

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 225/2014

Sitzung vom 26. November 2014

1233. Anfrage (Güsel und Grüsel)

Die Kantonsräte Beat Huber, Buchs, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, haben am 8. September 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Vermehrt entsorgen Grüsel in unserem Kanton ihren Güsel illegal im öffentlichen Raum.

In der Stadt Zürich, einer touristischen Visitenkarte unseres Kantons, und anderen Ballungszentren, sowie entlang von Verkehrsachsen in unserem Kanton wird dieser unhaltbare Zustand immer offensichtlicher. Anwohner beschweren sich laufend. Die Stadtregierung scheint entweder nicht willens oder nicht fähig, das Problem an der Wurzel zu packen und die verursachenden Grüsel zur Rechenschaft zu ziehen.

Wir sind uns bewusst, dass es sich hier vor allem um eine kommunale Angelegenheit handelt. Sind Kommunen aber offensichtlich überfordert, so muss die Kantonsregierung die entsprechenden Rechtsgrundlagen auf dem Verordnungsweg schaffen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist sich der Regierungsrat der geschilderten, unhaltbaren Zustände bewusst?
2. Welche kantonalen Rechtsgrundlagen stehen betroffenen Gemeinden zur Verfügung, um dieses Problem an der Wurzel zu packen?
3. Ist der Regierungsrat aus übergeordneten Interessen bereit, aus eigenem Antrieb diesen Missstand gezielt anzugehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Beat Huber, Buchs, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Littering, das unbedachte oder absichtliche Fallen- und Liegenlassen von Abfall unterwegs, stört und beeinträchtigt die Lebensqualität sowie das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum und verursacht erhebliche Kosten. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schätzte für die Schweiz die durch Littering im öffentlichen Raum und in öffentlichen Verkehrsmitt-

teln verursachten Reinigungskosten in einer umfassenden Studie auf jährlich rund 200 Mio. Franken. Davon entfallen etwa 150 Mio. Franken auf Gemeinden und Städte sowie rund 50 Mio. Franken auf den öffentlichen Verkehr. Die hauptsächlich betroffenen Abfälle sind Take-Away-Verpackungen, Getränkebehältnisse, Zeitungen, Flyer und Zigaretten und sie verursachen auch den überwiegenden Teil der Kosten. Spitzenreiter bei den littering-bedingten Reinigungskosten in Gemeinden sind Zigaretten mit knapp 52 Mio. Franken pro Jahr (36%) und Getränkebehältnisse mit etwa 51 Mio. Franken pro Jahr (35%). Kleinteile auf natürlichen Flächen verursachen dabei einen überproportional grossen Reinigungsaufwand. Je nach den Umständen setzen sich die Anteile der gelitterten Abfälle aber sehr unterschiedlich zusammen.

Über die Entwicklung von Littering in den letzten Jahren – in der Schweiz oder im Kanton Zürich – gibt es keine umfassenden systematischen Untersuchungen. In vielen öffentlichen Räumen und den öffentlichen Verkehrsmitteln tritt das Problem in bestimmten Zeiträumen jedoch im Vergleich zu früher vermehrt auf und es wird stärker wahrgenommen und gesellschaftlich häufiger diskutiert. Entlang von Strassen stellte das Tiefbauamt des Kantons seit 2012 nicht denselben Anstieg von Littering fest wie in öffentlichen Räumen von Gemeinden und Städten (vgl. dazu auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 85/2012 betreffend Was macht der Kanton gegen Littering entlang der Kantonsstrassen?).

Von der Praxis und der Wissenschaft werden sowohl veränderte Ess- und Konsumgewohnheiten (24-Stunden-Gesellschaft), die Überbeanspruchung öffentlicher Räume, Nutzungskonflikte, fehlende Wertschätzung für bzw. mangelnde emotionale Verbundenheit zu öffentlichen Räumen als auch Bequemlichkeit und Ignoranz als Ursachen für Littering genannt. In der Folge übernehmen die Nutzerinnen und Nutzer sehr häufig keine oder mangelnde Verantwortung für den jeweils von ihnen besuchten öffentlichen Raum. Littering ist somit keine reine Abfallproblematik.

Zu Frage 1:

Das geschilderte Anliegen ist bekannt. Der Regierungsrat ist sich der Problematik bewusst und hat sich dazu schon mehrfach geäussert (Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 172/2004 betreffend Massnahmen gegen Littering [Wegwerfen von Abfall auf öffentlichem Grund], Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 319/2006 betreffend Verunreinigung auf Autobahnen und Raststätten und KR-Nr. 85/2012).

Littering ist keine Erscheinung, die sich vorwiegend auf Städte oder andere Ballungszentren beschränkt, sondern vielerorts im Kanton fast schon flächendeckend anzutreffen ist. Verschiedene parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene und Gerichtsentscheide (z. B. BGE 138 II 111)

legen nahe, dass Littering auch auf nationaler Ebene zu einer dauerhaften und gesellschaftlich bedeutenden Herausforderung geworden ist und als solche ernst genommen wird.

Zu Frage 2:

Viele Gemeinden und Städte setzen auf Information (Sensibilisierung) und vorbeugende Massnahmen (Prävention), um Littering-Probleme anzupacken. Teils werden dabei auch Instrumente angewandt, die den beteiligten Akteurinnen und Akteuren Handlungsmöglichkeiten eröffnen, um direkt und aktiv am Prozess der Problemlösung mitzuwirken (Partizipation). Dazu braucht es, unter anderem, verschiedene Anstrengungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Mit Art. 6 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und § 35 Abs. 2 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (LS 712.1) werden der dafür nötige rechtliche Rahmen und Auftrag festgelegt. Die Gemeinden wenden neben klassischen Methoden (Abfallunterricht, Plakatkampagnen, Wettbewerbe, «Clean-up-Days», «Saubere Veranstaltungen») auch neue und teilweise recht aufwendige Methoden (z. B. Jugendfilmprojekte, Schaffung von abfallfreien Zonen, «Littering-Botschafter», «Raumpatenschaften») an. Viele Gemeinden setzen auch auf verstärkte Kontrolle oder sehr kurze Reinigungsintervalle an problematischen Standorten. Verschiedene Gemeinden und Städte verhängen zudem schon Littering-Bussen. Das Abfallgesetz enthält zwar keine konkrete Regelung, die das Littering verbieten und unter Strafe stellen würde. Die Gemeinden und Städte des Kantons haben aber die Möglichkeit, in ihren kommunalen Polizeiverordnungen eine rechtliche Grundlage für die strafrechtliche Sanktionierung von Littering zu schaffen, wovon auch einige Gebrauch machen. Sowohl beim Übertretungsstraftatbestand (§ 63a Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, LS 131.1) als auch über Ordnungsbussen (§ 175 Abs. 1 in Verbindung mit § 171 Abs. 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, LS 211.1) können Gemeinden und Städte beispielsweise Bussen bis Fr. 500 androhen.

Zu Frage 3:

Verschiedene Verwaltungseinheiten gehen den bezeichneten Missstand seit Jahren an.

Auf den Strassen des Kantons wendet das Tiefbauamt eine pragmatische Strategie an. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 85/2012 ausgeführt, werden neben den Beseitigungsmassnahmen im Rahmen von allgemeinen Unterhaltsarbeiten jährlich auch zwei bis vier reine Abfallreinigungstouren durchgeführt – je nach Belastung eines Streckenabschnittes. Brennpunkte, an denen Littering besonders stark

in Erscheinung tritt, werden zusätzlich gereinigt. Auf Raststätten und Rastplätzen beispielsweise ist der Aufwand für eine angemessene Sauberhaltung in den letzten Jahren stetig gestiegen. Aus diesem Grund geht die öffentliche Hand auch zunehmend dazu über, den Konzessionären, die Gastro- und Tankstellenbetriebe privatwirtschaftlich betreiben und durch ihre Geschäftstätigkeit allenfalls Littering begünstigen, entsprechende Auflagen zu machen und damit den Mehraufwand möglichst verursachergerecht zuzuweisen.

Seit 2010 unterstützt das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft die Gemeinden und Städte schwerpunktmässig im Bereich Littering mittels Angeboten wie Expertenwerkzeuge, Gemeindefeminare, rechtlicher Beratung, Fachwissen aus Praxis und Forschung und der Schaffung von Netzwerken – unter anderem auch über interkantonale Projekte und Partnerschaften wie z. B. die Webplattform «Littering-Toolbox» oder der «Runder Tisch Littering» des BAFU. Die bestehenden Angebote und Leistungen werden zum Vorteil der Gemeinden und von weiteren Akteurinnen und Akteuren laufend enger miteinander verknüpft, ausgebaut und inhaltlich verbessert. Auf Bundesebene werden seit einiger Zeit auch die Kostenüberwälzung der durch Littering verursachten Reinigungskosten auf die direkten und indirekten Verursacherinnen und Verursacher – z. B. Betriebe der Unterwegsverpflegung wie Take-Aways von Grossverteilern, Tankstellenshops, Imbissstände – als wichtige Massnahme geprüft und entsprechende Finanzierungsinstrumente erarbeitet. Das Bundesgericht hat in BGE 138 II 111 bestätigt, dass die Rechtsgrundlagen für eine «Litteringabgabe oder -gebühr» mit dem geltenden Art. 32a USG ausreichend gegeben sei. Im Sinne des Verursacherprinzips sind die durch Littering verursachten Reinigungskosten möglichst den Verursacherinnen und Verursachern zu überbinden. Die Kosten können aber Betrieben der Unterwegsverpflegung nur nach sachlich haltbaren Kriterien mittels Kausalabgabe anteilmässig auferlegt werden, wenn dargelegt werden kann, dass diese Betriebe in besonderer Weise zur Entstehung des Abfalls (Littering) beigetragen haben. Unter der Federführung des Bundes wird derzeit, zusammen mit dem Städteverband, einzelnen Kantonen sowie Städten und Gemeinden und unter Einbindung des Detailhandels, eine Finanzierungsregelung erarbeitet. Der Kanton Zürich wirkt in dieser Arbeitsgruppe des Bundes mit, da ein im Konsens erzielttes Ergebnis rasch und wirkungsvoll umgesetzt werden kann. Eine «Litteringabgabe oder -gebühr» kann jedoch nur dann als zielführendes und lenkungswirksames Instrument eingesetzt werden, wenn sie von allen Involvierten und vor allem vom Detailhandel mitgetragen wird.

Die Baudirektion prüft eine Ergänzung des kantonalen Abfallgesetzes durch eine besondere Bestimmung über das Littering und durch eine entsprechende Strafnorm. Eine Ergänzung des Abfallgesetzes wäre in Abstimmung mit der parlamentarischen Initiative 13.413 vom 21. März 2013 («Verstärkung der Massnahmen gegen das Liegenlassen von Abfällen [Littering]» von Nationalrat J. Bourgeois) auf Bundesebene vorzunehmen. Das geltende Bundesrecht kennt bis heute keine strafrechtliche Ahndung von Littering im öffentlichen Raum – ausser Art. 60 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 96 der Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11) und Art. 57 Abs. 2 Bst. a und f des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (SR 745.1). Die parlamentarische Initiative 13.413 verlangt nun, Massnahmen gegen das Liegenlassen von Abfällen (Littering) zu verstärken. Dabei soll das Umweltschutzgesetz so ergänzt werden, dass für Littering eine Busse verhängt werden kann. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrates beantragte im Juli 2013, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die UREK des Ständerates stimmte im Oktober 2013 zu. Eine Lösung im Umweltschutzgesetz hätte den Vorteil, dass Littering in der ganzen Schweiz strafrechtlich einheitlich verfolgt würde und überall die gleichen Strafnormen anwendbar wären.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi