



An den Grossen Rat

16.5069.02

WSU/ P165069

Basel, 2. März 2016

Regierungsratsbeschluss vom 1. März 2016

Interpellation Nr. 9 Annemarie Pfeifer betreffend „Separate Sammlung von Plastikabfällen zum Recycling und Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 3. Februar 2016)

„Ab Februar 2016 wird in der Gemeinde Allschwil Plastikabfall separat eingesammelt und der Wiederverwertung zugeführt. Dies wird im Nachbarland Deutschland und auch in etlichen Schweizer Gemeinden und Kantonen schon länger mit Erfolg praktiziert.

Auch in BS ist das Separieren von Plastikabfällen ein Thema. Zur Zeit ist ein Anzug von Katja Christ zum Thema hängig. Zudem wurde vor einem Jahr das Sammeln von Kunststoffabfällen von Ugur Camlibel mittels Interpellation gefordert. Damals konnte sich der Regierungsrat noch nicht dazu durchringen, u.a. da die Nachfrage nicht geklärt sei. Allerdings nannte er die Verbrennung von Plastik als zweitbesten Weg der Entsorgung. Unterdessen hat sich gezeigt, dass durchaus ein Markt für Plastikabfall besteht.

Dies veranlasst mich zu den folgenden Fragen:

- Laut Aussagen der Gemeinde Allschwil besteht ein wachsender Markt für Plastikabfälle. Ein grosser Teil könne einer Wiederverwendung zugeführt werden und der Rest würde als Brennstoff Oel oder Kohle ersetzen. Wie schätzt der Regierungsrat diese neueren Entwicklungen ein?
- Anscheinend gibt es nun auch in der Nordwestschweiz Firmen, welche Plastik für das Recycling sortieren und vorbereiten. Ist der Regierungsrat bereit, Möglichkeiten für das Plastikrecycling mit privaten Firmen zu prüfen? Hat er diesbezüglich schon Abklärungen vorgenommen?
- Mit der Sozialfirma DOCK gibt es schon einen Anbieter, welcher im Bereich Recycling tätig ist. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, ein Plastikrecycling mit einem Sozialunternehmen aufzubauen? Mit dem Zustrom von Flüchtlingen sind vermehrt Arbeitsstellen im Bereich der Integration und im unteren Lohnsektor notwendig. Integrationsarbeitsplätze beim Recycling könnten auch mit privaten Firmen aufgegleist werden.
- Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat in diesem Bereich?
- Ist er bereit diese Möglichkeit in die Antwort des Anzuges Christ einfließen zu lassen?
- Da der Rohstoff Plastik verkauft werden kann, könnten möglicherweise die Abfallgebühren verringert werden. Welche Auswirkung hätte eine solche Trennung auf unsere Gebühren?
- Nach den Volksnein zum Erstellen von Unterflurcontainern muss das Abfallkonzept nochmals bearbeitet werden. So wäre jetzt ein idealer Zeitpunkt, um die Frage nach dem separaten Einsammeln von Kunststoffabfällen vertieft zu prüfen. Ist der Regierungsrat bereit, darin das separate Sammeln von Plastik und von Bioabfällen zu prüfen?
- Wie weit ist er in der Überarbeitung des Abfallkonzeptes?

Annemarie Pfeifer“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Rechtliches

Im schweizerischen Umweltschutzgesetz sind im Bereich Abfall folgende drei Grundsätze definiert:

1. Die Erzeugung von Abfällen soll soweit möglich vermieden werden.
2. Die Abfälle müssen soweit möglich verwertet werden.
3. Die Abfälle müssen umweltverträglich, und soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden.

Zudem soll die Abgeltung der Kosten nach dem Verursacherprinzip erfolgen.

Die neue Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) gibt vor, dass Abfälle möglichst stofflich oder energetisch nach dem Stand der Technik zu verwerten sind. Eine stoffliche Verwertung von einzelnen Fraktionen ist dabei der Verbrennung unter Energiegewinnung in einer Kehrlichtverbrennungsanlage (KVA) vorzuziehen, sofern die stoffliche Verwertung aus ökologischer Sicht besser abschneidet, wirtschaftlich tragbar und technisch möglich ist. Die Verwertung umfasst dabei alle notwendigen Schritte vom Abfall bis zum sekundären Rohstoff. Dazu gehören die Trennung an der Quelle, die separate Sammlung (Bring- oder Hohlsystem), die Sortierung und Aufbereitung (je nach Abfall in mehreren Schritten), die Transformation in sekundäre Rohstoffe sowie die Entsorgung des nicht stofflich verwertbaren Ausschusses. Als Entscheidungsgrundlage, welche Separatsammlungen ökologisch sinnvoll sind, dienen in der Regel Ökobilanzen, welche die Umweltauswirkungen ganzheitlich betrachten.

1.2 Kunststoffe im Allgemeinen

Kunststoffe sind aus unserem Leben nicht mehr wegzudenken. In der Schweiz werden rund 125 kg Kunststoffe pro Person und Jahr verbraucht. Die grossen Anteile machen dabei Verpackungen (37 %) und Baukunststoffe (25 %) aus. Über kurz oder lang werden diese Kunststoffe zu Abfällen. In den Kehrlichtsäcken liegt der Anteil an Kunststoffabfällen (ohne PET) bei rund elf Gewichtsprozenten. Der Volumenanteil in den Kehrlichtsäcken ist einiges höher.

1.3 Sammlung und Verwertung

Die selektive Separatsammlung von Kunststoffabfällen aus Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft macht in den allermeisten Fällen ökologisch und ökonomisch Sinn. Die entsprechenden Kunststoffabfälle (häufig Folien) fallen in grossen Mengen, sortenrein und weitgehend unverschmutzt an. Diese Aspekte bilden eine gute Grundlage für die stoffliche Verwertung.

Demgegenüber sind Kunststoffabfälle aus Privathaushalten äusserst heterogen und häufig mehr oder weniger stark verschmutzt. Teilweise handelt es sich zudem um Verbundsysteme von mehreren Kunststoffen. Diese Aspekte erschweren die stoffliche Verwertung. Deshalb werden heute immer noch viele Kunststoffabfälle aus Haushaltungen in einer Kehrlichtverbrennungsanlage unter Energiegewinnung verbrannt. Es gibt jedoch neben der etablierten PET-Sammlung auch aus dem Siedlungsabfallbereich gute Ansätze für die stoffliche Verwertung von weiteren Kunststoffabfällen. Beispielsweise sammeln gewisse Detailhändler in der Schweiz leere Kunststoffflaschen von Milchprodukten, Wasch- und Reinigungsmitteln, Shampoo und Duschgels usw. (selektive Separatsammlungen).

Die Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen aus den Haushaltungen hat sich bis anhin aber nicht durchgesetzt. Die Kosten für Sammlung, Transport und Sortierung sind sehr hoch. Die Erfahrungen aus Deutschland zeigen zudem, dass bei der Sortierung aufgrund der Heterogenität der Kunststoffabfälle und der Verschmutzungen eine relativ grosse Fraktion anfällt, welche verbrannt werden muss, weil keine sinnvolle stoffliche Verwertung möglich ist. Die Zahlen zum Ausschuss bei der Sortierung liegen im Bereich von 50 bis 70 %. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Verwertung von Kunststoffabfällen ändern werden: Die Sortier- und Recycling-Technologien entwickeln sich kontinuierlich weiter, und auch Preisänderungen bei Rohstoffen haben einen massiven Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der stofflichen Verwertung von Abfällen.

Kritisch ist aber, wenn die gemischten Kunststoffabfälle zur Verbrennung ins Ausland gelangen. Das entspricht nicht dem im Umweltschutzgesetz postulierten Grundsatz der möglichen inländischen Verwertung. Die Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) in der Schweiz sind auf einem sehr guten Stand. Brennbare Abfälle werden bei einem hohen Energienutzungsgrad (in Form von Dampf, Fernwärme und Strom) verbrannt, die Rauchgase werden gereinigt und die Verbrennungsrückstände werden behandelt und umweltgerecht deponiert. Diese Sicherheiten können nicht alle Anlagen im Ausland bieten.

1.4 Haltung des Bundes

Die Position des Bundesamtes für Umwelt BAFU und von Swiss Recycling hinsichtlich Kunststoffrecycling ist: Selektive Separatsammlungen sind der Verbrennung grundsätzlich vorzuziehen, sofern die Bilanz bei einer ganzheitlichen Betrachtung positiv ausfällt. In der Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen war es für den Bund stets wichtig, dass die separate Sammlung und Verwertung kostengünstiger ist als die Entsorgung zusammen mit den gemischten Siedlungsabfällen. Als Entscheidungsgrundlage, welche Separatsammlungen ökologisch sinnvoll und wirtschaftlich tragbar sind, hat der Bund für einzelne Stoffe umfassende Untersuchungen und Ökobilanzen durchgeführt. So hat er z.B. darauf verzichtet, die Separatsammlung von Kunststoffen aus den Haushalten vorzuschreiben im Wissen, dass das Sammelgut keine genügende Qualität für eine stoffliche Nutzung aufweisen kann. Einzige bisherige Ausnahme ist die gesetzliche Regelung beim PET (Verordnung über Getränkeverpackungen, VGV). Den Kantonen und Gemeinden wird aber auch nicht untersagt, Kunststofffraktionen aus den Siedlungsabfällen separat zu sammeln.

1.5 Städte und Gemeinden

1.5.1 Stadt Bern

Die Stadt Bern beendigte im Oktober 2012 ihre gemischte Kunststoffsammlung. Zuvor richtete die Stadt unterirdische Behälter ein, in welche die Bewohner allen Kunststoff werfen konnten, der in einem Haushalt anfällt: Joghurtbecher, Spaghetti-Verpackungen oder die plastifizierten Milchkartons. Die Stadt Bern stoppte das Projekt u.a. wegen des wilden Deponierens rund um die Sammelstellen und Abfalltouristen aus den Nachbarkantonen. Die Anwohnerinnen und Anwohner bei den Sammelstellen beschwerten sich über die unhaltbaren Zustände. Zudem gab es technische Probleme und das Sammelverfahren war doppelt so teuer wie die Verbrennung mit dem Hauskehricht.

1.5.2 Städteverband, Empfehlung an die Gemeinden (September 2014)

Die Organisation Kommunale Infrastruktur (OKI), die Dachorganisation der Schweizer Recycling Organisationen Swiss Recycling und der Verband der Betreiber Schweizer Abfallverwertungsanlagen (VBSA) befürworten die Aktivitäten für gezieltes Kunststoffrecycling. In der Schweizer Recyclingwirtschaft haben sich sortenreine Sammlungen als Basis für ein hochwertiges stoffliches Recycling bewährt. Deshalb empfehlen die drei Organisationen der Entsorgungs- und Recycling-

wirtschaft in der Diskussion um Kunststoffsammlungen aus Haushalten – zusätzlich zur etablierten Sammlung von PET-Getränkeflaschen – die selektive Separatsammlung von weiteren Kunststoffflaschen mit Deckel in einem landesweit einheitlichen System, das auf den Initiativen einiger grosser Detailhändler basiert. Von einer Sammlung von gemischtem Kunststoff sei jedoch abzu-
sehen.

1.5.3 Aktivitäten Zweckverbände

Per 1. Oktober 2015 führte der Zweckverband Abfallverwertung Bazenhaid und der Verband KVA Thurgau eine gemischte Kunststoffsammlung für Haushalte ein. Diesen beiden Verbänden sind rund 100 Gemeinden angeschlossen. Im Detailhandel und bei Postfilialen können 60-Liter Sammelsäcke für zwei Franken bezogen werden. Die vollen Säcke werden an rund 20 Rückgabestellen der Gemeinden entgegengenommen (Bringsystem). Anschliessend werden die gemischten Kunststoffabfälle in der Firma Müller Recycling AG in Frauenfeld sortiert und die verwertbaren Stoffe zu Granulat aufbereitet. Die ebenfalls gesammelten Getränkekartons werden nach der Aussortierung bei der Firma Model AG (Papierfabrik) in Weinfelden zu neuem Verpackungsmaterial aufbereitet. Die Restfraktionen werden thermisch verwertet. Gemäss Projektbeschreibung erfolgt die Finanzierung über die Sackgebühren.

1.6 Fazit

Aus den vorher genannten Ausführungen und Grundsätzen geht hervor, dass es nicht das Ziel ist, ein Produkt um jeden Preis zu rezyklieren. Das gilt auch für den Kunststoff. Primär muss nebst der Ressourcenschonung die Minimierung der Umweltbelastung im Vordergrund stehen. Besondere Bedeutung hat bei dem Für und Wider des Kunststoffrecyclings der Energienutzungsgrad der jeweiligen regionalen KVA. Dieser Aspekt gilt speziell für die Region Basel zu beachten, denn die KVA Basel belegt schweizweit eine Spitzenposition hinsichtlich der Energieeffizienz. Der Gesamtwirkungsgrad (Wärme- und Stromnutzungsgrad) beträgt rund 78,3% (Jahresbericht KVA 2014).

Mit der heute verfügbaren Technologie ist zwar vieles möglich - aber nicht alles was möglich ist, ist auch sinnvoll. Die stoffliche Verwertung von gemischten Kunststoffabfällen ist vor allem dann sehr aufwändig und teuer, wenn das Material über grosse Distanzen transportiert, umfassend sortiert und gereinigt werden muss und dann auch noch ein grosser Ausschuss anfällt (der allenfalls ins Ausland gelangt). Dies ist heute noch der Fall.

Da zudem noch keine nationale vorgezogene Finanzierung existiert, besteht für eine Gemeinde keine Möglichkeit, auch nur einen Kostenanteil vergütet zu bekommen. Die allfälligen Kosten für die Separatsammlung von Kunststoffen müssten über die Sackgebühren finanziert werden. Dies ist auch im Vergleich zur Finanzierung anderer Verpackungen wie PET oder Aluminiumdosen nicht verursachergerecht.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Laut Aussagen der Gemeinde Allschwil besteht ein wachsender Markt für Plastikabfälle. Ein grosser Teil könne einer Wiederverwendung zugeführt werden und der Rest würde als Brennstoff Oel oder Kohle ersetzen. Wie schätzt der Regierungsrat diese neueren Entwicklungen ein?

Die sortenreine Sammlung von Kunststoffabfällen des Detailhandels erachtet der Regierungsrat als zukunftsweisend. Aufgrund der Empfehlung von BAFU, Städteverband und Swiss-Recycling sieht er von einer Mischsammlung von Kunststoffabfällen vorläufig ab. Er wird aber die weitere Entwicklung beobachten und in die Planung der Abfallentsorgung einbeziehen.

Frage 2: Anscheinend gibt es nun auch in der Nordwestschweiz Firmen, welche Plastik für das Recycling sortieren und vorbereiten. Ist der Regierungsrat bereit, Möglichkeiten für das Plastikrecycling mit privaten Firmen zu prüfen? Hat er diesbezüglich schon Abklärungen vorgenommen?

Die Kunststoffabfälle aus der Sammlung in Allschwil werden von Hand sortiert. Die verwertbaren Bestandteile werden in der Schweiz und in Frankreich zu Kunststoffgranulat weiterverarbeitet. Die nichtverwertbare Fraktion der gesammelten Kunststoffe wird in Zementwerken in der Schweiz kostenpflichtig als Ersatzbrennstoff verwertet. Das Pilotprojekt in Allschwil ist auf zwei Jahre ausgelegt. In der Nordwestschweiz nehmen die Sortierwerke unterschiedliche Fraktionen von Kunststoffabfällen entgegen, sortieren und führen diese der Verwertung zu.

Frage 3: Mit der Sozialfirma DOCK gibt es schon einen Anbieter, welcher im Bereich Recycling tätig ist. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, ein Plastikrecycling mit einem Sozialunternehmen aufzubauen? Mit dem Zustrom von Flüchtlingen sind vermehrt Arbeitsstellen im Bereich der Integration und im unteren Lohnsektor notwendig. Integrationsarbeitsplätze beim Recycling könnten auch mit privaten Firmen aufgeleitet werden.

DOCK stellt Arbeitsplätze in verschiedenen Bereichen, darunter auch Recycling zur Verfügung. Es handelt sich um Arbeiten, die weder den ersten Arbeitsmarkt noch andere soziale Betriebe konkurrenzieren und sonst aus finanziellen Überlegungen ins Ausland verschoben würden. Die Sozialfirma DOCK finanziert ihren administrativen und organisatorischen Aufwand über die Erträge aus den Aufträgen, während die Löhne der beschäftigten Personen (Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe) durch die Sozialhilfe bezahlt werden.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist es nicht möglich, kantonale Aufgaben an DOCK oder eine andere Sozialfirma zu vergeben. Ein solcher Auftrag verstiesse klar gegen das Konkurrenzverbot. Der Kanton würde damit ein Arbeitsmodell fördern, in dem die Arbeit bei einem Teil der Mitarbeitenden mit marktüblichen Löhnen und beim anderen Teil mit Sozialhilfe abgegolten würde. Damit würden Mitarbeiter/innen erster und zweiter Klasse geschaffen.

Frage 4: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat in diesem Bereich?

Siehe Antwort zu Frage 3

Frage 5: Ist er bereit diese Möglichkeit in die Antwort des Anzuges Christ einfließen zu lassen?

Siehe Antwort zu Frage 3

Frage 6: Da der Rohstoff Plastik verkauft werden kann, könnten möglicherweise die Abfallgebühren verringert werden. Welche Auswirkung hätte eine solche Trennung auf unsere Gebühren?

Die Erfahrungen aus ersten Pilotversuchen mit gemischten Kunststoffsammlungen zeigen, dass diese nicht kostendeckend sind, sondern sogar mit zusätzlichen Mitteln finanziert werden müssen. Somit fällt kein Erlös an. Deshalb können keine Abfallgebühren gesenkt werden.

Frage 7: Nach den Volksnein zum Erstellen von Unterflurcontainern muss das Abfallkonzept nochmals bearbeitet werden. So wäre jetzt ein idealer Zeitpunkt, um die Frage nach dem separaten Einsammeln von Kunststoffabfällen vertieft zu prüfen. Ist der Regierungsrat bereit, darin das separate Sammeln von Plastik und von Bioabfällen zu prüfen?

Der Regierungsrat wird bei der Ausarbeitung der zukünftigen Abfallentsorgung in der Stadt Basel die Frage der Entsorgung von Bioabfällen und von Kunststoffabfällen mit einbeziehen.

Wie weit ist er in der Überarbeitung des Abfallkonzeptes?

Die Grundlagen für die gesetzlich vorgeschriebene Abfallplanung liegen im Entwurf vor. Die Strategie der zukünftigen Abfallentsorgung wird im Jahr 2016 unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt in Allschwil oder weiteren Projekten in der Schweiz erarbeitet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin