

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2021/93 von Marco Agostini: «Littering im öffentlichen und privaten Raum»

2021/93

vom 1. Juni 2021

1. Text der Interpellation

Am 11. Februar 2021 reichte Marco Agostini die Interpellation [2021/93](#) «Littering im öffentlichen und privaten Raum» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Alle aus Haushalten stammenden Abfälle sind Siedlungsabfälle, die vom Gemeinwesen zu entsorgen sind. Auch haushaltähnliche Abfälle aus Betrieben mit weniger als 250 Personen gehören zu den Siedlungsabfällen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (Bundesgerichtsentscheid Stadt Bern, 2012) gehören auch diejenigen Abfälle, die in kleinen Mengen im öffentlichen Raum achtlos weggeworfen oder liegen gelassen werden (sog. Littering oder gelitterte Abfälle), zu den Siedlungsabfällen.

Die Kostentragepflicht ist in Art. 32 USG (Umweltschutzgesetz) geregelt. Demnach trägt der Inhaber der Abfälle die Kosten für die Entsorgung. Kann der Inhaber nicht ermittelt werden oder kann er seine Pflicht wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen, so trägt die öffentliche Hand (Kantone, Gemeinden etc.) die Kosten für die Entsorgung.

Der Kommentar zum Umweltschutzgesetz (N50 zu Vorbemerkung Art. 30 – 32 e) hält zudem folgendes fest: <Die Figur des Inhabers verkörpert die abfallrechtlichen Konkretisierungen des Verursachers. Sie dient vor allem der Kostenanlastung. Grundsätzlich ist der Inhaber von Abfällen, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, die nach Art. 7 Abs. 6 USG als Abfall gilt. Tatsächliche Herrschaft meint das faktische Vermögen, die Sache ohne Rücksicht auf Recht oder Unrecht zu entwenden, zu verändern, zu zerstören, zu behalten oder weiterzugeben. Vorbehalten sind Fälle gesetzeswidriger Entsorgung. Wer Eigentümer, Pächter oder Mieter eines Grundstücks ist, auf dem sich Abfälle befinden, die von Dritten ordnungswidrig abgelagert wurden, gilt bei faktischer Verfügungsmacht über die Sache nicht als Inhaber im Sinne des Abfallrechts. Inhaber bleibt vielmehr, der möglicherweise nicht mehr auffindbare Dritte, der die ordnungswidrige Ablagerung zu verantworten hat. Somit wird nicht der Grundstückseigentümer zum Inhaber und Abfälle bleiben Abfälle, welche durch die Gemeinden zu entsorgen sind.>

Auf Grundlage dieser Fakten, Regeln und Gesetzen, wird die Regierung gebeten folgende Fragen zu prüfen und zu beantworten:

- 1) *Sind die Gemeinden im Kanton Baselland verantwortlich für die Beseitigung des Abfalls, der durch Littering auf öffentlichem und privatem Raum entsteht?*

- 2) *Wenn ja, wird dieser Auftrag und dessen Ausführung durch den Kanton geprüft und durchgesetzt?*
- 3) *Wenn nein, wer ist dann verantwortlich? Ist es der Kanton selber?*
- 4) *Auf und rundum Flächen/Grundstücken, die dem Kanton gehören, ist da der Kanton selber für die Beseitigung verantwortlich?*
- 5) *Entlang den Kantonsstrassen, insbesondere in Gebüsch, auf Kulturland oder im Wald, ist da der Kanton für die Entfernung des Abfalls verantwortlich oder auch wieder die Gemeinden?*
- 6) *Wenn 4 und 5 mit ja beantwortet werden, wie weit weg (in Meter) von Grundstücken, Flächen und Strassen muss der Kanton noch putzen?*
- 7) *Wie hoch sind die Kosten für den Kanton, um Littering zu bekämpfen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Als Littering bezeichnet man das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen Siedlungsabfällen. Dies ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu nutzen. Gelitterte Abfälle finden sich in der Regel direkt beim Anfallort der Abfälle. Häufig kommt es als spontane Handlung direkt nach einer Konsumation zu Littering. Am meisten gelittert werden demzufolge Take-away-Verpackungen, Getränkeverpackungen, Tragtaschen, Kaugummi, Speisereste, Drucksachen sowie Zigarettenstummel. Littering findet meist im öffentlichen Raum statt. Littering kann jedoch auch auf fremdem Privatgrund stattfinden, wobei hier der landwirtschaftliche Raum besonders stark betroffen ist.

Littering als eine Form der illegalen Abfallentsorgung unterscheidet sich von der im USG geregelten, illegalen Abfallentsorgung (Art. 30e Bundesgesetz über den Umweltschutz; USG; SR 814.01). Bei einer illegalen Ablagerung bzw. Deponierung werden Siedlungs- und/oder Gewerbeabfälle gezielt wegtransportiert und illegal entsorgt. Ziel dieser bewussten und geplanten Handlung ist in der Regel die Einsparung von Abfallgebühren oder anderen Entsorgungskosten. Bei der illegalen Abfallentsorgung werden häufig auch grössere Mengen an Abfällen entsorgt.

Die Fragen der vorliegenden Interpellation beziehen sich auf Littering. Demzufolge wird die illegale Abfallentsorgung, welche leider auch in Wäldern vorkommt, nicht weiter thematisiert.

Dank des hohen personellen und finanziellen Einsatzes im Bereich der Strassenreinigung und der Reinigung des öffentlichen Raumes stellt Littering in vielen Fällen an sich kein eigentliches Umweltproblem dar. Im Siedlungsraum werden gelitterte Abfälle nach kurzer Zeit durch das Reinigungspersonal entsorgt. In Abhängigkeit des Ortes und der Art der gelitterten Abfälle kann eine Umweltverschmutzung oder die Beeinträchtigung des Tierwohls (z. B. durch eine Aludose auf einer Kuhweide) nicht ausgeschlossen werden. Littering ist aber grundsätzlich nicht ein Abfallproblem, sondern ein leidiges Gesellschaftsphänomen mit grosser Kostenfolge und tendenziell geringer Umweltauswirkung.

Damit dem Littering wirkungsvoll entgegengetreten werden kann, setzen Bund, Kantone und Gemeinden auf eine Kombination von Massnahmen. Die Bandbreite ist dabei – von der Information und Sensibilisierung über Reinigung bis hin zu Bussen – sehr gross. Es muss aber leider festgehalten werden, dass es kein Patentrezept gegen Littering gibt und dieses Gesellschaftsphänomen für die Verantwortlichen eine grosse Herausforderung darstellt.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Sind die Gemeinden im Kanton Baselland verantwortlich für die Beseitigung des Abfalls, der durch Littering auf öffentlichem und privatem Raum entsteht?*

Der Bund hat mit Art. 31b USG, welcher die Entsorgungspflicht regelt, die Verantwortung für die Entsorgung von Siedlungsabfällen an die Kantone delegiert. Demnach sind Siedlungsabfälle, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung sowie Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind, durch die Kantone zu entsorgen. Als Siedlungsabfälle gelten Abfälle aus Haushaltungen sowie haushaltsähnliche Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen. Der Kanton Basel-Landschaft hat diese Zuständigkeit – wie die meisten Kantone – den Gemeinden übertragen, soweit es das Sammeln der Siedlungsabfälle und den Transport zu den Abfallanlagen betrifft. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich in § 21 Umweltschutzgesetz Basel-Landschaft (USG BL; SGS 780). Der Kanton seinerseits ist für die Beseitigung der nicht wiederverwertbaren Siedlungsabfälle zuständig (§ 22 USG BL). Demzufolge kennt der Kanton Basel-Landschaft ein duales System der Entsorgung von Siedlungsabfällen, bei dem Kanton und den Gemeinden verschiedene Aufgaben zukommen.

Die Kostentragungspflicht ist in Art. 32 USG geregelt. Demnach trägt der Inhaber der Abfälle die Kosten für die Entsorgung. Ausgenommen sind Abfälle, für die der Bundesrat die Kostentragung regelt. Kann der Inhaber nicht ermittelt werden oder kann er seine Pflicht wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen, so tragen die Kantone die Kosten für die Entsorgung. Mit § 21 Abs. 3 USG BL wird die Finanzierung der Abfallbeseitigung an die Gemeinden delegiert.

Der Kommentar zum Umweltschutzgesetz (N50 zu Vorbemerkung Art. 30–32 e) hält fest (Quelle: Kommentar zum Umweltschutzgesetz – Schlüsselbegriffe des Abfallrechts; 2. Auflage Jahr 2004, Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Verlag Schulthess Juristische Medien AG; ISBN 978-3-7255-4720-3): «Die Figur des Inhabers verkörpert die abfallrechtlichen Konkretisierungen des Verursachers. Sie dient vor allem der Kostenanlastung. Grundsätzlich ist der Inhaber von Abfällen, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, die nach Art. 7 Abs. 6 USG als Abfall gilt. Tatsächliche Herrschaft meint das faktische Vermögen, die Sache ohne Rücksicht auf Recht oder Unrecht zu entwenden, zu verändern, zu zerstören, zu behalten oder weiterzugeben. Vorbehalten sind Fälle gesetzeswidriger Entsorgung. Wer Eigentümer, Pächter oder Mieter eines Grundstücks ist, auf dem sich Abfälle befinden, die von Dritten ordnungswidrig abgelagert wurden, gilt bei faktischer Verfügungsmacht über die Sache nicht als Inhaber im Sinne des Abfallrechts. Inhaber bleibt vielmehr, der möglicherweise nicht mehr auffindbare Dritte, der die ordnungswidrige Ablagerung zu verantworten hat. Somit wird nicht der Grundstückseigentümer zum Inhaber und Abfälle bleiben Abfälle, welche durch die Gemeinden zu entsorgen sind.»

Bei den durch Littering anfallenden Abfällen handelt es sich in der Regel um Siedlungsabfälle und gleichzeitig um Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden können. Die Pflicht zur Entsorgung liegt deshalb im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die gelitterten Siedlungsabfälle werden nicht wie vom Gesetz verlangt, den vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben, sondern einfach liegen gelassen. Wie obenstehend ausgeführt, wird nicht der Eigentümer, Pächter oder Mieter des Grundstücks, auf dem die Abfälle liegen zum Abfallinhaber, sondern der nicht mehr auffindbare Dritte, der die ordnungswidrige Ablagerung zu verantworten hat. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Gemeinde für die Entsorgung der gelitterten Abfälle und für die Entsorgungskosten aufzukommen hat, wobei sie die gesamten Kosten der Abfallbeseitigung durch Abfallgebühren oder Konzessionsabgaben deckt.

Die Gesetzgebung unterscheidet nicht zwischen öffentlichem und privatem Raum. Die Gemeinden sind per Gesetz für alle gelitterten Abfälle zuständig. Somit könnte theoretisch bei jedem einzelnen gelitterten Gegenstand die Gemeinde betreffend Entsorgung und Finanzierung in die Pflicht genommen werden. Es muss aber festgehalten werden, dass diese Regelung im privaten Raum weder praxistauglich noch umsetzbar ist. Denn das Reinigungspersonal der Gemeinden hat nicht auf allen privaten Grundstücken einen Zugang. Im Extremfall könnten die entsprechenden Personen

gar wegen Hausfriedensbruch belangt werden, wenn sie für Reinigungszwecke private Grundstücke betreten.

In der Praxis hat sich informell folgende Regelung durchgesetzt: Im öffentlichen Raum sorgen die Gemeinden für die Sammlung und Entsorgung von gelitterten Abfällen. Auf privaten Grundstücken werden gelitterte Abfälle durch die Grundstückseigentümer (bzw. durch die Pächter oder Mieter) entsorgt. Dies betrifft insbesondere auch gelitterte Abfälle entlang von Strassen und Wegen, welche von den landwirtschaftlichen Bewirtschaftenden mit grossem Aufwand zusammengelesen werden müssen. Auf Anfrage von Privaten und in Absprache mit den Gemeinden können auch individuelle Lösungen gefunden werden, um gelitterte Abfälle auf privaten Grundstücken zu entsorgen.

2. *Wenn ja, wird dieser Auftrag und dessen Ausführung durch den Kanton geprüft und durchgesetzt?*

Gemäss § 32 USG BL ist die kantonale Behörde zuständig für die Beaufsichtigung von Massnahmen zur Abfallvermeidung sowie zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen. Diese Vollzugsaufgabe kommt innerhalb der kantonalen Verwaltung dem Amt für Umweltschutz und Energie (AUE) zu.

Das AUE ist demzufolge im Bereich der Siedlungsabfallwirtschaft als Aufsichtsbehörde der Gemeinden zu betrachten. Das AUE nimmt diese Rolle betreffend Gemeinden und Abfallverbänden auf verschiedene Art und Weise wahr. Einerseits werden hoheitliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Prüfung und Genehmigung von kommunalen Abfallreglementen, wahrgenommen. Im Weiteren werden die Gemeinden über Weiterentwicklungen und Neuerungen informiert (Rechtliche Grundlagen, Vollzugshilfen des Bundes, relevante Merk- und Faktenblätter, Informationen aus der interkantonalen Zusammenarbeit) und bei Fällen von z. B. illegaler Abfallentsorgung beraten. Zudem erstellt das AUE jährlich und basierend auf den Daten der Gemeinden die kommunale Siedlungsabfallstatistik und informiert die Gemeinden über die Erkenntnisse aus einer kantonsweiten Optik. Darüberhinausgehend steht das AUE mit den Gemeinden direkt und/oder via diverse Gremien in einem regelmässigen Austausch.

Betreffend Littering unterstützt das AUE die Gemeinden im Rahmen der Möglichkeiten bei kommunalen Aktivitäten. Beispielsweise finanziert das AUE Projekte, welche die Gemeinden für ihre Aktivitäten nutzen können. So gehört das AUE zur Trägerschaft der Littering-Toolbox (www.littering-toolbox.ch; siehe Medienmitteilung der BUD vom 27. November 2017). Im Rahmen der regelmässigen Kontakte zwischen den Gemeinden und dem AUE werden die Gemeinden über laufende Aktionen, Kampagnen und Studien im Bereich Littering informiert. Dazu gehören beispielsweise «Raumpatenschaften als Massnahme gegen Littering» (<https://www.igsu.ch/de/raumpatenschaften/home>) oder die Aktion «Anti-Littering und Recycling Heroes» (<https://www.littering-recycling.ch>) von Swiss Recycling.

Das AUE engagiert sich im Übrigen auch im Bildungsbereich, um Littering bereits an Schulen zu thematisieren. Beispielsweise finanziert das AUE diverse Themenkoffer für die Mediatheken der Fachhochschule Nordwestschweiz (Pädagogische Hochschule). Diese Themenkoffer können durch Lehrpersonen ausgeliehen und im Rahmen des Unterrichts genutzt werden. Der Themenkoffer «Abfall» behandelt explizit auch Littering.

Es muss aber festgehalten werden, dass das AUE im Rahmen der Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben keine «Kontrollgänge» betreffend Littering in den Gemeinden durchführt. Dies ist weder notwendig noch zielführend und es stehen dafür auch keine Ressourcen zur Verfügung. Aus Sicht des Regierungsrats leisten die Gemeinden einen wichtigen Beitrag im Bereich der Information und Sensibilisierung sowie durch die Durchführung von Kampagnen und Aktionen. Aufgrund der vielfältigen Ursachen von Littering müssen verschiedene Massnahmen kombiniert und gezielt ergriffen werden. Gefordert sind demzufolge nicht nur die Gemeinden, sondern alle Akteure der Gesellschaft und insbesondere jede einzelne Person. Letztendlich ist das Verhalten des Menschen ausschlaggebend für das Aufkommen von Littering.

3. *Wenn nein, wer ist dann verantwortlich? Ist es der Kanton selber?*

Diese Frage wurde bereits im Rahmen der Beantwortung der Fragen 1 und 2 beantwortet.

4. *Auf und rundum Flächen/Grundstücken, die dem Kanton gehören, ist da der Kanton selber für die Beseitigung verantwortlich?*

Diese Frage wurde bereits im Rahmen der Beantwortung der Fragen 1 und 2 beantwortet. Die Ausführungen gelten auch für Parzellen, welche dem Kanton und nicht Privaten gehören. Gemäss gängiger Praxis kann jedoch in Absprache zwischen dem Eigentümer und der Gemeinde eine individuelle Vereinbarung getroffen werden.

5. *Entlang den Kantonsstrassen, insbesondere in Gebüsch, auf Kulturland oder im Wald, ist da der Kanton für die Entfernung des Abfalls verantwortlich oder auch wieder die Gemeinden?*

Im kantonalen Strassengesetz (SGS 430) ist geregelt, wer für die jeweiligen Flächen verantwortlich ist. § 28 Strassengesetz definiert die Arbeiten, die unter den baulichen und betrieblichen Unterhalt fallen. Zum betrieblichen Unterhalt zählen insbesondere die Reinigung der Fahrbahnen und Nebenanlagen sowie die Öffnung und Wiederherstellung nach ausserordentlichen Naturereignissen.

In § 29 Strassengesetz werden die Zuständigkeiten für den baulichen und betrieblichen Unterhalt definiert. Demnach sind für die Kantonsstrassen der Kanton zuständig und für die Gemeindestrassen die Gemeinden.

In der Praxis reinigt das kantonale Tiefbauamt (TBA) alle Flächen, die im Bereich der Kantonsstrassen und im Eigentum des Kantons sind. Dazu zählen die Fahrbahnen inkl. Radstreifen, Trottoirs und Ausstellflächen, welche maschinell gereinigt werden können. Die dazugehörigen Grünbereiche und Bankette werden manuell gereinigt.

Gelitterte Abfälle, welche entlang von Strassen und Wegen im Kulturland liegen, werden in der Regel von den Bewirtschaftenden zusammengenommen und entsorgt.

6. *Wenn 4 und 5 mit ja beantwortet werden, wie weit weg (in Meter) von Grundstücken, Flächen und Strassen muss der Kanton noch putzen?*

Siehe auch die Beantwortung der Frage 5. Die effektiv durch das TBA zu unterhaltenden Bereiche (inkl. Reinigung und Sammeln von Abfällen) können nicht pauschal mittels eines Abstandes in Metern definiert werden. Die entsprechende Fläche ist abhängig vom Strassenbauwerk (Fahrbahnen inkl. Radstreifen, Trottoirs und Ausstellflächen) der Umgebungsgestaltung bzw. der Lage im Gelände (Grünbereiche, Bankette und Böschungen) und dem Eigentümer der Parzelle.

7. *Wie hoch sind die Kosten für den Kanton, um Littering zu bekämpfen?*

Die gesamtschweizerischen, littering-bedingten Reinigungskosten im öffentlichen Raum liegen gemäss einer Studie des Bundesamtes für Umwelt (BAFU, 2011) bei total ca. 200 Millionen Franken pro Jahr. Davon entfallen etwa 150 Millionen Franken auf die Gemeinden und rund 50 Millionen Franken auf den öffentlichen Verkehr. Die Hauptfraktionen Take-away-Verpackungen, Getränkebehältnisse, Zeitungen und Flyer sowie Zigarettenstummel verursachen den überwiegenden Teil der Kosten. Zusätzlich fallen hohe Kosten für Präventionsmassnahmen und Aufklärungskampagnen an. Diese Kosten werden jedoch nicht explizit ausgewiesen.

Die Stadt Basel beziffert den Aufwand für die Reinigung der öffentlichen Flächen auf rund 21 Millionen Franken (2013). Die Stadtreinigung Basel schätzt den Aufwand für das Littering auf einen Drittel des Gesamtreinigungsaufwands. Die Stadtreinigung hat in der Stadt Basel die gleiche Funktion, welche im Kanton Basel-Landschaft den Gemeinden obliegt. Im Kanton Basel-Landschaft finanzieren die Gemeinden die durch Littering verursachten Kosten. Es gibt keine Gesamtübersicht der Litteringkosten, die bei den 86 Baselbieter Gemeinden anfallen. Eine Kostenerhebung wäre

auch nicht ganz einfach, weil gelitterte Abfälle weitgehend im Rahmen der üblichen Reinigungs- und Kontrolltours entfernt werden. Gelitterte Abfälle werden in der Regel auch zusammen mit weiteren Abfällen aus dem öffentlichen Raum entsorgt.

Wie in der Beantwortung der Frage 5 festgehalten, ist gemäss kantonalem Strassengesetz der Kanton (TBA) für die Reinigung der Kantonsstrassen zuständig. In den Kosten der Strassenreinigung sind auch die Kosten für das Beseitigen von gelitterten Abfällen enthalten. Die reinen Litteringkosten können dabei nicht ausgewiesen werden. Sie lassen sich jedoch von den Kosten der manuellen Reinigung näherungsweise ableiten, weil bei dieser Reinigungsart in erheblichem Ausmass gelitterte Abfälle erfasst werden. Der Grossteil der Flächen, welche durch das TBA unterhalten werden, wird maschinell gereinigt. Es handelt sich dabei um sämtliche Verkehrsflächen wie Fahrbahnen, Trottoirs und Ausstellflächen. Dabei wird der Feinstaub, organisches Material wie Laub, Steine sowie weitere Schmutzpartikel und auch gelitterte Abfälle von den Wischmaschinen aufgenommen. Manuell werden die Grünbereiche und Bankette gereinigt, da dies maschinell nicht möglich ist. Diese Bereiche müssen vor den Mäharbeiten von Abfällen befreit werden. Die Kosten für die maschinelle Reinigung belaufen sich auf CHF 2,50 Mio. (Daten 2020) und für die manuelle Reinigung auf CHF 0,42 Mio. (Daten 2020). Es gilt dabei anzumerken, dass die Aufwendungen von Jahr zu Jahr Schwankungen unterworfen sind. Das hat einerseits mit den äusseren Umständen, wie Ereignissen und starken Regenfällen zu tun, aber auch mit dem Verhalten der Bevölkerung bzw. der Strassenbenutzer.

Liestal, 1. Juni 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich