

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 277/2018

Sitzung vom 21. November 2018

1113. Anfrage (Littering und Lärm)

Kantonsrätin Nina Fehr Düsel, Küsnacht, sowie die Kantonsräte Peter Häni, Bauma, und Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 10. September 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Das Leben im Sommer verlagert sich immer mehr nach aussen. Dafür sorgen u. a. die steigenden Temperaturen, aber auch die Bedürfnisse der Gesellschaft und die vielen Freizeitanlagen.

Vermehrt sieht man im ganzen Kantonsgebiet, wie der Abfall an vielen Stellen (u. a. Zürichsee-Ufer, Limmat) zum Problem wird und oft einfach vor Ort zurückgelassen wird. Dies, obwohl praktisch flächendeckend Abfallkübel zur Entsorgung bereitstehen. Die Reinigung und Entsorgung kostet den Steuerzahler viel. Sogar Bauern klagen vermehrt über zurückgelassenen Abfall.

Ausserdem wird im Sommer nebst dem Abfall auch oft der Lärm zum Problem. Insbesondere werden von jungen Personen gerne portable Musik-Boxen mitgetragen, welche die ganze Umgebung beschallen.

Natürlich sollen die Leute die Natur geniessen können, aber es gilt auch, sich entsprechend rücksichtsvoll zu verhalten und seinen Abfall zu entsorgen sowie Musik leise oder mit Kopfhörern zu geniessen.

In diversen Medienartikeln (u. a. im Tagesanzeiger vom 8. August 2018) war Littering und laute Musik durch die heutige «Spassgesellschaft» immer wieder ein Thema. Die Forderungen nach Erteilung von Bussen oder eines Pfandes (nach dem Verursacherprinzip, wie dies auch mit Erfolg in gewissen Nachbarländern praktiziert wird) werden laut.

In einigen Kantonen wurde (nebst Sensibilisierungs-Aktionen) bereits eine gesetzliche Grundlage für eine Littering-Busse geschaffen. Der Nationalrat hielt fest, dass die Kantone für entsprechende Massnahmen zuständig sind.

Umfassende Konzepte in Zusammenarbeit mit den Gemeinden sind notwendig.

Wir bitten in diesem Zusammenhang den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass Littering und Lärm an vielen Stellen im Kanton Zürich zunehmend zum Problem wird?
2. Wären regelmässige Kontrollen durch die Kantonspolizei/Stadtpolizei/Gemeindepolizeien sinnvoll, inkl. das Erteilen von Verwarnungen und Bussen?

3. Könnten die Detailhändler mit Erteilen von Pfandwerten auf Flaschen und Verpackungen vermehrt einbezogen werden?
4. Welche weiteren Massnahmen gegen Littering und Lärm erachtet der Regierungsrat als sinnvoll?
5. Welche Massnahme im Bereiche der Prävention und Sensibilisierung erachtet er als sinnvoll?
6. Inwieweit steht der Regierungsrat diesbezüglich in einem Austausch mit den Gemeinden?
7. Was sieht der Regierungsrat generell für einen Handlungsbedarf bei dieser Thematik?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nina Fehr Düsel, Küsnacht, Peter Häni, Bauma, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Mit der Bevölkerungszunahme und der zunehmenden Siedlungsdichte sowie der Auflösung des klassischen Tag-Nacht-Rhythmus – vor allem in der Freizeit – verändert sich die Nutzung des öffentlichen Raums. Gleichzeitig nehmen die Ansprüche an eine gute Aufenthaltsqualität zu. Es überrascht deshalb nicht, dass vermehrt Konflikte in Bezug auf Littering und Lärm entstehen.

Zu Frage 1:

Die Überbeanspruchung des öffentlichen Raums durch Littering und Lärm wird von Bevölkerung, Politik und Behörden als störend empfunden. Littering beeinträchtigt die Lebensqualität sowie das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum und kann zu Umweltproblemen führen. Durch die Verunreinigungen entstehen erhebliche Kosten, die in der Regel nicht den Verursachenden angelastet werden können, weil diese meist unerkannt bleiben. In Bezug auf Lärm gilt es anzumerken, dass das gleiche Ereignis – zum Beispiel laute Musik – sehr unterschiedlich wahrgenommen wird.

Zu Frage 2:

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, in ihren Erlassen entsprechende Regelungen zu treffen. Zahlreiche Gemeinden im Kanton haben denn auch schon in ihren Polizei- oder Abfallverordnungen Bestimmungen verankert, die es erlauben, die Verursachenden von Littering und Lärm zur Verantwortung zu ziehen bzw. zu büssen. Die Polizei patrouilliert regelmässig an sogenannten Brennpunkten wie beispielsweise Parkanlagen, Bahnhöfen oder Einkaufsstrassen, wo häufig nicht nur Kriminalität, sondern auch Littering und Lärm Probleme verursachen. Die

Mehrzahl der polizeilichen Einsätze in diesem Bereich wird allerdings durch Meldungen aus der Bevölkerung ausgelöst. In diesen Fällen rückt die Polizei aus, überprüft die erhobenen Vorwürfe und bestraft entsprechende Widerhandlungen gegen gesetzliche Bestimmungen.

Die Kontrolle bzw. das Aussprechen von Verwarnungen und Bussen durch die Polizeiorgane kann dazu beitragen, dass Regelungen besser eingehalten werden. Beim Littering können die unmittelbaren Verursachenden aber aus praktischen Gründen nur in Einzelfällen zur Rechenschaft gezogen werden. Beim Lärm ist eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich. Es gibt Geräusche, die den eigentlichen Zweck einer bestimmten Tätigkeit ausmachen; dazu gehört beispielsweise das Abspielen von Musik. Hier ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit. In diesem Sinne hat das Bundesgericht auch Lärmemissionen von Jugendtreffpunkten nicht völlig verboten, sondern bloss eingeschränkten Betriebszeiten unterstellt (vgl. BGE 118 Ib 590).

Bevor Verwarnungen und Bussen ausgesprochen werden, sollte deshalb versucht werden, eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Zu Frage 3:

Die Einführung eines Pfandsystems im Detailhandel könnte dazu beitragen, Littering einzudämmen. Es käme dabei jedoch stark auf die Ausgestaltung der Pfandwerte an, da hohe und somit wirksame Pfandwerte auch den Trittbrettfahrer-Effekt verstärken. Der Nationalrat hat sich zuletzt 2013 im Rahmen der parlamentarischen Initiative 12.487 «Einführung eines Pflichtpfands für Getränkedosen und Getränkeflaschen» zu dieser Frage geäußert. Der Initiative wurde keine Folge gegeben. Hauptargumente gegen die Einführung eines Pflichtpfands waren der begrenzte Anteil von Getränkebehältern in den Littering-Abfällen, hohe erwartete Systemkosten und die Schwächung des bestehenden Sammel-systems. Die Einführung eines Pfands auf kantonaler Ebene ist vor diesem Hintergrund nicht zweckmässig und daher abzulehnen.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum (Abfalleimer, Littering) Betrieben nach sachlichen Kriterien mittels einer Kausalabgabe anteilmässig aufzuerlegen. Hierfür muss nachvollziehbar dargelegt werden können, dass diese Betriebe in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen, wie beispielsweise Betriebe der Unterwegsverpflegung (vgl. BGE 138 II 111; Stadt Bern). Aufgrund des absehbar hohen administrativen Aufwands dürfte die Einführung einer solchen Abgabe vorerst nur für Städte und grosse Gemeinden infrage kommen. Littering würde dadurch auch nicht vermieden; es werden lediglich die Kosten für die Abfallentsorgung anders aufgeteilt.

Zu Frage 4:

Die Erfahrungen aus Praxis und Wissenschaft haben gezeigt, dass Massnahmen gegen Littering an die örtlichen Umstände angepasst sein müssen. Es gibt keine «Patentrezepte», die rasche Verbesserung versprechen. Das Vorgehen gegen Littering ist eine fachübergreifende Aufgabe, die am besten mit verschiedenen, aufeinander abgestimmten Massnahmen angegangen wird. Neben repressiven Massnahmen wie Bussen sollen auch sensibilisierende, erzieherische und technische Massnahmen dazu beitragen, eine Verhaltensänderung und eine Verminderung des Litterings zu erreichen. Infrage kommen Massnahmen wie Abfallunterricht, Plakatkampagnen, Aufräum-Aktionen, bessere Infrastruktur oder Raumpatenschaften.

Um beim Lärm Konflikten vorzubeugen, sollen die Standortgemeinden gezielt geeignete Gebiete für unterschiedliche Nutzungen bestimmen. Dadurch können verschiedene Nutzergruppen entflochten und gezielt ruhige und eher lärmintensive Gebiete getrennt werden. Die Spielregeln für die unterschiedlichen Nutzungen können gemeinsam zwischen Behörden, Nutzerinnen und Nutzern und betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern erarbeitet werden. Dieses Vorgehen führt oft zu guten Lösungen, die von allen Beteiligten getragen werden. Können so keine Lösungen gefunden werden, muss die Behörde eine Interessenabwägung zwischen dem Bedürfnis nach Ruhe und dem Bedürfnis an lautstarken Aktivitäten im öffentlichen Raum vornehmen und für alle verbindliche Regelungen festlegen, wie z. B. Betriebseinschränkungen oder Ruhezeiten.

Zu Frage 5:

Die Bevölkerung muss ihre Eigenverantwortung bei Littering und Lärm wahrnehmen. Kanton und Gemeinden können diese mit sensibilisierenden, erzieherischen, technischen und repressiven Massnahmen stärken. Die Umsetzung der Massnahmen fällt weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die Rolle des Kantons liegt in der Beratung und der Unterstützung mit Informationen von Gemeinden, Schulen und Privaten sowie bei erzieherischen Massnahmen (Bildungsauftrag der obligatorischen Schule). Das Thema Littering wird im Zürcher Lehrplan 21 nicht ausdrücklich behandelt. Es werden jedoch verwandte Themen wie z. B. Konsumverhalten, nachhaltiger Umgang mit Ressourcen, Recycling und Entsorgung thematisiert.

Zu Frage 6:

Die kantonalen Fachstellen stehen den Gemeinden beratend zur Verfügung und unterstützen diese mit Informationen.

Der Kanton war massgebend an der Erarbeitung und Neuauflage der «Littering-Toolbox» beteiligt. Die «Littering-Toolbox» sammelt Beispiele von Massnahmen gegen Littering und macht sie für Städte, Gemeinden

und Schulen frei zugänglich. Die neugestaltete Webseite wurde am 27. November 2017 aufgeschaltet. Sie kann unter littering-toolbox.ch aufgerufen werden. Jedes Jahr führt das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft Gemeindeseminare für die Abfallfachstellen der Gemeinden durch. Das Thema Littering wird regelmässig aufgegriffen. Zudem stellt der Kanton den Gemeinden eine neue Musterabfallverordnung zur Verfügung. Diese enthält Textbausteine zum Thema Littering und unterstützt die Gemeinden bei der Ausarbeitung der kommunalen Abfallverordnungen.

Die Fachstelle Lärmschutz publizierte mehrere Lärminfos zum Thema, beispielsweise Nr. 7a: «Machen Sie ein Fest, keinen Lärm!», Nr. 7b «Lassen Sie die Leute feiern, nicht lärmern!» und Nr. 8 «Seien Sie rücksichtsvoll und tolerant!». Zudem informiert die Webseite laermsorgen.ch zum Thema.

Zu Frage 7:

Erfahrungsgemäss sind genaue Standortkenntnisse und Wissen zur Ortsüblichkeit wichtige Bestandteile für die erfolgreiche Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Littering und Lärm. Der Kanton berät in rechtlichen Fragen und stellt Vollzugshilfen bereit; die Umsetzung von gezielten Massnahmen fällt aber weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Auf kantonaler Stufe sieht der Regierungsrat derzeit keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Das bisherige Beratungsangebot wird weitergeführt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli