



An den Grossen Rat

22.5243.02

WSU/P225243

Basel, 21. Dezember 2022

Regierungsratsbeschlüsse vom 20. Dezember 2022

Motion Laurin Hoppler und Konsorten betreffend «für eine allgemeine und niederschwellige Sammlung und Verwertung von Bioabfällen für alle» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2022 die nachstehende Motion Laurin Hoppler und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Während in der Gemeinde Riehen und im an Basel angrenzenden Allschwil schon länger eine Abfuhr bzw. eine niederschwellige Möglichkeit zur Abgabe von Bioabfall zur Verwertung angeboten wird, kann Basel-Stadt nichts dergleichen vorweisen. Basel-Stadt möchte eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einnehmen. Dazu gehört auch, die stoffliche bzw. energetische Verwertung von organischen Küchenabfällen zu ermöglichen. Mit Bioabfall sind alle nicht mehr geniessbaren Lebensmittel und organischen Reste aus Küche und Garten, nicht aber Grüngut und Häckselgut, gemeint. Bioabfälle bergen ein grosses Potenzial in sich: Die Biogasanlagen der Region Nordwestschweiz verarbeiten Bioabfälle zu Bio-Rohgas, welches von den IWB wiederum in Form von Biogas als Treibstoff oder zum Heizen und Kochen eingesetzt werden kann

(<https://www.iwb.ch/Ueber-uns/Kraftwerke/Basel.html>). Die Nutzung und eigene Produktion von Biogas, ist gerade in dieser Zeit notwendig, um vom Gasimport aus anderen Ländern wegzukommen. Auch die stoffliche Verwertung durch Kompostierung schafft die Möglichkeit, wertvolle Nährstoffe wieder zurück in den Boden zu bringen.

Es braucht dringend ein System, um die in allen Haushalten entstehenden organischen Abfälle fachgerecht stofflich und/oder energetisch verwerten zu können. Die aktuelle Situation mit der Entsorgung eines grossen Teils des Bioabfalls durch die herkömmliche Kehrrixtabfuhr ist sehr unbefriedigend. Untersuchungen haben ergeben, dass noch immer rund 32 % des Inhalts des Bebbi-Saggs Bioabfälle sind und demnach in der KVA verbrannt werden

(<https://www.aue.bs.ch/dam/jcr:e77435bf-fc0d-43ad-9dac-757537b6a8f3/Merkblatt-Bio-Klappe.pdf>).

Von der Stadtgärtnerei gibt es bereits das Angebot der Kompostberatung sowie Hilfestellungen, um im eigenen Garten einen Kompost anzulegen. Viele Menschen wollen schon seit Jahren ihren Bioabfall kompostieren, haben aber oft keine Möglichkeit dazu. Entweder haben sie keinen eigenen Garten zur Verfügung oder keine Möglichkeit, sich an einem öffentlichen Kompost zu beteiligen, da es bei den Kompoststellen lange Wartelisten gibt. Die Bioklappen sind kostenpflichtig, in einigen Fällen nicht in gutem Zustand und es gibt viel zu Wenige. Zurzeit wird kaum investiert, um diese Situation zu verbessern.

Oft wird auf die Unterflurcontainer mit dem Sack-im Behälter verwiesen. Um diese einzuführen, braucht es jedoch ein erfolgreiches Pilotprojekt, welches durch Einsprachen blockiert ist. Es ist also nicht klar, ob die Unterflurcontainer und damit das System Sack-im-Behälter überhaupt realisiert werden können. Deshalb sollte die Stadt Basel sich nun entweder nach einer anderen Möglichkeit umsehen um eine flächendeckende Lösung zu realisieren oder die bereits laufenden Projekte insofern vorantreiben, das

bis 2025 eine flächendeckende Lösung im Betrieb ist. Als klima- und umweltbewusste Stadt gehört es sich, eine solche Sammlungs- und Verwertungsmöglichkeit anzubieten.

Die Motionär:innen beauftragen den Regierungsrat, ein Konzept für die flächendeckende Sammlung und stoffliche und/oder energetische Verwertung von Bioabfall, durch eine Biogasanlage, auszuarbeiten. Das System soll eine flächendeckende Entsorgung von Bioabfall mit anschliessender Verwertung auf niederschwellige, kostenfreie und für alle Haushalte zugängliche Weise in der Stadt Basel garantieren. Bis ins Jahr 2025 soll ein solches System in Betrieb genommen werden.

Laurin Hoppler, Raffaella Hanauer, Balz Herter, Annina von Falkenstein, Jérôme Thiriet, Johannes Sieber, Daniel Sägesser, Harald Friedl, Raphael Fuhrer, Tonja Zürcher, Franz-Xaver Leonhardt, Alexandra Dill, Oliver Thommen, Beda Baumgartner, Sandra Bothe, Melanie Nussbaumer, Nicole Amacher, Beat Braun, Daniela Stumpf, Tobias Christ, Joël Thüning»

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 Grosse 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.

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 dem Grossen 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 anderen 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 bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, ein Konzept für die flächendeckende Sammlung und stoffliche und/oder energetische Verwertung von Bioabfall durch eine Biogasanlage auszuarbeiten. Das System soll eine flächendeckende Entsorgung von Bioabfall mit anschliessender Verwertung auf niederschwellige, kostenfreie und für alle Haushalte zugängliche Weise in der Stadt Basel garantieren. Bis ins Jahr 2025 soll ein solches System in Betrieb genommen werden.

Die Motion fordert die Möglichkeit der «kostenfreien» Entsorgung der Bioabfälle für alle Haushalte. Gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) gilt im Umweltrecht das Verursacherprinzip, wonach derjenige die Kosten für eine Massnahme trägt, der diese verursacht. In Bezug auf die Abfallentsorgung wird dieser Grundsatz durch Art. 32 Abs. 1 USG präzisiert, wonach der «Inhaber der Abfälle» die Kosten für deren Entsorgung trägt. Dementsprechend legt Art. 32a Abs. 1 USG für die Siedlungsabfälle – wozu auch die biogenen Abfälle gehören (vgl. Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung des Bundesamtes für Umwelt, Bern 2018, S. 66) – fest, dass die Kosten für deren Entsorgung mittels Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bietet der Kanton Basel-Stadt die Entsorgung der Bioabfälle daher kostenlos an, verletzt er damit das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG und damit Bundesrecht.

Die Ausarbeitung eines Konzepts ist als Massnahme im Sinne von § 42 Abs. 1^{bis} GO zu verstehen. Es spricht – abgesehen von der Forderung der Kostenlosigkeit der Entsorgung – kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Motion steht insbesondere 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. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Der Motionstext enthält eine solche Frist.

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

2. Zum Inhalt der Motion

Der Bund setzte per 1. Januar 2016 die überarbeitete Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) in Kraft. Die VVEA hat zum Ziel, dass sich die Abfallwirtschaft nicht mehr nur der Entsorgung widmet, sondern sich zu einer Kreislauf- und Ressourcenwirtschaft entwickelt. Gemäss Art. 13 VVEA sorgen die Kantone dafür, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle und Textilien so weit wie möglich getrennt gesammelt und stofflich verwertet werden. Für die biogenen Abfälle, die als Abfälle pflanzlicher, tierischer oder mikrobieller Herkunft definiert sind, wird in Art. 14 VVEA festgehalten, dass sie rein stofflich oder durch Vergären zu verwerten sind, sofern sie separat gesammelt werden können.

In Basel gibt es aktuell verschiedene Möglichkeiten, um die Küchen- und Speiseabfälle zu entsorgen. Diese Angebote, wie Bio-Klappe, Quartierkompostplätze, Kompostberatung oder die Abholung an der Haustür durch den Verein Radschaft sind aber nicht flächendeckend umgesetzt, werden nicht überall angeboten oder sind mit einem grösseren finanziellen oder zeitlichen Aufwand verbunden.

Um ein flächendeckendes System auszuprobieren, wurde vom Grossen Rat am 20. Februar 2019 im Rahmen der Weiterentwicklung der Abfallentsorgung Stadt Basel das Pilotprojekt im Bachletten-Quartier beschlossen, in welchem die Bevölkerung die Möglichkeit erhalten soll, ihre Küchen- und Speiseabfälle in einem eigenen Sammelsack in Unterflurcontainern (UFC) zu entsorgen. Leider gab es zahlreiche Einsprachen gegen die Unterflurcontainer, weshalb das Pilotprojekt immer noch nicht gestartet werden konnte.

Die Mengen an Küchen- und Speiseabfälle, welche in den Gebührensäcken entsorgt werden, sind hoch, was in der Studie «Kehrichtzusammensetzung Stadt Basel 2021» quantifiziert worden ist.

Jährlich rund 70 kg biogene Abfälle werden pro Einwohnerin und Einwohner in Basel im Hauskehricht entsorgt. Mit einem separaten Sammelsystem ist es voraussichtlich möglich, knapp die Hälfte davon zu sammeln und zu verwerten. Das realistische Potenzial liegt bei 5'000 bis 7'000 Tonnen biogenen Abfällen.

Die bisherigen kleinräumigen Angebote wie Bioklappen und Kompostberatung sowie die Grünabfallsammlung werden diesem Potenzial nicht gerecht. Die aktuellen Lösungen im Bereich Entsorgung der biogenen Abfälle sind in der Stadt Basel somit nicht zufriedenstellend.

Der Regierungsrat befürwortet deshalb rasche Verbesserungen. Bis die Unterflurcontainer flächendeckend umgesetzt werden können, dauert es zu lange. Der Regierungsrat will deshalb rascher die Bioabfälle in Basel einsammeln lassen. Um das bestehende Potenzial bald zu nutzen, werden zurzeit verschiedene Lösungsansätze parallel verfolgt. Eine grosse Herausforderung dabei, sind die Vergärungskapazitäten (Biogasanlagen), die im Moment in der Region Basel nicht ausreichen würden, um die grossen Mengen an biogenen Abfällen energetisch und stofflich zu verwerten. Auch hier werden zurzeit verschiedene Ideen geprüft und weiterverfolgt.

Der Forderung der Motion nach einer kostenlosen Entsorgung von biogenen Abfällen kann jedoch nicht entsprochen werden. Sowohl das Bundesgesetz über den Umweltschutz und die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen wie auch § 33a Umweltschutzgesetz Basel-Stadt verlangen eine kostendeckende und verursacherbasierte Abfallrechnung. Das heisst mit anderen Worten, dass eine Sammlung und Verwertung von biogenen Abfällen gebührenpflichtig umgesetzt werden muss, so dass die Kosten verursachergerecht über die Gebühren finanziert werden können. Als Motion kann die Vorgabe einer kostenfreien Entsorgung nicht umgesetzt werden, da dies gegen das Verursacherprinzip in der Umweltschutzgesetzgebung von Bund und Kanton verstösst.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Laurin Hoppler und Konsorten betreffend „für eine allgemeine und niederschwellige Sammlung und Verwertung von Bioabfällen für alle“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin