



An den Grossen Rat

19.5189.02

WSU/ P195189

Basel, 21. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 23. August 2019

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 5. Juni 2019 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 Erdölderivaten. 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 Zigarettensammel am Rheinstrand, die aus Plastik bestehen.

Es ist offensichtlich, dass schon längst Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, bis spätestens Mitte 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.

In ihrer Stellungnahme vom 12.02.2019 auf die letzte Motion in dieser Sache schreibt die Regierung, dass die Motion mit einem singulären Verbot gegen das Binnenmarktgesetz und somit Bundesrecht verstossen würde. Selbstverständlich soll der Regierungsrat nur umsetzen, was er rechtlich auch kann. Zuvor muss die Regierung jedoch von einem unabhängigen Juristen überprüfen

lassen, inwieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindert.

Folgenden Aspekten ist weiter 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, Raphael Fuhrer, Harald Friedl, Beatrice Messerli, Sasha Mazzotti, Aeneas Wanner, Lisa Mathys, Thomas Widmer-Huber, Olivier Battaglia, Thomas Gander, Beat Braun, Pascal Pfister, Beda Baumgartner, Heinrich Ueberwasser“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Rechtliche Zulässigkeit

§ 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.

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 anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesent-

wurf 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 überwältigt (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 ressourcen-schonende 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. Zusätzlich wird bei dieser zweiten fast gleichlautenden Motion der Motionärinnen und Motionäre vom Regierungsrat gefordert, dass er von einem unabhängigen Juristen überprüfen lasse, inwieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindere.

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. Auf Bundesebene sind zur selben Thematik im Jahre 2018 verschiedene Vorstösse lanciert worden (z.B. 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 Kompetenzbereichs des Regierungsrates gemäss § 42 Abs. 1bis 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.

Tritt der Grosse Rat gemäss § 42 Abs. 3 GO auf eine Motion ein, erhält der Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten zum Begehren Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der

rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens. In diesem Punkt hat der Regierungsrat einen expliziten gesetzlichen Auftrag. Zudem steht der Regierungsrat gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt. Wie der Regierungsrat eine gesetzliche Aufgabe erfüllt, fällt klarerweise in die umschriebene Organisationskompetenz. Die rechtliche Zulässigkeitsprüfung bei Motionen obliegt gemäss aktueller Organisation dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zu Händen des jeweiligen Fachdepartements. Die Motion greift mit der Forderung nach Überprüfung durch einen unabhängigen Juristen, inwieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindere, unmittelbar in die verfassungsrechtlich normierte Organisationskompetenz des Regierungsrates ein. Die Motion will somit in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken und erweist sich daher gemäss § 42 Abs. 2 GO in diesem Punkt als unzulässig.

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. Die Forderung nach Überprüfung durch einen unabhängigen Juristen inwieweit das Binnenmarktgesetz tatsächlich ein singuläres Verbot von Plastikprodukten verhindere, greift in die verfassungsmässige Organisationskompetenz des Regierungsrates ein und erweist sich im Sinne von § 42 Abs. 2 GO als unzulässig.

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 Ausführungen

Am 13. Februar 2019 nahm der Regierungsrat Stellung zur Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend eine Abfallvermeidungsstrategie, einer Einführung geschlossener und funktionierender Recycling-Kreisläufe und eines Plastikverbots im Kanton Basel-Stadt (P185308). Der Grosse Rat wandelte mit Beschluss vom 21. März 2019 die fast gleichlautende Motion in einen Anzug um.

Zu den Ausführungen über Kunststoffe und Recycling im Allgemeinen, den heutigen Vollzug mit seiner auf dem schweizerischen Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Oktober 1983 basierenden Grundsatzkaskade „Vermeidung“, „Verwertung“ und „Entsorgung“ und dem Thema Mikroplastik wird auf diese Stellungnahme des Regierungsrates vom 13. Februar 2019 verwiesen.

In der Zwischenzeit gibt es folgende Neuerungen:

- Der vom Grosse Rat am 10. April 2019 geänderte § 20a Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) tritt per 1. September 2019 in Kraft. § 20a USG BS schreibt die generelle Mehrweggeschirrpflicht - unabhängig von Veranstaltungen - beim Verkauf von Essen und Trinken auf Allmend für alle Verkaufsstände vor. Ebenso gilt ab 1. September 2019 die Mehrweggeschirrpflicht für Gebäude und Grundstücke, die im Eigentum des Kantons oder der Gemeinden ste-

hen oder vom Kanton oder den Gemeinden genutzt werden.

- Die Eidgenössische Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe (Empa) hat eine neue Studie über das Ausmass der Verschmutzung in der Schweiz durch Kunststoffe publiziert. Erfasst hat die Empa die sieben am häufigsten verwendeten Kunststoffe. Weitere Kunststoffe, insbesondere Gummi, der aus Reifenabrieb in die Umwelt gelangt, waren nicht Teil der Studie. Demnach werden in der Schweiz jedes Jahr rund 5'000 Tonnen Kunststoffe in die Umwelt eingetragen, was 0.7% der untersuchten Gesamtmenge entspricht. Es zeigt sich zudem, dass die Kunststoffbelastung auf und im Boden rund 40-mal höher grösser ist als in den Gewässern.

2.2 Handlungsmöglichkeiten

Die Abfallwirtschaft entwickelt sich laufend weiter - weg von der reinen Abfallentsorgung hin zu einer Kreislaufwirtschaft, in der die natürlichen Ressourcen möglichst effizient wiederverwertet werden. Umweltauswirkungen von spezifischen Produkten, wie Kunststoffe, sind ein weltweites Problem, das, ähnlich wie beim Klimaschutz, mit lokalen, nationalen und internationalen Massnahmen angegangen werden muss. Dabei gilt es, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten.

Wie bereits in der Stellungnahme vom 13. Februar 2019 zur ersten Motion Thomas Grossenbacher zu diesem Thema ausgeführt, soll für den Kanton Basel-Stadt eine Handlungsstrategie für Kunststoffe erarbeitet werden. Sie wird die möglichen kantonalen Nutzungsbeschränkungen genauso untersuchen wie lokale und schweizweite Kooperationen, um das Problem Kunststoffeintrag in die Umwelt mit konkreten Massnahmen angehen zu können. Im Rahmen dieser Handlungsstrategie ist bereits vorgesehen, eine rechtliche Drittmeinung einzuholen, u.a. zum Rahmen der kantonalen Regelungsmöglichkeiten. Dieses Vorgehen ist fachlich sinnvoll, auch wenn die jetzige (zweite) Motion bezüglich dieser Forderung rechtlich nicht zulässig ist, weil sie in die verfassungsrechtlich normierte Organisationskompetenz des Regierungsrates eingreifen würde.

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 - die Zweite“ dem Regierungsrat - analog zur ersten Motion - als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin