



An den Grossen Rat

12.5302.02

WSU/P125302

Basel, 14. Januar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2015

Anzug Lorenz Nägelin betreffend „Littering-Anteil ist zu senken“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2012 den nachstehenden Anzug Lorenz Nägelin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Der Kanton Basel-Stadt ächzt insbesondere in den heissen Sommermonaten noch immer unter einer erheblichen Last von Abfall im öffentlichen Raum, welcher achtlos hingeworfen wird. Der hierfür gebräuchliche Begriff ist Littering (zu deutsch "Vermüllung").

Vermüllung kommt ebenso in der Stadt wie in der Landschaft vor, macht sich aber vor allem als urbanes und suburbanes Phänomen bemerkbar. Dieser Müll bleibt in den Städten sichtbar. In der Schweiz sehen beinahe zwei Drittel aller Gemeinden Littering als Problem an. Von der Abnahme der Sauberkeit betroffen sind Strassen, Plätze und Parks sowie öffentliche Anlässe. Als Hauptursache für die zunehmende Vermüllung werden veränderte Konsumgewohnheiten und ein generell nachlässiger Umgang mit öffentlichem Eigentum aufgrund sozialer Desintegration oder mangels sozialer Kontrolle gesehen. Die Folgen dieses Verhaltens äussern sich in kommunalen Reinigungskosten, in der Umweltbelastung und auch in Verschlammung. Abfall zieht Abfall an und so entstehen aus kleinen Abfallhaufen oft in kurzer Zeit wilde Müllkippen.

Damit dem Problem in dieser Stadt weiterhin entgegengewirkt werden kann, braucht es weiterhin sinnvolle Massnahmen.

Die Anzugssteller bitten den Regierungsrat daher zu prüfen und zu berichten, wie dafür gesorgt werden kann, dass der Littering-Anteil in den nächsten fünf Jahren (Richtzahl/Stichjahr: 2011) von heute 100% auf 20% gesenkt werden kann (bis Ende 2016).

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

In Basel nahmen die auf öffentlichem Grund anfallenden Abfälle im letzten Jahrzehnt markant zu und folgten damit einem in allen Schweizer Städten zu beobachtenden Trend. Tendenziell wird das Phänomen flächendeckend registriert, die Abfallmenge ist jedoch starken saisonalen, wetterbedingten, aber auch lokalen Schwankungen unterworfen.

Die durch das Littering beeinträchtigte Sauberkeit ist auch ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität bzw. das Image einer Stadt. Nicht zuletzt kann an Orten, die vom Littering besonders stark betroffen sind, das allgemeine Sicherheitsgefühl herabgesetzt sein und wird deshalb von Teilen der Bevölkerung gemieden. Es muss an diesen Orten mit einer Häufung von Vandalismus, Sprayerien, öffentlichem Urinieren etc. gerechnet werden.

1.1 Schweiz

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schätzt die vom Littering verursachten Kosten gemäss einer Ende 2011 veröffentlichten Studie in der Schweiz auf knapp 200 Mio. Franken. Rund 150 Mio. Franken wird von den Gemeinden und 50 Mio. Franken vom öffentlichen Verkehr für die Reinigung und Beseitigung der Abfälle aufgewendet.

Gemäss dem BAFU beschränkt sich die Litteringproblematik primär auf Stadtzentren. Von Seiten der Landwirtschaft wird das Problem des Litterings in den Feldern und Weideflächen vermehrt mit entsprechenden Kampagnen thematisiert. Aus Sicht des BAFU sind gezielte Aktionen auf lokaler Ebene notwendig. In der Schweiz werden zurzeit verschiedene, den lokalen Verhältnissen angepasste Massnahmenkombinationen verfolgt.

- Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung
- Information und Bildung
- Verhaltenskodex Detailhandel und Mustervertrag Gratiszeitungen
- Finanzielle Anreize für Konsumentinnen und Konsumenten
- Sanktionen

Zur Erarbeitung von Konzepten und Strategien führt das BAFU seit geraumer Zeit den runden Tisch „Massnahmen gegen das Littering“ durch, an welchem sich Städteverband, Gemeindeverband, SBB und andere öffentliche Transportunternehmen, Bauernverband, Recyclingorganisationen, Grossverteiler, Take-away Anbieter, Kioskunternehmen, Verband Schweizer Presse sowie Vertreter von Pendlerzeitungen, Tabakindustrie, Verpackungs- und Zellstoffindustrie und zahlreiche Vertreter von Städten und Kantonen beteiligen und einen offenen Informationsaustausch pflegen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der breit abgestützten Runde sind sich einig, dass es zur Eindämmung des Litterings keine Patentrezepte gibt. Trotz erheblicher Bemühungen ist es bisher nicht gelungen, abgesehen von wenigen punktuellen Verbesserungen, die Litteringproblematik in den Griff zu bekommen. Erschwerend kommt hinzu, dass der gegenwärtige Trend zu mehr Unterwegsverpflegung untrennbar mit einem höheren Abfallaufkommen verbunden ist. Aus diesem Grund werden mögliche Erfolge die Litteringquote zu senken, etwa mittels besserer Sensibilisierung der Bevölkerung, durch den laufenden Anstieg des Abfallvolumens wieder kompensiert. In der öffentlichen Wahrnehmung ist deshalb bisher keine markante Besserung der Abfallsituation erkennbar. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass sich Erfolge wohl nur langfristig und gestützt auf eine ganze Palette differenzierter Massnahmen einstellen werden.

1.2 Basel-Stadt

Stadtreinigung und Stadtgärtnerei sorgen mit ihrer täglichen bedarfsorientierten Reinigung, dass im öffentlichen Raum herumliegende Abfälle möglichst rasch eingesammelt und anschliessend in der Kehrrichtverbrennungsanlage beseitigt werden. Deshalb stellt Littering im öffentlichen Raum weniger eine Umweltbelastung, als vielmehr ein unschönes und teures „Zwischendepot“ von Abfällen dar. Eine direkte Folge dieses „Zwischendepots“ ist die erhebliche Belastung der städtischen Reinigungs- und Entsorgungsbudgets. Die Ausgaben der Stadtreinigung zur Bekämpfung des Litterings sind im Detail schwer zu beziffern, da ein Teil der Grundreinigung mit der Reinigung wegen des Litterings zusammen fallen. Die Kosten zur Beseitigung der Abfälle wegen Litterings werden auf rund 2.5 Mio. Franken mit steigender Tendenz.

2. Ursachen und Wirkung

Littering ist ein gesellschaftliches Problem. Wie die Anzugsteller richtig dargestellt haben, sind die Ursachen mehrschichtig. Zum einen wird ein geändertes Konsum- und Verpflegungsverhalten festgestellt. Take-away erfreut sich steigender Beliebtheit. Dass es sich dabei um einen länderspezifischen

übergreifenden Metatrend handelt, welcher in viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens vordringt, zeugen die nach wie vor hohen Wachstumsraten im Convenience-Bereich.

Zum anderen intensivierte sich die Nutzung des öffentlichen Raums beträchtlich. Gerade jüngere Menschen treffen sich in der Freizeit vermehrt im öffentlichen Raum und bringen Verpflegung und Getränke gleich selber mit. Durch diese veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen fallen mehr Verpackungsabfälle an bzw. bleiben liegen.

Eine gewisse Rolle spielen öffentliche Veranstaltungen, wo oft als negatives Vorbild eine hemmungslose Wegwerfmentalität vorgelebt wird. Damit werden gesellschaftliche Normen publikumswirksam geprägt, die sich auch auf das private Freizeitverhalten auswirken.

Als weitere Gründe für das Littering-Problem sind die mangelnde emotionale Verbundenheit mit den verschmutzten Räumen, zunehmende Bequemlichkeit, Individualismus und Ignoranz zu erwähnen. Dabei spielt der Zeitpunkt (Tageszeit) und das soziale Umfeld (Gruppe), der Ort (städtisch/ländlich) und der Gegenstand (Dose/Zigarettenstummel) eine wesentliche Rolle auf das Litteringverhalten. In der im März 2014 veröffentlichten Studie „Littering in der Schweiz – Studie zur Wirksamkeit von Massnahmen unter Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse“ (www.littering-schweiz.ch) werden diese Zusammenhänge untersucht.

3. Konzepte und Massnahmen

3.1 Basel-Stadt

Die eingangs beschriebene Situation ist in Basel und generell in der Schweiz unbefriedigend. Der Regierungsrat hat aus diesem Grund anfangs 2011 eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem Bau- und Verkehrsdepartement, dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, dem Präsidentialdepartement und dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt eingesetzt.

Diese Arbeitsgruppe hat in einer Auslegeordnung möglich Massnahmen in allen Handlungsfeldern hinsichtlich Wirksamkeit sowie Umsetzbarkeit geprüft. Als Folge daraus wurde ein Massnahmenpaket ausgearbeitet, dessen Konzept auf folgenden fünf Säulen basiert:

- Reinigung
Verstärkte Reinigung des öffentlichen Raumes mit der notwendigen Intensität an sieben Tagen der Woche.
- Prävention / Sensibilisierung
Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen soll immer wieder das richtige Abfallverhalten vermittelt werden.
- Repression
Littering soll konsequent verfolgt und mittels Ordnungsbussen direkt geahndet werden. Dazu soll zusätzlich zur Polizei die Kompetenz Bussen zu erteilen an das Amt für Umwelt und Energie übertragen werden.
- Einbezug Gewerbe
Das Gewerbe engagiert sich mit zahlreichen Aktionen aktiv für eine saubere Stadt.
- Saubere Veranstaltungen
Öffentliche Veranstaltungen sollen eine Vorbildfunktion für das private Verhalten einnehmen. Für alle öffentlichen Veranstaltungen soll das Mehrwegsystem für Getränke und Geschirr eingeführt werden.

Dieser Massnahmenkatalog wurde anschliessend schrittweise umgesetzt. So wurden die finanziellen Mittel für die Reining an den Hot-Spots zu den späteren Abendstunden erhöht. Der Grosse Rat hat am 17. September 2013 einem entsprechenden Kredit von 1'808'000 Franken zugestimmt. In den Sommermonaten werden an den Hotspots (Rheinbord usw.) zusätzliche Abfallcon-

tainer aufgestellt. Die neuen Buvetten verstärken die soziale Kontrolle wirken sich positiv auf das Litteringverhalten aus.

Die Prävention an den Schulen wird kontinuierlich ausgebaut mit dem Ziel, dass alle Primarschulen mit dem Thema „Littering“ und „Abfall“ konfrontiert werden. Ebenso werden regelmässig an den Gewerbeschulen Lektionen zum Thema Abfall abgehalten.

Seit der Möglichkeit, dass das Amt für Umwelt und Energie (AUE) zusätzlich zur Polizei Übertretungen gemäss Ordnungsbussenkatalog ahnden kann, patrouillieren an Werktagen zwei Abfallkontrolleure des AUE an den belebten Orten in der Stadt Basel und ahnden Übertretungen. Einschränkung gilt festzuhalten, dass es schwierig ist, jemanden in flagranti beim Littering zu erwischen. Hingegen wirkt die Präsenz der Abfallkontrolleure im öffentlichen Raum präventiv und vermeidet ein stärkeres Littering.

In der Zusammenarbeit mit den Gewerbe bzw. im Rahmen der „Basler Littering-Gesprächen“ wurde im Jahre 2014 gemeinsam eine weitere Kampagne unter dem Namen „Ein Drecksack macht sauber“ lanciert, finanziert und durchgeführt. Mit der Abgabe eines Plastiksacks, dem sogenannten Drecksack, wurden die Kundinnen und Kunden beim Kauf von Take-away Produkten auf die richtige Entsorgung ihrer Abfälle hingewiesen. Ein Wettbewerb animierte zudem, den Abfallsack in den bereitgestellten Container zu entsorgen. Die Kampagne verlief erfolgreich, da die Kundinnen und Kunden von Take-away Produkten die abgegeben Säcke zur korrekten Entsorgung ihrer Abfälle benutzten.

Am 12. November 2014 beschloss der Grosse Rat eine Änderung des Umweltschutzgesetzes hinsichtlich der Veranstaltungen im öffentlichen Raum. Neu ist die Verwendung von Mehrwegsyste-men an allen öffentlichen Veranstaltungen vorgeschrieben. Ebenfalls neu ins Gesetz aufgenommen wurde die Pflicht, dass Take-away-Betriebe vor ihrem Ladenlokal während den Betriebszeiten einen Abfalleimer aufstellen und leeren müssen.

Der Regierungsrat will in nächster Zukunft nun beobachten, ob die nun eingeleiteten Massnahmen in den nächsten Jahren greifen. Der Regierungsrat erwartet eine Verbesserung der Situation. Verlässliche Aussagen bezüglich der Senkung der Litteringquote sind zum heutigen Zeitpunkt aber nicht möglich.

3.2 Massnahmen ausserhalb kantonaler Hoheit

Der Vollständigkeit halber möchten wir an dieser Stelle auch Handlungsfelder aufzeigen, welche nicht auf kantonaler Ebene gelöst werden können.

3.2.1 Umsetzung des Verursacherprinzips

Das Bundesgericht hat eine grundsätzliche Kostenbeteiligung der Take-away Branche an den Entsorgungskosten explizit bejaht. Die Kostenbeteiligung muss zudem eine Lenkungswirkung haben. Auch die Hersteller von Raucherwaren und die Gratiszeitungen müssen sich an den Kosten beteiligen. Wie allerdings eine Umsetzung aussehen soll, die auch mit vernünftigem administrativem Aufwand durchführbar ist, ist noch unklar. Der Städteverband hat hier die Hilfe des Bundes angefordert und wünscht eine konkrete Vollzugshilfe für die Kantone und Städte. Die Stadt Bern will eine solche Kostenbeteiligung einführen und erarbeitet zurzeit dazu die Grundlagen. Es u.a. vorgesehen, dass Betriebe die Massnahmen gegen Littering ergreifen, bei den vorgesehenen Gebühren entlastet werden. Eine solche Kostenbeteiligung entlastet in erster Linie das Reinigungsbudget der Städte, wirkt sich vermutlich aber kaum auf das Litteringverhalten des Einzelnen aus. Die Zustimmung des Parlaments der Stadt Bern steht noch bevor.

3.2.2 Nationales Pfandsystem für Dosen und Getränkeflaschen.

Mit der Einführung eines Dosen- und Flaschenpfandes würden die herumliegenden Getränkeverpackungen vermutlich sehr rasch von den Strassen und Plätzen verschwinden. Das wären immerhin 1/3 der gelitterten Abfälle. Ausserdem erhofft man sich, dass damit die Kultur des "Liegenslassens" vermehrt einer Kultur des "geordneten Zurückbringens und Entsorgens" weichen würde. Mit dem Beschluss vom 21. April 2010 hatte der Grosse Rat eine entsprechende Standesinitiative verabschiedet, welche jedoch vom National und vom Ständerat – wenn auch knapp - abgelehnt wurden. Ein wesentliches Argument gegen ein flächendeckendes Pfandsystem wie es zum Beispiel in Deutschland eingeführt worden ist waren die Umstell- und Betriebskosten, die beim Detailhandel anfallen würden.

4. Fazit

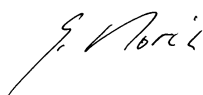
Beim Littering handelt es sich um ein vielschichtiges, durch den Zeitgeist und die damit verbundene Wegwerf- und Verpflegungskultur geprägtes Problem. Nach bisherigen Erfahrungen lassen sich nachhaltige Erfolge in diesem Gebiet nur durch differenzierte und mehrdimensionale Strategien sowohl auf lokaler und nationaler Ebene erreichen. Dabei gilt es, den Fokus auf alle involvierten Akteure von den Herstellern der Einwegmaterialien über deren Verkäufer bis hin zu den Konsumenten zu lenken. Vor dem Hintergrund gegenwärtiger Tendenzen zu noch höheren Zuwachsraten im Verpflegungsbereich für unterwegs, wird die Herausforderung zur Lösung der Litteringproblematik weiter zunehmen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass in Basel-Stadt die Massnahmen des Fünf Säulen Konzepts eine gute Basis zur Bekämpfung der Litteringproblematik bietet. Er wird diese Konzept und die einzelnen Massnahmen mit der notwendigen Konsequenz vorantreiben und umsetzen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Lorenz Nägelin betreffend „Littering-Anteil ist zu senken“ als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin