

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**

ANHÖRUNGSBERICHT

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG Umweltrecht, EG UWR); [SAR 781.200]; §38 Verwaltungsstrafen betreffend Litteringverbot; Teilrevision

Zusammenfassung

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

Der Grosse Rat hat am 25. Oktober 2016 mit der Annahme der Motion Gabriel Lüthy betreffend Littering (GR.16.139) den Regierungsrat beauftragt, ein Litteringverbot mit einer klaren prohibitiven Sanktionsregel auszuarbeiten und dem Grossen Rat eine gesetzliche Regelung für die Umsetzung vorzulegen.

Auf Bundesebene wurde die Einführung einer bundesweiten Lösung zur Sanktionierung von Littering-Verstössen abgelehnt. In naher Zukunft zeichnet sich keine schweizweit gültige Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen ab. Aktuell wird im Kanton Aargau die Ahndung von Littering-Verstössen in den kommunalen Polizeireglementen geregelt. In den meisten Aargauer Gemeinden können Littering-Verstösse im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden. Die Bussen betragen zwischen Fr. 40.– und Fr. 100.–. Viele Nachbarkantone kennen kantonale Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen.

Mittels einer Ergänzung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG UWR) soll eine kantonale Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen geschaffen werden. Die Busse soll Fr. 100.– betragen; die Höhe der Busse regelt der Regierungsrat in der Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren (OBVV).

1. Ausgangslage

Littering bezeichnet das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu verwenden. Solche Abfälle entstehen in der Regel unterwegs, an Ort und Stelle, wo sie anfallen, und oft als spontaner Akt unmittelbar nach einer Konsumation (zum Beispiel Picknickreste in einer Parkanlage, Take-away-Verpackungen auf dem Strassenplatz). Littering kann auch auf fremdem Privatgrund wie zum Beispiel im landwirtschaftlichen Raum stattfinden. Am meisten gelittert werden Take-away-Verpackungen, Getränkeverpackungen, Tragtaschen, Kaugummi, Speisereste, Drucksachen (wie Zeitungen und Flyer) sowie Zigarettenstummel.

Die Handlung des Litterings muss abgegrenzt werden vom illegalen Ablagern von Abfällen. Das illegale Ablagern von Abfällen betrifft sowohl Siedlungs- als auch Industrieabfälle, die bewusst ausserhalb einer bewilligten Deponie resp. ausserhalb der vorgesehenen Entsorgungsstellen abgelagert werden (Deponierungscharakter). Es handelt sich dabei vorwiegend um grössere Mengen und Gegenstände oder ganze Kehrichtsäcke (zum Beispiel illegale Entsorgung von Abfällen im Wald oder Abfälle, die neben der Gemeindesammelstelle deponiert werden). Bestimmungen zum Ablagern von Abfällen sind im eidgenössischen Umweltschutzgesetz (Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]) zu finden.

Auf Bundesebene wurde die Einführung einer bundesweiten Lösung zur Sanktionierung von Littering-Verstössen abgelehnt. In naher Zukunft zeichnet sich keine schweizweit gültige Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen ab. Viele Nachbarkantone kennen kantonale Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen. Der Kanton Aargau kennt auf kantonaler Ebene bisher keine Regelung zur Ahndung von Littering-Verstössen.

Die Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, Littering mit Bussen zu sanktionieren, indem sie dies in ihren Reglementen festschreiben. Von dieser Möglichkeit haben alle Aargauischen Gemeinden bereits Gebrauch gemacht, indem sie Bestimmungen zu Littering in ihrem Polizeireglement aufgenommen haben. Die meisten Gemeinden können Bussen gegen Littering, welche zwischen Fr. 40.– und Fr. 100.– liegen, im Ordnungsbussenverfahren aussprechen. Nur zwei Gemeinden müssen Bussen für Littering mittels Strafbefehl sanktionieren.

Im Grundsatz sind die Gemeinden für die umweltgerechte Entsorgung der Siedlungsabfälle verantwortlich (§ 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern [EG Umweltrecht, EG UWR; SAR 781.200]). Durch Littering anfallende Abfälle sind ebenfalls den Siedlungsabfällen im engeren Sinn zuzuordnen und durch die Gemeinden zu beseitigen.

2. Handlungsbedarf

Am 28. Juni 2016 hat Grossrat Gabriel Lüthy eine Motion betreffend Littering (GR.16.139) eingereicht, um den Regierungsrat zu beauftragen, ein Litteringverbot mit einer klaren prohibitiven Sanktionsregel auszuarbeiten und dem Grossen Rat eine gesetzliche Regelung für die Umsetzung vorzulegen. Begründet wird das Anliegen folgendermassen:

"Zunehmendes Littering entlang von Strassen, auf öffentlichen Plätzen, im Landwirtschaftsland mit zum Teil üblen Folgen für die Tiere, die diesen Abfall fressen, nach Grossveranstaltungen auf dem Gelände und in dessen Umgebung, auf Rastplätzen, in Schularealen, bei Waldhütten, auf Bahnhöfen, in Zügen und in Bussen, rund um viele Schnellimbissgeschäfte (Liste der durch Abfälle verunreinigten Orte ist nicht abschliessend) ist ein öffentliches Ärgernis und kann nicht länger toleriert werden."

Die Motion 14.62 wurde vom Regierungsrat unter anderem mit der Begründung zur Ablehnung empfohlen, weil auf Bundesebene hierzu Diskussionen im Gang seien. Der Nationalrat hat zwischenzeit-

lich an seiner Sitzung vom 16. Juni 2016 eine nationale Bussenregelung für Littering im öffentlichen Raum abgelehnt, auch mit dem Hinweis, dass die Kantone sich dieses Themas annehmen sollen.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit in ihren Polizeireglementen Bussen für Littering festzulegen. Eine individuelle Anpassung der kommunalen Polizeireglemente ist jedoch nicht zielführend, da dies eine klare Kommunikation gegenüber der Bevölkerung verunmöglicht. Die Sensibilisierung für das Thema Littering und die Bereitschaft eigenverantwortlich zu handeln, scheint in der Bevölkerung noch zu wenig verankert zu sein, ja leider sogar abzunehmen. Wichtig ist es, mit einer prohibitiv hoch angesetzten Busse (z. B. CHF 300.–) ein starkes politisches Signal an die Bevölkerung zu senden und die Eigenverantwortung zu fördern.

Der Nutzen von kantonalen Sanktionsmöglichkeiten ist fraglich, da die Gemeinden bereits heute die Möglichkeit haben Littering-Verstösse zu sanktionieren. Das Grundproblem liegt beim Vollzug dieser Regeln, da Litterer im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens in flagranti überführt und die Verstösse umgehend geahndet werden müssen. Für einen effizienten Vollzug bedarf es deshalb eines hohen Personalaufwands. Dieser fehlt aktuell. Regeln, die nicht vollzogen werden können, haben keinen Nutzen. Auch bei einer kantonalen Regelung wäre die Verfolgung des Tatbestands des Litterings aufgrund der Tatsache, dass es die regionale Sicherheit betrifft, immer noch Aufgabe der Gemeindepolizeien. Dabei ist zu beachten, dass die Gemeinden bei den Aufgaben der Regionalpolizei Prioritäten setzen können und auch sollen.

Die Befürworter der Motion haben in der grossrätlichen Beratung festgehalten, dass wegen der Ablehnung einer bundesweiten Regelung durch den Nationalrat nun eine kantonale Regelung eingeführt werden soll. Littering auf Gemeindeebene zu regeln sei unsinnig, da die lokalen Polizeireglemente die Littering-Täterschaft nicht interessieren würden. Hingegen würde eine kantonale Regelung mit spürbaren Litteringbussen Wirkung zeigen, indem der Littering-Täterschaft aufgezeigt würde, dass ihr Handeln nicht ohne Folge bleibe.

Der Grosse Rat hat die Motion am 25. Oktober 2016 mit 61 gegen 54 Stimmen überwiesen.

3. Umsetzung

Auf kantonomer Ebene gibt es keinen Rechtstitel, welcher Littering umfasst. Auf kommunaler Ebene haben alle Aargauer Gemeinden den Tatbestand des Litterings in ihren Polizeireglementen aufgenommen, bis auf zwei Gemeinden können sie diese Übertretungen auch im Ordnungsbussenverfahren büssen. Soll also eine kantonale Regelung eingeführt werden, um Littering zu büssen, muss ein neues Gesetz geschaffen oder ein bestehendes ergänzt werden.

Littering ist primär ein gesellschaftliches Phänomen, wird aber meist als Thema der Abfallwirtschaft wahrgenommen. Zudem sind Littering-Abfälle den Siedlungsabfällen zuzuordnen, deren Entsorgung nach § 2 EG UWR den Gemeinden obliegt. Insofern bietet sich eine Ergänzung des EG UWR mit einer Strafnorm gegen Littering an.

Bei der zu schaffenden Strafnorm handelt es sich um eine kantonale Übertretungsstrafnorm. Das kantonale Recht kennt für die Verfolgung kantonomer Strafnormen zwei mögliche Zuständigkeiten: die Staatsanwaltschaft oder der Gemeinderat gemäss § 38 Gemeindegesetz (in Verbindung mit § 112 Gemeindegesetz). Unabhängig davon, ob die Staatsanwaltschaft oder der Gemeinderat zuständig ist, kann die kantonale Strafnorm zusätzlich dem vereinfachten Ordnungsbussenverfahren unterstellt werden. Aufgrund der bestehenden Regelungen (Zuständigkeit der Gemeinden für die Entsorgung von Siedlungsabfällen nach § 2 EG UWR) und Praxis (bestehende Bussenregelungen in den Polizeireglementen aller Gemeinden) sowie der sich aus § 4 Abs. 1 lit. a Ziff. 12 und 13 i.V. mit § 4a Abs. 1 lit. a des Dekrets über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeidekret, PoID; SAR 531.210) ergebenden Ordnungsbussenkompetenz der kommunalen Polizeior-gane ist es sinnvoll, dass im vorliegenden Fall die Zuständigkeit beim Gemeinderat liegt (§ 39 EG UWR in Verbindung mit § 112 Gemeindegesetz).

Bei Littering liegt es in der Natur der Sache, dass die Täterschaft auf frischer Tat erwischt werden müsste, eine nachträgliche Ermittlung der Täterschaft ist kaum möglich. Zudem muss, um eine möglichst hohe Wirkung zu erzielen, die Busse umgehend ausgesprochen werden können. Dies ist einzig im Ordnungsbussenverfahren möglich, da mit dem ordentlichen Übertretungsstrafverfahren Zeit vergeht, bis die Busse mittels Strafbefehl verhängt werden kann. Zudem ist in Anbetracht der Geringfügigkeit der Übertretung bei Littering das Ordnungsbussenverfahren aufgrund des geringeren Aufwands bei sofortiger Bezahlung eher angezeigt. Es bleibt aber zu beachten, dass eine im Ordnungsbussenverfahren ausgefallte Sanktion nicht sofort bezahlt werden muss.

Die heutigen Bussen für Littering gemäss den kommunalen Polizeireglementen betragen zwischen Fr. 40.– und Fr. 100.–. Unter Berücksichtigung der heutigen Bussen von Aargauer Gemeinden, umliegenden Kantonen und vergleichbarer Übertretungstatbeständen ist eine Busse von Fr. 100.– angebracht.

Es braucht also eine im EG UWR festgeschriebene Strafbestimmung. Für das Ordnungsbussenverfahren braucht es zudem eine Ergänzung der OBVV.

4. Rechtsgrundlagen

§ 42 der Kantonsverfassung ermächtigt den Kanton zur Rechtsetzung im Bereich des Umweltschutzes. Das EG UWR stützt sich auf diese Rechtsgrundlage ab.

5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Die vorgeschlagene Änderung des EG UWR hat keinen massgebenden Einfluss auf die mittel- bis langfristige Planung im Umweltbereich.

6. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

6.1 Anpassung des EG UWR

Im Rahmen des Übertretungsstrafverfahrens können Gemeinderäte und andere Verwaltungsbehörden bei Zuwiderhandlungen gegen kantonale Strafbestimmungen Bussen mittels Strafbefehl aussprechen. Im EG UWR besteht dafür mit § 39, welcher betreffend das Verfahren auf die Vorschriften der Gemeindegesetzgebung verweist, eine entsprechende Regelung, wonach der Gemeinderat im Anwendungsbereich der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung Bussen bis Fr. 2'000.– aussprechen kann. In § 38 EG UWR werden Übertretungen im Anwendungsbereich der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung, für welche Verwaltungsstrafen ausgesprochen werden können, festgehalten. Mit einer Ergänzung von § 38 EG UWR wird die Strafbestimmung betreffend Littering-Verstössen erweitert.

§ 38

¹ Mit Busse bis Fr. 50'000.– wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig

b^{bis}) Abfälle liegenlässt, wegwirft oder an Orten lagert, die dafür nicht zugelassen sind oder

6.2 Vorgesehene Anpassung in der OBVV

Bei der Bussenerhebung durch die Polizei (Ordnungsbussenverfahren) kann der Regierungsrat durch Verordnung Polizeiorgane ermächtigen, bei bestimmten, geringfügigen Übertretungen von Polizeivorschriften eine Busse von maximal Fr. 300.– zu verhängen (vgl. kantonale Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren vom 14. November 2007 [Ordnungsbussenverfahrenverordnung, OBVV; SAR 991.512]). Gemeinderäte können im Bereich der Strafbestimmungen von kommunalen Reglementen einen Bussenkatalog erlassen, der ihre Polizeiorgane ermächtigt, die festgesetzten

Bussen zu verhängen. Dies entspricht der heutigen Praxis, die bis auf zwei Gemeinden alle Aargauer Gemeinden umgesetzt haben.

Die kantonale OBVV umschreibt ein Kurzverfahren, bei dem nur die eigentliche Busse (Betrag gemäss Bussenliste) eingefordert wird. Das Ordnungsbussenverfahren hat den Vorteil, dass geringfügige Übertretungen rasch und einheitlich sanktioniert werden können, ohne das ordentliche Strafverfahren durchlaufen zu müssen – falls der Tatbestand akzeptiert wird. Die maximale Höhe der Ordnungsbusse liegt bei Fr. 300.– und soll für Littering auf Fr. 100.– festgesetzt werden. Bei Nichtbezahlung der von den Polizeiorganen verhängten Ordnungsbusse gelangt innert Frist das normale (und damit aufwändige und kostenintensive) Verfahren zur Anwendung. Nach der hier gewählten Variante handelt es sich dabei um das Verfahren nach § 39 EG UWR in Verbindung mit § 112 Gemeindegesetz.

Anhang 1

<u>4.</u>	<u>Widerhandlungen gegen das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG Umweltrecht, EG UWR)</u>	
<u>4.1</u>	<u>Verletzung der Pflicht zur korrekten Entsorgung von Kleinabfällen gemäss § 38 Abs. 1 lit b^{bis} (Litteringverbot: Liegenlassen oder Wegwerfen von Dosen, Flaschen, Verkaufspackungen, Zigarettensammel, Kaugummi, Essensresten und dergleichen)</u>	<u>[Busse:] Fr. 100.–</u>

7. Auswirkungen

Das Hauptproblem bei der Ahndung von Littering ist bereits heute der hohe Vollzugsaufwand zur Durchsetzung von Bussen. Die Wirksamkeit einer Litteringstrafnorm hängt nicht nur von der Höhe der Strafdrohung ab, sondern insbesondere auch vom Risiko, erwischt zu werden. Ob eine Litteringtäterschaft erwischt werden kann, hängt ausschliesslich von der Kontrolldichte der Polizei in diesem Bereich ab.

Bei der vorliegend gewählten Variante, wonach die Polizei die Ordnungsbusse ausspricht, gelangt nach Nichtbezahlung das Verfahren nach § 39 EG UWR in Verbindung mit § 112 Gemeindegesetz zur Anwendung. Damit fiel der Mehraufwand bei Nichtbezahlung der Busse wie auch bei einer allfälligen Einsprache primär ausschliesslich und wie bisher bei der Gemeinde an. In einem nächsten Schritt könnte der Strafentscheid des Gemeinderats ans Bezirksgericht weitergezogen werden.

7.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die hier vorgeschlagenen Änderungen haben keinen personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Kanton, da die Zuständigkeit bei der Strafverfolgung weiterhin bei den Gemeinden bleibt.

7.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die hier vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Wirtschaft.

7.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die hier vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, mittels Bussen das Bewusstsein gegenüber Littering und dessen Folgen zu steigern und so das Littering einzudämmen. Es bleibt aber zu beach-

ten, dass Bussen alleine das Problem des Litterings nicht lösen werden können. Bussen können nur ein Teil von mehreren Massnahmen, namentlich Bereich von Bildung und Erziehung, sein, um gegen das Littering vorzugehen.

7.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die mit der vorgeschlagenen Änderung erwünschte Reduktion des Litterings hat eine positive Auswirkung auf die Umwelt, sofern sie konsequent umgesetzt und dadurch die gewünschte Wirkung erzielt werden kann.

7.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Alle Aargauer Gemeinden haben den Tatbestand des Litterings in ihren Polizeireglementen bereits aufgenommen, die meisten Gemeinden können diese Übertretungen auch im Ordnungsbussenverfahren büssen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich keine neuen Zuständigkeiten bei der Strafverfolgung – sie bleibt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Entsprechend haben die hier vorgeschlagenen Änderungen keine neuen Auswirkungen auf die Gemeinden.

7.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die hier vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.

8. Weiteres Vorgehen

Nach der Durchführung einer öffentlichen Anhörung wird eine entsprechende Botschaft an den Grossen Rat ausgearbeitet und dem Regierungsrat zur Weiterleitung an den Grossen Rat vorgelegt.

Botschaft an den Grossen Rat	Oktober 2018
Kommissionsberatung	Herbst 2018

Beilagen

- Synopse § 38 EG UWR