

13.413

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

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

vom 23. Februar 2015

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 stellt die formelle Grundlage im Umweltschutzgesetz (USG) bereit, um das Littering strafrechtlich zu bekämpfen. Die Ordnungsbusse als solche soll in dem sich in Revision befindenden Ordnungsbussengesetz (14.099) geregelt werden, das schon bald in den Räten behandelt wird. Der Entwurf wurde dem Parlament am 17. Dezember 2014 zur Beratung unterbreitet. Die Einführung einer Litteringsordnungsbusse setzt voraus, dass das USG im neuen Ordnungsbussengesetz aufgelistet wird.

Die in der Ordnungsbussenverordnung zu regelnde Busse für Littering soll spürbar sein und deren Höhe soll nicht unter 100 Franken festgelegt werden. 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.

Zusätzlich soll im Rahmen dieser Vorlage 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.

Sollte das Ordnungsbussengesetz nicht revidiert werden, müsste diese Vorlage mit entsprechenden Verfahrensbestimmungen ergänzt werden.

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 Busse gebüsst 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 hat der parlamentarischen Initiative am 2. Juli 2013 mit 18 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen Folge gegeben. 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.

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

Am 23. Februar 2015 verabschiedete die UREK-N den Vorentwurf mit 20 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung und schickte ihn in die Vernehmlassung.

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.

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 wie z.B. im landwirtschaftlichen Raum stattfinden. Am meisten gelittert werden Take-Away-Verpackungen, Getränkeverpackungen, Tragtaschen, Kaugummi, Speisereste, 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 Abfalleimern gehen über das Littering hinaus.

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 Grundzüge der Vorlage

Die vorliegende Vorlage stellt die formelle Grundlage im Umweltschutzgesetz bereit, um das Littering strafrechtlich zu bekämpfen. Die Ordnungsbusse als solche soll in dem sich in Revision befindenden Ordnungsbussengesetz geregelt werden. Das heutige Ordnungsbussengesetz erfasst bestimmte Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes. Das neue Ordnungsbussengesetz sieht vor, dass auch andere Gesetze unter dem Geltungsbereich aufgelistet werden. Die Einführung der Litteringsordnungsbusse setzt voraus, dass das USG im neuen Ordnungsbussengesetz aufgelistet wird.

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 die Bussenhöhe nicht unter Franken 100.- festgelegt werden soll. Im Rahmen der Umsetzung in der Ordnungsbussenverordnung wird der Bundesrat die Höhe der Ordnungsbusse für Littering konkret bestimmen.

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

Es ist aber auch denkbar, dass jemand eine Verpackung oder Ähnliches über einen Zaun auf ein fremdes privates Grundstück wegwirft und dabei von der Polizei beobachtet und angehalten wird. In diesem Fall wird ebenfalls eine Ordnungsbusse für Littering ausgesprochen.

Ein Eigentümer kann zudem das Littering auf seinem Grundstück zur Anzeige bringen. 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 mit gezielten und regelmässigen Aktionen das Littering-Verbot 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 Gesetzesauftrag 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.

3 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. 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.

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, Zwiebelmärit, Musikfestivals) können sie Ausnahmen bewilligen, wenn der Einsatz von technischen Massnahmen (Aufstellung und Entleerung von Abfallkübeln, Reinigung, Einsatz von bepfandetem Mehrweggeschirr usw.) 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, Kaugummi, Zigarettenstummel 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 300 Franken vor. Die konkrete Höhe der Ordnungsbussen 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, müsste die vorliegende Vorlage mit entsprechenden Verfahrensbestimmungen ergänzt werden.

4 Auswirkungen

4.1 Ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen

Dank des hohen Einsatzes der Strassenreinigung stellt das Littering in den vielen Fällen eigentlich kein Umweltproblem dar. Littering ist primär ein 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 wird und kann auch über grössere Distanzen durch Wind und Wasser transportiert werden. Ein Risiko besteht darin, dass Abfälle mit gewissem, wenn auch mit geringem Gefahrenpotential (z.B. Batterien) in den Boden und in die Gewässer eindringen. Brände können durch Glas und Zigaretten verursacht werden. Ebenso können Tiere durch gelitterte Abfälle gefährdet werden. Zusätzlich werden viele gelitterte Materialien dem Recycling entzogen, d.h. es werden unnütz Ressourcen verschwendet.

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

4.2 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 entsprechen unterschiedlichen finanziellen und personellen Aufwänden. Werden die Ordnungsbussen innerhalb normaler Patrouillen oder Aktionen der Kantons- oder Gemeindepolizei sowie Gewerbepolizei erteilt, entstehen keine erheblichen zusätzlichen finanziellen und personellen Aufwände für die Kantone und Gemeinden. Ist dagegen zusätzlicher Personalaufwand nötig, werden in der Regel auch weitere finanzielle Ressourcen notwendig sein.

Zur Umsetzung der Bussen sind auch Überwachungen und Kontrollen notwendig. Diese lassen sich in Städten effizienter durchführen als in ländlichen Gebieten. Bussen zur Bekämpfung des Litterings in Wäldern oder an See- und Flussufern dürften nur verbunden mit einem sehr grossen personellen Aufwand Wirkung zeigen.

5 Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich tritt das Phänomen Littering überall ähnlich auf; sozusagen sämtliche Länder sind gleichermassen vom Littering betroffen. Ausnahmen bilden z.B. Singapur (mit drakonischen Strafen) und Japan (mit einem dichten Polizeistellennetz und einer viel weitergehenden Selbstkontrolle der Bevölkerung). Gesellschaftliche 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.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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.

6.2 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.