

<p><b>Geschäft</b></p>	<p>Parlamentarische Initiative 19.509 – Die Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Verankerung einer effizienten Ressourcennutzung im Umweltschutzgesetz</p>
<p><b>Stand des Geschäftes</b></p>	<p>Das Geschäft 19.509 wurde am 19. Juni 2019 durch Nationalrat Christophe Clivaz eingereicht. Der Erstrat für beide Geschäfte ist der Nationalrat. Die UREK-NR beschäftigt sich am 18. Mai 2020 erstmals mit diesem Vorstoss.</p>
<p><b>Antrag</b></p>	<p><b>Ablehnung – Nicht Eintreten</b></p>
<p><b>Hintergrund</b></p>	<p>Im Jahr 2012 wurde von der Grünen Partei der Schweiz unter dem Titel "Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)" eine Volksinitiative eingereicht mit dem Ziel, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft zu schaffen, geschlossene Stoffkreisläufe zu fördern und den "ökologischen Fingerabdruck" der Schweiz zu reduzieren (die Volksinitiative). Der Bundesrat stimmte der Zielrichtung der Volksinitiative im Grundsatz zu, jedoch ging sie ihm inhaltlich zu weit. Als Reaktion arbeitete er einen indirekten Gegenvorschlag aus, der verschiedene Anpassungen des USG vorsah (die Vorlage zur Teilrevision des USG). Nach kontroversen parlamentarischen Debatten und einigem Hin und Her lehnten der Nationalrat und der Ständerat Ende 2015 in der Gesamtabstimmung die Vorlage zur Teilrevision des USG ab. Die Volksinitiative wurde den Stimmbürgern ebenfalls zu Ablehnung empfohlen. Das Volk lehnte diese am 25. September 2016 mit grossen Mehr (63,6%) ab. Nur gerade in einem Kanton (Genf) fand die Volksinitiative knapp Zustimmung. In allen anderen Kantonen wurde sie abgelehnt. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Teilrevision des USG, die vom Parlament abgelehnt wurde, sah vor, in das USG einen neuen Art. 10h einzufügen, in dem der Grundsatz des schonenden Umgangs mit natürlichen Ressourcen festgehalten werden sollte. Dieser Grundsatz wäre durch weitere Absätze von Art. 10h sowie durch zusätzlich in das USG aufzunehmende Bestimmungen konkretisiert und umgesetzt worden. Parallel zu den parlamentarischen Beratungen zur Teilrevision des USG</p>

	<p>wurde die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) ausgearbeitet. In verschiedenen Bestimmungen der VVEA wurden die Leitgedanken der Teilrevision des USG aufgenommen und umgesetzt. Dies gilt namentlich für die nachhaltige Nutzung von Rohstoffen, die Schliessung von Stoffkreisläufen und die Verringerung der Umweltbelastung. Im Unterschied zur Teilrevision des USG wurde die VVEA verabschiedet und ist heute geltendes Recht. Die parlamentarische Initiative Clivaz übernimmt nun wörtlich den ersten Teil des ersten Absatzes von Art. 10h aus der Vorlage zur Teilrevision des USG. Es soll somit der Grundsatz des schonenden Umgangs mit natürlichen Ressourcen isoliert in das Gesetz aufgenommen werden.</p>
<p><b>Gründe für die Ablehnung</b></p>	<p><b>a) Die Bauabfälle werden bereits heute im Sinne der Ressourceneffizienz im Stoffkreislauf belassen:</b> Der Vorstoss erweckt zumindest in der Begründung den Eindruck, dass heute mit den natürlichen Ressourcen durch die Wirtschaft verschwenderisch umgegangen wird. Das Gegenteil ist aber der Fall. Die Baustoffindustrie hat bereits vor über 25 Jahren begonnen, die Ressourcen zu schonen und das Recycling voranzutreiben. Es wurden riesige Investitionen investiert. Dank diesem Engagement wurden gemäss dem BAFU – Abfallbericht 2008 bereits vor über 10 Jahren mehr als 80% der Bauabfälle rezykliert und heute dürfte die rekordverdächtige 90% - Schwelle überschritten sein. Das Problem liegt heute weniger daran, dass die Bauabfälle nicht genügend lang im Stoffkreislauf gehalten werden, sondern daran, dass unsere Bauten eine lange Lebensdauer haben und deswegen mit den geringen Mengen anfallender Rückbaumaterialien nur ca. 25% des Gesamtbedarfs an mineralischen Rohstoffen abgedeckt werden können. Die lange Lebensdauer der Bauten bewirkt aber, dass bereits das Entstehen von Bauabfällen verhindert wird, was erst Recht im Sinne der Nachhaltigkeit ist. Mit den Vorstössen wird versucht, einen Missstand zu beklagen, der zumindest im mineralischen Bereich nicht vorhanden ist. Es resultiert deswegen eine überflüssige, bürokratische und Kosten erzeugende Regulierung ohne ökologischen Mehrwert.</p> <p><b>b) Wir verfügen bereits über griffige gesetzliche Rahmenbedingungen:</b> Mit der 2016 in Kraft gesetzten VVEA wird das Schliessen der Stoffkreisläufe bereits ergiebig fokussiert. Diese basiert im übrigen weitgehend auf dem Revisionsvorschlag zum Umweltschutzgesetz – USG, welcher der Volksinitiative Grüne Wirtschaft als Gegenvorschlag gegenübergestellt worden ist und anschliessend vom Parlament abgelehnt worden ist. Die</p>

Umsetzung der VVEA ist bereits im vollen Gange. Es werden durch das BAFU in Koordination mit den Kantonen und Verbänden verschiedene Vollzugshilfen ausgearbeitet, die zum Teil bereits in Kraft gesetzt sind. So wird auch der Vorstoss 19.509 durch Abs. 1, Art. 12, VVEA (allgemeine Verwertungspflicht nach dem Stand der Technik: Abfälle sind stofflich oder energetisch zu verwerten, wenn eine Verwertung die Umwelt weniger belastet als: a) eine andere Entsorgung; und b) die Herstellung neuer Produkte oder die Beschaffung neuer Brennstoffe), weitgehend abgedeckt. Es ist sinnlos, jetzt mit einer Änderung des Umweltschutzgesetzes – USG einen neuen Rahmen für die VVEA zu schaffen, bevor erste Erfahrungsergebnisse im Zusammenhang mit dem Vollzug der VVEA und der zum Teil noch nicht einmal erlassenen Vollzugshilfen vorliegen.

**c) Der neuerliche Anlauf, Art. 10h in das USG einzuführen, ist nicht zielführend.** In den parlamentarischen Beratungen Ende 2015 im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative Grüne Wirtschaft (Vorlage zur Teilrevision des USG) gehörte Art. 10h zu den Bestimmungen, die am kritischsten diskutiert worden sind. Bundesrätin Leuthard nannte Art. 10h am 25. Nov. 2014 im Ständerat "den problematischsten Artikel in diesem Gesetz schlechthin". Art. 10h dürfte ein Hauptgrund gewesen sein, dass der Nationalrat und der Ständerat die Vorlage zur Teilrevision des USG ablehnten. Es grenzt deswegen an Zwängerei, mit der gleichen Bestimmung jetzt wieder zu kommen. Die wichtigsten Gründe für die fehlende Zielführung im jetzigen Augenblick lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Art. 10h hat keinen selbständig anwendbaren Regelungsgehalt sondern stellt nur ein programmatisches Ziel dar. Für sich alleine, wie jetzt vorgeschlagen, macht Art. 10h keinen Sinn.
- Das anvisierte Ziel ist schwammig. Es ist unklar, welche Anstrengungen ausreichen und welche Anstrengungen ergriffen werden müssen.
- Es besteht das Risiko, dass die Rahmenregelung "überschiesst" und somit steigende Kosten und höhere Preise nach sich zieht, ohne dass für die Umwelt ein Mehrwert geschaffen wird.

**d) Nachhaltiges Bereitstellen von Baustoffen erfordert differenzierte Ver- und Entsorgungskonzepte:** Das pauschale Priorisieren der stofflichen Verwertung kann auch im Widerspruch zur Nachhaltigkeit stehen. Mineralische Rohstoffe sind in der Regel schwergewichtige, sperrige Massenprodukte. Schon bei Transporten über wenige Kilometer ergeben sich für die Ver- und Entsorgung negative Umweltbilanzen, die auch

bei einem konsequenten Schliessen der Stoffkreisläufe weitgehend bestehen bleiben. Beton eignet sich beispielsweise vorzüglich für das mehrfache Rezyklieren, auch wenn man für das Binden von zurückgebauten Gesteinskörnungen tendenziell mehr Bindemittel benötigt, als für das Binden von primären Gesteinskörnungen, was zu spürbar höheren CO<sub>2</sub> und anderen klimarelevanten Emissionen führt und aus dem Schliessen der Stoffkreisläufe resultiert ein hoher Raumbedarf, da das Aufbereiten der Rückbauten alles in allem raumintensiver ist als das Aufbereiten primärer Rohstoffe. Bei dem nachhaltigen Bereitstellen von Baustoffen geht es deswegen nicht darum, das Schliessen der Stoffkreisläufe (blind) zu maximieren, sondern darum, mit Hilfe von differenzierten Abwägungen, situative Lösungen zu finden, welche den Anforderungen der Nachhaltigkeit insbesondere auch hinsichtlich der Länge der Transportwege am ergiebigsten gerecht werden. Die vor drei Jahren in Kraft gesetzte VVEA und die Vollzugshilfen vermitteln diesbezüglich abgestützte Rahmenbedingungen für den Vollzug. Die Industrie hat soeben begonnen, diese neuen Rahmenbedingungen umzusetzen. Gesetzesänderungen in diesem Bereich kommen deswegen ohnehin zum falschen Zeitpunkt.

**e) Konstruktive Sicherheit/Dauerhaftigkeit der**

**Bauwerke:** Neben der Umweltverträglichkeit ergeben sich weitere Anforderungen an die Bauwerke wie zum Beispiel die Sicherheit und die Dauerhaftigkeit der Werkstoffe gegen Umwelteinwirkungen (Frost, Wasser, ...). Diese Anforderungen sind gleichwertig und differenziert je Bauwerk zu betrachten – es ist zu verhindern, dass das Recycling zu Lasten der Lebensdauer von Bauwerken geht. – Je früher ein Bauwerk Unterhaltsarbeiten oder einen Neubau erfordert umso schlechter wird die Gesamtumweltbilanz. Die VVEA betont deswegen mit Recht die grosse Bedeutung des Vermeidens von Abfällen. Baustoffe sind deswegen primär nach Ihrer technischen Leistungsfähigkeit (performance based) und erst im zweiten Schritt nach der stofflichen Zusammensetzung auszuwählen. Anderenfalls verliert man durch die Konzentration auf ein Detail die Beurteilung des Gesamten aus dem Auge.

**f) Umweltproduktedeklaration nach EN 15804 +A2 geben europaweit den Rahmen für nachhaltiges Bauen:**

Die Schweiz hinkt hier hinterher, obwohl dieses System europaweit anerkannt ist und eine gesamthafte, produktlebenszyklusorientierte und bauwerkbasierete Betrachtungsweise fördert, auf bestehenden, von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle – SAS anerkannten Zertifizierungsverfahren (werkseigene Produktionskontrolle) aufbaut und die Schweiz im Rahmen

	<p>des mutual recognition agreement – MRA mit der EU die Übernahme der grundsätzlichen normativen Bestimmungen vereinbart hat. Das zentrale Element der EN 15804+A2 ist die verpflichtende Berücksichtigung von Rückbau, Wiederverwendung und Entsorgung bei der Umweltbeurteilung von Bauprodukten. Die konsequente Anwendung dieser Norm – auch in der Schweiz – fördert den Ansatz zur gesamtheitlichen Betrachtung von Baustoffen und Bauwerken auch bezüglich ihrer Umweltauswirkungen.</p>
<p><b>Zuständige Behörde</b></p>	<p>Die Vorstösse sollen durch das UVEK behandelt werden. Es stellt sich die Frage, ob das UVEK der richtige resp. der einzige Adressat dieses Vorstosses ist. Primär beschäftigt sich das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit dem Planen und Unterhalt der Bundesbauten. Nach unserer Überzeugung ist es wichtig, dass das BBL zumindest in das Bearbeiten dieses Vorstosses angemessen integriert wird oder dass ihm die Federführung zu Teil wird. Zudem wird der Bundesrat in diesen Fragen durch die von ihm zusammengestellten Bauproduktekommission unterstützt.</p> <p>Das BBL ist auch das Amt, das die Umsetzung von harmonisierten europäischen Normen in der Schweiz betreut.</p>

MW 14. Mai 2020