

13.413

**Parlamentarische Initiative
Verstärkung der Massnahmen gegen das Liegenlassen von
Abfällen (Littering)**

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des
Nationalrates**

vom 25. Januar 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

Datum 25. Januar 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Stefan Müller-Altermatt

Übersicht

Die vorliegende Vorlage bietet neu eine schweizweit vereinheitlichte Grundlage für die Bestrafung von Littering (Wegwerfen oder Liegenlassen kleinerer Mengen von Siedlungsabfällen).

Die parlamentarische Initiative soll in Koordination mit der Ordnungsbussengesetzgebung umgesetzt werden. Die Vorlage schafft im Umweltschutzgesetz (USG) eine formelle Grundlage für ein strafrechtliches Vorgehen gegen das Littering. Die Einführung einer Litteringsordnungsbusse setzt aber voraus, dass das USG im Ordnungsbussengesetz (14.099) aufgelistet wird, das dem Parlament am 17. Dezember 2014 zur Beratung unterbreitet wurde.

Die in der Ordnungsbussenverordnung zu regelnde Busse für Littering soll spürbar sein und nicht weniger als 100 Franken betragen. Die obere Grenze liegt bei 300 Franken. Im Rahmen der Umsetzung in der Ordnungsbussenverordnung wird der Bundesrat die Höhe der Ordnungsbusse für Littering konkret bestimmen.

Konsequenterweise soll im Rahmen dieser Vorlage auch die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen unter Strafe gestellt werden.

Die Vorlage soll abgestimmt auf die Ordnungsbussengesetzgebung in Kraft treten. Bestehende kantonale Regelungen werden mit Inkrafttreten der Vorlage verdrängt.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Initiative

Am 21. März 2013 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois die parlamentarische Initiative (13.413) über die Verstärkung der Massnahmen gegen das Liegenlassen von Abfällen (Littering) im Nationalrat ein. Diese verlangt, im Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) festzulegen, dass Personen, welche ihren Abfall liegenlassen anstatt die dafür vorgesehenen Abfallbehälter zu verwenden, schweizweit einheitlich mit einer Busse belegt werden können. Die Initiative sieht vor, dass das Umweltschutzgesetz mit einer Verhaltensnorm und einer Strafnorm zum Littering ergänzt wird.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 2. Juli 2013 mit 18 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen Folge. Die ständerätliche Kommission (UREK-S) stimmte diesem Beschluss am 25. Oktober 2013 mit 4 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen zu.

An der Sitzung der UREK-N vom 1. April 2014 wurde beschlossen, dass die Initiative in Koordination mit der Ordnungsbussengesetzgebung umgesetzt werden soll.

Am 23. Februar 2015 schickte die UREK-N einen Vorentwurf in die Vernehmlassung. Mit einer kleinen Änderung wurde die Gesetzesrevision am 25. Januar 2016 mit 13 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Bei der Ausarbeitung der Vorlage wurde die UREK-N vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

1.2 Problematik

Die Verschmutzung des öffentlichen Raumes durch Kleinmengen von Siedlungsabfällen hat ein bedenkliches Niveau erreicht. Littering wird von Bevölkerung, Gesellschaft, Politik und Behörden als stark störend empfunden. Es beeinträchtigt die Lebensqualität und verursacht hohe Reinigungskosten für die öffentliche Hand. Littering ist ein Gesellschaftsproblem, kann aber auch zu Umweltproblemen führen. Zu Problemen führt Littering insbesondere auch in der Landwirtschaft, da liegengelassene Abfälle ins Tierfutter gelangen können.

Littering bezeichnet das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu verwenden. Gelitterte Abfälle entstehen in der Regel unterwegs, an Ort und Stelle, wo sie anfallen und oft als spontaner Akt unmittelbar nach einer Konsumation (z.B. Picknickreste in einer Parkanlage, Take-Away-Verpackungen auf dem Strassenplatz). Littering kann auch auf fremden Privatgrund stattfinden,

wobei hier der landwirtschaftliche Raum am stärksten betroffen ist. Am meisten gelittert werden Take-Away-Verpackungen, Getränkeverpackungen, Tragtaschen, Kaugummi, Speisereste, Drucksachen (wie Zeitungen und Flyer) sowie Zigarettenstummel.

Obwohl Littering eine Form der illegalen Entsorgung ist, ist es von der illegalen Deponierung zu unterscheiden (vgl. Art. 30e USG). Bei einer illegalen Ablagerung bzw. Deponierung werden Siedlungs- und Industrieabfälle meistens gezielt wegtransportiert, um Abfallgebühren oder andere Entsorgungsaufwände zu sparen. Wilde Müllkippen oder Deponierung von Möbeln oder Elektroschrott im Wald sind Beispiele dafür. Ebenfalls ist Littering von der Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen zu unterscheiden. Eine unzeitige Bereitstellung des Abfallsacks aus privaten Haushalten auf der Strasse oder die Entsorgung von Haushaltsabfällen in öffentlichen Abfallcontainern gehen über das Littering hinaus. Dies stellt eine Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen dar.

Damit dem Littering wirkungsvoller entgegengetreten werden kann, setzen Bund und Kantone auf eine Kombination von Massnahmen. Neben laufenden sensibilisierenden, ausbildenden, erzieherischen und technischen Massnahmen sollen auch repressive Massnahmen wie Bussen dazu beitragen, eine Verhaltensänderung und eine verstärkte Reduktion des Litterings zu erreichen. Die Kantone und Gemeinden sollen weiterhin dafür sorgen, dass eine geeignete, ausreichende und gut funktionierende Sammelinfrastruktur für Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum besteht.

Die vorliegende Vorlage bietet neu eine schweizweit vereinheitlichte Grundlage für die Bestrafung der Falschentsorgung von Siedlungsabfällen (einschliesslich Littering).

2 Vernehmlassung

Der Vorentwurf der UREK-N zur Änderung des USG wurde von einer deutlichen Mehrheit der Teilnehmenden an der Vernehmlassung (42 von 69) grundsätzlich begrüsst. Diese 42 Vernehmlassungsteilnehmende stimmen mit Bemerkungen und Anträgen dem Vorschlag der UREK-N zu. Sechs Vernehmlassende stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu und 18 der 69 Teilnehmenden lehnen die Vorlage ab. In drei Fällen wurde explizit auf eine Stellungnahme verzichtet.

Eine Mehrheit erklärt sich mit einer national einheitlichen Ordnungsbusse gegen Littering einverstanden. Zahlreiche Teilnehmende sind jedoch der Meinung, dass das Litteringproblem nur gelöst werden kann, wenn die Ordnungsbusse von anderen Massnahmen begleitet wird. 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.

In vielen Stellungnahmen wird verlangt, die Aufzählung der Litteringtatbestände in Artikel 31b Absatz 4 USG mit weiteren Tatbeständen (z.B. Hundekot) zu ergänzen. Zwei Kantone und eine politische Partei begrüssen ausdrücklich die Ausnahmebestimmung zum Litteringverbot bei (bewilligungspflichtigen) Veranstaltungen. Zwei Kantone lehnen diese Ausnahmebestimmung ab. Mehrfach

wurde darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Ordnungsbussen in der Praxis problematisch sein dürfte.

3 Grundzüge der Vorlage

Die vorliegende Vorlage schafft im Umweltschutzgesetz eine formelle Grundlage für ein strafrechtliches Vorgehen gegen das Littering. Die Einführung der Litteringsordnungsbusse setzt aber voraus, dass das USG im sich in Revision befindenden Ordnungsbussengesetz aufgelistet wird. Das heutige Ordnungsbussengesetz erfasst bestimmte Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes. Neu soll sein Geltungsbereich auf andere Gesetze erweitert werden.

Einige Kantone haben in den letzten Jahren bereits Gesetzesbestimmungen verabschiedet, die das Littering auf kantonaler Ebene mit einer Ordnungsbusse bestrafen. Die Höhe der Busse in diesen Kantonen liegt zwischen rund 40 bis 300 Franken. Die in der Ordnungsbussenverordnung zu regelnde Busse für Littering soll spürbar sein, weshalb sie nicht weniger als 100 Franken betragen soll. Im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes in der Ordnungsbussenverordnung wird der Bundesrat die Höhe der Ordnungsbusse für Littering konkret bestimmen.

Ordnungsbussen werden für Littering auf öffentlich zugänglichen Gebieten (insb. Strassen, Parkanlagen, Plätze, Verkehrsmittel und -areale, Wege, Natur) verhängt. Die Erteilung dieser Bussen erfolgt direkt, ähnlich wie es aus dem Strassenverkehr bekannt ist, und setzt voraus, dass der Täter von einem zuständigen Organ auf frischer Tat erwischt wird.

Es ist aber auch denkbar, dass jemand eine Verpackung oder anderen Abfall auf ein privates, nicht zugängliches Grundstück wirft (z.B. über einen Zaun) und dabei von der Polizei beobachtet und angehalten wird. In diesem Fall wird ebenfalls eine Ordnungsbusse für Littering ausgesprochen.

Littering auf ein privates Grundstück kann ausserhalb des Ordnungsbussenverfahrens selbstverständlich auch vom Grundstückbesitzer zur Anzeige gebracht werden. Die Staatsanwaltschaft wird in einem solchen Fall im ordentlichen Verfahren mit einem Strafbefehl eine Busse erteilen.

Sinn und Zweck der geplanten Änderung in der Ordnungsbussengesetzgebung ist es, mit gezielten und regelmässigen Aktionen das Litteringverbot spür- und erkennbar durchzusetzen.

Der konkrete Vollzug des Ordnungsbussenverfahrens kann zu einem Mehraufwand für die Polizeibehörden führen. Hingegen können die Ordnungsbussen gegen Littering in einem raschen und kostengünstigen Verfahren ausgesprochen werden. Für die Umsetzung werden die Polizeibehörden der Kantone, Städte oder Gemeinden oder speziell dafür angestellte Personen mit einem Gesetzauftrag zuständig sein.

Mit der Einführung des Littering-Verbotes ist es konsequent, im Rahmen dieser Revision auch die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen unter Strafe zu stellen.

Die *Kommissionsminderheit* spricht sich dagegen aus, das Littering mit Hilfe von strafrechtlichen Bestimmungen zu bekämpfen. Sie ist der Ansicht, dass diese Gesetzesrevision nicht geeignet ist, um gegen dieses allseits missbilligte Verhalten vorzugehen: entweder wird sie nicht konsequent umgesetzt und somit wirkungslos bleiben, oder aber wird sie erhebliche zusätzliche Personalkosten verursachen. Zudem stellt sie die Kantone und Gemeinden, die in dieser Angelegenheit bereits gesetzgeberisch tätig waren, vor Probleme.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Änderung des Umweltschutzgesetzes)

Artikel 31b Absatz 4

Artikel 31b USG regelt die Entsorgung der Siedlungsabfälle. Im geltenden Absatz 3 wird der Abfallinhaber verpflichtet, die Abfälle den von den Kantonen und Gemeinden vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen zu übergeben. Diese Verhaltensnorm soll in Bezug auf das Littering, welches das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleineren Mengen von Siedlungsabfällen betrifft, mit einem konkretisierenden Absatz 4 ergänzt werden. Als kleinere Mengen von Siedlungsabfällen gelten Mengen, die weniger als einem gefüllten Abfallsack entsprechen. Personen sollen Kleinmengen von Abfällen wie Getränke- oder Esswarenverpackungen oder Zigarettenstummel in die dazu vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen entsorgen und nicht achtlos liegenlassen oder wegwerfen. Die Drucksachen wurden nach der Vernehmlassung explizit in die exemplarische Liste von Abfällen aufgenommen.

Artikel 31b Absatz 4 sieht in einem zweiten Satz Ausnahmen vom Litteringverbot vor. Danach sind die Kantone oder gegebenenfalls deren Gemeinden berechtigt, bei öffentlichen bewilligungspflichtigen Veranstaltungen Ausnahmen vorzusehen. Für kulturelle, sportliche und weitere Veranstaltungen (z.B. 1. August-Feier, Fasnacht, Zwiebelmärli, Musikfestivals) können sie Ausnahmen bewilligen, wenn der Einsatz von technischen Massnahmen (Aufstellung und Entleerung von Abfallkübeln, Reinigung, Einsatz von bepfandetem Mehrweggeschirr, etc.) namentlich aus logistischen Gründen oder Sicherheitsbedenken nicht zielführend ist oder sinnvoll erscheint. Wenn die zuständigen Behörden von dieser Ausnahmebestimmung Gebrauch machen wollen, haben sie bei der Umsetzung den nötigen Spielraum gemäss kantonalem Recht. Danach können die Ausnahmen vom Litteringverbot mittels eines Erlasses oder einer Allgemeinverfügung vorgesehen werden. Weiter ist es auch denkbar, dass die zuständige Behörde mit der Veranstaltungsbewilligung gleichzeitig die Ausnahme erteilt.

Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i

Der geltende Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG sieht vor, dass mit Busse bis zu 20'000 Franken bestraft wird, wer vorsätzlich bestimmte Vorschriften über Abfälle verletzt. Gemäss dem geltenden Artikel 31b Absatz 3 USG muss der Abfallinhaber die Abfälle den von den Kantonen und Gemeinden vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben. Der Verstoss gegen diese Verhaltensnorm soll neu von Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG erfasst werden. Damit wird die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen, die kein Littering darstellt, mit Busse geahndet.

Artikel 61 Absatz 4

Das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen (Littering) soll mit dem neuen Artikel 61 Absatz 4 USG gebüsst werden. Das Littering stellt eine geringfügige Übertretung dar und soll daher mit einer Busse geahndet werden.

Personen, welche einzelne Mengen von Abfällen wie beispielsweise Getränkeflaschen, Getränkedosen, Esswarenverpackungen, Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis, Zigarettensammel oder Zeitungen achtlos liegenlassen oder wegwerfen anstatt diese in die dazu vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu entsorgen, sollen mit einer Busse bestraft werden. Strafbar ist sowohl das vorsätzliche als auch das fahrlässige Handeln. Artikel 61 Absatz 4 sieht eine Busse bis zu Franken 300 vor. Die konkrete Höhe der Ordnungsbusse soll in der neuen Ordnungsbussengesetzgebung festgelegt werden.

Wenn die strafbare Handlung nicht durch ein zur Strafverfolgung zuständiges Behördenmitglied beobachtet wird oder der Privateigentümer eine Strafanzeige einreicht, so kommt bei Littering das ordentliche Verfahren zur Anwendung. Die Staatsanwaltschaft wird sich im ordentlichen Verfahren an den Tarifen des Ordnungsbussenverfahrens orientieren und mit einem Strafbefehl eine Busse erteilen.

Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i und Artikel 61 Absatz 4

Littering stellt einen leichten Fall der Falschentsorgung von Siedlungsabfällen dar. Entsprechend geht Artikel 61 Absatz 4 USG als Spezialvorschrift dem Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG vor. Bei Vorliegen des Litterings wird daher gestützt alleine auf Artikel 61 Absatz 4 USG eine Busse ausgesprochen.

Das Jugendstrafgesetz (JStG) sieht vor, dass Jugendliche erst ab dem 15. Altersjahr mit einer Busse bestraft werden dürfen. Für Jugendliche unterhalb dieser Altersgrenze kommt das Jugendstrafverfahren zur Anwendung und gestützt auf Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i resp. Artikel 61 Absatz 4 können (anstelle von Bussen) erzieherische Massnahmen angeordnet werden.

Mit Inkrafttreten dieser Vorlage wird eine schweizweit einheitliche und abschliessende Regelung geschaffen für das Wegwerfen und Liegenlassen von

Siedlungsabfällen (einschliesslich Littering). Bestehende kantonale Regelungen werden mit Inkrafttreten der Vorlage verdrängt. Die Vorlage soll abgestimmt auf die Ordnungsbussengesetzgebung in Kraft treten. Eine Übergangsregelung im Umweltschutzgesetz ist nicht notwendig. Falls das Ordnungsbussengesetz nicht revidiert wird, muss die vorliegende Vorlage mit entsprechenden Verfahrensbestimmungen ergänzt werden.

5 Auswirkungen

5.1 Ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen

Dank des hohen Einsatzes bei der Strassenreinigung und der Reinigung des öffentlichen Raumes stellt das Littering in vielen Fällen an sich kein eigentliches Umweltproblem dar. Littering ist primär ein negatives Gesellschaftsphänomen und nicht ein Problem der Abfallwirtschaft. Trotzdem kann die ganze Menge der gelitterten Abfälle, besonders in der Natur, nicht überall entfernt werden. Der Abfall kann dadurch eine lange Zeit in der Umwelt bleiben, bevor er abgebaut und durch Wind und Wasser auch über grössere Distanzen transportiert wird. Ein Risiko besteht darin, dass Abfälle mit einem gewissen wenn auch geringen Gefahrenpotenzial (z. B. Batterien) in den Boden und in die Gewässer eindringen. Durch Glas und Zigaretten können Brände verursacht werden. Ebenso können Tiere durch gelitterte Abfälle gefährdet werden. Zusätzlich werden viele gelitterte Materialien dem Recycling entzogen und somit Ressourcen verschwendet.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Umweltschutzgesetzes und deren Umsetzung in der Ordnungsbussengesetzgebung auf Bundesebene bringen keine zusätzlichen Belastungen für die Wirtschaft mit sich.

5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgesehene Gesetzesänderung hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

Einige Kantone, Städte und Gemeinden haben bereits Ordnungsbussen für das Littering eingeführt. Die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten solcher Ordnungsbussen generieren unterschiedlichen finanziellen und personellen Aufwand. Werden die Ordnungsbussen innerhalb ordentlicher, ohnehin stattfindender Patrouillen oder Aktionen der Kantons- oder Gemeindepolizei sowie der Gewerbepolizei erteilt, entstehen keine erheblichen zusätzlichen finanziellen und personellen Aufwände für die Kantone und Gemeinden. Soll das Litteringsverbot jedoch mit zusätzlichen, gezielten und regelmässigen Aktionen spür- und erkennbar durchgesetzt werden, werden entsprechend auch zusätzliche finanzielle Ressourcen notwendig sein.

Für eine konsequente Umsetzung des Litteringverbots sind Überwachungen und Kontrollen notwendig. Diese lassen sich in Städten effizienter durchführen als in ländlichen Gebieten. Für eine Überwachung der Wälder oder der See- und Flussufer wäre zusätzliches Personal erforderlich.

6 Internationaler Vergleich

Das Phänomen Littering tritt überall auf und nahezu alle Länder sind gleichermassen betroffen. Ausnahmen bilden z. B. Singapur (mit drakonischen Strafen) und Japan (mit einem dichten Polizeistellennetz und einer viel stärkeren Selbstkontrolle der Bevölkerung). Die gesellschaftlichen Veränderungen, welche dem Littering zugrunde liegen, sind sowohl in der Schweiz als auch im Ausland zu erkennen. Die vorgeschlagenen Massnahmen gegen das Littering sind mit jenen im Ausland vergleichbar.

7 Rechtliche Grundlagen

7.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Die Vorlage zur Änderung des Umweltschutzgesetzes stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), der den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Gelitterte Abfälle können zu Umweltschäden führen.

Artikel 74 Absatz 1 BV stellt eine ausreichende Verfassungsgrundlage für diese Revision dar.

7.2 Erlassform

Bei der Vorlage handelt es sich um eine Teilrevision eines Bundesgesetzes. Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss Artikel 163 Absatz 1 BV ist die Bundesversammlung zuständig für den Erlass von Bundesgesetzen.