



An den Grossen Rat

18.5029.02

WSU/P185029

Basel, 8. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 7. April 2020

Anzug Patrick Hafner betreffend «neue Ideen für Abfall und Recycling»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2018 den nachstehenden Anzug Patrick Hafner dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Im Bereich Abfall bzw. Recycling kommen verschiedene Themen auf den Kanton Basel-Stadt zu. So ist u.a. noch nicht geklärt, ob in Zukunft neben PET auch andere Kunststoffe rezykliert werden könnten bzw. sollten, das Thema Bio-Abfälle ist wohl noch nicht optimal gelöst, es ist ein Vorstoss bezüglich Recycling von Getränkekartons hängig und auch die Frage, welche Stoffe bei den Haushalten abgeholt werden und welche zu Recycling-Stellen gebracht werden müssen, wird immer wieder aufgeworfen. Weiter wird gemäss Medienberichten das Deponieren von Bauschutt zunehmend problematisch, Rezyklierungsmöglichkeiten werden zu wenig genutzt. Da sich im Abfall- und Recycling-Bereich verschiedene spezialisierte Anbieter entwickelt haben, sollte aus Sicht des Anzugstellers auch angedacht werden, ob nicht mit geschickt konzipierten Public-Private-Partnerships Lösungen gefunden werden könnten, welche für alle Beteiligten Vorteile haben.

Der Anzugsteller bittet die Regierung deshalb zu prüfen und zu berichten zu folgenden Themen:

1. Welche weiteren Stoffe könnten und sollten in Basel rezykliert werden, in welchen Bereichen sind Optimierungen angezeigt?
2. Wie weit ist die Verwaltung in diesen Bereichen?
3. Wie beurteilt die Regierung die Lage bezüglich Bauschutt?
4. Welche Massnahmen sind zu ergreifen, dass die Deponierung von Bauschutt weiterhin im nötigen Umfang möglich ist?
5. Wie gedenkt die Regierung, das Recycling von Baumaterial zu fördern?
6. Könnte es sich die Regierung vorstellen, im Bereich Abfall und Recycling mit spezialisierten Privatunternehmen in einer Weise zusammenzuarbeiten, welche zum gegenseitigen Nutzen wäre (Public-Private-Partnerships, der Kanton würde von spezifischem Know-how und tieferen Kosten profitieren, die Unternehmen könnten – u.a. dank Skalenerträgen – noch effizienter und nachhaltiger arbeiten)?
7. Was meint die Regierung zu innovativen Konzepten der Abfallentsorgung, z.B. in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und in Richtung einer für die Menschen im Kanton praktischeren und damit umfassenderen und nachhaltigeren Entsorgung, z.B. was die Abholung vor Ort von weiteren Abfall- bzw. Recycling-Stoffen betrifft?
8. Wie können die Erträge aus Wertstoff-Rücknahmen optimiert und damit die Abfallrechnung entlastet werden?

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Die Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) räumt der Vermeidung, Verminderung und gezielten Verwertung von Abfällen einen hohen Stellenwert ein. Durch die Umsetzung der VVEA soll der Rohstoffeinsatz reduziert und die Umwelt geschont werden. Am 14. November 2017 beschloss der Regierungsrat auf dieser Basis die «Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017»¹.

Um die Abfallwirtschaft zu einer zukunftsfähigen Ressourcen- und Kreislaufwirtschaft umzubauen, wurden 23 Massnahmen in den Bereichen Vermeidung, Verwertung und Entsorgung bestimmt. Viele dieser Massnahmen sind Daueraufgaben, bereits umgesetzt oder in der Umsetzungsphase. Der Projektstand der Massnahmen in Bezug zu diesem Anzug ist in der Tabelle unten aufgeführt.

Nr.	Massnahme	Projektstand
M5	Die Siedlungsabfallwirtschaft wird in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Abfallverbänden weiterentwickelt. Dabei wird das kommunale Monopol berücksichtigt, die Rolle von privatwirtschaftlichen Entsorgungszentren geklärt und ein verursachergerechtes, selbsttragendes Finanzierungssystem definiert.	Es laufen verschiedene Arbeiten für die Umsetzung und die Anpassung des Finanzierungssystems an die VVEA und die Weiterentwicklung der Siedlungsabfallwirtschaft.
M10	Eine Entscheidungsgrundlage für Gemeinden zur Verwertung und Entsorgung von Kunststoffabfällen aus Haushalten wird erarbeitet.	Die Studie Kunststoff Recycling und Verwertung (KuRVe) wurde erstellt und dient als Entscheidungsgrundlage.
M11	Lösungen zur energetischen und stofflichen Verwertung von biogenen Abfällen werden erarbeitet und realisiert.	Mit dem Pilotprojekt „Sack im Behälter“ soll im Jahr 2021 die Sammlung und Verwertung von biogenen Abfällen im Bachlettenquartier getestet werden.
M12	Zusammen mit der Baubranche und den betroffenen kantonalen Stellen wird eine Strategie zur Optimierung der stofflichen Verwertung von Bauabfällen und zum Einsatz von Recyclingbaustoffen entwickelt und umgesetzt.	Zur Förderung des Recyclings von Baumaterialien wurde zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft und der Branche die Task-Force „Baustoffkreislauf Regio Basel“ gegründet. Diese erarbeitet Strategien und Massnahmen zur Nutzung von Recyclingbaustoffen.
M13	Die beiden Kantone übernehmen eine Vorbildfunktion hinsichtlich des Einsatzes von Recyclingbaustoffen im Hoch- und Tiefbau.	Eine Selbstverpflichtung für Recyclingbaustoffe im Hoch- und Tiefbau beim Kanton Basel-Stadt wurde erarbeitet und verabschiedet.
M15	Zur Rückgewinnung von metallischen Wertstoffen aus der Filterasche realisiert die KVA Basel eine entsprechende Anlage.	Die Planung ist weit fortgeschritten und die Inbetriebnahme der Anlage ist auf 2022 geplant.
M16	Es wird eine regionale Lösung zur Rückgewinnung von Phosphor aus der Abwasserreinigung erarbeitet und realisiert.	Es laufen verschiedene nationale und internationale Forschungsprojekte zur Rückgewinnung von Phosphor, an welchen sich der Kanton Basel-Stadt beteiligt.

¹ publiziert unter <https://www.aue.bs.ch/abfaelle/grundlagen/abfallplanung.html>

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Welche weiteren Stoffe könnten und sollten in Basel rezykliert werden, in welchen Bereichen sind Optimierungen angezeigt?

Frage 2: Wie weit ist die Verwaltung in diesen Bereichen?

Um das Optimierungspotential in der Abfallentsorgung der Stadt Basel zu bestimmen, wurde in der Folge im Ratschlag „Ausgabenbewilligung für Pilotversuch Unterflurcontainer im Bachletten-Quartier (Weiterentwicklung der Abfallentsorgung Stadt Basel)“ vom 4. Juli 2018 (Nr. 18.0875.01) die Gesamtsicht der Abfallentsorgung der Stadt Basel analysiert und geeignete, zukunftsfähige Lösungen erarbeitet.

Das grösste Potenzial der Stadt Basel im Bereich der Abfallentsorgung liegt in der Sammlung von Biomasse mit ca. 7'200 Tonnen. Daher wird in einem Pilotversuch der Einsatz des neuen Sammelsystems „Sack-im-Behälter“ geprüft. Dieses System ermöglicht, verschiedene Abfallfraktionen (z.B. Kehrlicht, Biomasse usw.) an der Quelle im Haushalt zu trennen und mit der gleichen Sammellogistik abzuführen. Es ist daher für die Sammlung diverser weiterer Wertstoffe ausbaubar, sinnvollerweise abhängig davon, wie sich der Markt für Wertstoffe entwickelt, um ökologischen und ökonomischen Aspekten zu genügen.

Der Ratschlag wurde vom Grossen Rat am 20. Februar 2019 genehmigt. Der Pilotversuch soll im Frühjahr 2021 im Bachlettenquartier starten. Daneben werden Projekte für einen weiteren Recyclingpark oder zum Thema Sonderabfall aus Haushalten vorangetrieben. Die Textilsammlung wird 2020 analysiert und gegebenenfalls neu konzipiert.

Frage 3: Wie beurteilt die Regierung die Lage bezüglich Bauschutt?

Frage 4: Welche Massnahmen sind zu ergreifen, dass die Deponierung von Bauschutt weiterhin im nötigen Umfang möglich ist?

Frage 5: Wie gedenkt die Regierung, das Recycling von Baumaterial zu fördern?

Bauabfälle und Rückbaumaterialien machen mengenmässig den bedeutendsten Abfallstrom aus. Gleichzeitig ist der Ressourcenbedarf in der Bauwirtschaft hoch. Gegenwärtig fallen in der Schweiz geschätzte 16 Millionen Tonnen Bauabfälle pro Jahr an - gegenüber rund 6 Millionen Tonnen Haushaltsabfälle im Jahr 2018. Die Bauabfälle müssen gemäss VVEA aufbereitet und in den Stoffkreislauf zurückgeführt werden. Grundsätzlich werden jedoch immer noch verwertbare Bauabfälle deponiert. Dadurch gehen wertvolle Ressourcen verloren und kostbarer Deponieraum wird vergeudet. Die Lage bezüglich Deponiemöglichkeiten für mineralische Bauabfälle wird inzwischen als kritisch beurteilt. Der Kanton Basel-Stadt besitzt keine eigenen Deponien und ist auf die Region, insbesondere den Kanton Basel-Landschaft, angewiesen.

Im Kanton Basel-Landschaft zeichnet sich ein Engpass ab für die Deponien des Typ A und B. Die Deponie Höli (Typ B), der am meisten frequentierte Ablagerungsort für mineralische Bauabfälle, hat noch Kapazität für ca. ein Jahr. Es wird mit einem Abschluss im Bereich des Jahreswechsels 2020/21 gerechnet. Gegenwärtig laufen Gespräche betreffend der Erweiterung der Deponie Höli. Dazu ist eine kommunale Zonenplanung erforderlich. Das gesamte Bewilligungsverfahren, ohne Einsprachen inkl. Baugesuch und Umweltverträglichkeitsprüfung, wird voraussichtlich noch etwa drei Jahre in Anspruch nehmen. Ausser der Deponie Höli stehen im Kanton Basel-Landschaft noch drei weitere Deponien des Typ B für inerte Bauabfälle mit kleineren verfügbaren Volumina zur Verfügung. Die Deponie Strickrain wurde inzwischen mit ca. 1,1 Millionen m³ Volumen erweitert. Bei der Deponie Bruggtal läuft ebenfalls die kommunale Zonenplanung für eine Erweiterung um 1,55 Millionen m³. Das verfügbare Volumen der dritten Deponie Müsch ist abhängig vom Rohstoffabbau (Lehm), der momentan nur gering ist. Für saubere Aushubmaterialien (Deponie A) gibt es nur die Deponie Buchhalden, deren Kapazität fast erschöpft ist. Sauberer Aushub- und Ausbruchmaterial ist nach VVEA möglichst vollständig zu verwerten und nicht zu deponieren.

Die Gewährleistung der Deponierung von mineralischen Bauabfällen im nötigen Umfang ist nur im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit möglich. Eine systematische Standortsuche für neue Deponien vom Typ A und B wurde im Kanton Basel-Landschaft durchgeführt. Die Standorte sollen in den Kantonalen Richtplan aufgenommen werden; der entsprechende Landratsbeschluss wird noch in diesem Jahr erwartet. Es besteht jedoch die Möglichkeit zum fakultativen Planungsreferendum gegen den Entscheid des Landrates. Neue Deponien haben in der Bevölkerung einen schweren Stand. Es muss also in erster Linie darum gehen, den Bedarf an notwendigem Deponieraum zu reduzieren.

Die Rahmenbedingungen in der Region Basel erschweren die Umsetzung eines Baustoffkreislaufs: Einerseits können Primärrohstoffe, vor allem Kies aus dem Elsass kostengünstig beschafft werden, andererseits sind die Ablagerungsgebühren zumindest teilweise wirtschaftlich attraktiv. Zur Förderung des Recyclings von Baumaterialien wurde zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft und der Branche die Task-Force „Baustoffkreislauf Regio Basel“ ins Leben gerufen, die eine Strategie und Massnahmen zur Umsetzung erarbeitet. Dazu gehören beispielsweise die kantonale Selbstverpflichtung zur Nutzung von ausschliesslich RC-Baustoffen im Hoch- und Tiefbau, sofern dies technisch möglich ist, die Realisierung von Leuchtturmprojekten der öffentlichen Hand (z. B. AUE-Neubau) und die Erfassung der Recyclingquote bei Bauvorhaben des Kantons inkl. detaillierterer Bestandsaufnahme im Hinblick auf kontinuierliche Verbesserung. Eine weitere Massnahme ist die Förderung der Verwertung z.B. durch Plattformen und Börsen wie die Minrec (www.minrec.ch), einem Online-Marktplatz für mineralische Recyclingbaustoffe und Böden, an dem beide Kantone beteiligt sind. Ein Eckpunkt der Strategie ist die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Aufbereitungsanlagen von Bauabfällen in der Region, insbesondere betreffend geeigneter Standorte.

Um den Einsatz von Recyclingbaustoffen im Tiefbau zu verstärken und die Qualität und damit die Akzeptanz zu sichern bzw. zu erhöhen, wurde vom Tiefbauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt und Energie die „Richtlinie Materialtechnologie im Tiefbau“ erarbeitet und seit 2019 angewendet. Sie enthält die Anwendungsmöglichkeiten für die verschiedenen Arten von Recyclingbaustoffen und gibt Vorgaben für die einzuhaltenden Qualitätskriterien.

Das baselstädtische Gebäudemodell, eine umfangreiche Datenbank über alle bestehenden Gebäude, wird um zusätzliche Funktionen zum „Urban Mining“ erweitert. Dabei werden die Gebäude in Kategorien je nach hauptsächlich verwendetem Baustoff eingeteilt, um eine Art „Rohstofflager“ für den Wiedereinsatz von Baumaterialien resp. die Gewinnung künftiger Recyclingbaustoffe zu definieren.

Frage 6: Könnte es sich die Regierung vorstellen, im Bereich Abfall und Recycling mit spezialisierten Privatunternehmen in einer Weise zusammenzuarbeiten, welche zum gegenseitigen Nutzen wäre (Public-Private-Partnerships, der Kanton würde von spezifischem Know-how und tieferen Kosten profitieren, die Unternehmen könnten – u.a. dank Skalenerträgen – noch effizienter und nachhaltiger arbeiten)?

Grundsätzlich ist die Abfallwirtschaft zu einem grossen Teil schon privatisiert. Die Stadt Basel bestreitet nur dann die Abfallwirtschaft, wenn der Markt nicht funktioniert oder ein kantonales Monopol vorliegt. Auch im Fall eines Monopols wird darauf geachtet, dass ein gewisser Teil der Logistik ausgelagert werden kann, sofern dies sinnvoll ist oder einem grösseren Kundenbedürfnis entspricht, welches die Stadt Basel selbst nicht abdecken kann. Als Beispiele von Public-Private-Partnerships können die Kehrichtverbrennungsanlage KVA Basel, Spezialunternehmen im Bereich Sonderabfall oder die privaten Recyclingparks angeführt werden. Anzumerken ist dabei, dass z.B. beim Sonderabfall die Qualität der Behandlung und Entsorgung nicht aus Gründen der Profitabilität vermindert sein darf.

Frage 7: Was meint die Regierung zu innovativen Konzepten der Abfallentsorgung, z.B. in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und in Richtung einer für die Menschen im Kanton praktischeren und damit umfassenderen und nachhaltigeren Entsorgung, z.B. was die Abholung vor Ort von weiteren Abfall- bzw. Recycling-Stoffen betrifft?

Ein kantonales Monopol liegt gemäss Umweltschutzgesetz des Bundes u.a. bei den Siedlungsabfällen, Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung vor. Die Stadt Basel möchte neben der Qualität auch einen grossen Kundennutzen bei der Entsorgung erreichen, immer mit dem Ziel einer möglichst hohen Verwertungsquote aller Wertstoffe. Aus diesem Grund wird partiell unter gewissen Rahmenbedingungen (Stadtbild, lückenlose Entsorgungskette usw.) und der Ausstellung einer Konzession auf das Monopol verzichtet. In der Stadt Basel sind momentan verschiedene private Entsorgungsdienstleister zugelassen, die das Kundenbedürfnis abdecken, alle Wertstoffe in einem Sack zu sammeln und den Gang zu den einzelnen Rückgabeorten zu vermeiden. Es ist eine Dienstleistung, welche die öffentliche Hand nicht anbietet. Momentan sind vor allem zwei Entsorgungsdienstleister aktiv: Eco House Recycling und Mr. Green. Zudem unterstützt die Stadt Basel ein innovatives Projekt des Vereins Rad-schaft, das mit dem Lastenvelo Biomasse im Gundeldinger Quartier einsammelt und kompostiert.

Frage 8: Wie können die Erträge aus Wertstoff-Rücknahmen optimiert und damit die Abfallrechnung entlastet werden?

Der Ratschlag vom 4. Juli 2018 zur „Weiterentwicklung der Abfallentsorgung Stadt Basel“ legt das Optimierungspotenzial bei der Sammlung und Verwertung von Abfällen der Stadt Basel dar. Mit der heute verfügbaren Technologie sind zwar viele Sammlungen möglich. Aber nicht alles, was möglich ist, ist aktuell auch ökonomisch und ökologisch sinnvoll. Primär muss neben der Ressourcenschonung die Minimierung der Umweltbelastung im Vordergrund stehen. Auch die Ökonomie ist zu beachten. Idealerweise werden die Stoffkreisläufe regional geschlossen, damit auch die Wertschöpfung möglichst regional bleibt.

Eine Entlastung der Abfallrechnung durch den Wertstoffmarkt ist temporär möglich, aber langfristig nicht garantiert. Dies zeigt das nachstehende Beispiel der gemischten Kunststoffe oder die aktuelle Situation beim Altkarton mit den sehr tiefen Marktpreisen durch ein Überangebot.

Im Bereich Kunststoff wurde die Euphorie bezüglich Sammlung jeglicher Kunststoffarten durch den Aufnahmestopp von China jäh gebremst. Zudem wird mit der aktuellen Technik nicht viel mehr als 50 bis 60% des Kunststoffes aus gemischten Kunststoffsammlungen stofflich wiederverwertet. Der Rest wird meistens im Ausland oder in einer Zementfabrik energetisch verwertet - statt in der KVA Basel mit ihrem hohen Energiewirkungsgrad von rund 78%. Bei sortenreinen Sammlungen, wie z.B. PET, ist die Recyclingrate mit über 80% weit höher, und dank der sortenreinen Verwertung sind die Produkte qualitativ besser. Die Wertschöpfung ist also ökonomisch, wie auch ökologisch bedeutend besser als bei einer gemischten Plastiksammlung. Um die stoffliche Verwertungsquote von gemischten Kunststoffen mittelfristig zu verbessern, braucht es unbedingt ein Umdenken von der reinen Entsorgungswirtschaft in eine Kreislaufwirtschaft. Dazu sind bei Kunststoffen noch Innovationen nötig, sei es bei den Verpackungsdesigns oder beim Auftrennen und Verwerten der Kunststoffverpackungen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Patrick Hafner betreffend «neue Ideen für Abfall und Recycling» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin