



An den Grossen Rat

18.5308.02

WSU/ P185308

Basel, 13. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2019

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „einer Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2018 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher dem Regierungsrat zur Stellungnahme 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 Billiarde "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 sandkorn-grosse 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 Erdöl-derivaten. 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% 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 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, 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 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

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

- ¹ Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.
- ^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- ² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
- ³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Der Regierungsrat legt Ihnen im Folgenden die rechtliche Zulässigkeit der Motion dar:

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem ande-

ren Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine kantonale, flächendeckende Strategie zur Vermeidung von Plastik, von Recycling von Plastik und zur umweltgerechten Eliminierung der restlichen Plastikabfälle auszuarbeiten und diese zusammen mit den entsprechenden Gesetzesvorlagen dem Grossen Rat bis spätestens Anfang 2020 vorzulegen. Zudem sollen allfällige Mehrkosten nach dem Verursacherprinzip überwält (analog der vorgezogenen Recyclinggebühr für Elektronik) werden und die Umsetzung der Strategie und Massnahmen soll bis spätestens im Jahre 2022 abgeschlossen sein. Gemäss Motionstext ist den folgenden Punkten «besondere Aufmerksamkeit» zu schenken: 1. Für verschiedene Produkte sollen unterschiedliche Massnahmen ergriffen werden. Wo aber Alternativen vorhanden und erschwinglich sind, sind die Single Use Plastics zu verbieten. 2. Gibt es ressourcenschonende Alternativen, sind Wegwerfartikel aus Plastik und Styropor zu verbieten. 3. Für Produkte ohne direkte Alternativen sind Nutzungsbeschränkungen zu definieren. Auch soll sich der Regierungsrat auf nationaler Ebene für diese Strategie wo nötig einsetzen und zudem nationale Design- und Kennzeichnungspflichten und Waste Management Verpflichtungen für Produzenten einfordern.

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. Hängig ist eine Motion, die noch im Ständerat zu behandeln ist (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.

Der Regierungsrat soll als Hauptziel der Motion eine kantonale, flächendeckende Strategie für Vermeidung und auch Verwertung von Plastik erarbeiten und sich auch für diese Ziele auf nationaler Ebene mit den verschiedenen Eckpfeilern wie Verboten, aber auch anderen Massnahmen, einsetzen. Dabei handelt es sich um eine Massnahme im Kompetenzbereich des Regierungsrates gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO. Der Regierungsrat handelt im Einklang mit § 33 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100), wonach der Staat die Wiederverwertung von Abfällen fördert und Massnahmen zur Reinhaltung von Erde, Luft und Wasser trifft.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat unter anderem die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeits-

bereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Die von der Motion geforderte Strategie steht nach dem Gesagten nicht in Widerspruch zu höher-rangigem Recht wie Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht. Hingegen ist der Erlass eines kantonalen Verbots für Single Use Plastics und andere Wegwerfartikel aus Plastik und Styropor bundesrechtswidrig.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Kunststoffe und Recycling

In der Motion wird der umgangssprachliche Begriff „Plastik“ verwendet, ohne zu spezifizieren, was genau mit Plastik gemeint ist. Die ganze Welt spricht heute von Plastik, wobei es genauer betrachtet eigentlich um „Kunststoff“ geht.

Seit der Erfindung der polymeren Kunststoffe Mitte des 19. Jahrhunderts werden diese in beinahe allen Lebensbereichen eingesetzt. Ohne die vollsynthetischen Werkstoffe sähe es in Technik, Medizin, Wohnkomfort und in vielen anderen Sektoren der modernen Zivilisation ganz anders aus. Doch etwa gleich gross wie die Einsatzmöglichkeiten ist auch die Liste der Probleme und Risiken dieser Materialien.

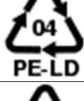
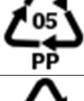
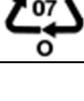
Jährlich werden weltweit rund 335 Mio. Tonnen Kunststoff hergestellt und verarbeitet. Dabei gibt es grundsätzlich drei unterschiedliche Formen:

- a. **Thermoplaste:** Diese Kunststoffform ist sehr flexibel und kann durch Erhitzen beliebig oft in beliebige Formen verändert werden. (z.B. PET)
- b. **Duroplaste:** Diese Kunststoffform kann nur einmal erhitzt und verformt werden und ist meist hart und spröde. (z.B. Steckdosengehäuse)
- c. **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 Dinge mehr sein. In der Praxis gibt es so mehrere Hundert verschiedene Arten von Kunststoffen.

Kunststoff ist also nicht gleich Kunststoff. Deswegen ist auch die Wiederverwertung (Recycling) sehr anspruchsvoll. 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:

Recycling-Nummer	Kürzel	Name Kunststoff	Verwendung / Recycling zu
	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, Plastik-tuben, Folien
	PP	Polypropylen	Stossstangen, Innenraumverkleidungen, Industriefa- sern, Lebensmittelverpackungen, DVD- und Blu-ray- Hüllen
	PS	Polystyrol	Spielzeug, Blumentöpfe, Videokassetten, CD-Hüllen, Aschenbecher, Koffer, Schaumpolystyrol, Lebensmit- telverpackungen
	O wie „others“	Andere Kunststoffe wie z.B. biologisch abbaubare Polylactide (PLA)	PLA wird z.B. auch für Getränkeflaschen eingesetzt, sollte aber nicht zusammen mit PET recyclet werden.

Je besser die verschiedenen Kunststoffe sortenrein gesammelt werden, desto effizienter kann der darauffolgende Recyclingprozess durchgeführt werden. Sortenreine separate Sammlungen werden deshalb vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) begrüsst. Hingegen steht es den separaten Sammlungen von gemischten Kunststoffen skeptisch gegenüber, da der stofflich hochwertige, verwertbare Anteil des Sammelgutes tief ist.

2.2 Heutiger Vollzug

Das schweizerische Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Oktober 1983 und die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) vom 4. Dezember 2015 (in Kraft seit 1. Januar 2016) regeln den Umgang mit Abfällen. Grundsätzlich sind gemäss USG sämtliche Abfälle in der Kaskade möglichst zu vermeiden, stofflich und energetisch zu verwerten und umweltgerecht zu entsorgen. Somit fallen auch alle Kunststoffe und Kunststoffabfälle unter diese Bestimmungen.

2.2.1 Vermeidung

Die Abfallvermeidung hat in der Abfallbewirtschaftung oberste Priorität, weshalb sie auch im Titel der eidgenössischen VVEA explizit genannt wird: „Verordnung über die *Vermeidung* und die Entsorgung von Abfällen“. In der Praxis hat es die Schweiz aber immer noch nicht geschafft, die steigenden Abfallmengen zu reduzieren. Kaum ein Land produziert mehr Abfall pro Kopf als die Schweiz.

Abfallvermeidung ist auch Bestandteil der Abfallplanung beider Basel, welche die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemeinsam für ihr Gebiet erstellt haben. Der Kanton Basel-Stadt hat zudem im Bereich der Abfallvermeidung an Veranstaltungen, insbesondere bei den in der Motion erwähnten „Single Use Plastics“, bereits erste Fortschritte erzielt. Dazu hat der Grosse Rat am 12. November 2014 (wirksam seit 28. Dezember 2014) das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG, SG 780.100) geändert und eine Mehrweggeschirrpflicht für die Abgabe von Esswaren und

Getränken an öffentlichen Veranstaltungen eingeführt. Damit wurde für öffentliche Veranstaltungen auf öffentlichem Grund und für öffentliche Veranstaltungen auf privatem Grund mit mehr als 500 Personen die Verwendung von Mehrweggeschirr zur Pflicht. Die Bestimmungen zur Mehrweggeschirrpflicht kamen bei jährlich rund 130 Veranstaltungen zur Anwendung. Die Erfahrungen zeigen, dass die Veranstalter bis auf wenige Ausnahmen die Auflagen erfolgreich umsetzen konnten und so einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung vor allem von Kunststoffabfällen im öffentlichen Raum leisteten.

Zurzeit befindet sich §20a USG in Revision mit dem Ziel, eine generelle Mehrweggeschirrpflicht - unabhängig von Veranstaltungen - beim Verkauf auf Allmend für alle Verkaufsstände einzuführen. Der Grosse Rat überwies am 9. Januar 2019 den Ratschlag Nr. 18.0206.01 an seine Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK).

Die Handlungsmöglichkeiten des Kantons sind in der Abfallvermeidung allerdings sehr beschränkt. Er kann Industrie und Gewerbe sowie die Bevölkerung für das Thema sensibilisieren und bei seinen eigenen Tätigkeiten sowie bei der Beschaffungen darauf achten. Darüber hinaus kann der Kanton auf seinem eigenen Kantonsgebiet kaum Einfluss nehmen, welche Produkte aus Kunststoff in Verkehr gebracht werden (vgl. Kap. 1). Es ist rechtlich nicht zulässig, ein Produkt im Kanton Basel-Stadt zu verbieten, wenn es in anderen Kantonen zugelassen ist.

Eine gesetzliche Bestimmung, die spezifische Kunststoffprodukte verbieten soll, muss also der Bund erlassen. Dazu sind auf Bundesebene bereits politische Vorstösse eingereicht worden. Es sind dies die Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates „Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden“ am 21. August 2018 (18.3712) und 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 beantragt der Bundesrat die Ablehnung. Er ist der Meinung, dass das Problem der Belastung der Umwelt durch Kunststoffe umfassend angegangen werden muss und nicht auf Verpackungen sowie kurzlebige Einweg-Produkte aus Plastik beschränkt werden kann. Er weist auf die zahlreichen bereits laufenden Aktivitäten in diesem Bereich und will in erster Linie auf freiwillige Massnahmen setzen. Die Motion wurde vom Nationalrat am 12. Dezember 2018 deutlich angenommen. Das Postulat fordert vom Bundesrat, eine Strategie im Dialog mit den Branchen, den Gemeinden und Kantonen für einen ökologischen, effizienten und wirtschaftlich rentablen Umgang mit Kunststoffen auszuarbeiten. Der Bundesrat beantragt Annahme des Postulates.

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

2.2.2 Verwertung

Die Verwertung von sortenreinen Kunststoffabfällen hat sich in der Schweiz grösstenteils etabliert. Zum Beispiel beträgt die Verwertungsquote (auch Recyclingquote genannt), die den Anteil der rezyklierten Menge PET-Getränkeflaschen an der gesamten in Verkehr gebrachten Menge angibt, im Jahr 2017 in der Schweiz 83 Prozent. Die Quote übertrifft damit die in der Verordnung für Getränkeverpackungen (VGV) vorgegebene Mindestquote von 75 Prozent 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 so das Erdölprodukt „Kunststoff“ mehrmals wiederverwertet werden.

Bei gemischten Kunststoffabfällen sieht dies deutlich anders aus: Das BAFU hat zusammen mit den Kantonen im Jahr 2017 eine umfassende Studie „Kunststoff Recycling und Verwertung (KuRVe)“ durchgeführt. Die Studie zeigt auf, dass die Nettokosten der betrachteten gemischten Kunststoffsammlsysteme 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 Kunststoffsammlsysteme, im Vergleich zur thermischen Nutzung in einer durchschnittlichen Schweizer KVA, einen sehr geringen Umweltnutzen aufweisen. Das hängt u.a. damit zusammen, dass es in der Schweiz (noch) keine 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 ein Zementwerk im Ausland oder wird wieder in die Schweiz zurückgefahren, um als Abfall in einer KVA verbrannt zu werden. Der rezyklierbare Anteil ist nicht selten weniger als die Hälfte und liegt je nach Qualität der Sammlung zwischen 30 und 60%. Aufgrund der hohen Kosten und geringen Umweltnutzens hat sich die Verwertung von gemischten Kunststoffabfällen aus dem Siedlungsabfall bis heute in der Schweiz nicht durchgesetzt.

2.2.3 Entsorgung

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 Kehrichtverbrennungsanlagen in der Schweiz unter Nutzung der Abwärme verbrannt. Die VVEA hat dazu für die Schweiz einen minimalen Energienutzungsgrad von 55% vorgegeben. Die bei der Abfallverbrennung abgegebene Wärme soll also entweder thermisch als Fernwärme oder Dampf genutzt oder es soll Strom mit den entsprechenden Verlusten erzeugt werden. Die KVA Basel hatte 2017 einen Wärmenutzungsgrad von 64.9% und einen Stromnutzungsgrad von 11.5%, was in der Summe einen Energienutzungsgrad von 76.4% ergab. 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.

2.3 Mikroplastik

Die oben stehenden Ausführungen umfassen die Kunststoffprodukte, die nach ihrem Gebrauch der ordentlichen Abfallverwertung und Abfallentsorgung zugeführt werden. Eine beträchtliche Menge an Kunststoffen und sogenanntem „Mikroplastik“ gelangt jedoch direkt oder indirekt in die Umwelt. Eine Quelle von Mikroplastik ist das Littering. Dabei geht es nicht nur um Verpackungsmaterialien, die liegengelassen werden, sondern auch um kleinteilige Kunststoffe, wie zum Beispiel kunststoffhaltige Filter in Zigarettenstummeln. Diese gelangen so ungehindert in die Böden und Gewässer. Die konsequente Bekämpfung des Litterings ist somit eine wirkungsvolle Massnahme, den Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt zu unterbinden. Der Kanton Basel-Stadt verfolgt dieses Ziel mit dem Fünfsäulenkonzept (Reinigung, Prävention, Repression, saubere Veranstaltungen und Einbezug Gewerbe).

Eine beträchtliche Menge „Mikroplastik“ stammt aus dem Strassenverkehr durch Abrieb der Reifen. Gemäss einer Studie "Kunststoffe in der Umwelt zu Mikro- und Makroplastik (2018)" des Fraunhofer-Instituts für Umwelt, Sicherheit und Energietechnik fallen in Deutschland pro Person und Jahr 998 Gramm Reifenabrieb an. Ein grosser Teil davon wird in den Schlammsammlern und den speziellen Sandfiltern bei der Strassenentwässerung zurückgehalten. Ein Teil gelangt aber direkt über die Strassenkante in den Boden und in die Gewässer oder wird als Staub in die Umwelt verfrachtet. Die Studie benennt als weitere Mikroplastik-Emittenten: Sportplätze, Kompost, Bauschutt, Gebäudefassaden, Medikamente, Pyrotechnik, Wettkampfbahnen, Schuhsohlen.

Das BAFU schätzt den Eintrag von Mikroplastik vom Reifenabrieb in der Schweiz auf ca. 5'000 bis 18'000 Tonnen und von Textilfasern auf 640 Tonnen pro Jahr. In diesen Bereichen sind von Seiten des Bundes ebenfalls Massnahmen für eine wirkungsvolle schweizweite Reduktion gefragt. Die Bekämpfung von Mikroplastik an der Quelle muss dabei prioritäres Ziel sein. 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.

2.4 Handlungsmöglichkeiten

Plastik in der Umwelt ist ein weltweites Problem, dem ähnlich wie beim Klimaschutz, mit lokalen und regionalen Massnahmen entgegnet werden muss. Auf der anderen Seite gibt es gesetzliche Rahmenbedingungen und Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, die es zu beachten gilt.

Nutzungsbeschränkungen kann der Kanton in den Bereichen erlassen, die unter seine Hoheit fallen oder in denen er selber tätig ist. Die Verpflichtung zur Verwendung von Mehrweggeschirr im öffentlichen Raum und an öffentlichen Veranstaltungen zur Vermeidung von unnötigem Kunststoff und anderen Abfällen ist ein gutes Beispiel dafür.

Ein weiterer Bereich, in dem der Kanton eine Vorbildrolle einnehmen kann, ist das Beschaffungswesen. Auch hier laufen verschiedene Anstrengungen, um eine Kreislaufwirtschaft konsequent zu fördern und Abfälle zu reduzieren. Vor allem bei Baustoffen besteht noch ein riesiges Potenzial. Bezüglich Single Use Plastics könnte kantonsintern sicherlich im Bereich Verpflegung noch einiges verbessert werden, zum Beispiel in Cafeteria, Mensen oder Personalrestaurants.

Weitergehende Nutzungsbeschränkungen und Verbote von Produkten oder Produktebestandteilen, wie zum Beispiel Mikroplastik in Kosmetika, können wegen des Binnenmarktgesetzes nicht kantonal erfolgen (s. Kap. 1) und sollen sinnvollerweise vom Bund festgelegt werden.

Die Abfallwirtschaft entwickelt sich laufend weiter, weg von der reinen Abfallentsorgung, hin zu einer Kreislaufwirtschaft, in der die natürlichen Ressourcen möglichst effizient wiederverwertet werden.

Es gibt noch viel zu tun. Und ein Kanton alleine wird das nicht stemmen können. Deswegen sollen in Absprache mit dem Bund, weiteren Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft mögliche Wege eruiert und diskutiert werden, um geeignete Massnahmen gegen die Verschmutzung der Umwelt mit Plastik zu treffen. Gemäss dem Willen und der Vorgabe des Regierungsrates soll der Kanton Basel-Stadt mit seinen Fachbehörden hier eine aktive und für Neuerungen offene Haltung einnehmen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „einer Abfallvermeidungsstrategie, einer Erfüllung geschlossener und funktionierender Recyclingkreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin