

Ihre Vernehmlassungseinladung

3. November 2020 / REI

Vernehmlassungsfrist bis

12. Februar 2021

Datum / Unser Zeichen

11. Februar 2021 / KUT

SVP Baselland Geschäftsstelle 4410 Liestal

Per E-Mail

Bau- und Umweltschutzdirektion

Herrn Dominic Utinger

Amt für Umweltschutz und Energie

4410 Liestal

dominic.utinger@bl.ch

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

MASSNAHMENPAKET ZUR FÖRDERUNG DES BAUSTOFFKREISLAUFS REGIO BASEL

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Reber

Sehr geehrter Herr Utinger

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns die rubrizierte Vernehmlassungsvorlage zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, unsere Ansichten und Vorschläge einbringen zu können.

Zusammenfassung der Vernehmlassungsvorlage

Mit der Vorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» sollen die *Wiederaufbereitung* von gewissen Bauabfällen zu Recyclingbaustoffen sowie der Einsatz von Recyclingbaustoffen (d.h. die *Wiederverwendung*) durch ein «Massnahmenpaket» gefördert werden.

Das Paket umfasst im Kern folgende fünf Massnahmen und betrifft auf normativer Ebene drei kantonalrechtliche Erlasse (konkret das Raumplanungs- und Baugesetz [RBG], das Umweltschutzgesetz [USG BL] und das Gewässerschutzgesetz [kGSchG BL]):

- Einführung einer **Lenkungsabgabe** auf zu deponierende Abfälle durch Anpassung des USG BL (SGS 780),
- Auszahlung der mittels der neuen Lenkungsabgabe erzielten Einnahmen **an die Abwassergebührenpflichtigen** durch Anpassung des kGSchG BL (SGS 782),
- Einführung einer generellen **Rückbaubewilligung** durch Anpassung des RBG (SGS 400),
- **Selbstverpflichtung des Kantons** zum Einsatz von Recycling-Baustoffen im Hochbau und im Tiefbau sowie die Etablierung eines Monitorings zur Wahrnehmung der Eigenverantwortung des Kantons sowie
- Aufbau einer **Fachstelle Baustoffkreislauf** innerhalb des Amts für Umweltschutz und Energie (AUE) als Vollzugsorganisation.

Das Ziel der Vorlage ist es, durch die Einführung einer vom jeweiligen Betreiber erhobenen Lenkungsabgabe auf dem Deponieren von Bauabfällen in Deponien des Typs A (für nicht verschmutztes Aushubmaterial) und des Typs B (für inerte Bauabfälle) einerseits den pro Zeiteinheit verbrauchten Deponieraum zu reduzieren (Förderung des haushälterischen Umgangs mit Deponieraum) und damit andererseits zugleich den Zustrom solch wiederverwertbarer Abfälle zu Wiederaufbereitungsanlagen (Förderung des Baustoffkreislaufs) zu erhöhen.

Position der SVP Baselland

Die SVP Baselland setzt sich für einen schlanken und kosteneffizienten Staat und eine freie Marktwirtschaft ein. Staatliche Eingriffe in die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit, also den freien Markt, sind auf ein Minimum zu beschränken. Wettbewerbsverzerrende Massnahmen, wie das Einführen einer Lenkungsabgabe, sind auf absolut notwendige Fälle zu beschränken, und nur dann zu ergreifen, wenn mit Sicherheit feststeht, dass die staatlich erwünschte Lenkungswirkung auch tatsächlich eintritt. Erträge aus Lenkungsabgaben sind zweckgebunden einzusetzen.

Experimente mit Steuern und Abgaben sind, gelinde gesagt, riskant, um nicht zu sagen teuer: Einmal eingeführt, gibt es – allen Beteuerungen in der Vorlage, den finanziellen Rahmen (d.h. den Abgabesatz) nicht komplett ausschöpfen zu wollen, zum Trotz – kein Zurück mehr und bei fehlender oder die Erwartungen nicht erfüllender Lenkungswirkung wohl auch kein Halten mehr.

Das vorgelegte Massnahmenpaket steht in krassem Widerspruch zum eben Ausgeführten, sodass die SVP die Vorlage in ihrer heutigen Form – abgesehen vom Erfordernis einer generellen Rückbaubewilligung – nicht unterstützt. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung, Abfälle der *Wiederverwertung* zuzuführen, sofern dies möglich und sinnvoll ist, erachten wir als hinreichend (§ 113 Abs. 2 KV [SGS 100]).

Einführung einer Lenkungskausalabgabe

Die SVP Baselland befürwortet einen haushälterischen Umgang mit Deponieraum als knapper Ressource ebenso wie sie die Wiederaufbereitung von Bauabfällen zu Recycling-Baustoffen und deren anschließende Wiederverwertung als ökologisch sinnvoll und nachhaltig erachtet. Fraglich ist wie so oft nicht die Zielrichtung, sondern der *Weg*. Zur Förderung des Baustoffkreislaufs erachten wir die Einführung einer weitgehend wirkungslosen Lenkungsabgabe als unzweckmässig.

Die Vorlage begründet die Notwendigkeit einer Lenkungsabgabe damit, dass Deponieraum im Baselbiet, und zwar namentlich in der Deponie «Höli», zu günstig angeboten werde, Primärrohstoffe insbesondere im grenznahen Ausland zu tiefen Preisen eingekauft werden könnten und die Aufbereitung von geeigneten Abfällen zu Recycling-Baustoffen vergleichsweise teuer sei. Unter diesen Voraussetzungen sei es wirtschaftlich attraktiver, Abfälle zu deponieren, statt sie einer Wiederverwertungsanlage zuzuführen: Darin will die zur Vernehmlassung vorgelegte Vorlage ein Marktversagen erkannt haben, das staatlich korrigiert werden müsse. Indem das Deponieren von wiederverwertbaren Bauabfällen im Kanton Basel-Landschaft mittels einer Lenkungsabgabe (CHF 10.00 bis CHF 50.00 pro Tonne) künstlich verteuert werden soll, soll

die wirtschaftliche Attraktivität der Abfallentsorgung beim Betreiber einer Wiederverwertungsanlage gegenüber der Deponierung erhöht werden. Die Grössenordnung der zu erwartenden Lenkungswirkung beziffert die Vorlage mit einer Umlagerung¹ von jährlich 700'000 Tonnen Abfall.

Diese Prognose und die behauptete Lenkungswirkung scheinen uns in mehrfacher Hinsicht höchst ungewiss: Die Vorlage selbst argumentiert sinngemäss, dass aktuell aufgrund tiefer Deponiekosten im Baselbiet von *weither* Abfälle in unseren Kanton eingeführt würden. Andernorts will dieselbe Vorlage gleichzeitig Glauben machen, dass die Verteuerung von Deponieraum im Baselbiet sowohl eine Verlangsamung des Deponieraumverbrauchs als auch eine Umlagerung von Abfällen hin zu Wiederverwertungsanlagen bewirken werde. Gerade letzteres scheint jedoch im behaupteten Ausmass (700'000 Tonnen) höchst fragwürdig, weil es sich beim Markt, auf welchem Deponieraum angeboten wird, weder um einen auf das Kantonsgebiet, die Region Basel noch die Nordwestschweiz begrenzten Raum handelt. Das Markteinzugsgebiet umfasst, wie die Vorlage selbst treffend festhält, neben der Nordwestschweiz vielmehr weitere Regionen. Ein Unternehmer, der seine Bauabfälle heute zu günstigsten Konditionen im Baselbiet deponiert, würde seinen Abfall deshalb aufgrund eines Preisaufschlags nicht zwangsläufig teurer beim Betreiber einer Wiederverwertungsanlage in der Region Basel abliefern. Vielmehr würde er sich nach dem nächstgünstigsten Entsorgungsangebot umsehen. Dass Unternehmer für Bauabfälle im Umfang von 700'000 Tonnen pro Jahr zum Schluss kommen werden, die nächstgünstigste Entsorgungsvariante für ihre Bauabfälle sei die Wiederverwertung in der Region Basel, also eine bekanntermassen technisch und finanziell aufwändige Lösung (deshalb ja der Vorschlag einer Lenkungsabgabe), allein weil im Baselbiet der Deponieraum künstlich um CHF 10.00 bis CHF 50.00 pro Tonne verteuert würde, scheint angesichts der Marktraumgrösse und Anzahl ausserkantonaler Deponien sehr unwahrscheinlich. Wenn die Vorlage für die Prognosegrössen vergleichend auf das Zürcher-Modell hinweist, unterschlägt sie, dass dort als Bestandteil der generellen Rückbaubewilligung verpflichtend ein prozentualer Anteil der Bauabfälle der Wiederverwertung zuzuführen ist. Vor diesem Hintergrund überrascht die Wirksamkeit des Zürcher-Modells wenig, wird dort doch noch stärker in den freien Wettbewerb eingegriffen, indem die Entsorger für einen bestimmten Anteil der Abfälle gezwungen werden, sie teuer wiederverwerten zu lassen. Richtigerweise sieht die Vorlage von derart weitreichenden Zwangsmassnahmen, die eine noch grössere Wettbewerbsverzerrung zur Folge hätten, ab.

Wie gezeigt wurde, steht die Lenkungswirksamkeit der vorgeschlagenen, staatlich aufoktroierten Deponieraumverteuerung, was das *Recycling-Argument* anbelangt, auf mehr als nur wackeligen Füüssen: Die Verteuerung von Deponieraum im Baselbiet steigert in erster Linie die Attraktivität von ausserkantonalem Deponieraum. Eine Vielzahl von Bauunternehmern wird zu nächstgünstigsten Preisen ausserhalb der Wirkungsweite der geplanten kantonalen Lenkungsabgabe Abfälle deponieren und so seine Abfälle unverändert dem Baustoffkreislauf entziehen. Das von der Vorlage benannte, primäre Lenkungsziel (Förderung Baustoffkreislauf) würde somit verfehlt. Den Preis hätten aber Baselbieter Unternehmer zu zahlen, da für sie die Entsorgungskosten steigen würden.

¹ Umlagerung: Von bisher Deponie (Ausscheiden aus Baustoffkreislauf) zu nachher (d.h. unter Lenkungsabgaberegime) Wiederverwertung (Aufbereitung zu und Absatz von Recycling-Baustoffen).

Zur Rechtfertigung der vorgesehenen Lenkungsabgabe fehlt es neben einer hinreichend sicheren Lenkungswirksamkeit auch am behaupteten Versagen des Marktes für Deponieraum: Vielmehr scheint das freie Spiel von Angebot und Nachfrage dazu geführt zu haben, dass insbesondere die Betreiber der Deponie «Höli» Deponieraum zu äusserst günstigen Konditionen angeboten haben bzw. anbieten. Dass dadurch Deponieraum schneller als geplant verbraucht bzw. aufgebraucht wird, ist aus planerischer Sicht zwar unerfreulich, rechtfertigt deswegen aber noch lange keinen Eingriff in den freien Markt. Die Vorlage lässt mit Blick auf das behauptete Marktversagen auch das notwendige Zahlenmaterial (Vergleichspreise) vermissen, welches es zulassen würde, die Behauptung zu überprüfen. Ebenso wenig zeigt die Vorlage auf, inwieweit der Deponieraumproblematik nicht auf planerischer Ebene begegnet werden können soll.

Rückerstattung der Einnahmen durch Gutschrift in Spezialfinanzierung «Abwasser»

Grundsätzlich begrüssen wir es, wenn Abgabepflichten reduziert werden können. Geht die Reduktion allerdings Hand in Hand mit der Einführung einer neuen Abgabe, so handelt es sich in der Gesamtschau um keine Entlastung, sondern eine Umverteilung. Die Vorlage macht denn auch keinen Hehl daraus, dass ein Weg habe gefunden werden müssen, der es erlaubt die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe, so zurückzuerstatten, dass die Abgabe nicht zur Steuer werde. Zur Einführung einer neuen Steuer wäre nämlich eine Änderung der Kantonsverfassung notwendig und über Verfassungsänderungen entscheiden weder die Regierung noch das Kantonsparlament, sondern die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Urne. Eine Verfassungsänderung sei aber zu «komplex». Mit dem Argument «sonst würde die Abgabe zur Steuer» sollen Einnahmen der Lenkungsabgabe unter Inkaufnahme einer Verletzung des Verursacherprinzips den kommunalen Abwasserkassen (notabene Spezialfinanzierungen) gutgeschrieben werden. Fakt ist, dass nicht nur *kantonales Recht*² einer solchen Querfinanzierung der Abwasserkassen entgegensteht, sondern *auch Bundesrecht* keinen Zweifel daran lässt, dass die Gesamtkosten der Abwasserentsorgung von den Abwasserlieferanten als Verursacher zu tragen sind.³

² Die Gemeinden übertragen die Kosten der Abwasserbeseitigung (die gesamten Kosten) den Abwasserlieferantinnen und -lieferanten in der Form einer Gebühr (§ 13 Abs. 1 GSchG BL [SGS 782]). Die Kostenübernahme durch Dritte (z.B. Deponenten von Bauabfällen) ist damit von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Die Gemeinden haben die Aufgabe der Abwasserbeseitigung als Spezialfinanzierung zu führen (§ 21 Abs. 2 lit. b kGSchV [SGS]). Spezialfinanzierungen sind kantonale als zweckgebundene, ausschliesslich gebührengetragene Finanzierungen von Aufgaben definiert (§ 21 Abs. 1 kGSchV). Die Speisung einer Spezialfinanzierung mit einer für eine andere «Aufgabe» (vorliegend Baustoffkreislauf) erhobenen Abgabe, dürfte folglich auch kantonalem Gemeindefinanzrecht zuwiderlaufen, da es gegen die Zweckbindung von Spezialfinanzierungen verstösst.

³ Art. 60a Abs. 1 GSchG (SR 814.20) hält unter dem Titel «Abwasserabgaben der Kantone» fest, dass die (Gesamt-) Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und den Ersatz von Abwasseranlagen, mit Gebühren und anderen Abgaben (d.h. Beiträgen) den Verursachern zu überbinden sind. Zu dieser Bestimmung existiert eine Vielzahl an höchstrichterlicher Rechtsprechung, die klar erkennen lässt, dass das Bundesgericht das gewässerschutzrechtliche Verursacherprinzip strikte handhabt und Aushöhlungen untersagt. Auch die Lehre spricht sich – soweit ersichtlich – einhellig für eine strikte Beachtung des bundesrechtlich verankerten Verursacherprinzips aus. An der Rechtmässigkeit der Querfinanzierung von Abwasserkassen durch Abgabeeinnahmen, welche nicht von den Verursachern der zu entsorgenden Abwässer, sondern von Deponenten von Bauabfällen stammen, bestehen durchaus nicht unerhebliche Zweifel.

Mit dem Ziel der Förderung des Baustoffkreislaufs soll das Verursacherprinzip im Abwasserentsorgungswesen, notabene eine jahrzehntealte und dannzumal hartumkämpfte Errungenschaft, empfindlich verletzt werden: Auf die Etablierung einer Rückerstattungsmodalität, der sowohl kantonales als auch eidgenössisches Gesetzesrecht entgegenstehen, einzig um eine Urnenabstimmung bzw. den Steuercharakter einer Lenkungsabgabe zu verhindern, ist zu verzichten.

Einführung einer generellen Rückbaubewilligung

Eine grosse Mehrheit der Schweizer Kantone kennt bereits eine generelle Rückbaubewilligungspflicht. Die vorgeschlagene Pflicht soll ausserdem nur für Rückbauprojekte mit einem Volumen von mehr als 200 m³ gelten, kleinere Rückbauvorhaben können weiterhin bewilligungsfrei realisiert werden. Vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht in konstanter Praxis eine Vielzahl an raumwirksamen Vorhaben unter die im Raumplanungsgesetz des Bundes statuierte Baubewilligungspflicht subsummiert, wozu namentlich auch Rückbauten, die eine gewisse Schwelle überschreiten, gehören, erachten wir die Verankerung einer «generellen Rückbaubewilligung», welche kleine und mittlere Rückbauten nach wie vor bewilligungsfrei zulässt, als sinnvoll.

Selbstverpflichtung des Kantons zur Verwendung von Recycling-Baustoffen

Soweit Recycling-Baustoffe zu keinen Mehrausgaben und keinen Qualitätseinbussen führen, unterstützen wir eine Selbstverpflichtung des Kantons aus ökologischen Gründen. Insoweit die wirtschaftliche Attraktivität von Recycling-Baustoffen jedoch nur durch wettbewerbsverzerrende Preiseingriffe in Bezug auf konventionelle Baustoffe hergestellt werden kann, sind wir im Interesse eines kosteneffizienten Umgangs mit Steuermitteln gegen entsprechende Lenkungsmaßnahmen.

Aufbau einer Fachstelle Baustoffkreislauf

Die SVP unterstützt die Einführung einer Lenkungsabgabe nicht. Entsprechend entfällt auch der Bedarf nach einer Vollzugsstelle.

Zusammenfassung

Die SVP Baselland unterstützt die Vorlage – abgesehen von der Einführung einer generellen Rückbaue-willigungspflicht – aus folgenden Gründen nicht:

- Die verfassungsrechtliche Verpflichtung, Abfälle der Wiederverwertung zuzuführen, sofern dies möglich und sinnvoll ist, existiert bereits in § 113 Abs. 2 KV BL. Es braucht für die Bauabfallentsor-gung zusätzlich keine Lenkungsabgabe.
- Die vorgeschlagene Lenkungsabgabe würde dazu führen, dass Abfälle, die bisher im Baselbiet de-poniert wurden, aufgrund des innerkantonal verteuerten Deponieraums, zu ausserkantonalen zweit- und drittgünstigsten Deponien strömen. Eine Förderung des Baustoffkreislaufs, d.h. die er-wünschte Lenkungswirkung, träte nicht ein.
- Die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit soll nicht in einem weiteren Bereich staatlich beschnitten werden.
- Das bundesrechtlich statuierte Verursacherprinzip im Gewässerschutzrecht steht der geplanten Querfinanzierung kommunaler Abwasserkassen durch Einnahmen aus der Lenkungsabgabe ent-gegen.
- Das kantonale Gemeindefinanzrecht, das die Führung von Abwasserkassen als Spezialfinanzie-rung vorschreibt, erlaubt keine zweckfremden Mittelzuflüsse.

Wir danken Ihnen für die geschätzte Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
SVP Baselland



Dominik Straumann
Parteipräsident



Peter Riebli
Fraktionspräsident