

**Vorlage an den Landrat****Änderung des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft zur Einführung einer Grundgebühr in der kommunalen Abfallfinanzierung**

vom 11. Juni 2002

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 1992 schreibt das Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft vor, dass die Gemeinden die Kosten für die Abfallbeseitigung über eine mengenabhängige Gebühr decken müssen. Die entsprechenden Gebührenordnungen wurden in den folgenden zwei Jahren in allen Gemeinden eingeführt, wobei in der Regel eine Bemessung nach Volumen erfolgt und der am häufigsten verwendete 35-Liter Kehrichtsack als Vergleichsmassstab dient. Dieser kostet heute in BL durchschnittlich Fr. 2.60, doch können zur Zeit nur wenige Gemeinden ihre Entsorgungskosten mit den "Sackgebühren" vollständig decken.

Neben dieser unbefriedigenden Kostendeckung haben verschiedene weitere Faktoren den Regierungsrat bewogen, in Anlehnung an die Praxis in anderen Gebieten der Schweiz die Finanzierungsbasis für die kommunale Abfallrechnung zu verbreitern und den Gemeinden die Möglichkeit zur Erhebung einer Grundgebühr einzuräumen. Dies bedeutet aber nicht, dass den Einwohnerinnen und Einwohnern zusätzliche Belastungen überbunden werden sollen. Die Grundgebühr soll es den Gemeinden vielmehr erlauben, ohne Erhöhung der viel diskutierten 'Sackgebühren' eine allfällige Deckungslücke in der Abfallrechnung zu schliessen, die bisher meist durch Steuermittel gedeckt wurde.

Parallel dazu ist auf kantonaler Ebene vorgesehen, den Katalog der Leistungen, welche der Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung belastet werden müssen, zu straffen und so ebenfalls einen Beitrag zur Entlastung der Abfallrechnung auf Gemeindeebene zu leisten. Angesichts der Schwierigkeiten, diese vielfältigen Einflussfaktoren korrekt in der Budgetierung zu berücksichtigen, wird den Gemeinden im weiteren die Möglichkeit geboten, allfällige Bilanzfehlbeträge in der Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung bis Ende 2004 über die allgemeine Gemeinderechnung abzutragen. Ab diesem Zeitpunkt gilt die Pflicht, die Spezialfinanzierung mit den verfügbaren Gebühreneinnahmen mittelfristig ausgeglichen zu halten.

Die rechtliche Abstützung der Grundgebühr bedingt eine Änderung von § 21 des Umweltschutzgesetzes BL. Gleichzeitig soll das 1994 von der FDP-Fraktion eingereichte Postulat 94/258, welches eine entsprechende Gesetzesanpassung verlangt hatte, als erledigt abgeschrieben werden.

1. Bisheriges Finanzierungsmodell und dessen Probleme

1.1 Rechtliche Grundlagen im Umweltschutzgesetz BL

Das Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft (USG BL vom 27.2.1991, GS 30.787) hat bereits relativ früh den Grundsatz der verursachergerechten Finanzierung festgeschrieben. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in § 21 USG BL und lauten:

§ 21 Sammlung der Siedlungsabfälle

³ Sie (die Gemeinden) erheben für die Abfuhr von nicht wiederverwertbaren Siedlungsabfällen eine von der Menge abhängige Gebühr, welche die Kosten der gesamten Abfallbeseitigung deckt.

⁴ Sie können für die Abfuhr von Gartenabfällen und deren Kompostierung eine eigene, von der Menge abhängige Gebühr verlangen, die jedoch deutlich geringer sein muss, als die Gebühr nach Absatz 3.

Mit dieser Formulierung wurde im USG BL festgelegt, dass die Gebührenbemessung vollumfänglich mengenabhängig erfolgen muss und dass kein Spielraum für eine ergänzende Grundgebühr besteht.

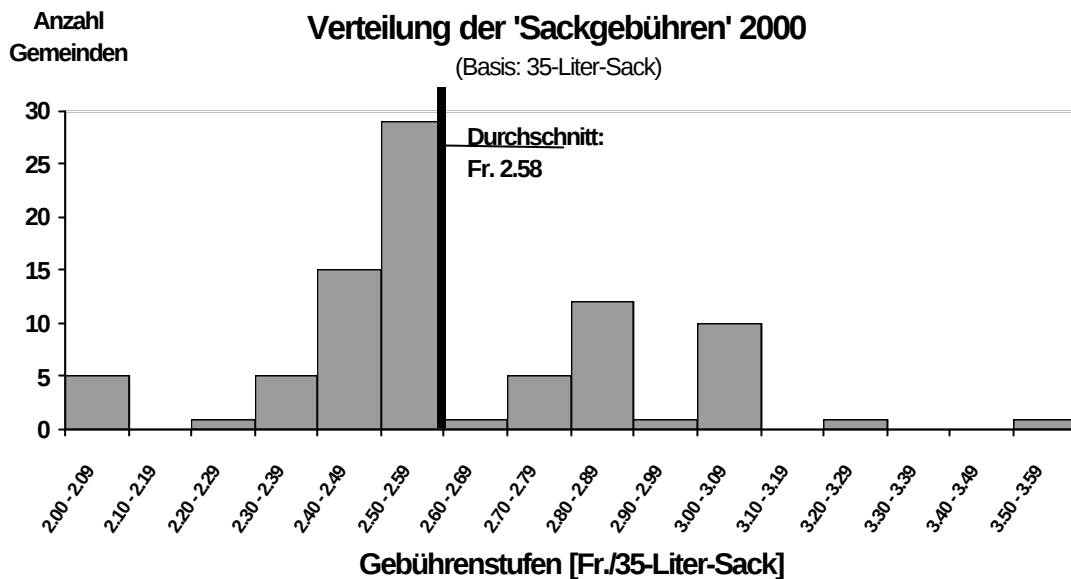
In § 56 USG BL wurden die Gemeinden verpflichtet, innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (d.h. bis spätestens 1.1.1994) ihre Abfallreglemente den neuen Rechtsgrundlagen anzupassen und somit auch die mengenabhängige Abfallgebühr einzuführen.

Das praktisch gleichzeitig erlassene Umweltschutzgesetz Basel-Stadt enthielt in § 23 Abs. 3 eine analoge Bestimmung zur Gebührenbemessung.

1.2 Aktuelle Gebührensituation und heutiger Kostendeckungsgrad

Die Vorgaben des Umweltschutzgesetzes BL wurden von den meisten Gemeinden bereits im Laufe des Jahres 1992 umgesetzt und per 1.1.1994 war die mengenabhängige Abfallgebühr flächendeckend eingeführt. Dabei kam durchwegs eine Volumenbemessung zur Anwendung, die sich auf die Standard-Kehrtrichter von 17 Liter, 35 Liter, 60 Liter und 120 Liter abstützt. Bei der Diskussion über die 'Sackgebühr' wird meist der 35-Liter-Sack als Vergleichsbasis herangezogen, doch ist darauf hinzuweisen, dass inzwischen auch verschiedene Gemeinden für Siedlungsabfälle aus Gewerbebetrieben eine Gewichtsgebühr anwenden.

Der durchschnittliche Preis für einen 35-Liter-Sack lag 2000 bei Fr. 2.58 (ohne Berücksichtigung der Gemeinden im Bezirk Laufen) und hat sich inzwischen auf Fr. 2.63 erhöht, wobei die Sackgebühren folgende Verteilung aufweisen:



Die Höhe der Gebühren ist in den vergangenen Jahren relativ stabil geblieben, doch haben zahlreiche Gemeinden dabei in Kauf genommen, dass die Kostendeckung in der Abfallrechnung deutlich unter 100 % liegt. Dies zeigt die Auswertung der erstmals für das Jahr 2000 nach dem revidierten Rechnungsmodell (NRM BL 2) erfassten Angaben zur 'Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung'. Nur rund ein Drittel der Gemeinden weist im Konto 720 eine volle Kostendeckung aus, während beim Rest kleinere oder grösser Fehlbeträge als Bilanzdefizite auf das nächste Jahr übertragen werden mussten.

In der Detailauswertung wurde allerdings auch deutlich, dass bei einer konsequenten Optimierung der Kosten für das Abfallwesen (z.B. im Rahmen von Zweckverbänden) auch für kleinere Gemeinden eine ausgeglichene Abfallrechnung grundsätzlich erreichbar ist. Die zur Diskussion stehende Grundgebühr würde es den Gemeinden erlauben, ohne Erhöhung der Sackgebühren über das gängige Niveau von Fr. 2.50 - 2.80 pro 35-Liter-Sack hinaus, die Spezialfinanzierung mittelfristig ausgeglichen zu gestalten.

Eine weitere Erhöhung der Sackgebühren wird teilweise als problematisch angesehen, da die Bevölkerung in diesem Bereich sehr sensibel reagiert und die Gefahr illegaler Entsorgungen wächst. Im Vergleich mit anderen Regionen liegen allerdings die Abfallgebühren in Baselland durchaus im Mittelfeld. So sind beispielsweise im Kanton Zürich bei Grundgebühren von Fr. 50.- bis Fr. 300.- pro Haushalt (Durchschnitt: Fr. 134.-) für einen 35-Liter-Sack im Mittel Fr. 2.37 zu berappen.

1.3 Situation im Bezirk Laufen und den Nachbarregionen

Beim Übertritt des Bezirks Laufen zum Kanton Basel-Landschaft wurde im Laufental-Vertrag festgelegt, dass in den betroffenen Gemeinden die Abfallentsorgung (wie bisher) vom Zweckverband KELSAG sichergestellt wird und dass dieser auch die Gebühren festlegt (seit 2000: Fr. 2.40 pro 35-Liter-Sack). Gleichzeitig blieb den Gemeinden im Bezirk Laufen die Möglichkeit erhalten, neben der mengenabhängigen Sackgebühr eine Grundgebühr zu erheben, sodass heute innerhalb des Kantons eine gewisse Diskrepanz besteht.

Gemeinde	Bemessungseinheiten	Bandbreite	Betrag 2000
Blauen	Grundgebühr pro Haushalt (HH), Gewerbe-/ Dienstleistungsbetrieb oder Büro (GB)	Fr. 20.- bis Fr. 50.-	Fr. 35.-
Bislach	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 30.- bis Fr. 70.-	Fr. 30.-
Burg	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 50.- bis Fr. 150.-	Fr. 50.-
Dittingen	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 30.- bis Fr. 100.-	Fr. 30.-
Duggingen	Grundgebühr pro HH und Klein- gewerbe bis max. 4 Beschäftigte Für grössere Betriebe entspre- chend Inanspruchnahme	Fr. 30.- Fr. 100.- bis Fr. 500.-	Fr. 40.-
Grellingen	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 10.- bis Fr. 30.-	Fr. 35.-
Laufen	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 20.- bis Fr. 40.-	Fr. 30.-
Liesberg	keine Grundgebühr	-	-
Nenzlingen	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 30.-	Fr. 30.-
Roggenburg	keine Grundgebühr	Fr. 50.-	Fr. 50.-
Röschenz	Grundgebühr pro HH, GB	Fr. 10.- bis Fr. 70.-	Fr. 35.-
Wahlen	Grundgebühr pro HH und Klein- gewerbe Für grössere Betriebe entspre- chend Inanspruchnahme	Fr. 30.- bis Fr. 100.-	Fr. 25.-
Zwingen	Grundgebühr pro HH Grundgebühr GB	Fr. 20.- bis Fr. 100.- Fr. 20.- bis Fr. 200.-	-

Die KELSAG entsorgt auf der gleichen Basis auch die angrenzenden Solothurnischen Bezirke Dorneck und Thierstein.

Im Unteren Fricktal haben sich die Gemeinden für die Abfallentsorgung im 'Zweckverband Abfallbewirtschaftung Unteres Fricktal' (GAF) organisiert, welcher neben den vermischten Abfällen auch die Sammlung und Weiterleitung der Wertstoffe sehr umfassend betreut. Dank optimaler Organisation und guten Konditionen bei Abfuhr- und Verwertungsunternehmen kann der GAF mit einer Sackgebühr von Fr. 2.80 (35-Liter-Sack) die gesamte Abfallbeseitigung kostendeckend abwickeln. Von den (via Container-Wägung mit direkter Rechnungsstellung) ebenfalls erfassten gewerblichen Abfallerzeugern wird vom GAF ein Beitrag von Fr. 100.-/t für die Wertstoffentsorgung erhoben.

In Basel-Stadt gilt seit Jahren die Bebbi-Sack Gebühr von Fr. 1.90, welche allerdings nur die Sammlung und Entsorgung der vermischten Abfälle deckt. Die Wertstoffentsorgung wurde in Basel-Stadt aus der Abfallrechnung ausgegliedert und über allgemeine Steuermittel finanziert. Da dies aber nicht dem Buchstaben des kantonalen Umweltschutzgesetzes entspricht, hat der Grosse Rat mit Ratschlag 8860 vom 16. Oktober 1998 eine Änderung der Gesetzesbestimmungen vorgenommen, womit neu die Erhebung einer Grundgebühr rechtlich möglich ist.

2. Aktuelle Entwicklung und Empfehlungen der Bundesbehörden

2.1 Bildung von Zweckverbänden im Abfallbereich

Die unbefriedigende Kostendeckung und der mit dem Abfallwesen verbundene organisatorische Aufwand hat auch in Basel-Landschaft mehr und mehr Gemeinden davon überzeugt, dass die Abfallbewirtschaftung künftig im Rahmen von regionalen Zweckverbänden zu lösen ist. Diese können ein unterschiedliches Spektrum von Aufgaben von der reinen Kehrichtabfuhr bis zu einem umfassenden Dienstleistungspaket abdecken und tangieren damit auch die Autonomie der einzelnen Gemeinden in unterschiedlichem Masse. Generell ist aber die Bereitschaft gewachsen, im Abfallbereich regional einheitliche Lösungen zu suchen und so von den besseren Konditionen bei der Ausschreibung von Transport- und Entsorgungsdienstleistungen zu profitieren. Zudem lassen sich durch Tourenoptimierung und andere organisatorische Massnahmen weitere Kosteneinsparungen erreichen, sodass am Ende (wie das Beispiel des GAF im Unteren Fricktal zeigt) auch die gewerblichen Abfallerzeuger wieder vom Angebot des Verbandes Gebrauch machen und die Entsorgung aller Siedlungsabfälle innerhalb der Region auch ökologisch sinnvoll auf einer Tour erfolgt.

Im heutigen Zeitpunkt besteht im Gebiet rund um Gelterkinden der Oberbaselbieter Abfallverband (OBAV), welcher am 1.1.2001 seine Tätigkeit aufgenommen hat. Die Gemeinden Maisprach und Buus haben aufgrund ihrer geografischen Lage auf den gleichen Zeitpunkt hin eine Zusammenarbeit mit dem Fricktaler Zweckverband GAF vereinbart.

Auch in praktisch allen übrigen Regionen laufen inzwischen konkrete Vorbereitungsarbeiten zur Gründung von Abfall-Zweckverbänden, sodass in den nächsten 1 - 2 Jahren diese regionale Organisationsform zur Regel werden dürfte. Dies dürfte für die beteiligten Gemeinden neben einer organisatorischen Entlastung in den meisten Fällen merkliche Kosteneinsparungen ergeben und gleichzeitig den Bestrebungen zur Angleichung der Sackgebühren innerhalb der Regionen Auftrieb verleihen.

2.2 Finanzierungsbeiträge durch vorgezogene Entsorgungsgebühren

Heute beansprucht die Entsorgung der Wertstoffe (ohne Grünabfälle) in einer durchschnittlichen Gemeinde rund 20 % des Abfallbudgets. Bei einer grosszügig ausgebauten Sammelinfrastruktur und ungünstigen Abnahmeverträgen kann der Kostenanteil sogar weit höher liegen. Falls auch Grünabfälle ohne separate Gebühr gesammelt werden, können die verwertbaren Stoffe bis zu 50 % der Aufwendungen im Abfallbereich beanspruchen.

Während bei den Grünabfällen die Gemeinden die Nettokosten sehr weitgehend selbst beeinflussen können, sind bei Papier/Karton und beim Glas die Einflussmöglichkeiten relativ gering. Einen wesentlichen Teil machen bei diesen mengenmässig wichtigen Wertstoffen die Abnahmepreise der Verwerter aus, welche z.T. direkt von der Situation auf dem Weltmarkt (Papier) bestimmt werden. In der Vergangenheit mussten daher für die sog. 'Wertstoffe' oft hohe Entsorgungspreise gezahlt werden, da Überschüsse den schweizerischen Markt überschwemmten. Daher fordern Gemeinden und Kantone von den Bundesbehörden bereits seit längerem die Einführung vorgezogener Entsorgungsgebühren (VEG), welche den mit der Sammlung der Wertstoffe beauftragten Gemeinden zugute kommen sollen. Während bei Alu-, PET- und Weissblechgebinden auf freiwilliger Basis eine Finanzierungslösung gefunden wurde, hat der Bund bei Glas erst über eine Änderung der Verordnung über Getränkeverpackungen eine Abgabe per 1.1.2002 einführen können. Bei Papier/Karton lässt eine entsprechende Lösung vorderhand noch auf sich warten, doch besteht seitens der Bundesbehörden die Absicht, eine ähnliche Regelung wie beim Glas durchzusetzen. Die Gemeinden

werden damit im Bereich der Wertstoffentsorgung schrittweise entlastet, was sich zusammen mit den eigenen Massnahmen zur Kostenoptimierung positiv auf den Kostendeckungsgrad der Abfallrechnung auswirkt.

Vorgezogene Entsorgungsgebühren (Stand 2001)

Alu-Dosen	5 Rappen/Dose	Sammlung durch Handel organisiert
Alu-Schalen (Tierfutter)	0.5 Rappen pro Schale	Entlastung der Gemeinden durch günstigere Abnahmekonditionen
Weissblech-Dosen	0.5 Rappen pro Dose	
Glasverpackungen	5 - 7 Rappen/Flasche	ab 2001, Entlastung der Gemeinden bei den Transportkosten, Stabilisierung Abnahmekonditionen
PET-Getränkeflaschen	5 Rappen/Flasche	Sammlung weitgehend durch Handel
Batterien	5 - 10 Rappen/Batterie	Rücknahmepflicht Verkaufsstellen
Büro- und Unterhaltungselektronik	10 - 1500 Franken je nach Verkaufswert	Rücknahmepflicht der Verkaufsstellen

2.3 Richtlinie für die verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen'

In seiner Richtlinie von 2001 stellt das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BU-WAL) die Kostensituation in den Gemeinden und die gängigen Finanzierungsmodelle dar. Es empfiehlt dabei eine Kombination von Grund- und Mengengebühr, da auf diese Weise der effektiven Kostenstruktur der kommunalen Abfallrechnung am besten entsprochen werden kann. So erwachsen der Gemeinde aus der Bereitstellung der Sammel-Infrastruktur beachtliche Kosten, die weitgehend unabhängig von der Menge der effektiv anfallenden Abfälle sind. Auch kann auf diese Weise ein gewisser 'Anschlusszwang' geschaffen werden, ohne dass die Motivation zur Trennung und Verminderung der Abfälle wesentlich geschwächt wird. Insbesondere bei den auf 'Privatabfahren' ausgewichenen Gewerbebetrieben dürfte bei der Erhebung einer Grundgebühr der Kostenvorteil geringer werden und gleichzeitig sichergestellt sein, dass sie ebenfalls einen Beitrag an die Mitbenutzung der Wertstoffsammlungen leisten.

3. Vorgeschlagene Änderung von § 21 des Umweltschutzgesetzes BL

Aus den zuvor dargelegten Gründen sollen die Bestimmungen in § 21 des USG BL so abgeändert werden, dass den Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung einer Grundgebühr offen steht.

3.1 Vorgaben des Bundesrechts

Art. 32 Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG vom 7. Oktober 1983)

¹ *Der Inhaber der Abfälle trägt die Kosten der Entsorgung; ...*

Art. 32a USG:

¹ *Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt:*

- a. die Art und Menge des übergebenen Abfalls;*
- b. die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen;*
- c. die zur Substanzerhaltung solcher Anlagen erforderlichen Abschreibungen;*
- d. die Zinsen;*
- e. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen.*

² *Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.*

³ *Die Inhaber der Abfallanlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden.*

⁴ *Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich.*

3.2 Gegenüberstellung der bisherigen und der neuen Gesetzesbestimmung in BL

Das Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft vom 27.2.1991 soll wie folgt geändert werden:

Bisheriger Text	Vorgesehene neue Bestimmungen
§ 21 Sammlung der Siedlungsabfälle	§ 21 Sammlung der Siedlungsabfälle
¹ Die Gemeinden sorgen für die Sammlung der Siedlungsabfälle und für den Transport zu den Abfallanlagen oder zu den vom Kanton bezeichneten Sammelstellen.	¹ unverändert
² Sie sorgen dafür, dass wiederverwertbare Abfälle separat gesammelt werden.	² unverändert

Bisheriger Text	Vorgesehene neue Bestimmungen
§ 21 Sammlung der Siedlungsabfälle	§ 21 Sammlung der Siedlungsabfälle
³ Sie erheben für die Abfuhr von nicht wiederverwertbaren Siedlungsabfällen eine von der Menge abhängige Gebühr, welche die Kosten der gesamten Abfallbeseitigung deckt.	³ Sie decken die gesamten Kosten der Abfallbeseitigung durch Gebühren und allfällige Konzessionsabgaben. Die Finanzierung muss zu einem überwiegenden Teil durch eine Gebühr erfolgen, deren Höhe von der Menge der nicht wiederverwertbaren Siedlungsabfälle abhängig ist. Die Gemeinden können überdies eine Grundgebühr erheben, welche dem Grundsatz der Äquivalenz Rechnung trägt.
	⁴ Sie können Unternehmen, welche bei Gewerbe- und Industriebetrieben die Sammlung von Siedlungsabfällen durchführen, eine Konzession erteilen und für diese eine Konzessionsabgabe erheben.
⁴ Sie können für die Abfuhr von Gartenabfällen und deren Kompostierung eine eigene, von der Menge abhängige Gebühr verlangen, die jedoch deutlich geringer sein muss, als die Gebühr nach Absatz 3.	⁵ Sie können für die Abfuhr von Grünabfällen und deren Kompostierung eine eigene, von der Menge abhängige Gebühr verlangen, die jedoch geringer sein muss als die Gebühren nach Absatz 3.

3.3 Erläuterungen

zu Absatz 3:

Den Gemeinden wird mit der neuen Formulierung die Möglichkeit eingeräumt, neben der mengenabhängigen Gebühr auch eine Grundgebühr einzuführen. Deren Höhe und Bemessungsgrundlage bleiben grundsätzlich der Gemeinde überlassen, doch sind in jedem Fall drei wichtige Randbedingungen zu beachten:

- Es gilt das Kostendeckungsprinzip, d.h. die Einnahmen und Ausgaben für den Bereich Abfallbeseitigung (Spezialfinanzierung gemäss Wegleitung Rechnungswesen der Gemeinden) müssen mittelfristig im Gleichgewicht sein. Die Grundlagen für die Gebührenberechnung sind öffentlich zugänglich.
- Die mengenabhängige Gebühr muss den "überwiegenden Teil" der Kosten abdecken. Den Gemeinden soll hier ein gewisser Spielraum offen bleiben, doch ist es im Hinblick auf die angestrebte Lenkungswirkung der mengenabhängigen Gebühr und die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen unabdingbar, dass dieser Anteil auch in Zukunft 60 - 70 % ausmacht.

- Die Bemessung der Grundgebühr muss "dem Grundsatz der Äquivalenz Rechnung tragen", was bedeutet, dass ein Bezug zwischen der Gebührenhöhe und dem Abfallaufkommen bestehen muss. Dies schliesst z.B. eine Bemessung nach Steuerkraft aus, lässt aber daneben recht grobe Pauschalisierungen (pro Haushalt, pro Betrieb) durchaus zu.

Neben der Grund- und Mengengebühr können die Gemeinden bei privaten Sammeltouren für das Gewerbe grundsätzlich auch eine Konzessionsabgabe einfordern (vgl. nachfolgender Abschnitt).

zu Absatz 4:

Grundlage für den neuen Absatz 4 bildet die umfassende Auslegung des Begriffes 'Siedlungsabfälle' in verschiedenen Bundesgerichtsentscheiden und die Bekräftigung des kommunalen Monopols für die Sammlung derartiger Abfälle. Die Sammlung unsortierter Abfälle, deren Zusammensetzung mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar ist, gehört auch bei Dienstleistungs-, Gewerbe- und Industriebetrieben vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Gemeinden. Falls diese neben ihrer eigenen Kehricht-Sammeltour private Abfahren für solche Siedlungsabfälle zulassen, können sie für diese eine Konzession erteilen und die Konzessionsnehmer verpflichten, einen angemessenen Beitrag an die Entsorgung der Wertstoffe und die Kosten der kommunalen Infrastruktur zu entrichten. Auch hier gelten natürlich die Grundsätze der Kostentransparenz sowie der Kostendeckung und im Rahmen der Bemühungen zur Organisation in Zweckverbänden ist nach Möglichkeit eine Integration der Siedlungsabfälle aus dem Gewerbebereich anzustreben.

zu Absatz 5:

Gegenüber der bisherigen Bestimmung in Absatz 4 wurde lediglich auf den Begriff "deutlich" verzichtet, da aus Sicht der Gemeinden bei einer gut ausgebauten Grünabfuhr eine angemessene Überwälzung der Kosten möglich sein muss und diese nach den bisherigen Erfahrungen von den Benutzern auch akzeptiert wird.

4. Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren

4.1 Diskussion im Rahmen der Abfallplattform

Die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) hat Ende 1999 eine 'Abfallplattform' ins Leben gerufen, welche die Möglichkeit bieten soll, verschiedene aktuelle Themen aus dem Abfallbereich auf breiter Basis zu diskutieren. Vertreten waren Gemeinden, die Wirtschaftskammer BL, die Handelskammer beider Basel, der WWF Region Basel, Kehrichtabfuhrunternehmer, der Zweckverband KELSAG sowie verschiedene Dienststellen der BUD. In diesem Gremium wurden die Pro und Kontra einer Grundgebühr eingehend diskutiert, wobei folgende Feststellungen resultierten:

- Die Grundgebühr darf nicht einfach zu einer zusätzlichen Finanzierungsquelle werden, sondern muss durch konsequente Anstrengungen zur Kostenminderung (Zweckverbände, Optimierungen innerhalb der Gemeinden) und eine angemessene Reduktion der 'Sackgebühr' begleitet werden. Ziel muss in jedem Fall eine mittelfristig ausgeglichene kommunale Abfallrechnung und ein effizientes Entsorgungssystem sein.
- Durch die Pauschalisierung ist die Grundgebühr für einen Teil der Betroffenen immer 'ungerecht', da sie die konkrete Beanspruchung der verschiedenen Dienstleistungen im Ein-

zelfall nicht berücksichtigt. Die Erfahrungen in anderen Regionen zeigen aber, dass eine differenzierte Bemessung der Grundgebühr rasch zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führt ohne dass alle Ungerechtigkeiten beseitigt werden können. Daher wird auch von der Gerichtspraxis die Pauschalisierung (z.B. pro Haushalt, pro Betrieb) durchaus gestützt, solange ein gewisser Bezug zum Abfallaufkommen besteht (Grundsatz der Äquivalenz).

- Die Einführung einer Grundgebühr erfordert eine gute Kostentransparenz und eine überzeugende Informationsarbeit, damit der Bevölkerung die Hintergründe für das neue Kostenmodell vermittelt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit einer Kombination von Grund- und Mengengebühr für den Einzelnen die Übersicht über die persönlichen Ausgaben im Abfallbereich erschwert wird, da nicht mehr alleine der Sackpreis massgebend ist.

Um negative Reaktionen (Demotivation, illegale Entsorgung) möglichst zu vermeiden, ist es wichtig, der Bevölkerung parallel zur Einführung eines neuen Gebührenmodells die verbleibenden Handlungsmöglichkeiten zur legalen Verminderung der eigenen Entsorgungskosten und zur Entlastung der kommunalen Abfallrechnung anschaulich zu vermitteln.

- Der Entscheid über die Einführung einer Grundgebühr liegt bei jeder einzelnen Gemeinde. Vor dem Hintergrund der angestrebten regionalen Kooperation im Abfallbereich dürfte es aber sinnvoll sein, sich auch bei den Gebührenmodellen so weit als möglich regional abzustimmen. Dies verbessert die Transparenz für die Bevölkerung, erleichtert die Optimierung der Sammellogistik und verhindert unerwünschten 'Abfalltourismus' als Folge von grösseren Unterschieden bei den Sackgebühren.

Im Falle von regionalen Zweckverbänden kann die Grundgebühr dazu dienen, unterschiedlich gut ausgebaute Dienstleistungen der Gemeinden (z.B. bei der Wertstoffsammlung oder bei Grünabfällen) aufzufangen und so eine einheitliche Sackgebühr innerhalb des Verbandes zu ermöglichen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte wurde die vorgeschlagene Gesetzesänderung innerhalb der Abfallplattform grösstenteils begrüsst.

4.2 Resultate der Vernehmlassung bei Gemeinden und Verbänden

Mit Schreiben vom 31. Januar 2001 hat die Bau- und Umweltschutzdirektion die Gemeinden, verschiedene Verbände und Organisationen aus dem Abfallbereich sowie weitere Interessierte eingeladen, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Die insgesamt 88 Stellungnahmen verteilen sich wie folgt:

Gemeinden	56
Gemeindeverbände VBLG, GAF, KELSAG	3
BUWAL, Nachbarkantone	4
Parteien	6
Verbände	5
Entsorgungsunternehmen	14

Seitens der Gemeinden wird die Schaffung der Möglichkeit zur Erhebung einer Grundgebühr mehrheitlich begrüsst, wobei der Vorschlag des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), anstelle einer Grundgebühr weiterhin im Umfang von maximal 20 % Steuermittel zu verwenden, breite Unterstützung findet (vgl. Abschnitt 4.3). Neben den befürwortenden Stimmen gibt es aber auch recht viele skeptische und einzelne klar ablehnende Stellungnahmen zur Schaffung einer Grundgebühr. Diese verweisen insbesondere darauf, dass das Potential zur Kostenoptimierung im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse noch keineswegs ausgeschöpft sei und der Bevölkerung daher eine weitere Gebühr nicht zugemutet werden kann.

Die Möglichkeit zur Erteilung einer Konzession wird nur von einem kleineren Teil der Stellungnahmen kommentiert und mehrheitlich befürwortet.

Bund und Nachbarkantone begrüssen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, da sie mehr Flexibilität verschaffen. Basel-Stadt würde eine entsprechende Angleichung v.a. für die Agglomerationsgemeinden als wünschbar erachten.

Von den Parteien und Verbänden wird die Grundgebühr und die Möglichkeit einer Konzessionserteilung je nach Interessenslage eben so oft befürwortet wie abgelehnt, wobei die Argumentation recht unterschiedlich ausfällt. Weitgehend Einigkeit besteht darin, dass die Potenziale zur Kostenoptimierung v.a. durch Zusammenarbeit in Zweckverbänden ausgeschöpft werden müssen, bevor die Erhebung einer Grundgebühr in Erwägung gezogen wird. Als Alternativen zu Grundgebühren in den Gemeinden werden verstärkte Anstrengungen zur Einführung vorgezogener Entsorgungsgebühren, Teilfinanzierung über Steuermittel und eine Entfrachtung der kommunalen Abfallrechnung von umstrittenen Kostenelementen vorgeschlagen.

Die Entsorgungsunternehmen der Region lehnen die vorgeschlagene Gesetzesänderungen ab, da sie befürchten, dass die Einführung einer Grundgebühr durch die Gemeinden nicht kostenneutral erfolgt und der Druck für eine weitere Kostenoptimierung abnimmt. Zudem äussern sie Bedenken, dass der Spielraum für Entsorgungsdienstleistungen privater Unternehmungen unnötig eingeschränkt wird und lehnen aus diesem Grund auch die Konzessionserteilung für den Bereich der Siedlungsabfälle aus Gewerbebetrieben ab.

4.3 Forderung des VBLG für eine Teilfinanzierung mit Steuermitteln

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) hat in der Vernehmlassung und in einem späteren Schreiben gefordert, dass den Gemeinden als Alternative zur Einführung einer Grundgebühr auch die Möglichkeit offen stehen soll, bis maximal 20 % des Aufwandes für die Abfallbeseitigung über allgemeine Steuern abzudecken. Der Rechtsdienst der Bau- und Umweltschutzdirektion hat dieses Anliegen geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass eine solche Finanzierungslösung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) sieht in Art. 32 a Abs. 2 die Möglichkeit eines Rückgriffes auf Steuermittel nur für den Fall vor, dass die verursachergerechte Finanzierung die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden würde. Dies ist aber im Kanton Basel-Landschaft nicht der Fall, da mit den bereits eingeführten 'Sackgebühren' und allenfalls einer relativ bescheidenen zusätzlichen Grundgebühr eine Kostendeckung erreicht werden kann. Verschiedene Gemeinden und der Gemeindeverband unteres Fricktal zeigen, dass selbst ohne Grundgebühr ein sehr attraktives Dienstleistungsangebot im Abfallbereich kostendeckend realisiert werden kann. Somit besteht rechtlich kein Spielraum, anstelle der Einführung einer Grundgebühr generell direkt auf allgemeine Steuermittel zurückzugreifen.

Dem Anliegen der Gemeinden soll aber mit zwei anderen Massnahmen Rechnung getragen werden:

A) Straffung des Kataloges der Leistungen in der Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung

In den folgenden Bereichen sollen die Aufwendungen der Gemeinden von der Gebührenfinanzierung zur Steuerfinanzierung verlagert werden können:

- Sammlung und Entsorgung von tierischen Abfällen aus Haushaltungen (für Kadaver von mittelgrossen und grossen Tieren wird eine Entsorgung direkt ab Hof angestrebt);
- Periodisch von den Gemeinden durchgeführte Sonderabfall-Sammelaktionen (die eigentlichen Entsorgungskosten werden schon heute in die kantonale Abfallrechnung übernommen);
- Häckseldienst, oder Bereitstellung entsprechender Hilfsmittel (im Sinne einer Dienstleistung zur Förderung der dezentralen Kompostierung).

B) Tilgung der aufgelaufenen Defizite aus der Übergangsphase über Steuermittel

Die Auswertung der Rechnungen 2000 im Abfallbereich hat gezeigt, dass bezüglich der Zuordnung von Aufwendungen bei den Gemeinden noch eine beträchtliche Unsicherheit herrscht und das neue Rechnungsmodell noch nicht überall konsequent angewendet wird. Dazu beigetragen hat sicher auch, dass gemäss der Gemeindefinanzverordnung die ausgewiesenen Fehlbeträge als Vorschuss in die Bestandesrechnung übernommen werden müssen und innert längstens fünf Jahren abzuschreiben sind. Dieser Grundsatz ist zwar sinnvoll, sobald sich die Kostensituation im Abfallbereich konsolidiert hat und die Gemeinden gewisse Erfahrungen mit der Handhabung der Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung gewonnen haben. Für die Übergangszeit soll den Gemeinden aber die Möglichkeit eingeräumt werden, die ausgewiesenen Fehlbeträge der Spezialfinanzierung Abfallbeseitigung über den Gemeindehaushalt und damit über Steuermittel abzutragen. Die Übergangsfrist soll bis zum 31.12.2004 laufen und somit die Abschlüsse bis zum Jahr 2004 betreffen. Der Regierungsrat wird eine entsprechende Anpassung der Gemeindefinanzverordnung (SGS 180.10) vornehmen, sobald der Fahrplan für die Anpassung des Umweltschutzgesetzes feststeht.

Beide Änderungen werden den Gemeinden in geeigneter Form zur Kenntnis gebracht, sobald die entsprechenden Anpassungen erfolgt sind. Ziel ist dabei, dass die Handhabung der Abfallrechnungen künftig möglichst einheitlich erfolgt und diese als Grundlage für die Gebührensatzung den effektiven Aufwand widerspiegeln.

5. Parlamentarische Vorstösse

5.1 Motion 94/258 "Kostendeckung Siedlungsabfälle" (FDP-Fraktion/P. Tobler)

Die Landratsfraktion der FDP hat am 21. November 1994 die Motion 94/258 eingereicht, in der eine Änderung des § 21 des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft verlangt wurde, welche den Gemeinden die Einführung einer Grundgebühr erlauben sollte. Begründet wurde der Antrag mit der befürchteten Kostensteigerung in allen Bereichen des Abfallwesens, welche die Gemeinden zur laufenden Erhöhung der Sackgebühren auf Beträge von Fr. 5 und mehr pro 35-Liter-Sack zwingen würden.

Die Regierung hat sich bereit erklärt, die Motion als Postulat entgegenzunehmen, um vorerst die weitere Entwicklung der ganzen Abfallbewirtschaftung (Abfallmengen, Verbren-

nungskosten, vorgezogene Entsorgungsgebühren, etc.) beobachten zu können. Auch wurde den Gemeinden in dieser Konsolidierungsphase ausdrücklich die Möglichkeit einer nicht vollumfänglichen Kostendeckung in der Abfallrechnung eingeräumt, um die Sackgebühren nicht übermässig anheben zu müssen.

In seiner Sitzung vom 16.2.1995 folgte der Landrat dieser Empfehlung und überwies die Motion 94/258 als Postulat. Die Bau- und Umweltschutzdirektion hat entsprechend diesem Auftrag die Entwicklung der Kostensituation im Abfallwesen laufend beobachtet und sich auch verschiedentlich für eine Entlastung der Gemeinden (vorgezogene Entsorgungsgebühren, etc.) eingesetzt. Der Landrat wurde im Rahmen der Behandlung unerledigter Vorstösse jeweils über die Beurteilung der Situation durch die Bau- und Umweltschutzdirektion informiert.

Mit der nun beantragten Gesetzesänderung wird das Postulat 94/258 auch materiell erfüllt und kann als erledigt abgeschrieben werden.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. die Änderung des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen;
2. das Postulat 94/258 der FDP-Fraktion vom 21. November 1994 betreffend Änderung von § 21 des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft als erledigt abzuschreiben.

Liestal, 11. Juni 2002

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Schmid

Der Landschreiber: Mundschin

Beilage: Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

Änderung des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft (USG BL) vom 27. Februar 1991 wird wie folgt geändert:

§ 21 Absätze 3 - 5

³ Sie decken die gesamten Kosten der Abfallbeseitigung durch Gebühren und allfällige Konzessionsabgaben. Die Finanzierung muss zu einem überwiegenden Teil durch eine Gebühr erfolgen, deren Höhe von der Menge der nicht wiederverwertbaren Siedlungsabfälle abhängig ist. Die Gemeinden können überdies eine Grundgebühr erheben, welche dem Grundsatz der Äquivalenz Rechnung trägt.

⁴ Sie können Unternehmen, welche bei Gewerbe- und Industriebetrieben die Sammlung von Siedlungsabfällen durchführen, eine Konzession erteilen und für diese eine Konzessionsabgabe erheben.

⁵ Sie können für die Abfuhr von Grünabfällen und deren Kompostierung eine eigene, von der Menge abhängige Gebühr verlangen, die jedoch geringer sein muss als die Gebühren nach Absatz 3.

II.

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Änderung.

Liestal,

Im Namen des Landrates
die Präsidentin:
der Landschreiber: