

Antrag des Regierungsrates vom 2. Dezember 2020

**5668**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«Für eine nachhaltige Nutzung von Wertstoffen  
(«Kreislauf-Initiative»)»**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Dezember 2020,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Für eine nachhaltige Nutzung von Wertstoffen («Kreislauf-Initiative»)» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

«Die Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt ergänzt:

Ressourcen

**Art. 106a** <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen und Anreize für einen ressourcenschonenden Konsum.

<sup>2</sup> Sie richten sich nach den Grundsätzen der Verringerung, der Wiederverwendung und der Wiederverwertung von Abfall. Soweit ökologisch sinnvoll und wirtschaftlich tragbar fördern sie die Schliessung von Stoffkreisläufen.

<sup>3</sup> Sie erheben Daten über das Entweichen von Fremdstoffen in die Umwelt. Nach Massgabe der möglichen Umweltbelastung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit ergreifen sie Massnahmen zur Verringerung des Eintrags von und der Anreicherung mit Fremdstoffen.»

**Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Im Kanton Zürich werden Unmengen an Abfall produziert, welchen man durch verschiedene gezielte Massnahmen verringern könnte. Mit der Kreislauf-Initiative wird dafür gesorgt, dass sich Kanton und Gemeinden dem Problem annehmen, Stoffkreisläufe vermehrt geschlossen werden und der Verschwendung von Ressourcen ein Ende gesetzt wird.

## B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Verfassung des Kantons Zürich (KV)

(Änderung vom .....; Gegenvorschlag zur «Kreislauf-Initiative»)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Dezember 2020,

*beschliesst:*

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

**Art. 106 a** <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie für die Schliessung von Stoffkreisläufen. Stoffkreisläufe

<sup>2</sup> Sie treffen Massnahmen zur Vermeidung von Abfällen sowie zur Wiederverwendung und stofflichen Verwertung von Materialien und Gütern.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

## **Bericht**

### **I. Formelles**

Am 6. September 2019 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 8. März 2019 (ABI 2019-03-08) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für eine nachhaltige Nutzung von Wertstoffen («Kreislauf-Initiative»)» eingereicht. Mit Verfügung vom 21. Oktober 2019 (ABI 2019-10-25) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 12. Februar 2020 die Gültigkeit der Initiative fest (RRB Nr. 147/2020). Gleichzeitig beauftragte er die Baudirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihn zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]).

### **II. Gültigkeit der Volksinitiative**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig.

Die Initiative verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung. Dies ist gemäss Art. 23 lit. a KV initiativfähig. Der Inhalt der Initiative betrifft nur einen Sachbereich, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Die Initiative ist nicht offensichtlich undurchführbar. Zudem steht sie nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Andere Gründe für eine Unrechtmässigkeit sind nicht ersichtlich. Die Initiative erweist sich als gültig (§ 128 Abs. 1 GPR).

### **III. Inhalt der Volksinitiative**

Die Initiative hat zum Ziel, den Konsum ressourcenschonender zu gestalten und die nach wie vor grosse Abfallproduktion der Gesellschaft zu verringern. Der Kanton und die Gemeinden haben dafür günstige Rahmenbedingungen und Anreize zu schaffen. Sie sollen dafür sorgen,

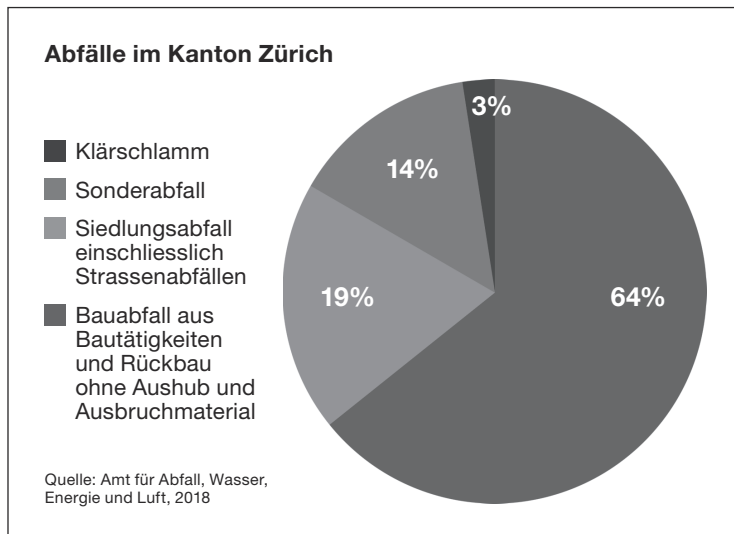
dass der Verschwendung von Ressourcen ein Ende gesetzt wird, Stoffkreisläufe vermehrt geschlossen und Fremdstoffe von der Umwelt ferngehalten werden.

#### IV. Beurteilung durch den Regierungsrat

##### 1. Ausgangslage

Die Übernutzung der Ressourcen Land, Wasser, Biomasse und von Rohstoffen wie Metallen, Mineralien und Brennstoffen führt zu immer mehr negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie auch auf die menschliche Gesundheit. Es wird geschätzt, dass die Gewinnung und Verarbeitung von Ressourcen zu Materialien und Gütern sowie Lebensmitteln weltweit für etwa die Hälfte der Treibhausgasemissionen, mehr als 90% des Verlusts an Biodiversität und in gleichem Mass für Wasserknappheiten verantwortlich sind. Zudem ist zu erwarten, dass sich der Materialverbrauch bis 2060 nochmals verdoppelt.

Im Kanton Zürich belaufen sich die Abfallmengen auf rund 4,2 Mio. Tonnen pro Jahr (ohne Aushub und Ausbruchmaterial) bzw. rund 2,8 Tonnen pro Person und Jahr. Davon sind rund zwei Drittel Bauabfälle aus Bautätigkeiten und Rückbau; rund ein Fünftel sind Siedlungsabfälle (einschliesslich Strassenabfällen, aber ohne Klärschlamm), 14% sind Sonderabfälle und 3% sind entwässerter Klärschlamm.



Im Zuge der Umsetzung des Massnahmenplans Abfall- und Ressourcenwirtschaft des Kantons Zürich konnten bereits Erfolge in Bezug auf die Schonung von Ressourcen und die Verminderung der Umweltbelastungen erzielt werden. Es wurden Handlungsfelder und Ziele festgelegt, um Ressourcen zu schonen, Umweltbelastungen im In- und Ausland zu vermindern und das benötigte Deponievolumen zu verringern. Im Sinne dieser vorwiegend auf abfallwirtschaftlichen Überlegungen aufbauenden «Urban-Mining-Strategien» werden Abfälle schon zu einem beträchtlichen Teil wiederverwertet und damit Wertstoffe in Kreisläufen gehalten. So werden heute rund zwei Drittel aller Abfälle im Kanton Zürich separat gesammelt und einer stofflichen Verwertung zugeführt (rezykliert). Im Kanton Zürich bleiben rund 80% der mineralischen Rückbaumaterialien aus dem Hochbau und rund 55% des verschmutzten Aushubs aus belasteten Standorten im stofflichen Kreislauf. Trotzdem wird jährlich noch rund 1 Mio. Tonnen bzw. rund ein Viertel der anfallenden Abfallmenge auf Deponien abgelagert.

Diese Abfallmengen können verringert werden, wenn mit verschiedenen Ansätzen weniger Rohstoffe in die Herstellung von Materialien und daraus gefertigte Güter fliessen und wenn diese dann so lange wie möglich (wieder)verwendet werden. Das heisst, dass Güter und die sich darin befindenden Materialien am Ende einer Nutzungsphase oder Lebensspanne nicht als Abfälle entsorgt, sondern in den Stoffkreislauf zurückgebracht werden und damit auch ihr Wert erhalten wird. Diese Rückführung kann an verschiedenen Stellen ansetzen: als zusätzliche Nutzung durch Teilen, Wiederverwenden, Reparieren und Wiederaufbereiten (Nutzungsverlängerung) oder als Rückführung zu Rohstoffen in den Stoffkreislauf (Recycling). Dabei müssen solche Ansatzpunkte die heute etablierten Ansätze der Abfall- und Ressourcenwirtschaft erweitern oder über sie hinausgehen.

Die konsequente Schliessung von Stoffkreisläufen führt schliesslich auch zu einem geringeren Eintrag von Fremdstoffen in die Umwelt. Dadurch werden Spätfolgen für Mensch und Natur verringert und es wird langfristig eine höhere Lebensqualität erzielt.

Des Weiteren unterstützt die Schliessung von Stoffkreisläufen die Verminderung von Treibhausgasemissionen. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz und zur Erreichung der Klimaziele.

## **2. Die Initiative**

In Art. 106a Abs. 1 der Volksinitiative wird der Fokus der Ressourcenschonung auf den Konsum und damit vorwiegend auf das Abfallaufkommen der Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtet, das allerdings nur einen untergeordneten Teil des gesamten Abfallaufkommens aus-

macht. Andere Bereiche wie Bau, Produktion und Dienstleistungen, denen sehr grosse Abfall- und Ressourcenströme bzw. Ressourceneinsparungspotenziale zugeordnet werden können, sind vom Wortlaut der Bestimmung nicht erfasst. Im Initiativtext ist zudem nicht klar, wie die Beschränkung auf den Konsum auszulegen ist.

Eine gesamtheitliche, nachhaltige Strategie muss darauf abzielen, die Gewinnungs-, Produktions- und Verbrauchsprozesse sowie die damit verbundenen Mechanismen und Geschäftsmodelle entlang der ganzen Versorgungs- und Wertschöpfungskette so zu gestalten, dass natürliche Ressourcen geschont und Stoffkreisläufe konsequent geschlossen werden können. Namentlich sind auch Bereiche wie das Bauwesen einzubeziehen, wo sehr grosse Materialströme zu verzeichnen sind.

Die in Abs. 2 erwähnten Grundsätze orientieren sich an bereits etablierten Leitgedanken des Abfallrechts. Diese Bezugnahme erscheint durchaus zweckmässig, wird jedoch erst gehaltvoll, wenn man den Anwendungsbereich über den Abfall hinaus ausweitet. Der Initiativtext enthält im zweiten Absatz zudem Wiederholungen von bereits geltendem Abfallrecht des Bundes und des Kantons (insbesondere Art. 30 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01] und § 2 Abfallgesetz vom 25. September 1994 [AbfG, LS 712.1]), solange er sich nur auf Abfälle richtet. Stattdessen sollten die dort festgehaltenen Grundsätze auch auf Materialien und Güter ausgeweitet werden, die sich noch im Kreislauf befinden oder in den Kreislauf eingeführt werden sollen. Damit soll auch an dieser Stelle ein ganzheitlicher Ansatz angestrebt und nicht nur das Ende der Gebrauchsphase eines Gegenstandes betrachtet werden. Dass staatliches Handeln für Private wirtschaftlich tragbar sein muss, ergibt sich bereits aus Art. 27 und 94 der Bundesverfassung (BV, SR 101). Auch in Art. 30d Bst. a USG wird dieser Grundsatz festgehalten. In Bezug auf Kanton und Gemeinden ist der Grundsatz der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Art. 95 Abs. 2 KV verankert. Eine erneute, ausdrückliche Erwähnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit in der Kantonsverfassung ist daher nicht erforderlich.

Abs. 3 des Initiativtextes greift das Entweichen von nicht abbaubaren, teilweise umweltschädigenden Fremdstoffen in die Umwelt auf, wo sie sich anreichern und negative Auswirkungen auf Mensch und Ökosysteme haben können (z. B. Mikroplastik). Die zugehörigen Massnahmen wie Datenerhebung sowie Verringerung des Fremdstoffeintrags und der Anreicherung von Fremdstoffen sind bereits grösstenteils in bestehenden Gesetzen (vgl. Art. 10e USG und § 8 AbfG) verankert. Zudem wäre die Regelung in der Verfassung nicht stufengerecht.

Die Stossrichtung der Initiative ist grundsätzlich nachvollziehbar und greift ein berechtigtes Anliegen auf, das Bevölkerung, Politik und Wirtschaft gleichermaßen beschäftigt. Der Bedarf eines neuen Verfassungsartikels ergibt sich aus dem Fehlen eines ausdrücklichen Auftrags an Kanton und Gemeinden, für einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern zu sorgen, der über die bisherigen Ansätze des Abfallrechts hinausgeht. Mit Blick auf die Bedeutsamkeit der vorliegenden Materie, die Vorreiterrolle der Zürcher Gemeinden und des Kantons in diesem Gebiet und die zukünftig zu bewältigenden Herausforderungen erscheint die Schaffung einer neuen Aufgabennorm angezeigt und ein Verfassungsartikel stufengerecht. Der neue Verfassungsartikel soll nicht nur Leitgedanken für zukünftige Umsetzungsmassnahmen enthalten, er geniesst auch eine hohe demokratische Legitimation.

Jedoch weist der Initiativtext Schwächen auf und ist zu eng gefasst. Die Initiative enthält kein durchgängiges Konzept, das im Sinne nachhaltiger Entwicklung den Umgang mit Rohstoffen, Materialien, Gütern, Abfällen und Energie verbindet. Ein derartiger ganzheitlicher Ansatz ist erforderlich, um natürliche Ressourcen wirksam zu schonen und Massnahmen dort umzusetzen, wo das Kosten-Nutzen-Verhältnis am besten ist. Aus diesem Grund wird beantragt, die Volksinitiative «Für eine nachhaltige Nutzung von Wertstoffen («Kreislauf-Initiative»)» abzulehnen und stattdessen den Gegenvorschlag zu beschliessen.

## **V. Gegenvorschlag**

### **1. Zweck und Form**

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Sicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46 ff.). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Nach Art. 30 KV muss ein Gegenvorschlag sodann die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage. Vorliegend soll der Gegenvorschlag die heutige Abfall- und Ressourcenwirtschaft verbessern, darüber hinaus auch einen ganzheitlichen Ansatz im Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern ermöglichen. Damit besteht ein enger materieller Zusammenhang mit der Initiative. Der Gegenvorschlag ist wie der Initiativtext ein ausgearbeiteter Entwurf eines Verfassungsartikels und weist demnach die gleiche Rechtsform auf. Nachdem der Gegenvorschlag zudem auf der gleichen Regelungsebene angesiedelt ist (Kantonsverfassung), handelt es sich um einen direkten Gegenvorschlag.



## 2. Inhalt des Gegenvorschlags

### *Gesamtheitliche Betrachtung*

Bisher wird allgemein ein vergleichsweise geringes Augenmerk auf einen schonenden Ressourceneinsatz gelegt, also darauf, dass bei der Herstellung von Produkten oder Bauten möglichst wenig Rohstoffe und Materialien eingesetzt werden müssen.

Je weniger Materialien benötigt werden, desto weniger müssen diese schliesslich auch im Stoffkreislauf geführt werden, und es fallen weniger nicht weiter verwertbare und damit abzulagernde Stoffe an. Weniger Abfall bedeutet auch, dass weniger Deponievolumen zur Ablagerung von nicht mehr verwertbaren Abfällen benötigt wird und damit das Landschaftsbild weniger verändert werden muss. Bei der Herstellung neuer Produkte und im Bauwesen gibt es die Möglichkeit, grosse Mengen von Ressourcen einzusparen. Dieses Potenzial kann mit innovativen Produktions- und Baumethoden, Aufbereitung und Recycling sowie dem Einsatz von ökologischen Materialien ausgeschöpft werden.

Auch die «Sharing Economy», also nutzenbasierte Geschäftsmodelle nach dem Grundsatz «mieten statt kaufen», kann zur Vermeidung des Einsatzes neuer Güter beitragen. Dies betrifft nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch die Produktion und Verteilung von Gütern. Diese neuen Angebote führen direkt zu einem schonenderen Ressourceneinsatz bei gleichwertiger Befriedigung der Nutzerbedürfnisse. Durch eine effiziente Zuordnung von Gütern und Produkten könnte dies letztlich zu einem grösseren Angebot, tieferen Preisen und einer besseren Produktequalität führen.

Ebenso bestehen bei Kunststoffen noch erhebliche ungenutzte Potenziale zur Schliessung von Stoffkreisläufen. Derzeit werden nur 7% der verwendeten Kunststoffe rezykliert.

### *Stoffkreisläufe/Aufgabe (Abs. 1)*

Mit dem als Gegenvorschlag formulierten neuen Art. 106a Abs. 1 KV erhalten Kanton und Gemeinden neu die Aufgabe, jeweils in ihren Zuständigkeitsbereichen günstige Rahmenbedingungen für einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie für die Schliessung von Stoffkreisläufen zu schaffen. Ein so ausdrücklicher Auftrag fehlt im geltenden Recht. In der Kantonsverfassung kann diese Aufgabe stufengerecht festgehalten werden und als Ausgangspunkt für gezielte Umsetzungsmassnahmen dienen.

Während der Initiativtext den Schwerpunkt vor allem auf den ressourcenschonenden Konsum legt, verfolgt der Gegenvorschlag einen gesamtheitlichen Ansatz. Damit werden zusätzlich auch Bereiche mit grossen Stoffströmen sowie hohen Abfallaufkommen erfasst, so z. B.

bei der Verwendung und Verwertung von Baumaterialien bzw. Rückbaustoffen oder in Produktionsprozessen von ressourcenintensiven Gütern. Die Formulierung «Rohstoffe, Materialien und Güter» soll diese Stoffströme und weitere Bereiche miteinbeziehen. Der Begriff «Rohstoffe» umfasst die primären Rohstoffe (die Produkte der Primärproduktionssektoren, welche die Gewinnung natürlicher Rohstoffe aus der Umwelt und deren Umwandlung durch Verarbeitung einschliessen) sowie die sekundären Rohstoffe, also die durch Recycling aus Abfällen gewonnenen Rohstoffe. Der Begriff «Materialien» umfasst alle erdenklichen Zwischenprodukte und Werkstoffe. Mit «Güter» werden alle Gegenstände beschrieben, die der Befriedigung eines menschlichen Bedürfnisses dienen.

Die Schliessung von Stoffkreisläufen wird im Gegenvorschlag bereits im ersten Absatz aufgegriffen, damit dieses Konzept nicht als abstrakter Grundsatz wie im Initiativtext, sondern als konkretes Ziel und staatliche Aufgabe von Kanton und Gemeinden in der Verfassung festgesetzt wird.

#### *Massnahmen (Abs. 2)*

Die im vorgeschlagenen Art. 106a Abs. 2 KV verankerte Aufgabe, Massnahmen zur Vermeidung von Abfällen sowie zur Wiederverwendung und stofflichen Verwertung von Materialien und Gütern zu treffen, ist im geltenden Recht nicht umfassend geregelt. Die Aufzählung enthält die wichtigsten Elemente in Bezug auf den schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie die Schliessung von Stoffkreisläufen. Die Formulierung zeigt anschaulich auf, wie Kanton und Gemeinden die in Abs. 1 zugewiesene Aufgabe zu erfüllen haben. Dies kann beispielsweise ihre Tätigkeiten im Bauwesen oder die Beschaffung von Gütern betreffen.

Der Begriff «Vermeidung» im Gegenvorschlag ersetzt – in Anlehnung an Art. 30a USG – den Begriff «Verringerung» im Initiativtext und geht als Grundsatz weiter als die «Verringerung». Zudem sollen die Grundsätze der Wiederverwendung und der stofflichen Verwertung nicht nur auf Abfall, wie im Initiativtext gefordert, sondern auch auf Materialien und Güter ausgeweitet werden. Damit soll ein ganzheitlicher Ansatz entlang der ganzen Versorgungs- und Wertschöpfungsketten von Produktion über Konsum bis zum Abfall umgesetzt werden. Weiter wird mit dieser thematischen Öffnung sichergestellt, dass mit wirtschaftlich verträglichen und gesellschaftlich akzeptierten Massnahmen bereits grosse Schritte zur Zielerreichung gemacht werden können. Würden – wie im Initiativtext gefordert – nur Regelungen in Bezug auf den Konsum umgesetzt, wären bei einer gleichbleibenden Zielsetzung die zu treffenden Massnahmen viel einschneidender. Der Gegenvorschlag sieht daher vor, dass nicht nur auf die Schliessung von

Stoffkreisläufen hingearbeitet wird. Vielmehr soll es auch gelingen, dass mittels zukunftsweisender Geschäftsmodelle sowie moderner Bau- und Produktionsmethoden die Einführung von Stoffen in den Stoffkreislauf möglichst vermieden werden kann. Gleichzeitig soll der stofflichen Verwertung (Recycling) ein höherer Stellenwert eingeräumt werden als der thermischen Verwertung (Energiegewinn durch Verbrennung).

Zur Marginalie des Gegenvorschlags: «Stoffkreisläufe» ist ein Begriff, der bisher weder im Bundesrecht noch im kantonalen Recht im vorliegenden Sinne Verwendung findet. In einigen Bundesverordnungen im Bereich von Fachbewilligungen für den Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen kommt zwar der Begriff «Stoffkreislauf» vor, der Begriff wird dort allerdings für die Umschreibung des Kreislaufs von Stoffen in einem natürlichen Ökosystem verwendet (z. B. Kohlenstoff-Kreislauf). Bei diesen sogenannten erneuerbaren Ressourcen wird eine Kreislaufführung durch die natürliche Umwelt erreicht. Bei den nicht-erneuerbaren Ressourcen muss das sozioökonomische System selber für eine Kreislaufführung sorgen, was Gegenstand dieser Vorlage ist.

#### *Umsetzungsperspektive*

Es wird zu prüfen sein, auf welche Weise die neue Aufgabennorm am besten umgesetzt werden kann. Als besonders erfolgversprechend werden die Weiterentwicklung von bewährten Massnahmen sowie die Schaffung von gezielten Anreizsystemen erachtet, die beispielsweise im Bausektor Innovationen für einen minimierten Materialeinsatz oder eine noch bessere Verwertung von Abfällen bewirken können. Denkbar sind auch weitere Fortschritte beim Kunststoffrecycling sowie bei der Vermeidung von Lebensmittelverlusten. Kanton und Gemeinden können mit ihrem Handeln und ihren Investitionen wichtige Impulse und Anreize für die Wirtschaft setzen und eine Vorbildfunktion übernehmen, indem z. B. bei Beschaffungen auf nutzenbasierte Geschäftsmodelle («mieten statt kaufen») zurückgegriffen wird oder kantonseigene Bauten die Vorgaben in der Wiederaufbereitung von Rückbaumaterial und im Materialeinsatz übertreffen. Mit gezielten Förderungen von innovativen Ansätzen können Geschäftsmodelle, die einen Beitrag zum schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern oder zur Schliessung von Stoffkreisläufen leisten, unterstützt werden.

#### *Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden*

Die finanziellen und personellen Folgen für die Behörden sind stark von den Massnahmen abhängig, die gestützt auf den neuen Verfassungsartikel umgesetzt werden. Förderungsprogramme und Begleitung von Pilotprojekten führen zu finanziellen und personellen Mittelbindungen. Die Einführung und Umsetzung der konkreten Massnahmen wird in

aller Regel den Erlass von neuen bzw. die Anpassung bestehender Normen oder Regelungen notwendig machen. Die sorgfältige Prüfung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht sowie der möglichen Auswirkungen der zu ergreifenden Massnahmen auf Kanton und Gemeinden (insbesondere Vollzugstauglichkeit) werden im jeweiligen Rechtssetzungsverfahren vorzunehmen sein. Dies umfasst auch die Darlegung der Finanzierbarkeit von neuen Aufgaben, die von Kanton und Gemeinden übernommen werden (Art. 95 Abs. 4 KV).

#### *Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen*

Aufgrund der Endlichkeit von nicht erneuerbaren Rohstoffen muss deren Nutzung bestmöglich ausgeschöpft bzw. im Vergleich zum heutigen Ausgangszustand verbessert werden, um der Gesellschaft auch für zukünftige Generationen einen hohen Lebensstandard zu gewährleisten. Ein grosser Anteil geschlossener Stoffkreisläufe führt zudem zu einer geringeren Abhängigkeit von anderen Ländern bei der Versorgung mit Rohstoffen. Eine Volkswirtschaft mit einer grösseren Rohstoff-Versorgungssicherheit wird widerstandsfähiger gegenüber schwankenden Rohstoffpreisen und internationaler Krisen bei anhaltendem wirtschaftlichem Erfolg. Gleichzeitig wird eine höhere lokale Beschäftigung und Wertschöpfung erreicht, beispielsweise aufgrund von vermehrten Vor-Ort-Reparatur-Dienstleistungen. Private Entwicklungen von umweltfreundlichen Technologien mit möglicher weltweiter Anwendung und staatliche kreislauffördernde Anreize können lokalen Unternehmen internationale Vorteile verschaffen und steigern somit die Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen können von materialeffizienten Abläufen mit besserem Kosten-Nutzen-Verhältnis profitieren. Grosses wirtschaftliches Potenzial wird für nutzenbasierte Geschäftsmodelle beispielsweise in der Bau- und Unterhaltsbranche und in den Bereichen von Produktionsmaschinen, Inneneinrichtungen, Textilien, Mobilität sowie Elektro- und Haushaltsartikeln vermutet. Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren von langlebigeren und innovativeren Produkten, die zu Kosteneinsparungen führen und damit ihre Kaufkraft erhöhen. Es kann erwartet werden, dass all diese Ansätze Innovationen verschiedenster Art und einen sorgsamem Umgang mit Ressourcen ohne Wohlfahrtseinbussen fördern.

Im Gegensatz zur Initiative setzt der Gegenvorschlag in allen Bereichen des Stoffkreislaufs an. Dies ermöglicht es auch, Massnahmen zu ergreifen, die bei der Produktion von Gütern (z. B. ressourcenschonendes Produktdesign) oder im Bauwesen (z. B. Einsatz von nachhaltigen und innovativen Baumaterialien) ansetzen. Insgesamt fördert der Gegenvorschlag damit die Innovationskraft mehr als die Initiative.

## VI. Einordnung in das geltende Recht

Die Volksinitiative greift ein Anliegen auf, das einen engen Bezug zum Nachhaltigkeitsprinzip im Sinne von Art. 73 BV und Art. 6 KV aufweist. Art. 73 BV verankert die Nachhaltigkeit als Prinzip in der Bundesverfassung und dient als Grundsatz für alles umweltrelevante Handeln. Die Konkretisierung von Art. 73 BV obliegt den Gesetzgebern von Bund und Kantonen. Art. 6 KV gehört zum Kapitel «Grundlagen» in der Kantonsverfassung. Er dient als Richtlinie für die Behörden und enthält einen Leitgedanken. Art. 6 KV verleiht keine individuellen Ansprüche und kann lediglich als Auslegungshilfe dienen. Wie Art. 73 BV hält auch Art. 6 KV den Gesetzgeber an, die Nachhaltigkeitsziele genauer zu umschreiben.

Auf Bundesebene sind verschiedene Vorstösse zu diesem Thema hängig (insbesondere die parlamentarische Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates). Weiter hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation damit beauftragt, Massnahmen zur Ressourcenschonung auszuarbeiten.

Bisher fehlt in der Kantonsverfassung eine klare Aufgabennorm in Bezug auf einen schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie die Schliessung von Stoffkreisläufen. Eine verfassungsmässige Grundlage dient als allgemeine Zielsetzung beim Erlass von Ausführungsrecht und der politischen Beschlussfassung in den verschiedenen Bereichen (z. B. Ausgabenbeschlüsse). Sie genießt zudem eine hohe demokratische Legitimation.

Gemäss Art. 74 Abs. 3 BV sind die Kantone für den Vollzug der Vorschriften des Umweltschutzes zuständig, soweit das Gesetz den Vollzug nicht dem Bund vorbehält. Dies wird in Art. 36 USG wiederholt.

Der Vollzug durch die Kantone umfasst neben der Rechtsanwendung im Einzelfall auch den Erlass von Ausführungsvorschriften. Die dem Bund vorbehaltenen Gebiete sind in Art. 41 USG geregelt. Der Gegenvorschlag läuft diesen Bundeszuständigkeiten nicht zuwider. Der Regelungsbereich des Gegenvorschlags beschlägt die Thematik von Art. 30 USG und geht thematisch auch über dessen Regelungsbereich hinaus. Die Kantone verfügen im Zusammenhang mit der Schliessung von Stoffkreisläufen zudem über einen Regelungsspielraum (vgl. etwa Hans W. Stutz, Spielräume für das kantonale Umweltrecht, URP 2020-3, S. 263 ff.). Die neue Verfassungsbestimmung auferlegt Privaten keine neuen Pflichten, sondern ist als Aufgabennorm an Kanton und Gemeinden gerichtet. Kantonale Erlasse, die sich auf den neuen Verfassungsartikel stützen würden, wären im ordentlichen Recht-

setzungsverfahren zu erlassen und würden dabei auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht überprüft.

Gemäss Art. 37 USG benötigen kantonale Ausführungsvorschriften zu bestimmten Gebieten (u. a. Art. 30 ff. USG) zu ihrer Gültigkeit einer Genehmigung des Bundes. Kantonale Ausführungsregelungen auf Verfassungsstufe sind allerdings nicht genehmigungspflichtig, da diese ohnehin durch die Bundesversammlung gewährleistet werden müssen (Art. 51 Abs. 2 BV). Diese Gewährleistung geht der Genehmigung durch den Bundesrat vor.

Die Schliessung von Stoffkreisläufen und der schonende Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sollen als neue und wichtige Aufgaben für Kanton und Gemeinden in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Die Verankerung in der Kantonsverfassung erscheint in der vorgeschlagenen Form stufengerecht und ergänzt die bestehenden, für die Umwelt bedeutsamen Aufgaben des Kantons wie in den Bereichen Umweltschutz (Art. 102 KV), Wasser (Art. 105 KV) und Energie (Art. 106 KV) in sinnvoller Weise.

## **VII. Regulierungsfolgeabschätzung**

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen vom 18. August 2010, LS 930.11). Durch die vorliegende Verfassungsänderung ergibt sich unmittelbar keine administrative Mehrbelastung für die privaten Leistungsanbieter. Ob in der Umsetzung des neuen Verfassungsauftrags administrative Mehrbelastungen für Unternehmen entstehen, hängt von den gewählten Umsetzungsmassnahmen ab. Bei einer Annahme dieser Verfassungsänderung ist im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung die administrative Belastung der Unternehmen beim Erlass des Ausführungsrechts eingehend zu prüfen. Neue Regelungen sind im Hinblick auf die Vermeidung zusätzlicher administrativer und finanzieller Belastungen von Unternehmen und Privaten möglichst zurückhaltend zu erlassen. Sie sind unter anderem dann zu erwägen, wenn sie mithelfen, Innovationen zu entwickeln und auf dem Markt zu etablieren.

## VIII. Abstimmungsverfahren

Sofern der Kantonsrat der Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellt, untersteht dieser gemäss Art. 32 lit. e KV dem obligatorischen Referendum. Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV).

## IX. Zusammenfassung und Antrag

In der Gesamtbetrachtung werden Kanton und Gemeinden mit dem Gegenvorschlag damit beauftragt, verstärkt für die Schliessung von Stoffkreisläufen und den schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern besorgt zu sein. Das Augenmerk richtet sich dabei nicht nur, wie in der Initiative gefordert, auf abfallwirtschaftliche Ziele wie die Vermeidung von Abfällen sowie die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung, sondern auf die gesamte Versorgungs- und Wertschöpfungskette und damit auch auf Rohstoffe und Materialien. Damit wird ein ganzheitlicher Ansatz von Rohstoffgewinnung, Produktion über Konsum bis zum Abfall umgesetzt. Kanton und Gemeinden erhalten durch den Gegenvorschlag einen verfassungsrechtlichen Auftrag in diesem Bereich. Die damit verbundene Förderung von Innovationen und privaten Initiativen hat positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Kanton Zürich.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für eine nachhaltige Nutzung von Wertstoffen (Kreislauf-Initiative)» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli