



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5034.02

WSU/P085034
Basel, 10. März 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 9. März 2010

Antrag Elisabeth Ackermann und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Einführung eines Pfands auf alle Getränkeflaschen (Glas und PET) und Getränkedosen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. März 2008 den nachstehenden Antrag Elisabeth Ackermann und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Der Regierungsrat wird ersucht, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei den eidgenössischen Räten folgende Standesinitiative einzureichen:

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung, reicht der Kanton Basel-Stadt folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung soll die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass auf alle Getränkeflaschen (PET und Glas) und Getränkedosen ein Pfand erhoben wird.

Begründung:

Die Städte und Gemeinden haben grosse Probleme mit der Sauberkeit. Die Freizeit wird zunehmend im öffentlichen Raum verbracht und es wird auf Plätzen, Strassen und auch im Wald gegessen und getrunken. Leider werden die Verpackungen und besonders die Getränkeflaschen und -dosen oft liegengelassen oder die Glasflaschen sogar am Boden zerschlagen. Nach der Meinung vieler Experten wäre die Einführung eines Pfands auf die Getränkeverpackungen die mit Abstand wirksamste Strategie zur Eindämmung des Litterings. Gerade Jugendliche wären auf die Rückerstattung des Pfands angewiesen und würden deshalb die leeren Flaschen und Dosen zurückbringen und evtl. sogar noch weitere einsammeln. Auch wäre es unattraktiv, viele kleine Fläschchen anstelle von wenigen grösseren Flaschen zu verkaufen und so würde sich der Verpackungsaufwand verringern. Mit einem Pfand würden sich auch allgemein die Rücklaufquoten, die gerade bei PET immer noch nicht befriedigend sind, verbessern. Ein Pfand kann sinnvollerweise nur auf gesamtschweizerischer Ebene ein- und durchgeführt werden. Deshalb reichen die Unterzeichnenden diese Standesinitiative ein.

Elisabeth Ackermann, Jürg Stöcklin, Beat Jans, Oswald Inglin, Urs Müller-Walz, Christoph Wydler, Dominique König-Lüdin, Jörg Vitelli, Stephan Maurer, Michael Wüthrich, Rolf Stürm, Eveline Rommerskirchen, Roland Engeler-Ohnemus, Mirjam Ballmer, Loretta Müller, Patrizia Bernasconi“

Der Regierungsrat berichtet zu diesem Antrag wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Anteil der Getränkeverpackungen am Littering

Littering ist das achtlose Wegwerfen von Abfällen auf öffentlichem Grund, ohne dass die vorhandenen Abfalleimer benutzt werden. Eine wissenschaftliche Studie der Universität Basel untersuchte die Litteringsituation in den Städten Basel, Bern, Zürich, Lausanne und Illnau-Effretikon (Litteringstudie Uni Basel, 2004). Im Rahmen dieser Studie wurde an 16 ausgewählten, von der Öffentlichkeit stark frequentierten Standorten die gesamte Abfallmenge erfasst, die innerhalb von 12 Stunden anfiel. Dabei wurde festgestellt, dass an allen Standorten im Wesentlichen die gleichen fünf Abfallarten gelittert wurden: Take-away-Abfälle, Einweg-Getränkeverpackungen, Zeitungen und Flyers, Raucherwaren sowie Tragtaschen.

Durchschnittlich waren etwa 16% des gelitterten Materials auf Getränkeverpackungen zurückzuführen. Je nach Standort variierten die Anteile der verzeichneten Abfallfraktionen allerdings erheblich. So lag der Anteil der Getränkeverpackungen am Rheinbord bei 33%; an anderen Orten lag er aber deutlich unter dem Mittelwert. Seit Erstellen der Litteringstudie hat sich der Trend zur Unterwegsverpflegung weiter verstärkt. Über die Entwicklung der einzelnen Fraktionen kann zurzeit keine Aussage gemacht werden.

Bis heute noch wenig diskutiert ist die Frage, ob das Pfand allenfalls nur auf Einweg-Glasflaschen für Bier und Alcopops erhoben werden soll. Denn bei diesen Gebinden steht das Gefährdungspotenzial durch Glasscherben im Vordergrund und weniger dessen geringer Anteil an der gesamten Menge des gelitterten Materials. Besonders auf Spielplätzen und beim Badevergnügen im Rhein stellen die Scherben ein ernstes Verletzungsrisiko dar oder sorgen für zerschnittene Veloreifen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1 Logistische Machbarkeit

Der Regierungsrat geht mit den Antragstellern einig, dass das Pfand sinnvollerweise nur auf nationaler Ebene eingeführt werden kann. Denn der Getränkemarkt ist national ausgerichtet, entsprechend ist auch die Verteillogistik über die Kantonsgrenzen hinaus organisiert und die Aufschriften auf den Gebinden sind national einheitlich angebracht. Eine nationale Pfandregelung müsste zudem gewährleisten, dass alle Getränkegebinde unabhängig vom Ort des Kaufes an jedem beliebigen Verkaufsort, an welchem Getränkegebinde veräussert werden, auch wieder zurückgegeben werden können. Die dazu notwendigen Pfandausgleichssysteme liessen sich heute mit Barcode und zentralen Rechnern durchaus bewerkstelligen.

2.2 Recyclingquoten

Gemäss den Antragstellern soll mit der Einführung eines nationalen Dosen- und Flaschenpfandes die bisherige Recyclingquote verbessert werden. Diese ist aber bereits recht hoch. Sie beträgt bei Glas 95.6% (Stand 2008), bei Aludosen 91% (Stand 2008) und bei PET-Flaschen 78% (Stand 2009). Verbesserungspotenzial besteht einzig bei PET, wo der Recyclinganteil im langjährigen Durchschnitt noch um ca. 2-3% pro Jahr wächst. Hingegen stellt sich die Frage, ob in anderen Bereichen vermehrt Anstrengungen unternommen werden sollen, wo bisher kein Recycling stattfindet (z.B. bei Getränkekartons wie Tetrapacks).

Gewisse Kreise befürchten, dass durch ein Pfand auf recyclingfähigen Gebinden, wie Glas, PET oder Alu, im Getränkemarkt eine Verschiebung zu Gunsten von Verpackungen stattfinden könnte, für welche im Moment noch kein Recyclingsystem besteht, wie z.B. Tetrapacks. Dies wäre bei Getränken ohne Kohlensäure technisch durchaus möglich. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen indessen, dass dieser Effekt kaum eine Rolle spielt. Trotz Einführung des Pfands hat dort der Anteil von PET gegenüber Kartonverpackungen (ohne Pfand) sogar zugenommen. Der Grund mag sein, dass PET individuellere Formen zulässt und so mehr Markendifferenzierung in einem weitgehend gesättigten Getränkemarkt ermöglicht.

2.3 Finanzierungssysteme

Die Einführung eines Pfandes hätte auch Auswirkungen auf die bisherigen Finanzierungssysteme der Separatsammlungen. Diese sind je nach Stoff unterschiedlich geregelt:

Bei Glasverpackungen wird zur Deckung der Sammelkosten beim Kauf der Produkte eine obligatorische Entsorgungsgebühr erhoben, rechtlich basierend auf einer Bundesvorschrift. Diese vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) beträgt je nach Gebindegrösse zwei, vier oder sechs Rappen pro Flasche.

Bei den PET-Flaschen und den Alu-Dosen existiert keine solche staatliche Entsorgungsgebühr. Der Handel erhebt selbstverwaltend einen vorgezogenen Recyclingbeitrag (VRB) von 1,4 -1,8 Rappen pro PET-Flasche bzw. einen Rappen pro Aludose. Bei einer Pfandpflicht würden diese freiwillig erhobenen vorgezogenen Recyclingbeiträge (VRB) der Produzenten und Abfüller hinfällig. Damit würden wohl auch die freiwilligen Beiträge an die Anti-Littering Kampagnen entfallen, welche aus dem Fonds der vorgezogenen Recyclingbeiträge bezahlt werden. Die Interessengemeinschaft saubere Umwelt (IGSU) führt jährlich Kampagnen mit einem Gesamtaufwand von ca. CHF 1 Mio. durch, darunter auch die des Litteringbotschafters.

2.4 Kosten des Pfandsystems

Klar gegen ein generelles Flaschen- und Dosenpfand stellen sich die Vertreter der Grossverteiler und der Getränkeindustrie sowie der Recyclingorganisationen PRS (PET-Recycling Schweiz), IGORA (Aluminium Recycling) und Vetrosuisse (Glas Recycling). Sie verweisen auf die hohen Kosten, welche die Einführung eines Pfandsystems für den Getränkemarkt zur Folge hätte. Die bestehenden Entsorgungssysteme und eingespielten Materialflüsse würden

zerstört, und stattdessen müssten neue Entsorgungsstrukturen (Clearingstelle, Apparate, Logistik) aufgebaut werden. Diese würden Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe verursachen. Die jährlichen Betriebs- und Organisationskosten würden gemäss den oben erwähnten Organisationen bei über CHF 100 Mio. liegen.

Befürworter eines allgemeinen Dosen- und Flaschenpfandes machen dagegen geltend, dass der Allgemeinheit als Folge des Litterings ebenfalls Kosten in Millionenhöhe entstehen, welche die Steuerzahlenden berappen müssen. Mangelnde Sauberkeit als Folge des Litterings beeinträchtigt ausserdem das allgemeine Wohlbefinden der Bevölkerung und hat negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. Quartiere, die von herumliegendem Abfall besonders stark betroffen sind, wirken wenig einladend.

2.5 Massnahmen gegen das Littering

Wie der Regierungsrat bereits in früheren Antworten zu Vorstössen ausgeführt hat, sind keine Patentlösungen gegen das Littering bekannt. Erfolge lassen sich nur langfristig und gestützt auf eine ganze Palette von Massnahmen erzielen. Denn beim Littering handelt es sich um ein vielschichtiges, durch den Zeitgeist und die damit verbundene Wegwerf- und Fast-Food-Kultur geprägtes Problem, das durch Einzelmassnahmen kaum behoben werden kann.

Es besteht ein breiter Konsens, dass dem Problem nur durch gemeinsame Anstrengungen von Staat und Privatwirtschaft begegnet werden kann. Das Amt für Umwelt und Energie führt deshalb seit drei Jahren Gespräche mit den nationalen Grossverteilern Migros, Coop, Manor sowie McDonald's und dem Gewerbeverband Basel-Stadt. An Stelle von Kostenbeteiligungen oder des postulierten Dosen- und Flaschenpfandes geht man dort einen anderen Weg. Im Konsens haben sie sich alle Beteiligten auf einen freiwilligen Fünfpunkteplan geeinigt, welcher auf langfristige Erfolge abzielt:

1. Verpackungsminimierung: Die beteiligten Firmen testen in ihren Verkaufsstellen die Umsetzung konkreter Massnahmen zur Minimierung der Verpackung. Die Ergebnisse werden laufend überprüft.
2. Sponsoring-Richtlinien: Coop und Migros wollen ihr Sponsoring für Grossveranstaltungen künftig an Empfehlungen für abfallmindernde und Littering eindämmende Massnahmen binden. Diese Empfehlungen entsprechen der Praxis der Stadt Basel und werden bei öffentlichen Veranstaltungen ebenfalls umgesetzt. Kernpunkte sind Mehrweg-Geschirr und Verpackungen, Pack's ins Brot usw.
3. Littering-Botschafter: Dieses von der IGSU (IG saubere Umwelt) bereits umgesetzte Konzept eines Botschafters, der Abfallsünder auf den korrekten Umgang mit Abfällen anspricht, soll - wie diesen Sommer getestet - auf die Nachtstunden ausgeweitet und künftig von einem Opinionleader (Rapper, Scater etc.) unterstützt werden.
4. Kunstaktion: Mit einer Künstler-Aktion soll 2010 auf die zahlreichen, bereits vorhandenen öffentlichen Abfallkübel aufmerksam gemacht werden. Die Aktion ist zeitlich begrenzt und soll vor allem in Problemzonen eine Signalwirkung haben.
5. Reinigung der Umgebung: Im Gebiet, Greifengasses/Untere Rebgrasse wurde ein Pilotversuch durchgeführt, bei welchem die Verkaufsstellen von Take-away und fliegender Verpflegung die Reinigung ihrer Umgebung übernahmen. Das ursprünglich

auf ein Jahr befristete Projekt soll nun mit leichten Änderungen weitergeführt werden: Neu übernimmt die Stadtreinigung wieder die Verantwortung für die regelmässige Leerung der Abfalleimer. Die Geschäfte wollen jedoch weiterhin während den Ladenöffnungszeiten für die Sauberhaltung der Allmend sorgen.

Die konkrete Umsetzung hat gezeigt - insbesondere beim Projekt "Reinigung der Umgebung" – dass bei den an den Basler Litteringgesprächen beteiligten Unternehmen ein grosses Engagement vorhanden ist. Leider trifft dies aber nicht auf alle Anbieter von Take-away / Unterwegsverpflegung zu. Gewisse "Trittbrettfahrer" überlassen die Sorge um ein sauberes Stadtbild gerne der Konkurrenz. Ein Bonus-Malus System könnte in diesem Fall gewisse Anreize bieten. Dies bedeutet, dass es grundsätzlich denkbar ist, denjenigen Betrieben einen Teil der Kosten für die Räumung ihrer Take-away Abfälle zu überbinden, welche sich nicht mit freiwilligen Eigenleistungen im Kampf gegen das Littering engagieren. Seitens IG Detailhandel wurde inzwischen die Bereitschaft signalisiert, auf eine solche Diskussion einzutreten.

2.6 Chancen der Standesinitiative

Der Regierungsrat gibt aufgrund bisheriger Vorstösse der Standesinitiative wenig Chancen. Bereits im Oktober 2007 sprach sich der Ständerat gegen ein Pfand auf Getränkeverpackungen aus, als er die Motion von Anita Fetz (Schluss mit Littering, 07.3342) mit 29 zu 8 Stimmen abwies. Auch der Nationalrat lehnte am 24. September 2008 eine parlamentarische Initiative von Rudolf Rechsteiner (Massnahmen gegen Littering, 07.449) für ein obligatorisches Pfand auf Getränkeflaschen und -dosen mit 101 zu 61 Stimmen deutlich ab. Der Bundesrat hatte dabei die Haltung vertreten, dass die Lösung des Litteringproblems in erster Linie eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden und nicht des Bundes sei.

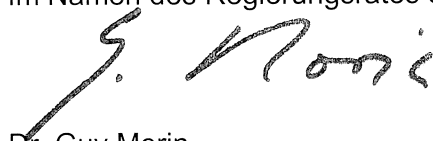
3. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Anzugsteller hinsichtlich des Phänomens Littering. Er findet ebenfalls, dass besondere Anstrengungen notwendig sind, um dieses Ärgernis einzudämmen. Der Regierungsrat hat indessen stets betont, dass ein allgemeines Dosen- und Flaschenpfand für sich allein kein Patentrezept gegen das Littering darstellen kann. Langfristig kann es nur dann Erfolg versprechen, wenn es in den Kontext eines ganzen Massnahmenbündels eingebettet wird, das von Staat und Privatwirtschaft gemeinsam getragen wird. So verdient das Engagement der Grossverteiler und einer Mehrheit des Gewerbes grosse Anerkennung und soll in jedem Fall weitergeführt werden. Der Regierungsrat ist aber bereit, zur Abrundung des Diskurses alle möglichen Massnahmen gegen das Littering ins Feld zu führen. In diesem Sinn ist er bereit, einen Beschluss des Grossen Rates auf Einreichung einer Standesinitiative entgegenzunehmen und umzusetzen.

4. Antrag

1. Der vorgelegte Entwurf zu einem Beschluss des Grossen Rates auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Einführung eines Pfands auf alle Getränkeflaschen (Glas und PET) und Getränkedosen wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit der Einreichung der Standesinitiative beauftragt.
3. Der Antrag Elisabeth Ackermann und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Einführung eines Pfands auf alle Getränkeflaschen (Glas und PET) und Getränkedosen wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

Generalsekretariat
der Bundesversammlung
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Basel,

Regierungsratsbeschluss
vom
Grossratsbeschluss
vom

Standesinitiative betreffend Einführung eines Pfands auf alle Getränkeflaschen (Glas und PET) und Getränkedosen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom ... folgenden Beschluss gefasst:

Der Kanton Basel-Stadt reicht, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung, folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung soll Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass auf alle Getränkeflaschen (PET und Glas) und Getränkedosen ein Pfand erhoben wird.

Begründung der Standesinitiative

In den Städten und Gemeinden stehen öffentliche Abfalleimer in einer ausserordentlichen Dichte. Trotzdem landet rund ein Drittel der Abfälle auf öffentlichem Grund nicht in den dafür vorgesehenen Abfalleimern. An einigen Orten ist dieser Anteil sogar noch höher. Diese Unsitte nennt sich „Littering“.

Die Abfallmenge im öffentlichen Raum hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dieser Trend ist in allen Schweizer Städten und Gemeinden zu beobachten. Speziell betroffen sind die Kernzonen sowie die besonders attraktiven Parks und Plätze. Ursachen sind u.a die Zunahme der Unterwegsverpflegung mit mehr Einweg-Getränkeverpackungen und ein vermin-

derter Respekt gegenüber dem öffentlichen Raum.

Der Grossteil der Bevölkerung fühlt sich durch das Littering stark gestört. Orte, die vom Littering besonders betroffen sind, wirken abstossend und beeinträchtigen das allgemeine Wohlbefinden. Ausserdem ist die Sauberkeit im öffentlichen Raum ein wesentlicher Imagefaktor für den Tourismus und beeinflusst die Attraktivität der Einkaufszonen.

Der Aufwand für die Reinigung und Entsorgung der öffentlichen Flächen macht in grösseren Städten zweistellige Millionenbeträge aus. Die Kosten steigen laufend und sind aus Staatsmitteln zu tragen.

Mit Bussen alleine ist dem Phänomen nicht beizukommen. Der Nachweis für das Liegenlassen von Abfällen gelingt nur ganz selten. Gelittert wird zudem oft im Schutz der Anonymität, also nachts oder an Massenveranstaltungen. Trotz breit angelegten Sensibilisierungskampagnen konnte dem Phänomen bisher nicht wirkungsvoll begegnet werden.

Rund die Hälfte der liegen gelassenen Abfälle stammt aus der fliegenden Verpflegung, darunter auch Einweggetränkeflaschen aus PET und Glas sowie Aluminiumdosen. Besonders von Scherben der Einweg-Glasflaschen geht auch ein erhebliches Verletzungsrisiko aus. Mit einem Pfandsystem würden diese Gebinde sofort von der Strasse verschwinden. Jugendliche wären auf die Rückerstattung des Pfandes angewiesen und würden deshalb die leeren Flaschen zurückbringen und eventuell noch weitere einsammeln. Damit würde die ärgerliche Kultur des "Liegenlassens" zunehmend einer Kultur des "geordneten Entsorgens und Zurückbringens" weichen. Dies würde sich auch positiv auf die Entsorgung der übrigen, nicht bepfandeten Take-away Verpackungen auswirken.

Technisch und logistisch ist ein Pfand mittlerweile gut bewältigbar. Dank Barcode, automatischen Rücknahmeautomaten und zentraler Abrechnung der Pfandausgleichssysteme hält sich der Aufwand in vertretbaren Grenzen.

Wir danken Ihnen für die Entgegennahme unserer Standesinitiative.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin