

Die neuen Umweltschutzgesetze von Basel-Stadt und Baselland

Autor(en): Dominik Koechlin

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 1991

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/2c1c76c7-c71b-4c9b-83de-c171cc437d63>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Dominik Koechlin

Die neuen Umweltschutzgesetze von Basel-Stadt und Baselland

1979 hat der Grosse Rat das «Initiativbegehren zum Schutz der Luft, des Wassers und des Bodens gegen chemische und biologische Ver- seuchung» an den Regierungsrat überwiesen. Damit begann die wechselvolle Geschichte der kantonalen Regelung des Umweltschutzes. Regierung und Verwaltung glaubten anfäng- lich, auf ein kantonales Umweltschutzgesetz verzichten zu können. Nachdem 1985 das eid- genössische Umweltschutzgesetz in Kraft trat, produzierte die Verwaltung 1987 einen Entwurf für ein baselstädtisches Umweltschutzgesetz mit allerdings sehr bescheidenem Inhalt.

Ein reines Vollzugsgesetz wollte die Mehrheit des Grossen Rates jedoch nicht. Er beauftragte eine Kommission, einen neuen Entwurf zu ver- fassen. Gleichzeitig mit dem Wirken in Basel- Stadt nahm auch der Kanton Baselland die Arbeiten an einem Umweltschutzgesetz auf, die ihren Abschluss in einem heftigen Abstim- mungskampf fanden, nachdem der Landrat den Gesetzesentwurf ohne grosse Diskussionen gutgeheissen hatte. Da das Referendum in Basel-Stadt nicht ergriffen wurde, kam es nicht zur Abstimmung, umso intensiver waren die Diskussionen im Grossen Rat. Insbesondere die Bestimmungen zum Verkehr und zum Boden- schutz waren in Baselland heftiger umstritten, was kaum zu erstaunen vermag, gibt es doch in Basel-Stadt sicherlich weniger Pendler und Landwirte. Dass die Erwartungen an die Um- weltschutzgesetze von Basel-Stadt und Basel- land nicht zu hoch geschraubt wurden, dafür sorgte das eidgenössische Umweltschutzgesetz von 1985. Es deckt, zusammen mit seinen Ver- ordnungen, die wichtigsten Bereiche des Um- weltschutzes, wie Luftverunreinigungen, Lärm, umweltgefährdende Stoffe, Bodenschutz und Abfall (allerdings recht dürftig) mehr oder

weniger ab. Traditionellerweise überlässt der Bund den Vollzug seiner Gesetze den Kanto- nen. Der eidgenössische Gesetzgeber hat den Kantonen aber zusätzlich einigen Freiraum im Bereich der Abfälle und beim Bodenschutz zugestanden. Folgerichtig liegt der Schwer- punkt der beiden kantonalen Gesetze beim Abfall. Viel Beachtung gefunden haben aber auch die Vorschriften zu den Emissionsgut- schriften und zum Emissionsverbund. Der Ein- bezug des Verkehrs signalisiert zudem, dass sich die kantonalen Gesetzgeber bewusst sind, dass Umweltmassnahmen in Zukunft noch ver- mehrt beim Verkehr zu treffen sind. Dies ist umso bemerkenswerter, als es heute wohl kaum ein Thema gibt, das so umstritten ist wie dasje- nige des (verträglichen) Masses an privatem Motorfahrzeugverkehr.

Alles wird einmal zu Abfall

Alles wird einmal zu Abfall. Verpackungen kaufen wir schon im Bewusstsein, dass sie mit dem gewünschten Produkt verbundener Abfall sind. Weniger offensichtlich ist aber, dass auch Kühlschränke, Fernseher, Möbel und sogar das geliebte Auto zu Abfall werden.

Aus den eidgenössischen Vorschriften wird klar, dass der Bund die Bewältigung der Abfall- problematik den Kantonen überlassen wollte. Dass eine sinnvolle Abfallpolitik sich an der Priorität der Vermeidung vor dem Vermindern, Verwerten und Beseitigen von Abfall ausrich- ten soll, ist unbestritten. Mehr Mühe bereitet die Umsetzung. Die beiden kantonalen Umwelt- schutzgesetze konzentrieren sich auf einen sinnvollen Umgang mit Stoffen, die bereits zu Abfällen geworden sind. Um einen möglichst grossen Anteil der Siedlungsabfälle wiederver- wenden zu können, ist eine getrennte Erfassung

in den Haushalten unumgänglich. Allein das Ausscheiden des kompostierbaren Materials bringt eine Reduktion des durchschnittlichen Hausmülls von bis zu ca. 30%. Aber auch die getrennte Erfassung und Wiederverwertung von Glas, Papier, Aluminium und anderem Metall sowie auch von Holz und Textilien sind in den beiden Gesetzen enthalten.

Ein Blick über die Grenze zur Bundesrepublik zeigt, dass bald einmal für sämtliche Verpackungsarten, also auch für diejenigen aus Kunststoff, Lösungen gefunden werden müssen, die eine sinnvolle Wiederverwertung ermöglichen. Leider steht in der Schweiz die Beliebtheit des thermischen Verwertens, sprich Verbrennung, einer stofflichen Wiederverwertung oft noch entgegen.

Über die Anstrengungen bezüglich der getrennten Erfassung und Wiederverwertung hinaus versuchen die beiden Umweltschutzgesetze aber auch, das Abfallproblem an der Wurzel zu packen.

«Industrie- oder Gewerbebetriebe müssen Planung und Durchführung ihrer Tätigkeiten darauf ausrichten, dass möglichst keine Abfälle entstehen». Ohne für den Vollzug allzuviel herzugeben, gibt diese Vorschrift der Wirtschaft doch ein Signal, wo in Zukunft die Anstrengungen unternommen werden müssen. Der Einbezug der Abfallvermeidung, bereits bei der Planung, deckt sich mit der Forderung der modernen Betriebswirtschaftslehre, wonach Umweltaspekte in sämtliche Bereiche eines Unternehmens integriert werden müssen. Dies gilt natürlich auch für die Entwicklungsabteilungen, die bisher die Recyclingfähigkeit eines Produktes und seiner Komponenten viel zu wenig berücksichtigt haben.

Wer mehr will, muss mehr bezahlen. Ein in der Wirtschaft anerkanntes Prinzip, das höchstens durchbrochen wird mit Verkaufsaktionen, wo es auch schon mal 3 für 2 gibt. Natürlich gilt dieses auch für Entsorgungsleistungen. Wer mehr entsorgt haben will, sollte auch mehr dafür bezahlen. Folgerichtig also die in den beiden Gesetzen vorgeschriebene Sackgebühr. Wer konsequent die wiederverwertbaren Abfälle den Sammelstellen (gratis) zuführt, spart Kosten. Für Produkte, die nach Gebrauch Sonderabfälle werden, besteht eine Rückgabepflicht an die Verkaufsstelle. Die Rücknahme-

pflicht und der dadurch entstehende Druck auf die Produzenten, Teile, die zu Sondermüll werden, möglichst sparsam zu verwenden, können zur Vermeidung von Abfall viel beitragen. Man stelle sich nur die logistischen Probleme im Handel vor, wenn jeder Konsument und jede Konsumentin der Rückgabepflicht nachkäme. Die Regelungen zum Abfall zeigen deutlich, dass sich das Umweltrecht mit griffigen Bestimmungen zur Abfallvermeidung noch schwer tut.

Emissionsgutschriften und Emissionsverbund

Die Forderung nach marktwirtschaftlichen Instrumenten im Umweltschutz ist nicht neu. Bereits der Vorentwurf für ein schweizerisches Umweltschutzgesetz von 1973 enthielt marktwirtschaftliche Instrumente. Leider blieben diese in den langen Jahren, von der Annahme des Verfassungsartikels 1971 bis zum in Kraft treten des Umweltschutzgesetzes von 1985, auf der Strecke. Eigentlich erstaunlich, denn der Ruf nach solchen Instrumenten erschallt aus allen politischen Lagern. Wenn's allerdings zur Sache geht...

Der Bund hat, basierend auf dem Umweltschutzgesetz, für die verschiedensten Stoffe Emissionsgrenzwerte festgelegt. Diese richten sich nach dem Stand der Technik und der wirtschaftlichen Tragbarkeit und gelten solange die Einwirkung auf Mensch und Natur nicht schädlich oder lästig werden (z.B. wegen der Vielzahl der Quellen).

In den Gebieten, wo die Einwirkungen schädlich werden, können die Kantone die Emissionsgrenzwerte verschärfen. Die von den beiden Kantonen normierten Emissionsgutschriften sowie der Emissionsverbund gelten also nur in diesem speziellen, «verschärfen» Bereich. Ihre faktische Bedeutung sollte demnach nicht überschätzt werden. Wichtiger ist wiederum ihre Signalwirkung, da erstmals in der Schweiz Elemente der Marktwirtschaft Einzug in das Umweltrecht halten.

Wer die kantonalen Emissionsgrenzwerte um mehr als 10% unterschreitet, erhält für 80% der Unterschreitung eine Emissionsgutschrift. Diese kann z.B. bei einer anderen Anlage, bei der die Vermeidung teurer ist, genutzt oder auch an Dritte verkauft werden. Beim Emissionsver-

bund wird nicht jede Anlage einzeln, sondern mehrere in ihrer Gesamtheit betrachtet. Der englische Ausdruck «Bubble Policy» verdeutlicht, was damit gemeint ist: Über mehrere Anlagen denkt man sich eine Blase. Die Emissionen aus der Blase müssen geringer sein als die Summe der Emissionen der unter der Blase liegenden Quellen. Wirtschaftlich sinnvoll ist der Emissionsverbund aufgrund seines Verzichts auf die (sture) Emissionsminderung an jeder einzelnen Quelle, denn dem Anlagebetreiber bietet sich so die Möglichkeit, dort in Umweltschutzmassnahmen zu investieren, wo die Entlastung der Umwelt pro investierten Franken am grössten ist. Für die Umwelt stimmt die Rechnung, weil der Verbund nur zugelassen wird, wenn die Gesamtemissionen kleiner sind als die Summe des bei einer strikt quellenbezogenen Verbotslösung zu erwartenden Schadstoffausstosses.

Die Regelungen in Basel-Stadt und Baselland über die Emissionsgutschriften und den -verbund könnten als Vorbilder für andere kantonale Umweltschutzgesetze und das schweizerische USG dienen. Es ist deshalb zu hoffen, dass damit in den beiden Basel möglichst viele positive Erfahrungen gesammelt werden. Dass die neuen Instrumente auch einem Bedürfnis der Wirtschaft nach flexiblen, effizienten Lösungen entsprechen, bestätigt eine von führenden Industriellen in der Schweiz unterstützte Studie «Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb».¹

Bei aller Begeisterung für marktwirtschaftliche Elemente im Umweltrecht darf nicht vergessen werden, dass sich parallel dazu auch die Betriebswirtschaft entwickeln muss. Nur wer genau über die Schadstoffbilanz seiner Produkte im Bild ist, wird als Unternehmer von der zu erwartenden Entwicklung weiterer marktwirtschaftlicher Instrumente profitieren können.

Verkehr

Die Bestimmungen zum Verkehr sind weniger gepriesen als vielmehr umstritten, und auch hier liegt die Bedeutung weniger in der konkreten Umsetzbarkeit als vielmehr im Signal. Der private motorisierte Verkehr ist in Stadt und Agglomeration ein erstrangiges Umweltthema, das angegangen werden muss. Die wesentli-

chen Schadstoffreduktionen, die der Katalysator ermöglicht hat, werden hier keinesfalls bestritten. Es ist jedoch eine unbestrittene Tatsache, dass der motorisierte Verkehr immer noch $\frac{2}{3}$ der Stickoxydemissionen produziert und der bedeutendste Verursacher von CO₂-Emissionen ist, um nur zwei Schadstoffe zu nennen². Dazu kommen umweltmässig kaum weniger problematische Auswirkungen wie Lärm, Landschaftsverbrauch etc. Berücksichtigt man zudem, dass über 25% der Fahrten unter drei Kilometer sind, so wird man erfreulicherweise feststellen, dass dem offensichtlich bestehenden Handlungsbedarf konkrete Ansatzmöglichkeiten gegenüberstehen. Während Basel-Stadt Verkehrsemissionen stabilisieren will, nimmt sich Baselland die Verminderung und Beruhigung des privaten Motorfahrzeugverkehrs vor, und anerkennt damit, dass aus der Sicht der Umwelt die Emissionen nur ein Teil des Verkehrsproblems darstellen.

Störend für die juristischen Puristen und Puristinnen § 14, Absatz 1 Umweltschutzgesetz Basel-Stadt, wonach «der Kanton (sich) für eine rasche Verwirklichung des Nationalstrassenbaus auf Kantonsgebiet einsetzt». Das Statuieren einer Aufgabe, für deren Verwirklichung der Kanton bereits aufgrund anderer rechtlicher Grundlagen verpflichtet ist, gehört nicht ins Umweltschutzgesetz.

Wenn man sieht, wie die Normierung der (in ihrer Bedeutung doch recht bescheidenen) kantonalen Umweltschutzgesetze nur sehr mühsam voran kam, so stimmt einen das für die Weiterentwicklung des Umweltrechts nicht gerade zuversichtlich. Es ist auffällig, dass die Bestimmung über die rasche Verwirklichung des Nationalstrassennetzes (von der Presse Nordtangantenartikel genannt) von jenen Parlamentariern mit einer Detailabstimmung erkämpft wurde, die sonst die Zunahme gesetzlicher Vorschriften sowie deren zunehmend juristisch «saloppere» Formulierung beklagen.

Erstaunlich sind auch die vielen Diskussionen zu denen die Bestimmungen über den Verkehr Anlass gaben. Vermehrt zeichnet sich eine Polarisierung in der Frage ab, welches Mass an motorisiertem Individualverkehr wünschbar ist. Vielleicht kann auch die Einführung der von der schweizerischen Industrie angekündigten umweltfreundlichen Fahrzeuge die Situation

entspannen, indem sie dem so am Auto und der totalen Bewegungsfreiheit hängenden Bevölkerungsanteil eine Alternative bietet.

Bedenklich stimmen die im Abstimmungskampf in Baselland verwendeten Argumente der Gegner des Umweltschutzgesetzes Baselland. Verschiedentlich tauchten in der Presse Inserate auf mit Schlagzeilen wie «Schikanen-Umweltschutzgesetz», «Sie werden getäuscht» und als neue Wortkreation beinahe wieder heiter stimmend «Bevormundungs-Polizei-Gesetz». Da werden Hausfrauen vor den drohenden Strafen bei der Verletzung von «nicht geläufigen» Abfallnormen ebenso gewarnt, wie Bauern vor dem «mühsamen Bedürfnisnachweis» für eine neue Mistgrube. Bedauerlich, dass selbst Juristen zu den Unterzeichnern solcher Inserate gehören. Es scheint, dass, wenn es um Fragen des Umweltschutzes geht, selbst für

gelernte Gesetzesmacher auch juristisch falsche Argumente recht sind.

Um mit einer positiven Bemerkung abzuschliessen, sollte die gute Zusammenarbeit der beiden Kantone erwähnt werden. Dass die beiden Basel, deren Kooperation auf anderen Gebieten nur mühsam zustande kommt, zwei beinahe identische, fortschrittliche Umweltschutzgesetze zu schaffen in der Lage waren, stimmt zuversichtlich. Der eigentliche «Wert» der beiden Umweltschutzgesetze liegt denn auch nicht zuletzt im Prozess, den ihre Erarbeitung eingeleitet hat.

Anmerkungen

- 1 Peter Moser, Schweizerische Wirtschaft im internationalen Wettbewerb. Zürich 1991, S. 63.
- 2 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991, Zürich 1991, S. 61 f.