



An den Grossen Rat

BD/P047923
Basel, 3. Mai 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 2. Mai 2006

Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Erweiterung des Bussenkatalogs für Abfallsünder

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom Mittwoch, 2. Juni 2004, den nachstehenden Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Erweiterung des Bussenkatalogs dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

“Eine in diesen Tagen publizierte Studie der Universität Basel zum Thema “Littering” hat erschreckende Ergebnisse aufgezeigt. “Littering” bedeutet, dass Abfall gleichgültig weggeworfen oder liegen gelassen wird, und zwar dort, wo er gerade anfällt und ohne dass die vorgesehenen Abfalleimer benutzt werden. Untersucht wurden 16 Standorte in 5 Städten.

Einzelne “Brennpunkte” in der Stadt Basel weisen besonders auffällige Ergebnisse auf: Am Rheinbord bleiben 69% des Abfalls liegen, in der “Steinen” 42%, auf dem “Barfi” 35% und auf dem Theaterplatz 28%. Bemerkenswert ist, dass an allen Standorten die Abfallkübel zum untersuchten Zeitpunkt nicht gefüllt waren. Am Rhein blieben 96% der Kübel halbleer oder gar unbenutzt.

Diese “Sauerei” führt an gewissen Orten und Plätzen zu massiven Mehrkosten für das Gemeinwesen von bis zu 80%, im Durchschnitt sind es Zusatzkosten von 15%. Der Geschäftsführer des Schweizerischen Städteverbandes wird mit den Worten zitiert: “Sauberkeit ist ein Bestandteil des Wohlbefindens für unsere Bevölkerung und wichtig für das Image von Städten.”

Die bisher ergriffenen Gegenmassnahmen (Plakataktionen, Sensibilisierungsprogramme, “Abfallerziehung” in den Schulen etc.) allein führen offensichtlich nicht zum gewünschten Erfolg.

Erfahrungen in anderen Städten (vor allem im Ausland) haben gezeigt, dass mit konsequenten repressiven Mitteln (Nulltoleranz) die Sauberkeit und damit auch die Wohnlichkeit markant gesteigert werden kann.

Der Kanton Bern hat auf den 1. Juni 2004 einen detaillierten Bussenkatalog in sein neues Abfallgesetz aufgenommen.

Unter anderem können folgende Bussen ausgesprochen werden.

- Hinauswerfen von Gegenständen aus dem Auto: 100 Fr.
- Liegenlassen von Hundekot: 80 Fr.

- Aschenbecher entleeren: 80 Fr.
- Kleinabfälle (Zigarettenstummel, Flaschen, Dosen, Papier) wegwerfen: 40 Fr.
- Kleinabfälle in grösseren Mengen zurück lassen: bis zu 300 Fr.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, welche wirksamen Massnahmen gegen das "Littering" zu ergreifen sind und ob im Kanton Basel-Stadt ähnliche Bestimmungen wie im Kanton Bern erlassen werden können.

R. Stark, A. Weil, G. Orsini, Dr. R. Grüninger, F. Gerspach, M. G. Ritter, D. Goepfert, M. Lehmann, Hp. Gass, Dr. P. Eichenberger, Dr. Ph. P. Macherel, L. Stutz, P. Marrer"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Verschmutzung des öffentlichen Raums

In den letzten Jahren nahmen die auf öffentlichem Grund anfallenden Abfälle in Basel-Stadt markant zu. Allein in der Innenstadt und am Rheinufer häufen sich an einem durchschnittlichen Sommerwochenende über 40 m³ Abfälle, die auf Kosten der Allgemeinheit entsorgt werden müssen. Wie im Text des Anzugs richtig dargestellt wurde, landen im Schnitt rund 30% dieser Abfälle auf dem Boden, statt in den ausreichend bereitstehenden Kübeln. Die daraus resultierende unerfreuliche Situation ist jedem von uns bekannt: Zerbrochenes Einwegglas, PET-Flaschen, Aludosen, Kartonbecher, Fast-Food-Verpackungen und dergleichen verunzieren die schönsten Orte unserer Stadt. Dieses in allen urbanen Gebieten auftretende Phänomen wird in Fachkreisen "Littering" genannt.

Bei der Definition des Begriffs Littering ist eine gewisse Vorsicht geboten. Es trifft zu, dass man damit das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen im öffentlichen Raum bezeichnet, ohne die dafür bereitstehenden kostenlosen Entsorgungsmöglichkeiten (öffentliche Abfalleimer) zu benutzen. Nicht unter das Littering fällt dagegen die illegale Deponierung von Abfällen aus Haushalten oder Betrieben mit dem Zweck, die Entsorgungsgebühren einzusparen.

2. Ursachen dieser Entwicklung

Die Zunahme der Abfallmengen im öffentlichen Raum ist primär auf das geänderte Konsumverhalten in unserer Gesellschaft zurückzuführen. Fastfood und Take-away haben in unserer Verpflegungskultur stark an Terrain gewonnen. Zudem trägt auch die Abkehr von den bewährten Pfandsystemen (Mehrwegflaschen) zu dieser unerfreulichen Entwicklung bei. Der Verband der Getränkehändler schätzt, dass in der Schweiz pro Tag rund 800'000 Einweg-PET-Flaschen statt ins Recycling auf anderweitige Entsorgungswege gelangen. Im ungünstigsten Fall nehmen sie dabei den Umweg über den öffentlichen Raum. Die ½ Liter-PET-Flaschen gehören neben Aludosen und Einwegglasflaschen zu den meist "gelitterten" Getränkeverpackungen.

Besonders augenfällig treten die Probleme der Stadtsauberkeit nach öffentlichen Veranstaltungen zu Tage. Auf das Fest folgen Abfallberge von Einweggebinden und vermehrt auch Scherbenteppiche. Dabei beschränken sich die Verschmutzungen nicht nur auf das Festgelände, sondern dehnen sich auch auf dessen Umgebung aus. Das Einsammeln dieser weit verstreuten Wegwerfmaterialien ist aufwändig und belastet die Ausgaben der öffentlichen Hand in erheblichem Masse. Konkret muss für die Säuberung von Parkanlagen, Rabatten oder des Rheinufer mit bis zu CHF 5000.- pro Tonne Abfall (Vollkosten) gerechnet werden (mit steigender Tendenz).

Fachleute nennen die grundsätzlich geänderte Bedeutung des öffentlichen Raumes als weiteren Grund, dass die Städte mit dem Abfall zu kämpfen haben. Auf der einen Seite wird der öffentliche Raum gerade im urbanen Bereich sehr intensiv genutzt. Andererseits geniessen öffentliche Areale und Einrichtungen bei beachtlichen Teilen der Bevölkerung eine weit geringere Wertschätzung als früher. Das Problem des Litterings lässt sich jedoch nicht - wie vielfach angenommen - einseitig auf die Jugend reduzieren. Leider kommt es in allen Bevölkerungs- und Altersschichten vor, dass Abfälle auf der Parkbank "vergessen", im Tram neben die Sitzbank gestopft oder ganz einfach in den Strassengraben fallen gelassen werden.

3. Wahrnehmung des Litteringproblems

Die Verschmutzung des öffentlichen Raums durch Abfälle und Scherben löst in weiten Teilen der Bevölkerung Unwillen aus. Eine repräsentative Umfrage der Universität Basel zeigt, dass sich 84% der städtischen Bevölkerung stark oder sehr stark durch Littering gestört fühlen. Nach einer Erhebung des Verlags Reader's Digest ist Littering in unserem Land sogar das meist genannte Alltagsärgernis (90% Nennungen). Die mangelnde Sauberkeit beeinträchtigt aber nicht nur das allgemeine Wohlbefinden der Bevölkerung, sie hat auch negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. Orte, die vom Littering besonders stark betroffen sind, wirken abstossend und werden deshalb von Teilen der Bevölkerung gemieden. Gerade hier muss längerfristig mit einer Häufung von Vandalismus, Sprayereien, öffentlichem Urinieren und damit auch mit einer gewissen Abwertung des Stadtteils gerechnet werden. Nicht zuletzt ist die durch das Littering beeinträchtigte Stadtsauberkeit auch ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität bzw. das Image Basels als Messe-, Tourismus- und Einkaufsstadt.

4. Konzepte und Massnahmen gegen das Littering

Zur Eindämmung des Litterings gibt es kein Patentrezept. Das Baudepartement beauftragte die Universität Basel, die Hintergründe und Ursachen des Phänomens zu untersuchen und Strategien zu dessen Bekämpfung zu entwickeln. Neben Basel beteiligten sich an dieser Studie auch andere Schweizer Städte, die ebenfalls vom Littering betroffen sind. Die entsprechenden Ergebnisse zeigen, dass sich Erfolge wohl nur langfristig und gestützt auf eine ganze Palette differenzierter Massnahmen einstellen werden. Im Einzelnen stehen folgende Lösungsansätze zur Diskussion:

- **Einführung repressiver Mittel wie des Bussensystems in Bern:** Im Dezember 2005 hat der Regierungsrat eine neue *"Verordnung über die direkte Erhebung von Bussen für Übertretungen des baselstädtischen Rechts"* erlassen. In der dazugehörenden Ord-

nungsbussenliste ist unter Ziffer 920.1 auch das Littering (verbotenes Beseitigen von Kleinabfällen) enthalten, das fortan im Kanton Basel-Stadt mit einer Busse von CHF 50.- bestraft werden kann. Damit ist auch die zentrale Forderung der Anzugstellenden erfüllt. Der Bussenkatalog ist wohl weniger umfassend und differenziert als in Bern. Es besteht aber die Möglichkeit, ihn nach einer Auswertung der ersten Erfahrungen zu ergänzen oder auch den Bussenansatz zu erhöhen.

Dem steht gegenüber, dass sich das eigentliche Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen kaum oder nur sehr schwer nachweisen lässt. Dies hat die Untersuchung der Universität Basel an besonders problematischen Plätzen gezeigt. Während insgesamt 64 Stunden Beobachtungszeit konnten nur gerade 14 Abfallsünder in flagranti ertappt werden. Gelittert wird demnach hauptsächlich bei Dunkelheit, wenn die soziale Kontrolle fehlt, unter Alkoholeinfluss oder bei Massenveranstaltungen. Erfahrungen aus dem Kanton Bern bestätigen diesen Sachverhalt. Seit Juni 2004 ist der im vorliegenden Anzug erwähnte Bussenkatalog dort in der Abfallgesetzgebung enthalten, ohne dass sich die Situation wesentlich verbessert hat. Daraus lässt sich ableiten, dass Bussen allein kein wirksames Mittel gegen das Littering sind. Sie sind dagegen Teil eines Massnahmenpakets und ein klares Signal dafür, dass diese Verhaltensweise gesellschaftlich keine Akzeptanz findet.

- **Sensibilisierungskampagnen:** Es trifft zu, dass Sensibilisierungskampagnen allein bisher keine durchschlagenden Erfolge gebracht haben. Das heisst aber nicht, dass Kampagnen gegen das Littering überflüssig sind. Sie wirken nämlich langfristig, was bedeutet, dass ihre Nachhaltigkeit auch erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden kann. Zudem lässt sich heute nicht einschätzen, wie Basel-Stadt ohne die kontinuierliche Abfallprävention aussehen würde. Vor allem was Kinder und Jugendliche angeht, bleiben Kampagnen weiterhin wichtig, um die Sensibilisierung aufrecht zu erhalten. Und wie die Erfahrung zeigt, werden gerade über den Nachwuchs vielfach auch die Erwachsenen erreicht. Unter dem Titel "Basel wird sauber" läuft in unserer Stadt dementsprechend ein breites Programm von Massnahmen, welches zielgruppengerecht die unterschiedlichsten Altersstufen und Gesellschaftsschichten anspricht. Die Aktionen reichen von Plakatwerbung, Radiospots und Kinowerbung über auffällige Abfallkübel und Infostände (z.B. am Rheinufer) bis hin zum Einsatz spezieller Abfallpädagoginnen. Dabei wird das Thema Littering bereits flächendeckend im Kindergarten behandelt und weitergeführt bis zur mobilen Jugendarbeit und Lehrlingsbetreuung.

In die Praxis umgesetzt werden diese Programme durch die Stadtreinigung. Mit pauschalen Informationen, die kurz und prägnant sind, erinnert sie immer wieder daran, dass der Abfall in den Kübel gehört. Andererseits vermittelt sie differenzierte Inhalte im direkten Dialog u.a. mit Projekten in Schulen, mit Führungen durch die Kehrrechtverbrennungsanlage oder in Zusammenarbeit mit dem Verein Robi-Spiel-Aktionen. Die Stadtreinigung erreicht damit jährlich rund 8'000 Personen, welche anhand konkreter Beispiele ihr eigenes Abfallverhalten diskutieren und überdenken.

- **Vorbildliche öffentliche Veranstaltungen:** Bei öffentlichen Veranstaltungen wird vielfach eine gedankenlose Einweg- und Wegwerfkultur vorgelebt, die den Bestrebungen, die

Städte sauber zu halten, diametral entgegen läuft. Damit werden gesellschaftliche Normen publikumswirksam geprägt, die sich auch auf das private Freizeitverhalten auswirken. Es ist in Fachkreisen unbestritten, dass die individuelle Tendenz zum Littering wesentlich stärker vom unmittelbaren sozialen Umfeld (z.B. Fanclub in der "Muttenzerkurve") beeinflusst wird als von der abstrakten normativen Ebene (Vorschriften, staatliche Kampagnen etc.). Wenn an öffentlichen Veranstaltungen - gerade auch von Erwachsenen - eine Wegwerfmentalität vorgelebt wird, die ihresgleichen sucht, stossen Abfallkampagnen oder die Erziehung in der Schule schnell an ihre Grenzen oder werden gar unterlaufen.

Um dieser fragwürdigen Entwicklung ein Ende zu setzen, hat das Baudepartement (Amt für Umwelt und Energie) sein Projekt *"Mehrweg ist Mehrwert"* ins Leben gerufen. Es geht davon aus, dass beim Catering an öffentlichen Veranstaltungen nur noch bepfandete Mehrwegsysteime eingesetzt werden. Durch diese Umstellung lassen sich das Abfallaufkommen und parallel dazu auch das Littering deutlich vermindern. Bisher beruht das Konzept noch auf freiwilliger Basis. Die Veranstalter einzelner bedeutender Anlässe, wie etwa des Klosterbergfestes, des Kulturflosses oder der Bundesfeier wenden Mehrweg jedoch aus eigener Überzeugung oder im Bewusstsein ihrer Vorbildfunktion bereits heute an. Sie beweisen damit, dass festliche Aktivitäten durchaus auch in einem sauberen Umfeld abgewickelt werden können. Wie sehr solche abfalloptimierten Anlässe begrüsst werden, zeigen die Reaktionen des Publikums. Repräsentativen Erhebungen zufolge begrüssen rund 88% der Bevölkerung bei öffentlichen Veranstaltungen eine Umstellung auf Mehrweg.

In der Stadt Bern wird Mehrweg bei öffentlichen Veranstaltungen ab 2007 gesetzlich vorgeschrieben. Im Kanton Basel-Stadt wird zurzeit ein Ratschlag mit der dafür notwendigen Anpassung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vorbereitet, der in eine analoge Richtung geht. Einzelne Veranstalter, Caterer und Getränkelieferanten befürchten indessen einen Mehraufwand oder Gewinneinbussen und haben deshalb grundsätzliche Opposition gegen die gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung des Mehrwegsysteims angemeldet.

- **Rückkehr zum Pfandsystem:** Die Untersuchung der Universität Basel (Litteringstudie) hat klar gezeigt, dass die grössten Verunreinigungen des öffentlichen Raums von Einweggebinden und -verpackungen aus der fliegenden Verpflegung stammen. Wie bereits dargelegt gehören dazu auch ½ Liter-PET-Flaschen, Alu-Getränkedosen sowie Einwegglasflaschen. Die mit Abstand wirksamste Strategie zur Eindämmung des Litterings im Bereich der Getränkeverpackungen würde deshalb nach Meinung vieler Fachleute darin bestehen, genau diese Problemprodukte mit einem Pfand zu belasten. Eine solche Massnahme lässt sich indessen nur auf gesamtschweizerischer Ebene umsetzen. Der Städteverband und einzelne Kantone mit grossen städtischen Agglomerationen stellen deshalb konkrete Überlegungen in diese Richtung an. Vor diesem Hintergrund hat das Baudepartement mit dem Städteverband und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) Kontakt aufgenommen und sich dabei ausdrücklich für Pfandlösungen eingesetzt. Der Bund scheint nun allerdings in eine etwas andere Richtung zu gehen: Anstelle eines Pfandes soll nun eine vorgezogene Entsorgungsgebühr für PET-Flaschen vorgeschlagen werden.

