierungsrat legte deshalb einen Verkaufspreis von CHF 1.90 pro 35-Litersack fest. Obwohl die Einnahmen aus dieser Gebühr von Anfang an nicht ausreichten, um die Kosten der städtischen Abfallwirtschaft zu decken, blieb die Gebühr bis ins Jahr 2008 unverändert. Wie in vielen anderen Städten und Gemeinden unseres Landes wurden die entstehenden Fehlbeträge auch in Basel mit Steuergeldern gedeckt. Aus rechtlicher Sicht vermochte dieses Verfahren die Anforderungen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) indessen nicht zu erfüllen. Gemäss Artikel 32a USG müssen die Kantone nämlich dafür sorgen, dass die Gemeinden sämtliche Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen in Form von Gebühren oder Abgaben an die Verursacher weitergeben.

Um die städtische Abfallwirtschaft ohne Anhebung der Bebbisack-Gebühr im Sinn der Bundesgesetzgebung kostendeckend finanzieren zu können, wurde im Jahr 1998 mit einem neuen § 33a im USG BS die rechtliche Voraussetzung für die Einführung einer Abfallgrundgebühr geschaffen. Damals fand dieses Unterfangen im Grossen Rat noch breite Zustimmung. In der Zeit danach wurden auf gesamtschweizerischer Ebene und speziell auch in Basel jedoch vermehrt kontroverse Diskussionen über die Berechtigung staatlicher Gebühren geführt. Breite Kreise des öffentlichen und politischen Lebens vertraten die Auffassung, fehlende finanzielle Ressourcen sollten nicht mit zusätzlichen Gebühren, sondern durch Einsparungen kompensiert werden. Als der Regierungsrat 2003 die Abfallgrundgebühr in der Stadt Basel einführen wollte, fehlte diesem Vorhaben die politische Akzeptanz. Gegner des Vorhabens waren neben den Wirtschaftsverbänden auch die Parteien des gesamten politischen Spektrums. Das vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in seiner 2001 erschienenen Richtlinie zur "Verursachergerechten Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen" empfohlene Splittingverfahren (Kombination aus Sackgebühr und Grundgebühr) war damit in der Stadt Basel vorerst gescheitert. Vor diesem Hintergrund verlangte die vom Grossen Rat an die Regierung überwiesene Motion Schultheiss und Konsorten die Streichung des sechs Jahre zuvor eingeführten, für die Grundgebühr massgebenden § 33a Abs. 2 letzter Satz im USG BS.

Aufgrund dieser Entwicklung sah sich der Regierungsrat im März 2004 veranlasst, seine Vorlage zur Einführung einer Abfallgrundgebühr zurückzuziehen - womit allerdings die städtische Abfallrechnung weiterhin defizitär blieb. Unter den damals gegebenen Bedingungen liess sich eine verursachergerechte Finanzierung der Abfallwirtschaft nur noch durch die Anhebung der Bebbisack-Gebühr auf ein kostendeckendes Niveau (mindestens CHF 3 pro 35-Litersack) erreichen. Diese Auffassung vertraten auch die Bundesbehörden, welche damals weiterhin an einer vollen Deckung der abfallwirtschaftlichen Leistungen durch Gebühren festhielten. Die Nachteile einer solch wesentlichen Erhöhung der Sackgebühren waren indessen offensichtlich. Die deutliche Preiserhöhung für den Bebbisack hätte zu einer über das heutige Mass hinausgehenden Verschmutzung der Stadt (Stichwort „wilde“ Deponien) geführt. Da die Stadtsauberkeit bereits damals ein öffentliches Thema war, fiel die Einfüh-

zung einer kostendeckenden Sackgebühr als mögliche Lösung zur Behebung der abfallwirtschaftlichen Finanzierungsprobleme zum vornherein ausser Betracht.

1.2 Anzug Egeler und Konsorten

Im Oktober 2005 liess sich die UVEK des Grossen Rates über die Problematik der städtischen Abfallgebühren informieren. Die Kommission gelangte nach eingehender Prüfung der Situation zur Erkenntnis, dass es durchaus angemessen wäre, die defizitären Gratisleistungen im Bereich der Wertstoffsammlungen über eine Abfall-Grundgebühr zu finanzieren. Gleichzeitig sollte die Bebbisack-Gebühr zur vollen Deckung der Kosten für Abfuhr und Verbrennung der Haushaltabfälle (inkl. Sperrgut) geringfügig angehoben werden. Vor diesem Hintergrund überwies der Grosse Rat den Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend die kostenneutrale Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung an den Regierungsrat. Konkret verlangte der Anzug die erneute Überprüfung des vom Bund favorisierten Splittingverfahrens mit einer Sack- und einer Grundgebühr zur Finanzierung der städtischen Abfallwirtschaft. Um die Kostenneutralität zu gewährleisten, sollte die Erhöhung der Gebühren durch Reduktionen in anderen Bereichen staatlicher Tätigkeiten (beispielsweise Abwassergebühren/Steuern) kompensiert werden.

Gestützt auf diesen Anzug und eine neu strukturierte Abfallrechnung wurde daraufhin ein verursachergerechtes und kostendeckendes Finanzierungsmodell für die städtische Abfallwirtschaft entwickelt. Vorgesehen war die Einführung einer Abfallgrundgebühr von CHF 60 pro Jahr für Haushalte sowie von CHF 120 bis 500 pro Jahr für Industrie- und Gewerbebetriebe. Das Inkasso sollte über die Stromrechnungen der Industriellen Werke Basel erfolgen. Entsprechend den Vorgaben des Anzugs Egeler galt es zudem, einen finanziellen Ausgleich für die Einnahmen aus der Abfallgrundgebühr zu finden (Steuersenkungen, Reduktionen anderer staatlicher Gebühren etc.).

Trotz intensiven Bemühungen liess sich bei den bestehenden staatlichen Gebühren keine Kompensationsmöglichkeit für die Abfallgrundgebühr finden. Auch andere Gebühren müssen kostendeckend erhoben werden, und die Erkundigungen ergaben, dass es keine andere Gebühr gibt, bei der auf Einnahmen in der Grössenordnung der neu vorgesehenen Abfall-Grundgebühr verzichtet werden könnte. Ebenso stand eine Steuersenkung für die Stadt Basel damals (noch) nicht zur Diskussion. Auch das Inkassoverfahren für die Grundgebühr erwies sich als weit aufwendiger und kostspieliger als ursprünglich angenommen. Allein das Eintreiben der Gebühr hätte zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von CHF 500'000 verursacht. Gesamthaft betrachtet erwies sich die Einführung einer Abfallgrundgebühr damit als komplex, aufwendig und teuer, weshalb die Umsetzung dieses Modells auf politischer Ebene wohl kaum die notwendige Unterstützung erhalten hätte.

2. Alternative Finanzierungsmodelle

2.1 Variante Riehener Modell

Im Sommer 2007 entschied die Gemeinde Riehen, das in ihrer Abfallrechnung bestehende Defizit weiterhin via allgemeine Steuermittel zu decken. Neu sollte jedoch ein bestimmter Teil der Steuern pro Einwohnerin und Einwohner als „Anteil Abfallbewirtschaftung“ festgelegt

und als Deckungsbeitrag für Grundleistungen der Entsorgung innerhalb der Gemeinderrechnung ausgewiesen werden. Anders ausgedrückt: Die Grundgebühr wird nicht mit einem separaten Inkassoverfahren sondern als fixer Betrag direkt mit den Steuern erhoben. Die Gemeindeverantwortlichen stützten sich bei diesem Vorgehen auf eine mündliche Auskunft des Bundesamts für Umwelt (BAFU), laut welcher das Modell ausdrücklich gutgeheissen wurde.

In Basel wurden das neue "Riehener Modell" und seine Befürwortung durch das BAFU mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Dies vor allem auch angesichts der Tatsache, dass der Bund bisher konsequent verlauten liess, eine Teilfinanzierung der Abfallwirtschaft über Steuergelder sei rechtlich nicht zulässig. Da das "Riehener Modell" einer Genehmigung durch den Regierungsrat bedurfte, ersuchte das Amt für Umwelt und Energie das BAFU im Herbst 2007 um eine formelle Stellungnahme zu den betreffenden Rechtsfragen.

In seiner Antwort vom 30. Oktober 2007 legitimierte das BAFU das Riehener Modell zur Finanzierung der Abfallwirtschaft wie folgt: „Es ist denkbar, dass ein Teil der von Artikel 32a des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) geforderten kostendeckenden Abgaben für die Siedlungsabfallentsorgung nicht separat, sondern zu einem bestimmten Ansatz pro Einwohner und Einwohnerin mit den Steuern erhoben und die Summe dieser Einnahmen sodann der Abfallrechnung zugewiesen wird. Bei einem solchen Vorgehen wird der nicht durch Mengengebühren (Sackgebühren) gedeckte Teil der Abfallrechnung nicht mit Steuermitteln zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwendet, sondern ein bestimmter Betrag wird speziell zur Finanzierung der Abfallentsorgung bei den Steuerpflichtigen erhoben und dafür eingesetzt. Damit sind die Zurechenbarkeit der Dienstleistung und die Zweckbindung der Abgabe - wie sie von Artikel 32a USG verlangt werden - gegeben, es handelt sich faktisch um eine mit den Steuern erhobene Grundgebühr. Da grundsätzlich jeder Einwohner und jede Einwohnerin einerseits von der Steuererhebung erfasst wird und andererseits Verursacher von Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung ist, entspricht ein solches Modell dem Verursacherprinzip.“

Der Stadt Basel eröffnete sich mit der Stellungnahme des BAFU die Möglichkeit, ein analoges Verfahren auszuarbeiten und die Abfallgrundgebühr ebenfalls mit den Steuern zu erheben. In der Praxis wäre dafür lediglich ein einfacher Hinweis oder eine Fussnote auf der individuellen Steuerrechnung nötig, wonach ein bestimmter Anteil des zu entrichtenden Betrags zur Finanzierung der Abfallrechnung verwendet wird.

2.2 Variante "Abfallrechnung light"

In die Diskussion geriet schliesslich auch ein Finanzierungsmodell, das als "Abfallrechnung light" bezeichnet wird. Mit den Gebühren werden bei diesem Modell nur *das Einsammeln und die Verbrennung von Siedlungsabfällen* und damit die wirklich lenkungsrelevanten Bereiche der Abfallwirtschaft finanziert. Alle übrigen abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten, insbesondere die Wertstoffsammlungen (soweit deren Kosten nicht durch Erlöse gedeckt sind), die Sammlung von Sonderabfällen aus Haushalten und dem Kleingewerbe, die Kosten des hoheitlichen Vollzugs und des Overheads werden dagegen durch ein ordentliches Budget der Stadt abgedeckt. Für die Grüngutsammlung aus dem Gartenbereich und den Häckseldienst werden zwar separate Gebühren erhoben; das resultierende Defizit wird aber ebenfalls aus Steuermitteln beglichen.

Mit der bisherigen Bebbi-Sackgebühr von CHF 1.90 pro 35-Litersack lassen sich das Einsammeln sowie die Verbrennung von Haushaltsabfällen und Sperrgut nicht vollständig finanzieren. In den vergangenen Jahren betragen die Ausgaben dafür rund CHF 9'300'000. Dem gegenüber standen Einnahmen aus den Sackgebühren von rund CHF 8'300'000. Um die abfallwirtschaftlichen Leistungen (Abfuhr, Verbrennung) im Rahmen der "Abfallrechnung light" finanzieren zu können, wäre dagegen eine Erhöhung der betreffenden Gebühr von CHF 1.90 auf CHF 2.20 pro 35-Litersack erforderlich.

Die "Abfallrechnung light" vermag den rechtlichen Vorgaben des Bundes zu entsprechen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil das Bundesamt für Umwelt nicht mehr verlangt, dass der Bemessung verursachergerechter Abfallgebühren eine Vollkostenrechnung zu Grunde liegt. Positiv wird seitens des Bundes beurteilt, dass die Recyclingquote in der Stadt Basel mit über 50% eine respektable Höhe erreicht hat, womit der eigentliche Zweck der verursachergerechten Abfallgebühren - nämlich einen Lenkungseffekt in Richtung separate Erfassung von Wertstoffen zu erzielen - bereits unter den bisherigen Bedingungen (mit der bestehenden Bebbi-Sackgebühr) erfüllt ist. Dass im Rahmen der "Abfallrechnung light" für die Wertstoffsammlungen keine Gebühr erhoben werden soll, erachtet der Bund zudem als nicht sehr problematisch. Diese Sammlungen verursachen in der Regel keine wesentlichen Kosten für die Allgemeinheit, weil die Erträge aus der Verwertung der Abfälle die Kosten heute weitgehend decken. Die Finanzierung der Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushalten und dem Kleingewerbe über Steuermittel ist nach Auskunft des Bundes ebenfalls möglich. Hier steht die umweltverträgliche Entsorgung dieser teilweise gefährlichen Abfälle im Vordergrund, welche sich auch mit dem Finanzierungsmodell der Abfallrechnung "light" gewährleisten lässt. Auch was den Verwaltungsaufwand betrifft, wird seitens des Bundes attestiert, dass hierfür bereits viele Gemeinden der Schweiz auf allgemeine Steuermittel zurückgreifen. Lediglich bei der Grüngutsammlung aus dem Gartenbereich regt der Bund an, im Gegensatz zum vorgesehenen Modell der "Abfallrechnung light" eine verursachergerechte Gebühr zu prüfen. Eine solche Massnahme würde verhindern, dass die Allgemeinheit Kosten trägt, welche in städtischen Gebieten ein vergleichsweise kleiner Anteil Einwohnerinnen und Einwohnern mit eigenem Garten verursacht.

3. Entscheide des Regierungsrates

3.1 Einführung einer "Abfallrechnung light"

Der Regierungsrat hat im Herbst 2008 die in Kapitel 2 beschriebenen Varianten zur Finanzierung der städtischen Abfallwirtschaft geprüft. Unter Berücksichtigung aller Erwägungen entschied er sich in der Folge für die Umsetzung des Modells "Abfallrechnung light". Das Riehener Modell fiel als Finanzierungsvariante für die Stadt dagegen ausser Betracht. Massgebend hierfür war der Umstand, dass in der Stadt Basel rund ein Viertel aller Einwohnerinnen und Einwohner keine Steuern bezahlt. Damit erschienen die Voraussetzungen für eine Abfallgrundgebühr, die via Steuerrechnung erhoben wird, als ungünstig: Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung hätte gar keine Grundgebühr bezahlt.

3.2 Einführung einer Gratis-Sperrgutabfuhr

Weil in den letzten Jahren illegale Abfallablagerungen stark zugenommen haben und rund die Hälfte davon als Sperrgut gilt, hat der Regierungsrat zudem am 25. November 2008 entschieden, eine Gratis-Sperrgutabfuhr einzuführen. Im Jahr 2009 wird es demnach - vorerst als Pilotversuch - in allen Quartieren der Stadt Basel an drei bis vier Tagen eine kostenlose Sperrgutabfuhr von Haus zu Haus geben. Mit dieser Massnahme soll das Volumen des wild und unerlaubt deponierten Sperrguts entscheidend verringert werden. Gleichzeitig hofft man, damit zu einer deutlichen Verbesserung der Stadtsauberkeit beigetragen zu können. Ende des Jahres wird Bilanz gezogen und danach über das weitere Vorgehen hinsichtlich der Sperrgutabfuhr entschieden.

3.3 Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr

Wie bereits erwähnt, bedingt die Umsetzung der "Abfallrechnung light" eine Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr von CHF 1.90 auf CHF 2.20 pro 35-Litersack. Durch die Einführung der Gratis-Sperrgutabfuhr fallen zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von jährlich rund CHF 500'000 an, was zu einer Erhöhung der Sackgebühr um weitere 10 Rappen auf CHF 2.30 pro 35-Litersack führt. Mit diesem Preis und nach dem Modell "Abfallrechnung light" lässt sich die baselstädtische Abfallwirtschaft mit einer verhältnismässig geringen Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr kostendeckend finanzieren. Das Preisniveau dürften die Einwohnerinnen und Einwohner gerade noch akzeptieren, sodass keine zusätzlichen illegalen Abfallablagerungen in Kauf genommen werden müssen. Mit der Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr nähert sich die Stadt den Abfallgebühren in den benachbarten Gemeinden an (Riehen und Bettingen ebenfalls CHF 2.30 pro 35-Litersack, Allschwil CHF 2.30, Binningen CHF 2.20, Birsfelden CHF 2.70). Bei diesem Vergleich ist auch zu berücksichtigen, dass in Basel die Kosten für den Sack in der Gebühr enthalten sind. In den anderen Gemeinden wird die Gebühr für eine Marke bezahlt, die auf den Sack geklebt wird; der Sack muss zusätzlich gekauft werden (für ca. 10 Rappen).

Obwohl die Konsumentenpreise in der Schweiz seit 1993 um 18,4% angestiegen sind (Preisindex 1992 bis und mit 2008), blieb der Preis für den Bebbi-Sack bis heute unverändert. Die Erhöhung von CHF 1.90 auf CHF 2.30 pro 35-Litersack liegt bei 21% und bewegt sich damit im (oberen) Rahmen der Teuerung. Die Anpassung lässt sich unter Berücksichtigung der neuen Gratisleistungen im Bereich der Sperrgutabfuhr aber als kostenneutral beurteilen.

3.4 Erhöhung des Preises für Grünabfallvignetten

Die Grünabfuhr für Gartenabfälle in der Stadt Basel ist stark defizitär; der Kostendeckungsgrad beträgt lediglich 23%. Damit trägt die Allgemeinheit Kosten, welche der in städtischen Gebieten vergleichsweise kleine Anteil von Einwohnerinnen und Einwohnern mit eigenem Garten verursacht. Aus diesem Grund hat sich eine Erhöhung des Preises für die Grünabfallvignette von zurzeit CHF 1.50 auf CHF 3 pro 60-Liter aufgedrängt. Für die Abfuhr von Grünabfallcontainern sind die Gebühren im gleichen Verhältnis, d.h. von CHF 7 auf CHF 14 pro 350-Liter Container angehoben worden. Damit lässt sich der Kostendeckungsgrad bei dieser Abfuhr zumindest auf gegen die Hälfte anheben. Verglichen mit den Vorortsgemeinden, die für einen 60-Litersack bis zu CHF 5 verlangen, bleibt die Basler Grünabfallvignette immer noch kostengünstig. Auf eine volle Kostendeckung wird verzichtet, weil die Gefahr

besteht, dass die Grünabfuhr bei kostendeckenden Preisen nicht mehr benutzt wird. Dies wäre aus ökologischen Gründen nachteilig, weil die gesammelten biogenen Abfälle in der Vergärungsanlage als CO₂-neutrale Energieträger genutzt werden. Genau diese Verwertungsart gilt es vor dem Hintergrund der gegenwärtig geführten Diskussionen über den Klimawandel konsequent zu fördern.

4. Finanzierung und Zuständigkeiten

4.1 Organisation

Mit der Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreorganisation RV 09 und der damit verbundenen Zuordnung des Amtes für Umwelt und Energie zum Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) konnten für die städtische Abfallwirtschaft klare Strukturen geschaffen werden: Das WSU ist heute für die finanziellen, planerischen und hoheitlichen Belange der Abfallwirtschaft zuständig. Das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) ist mit dem Tiefbauamt für die operative Durchführung der Kehricht-, Sperrgut- und Wertstoffsammlungen zuständig. Die Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Finanzierung werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen den beiden Departementen geregelt. Die Kosten für die Kompostberatung und den Häckseldienst gehen in Zukunft wieder zu Lasten des Budgets der Stadtgärtnerei.

4.2 Finanzierung der "Abfallrechnung light"

Unter Berücksichtigung der Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr von CHF 1.90 auf CHF 2.30 pro 35-Litersack präsentiert sich die rechnerische Darstellung der gebührenfinanzierten "Abfallrechnung light" (lenkungsrelevanter Teil der Abfallrechnung wie folgt (exkl. MwSt.):

Städtische "Abfallrechnung light" (gebührenfinanziert)	Ausgaben CHF	Einnahmen CHF
Kehrichtabfuhr/Sackgebühr		- 10'050'000
- Sammlung und Transport	4'300'000	
- Verbrennung	5'000'000	
Normale Sperrgutabfuhr (kostenpflichtig)	120'000	- 120'000
Gratis-Sperrgutabfuhr	500'000	
Summe	9'920'000	- 10'170'000
Saldo "Abfallrechnung light"		- 250'000

In der städtischen Abfallrechnung resultiert auf Basis der Zahlen 2007 ein Einnahmenüberschuss von rund CHF 250'000. Damit ist die Vorgabe des Modells "Abfallrechnung light" - mit den mengenabhängigen Gebühren die direkten Kosten für die Kehricht- und die Sperrgutabfuhr zu decken - erfüllt.

4.3 Finanzierung übrige Abfallbewirtschaftung

Der nicht mit Abfallgebühren, sondern durch Wertstoff Erlöse und ein ordentliches Budget finanzierte Teil der städtischen Abfallwirtschaft lässt sich wie folgt darstellen (exkl. MwSt):

Rechnung Übrige Abfallbewirtschaftung (durch Erlöse und Steuern finanziert)	Ausgaben CHF	Einnahmen CHF
Altmetall-Abfuhr	100'000	- 70'000
Separatsammlung Papier/Karton	1'280'000	- 450'000
Grünabfuhr (Sammlung, Transport, Vergärung)	430'000	- 200'000
Wertstoff-Sammelstellen	420'000	- 550'000
Sonderabfall-Sammlungen	570'000	-
Betrieb Recyclingparks	130'000	-
Löhne + Sachausgaben AUE Abfall	1'850'000	- 430'000
Overhead TBA (ONA-relevant)	820'000	-
Abschreibungen und Kapitalzinsen	300'000	-
Summe	5'900'000	- 1'700'000
Saldo übrige Abfallbewirtschaftung	4'200'000	

Anmerkung: Die Wertstoff Erlöse sind von den Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt abhängig und können demzufolge relativ stark schwanken.

4.4 Finanzielle Gesamtbetrachtung

Über beide Rechnungen ("Abfallrechnung light" und "Übrige Abfallbewirtschaftung") gesehen resultiert ein Ausgabenüberschuss von rund CHF 3,95 Mio., der über die allgemeinen Steuermittel der laufenden Rechnung finanziert wird.

Gesamtbetrachtung	Saldo CHF
Abfallrechnung "light"	- 250'000
Übrige Abfallbewirtschaftung	4'200'000
Gesamt	3'950'000

Dabei gilt es zu beachten, dass rund CHF 3 Mio. dieses Ausgabenüberschusses in Gebieten wie hoheitliche Aufgaben, Overhead, Abschreibungen usw. anfallen, die laut Meinung des Bundes nicht unter das Verursacherprinzip fallen und demzufolge ohnehin nicht kostendeckend mit Gebühren finanziert werden müssen.

Die in der Tabelle zugewiesenen Zuständigkeiten folgen dem Grundsatz, wonach die Zahlungsströme von und zu derjenigen Stelle fließen sollen, die sie zu verantworten hat. Auf der Ausgabenseite ist das TBA zuständig für den Betrieb der Abfallsammlung. Das AUE seinerseits übernimmt die hoheitlichen Aufgaben, die Gesamtverantwortung und die Ausgaben für die Verbrennung in der KVA. Auf der Einnahmenseite fallen diejenigen Einnahmen beim AUE an, welche durch eine Gebühr (Bebbi-Sack, Container-Vignetten) erfolgen, während die auf vertraglichen Abmachungen basierenden Einnahmen beim TBA anfallen, welches diese Verträge in Absprache mit dem AUE aushandelt.

4.5 Auflösung der bisherigen Spezialfinanzierung Abfallrechnung

Die 2002 festgelegte Ausgestaltung der Abfallrechnung hatte zur Folge, dass die jährlich anfallenden negativen Saldi in einer sogenannten Spezialfinanzierung gesammelt wurden. Mit der geplanten Neuregelung in der Abfallbewirtschaftung wird die Gesamtrechnung zukünftig über die laufende Rechnung ausgeglichen gestaltet. Damit ist es nicht mehr sinnvoll, die Spezialfinanzierung weiter zu führen. Sie wurde deshalb aufgelöst und der ausstehende Betrag von knapp CHF 35 Mio. der Rechnung 2008 belastet.

4.6 Mehrwertsteuer

Mit der rechtlichen Beurteilung der "Abfallrechnung light" durch das BAFU eröffnen sich in der Mehrwertsteuerfrage neue Möglichkeiten. Bis heute ging der Bund davon aus, dass Gemeinden und Städte alle abfallwirtschaftlichen Kosten mit Sack-/Containergebühren oder beim Splittingverfahren mit Grundgebühren und Sack-/Containergebühren decken. Auf all diesen Gebühren müssen die Gemeinden Mehrwertsteuern an den Bund abliefern. Wird die Abfallwirtschaft – wie in der Stadt Basel – mit Steuergeldern nachfinanziert, unterliegt der entsprechende Fehlbetrag ebenfalls der Mehrwertsteuerpflicht. Das heisst, dass die Gemeinden auch für die aus Steuermitteln stammenden Beiträge an das Defizit der Abfallbewirtschaftung Mehrwertsteuern an den Bund zu leisten haben. Nun hat sich das BAFU in Sachen Abfallgebühren bis zu einem gewissen Grad von einer strikten Haltung entfernt und der Stadt Basel die Möglichkeit eingeräumt, einen Teil der abfallwirtschaftlichen Ausgaben über Steuergelder zu finanzieren. Daraus lässt sich schliessen, dass diese Art der Finanzierung bundesrechtskonform ist und deshalb der Mehrwertsteuerpflicht nicht mehr untersteht. Aber auch im ungünstigsten Fall sind nach dieser Betrachtungsweise nur noch die mit Erlösen nicht gedeckten Ausgaben für die Wertstoffsammlungen im Umfang von jährlich rund CHF 950'000 mehrwertsteuerpflichtig. Entsprechende Abklärungen bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer, sind im Gang.

5. Behandlung der parlamentarischen Vorstösse

5.1 Abschreibung der Motion Schultheiss

Mit der Motion Beat Schultheiss wurde der Regierungsrat aufgefordert, auf die Einführung einer Abfall-Grundgebühr zu verzichten und dementsprechend den letzten Satz von § 33a Abs. 2 USG BS auszuheben ("Die übrigen Kosten können nach andern dem Grundsatz der Äquivalenz entsprechenden Massnahmen verteilt werden").

Die Einführung des Modells "Abfallrechnung light" erfüllt die Forderung nach einem Verzicht auf die Einführung einer Abfall-Grundgebühr. Mit der mengenabhängigen Bebbi-Sackgebühr werden nur noch das Einsammeln und die Verbrennung von Haushaltabfällen sowie die Grattisperrgutabfuhr finanziert. Bei diesen Dienstleistungen handelt es sich um die wirklich lenkungsrelevanten Bereiche der Abfallwirtschaft, welche die nötigen Anreize zur separaten Sammlung von Wertstoffen schaffen. Die übrigen abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten (exkl. Overhead, hoheitliche Belange, Sonderabfälle usw.) werden dagegen mehrheitlich durch Wertstoff Erlöse und zu einem geringeren Anteil auch durch allgemeine Steuermittel finanziert.

Obwohl das BAFU das Finanzierungsmodell der Gemeinde Riehen (vgl. Ziffer 2.1 Variante Riehener Modell) tendenziell vorzieht, akzeptiert es die Lösung einer "Abfallrechnung light" ebenfalls. Verglichen mit der Situation im Jahr 2003, als die Motion Schultheiss vom Grossen Rat an den Regierungsrat überwiesen wurde, nimmt der Bund damit hinsichtlich des Kostendeckungsprinzips in der Abfallwirtschaft eine deutlich liberalere Haltung ein. Massgebend hierfür dürfte der Umstand sein, dass man sich angesichts der generell schwindenden Akzeptanz für neue staatliche Gebühren mit der bereits sehr guten Lenkungswirkung der Bebbisack-Gebühr zufrieden gibt. Der Bund schafft damit Raum für alternative Finanzierungsmodelle, die aus Sicht der Abfallwirtschaft keine Nachteile aufweisen und dementsprechend auch alle Kriterien der Nachhaltigkeit erfüllen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt, aber auch mit mittelfristiger Optik, ist es daher aus Sicht der städtischen Abfallwirtschaft nicht mehr von entscheidender Bedeutung, ob der letzte Satz von § 33a Abs. 2 USG BS - wie von der Motion Schultheiss gefordert - aufgehoben wird oder weiter im Gesetz enthalten bleibt. Angesichts der knapper und teurer werdenden Rohstoffe und ihres weltweit steigenden Bedarfs erhalten Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft heute jedoch neue Bedeutung. Die Abfallwirtschaft unterliegt dadurch einem starken Wandel mit klarem Fokus in Richtung Klimaschutz. Neue Technologien werden in Zukunft eine noch bessere Rückgewinnung von Wertstoffen wie Eisen- und Nichteisenmetallen, Kunststoffen, Papier, mineralischen Rohstoffen usw. ermöglichen. Biogene Abfälle können zudem vermehrt als CO₂-neutrale Energieträger genutzt werden.

Um diesen abfallwirtschaftlichen Herausforderungen gerecht werden zu können, sollten die rechtlich zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten flexibel bleiben. Dabei lässt es sich nicht ausschliessen, dass künftig in der Stadt Basel auch Modelle benötigt werden, welche sich auf § 33a Abs. 2 letzter Satz USG BS stützen. Zudem handelt es sich beim Modell, welches die Gemeinden Riehen und Bettingen zur Finanzierung ihrer Abfallwirtschaft anwenden, faktisch um eine mit den Steuern erhobene Abfallgrundgebühr. Bei einer Streichung von § 33a Abs. 2 letzter Satz USG BS müssten die Landgemeinden demzufolge ihr gut funktionierendes neues Finanzierungsmodell ("Riehener Modell") bereits heute wieder ersetzen, weil diesem auf kantonaler Ebene die rechtliche Grundlage entzogen würde. Auch vor diesem Hintergrund ist es notwendig, auf gesetzlicher Ebene sämtliche Optionen zur Finanzierung abfallwirtschaftlicher Massnahmen offen zu halten.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Motion Schultheiss, die den finanziellen Spielraum im Bereich der Abfallgebühren einschränken will, unter Berücksichtigung des Finanzierungsmodells der Einwohnergemeinden und mit Blick in die Zukunft aus strategischen Erwägungen abzuschreiben und den letzten Satz von § 33a Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt ("Die übrigen Kosten können nach andern dem Grundsatz der Äquivalenz entsprechenden Massnahmen verteilt werden") beizubehalten.

Da der Grosse Rat die Motion Schultheiss am 17. März 2004 dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen hatte, wird der heutige Antrag des Regierungsrats, die Motion abzuschreiben, in Form eines Zwischenberichts vorgelegt. Gemäss § 43 Abs. 4 GO kann der Grosse Rat jederzeit bei der Beratung eines Zwischenberichtes des Regierungsrates entscheiden, ob die Motion zur weiteren Bearbeitung an eine Grossratskommission zu überweisen oder ob sie abzuschreiben sei.

5.2 Abschreibung des Anzugs Egeler


Die Einführung des sogenannten Splittingverfahrens mit einer Sack- und einer Grundgebühr zur kostendeckenden Finanzierung der baselstädtischen Abfallwirtschaft erwies sich bei der Detailbearbeitung als komplex, aufwendig und kostspielig. Dieses Finanzierungsmodell fiel deshalb auch wegen der vom Bund eröffneten einfacheren Möglichkeiten zur Deckung der abfallwirtschaftlichen Kosten ausser Betracht.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, den Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend Abfall-Grundgebühr, welcher die Einführung einer kostenneutralen Umsetzung des Splittingverfahrens mit einer Sack- und einer Grundgebühr vorsieht, auf Grund der zwischenzeitlich vorhandenen besseren Alternativen zur Finanzierung der städtischen Abfallwirtschaft abzuschreiben.

6. Antrag

Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat vor, den Bericht über die Neustrukturierung der Abfallbewirtschaftung zur Kenntnis zu nehmen, auf die Streichung von § 33a Abs. 2 letzter Satz USG BS zu verzichten und die Motion Beat Schultheiss betreffend Abfall-Grundgebühr sowie den Anzug Christian Egeler betreffend kostenneutraler Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin