



An den Grossen Rat

19.5155.02

WSU/P195155

Basel, 21. April 2021

Regierungsratsbeschluss vom 20. April 2021

## **Anzug Patricia von Falkenstein betreffend «Förderung des Baustoff-Kreislaufs im Kanton Basel-Stadt»**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 den nachstehenden Anzug Patricia von Falkenstein dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt dürfte es künftig nicht möglich sein, Bauschutt zu deponieren. Die Möglichkeiten, im Ausland Deponien zu betreiben oder zu benutzen, bestehen nicht mehr im selben Ausmass wie früher. Es ist erfreulich, dass die beiden Basel gemeinsam die Aufgabe übernommen haben, eine nachhaltige Abfallplanung zu formulieren. Die Reduktion von Deponie-Material muss eines der Ziele dieser Strategie sein. Dies kann erreicht werden, wenn die „Baustoff-Kreislaufwirtschaft“ vom Kanton unterstützt wird. Diese Möglichkeiten zur Abfallvermeidung sind in der Region bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Es braucht staatliche Unterstützung und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Branche.

Dennoch wird es auch in Zukunft Deponien brauchen. Auch die Planung entsprechender Projekte zusammen mit dem Partnerkanton Basel-Landschaft und evtl. weiteren Gemeinwesen im In- und Ausland muss – mit Blick auf die lange Abklärungs- und Vorbereitungsdauer eines Deponieprojektes– rasch in Angriff genommen werden.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob:

1. Das Verwenden von Recycling-Material als Ausschreibungs-Kriterium für Staatsaufträge aufgenommen werden kann, um eine entsprechende Nachfrage zu schaffen;
2. Auch private Bauherrschaften und Bauplaner auf die Möglichkeit der Verwendung von Recycling-Material aufmerksam gemacht werden können;
3. Bauherrschaften auf Bundesebene wie SBB oder ASTRA vom Kanton ersucht werden können, für Arbeiten, welche sie vergeben, vermehrt Recycling-Material einzusetzen;
4. Parallel zur Förderung des Recyclings zusammen mit anderen Gemeinwesen Planungsarbeiten für neue Deponien in der Region betrieben und auch finanziell unterstützt werden können.

Patricia von Falkenstein, Jeremy Stephenson, Joël Thüring, Daniel Het-tich, Raoul Furlano, Balz Herter, Andreas Zappalà, Sebastian Kölliker, Roland Lindner, Alexandra Dill, Tonja Zürcher, Thomas Grossenbacher

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

# 1. Vorbemerkungen

## 1.1 Handlungsbedarf

Mit geschätzten 8 Millionen Tonnen Rückbaumaterial und 28 Millionen Tonnen Aushub- und Ausbruchmaterial<sup>1</sup> pro Jahr bilden Bauabfälle den mengenmässig bedeutendsten Abfallstrom in der Schweiz (zum Vergleich: 2018 gab es sechs Millionen Tonnen Haushaltsabfälle)<sup>2</sup>. Gleichzeitig ist der Ressourcenverbrauch in der Bauwirtschaft hoch. Den Stoffkreislauf möglichst zu schliessen, liegt deshalb auf der Hand. Die gesetzliche Grundlage dafür ist vorhanden. Bauabfälle müssen nach der Bundesverordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) aufbereitet und in den Stoffkreislauf zurückgeführt werden, wo es ökologisch Sinn macht und technisch möglich ist. Durch die Verwertung von mineralischen Bauabfällen und den verwertbaren Anteil von Aushubmaterial werden Primärressourcen (z.B. Kies) geschont und wertvoller Deponieraum eingespart. Die Lage bezüglich vorhandenen Deponieraums für mineralische Bauabfälle wird inzwischen in der Region als kritisch beurteilt.

Eine sinnvolle Verwertung ist jedoch nur möglich, wenn Schadstoffe entfernt und aus dem Kreislauf ausgeschleust werden, um qualitativ hochwertige Recyclingbaustoffe (sogenannte RC-Baustoffe) produzieren zu können. Nicht verwertbare mineralische Bauabfälle sowie ausgeschleuste Schadstoffe müssen dem Kreislauf entzogen und behandelt oder auf einer Deponie abgelagert werden. Deshalb sind Deponien ebenfalls ein notwendiges Element des Baustoffkreislaufs.

Das grosse Potenzial von Rückbaumaterialien als Quelle für RC-Baustoffe wird bei weitem noch nicht im erforderlichen oder möglichen Ausmass genutzt. Dies gilt auch für Aushub- und Ausbruchmaterial. Als zeichnend ist hier der Kanton Zürich zu nennen, der dieses Thema seit 20 Jahren bearbeitet und die notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen geschaffen hat.

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 so niedrig, dass die Deponierung von Bauabfällen wirtschaftlich attraktiv ist. Aus diesen Gründen hat sich bis heute in unserer Region noch kein Betrieb für die Aufbereitung von RC-Baustoffen niedergelassen.

Für die Etablierung eines Baustoffkreislaufs in der Region Basel besteht Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen:

- Die Aufbereitung von Bauabfällen zu qualitativ hochwertigen RC-Baustoffen ist aufwendig und dadurch nicht kostengünstiger als Primärrohstoffe (insbesondere aus dem Elsass). Auf der anderen Seite ist das Deponieren von Bauabfällen nach wie vor sehr günstig, obwohl der Platz auf den regionalen Deponien knapp ist.
- Bauherrschaft und Bauleitung stehen RC-Baustoffen aufgrund fehlender Erfahrung, qualitativer Vorbehalte und des Images als „Sekundärbaustoff“ oft kritisch gegenüber.
- Es fehlen Qualitätskontrollen und es bestehen teils unterschiedliche Anforderungen an die Produktion von RC-Baustoffen.
- Es fehlt Know-how auf verschiedenen Ebenen bei Planern, Architekteninnen, Behörden, Aufbereiter etc.
- Die massgeblichen Normen im Bauwesen unterstützen RC-Baustoffe nur am Rande und müssen entsprechend angepasst werden.

<sup>1</sup> [http://www.kar-modell.ch/resultat\\_statMod.html](http://www.kar-modell.ch/resultat_statMod.html)

<sup>2</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/zustand/daten/abfallstatistiken-2018.html>

## 1.2 Partnerschaftliche Massnahmen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Der Handlungsbedarf ist erkannt und entsprechende Massnahmen zur Optimierung wurden erarbeitet und eingeleitet. So hat der Regierungsrat im November 2017 das partnerschaftliche Geschäft „Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017“ beschlossen. Einen Schwerpunkt dieser bikantonalen Abfallplanung bildet die verstärkte Verwertung von Bauabfällen und Rückbaumaterialien wie zum Beispiel Betonabbruch, Mischabbruch und Aushub- und Ausbruchmaterial. Dafür wurde zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft und der regionalen Baubranche die Task-Force „Baustoffkreislauf Regio Basel“ gegründet, die eine Strategie und Massnahmen zur Umsetzung erarbeitete. Dazu gehören beispielsweise die kantonale Selbstverpflichtung zur Nutzung von RC-Baustoffen im Hoch- und Tiefbau (sofern technisch möglich), die Realisierung von Leuchtturmprojekten (z.B. Neubau AUE) und die Erfassung der Recyclingquote bei Bauvorhaben des Kantons inkl. detaillierter Bestandaufnahmen im Hinblick auf kontinuierliche Verbesserung.

Eine weitere Massnahme ist die Förderung der Verwertung z.B. durch online-Plattformen und Börsen wie Minrec<sup>3</sup>. Ein Eckpunkt der Strategie ist zusätzlich die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Aufbereitungsanlagen von Bauabfällen in der Region. Die Umsetzung vieler dieser Massnahmen läuft bereits oder ist in Planung. So hat der Kanton Basel-Landschaft das «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel»<sup>4</sup> am 11. November 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Das Massnahmenpaket umfasst neben Punkten, die im Kanton Basel-Stadt bereits umgesetzt sind (generelle Rückbaubewilligung, Selbstverpflichtung und Fachstelle für Baustoffkreislauf) die Einführung einer Lenkungsabgabe auf das Deponiegut von maximal 50 Franken pro Tonne. Durch diese Massnahme wird die Aufbereitung von Bauabfällen zu Recycling-Baustoffen wettbewerbsfähig gegenüber der kostengünstigen Ablagerung von Bauabfällen auf Deponien. Zudem kommt dem knappen Deponieraum ein angemessener Wert zu. Damit sollen Investitionen in der Region in die Baustoffaufbereitung ausgelöst werden.

## 1.3 Revision Beschaffungsrecht

Auch das Beschaffungsrecht wird momentan revidiert. Dabei ist vorgesehen, dass der Kanton Basel-Stadt der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (rev. IVöB) beitrifft, welche neu das gesamte materielle Beschaffungsrecht regelt. Der Regierungsrat hat am 2. Februar 2021 dem Grossen Rat den dazugehörigen Ratschlag<sup>5</sup> zur Bearbeitung überwiesen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die revidierte IVöB für den Kanton Basel-Stadt im Verlauf des nächsten Jahres in Kraft treten wird.

In der revidierten IVöB ist der ökologisch nachhaltige Einsatz der öffentlichen Mittel in der Zweckbestimmung<sup>6</sup> enthalten. Zudem wird die Nachhaltigkeit neu explizit als mögliches Zuschlagskriterium<sup>7</sup> aufgeführt. Weiter nennt Art. 29 Abs. 1 rev. IVöB auch die „Lebenszykluskosten“ als mögliches Zuschlagskriterium. Durch Berücksichtigung der Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium kann im Rahmen der Rückbau- und Entsorgungskosten auch bewertet werden, wie gut die verbauten Materialien recycelt werden können. Mit diesem Kriterium kann ebenfalls gesteuert werden, dass Baumaterial nicht deponiert, sondern recycelt wird.

Aufgrund dieser Bestimmungen in der revidierten IVöB – insbesondere wegen der Nennung im Zweckartikel – erhält die Nachhaltigkeit bei öffentlichen Beschaffungen und damit auch die Kreislaufwirtschaft oder die Verwendung von Recycling-Material mehr Bedeutung als bisher. Es ist daher anzunehmen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei künftigen Beschaffungen in Form von Zuschlagskriterien oder technischen Spezifikationen vermehrt berücksichtigt werden.

---

<sup>3</sup> <https://www.minrec.ch/>

<sup>4</sup> <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/medienmitteilungen/landratsvorlage-zur-staerkung-des-regionalen-baustoffkreislaufs>

<sup>5</sup> Ratschlag zum Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) (P201317)

<sup>6</sup> Art. 2 rev. IVöB

<sup>7</sup> Art. 29 Abs. 1 rev. IVöB

## 1.4 Aktuelle Projekte

Im Rahmen der Arealentwicklung auf dem Lysbüchel-Areal hat das Hochbauamt in Zusammenarbeit mit Immobilien Basel-Stadt beim Bau 215 (Kultur- und Gewerbehäuser ELYS) bereits einen Pilotversuch durchgeführt, bei welchem die Fassade fast ausschliesslich aus wieder verwendeten Bauteilen erstellt wurde.

Den Themen Baustoff-Recycling und Kreislaufwirtschaft sowie den anderen aktuellen Nachhaltigkeitsthemen wie Suffizienz und klimagerechtes Bauen werden beim Hochbauamt weiterhin hohe Beachtung geschenkt. Dabei ist insbesondere beim zentralen Thema der Suffizienz, der Frage der Genügsamkeit, konkret bei der Definition des baulichen Bedarfs, auch die Rolle der Nutzerdepartemente und des Finanzdepartements (IBS) zentral. Dort liegt der grösste Hebel für die Nachhaltigkeit und somit auch für die Vermeidung von Bauabfällen.

Konkret soll beim Neubau der Primarschule Walkeweg der Fächer für innovative nachhaltige Lösungen völlig geöffnet werden: Das Schulhaus soll ein wegweisendes Beispiel für Antworten auf die aktuellen Fragen der Nachhaltigkeit im Baubereich geben. Dabei soll der Fokus insbesondere auf die Themen klimagerechtes Bauen und Kreislaufwirtschaft gelegt werden. Die Auslastung der Räume soll durch Nutzungsflexibilität und Doppelnutzungen verbessert und damit der bauliche Bedarf minimiert werden.

Des Weiteren laufen Überlegungen, in welcher Form der Kanton ein Inventar der in seinem Gebäudebestand eingelagerten Materialien und Rohstoffe erstellen könnte. Das Ziel wäre, dass diese Baustoffe im Falle eines Rückbaus frühzeitig zur Weiterverwendung angeboten werden könnten. Dadurch wäre es möglich, sie als Bauteile oder Rohstoffe für den Bau anderer Gebäude einzuplanen und wieder zu verwenden und die Entsorgung auf einer Deponie könnte vermieden werden.

## 2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Kann das Verwenden von Recycling-Material als Ausschreibungs-Kriterium für Staatsaufträge aufgenommen werden, um eine entsprechende Nachfrage zu schaffen;*

Ja, die kantonale Selbstverpflichtung, bei Ausschreibungen von kantonalen Bauvorhaben die Verwendung von RC-Baustoffen zu verlangen, ist möglich und je nach Bauvorhaben auch sinnvoll. Um den Einsatz von RC-Baustoffen im Tiefbau zu verstärken sowie die Qualität und damit die Akzeptanz zu sichern und zu erhöhen, wurde vom Tiefbauamt (TBA) in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt und Energie (AUE) die „Richtlinie Materialtechnologie im Tiefbau“<sup>8</sup> ausgearbeitet und 2019 in Kraft gesetzt. Sie enthält die Anwendungsmöglichkeiten für die verschiedenen Arten von RC-Baustoffen und gibt Vorgaben für die einzuhaltenden Qualitätskriterien. Die Richtlinie wurde zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2020 überarbeitet und trat am 1. Januar 2021 für beide Kantone in Kraft.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in öffentlichen Beschaffungsverfahren ist grundsätzlich zulässig und gewinnt an Bedeutung. Im Rahmen der Nachhaltigkeit im ökologischen Sinn können die Aspekte der Umweltverträglichkeit sowie der Ressourcenschonung und -effizienz berücksichtigt werden. Umwelt- und Ressourcenaspekte können sich auf den Beschaffungsgegenstand selbst, aber auch auf seine Herstellung, Nutzung und Entsorgung beziehen. Ein Teilaspekt davon ist auch die Verwendung von Recycling-Material.

Nachhaltigkeitsaspekte können im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen als Zuschlagskriterien oder technische Spezifikationen vorgegeben werden. Im Rahmen einer Beschaffung dienen die Zuschlagskriterien der Bewertung der Angebote und sollen sicherstellen, dass das vorteilhafteste bzw. wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Die technischen Spezifikationen betreffen zwingende Anforderungen an das zu beschaffende Produkt bzw. die Dienstleistung. Wie bei

<sup>8</sup> [https://www.aue.bs.ch/dam/jcr:003244f8-5f55-4359-8c6d-ad765ff009e7/richtlinie\\_materialtechnologie\\_im\\_tiefbau\\_2019.pdf](https://www.aue.bs.ch/dam/jcr:003244f8-5f55-4359-8c6d-ad765ff009e7/richtlinie_materialtechnologie_im_tiefbau_2019.pdf)

der Wahl und Formulierung aller Vorgaben hat die Vergabestelle auch bezüglich Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten darauf zu achten, dass damit einerseits das Beschaffungsziel erreicht werden kann und andererseits der freie Wettbewerb gewahrt bleibt, sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel eingehalten werden. Zuschlagskriterien dürfen somit beispielsweise nicht auf einen versteckten Protektionismus hinauslaufen. Weiter müssen die Vorgaben sachlich und mit Blick auf das konkrete Beschaffungsprojekt begründbar sein.

In diesem Sinn können im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen in den technischen Spezifikationen und den Zuschlagskriterien Vorgaben betreffend die zu verwendenden Materialien und Inhaltsstoffe oder auch zur Lebensdauer, für reparier- und recyclingfreundliche Konstruktionen, Ersatzteile, umweltschonende Entsorgung / Recycling gemacht werden. Letztere Punkte betreffen nur indirekt die Verwendung von Recycling-Material. Sie bilden aber eine Voraussetzung, dass ein Gebäude oder Teile davon bei Erreichen des Lebensendes einfach und gut recycelt werden können.

Soweit die vergaberechtlichen Grundsätze (Wahrung des wirksamen Wettbewerbs, Gleichbehandlung, Transparenz und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel) bei einer Ausschreibung eingehalten werden und Recycling-Material die erforderlichen Produkthanforderungen erfüllt, ist es möglich, die Verwendung von Recycling-Material in öffentlichen Ausschreibungen vorzusehen. Aus submissionstechnischer Sicht kann das Recycling-Material dabei entweder als technische Spezifikation des Produktes (im Sinn einer zwingenden qualitativen Produkteigenschaft) oder als gewünschte "freiwillige" qualitative Spezifikation festgelegt werden, die (im Sinn eines Zuschlagskriteriums) zu einer besseren Bewertung gegenüber einem Angebot mit herkömmlichen Materialien führt. Die Verwendung von Recycling-Material wurde in einem Pilotversuch des Hochbauamtes bereits erfolgreich durchgeführt.

2. *Können auch private Bauherrschaften und Bauplaner auf die Möglichkeit der Verwendung von Recycling-Material aufmerksam gemacht werden;*

Im Rahmen der Task-Force „Baustoffrecycling Regio Basel“ sind verschiedene Informationsmassnahmen geplant und auch bereits durchgeführt, z.B. der Infoanlass des Gewerbeverbandes im Frühjahr 2019, die Vorstellung der neuen Richtlinie „Materialtechnologie im Tiefbau“ vor Vertretern der Bauwirtschaft (Planer, Ingenieure, Bauunternehmen) oder die öffentlich zugängliche Website Baustoffkreislauf Regio Basel ([www.bskrb.ch](http://www.bskrb.ch)). In der Task-Force ist auch die Baubranche vertreten und wird somit über die Möglichkeiten zur Verwendung von RC-Baustoffen aus erster Hand informiert. Des Weiteren erlässt das AUE im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Empfehlungen und Auflagen zur Verwertung von Bauabfällen. Der Bauentscheid geht an die Bauherrschaft und die verantwortliche Fachperson.

Im Moment läuft auch eine Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz zu Verwendungsmöglichkeiten, Mengen und Kosten von RC-Baustoffen in der Region Basel. Die Ergebnisse dieser Studie werden voraussichtlich neue Erkenntnisse für die Baubranche bringen.

3. *Können Bauherrschaften auf Bundesebene wie SBB oder ASTRA vom Kanton ersucht werden, für Arbeiten, welche sie vergeben, vermehrt Recycling-Material einzusetzen;*

Bauvorhaben der SBB oder des ASTRA laufen via Plangenehmigungsverfahren des Bundes. Im Rahmen dessen werden die Standortkantone zur Stellungnahme eingeladen. Die Möglichkeit zur Stellungnahme wird konsequent genutzt, um Auflagen zur Wiederverwertung der Bauabfälle und zum Einsatz von RC-Baustoffen zu machen. Die Auflagen des Standortkantons haben zwar nur empfehlenden Charakter, werden aber im Allgemeinen vom Bund übernommen.

Ebenso macht das Bundesamt für Umwelt (BAFU) im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens Vorgaben im Bereich Abfallwirtschaft. Das ASTRA und die SBB haben heute schon eigene Vorgaben für ihre Bauprojekte. Das ASTRA ist auch daran, die Normen für den Strassenbau anzupassen.

Beim Bund wurde die Motion 19.4296<sup>9</sup> „Recyclingbaustoffe. Vorbildfunktion des Bundes“ eingereicht. Diese verlangt, dass die öffentliche Hand verpflichtet wird, wenn immer möglich und technisch sinnvoll, Recyclingbaustoffe einzusetzen. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion und sowohl Nationalrat als auch Ständerat sind diesem Antrag gefolgt. Nun ist es an der Bundesverwaltung, einen praxisorientierten und effektiven Vorschlag zu erarbeiten.


4. *Können parallel zur Förderung des Recyclings zusammen mit anderen Gemeinwesen Planungsarbeiten für neue Deponien in der Region betrieben und auch finanziell unterstützt werden.*

Deponien müssen kostendeckend betrieben werden und bedürfen somit keiner finanziellen Unterstützung. Neue Deponiestandorte zu finden, ist allerdings sehr schwierig, da einerseits freie Flächen in unserer Region rar sind und andererseits niemand den Abfall neben seinem Wohnsitz haben will. Deswegen sind neue Ansätze nötig, wie z.B. der Einsatz von RC-Baustoffen bei künftigen Bauvorhaben, um möglichst sparsam mit dem bereits knappen Deponievolumen umzugehen. Damit die Deponierung von mineralischen Bauabfällen auch in Zukunft gewährleistet werden kann, braucht es eine enge regionale Zusammenarbeit. Diese hat in der Region Basel eine lange Tradition und funktioniert bis heute, was sich nicht nur in der gemeinsamen, bikantonalen Abfallplanung zeigt, sondern auch am Beispiel der Task-Force „Baustoffkreislauf Regio Basel“.

### 3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Patrizia von Falkenstein betreffend «Förderung des Baustoff-Kreislaufs im Kanton Basel-Stadt» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194296>