



Bern, 7. August 2015

13.413 Parlamentarische Initiative Massnahmen gegen das Liegenlassen von Abfällen (Littering)

Ergebnisbericht über die Vernehmlassung zum Vorentwurf der UREK-N

1 Überblick

Die Mehrheit der Kantone, Organisationen und Verbände stimmen der Vorlage grundsätzlich zu. Die politischen Parteien lehnen die Vorlage mehrheitlich ab. Viele Vernehmlassungsteilnehmende haben Anpassungen vorgeschlagen.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	2
2	Ausgangslage	4
3	Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen	4
4	Eingegangene Stellungnahmen nach Vernehmlassungsgruppen.....	5
4.1	Kantone	5
4.2	Politische Parteien.....	5
4.3	Verbände	6
4.4	Weitere Organisationen.....	6
4.5	Spontan Stellungnehmende	7
5	Eingegangene Stellungnahmen nach Themen (Artikeln)	7
5.1	Ordnungsbusse (Art. 31b Abs. 4 und Art. 61 Abs. 4 USG).....	7
5.1.1	Zustimmende Stellungnahmen.....	7
5.1.2	Zustimmende Stellungnahmen mit Anpassungen.....	7
5.1.3	Ablehnende Stellungnahmen	9
5.2	Bestrafung der Falschentsorgung grösserer Mengen Abfälle (Art. 61 Abs. 1 Bst. i)	10
5.2.1	Zustimmende Stellungnahmen mit Anpassungen.....	10
5.2.2	Ablehnende Stellungnahmen	11
6	Übrige Bemerkungen	11
7	Liste der Vernehmlassenden (inkl. Abkürzungen)	11

2 Ausgangslage

Gegenstand der Vernehmlassung ist der Vorentwurf der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) für eine Ergänzung des Umweltschutzgesetzes (USG) mit einer Verhaltensnorm und einer Strafnorm zum Liegenlassen von Abfällen (Littering). Der Vorentwurf wurde im Rahmen der von NR Bourgeois eingereichten parlamentarischen Initiative 13.413 Massnahmen gegen das Liegenlassen von Abfällen (Littering) erarbeitet. Gleichzeitig wird die Falschentsorgung grösserer Mengen von Abfällen unter Strafe gestellt. Am 23. Februar 2015 hat die UREK-N den Vorentwurf mit 20 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen und in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassung dauerte vom 9. März 2015 bis zum 9. Juni 2015.

3 Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen

Mit Schreiben des Kommissionspräsidenten vom 9. März 2015 wurden 115 Adressaten eingeladen, Stellung zur Vorlage zu nehmen. Bis zum 9. Juni 2015 sind insgesamt 70 Stellungnahmen beim BAFU eingegangen, wovon 60 von eingeladenen Vernehmlassenden eingereicht worden sind. 10 nicht eingeladene Organisationen und eine Gemeinde (spontan Stellungnehmende) haben je eine Stellungnahme eingereicht. Ein Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen nach Adressatenkategorie gibt die untenstehende Tabelle 1.

Tabelle 1: Überblick über die 70 eingegangenen Stellungnahmen

	Pro	Grundsätzlich pro	Contra	Verzicht auf Stn.	Total
Kantone	2	19	4	1	26
Politische Parteien	0	1	3	0	4
Verbände	0	7	5	1	13
Weitere Organisationen	3	9	4	1	17
Spontan Stellungnehmende	1	6	3	0	10
Total	6	42	19	3	70

Der Vorentwurf der UREK-N zur Änderung des USG wird von einer deutlichen Mehrheit (42 von 70) der Vernehmlassende grundsätzlich begrüsst. Diese 42 Vernehmlassenden stimmen dem Vorschlag der UREK-N zu, haben aber Bemerkungen oder/und Anträge. 6 von 70 der Vernehmlassenden stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu. 19 von 70 Vernehmlassenden lehnen die Vorlage ab. 3 von 70 Vernehmlassenden haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet. Das heisst, von den gesamten eingegangenen Stellungnahmen sind: 6 vorbehaltlos pro, 42 grundsätzlich pro und 19 explizit contra die Vorlage; 3 Vernehmlassende haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet (vgl. auch Tabelle 1).

48 von 70 Vernehmlassenden erklären sich mit einer national einheitlichen Ordnungsbusse gegen Littering einverstanden. 49 von 70 sind der Meinung, dass um das Litteringproblem zu lösen, die Ordnungsbusse nur in Kombination mit anderen Massnahmen umgesetzt werden solle. 18 Kantone weisen auf ihre bereits eingeführten kantonalen Littering-Regelungen hin.

28 von 70 Vernehmlassenden geben an, dass die Aufzählung der Littering-Tatbestände im Art. 31b Abs. 4 USG mit weiteren Tatbeständen (z.B. Hundekot) ergänzt werden sollte. 2 Kantone und eine politische Partei begrüssen ausdrücklich die Ausnahmebestimmung zum Littering-Verbot bei (bewilligungspflichtigen) Veranstaltungen. 2 Kantone lehnen diese Ausnahmebestimmung ab. 10 von 48

Vernehmlassenden, welche einer Litteringbusse zustimmen, finden deren vorgeschlagene Höhe angebracht und zielführend während 6 von 48 Vernehmlassenden den Bussenminimalbetrag auf Grund der Verhältnismässigkeit höher oder eher tiefer ansetzen würden. 25 von 70 Vernehmlassenden sind der Auffassung, dass die Umsetzung der Ordnungsbussen in der Praxis problematisch sein kann. 11 von 70 Vernehmlassenden haben sich zu den Sanktionsmöglichkeiten für Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen geäussert. Eine grosse Mehrheit (9 von 11) begrüsst den Vorschlag, die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen unter Strafe zu stellen. 2 Vernehmlassende lehnen diese vorgeschlagene USG-Änderung ab.

4 Eingegangene Stellungnahmen nach Vernehmlassungsgruppen

4.1 Kantone

Eine klare Mehrheit (19 von 26) der Kantone (BE, LU, UR, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, SH, AG, SG, GR, AR, TG, TI, VD, GE, JU) begrüsst eine schweizweit einheitliche Ordnungsbusse gegen das Liegenlassen von Abfällen (Littering) und stimmt der Vorlage grundsätzlich zu. 2 Kantone stimmen der Vorlage ohne Anmerkungen zu (NW, VS). 1 Kanton hat explizit auf eine Stellungnahme verzichtet (GL). 4 Kantone (ZH, NE, ZG, AI) lehnen die vorgeschlagenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes ab. Viele der Kantone äussern Bemerkungen oder Anträge zu einzelnen Punkten des UREK-N Vorschlags.

9 Kantone (ZH, UR, ZG, FR, BL, AG, TI, NE, AI) sind der Meinung, dass eine Bundesnorm zum Littering nicht nötig ist oder dass die Vorlage die Souveränität der Kantone einschränkt.

18 Kantone (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AG, TG, TI, VD, NE, AI) erwähnen, dass sie bereits kantonale Regelungen zur Bestrafung des Litterings eingeführt haben.

LU, SZ und SO unterstützen explizit die Koordinierung der Umsetzung der Vorlage mit der sich in Revision befindenden Ordnungsbussengesetzgebung.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Vorlage geben die Kantone LU und SO an, dass durch Ordnungsbussen auf das aufwändige ordentliche Strafverfahren verzichtet werden kann und „Abfallsünder“ mit einfachen Mitteln an Ort und Stelle unmittelbar und ohne unnötige Kosten bestraft werden können. Gleichzeitig werden sowohl die Polizei als auch die Strafverfolgungsbehörde administrativ erheblich entlastet (LU, SO).

Die Kantone und Gemeinden beurteilen nach ihrem heutigen Recht die Mindesthöhenbusse unterschiedlich. Gewisse Kantone (BE, UR, ZG, SO) geben ausdrücklich an, dass die vorgeschlagene Mindesthöhe der Ordnungsbusse angebracht und zweckmässig ist und andere Kantone (BL, SH, VD, FR) sprechen sich für mehr Spielraum bei der Festlegung des Minimalbetrages der Busse aus. Bei der Anpassung der Ordnungsbussengesetzgebung sollten die vorliegenden Regelungen der Kantone und Gemeinde berücksichtigt werden.

2 Kantone (AG, ZG) begrüssen explizit die Ausnahmebestimmungen für das Littering-Verbot bei Veranstaltungen erlassen zu können und 2 Kantone (FR, TG) sind explizit dagegen. Die grosse Mehrheit der Kantone führt aus, dass die Ordnungsbussen alleine die Litteringproblematik nicht lösen können, sondern sie als Teil einer breiten Palette von Massnahmen zu betrachten sind.

6 Kantone (LU, ZG, SH, SG, AG, TG) haben sich zur Ergänzung des Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG positiv geäussert. Sie begrüssen ausdrücklich die Sanktionsmöglichkeiten für die Falschentsorgung grösserer Mengen Abfälle, die kein Littering darstellen.

4.2 Politische Parteien

Die BDP, CVP, SP und SVP haben je eine Stellungnahme eingereicht. Die CVP stimmt der vorgeschlagenen Vorlage zu und die anderen 3 Parteien lehnen sie ab.

Gründe für die Ablehnung der Vorlage sind die Verdrängung der bestehenden kantonalen Regelungen, Umsetzungsprobleme (BDP, SP, SVP) und eine Überregulierung der Bundesverwaltung mit der beabsichtigten Änderung von Art. 61 Abs. 1 Bst. i (SVP). Zudem genügen für die Lösung der Litteringproblematik Ordnungsbussen nicht, es braucht dafür verstärkte Massnahmen im Bereich Sensibilisierung, Erziehung und Technik (BDP, SP, SVP).

Die SVP macht zudem geltend, dass die Vorlage keine weiteren gesetzlichen Konsequenzen im Bereich der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) oder der Verordnung über Verkehr mit Abfällen (VeVA) sowie allfällige Gebührenmodelle ableiten darf. Die SVP erklärt sich nicht einverstanden mit der

vorgesehenen Grundlage für die Bestrafung der Falschentsorgung von Siedlungsabfällen (u.a. unzeitige Bereitstellung des Abfallsacks).

Die CVP befürwortet den Maximalbetrag von 300 CHF der Ordnungsbusse und weist auf mögliche Umsetzungsschwierigkeiten hin, wie z. B. der Täter muss auf frischer Tat ertappt werden.

Die SP befürwortet ferner die Möglichkeit für die Kantone oder Gemeinden, Ausnahmen vom Litteringverbot bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen vorsehen zu können. Auch die Falschentsorgung grösserer Mengen Siedlungsabfälle, die kein Littering darstellt, unter Strafe zu stellen sei konsequent und verhältnismässig.

4.3 Verbände

Die Mehrheit von den 13 Verbänden stimmt der USG-Änderung grundsätzlich zu (7 grundsätzlich Pro, 5 Contra, 1 Enthaltung).

Von den Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete haben sich 2 zur Vorlage geäussert (SGV, SSV). Sie stimmen der Vorlage zu und begrüssen explizit die klare Regelung von Sanktionsmöglichkeiten für Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG). Sie beantragen beim Art. 61 Abs. 4 USG einen Spielraum bei der Festlegung der Höhe der Bussen für Kantone und Gemeinde vorzusehen, indem bei der Anpassung der Ordnungsbussengesetzgebung die bisherigen Regelungen der Kantone und Gemeinden berücksichtigt werden. Die Kantone und Gemeinde sollen bei Bedarf eine andere Mindesthöhe festlegen können. Zudem soll die Busse als eine Massnahme gegen Littering unter vielen verstanden werden.

5 der 11 Dachverbände der Wirtschaft (Swiss Recycling, SBV Schweiz. Bauernverband, IG DHS, VBSA, SRF) stimmen der Vorlage grundsätzlich zu. 4 Verbände der Wirtschaft (sgv Schweizer Gewerbeverband, Vereinigung des schweizerischen Tabakwaren-handels, SVUG, SMS) lehnen die Vorlage ab, könnten dieser unter Vorbehalt der Behebung der von ihnen in der Vorlage identifizierten Mängel zustimmen. Die zu behebbenden Mängel sind: inkonsistente Auflistung der Tatbestände, Umsetzungsprobleme, isolierte Betrachtung der Busse als Massnahme gegen Littering und unklarer Begriff des Verursachers. Der VSPB legt ausdrücklich dar, dass es notwendig ist, das nötige Personal zur Verfügung zu haben, um diese neuen rechtlichen Bestimmungen umzusetzen, weshalb der VSPB die Zurverfügungstellung der nötigen Mittel zur Aufstockung des Polizeipersonals verlangt.

7 Dachverbände der Wirtschaft (Swiss Recycling, SMS, SVUG, SRF, Vereinigung des Schweizerischen Tabakwarenhandels, sgv, IG DHS) geben ausdrücklich an, dass das einzelne Individuum, das Abfälle auf öffentlichem Grund liegen lässt, für seine Handlung verantwortlich ist. Der VBSA stellt fest, dass die Falschentsorgung grosser Abfallmengen nicht Bestandteil der Pa. Iv., sei und weist darauf hin, dass die Wörter „jeter“ und „Wegwerfen“ im Art. 31b Abs. 4 USG gemäss den Wörterbüchern Larousse und Duden auch „zum Abfall tun“ bedeuten (und damit korrekte Entsorgung gemeint ist) und das steht in Widerspruch zudem, was mit der Pa. Iv. beabsichtigt ist.

4.4 Weitere Organisationen

Eine Mehrheit der 17 Organisationen stimmt der vorgeschlagenen Änderung des Umweltschutzgesetzes zu (3 Pro, 9 grundsätzlich Pro). 1 Organisation (SVG) hat explizit auf eine Stellungnahme verzichtet. 4 von 17 Organisationen (Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco) lehnen die Vorlage grundsätzlich ab. Falls die von ihnen genannten Vorbehalte berücksichtigt werden, könnten diese 4 Organisationen jedoch der Vorlage zustimmen.

Eine knappe Mehrheit (9 von 17) der Organisationen (IGSU, IGORA, McDonald's, Migros, Coop, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco) beantragt eine Präzisierung der im Gesetz erwähnten Littering-Fraktionen gemäss den Ergebnissen der wissenschaftlichen BAFU-Studie "Littering kostet – Fraktionsspezifische Reinigungskosten durch Littering in der Schweiz" von 2011.

13 von 17 Organisationen legen dar, dass andere präventive Massnahmen besser geeignet sind als Repression. Die letzte Massnahme sollte nur als Ultima Ratio betrachtet werden (IGSU, Pusch, Konsumenten Forum, IGORA, FRC, McDonald's, Swiss Plastics, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco, Migros, Coop).

4.5 Spontan Stellungnehmende

10 nicht eingeladene Vernehmlassenden haben je spontan eine Stellungnahme eingereicht. 1 Organisation (VSSG) stimmt der Vorlage ohne weiteren Bemerkungen zu. 6 spontan Stellungnehmende (acsi, Agora, FER, Prométerre, SOBV, Gemeinde Neggio) stimmen dem Vorschlag der UREK-N grundsätzlich zu, während 3 (SBV Schweizer Brauerei-Verband, VRMS, up!schweiz) ihn ablehnen. 5 der Stellungnehmenden führen aus, dass die Ordnungsbusse nur eine Massnahme aus einer breiten Kombination von Massnahmen gegen Littering darstellt, welche nur als Ultima Ratio anzuwenden sei. Die SOBV begrüsst einen schweizweiten Minimalbetrag von CHF 100 für die Ordnungsbusse, aber ohne eine Obergrenze festzulegen. Damit würde es den Kantonen frei stehen, auch höhere Bussen zu verlangen. Die SOBV und die Gemeinde Neggio verlangen, den Art. 31b Abs. 4 USG bzw. Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG mit der Abfall-Fraktion Hundekot zu ergänzen.

5 Eingegangene Stellungnahmen nach Themen (Artikeln)

5.1 Ordnungsbusse (Art. 31b Abs. 4 und Art. 61 Abs. 4 USG)

USG-Vorlage (Wortlaut Artikel)

Art. 31b Abs. 4

4 Er darf kleine Mengen von Abfällen, wie Verpackungen einschliesslich Flaschen, Getränkedosen und Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis oder Zigarettenstummel, nicht wegwerfen oder liegenlassen. Von diesem Verbot können die Kantone bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen Ausnahmen vorsehen.

Art. 61 Abs. 4

4 Mit Busse bis zu 300 Franken wird bestraft, wer widerrechtlich vorsätzlich oder fahrlässig kleine Mengen von Abfällen wegwirft oder liegenlässt (Art. 31b Abs. 4).

5.1.1 Zustimmende Stellungnahmen

6 von 70 Vernehmlassenden stimmen der Vorlage ohne Bemerkungen zu. Es sind:

- 2 Kantone (NW, VS)
- 3 Organisationen (Vetroswiss, INOBAT, Konsumentenschutz Stiftung)
- 1 spontan Vernehmlassende (VSSG)

5.1.2 Zustimmende Stellungnahmen mit Anpassungen

42 von 70 Vernehmlassenden stimmen der Vorlage grundsätzlich zu, haben aber Einwände und/oder Anträge zu einzelnen Punkten der vorgeschlagenen Änderungen des USG. Es sind:

- 19 Kantone (BE, LU, UR, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, SH, AG, SG, GR, AR, TG, TI, VD, GE, JU)
- 1 Politische Partei (CVP)
- 7 Verbände (SGV, SSV, Swiss Recycling, SBV Schweiz. Bauernverband, IG DHS, VBSA, SRF)
- 9 Organisationen (IGSU, Pusch, IGORA, kf Konsumentenforum, FCR, McDonald's, Swiss Plastics, Migros, Coop)
- 6 spontan Vernehmlassende (acsi, Agora, FER, Prométerre, SOBV, Gemeinde Neggio)

Häufigste Einwände und Anträge

a. Unnötige Bundesnorm (AG, TI, BL, SZ, LU, FR, UR)

7 Kantone geben an, dass sie bereits eigene Bussenregelungen gegen Littering eingeführt hätten und deshalb kein Handlungsbedarf besteht resp. eine Bundesregelung zu spät komme. Eine kantonale Regelung habe insbesondere den Vorteil, dass die lokalen Gegebenheiten berücksichtigt werden könnten.

b. Unvollständige Aufzählung der Tatbestände (FR, VD, GE, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband, SBV Schweiz. Bauernverband, Verein Swiss Recycling, VBSA, IG DHS, IG SU, IGORA, McDonald's, Migros, Coop, SOBV, Gemeinde Neggio)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden erachten die Aufzählung der Littering-Fraktionen als willkürlich und nicht abschliessend und beantragen eine Ergänzung. Für Kanton FR gehören Leichen von Haustieren sowie Hundekotsäcke in die Aufzählung auch SBV Schweiz.

Bauernverband und SOBV weisen in diesem Zusammenhang auf Parasiten im Hundekot hin, welche eine Gefahr für die Gesundheit von Nutztieren darstellen würden. Ausserdem wird die Aufzählung der Littering-Fraktionen gemäss den Ergebnissen der wissenschaftlichen BAFU-Studie "Littering kostet – Fraktionsspezifische Reinigungskosten durch Littering in der Schweiz" (2011) vorgeschlagen (u.a. Take-Away und Flyer) (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband, Verein Swiss Recycling, IG DHS, IGSU, IGORA, McDonald's, Migros, Coop).

c. Unklare bzw. unnötige Formulierung von „kleinen Mengen von Abfällen“ (SG, VBSA)

Der Kanton SG weist daraufhin, dass der Begriff „kleine Mengen von Abfällen“ trotz Aufzählung unbestimmt bleibt. Er beantragt, "kleine Mengen von Abfällen" im Sinne von Art. 31b Abs. 4 des Vorentwurfs im Erläuternden Bericht zu präzisieren. Weiter empfiehlt sich insbesondere eine Klärung in Bezug auf Druckerzeugnisse wie Werbezettel, Zeitungen oder Zeitschriften (SG). Die VBSA führt aus, dass die Präzisierung der "kleine Mengen" unnötig ist. Sie führe zu einer zusätzlichen Komplikation, denn der Fall von "grossen Mengen" im Art. 61 Abs. 1 Bst. i. müsste speziell geregelt werden.

d. Ausnahmebestimmung bei Veranstaltungen (TG, FR)

Die beiden Kantone wünschen keine Regelung betreffend Ausnahmen vom Littering-Verbot bei Veranstaltungen. Es ist weder realistisch noch zumutbar, dass die Kontrollorgane einzelne Littering-Übertretungen an Veranstaltungen verfolgen (TG). Zudem ist die Begründung einer solchen Bestimmung unklar und gibt eine kontraproduktive Botschaft (FR). Die beiden Kantone betonen, es obliege einem Veranstalter, während und nach der Veranstaltung für Ordnung und Sauberkeit zu sorgen.

e. Höhe der Ordnungsbusse (FR, BL, SH, VD, SGV Schweizerischer Gemeindeverband, SSV Schweizerischer Städteverband, SOBV)

Für die Kantone ist sowohl die Wahrung der Verhältnismässigkeit als auch die abschreckende Wirkung der Busse wichtig. Die beiden Verbände SGV, SSV und der Kanton VD beantragen die Berücksichtigung der bisherigen kantonalen Regelungen bei der Anpassung der Ordnungsbussengesetzgebung. Die heute bestehenden Beträge in der Spanne von 30 bis 100 CHF stehen in einem angemessenen Verhältnis zu anderen Ordnungsbussentatbeständen (Verbände). Es sollte den Kantonen frei stehen, einen anderen Mindestbetrag die Bussen festlegen zu können (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband). Der SOBV empfiehlt zudem, auf die Festlegung einer national geregelten Obergrenze zu verzichten, damit die Kantone auch höhere Bussen verlangen können. Der Kanton FR beantragt die Prüfung einer höheren Obergrenze für die Ordnungsbusse.

f. Probleme bei der Umsetzung der Busse (OW, FR, BS, GR, SO, CVP, SGV, SSV, Verein Swiss Recycling, IGSU, McDonald's)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden weisen generell auf Probleme bei der Umsetzung der Busse in der Praxis hin. In der Realität sind die Kontrolle und Durchsetzung von Bussen beschränkt (Verein Swiss Recycling, IGSU). Erste Erfahrungen im Vollzug zeigen, dass Littering nur relativ selten direkt gebüsst (d.h. auf frischer Tat ertappt) werden kann (BS, SO, CVP, SGV, SSV, McDonald's) und dies eine relativ hohe personelle Präsenz der Polizeikräfte bedingt (SGV, SSV). Die nötigen bzw. erforderlichen Überwachungen und Kontrollen zur Umsetzung der Bussen würden eine grosse Herausforderung bleiben, weil sich ein zusätzlicher Personalaufwand zwecks Kontrolle kaum lohnen dürfte (GR). In der Praxis besteht auch das Problem, den unmittelbaren Bezug vom festgestellten Littering zur fehlbaren Person herstellen zu können (OW, CVP). Die Ressourcen der Polizeiorgane sind ungenügend für die Umsetzung der Vorlage (McDonald's).

g. Bestrafung der Fahrlässigkeit (FR)

Gemäss Kanton FR ist Littering eine vorsätzliche Handlung. Er stellt die Frage, was passiere, wenn jemand zufälligerweise einen kleinen Gegenstand verliert (z.B. Parkplatzbillet fliegt davon).

h. Unbestimmte Rechtsbegriffe betr. Verursacher und Littering-Gebühr (IG DHS, SRF, Migros, Coop McDonald's)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden geben an, die Ordnungsbusse dürfe nur gegen einzeln handelnde Person ergriffen werden und nicht gegen Gruppen, Teile einer Kausalkette, Produzenten, Verkaufsstellen, Veranstalter usw. ausgedehnt werden. Das einzelne Individuum, das Abfälle auf öffentlichem Grund liegen lässt, sei für seine Handlung verantwortlich. Es sei deshalb auszuschliessen, dass aus Art. 31b Abs. 4 USG weitere Konsequenzen für die TVA (Technische Verordnung über Abfälle), die VeVA (Verordnung über den Verkehr mit Abfällen) oder für allfällige Gebührenmodelle abgeleitet würden: Der punitive Charakter der Busse schliesse eine Littering-Gebühr aus. Es wäre widersinnig, eine Busse auf ein Verhalten zu erheben, das zuvor durch die Bezahlung einer Gebühr „legitimiert“ wurde.

i. Ungenügende Kooperation (IG DHS, McDonald's, Migros, Coop)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden wünschen sich weitere freiwillige und kooperative Lösungsansätze, welche weiterhin von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft gemeinsam ausgearbeitet und getragen werden sollen.

5.1.3 Ablehnende Stellungnahmen

4 Kantone (ZH, ZG, NE, AI), 3 Parteien (SVP, BDP, SP), 5 Verbände (sgv Schweizer Gewerbeverband, Vereinigung des schweizerischen Tabakwarenhandels, SVUG, SMS, VSPB), 4 weitere Organisationen (Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco) und 3 spontan Stellungnehmende (SBV Schweizer Brauerei-Verband, up!schweiz, VSMR) lehnen die vorgeschlagene Änderung des USG ab. Alle oben genannten Verbände und Organisationen sowie 2 spontan Stellungnehmende könnten jedoch der Vorlage zustimmen, wenn ihre Einwände und Anträge berücksichtigt werden.

Häufigste Einwände und Anträge:

a. Einführung einer Bundesnorm (ZH, ZG, AI, SVP, BDP, SP, up!Schweiz)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden führen aus, eine Bundesnorm sei unnötig resp. greife in kantonale und kommunale Angelegenheiten ein (Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a BV). Sie verweisen zudem auf die unterschiedlichen Littering-Situationen in den Kantonen, Gemeinden, Quartieren und Gebieten, auf welche die Behörden mit spezifischen, auf die Situation angepassten Massnahmen reagieren.

b. Unvollständige Aufzählung der Tatbestände (ZG, NE, SVP, sgv, SMS, SVUG, Vereinigung Schweizerischer Tabakhandel, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco, SBV Schweizer Brauerei-Verband, VRMS, up!schweiz)

Die Liste der Litteringtatbestände muss abgeschlossen und kongruent mit den in der Studie „Littering kostet“ von 2011 bereits verwendeten BAFU-Definitionen sein (sgv, SMS, SVUG, Vereinigung Schweizerischer Tabakhandel, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco). Die Gruppierung der Begriffe wird aus sprachlichen oder logischen Gründen mit «einschliesslich», «und» und «oder» für unnötig und eher verwirrend gehalten (ZG). Taschentücher, Papierschnipsel und Drucksachen wie Zeitungen, Flyer, Reklamen, Exkremente von Haustieren (in Beutel verpackt oder offen) etc. gelten als Littering und sollten in der Aufzählung erwähnt werden (ZG). Zudem möchte der Kanton LU auch das Littering aus Autos als Tatbestand aufnehmen, welcher heute in Art. 60 Abs. 6 der Verkehrsregelnverordnung (VRV) geregelt wird.

c. Probleme bei der Umsetzung der Ordnungsbusse (NE, BDP, SP, SVP, sgv, Vereinigung Schweizer Tabakhandel, VSPB, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco, VRMS, up!schweiz)

Die BDP hält die Vorlage als nicht umsetzbar. Die weiteren Vernehmlassungsteilnehmende weisen auf Probleme bei der Umsetzung der Ordnungsbusse hin. Die Umsetzung der Vorlage wird vermutlich sehr schwierig und teuer (sgv). Die Polizeiorgane, die wohl mit der punitiven Aktion betraut werden, dürfen nicht Personal und andere Mittel aufstocken, um die Umsetzung der Vorlage zu garantieren (sgv, VSPB). Es ist schwierig Littering-Taten zu beweisen oder die Täter auf frischer Tat zu ertappen und die nötigen Kontrollen sicherzustellen (NE). Zudem würden Ordnungsbussen nicht innerhalb sowieso erfolgreicher Patrouillen oder Aktionen der Kantons-, Gemeinde- oder

Gewerbepolizei erteilt, entstünden zusätzliche Aufwände für die Kantone und Gemeinden, insbesondere wenn es um die Bekämpfung des Litterings in Wäldern oder an Seen und Flüssen geht (SP). Ferner bemängelt Up!schweiz, dass keine saubere Problemanalyse, eine Einschätzung der Wirksamkeit und eine seriöse Auseinandersetzung mit der praktischen Umsetzung des Litteringsverbotes vorhanden seien.

d. Bestrafung der Fahrlässigkeit (ZG)

Gemäss Kanton ZG ist im Sinne der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit davon abzusehen, eine fahrlässige Verunreinigung durch Kleinabfälle für strafbar zu erklären. So ist im Bundesrecht beispielsweise auch die fahrlässige Sachbeschädigung nicht strafbar (Art. 144 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 StGB). Wenn eine Person nach einer Aufforderung durch die Ordnungskräfte trotzdem Kleinabfälle willentlich liegenlässt, ist die Vorsätzlichkeit gegeben, die zur Busse führt (Art. 104 i.V.m. Art. 12 Abs. 2 StGB). Bestimmt es das Gesetz nicht ausdrücklich anders, so ist nur strafbar, wer eine Tat vorsätzlich begeht (Art. 12 Abs. 1 StGB). Wird die Fahrlässigkeit gestrichen, kann also auch darauf verzichtet werden, die Vorsätzlichkeit im Gesetzestext zu erwähnen.

e. Isolierte Betrachtung der Litteringbusse (SVP, SPS, sgv, SVUG, SMS, Vereinigung Schweizerischer Tabakhandel, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco, VRMS)

Für die Vernehmlassungsteilnehmenden sind Bussen für Littering lediglich eine Massnahme aus einer breiten Palette von Präventions- und Repressionsmassnahmen, die in Kombination gegen das Gesellschaftsproblem Littering wirken. Die Busse alleine wird das Litteringproblem nicht lösen.

f. Unbestimmte Rechtsbegriffe betr. Verursacher und Littering-Gebühr (SVP, sgv, SVUG, SMS, Vereinigung Schweizerischer Tabakhandel, Swiss Cigarette, JTI, Philip Morris, British American Tobacco, SBV Schweizer Brauerei-Verband, VRMS)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden führen aus, dass die Verankerung der „kleinen Mengen von Abfällen“ in Art. 31b Abs. 4 USG nur als Grundlage für die in Art. 61 USG stipulierten Bussen gelte. Es sei auszuschliessen, dass aus Art. 31b Abs. 4 USG weitere Konsequenzen, beispielsweise für die TVA oder die VeVA oder Gebührenmodelle abgeleitet würden. Der punitive Charakter der Busse an sich schliesse eine Littering-Gebühr aus. Es wäre widersinnig, eine Busse auf ein Verhalten zu erheben, das zuvor durch die Bezahlung einer Gebühr „legitimiert“ wurde. Die Vernehmlassungsteilnehmenden machen zudem deutlich, dass die punitive Aktion nur gegen den einzelnen handelnden Verursacher ergriffen werden könne und zu keiner Kollektivhaftung führen dürfe. Die Ausdehnung des Begriffs des Verursachers auf Gruppen oder Unternehmungen sowie Teilen einer konstruierten Kausalkette sei auszuschliessen. Der Ausschluss von Littering-Gebühren durch die Busse müsse klar sein und gesetzlich verankert werden.

5.2 Bestrafung der Falschentsorgung grösserer Mengen Abfälle (Art. 61 Abs. 1 Bst. i)

USG-Vorlage (Wortlaut Artikel)

Art. 61 Abs. 1 Bst. i

¹ Mit Busse bis zu 20 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- i Vorschriften über Abfälle verletzt (Art. 30a Bst. a und c, 30b, 30c Abs. 3, 30d, 30h Abs. 1, **31b Abs. 3**, 32a^{bis}, 32b Abs. 4 und 32e Abs. 1-4);

5.2.1 Zustimmende Stellungnahmen mit Anpassungen

8 (von 11) Vernehmlassenden, die sich zur Ergänzung des Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG geäussert haben, stimmen dem Vorschlag zu. Es sind: LU, SH, SG, TG, AR, ZG, SGV, SSV.

Die Kantone St. Gallen und Zug, der Schweizer Gemeindeverband SGV und der Schweizerischer Städteverband SSV begrüessen ausdrücklich, dass mit der Gesetzesrevision die Sanktionsmöglichkeiten für Falschentsorgung grössere Mengen von Siedlungsabfällen klar geregelt werden. Diese neue Regelung entspricht der Praxis in einigen Kantonen (LU, TG, AR, ZG).

Obwohl die SP grundsätzlich die Vorlage ablehnt, teilt sie mit, dass auch die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen unter Strafe zu stellen, konsequent erscheint. Da Littering nur einen leichten Fall der Falschentsorgung von Abfällen darstellt, müsste wie im Erläuternden Bericht erwähnt der Art. 61 Abs. 4 USG als Spezialvorschrift dem Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG vorgehen. Somit dürfte bei einem Littering-Fall nur Art. 61 Abs. 4 USG massgebend sein (SP). Die SP hält ausserdem fest, es wäre unverhältnismässig eine Person zu büssen, die eine Verpackung liegenlässt und eine Person nicht zu büssen, die eine grössere Abfallmenge irgendwo bzw. nicht korrekt entsorgt. Weiter hält sie fest, dass zusätzliche Aufwände für die Kantone und Gemeinden entstehen würden, wenn die Ordnungsbussen nicht innerhalb bestehender Patrouillen oder Aktionen der Kantons-, Gemeinde- oder Gewerbepolizei erteilt werden, insbesondere wenn es um die Bekämpfung des Litterings in Wäldern, an Seen und Flüssen geht.

Der Kanton St. Gallen beantragt die Ausweitung der Ordnungsbussenverfahren auch auf weitere Tatbestände wie das Entsorgen von Siedlungsabfall ohne Gebührensack bzw. -marke oder das Entsorgen von aus den Haushalten transportierten Siedlungsabfall in öffentlichen Abfalleimern.

5.2.2 Ablehnende Stellungnahmen

2 (von 11) Vernehmlassenden, die sich zur Ergänzung des Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG geäussert haben, lehnen den Vorschlag ab. Es sind: SVP, VBSA.

Die SVP gibt an, dass dieser Vorschlag über die Pa. Iv. enthaltene Forderung hinausgeht (VBSA gleicher Meinung) und dies eine Überregulierung mit hoher Kostenfolge sei. Der VBSA stellt fest, dass es keinen Grund gibt, ein Verhalten mit Busse bis 20'000 CHF zu kriminalisieren, das heute kein seriöses Problem darstelle.

6 Übrige Bemerkungen

4 Vernehmlassungsteilnehmende (Swiss Recycling, IGDHS, Coop, Migros) beantragen eine Ergänzung des Umweltschutzgesetzes (neuer Abs. 1^{bis} im Art. 32a USG) in dem Sinne, dass die durch Littering verursachten Entsorgungskosten grundsätzlich von den Kantonen getragen würden.

Die Frage des Verursachers sei seit Jahren Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Vernehmlassungsteilnehmenden halten fest, dass das einzelne Individuum, das Abfälle auf öffentlichem Grund liegen lässt, für seine Handlung verantwortlich sei. Der Detailhandel und Take-Away-Anbieter seien nicht die Littering-Verursacher. Die Finanzierung der Beseitigung von gelitterten Siedlungsabfällen sowie jenen, die in den öffentlichen Abfallbehältern zurückgelassen werden, sei daher durch allgemeine Steuermittel zu gewährleisten.

7 Liste der Vernehmlassenden (inkl. Abkürzungen)

Kantone

1. Staatskanzlei des Kantons Zürich **ZH**
2. Staatskanzlei des Kantons Bern **BE**
3. Staatskanzlei des Kantons Luzern **LU**
4. Standeskanzlei des Kantons Uri **UR**
5. Staatskanzlei des Kantons Schwyz **SZ**
6. Staatskanzlei des Kantons Obwalden **OW**
7. Staatskanzlei des Kantons Nidwalden **NW**
8. Regierungskanzlei des Kantons Glarus **GL**
9. Staatskanzlei des Kantons Zug **ZG**
10. Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg **FR**
11. Staatskanzlei des Kantons Solothurn **SO**
12. Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt **BS**
13. Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft **BL**
14. Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen **SH**
15. Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden **AR**

16. Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden **AI**
17. Staatskanzlei des Kantons St. Gallen **SG**
18. Standeskanzlei des Kantons Graubünden **GR**
19. Staatskanzlei des Kantons Aargau **AG**
20. Staatskanzlei des Kantons Thurgau **TG**
21. Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino **TI**
22. Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud **VD**
23. Chancellerie d'Etat du Canton du Valais **VS**
24. Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel **NE**
25. Chancellerie d'Etat du Canton de Genève **GE**
26. Chancellerie d'Etat du Canton du Jura **JU**

Parteien

27. **BDP** Bürgerlich-Demokratische Partei
- PBD** Parti bourgeois-démocratique
28. **CVP** Christlichdemokratische Volkspartei
- PDC** Parti démocrate-chrétien
29. **SVP** Schweizerische Volkspartei
- UDC** Union Démocratique du Centre
30. **SPS** Sozialdemokratische Partei der Schweiz
- PSS** Parti socialiste suisse

Verbände

31. **SGV** Schweizerischer Gemeindeverband
- ACS** Association des Communes Suisses
32. **IG DHS** Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
- CI CDS** Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse
33. **SBV** Schweiz. Bauernverband
- USP** Union suisse des paysans
34. **SVUG** Schweiz. Verein für umweltgerechte Getränkeverpackungen
35. **sgv** Schweizerischer Gewerbeverband
- usam** Union suisse des arts et métiers
36. **SSV** Schweizerischer Städteverband
- Union des villes suisses**
37. **srf** Swiss Retail Federation
38. **VBSA** Verband der Betriebsleiter Schweiz. Abfallbehandlungsanlagen
- ASED** Association suisse des exploitants d'installations de traitement de déchets
39. **SMS** Verband Schweizerischer Mineralquellen und Soft-Drink-Produzenten
- Association suisse des sources d'eaux minérales et de producteurs de soft drinks**
40. **VSPB** Verband Schweizerischer Polizei-Beamter
- FSFP** Fédération Suisse Fonctionnaires de Police
41. **VSTH** Verband Schweizerischer Tabakhändler
42. Verein Swiss Recycling
43. Vereinigung Schweizerischer Tabakwarenhandel

Weitere Organisationen

44. **IGSU** Interessengemeinschaft für eine saubere Umwelt
- Communauté d'intérêts pour un monde propre**
45. **VetroSwiss** ATAG Wirtschaftsorganisationen AG
46. **BAT** British American Tobacco
47. **COOP** Genossenschaft
48. **FRC** Fédération Romande des consommateurs
49. **IGORA** Interessengemeinschaft für die Optimierung des Recyclings von Aluminium-Verpackungen
50. **INOBAT** Interessenorganisation Batterieentsorgung

51. **JTI** Japan Tobacco International AG
52. **kf** Konsumentenforum
53. McDonald's Schweiz
54. **Migros** Genossenschafts-Bund
55. Philip Morris International Management SA
56. **Pusch** Praktischer Umweltschutz Schweiz
Foundation suisse pour la pratique environnementale
57. **SVG** Schweizerische Vereinigung für Gesundheitsschutz und Umwelttechnik
58. **SKS** Stiftung für Konsumentenschutz
59. Swiss Cigarette
60. Swiss Plastics

Spontan Vernehmlassende

61. **acsi** Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana
62. **Agora** Association des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture
63. **Prométerre** Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
64. **FER** Fédération des Entreprises Romandes
65. Gemeinde Neggio
66. **SBV** Schweizer Brauerei-Verband
Association suisse des brasseries
67. **SOBV** Solothurnischer Bauernverband
68. **up!schweiz** Unabhängigkeitspartei up!Schweiz
69. **VSMR** Verband Stahl-, Metall- und Papier-Recycling Schweiz
Association suisse de recyclage du fer, du metal et du papier
70. **VSSG** Vereinigung Schweizerischer Stadtgärtnereien und Gartenbauämter
- USSP** Union suisse des services des parcs et promendades