



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zum Postulat [2011/035](#) von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion, vom 9. Februar 2011 betreffend Eigenleistungen an Entsorgungs- und Reinigungskosten von Take Away Anbietern

Datum: 28. Januar 2014

Nummer: 2014-038

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2011/035](#) von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion,

vom 9. Februar 2011 betreffend Eigenleistungen an Entsorgungs- und Reinigungskosten

von Take Away Anbietern

vom 28. Januar 2014

1. Ausgangslage

Am 9. Februar 2011 reichte Landrat Jürg Wiedemann die Motion 2011/035 betreffend Eigenleistungen an Entsorgungs- und Reinigungskosten von Take Away Anbietern ein, welche am 9. Juni 2011 vom Landrat als Postulat mit nachfolgendem Wortlaut [überwiesen](#) wurde:

Wer heute durch die Einkaufsstrassen unserer Dörfer und Städte flanirt wird auf Schritt und Tritt von den Hinterlassenschaften der so genannten "Unterwegsverpflegung" begleitet. Je dichter der Abfallteppich, desto näher die nächste Verpflegungsbude. An den Bushaltestellen und auf dem Weg zum Bahnhof weisen leere Verpackungen zum nächsten "Point-of-Sale". Und selbst in der kalten Jahreszeit zeigen Bierdosen und Pizzaschachteln, wo der nächste Pronto-, Avec- oder Alkohol-Shop steht.

Rund 200 Millionen kostet das Littering den Steuerzahler. Diese Zahl aus der noch unveröffentlichten Studie des Bundesamtes für Umwelt (Bafu) hat kürzlich die Fachorganisation Kommunale Infrastruktur auf ihrer Homepage publik gemacht. "Für die Beseitigung von achtlos liegengelassenen Take-away-Verpackungen, Getränkeflaschen und Zigarettenstummeln bezahlen die Schweizer Städte und Gemeinden 150 Millionen Franken. 50 Millionen entfallen auf den öffentlichen Verkehr.¹"

Um den wachsenden, aus ökologischer Sicht jedoch unerwünschten Abfallmengen zu begegnen, müssen heute Gemeinde und Städte ihre Infrastruktur an öffentlichen Mistkübeln massiv ausbauen und oftmals zusätzliche Reinigungstouren einführen.

Angesichts der desolaten Kantonsfinanzen und des Spardrucks ist nicht einzusehen, warum hier weiterhin eine fragwürdige Quersubventionierung einer ökologisch schlechten Unterwegsverpflegung, der Zigarettenindustrie und der Gratiszeitungen toleriert werden soll. Wer die öffentliche Infrastruktur übermässig beansprucht und enorme Energiekosten produziert, soll mit Eigenleistungen zumindest einen Beitrag an die durch ihn verursachten Kosten leisten. In Zürich etwa beteiligen

¹ Tagblatt vom 7.2.2011: <http://www.tagblatt.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz/art331.1674642>

sich die Medienhäuser an der Reinigung von Trams und Haltestellen sowie an den Kosten für Aufklärungskampagnen gegen Littering. Auch ein internationaler Take-away Anbieter stellt bekanntlich eigene Mistkübel auf der Allmend auf, leert diese zeitnah und reinigt die nähere Umgebung mit eigenem Personal. Wenn Liegenschaftsbesitzer als Anstösser öffentlichen Trottoirs zur Schneeräumung verpflichtet werden können, dann können auch Take-away Buden, Kioske und Gratiszeitungsanbieter für Sauberkeit in der Umgebung sorgen.

Ich bitte den Regierungsrat um Ausarbeitung einer Vorlage mit dem Ziel, dass Anbieter von Takeaway Produkten sich mit Eigenleistungen an den Entsorgungs- und Reinigungskosten beteiligen müssen: Sie haben insbesondere im unmittelbaren Umfeld in Abhängigkeit der Betriebsgrösse eigene Abfallkübel aufzustellen und diese regelmässig zu leeren und das Ladenumfeld gemäss einem vom Regierungsrat bestimmten Rayon sauber zu halten.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Allgemeines zum Littering

Das Postulat zielt im Kern auf das Problem des „Littering“ und der (Teil-) Finanzierung der damit verbundenen Entsorgungskosten durch Überwälzung auf bestimmte Anbieter von litteringrelevanten Produkten. Der Begriff Littering stammt aus dem Englischen und bezeichnet das unachtsame Liegenlassen oder Wegwerfen von Abfall im öffentlichen Raum wie Strassen, Plätzen oder Parkanlagen. Gelittert werden eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte: Einweg-Getränkeverpackungen (PET, Alu, Glas, Tetrapack), Take-Away Verpackungen (verschiedene Plastikarten sowie Karton und Papier), Zeitungen und Flyer, Tragtaschen (Papier, Plastik) sowie Diverses (Zigaretten, organisches Material).

Wo, wieviel und wann gelittert wird, ist abhängig von verschiedenen Faktoren. Dass überhaupt gelittert wird, ist generell abhängig von den Mengen Abfall, welche in der Öffentlichkeit anfallen. Die Abfallmenge selbst ist abhängig von den Angeboten vor Ort (zum Beispiel: Take-aways, Kioske etc.) und von mitgebrachten Verbrauchsgütern (z.B. Lunch, Zigarettenpäckli etc.). Zudem können externe Angebote (wie Gratiszeitungen, Werbung, Flyer) die Abfallmenge erheblich vergrössern. Wo gelittert wird, ist zum einen abhängig von der Anzahl Personen an einem Ort, zum anderen vom Personenstrom, welcher einen Ort passiert sowie von der Nutzung des Ortes zum Beispiel für Freizeit und Partys. Schliesslich bestimmen von der litternden Person ausgehende Faktoren das Ausmass des Littering. So senken Anonymität, fehlende soziale Kontrolle bei Massenveranstaltungen oder Alkoholkonsum sowie Gruppendruck die Hemmschwelle, entgegen der gesellschaftlichen Norm zu littern. Littering ist somit nicht generell ein flächendeckendes Problem, sondern manifestiert sich im urbanen Raum intensiver als beispielsweise in ländlichen Gemeinden.

Im Jahr 2011 bezifferte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den durch Littering bedingten Reinigungsaufwand gesamtschweizerisch auf rund 192 Mio. Franken. Drei Viertel davon gingen zulasten der Gemeinden, ein Viertel zulasten des öffentlichen Verkehrs. Als Hot spots für Littering bezeichnet das BAFU nebst den Uferzonen von Gewässern insbesondere öffentliche Plätze und Verweilzonen mit Imbissbuden in unmittelbarer Umgebung, Schulen, Hochschulen, Bahnhöfe und deren Vorplätze, Unterführungen, Durchgangszonen, Ladenpassagen sowie Tram- und Bushaltestellen.

Es sei aber auch Folgendes ausdrücklich festgehalten: Die weitaus überwiegende Zahl der Inhaberinnen und Inhabern von Abfällen verhält sich korrekt und verwertet oder entsorgt ihre Abfälle

auf den dafür vorgesehenen Wegen. Gesamthaft gesehen „littert“ nur eine Minderheit. Allerdings sind deren Hinterlassenschaften augenfällig und werden im öffentlichen Raum als sehr störend und kostenverursachend wahrgenommen. Littering ist aber kaum ein Umweltproblem; es ist vielmehr ein gesellschaftliches Phänomen und Problem.

1.2 Ansätze zur Bekämpfung von Littering

Die heute anerkannten fünf Lösungsansätze zur Bekämpfung des Littering werden im Baselbiet durch Kanton und Gemeinden in unterschiedlicher Form, das heisst je nach konkreter Problemstellung bezüglich Littering, angewendet.

1. Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung:

Information und Sensibilisierung der Bevölkerung werden als wichtigste Massnahme und als Daueraufgabe gegen das Littering betrachtet. Die Gemeinden können hier auf bestehende Unterlagen beispielsweise von Praktischer Umweltschutz Schweiz (PUSCH) und der IG Saubere Umwelt (IGSU)² zurückgreifen. Ein Beispiel dafür sind jährliche Clean-Up-Days.

2. Information und Bildung:

Der korrekte Umgang mit Abfällen kann nicht früh genug gelernt werden. Umweltbildung auf der Unter- und Mittelstufe in der Schule ist deshalb ein wichtiges Mittel gegen Littering. Die Gemeinden können hier ebenfalls bestehende Angebote wie den Abfallunterricht etwa von PUSCH³, zum Beispiel in Zusammenarbeit mit der Kehrrechtbeseitigung Laufental-Schwarzbubenland AG (KELSAG) nutzen. Sie können auch eigene Aktionen wie Raumpatenschaften der Kampagne „Blyb suuber“⁴ in den Gemeinden Liestal, Frenkendorf, Füllinsdorf, Lausen und Pratteln oder wie die Schulkampagne der Gemeinde Reinach „Littering isch Misch“⁵ realisieren. Der Kanton kann beratend unterstützen.

Ergänzend dazu unterstützt die gemeinsam vom BAFU, den Kantonen und der IG Saubere Umwelt lancierte Internetplattform www.littering-toolbox.ch verantwortliche und engagierte Personen darin, Litteringprobleme umsichtig und selbstständig zu lösen.

3. Verhaltenskodex Detailhandel und Mustervertrag Gratiszeitungen:

Mit einem Verhaltenskodex können Verkaufsstellen von Take-Away-Verpflegung auf freiwilliger Basis die Gemeinden im Kampf gegen das Littering unterstützen. Auf diese Weise lassen sich Massnahmen gegen das Littering einvernehmlich umsetzen. Es gibt Musterverträge für Take-Away-Anbieter, für Eventveranstalter sowie für Anbieter von Gratiszeitungen.

4. Finanzielle Anreize für Konsumentinnen und Konsumenten:

Bei räumlich klar abgegrenzten Anlässen kann durch ein Pfand auf recycelbare Verpackungen wie zum Beispiel PET-Flaschen oder durch Mehrweg-Becher der Rücklauf markant gesteigert und das Littering eingedämmt werden. Diese Erfahrung konnte in den letzten Jahren bei verschiedenen öffentlichen Events gemacht werden. Die Gemeinden können entsprechende Auflagen machen.

² <http://www.igsu.ch/>

³ Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz: <http://www.umweltschutz.ch/>

⁴ <http://www.blybsuuber.ch/>

⁵ <http://www.reinach-bl.ch/de/aktuell/projekte/meldungen-projekte/PROJEKT-PEOPLETALK-REINACH.php>

5. Sanktionen:

Sensibilisierungsarbeit und andere Massnahmen zeigen nicht bei allen Gruppen die gewünschte Wirkung. In solchen Fällen können Sanktionen wie beispielsweise Bussen angezeigt sein. Dafür wurden in der Zwischenzeit in einigen Kantonen und Städten - die ersten waren die Kantone Thurgau, Solothurn, St. Gallen und Luzern sowie die Städte Bern und Basel - die gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Auch im Kanton Basel-Landschaft soll mit der Vorlage zur nichtformulierten Gesetzesinitiative der CVP „Vo Schönebuech bis sauber“ ein Ordnungsbussenverfahren zur besseren Bekämpfung der zunehmenden Verunreinigung (Littering) im öffentlichen Raum eingeführt werden.

Von der ganzen Bandbreite der Handlungsmöglichkeiten gegen das Littering von der Abfallvermeidung über die Prävention, Sensibilisierung, freiwilligen Vereinbarungen und Bereitstellung von Entsorgungsinfrastruktur bis zur Repression ist Letztere zweifellos am umstrittensten. Unbestritten ist, dass Littering aufgrund der Vielschichtigkeit nicht nur mit einer, sondern mit mehreren parallel laufenden Massnahmen am wirkungsvollsten bekämpft werden kann.

2.3 Zuständigkeit der Gemeinden

Gemäss den §§ 21, 40 und 48 des kantonalen Umweltschutzgesetzes sind die Gemeinden für die Sammlung der Siedlungsabfälle, für Informationen zur Abfallvermeidung und -beseitigung sowie für Massnahmen bei unsachgemässer Abfallbeseitigung zuständig. Sie decken die gesamten Kosten für die Sammlung der Abfallbeseitigung durch Gebühren und allfällige Konzessionsabgaben. Die Gemeinden sind somit de jure - aber auch aufgrund ihrer lokalen Kenntnisse des Littering - in erster Linie für Massnahmen gegen die Verunreinigung im öffentlichen Raum zuständig. Der Kanton unterstützt sie im Wesentlichen durch Beratung und bei Kampagnen.

Aufgaben und Kosten im Entsorgungsbereich sind möglichst verursachergerecht zuzuweisen. Zur Kostenzuweisung hinsichtlich Littering besteht in der Zwischenzeit ein wegweisendes Urteil des Bundesgerichts: Danach können die Kosten für die Reinigung der Strassen und Grünanlagen von achtlos weggeworfenem Abfall (Littering) und für die Entsorgung von Abfall, der in öffentlichen Abfalleimern zurückgelassen wird, nicht via Abfall-Grundgebühr den Gebäudeeigentümern überbunden werden. Solche Kosten müssen nach dem vom Umweltschutzgesetz für Siedlungsabfälle vorgeschriebenen Verursacherprinzip finanziert werden. Sie können Betrieben anteilmässig auferlegt werden, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass diese Betriebe in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen (Urteil vom 21. Februar 2012; 2C_239/2011). Für die Einführung einer solchen Gebühr wäre in den kommunalen Abfallreglementen die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen.

Bezüglich litternden Personen soll mit der zuvor erwähnten Vorlage zur nichtformulierten Gesetzesinitiative der CVP „Vo Schönebuech bis sauber“ (siehe Kpt. 2.2, Punkt 5) die Grundlage geschaffen werden, um Littering im öffentlichen Raum als „ultima ratio“ - also als letzten Lösungsweg - auf strafrechtlicher Ebene sanktionieren zu können. Dazu soll ein in den Gemeinden anwendbares Ordnungsbussenverfahren dienen. Mit diesen Ordnungsbussen können dannzumal die direkten Verursacher von Littering sozusagen zur Kasse gebeten werden.

2.4 Problematiken der postulierten Lösung

Das Postulat verlangt nun vom Regierungsrat eine Vorlage mit dem Ziel, dass sich Anbieter von Take-Away Produkten mit Eigenleistungen an den Entsorgungs- und Reinigungskosten beteiligen müssen. Sie müssten insbesondere im unmittelbaren Umfeld in Abhängigkeit der Betriebsgrösse

eigene Abfallkübel aufstellen, diese regelmässig leeren und das Ladenumfeld gemäss einem vom Regierungsrat bestimmten Rayon sauber halten.

Es ist aus Sicht des Regierungsrates unbestritten, dass Littering die öffentliche Wahrnehmung und die Erwartungen an die Sauberkeit des öffentlichen Raumes empfindlich stört. Herumliegende Abfälle müssen folglich entfernt werden, was mit finanziellen Aufwendungen verbunden ist. Gleichwohl ist er der Meinung, dass der postulierte Weg aus verschiedenen Überlegungen zu kurz greift und deshalb keine sinnvolle Lösung darstellt.

- Das regierungsrätliche Festlegen von Rayons für Anbieter von Take Away Produkten, in welchen Abfallkübel aufzustellen und regelmässig zu leeren sind, würde in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden eingreifen. Zudem kann nur etwas über die Hälfte der im öffentlichen Raum anfallenden Abfälle effektiv den Take Away Produkten zugeordnet werden.
- Der Begriff „Anbieter von Take-Away Produkten“ ist sehr unscharf und verursacht kaum lösbare Abgrenzungsprobleme. Was für die klassischen Fast-Food-Ketten klar sein dürfte, ist beim Kiosk mit kleinem Sandwichangebot oder bei der Bäckerei mit Brötchen zum Mitnehmen nicht mehr eindeutig und nur schwer rechtsgenügend festzulegen.
- Das Problem des Littering manifestiert sich nicht überall auf gleiche Art und Weise und mit der gleichen Deutlichkeit. Lösungen müssen der lokalen Situation angepasst sein. Die Gemeinden kennen diese am besten und können mit geeigneten Einzelmassnahmen oder mit Bündeln von Massnahmen problemgerecht reagieren.
- Rechtlich gesehen stellt sich die Frage nach dem Verursacher oder den Verursachern: Ist dies der Käufer, der Abfall nicht korrekt entsorgt oder ist es die Anbieterin von abfallverursachenden Produkten? Diese Ausweitung des Verursacherprinzips ist rechtlich gesehen zumindest problematisch.

Der Regierungsrat erachtet aus diesen Gründen die Forderung des Postulats als nicht geeignet, das Problem des Littering und der damit verbundenen Aufwendungen der öffentlichen Hand zu lösen. Er beurteilt die postulierte Lösung als nicht gesetzeskonformen Eingriff in die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton. Darüber hinaus stellen sich erhebliche Abgrenzungsprobleme zum Begriff „Take Away Anbieter“. Zudem würde sie kaum Gewähr bieten für einen substanziellen Beitrag zur Lösung der Litteringproblematik, so dass der administrative Aufwand, den die Einführung eines Litteringparagraphen im Sinne des Postulats nach sich ziehen würde, in keinem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel des Postulats stehen würde.

2.5 Lösungsansätze des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die unter Kapitel 2.2. erläuterten fünf Ansätze zur Bekämpfung von Littering weiter zu verfolgen sind. Den Gemeinden kommt dabei aufgrund ihrer lokalen Kenntnisse und der rechtlichen Zuständigkeit eine Schlüsselrolle zu. Diese Ansätze lassen sich situationsgerecht bündeln. Sie ermöglichen zudem Vereinbarungen auf freiwilliger Basis mit dem Detailhandel oder mit anderen Beteiligten im Bereich von Hot spots des Littering.

Das in Abfallfragen federführende BAFU hat den "Runden Tisch Littering" initiiert. Es lädt einmal pro Jahr die Erstverursacher von Littering-Produkten sowie Vertreter der betroffenen Behörden auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene ein, um Gegenmassnahmen zu diskutieren. Das Amt für Umweltschutz und Energie ist darin ebenfalls vertreten. Ziel ist die Entwicklung von möglichst kosteneffizienten Lösungen für alle Beteiligten, um das Ausmass des Litterings zu reduzieren. Eine freiwillige Lösung wird als billiger beurteilt als die Einführung eines Strafsystems, das

wiederum Überwachungskosten verursacht. In der Zwischenzeit sind praktisch alle wichtigen Branchen am runden Tisch vertreten. Der Regierungsrat hat denn auch mit vorliegender Beantwortung zugewartet, bis die Stossrichtungen des Runden Tisches einigermaßen klar waren.

Schliesslich sei die anstehende Revision des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes erwähnt, welche es dem Bund neu ermöglichen würde, Regelungen im Bereich umweltrelevanter Verpackungen zu erlassen. Dies würde auch dem Anliegen namentlich des Detailhandels nach schweizweit einheitlichen Regelungen im Bereich des Littering Rechnung tragen.

3. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat das Postulat geprüft und dem Landrat über seine Abklärungen berichtet. Er beantragt, das Postulat [2011/035](#) betreffend Eigenleistungen an Entsorgungs- und Reinigungskosten von Take Away Anbietern abzuschreiben.

Liestal, 28. Januar 2014

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident:

Urs Wüthrich-Pelloli

die 2. Landschreiberin:

Andrea Mäder