- **Kostenbeteiligung für die Take-away-Branche:** Gerade im unmittelbaren Umfeld von Take-away-Verpflegungsstätten häufen sich die Abfälle in oftmals eklatanter Weise. Trotz dichtem Entsorgungsplan kann die Stadtreinigung auf diese Problemzonen nicht immer mit zusätzlichen Spezialtouren reagieren, zumal der Abfallanfall oft sehr kurzfristig oder erst nach 20 Uhr auftritt. Der Schweizerische Städteverband verlangt in seiner jüngsten Medienmitteilung, dass die Take-Away Branche mehr Eigenleistungen übernehmen müsse. Deshalb gilt es die Verkäufer von Take-away-Einwegverpackungen dazu zu verpflichten, in ihrem unmittelbaren Umfeld für genügend Entsorgungskapazitäten zu sorgen und eine dem jeweiligen Abfallaufkommen angepasste Leerung der entsprechenden Abfalleimer (auf eigene Kosten) selbst vorzunehmen.

Im Weiteren soll sich die Take-away-Branche mit einem angemessenen Beitrag an der Räumung und Verbrennung ihrer im öffentlichen Raum entsorgten Abfälle beteiligen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Gastronomiebetrieben, die ihr Geschirr abwaschen und ihre Abfälle kostenpflichtig entsorgen, wälzen Take-away-Betriebe diese Aufgaben und deren Kosten via den öffentlichen Raum (Littering, Abfalleimer) nämlich auf die Allgemeinheit ab. Dadurch wird die Entsorgung dieser Branche indirekt über die Staatskasse subventioniert, was gegen das Verursacherprinzip verstösst und letztlich auch einer Wettbewerbsverzerrung gleichkommt. Die Stadt Bern, welche im Kampf gegen das Littering eine Vorreiterrolle einnimmt, hat deshalb bereits eine Kostenbeteiligung für Anbieter von Produkten zur fliegenden Verpflegung eingeführt. Zahlungspflichtig sind dort alle Unternehmen, die Nahrungsmittel und Getränke in Einwegverpackungen und -gebinden verkaufen. In Basel-Stadt werden die Umsetzung einer ähnlichen Lösung und die Schaffung der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlage zurzeit vorbereitet. Gleichzeitig sind nun aber auch Gespräche mit den Grossverteilern und einzelnen Betrieben der Take-away-Branche aufgenommen worden. Dabei soll geklärt werden, inwieweit die betreffenden Unternehmen bereit sind, freiwillig wirksame Massnahmen zur Abfallvermeidung und zur Eindämmung des Litterings in die Wege zu leiten.

5. Schlussfolgerung

Das Bussensystem ist eingeführt, wie es von den Anzugstellenden verlangt wurde. Beim Littering handelt es sich nach Meinung des Regierungsrates jedoch um ein vielschichtiges, durch eine Wegwerf- und Fast-Food-Kultur geprägtes Problem, das durch Einzelmassnahmen wie Sensibilisierungskampagnen oder Bussen kaum behoben werden kann. Nach bisherigen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen lassen sich nachhaltige Erfolge in diesem Gebiet nur durch sehr differenzierte mehrdimensionale Strategien erreichen. Dabei gilt es, den Fokus auf alle involvierten Akteure von den Herstellern der Einwegmaterialien über deren Verkäufer bis hin zu den Konsumentinnen und Konsumenten zu lenken. Voraussetzung ist zudem, dass man auch bereit ist, unpopuläre und von Teilen der Wirtschaft unerwünschte Massnahmen zu treffen. Im Vordergrund stehen dabei Pfandsysteme, Lenkungsabgaben oder auch die obligatorische Verwendung von Mehrwegbechern und -geschirr bei öffentlichen Veranstaltungen. Als Vorbild könnte in diesem Kontext die Stadt Bern betrachtet werden, die vergleichbare Massnahmen gegen das Littering gestützt auf eine Volksabstimmung bereits umgesetzt hat.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichtes beantragen wir Ihnen, den Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Erweiterung des Bussenkatalogs für Abfallsünder als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber