

II. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 2. Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Einleitung	2
1.1. Auftrag	2
1.2. Ausgangslage	2
1.3. Lösungsansätze	3
1.3.1. Allgemeine Massnahmen.....	3
1.3.2. Strafrechtliche Ahndung.....	3
1.4. Geltende Bestimmungen	4
2. Erläuterungen zur Gesetzesänderung	4
2.1. Littering-Artikel im Übertretungsstrafgesetz	4
2.2. Anpassung der Strafprozessverordnung	5
3. Referendum	5
4. Kostenfolgen	5
5. Antrag	5
Entwurf (II. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz)	6

Zusammenfassung

Unter Littering versteht man das achtlose Wegwerfen und Zurücklassen von Kleinabfällen (z.B. Getränkeflaschen, Speiseverpackungen, Zeitungen, Papiertaschentücher usw.) im öffentlichen Raum. Die Verschmutzung von öffentlichem Raum durch weggeworfene Abfälle hat auch im Kanton St.Gallen ein bedenkliches Ausmass erreicht. Erziehung, Ausbildung und Information können ihren Beitrag zur Lösung leisten, vermögen aber das Problem nicht allein zu lösen. Als zusätzliche Massnahme bietet sich eine strafrechtliche Ahndung an. Verschiedene Kantone und Städte haben bereits Bussen gegen Littering eingeführt. Im Kanton St.Gallen besteht nach geltendem Recht in Bezug auf die «klassische» illegale Abfallentsorgung die Möglichkeit der Bussenerhebung auf der Stelle. Grundsätzlich kann auch das Littering im Kanton St.Gallen bereits strafrechtlich geahndet werden, soweit es sich unter den Tatbestand der mutwilligen Belästigung im Übertretungsstrafgesetz subsumieren lässt. Diese kantonrechtliche Grundlage ist indessen zu wenig griffig. Deshalb und aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Littering-Problematik soll eine separate Litteringbestimmung im Übertretungsstrafgesetz eingeführt werden. Es ist vorgesehen, dass die Regierung gestützt darauf für Littering die Möglichkeit der Bussenerhebung auf der Stelle schafft, indem sie im Anhang zur Strafprozessverordnung – nach Schwere der Übertretung – abgestufte Bussenbeträge festlegt.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den II. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz, wonach das Wegwerfen und Zurücklassen von Kleinabfällen auf öffentlichem Grund (Littering) strafrechtlich geahndet werden kann.

1. Einleitung

1.1. Auftrag

In der Junisession 2008 hiess der Kantonsrat die Motionen 42.08.03 «Für sauberere und sichere Strassen und Plätze – Kampf dem Littering» und 42.08.07 «Ergänzung zum kantonalen Polizeigesetz» mit folgendem (identischem) Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Änderung des Übertretungsstrafgesetzes zu unterbreiten, mit der das Wegwerfen von Kleinabfällen – wie Verpackungen, Flaschen, Dosen oder anderen Gegenständen – auf öffentlichem Grund strafrechtlich geahndet werden kann.»

1.2. Ausgangslage

Unter Littering versteht man das achtlose Wegwerfen und Zurücklassen von Kleinabfällen (z.B. Getränkeflaschen, Speiseverpackungen, Zeitungen, Papiertaschentücher usw.) im öffentlichen Raum. Die Verschmutzung des öffentlichen Raums durch weggeworfene Abfälle hat auch im Kanton St.Gallen ein bedenkliches Ausmass erreicht. Dies empfindet ein grosser Teil der Bevölkerung als störend. Dazu kommt, dass das Littering insbesondere den Gemeinden hohe Kosten verursacht. Für Einsammeln und Entsorgen des Abfalls muss mit bedeutend höheren Kosten gerechnet werden als für Sammlung und Entsorgung über die ordentliche Kehrrichtabfuhr.

Im Auftrag des (damaligen) Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft ermittelte das Ökozentrum Bern in einer bereits im Februar 1999 veröffentlichten Studie die Littering-Situation in 51 Schweizer Städten mit über 5'000 Einwohnern. Die befragten Städte und Gemeinden beklagten in ihren Auskünften eine Abnahme der Sauberkeit im Stadtbereich und bei Grossveranstaltungen. Es gebe allerdings keine Patentlösungen zur Littering-Bekämpfung. Nach Meinung der Mehrzahl der Gemeinden sollte bereits in den Schulen der richtige Umgang mit Abfall gelehrt werden. Viele Städte meldeten Erfolge durch das Aufstellen von zusätzlichen Abfallbehältern. Das Ökozentrum bestätigte im Fazit der Studie, dass Littering in der Schweiz ein Problem darstelle und Massnahmen notwendig seien.

Im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes, mehrerer Schweizer Städte und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) hat die Universität Basel im Sommer 2003 auf insgesamt 16 stark frequentierten Plätzen in Basel, Bern, Zürich, Lausanne und Illnau-Effretikon eine Erhebung der Littering-Situation durchgeführt. Die Studie gelangte zu folgendem Fazit:

1. Ursache des Phänomens dürfte das veränderte Konsumverhalten der Bevölkerung und insbesondere die vermehrte «fliegende Verpflegung» sein: Abfälle von Take-away-Mahlzeiten wie Getränkedosen, Glas- oder PET-Flaschen sowie Essensverpackungen aus Karton, Papier und Kunststoff machen 52 Prozent des am Boden liegenden Mülls aus.
2. Eine Rolle spielt auch der Ort: Picknick- und Erholungszonen sind stärker von Littering betroffen als Plätze mit Durchgangscharakter.
3. Ursachen für das Littering sind weder fehlende noch überquellende Mülleimer, denn Abfälle werden auch neben halbvollen Abfalleimern und an Orten mit zahlreichen Entsorgungsmöglichkeiten weggeworfen.
4. Da auf der Strasse keine Haushaltsabfälle gefunden werden, kann auch die Einführung der Sackgebühr kein Grund für die Zunahme des Litterings sein. Ausserdem tritt das Problem auch in Städten ohne Sackgebühr auf. Zu ähnlichen Resultaten kamen Untersuchungen in anderen europäischen Städten.

Es ist davon auszugehen, dass im Kanton St.Gallen das Problem Littering weder grösser noch kleiner als an anderen Orten ist. Veränderte Konsum- und Essgewohnheiten verbunden mit Bequemlichkeit, Individualismus und schwindender Rücksichtnahme haben auch hier dazu geführt, dass sich das Verhalten vieler Personen, die den öffentlichen Raum nutzen, verändert

hat. Kleinabfälle wie Flaschen, Speiseverpackungen oder Papiertaschentücher werden achtlos weggeworfen oder zurückgelassen, ohne dass die dafür vorgesehenen Abfallbehälter benutzt werden.

1.3. Lösungsansätze

1.3.1. Allgemeine Massnahmen

Das Littering tritt vor allem in den Stadtzentren in Erscheinung. Die Stadtverwaltungen versuchen es mit einer Kombination von gezielten Massnahmen in den Griff zu bekommen.

Die Bereitstellung von genügend Abfallbehältern im öffentlichen Raum ist eine notwendige Voraussetzung für die korrekte Entsorgung. Zusätzlich ist eine kontinuierliche Reinigung der öffentlichen Räume von zentraler Bedeutung. Denn wo Abfall liegen bleibt, besteht ein grösserer Anreiz, weiteren Abfall liegen zu lassen. Im Sinn von freiwilligen Aktionstagen werden auch so genannte Clean-Up-Days durchgeführt. In der Vergangenheit haben sich verschiedene Gemeinden und Schulen an diesen Clean-Up-Days beteiligt, deren Ziel es ist, verschmutzte Gebiete zu säubern. Die freiwilligen Aktionstage werden durch eine Trägerschaft aus Bundesamt für Umwelt sowie den kantonalen Umwelt-Ämtern und privaten Unternehmen unterstützt. Clean-Up-Days dienen in erster Linie der Sensibilisierung der Bevölkerung.

Durch Unterzeichnung des Verhaltenskodex des Schweizerischen Städteverbands verpflichten sich Verkaufsstellen von Unterwegsverpflegung auf freiwilliger Basis, die Gemeinden im Kampf gegen das Littering zu unterstützen. Der Kodex regelt die Zuständigkeiten und definiert die Zusammenarbeit zwischen Verkaufsstellen und Event-Veranstaltern einerseits und den Gemeindebehörden andererseits. Auf dieser Basis lassen sich Massnahmen gegen das Littering im öffentlichen Raum problemlos umsetzen.

Bei räumlich geschlossenen Anlässen können durch ein Pfand auf rezyklierbare Verpackungen wie z.B. PET-Flaschen der Rücklauf von Flaschen markant gesteigert und das Littering eingedämmt werden. Die Empfehlung des Bundes, an Grossanlässen wiederverwendbares Geschirr einzusetzen, hat sich bewährt.

Achtsamer und umweltschonender Umgang mit Abfällen muss möglichst früh in der Erziehung vermittelt werden. Wer von den Eltern und in der Schule gelernt hat, mit Abfällen richtig umzugehen, verhält sich entsprechend oder lässt sich immerhin leichter für die Littering-Problematik sensibilisieren.

1.3.2. Strafrechtliche Ahndung

Eine Kombination von Massnahmen trägt am ehesten dazu bei, das Problem des Litterings in den Griff zu bekommen. Sensibilisierung ist zwar sinnvoll, hat jedoch bei einem Teil der Konsumierenden keinerlei Wirkung. In diesen Fällen kommen Sanktionen wie insbesondere Bussen in Betracht. Die Wirkung von Bussen für Littering ist vergleichbar mit jenen für zu schnelles Fahren: Die Konsumierenden verhalten sich korrekt, um eine Busse zu vermeiden. Erfahrungen in deutschen Städten zeigen, dass sich Littering-Bussen positiv auswirken. Für die Erhebung der Bussen musste kein zusätzliches Personal eingestellt werden. Wichtig ist, dass die Bevölkerung über die Einführung der Busse informiert wird (www.bafu.admin.ch/abfall/01470 [mit weiterführenden Links]).

Verschiedene Kantone und Städte der Schweiz haben als zusätzliche Massnahme bereits Bussen gegen Littering eingeführt. So ist beispielsweise in den Kantonen Bern und Thurgau das Wegwerfen von Kleinabfällen wie Flaschen, Dosen oder Essensresten mit Strafe bedroht. In diesen Kantonen und im Kanton Basel-Stadt kann bei festgestellten Widerhandlungen eine Busse an Ort erhoben werden. Die Stadt St.Gallen beabsichtigt im Rahmen der vom Stadtparlament am 17. Juni 2008 beschlossenen Totalrevision des Abfallreglements ein Littering-

verbot einzuführen und die Möglichkeit zu schaffen, bei Verstössen Bussen auszusprechen. Auch mehrere andere St.Galler Gemeinden haben bereits entsprechende Bestimmungen in ihre Abfallreglemente aufgenommen und damit eine Grundlage geschaffen, um Littering strafrechtlich zu ahnden. Die Entwicklung zeigt, dass Littering ein verbreitetes Problem darstellt, dem mit einer kantonalen Regelung zu begegnen ist.

1.4. Geltende Bestimmungen

Das geltende Bundesrecht kennt keine strafrechtliche Ahndung des Litterings. In Bezug auf die «klassische» illegale Abfallentsorgung findet Art. 61 Abs. 1 Bst. g des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) Anwendung. Die vorschriftswidrige Ablagerung von Abfällen ausserhalb von bewilligten Deponien ist danach strafbar. Die st.gallische Strafprozessverordnung (sGS 962.11; abgekürzt StPV) sieht dafür eine Busse von Fr. 100.– vor, die auf der Stelle erhoben wird (Nr. 37 des Anhangs zur StPV). Illegal abgelagerter Abfall wird in der Regel nach Hinweisen auf den Entsorger untersucht. Auf diese Weise gelingt es immer wieder, die Verursacher zu ermitteln. In diesen Fällen ist es möglich, die Abfallverursacher gestützt auf die erwähnten Bestimmungen zu büssen. Im Fall der Nichtbezahlung oder in schwerwiegenden Fällen wird ein Strafverfahren eingeleitet. Im Kanton St.Gallen werden jedes Jahr mehrere Strafverfahren wegen illegaler Abfallentsorgung geführt.

Im Weiteren sieht Art. 60 Abs. 6 der eidgenössischen Verkehrsregelverordnung (SR 741.11) vor, dass das Hinauswerfen von Gegenständen aus dem Fahrzeug verboten ist. Solches Verhalten kann gestützt auf Art. 90 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) ebenfalls bereits heute mit Busse bestraft werden.

Grundsätzlich kann auch das Littering im Kanton St.Gallen bereits nach geltendem Recht geahndet werden: Die Regierung hat im Jahr 2002 einen Nachtrag zur StPV (nGS 37-53) erlassen, mit dem mutwillige und grobe Belästigung durch Lärm oder *auf andere Weise* im Sinn von Art. 8 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1; abgekürzt UeStG) mit Busse bedroht wird. Hierunter kann grundsätzlich auch das Wegwerfen von Abfällen subsumiert werden. Die Busse hierfür wurde auf Fr. 60.– festgesetzt (Nr. 57 des Anhangs zur StPV). Diese kantonalrechtliche Grundlage im UeStG ist indessen sehr allgemein gehalten. Es erscheint daher fraglich, ob eine Bestrafung wegen Littering gestützt auf diese Bestimmung in allen Fällen vor dem Legalitätsgrundsatz (Art. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]) standhält. Deshalb und angesichts der zunehmenden Bedeutung der Littering-Problematik ist es geboten, eine besondere Litteringbestimmung vorzusehen. Die Regierung erklärte sich bereits im Rahmen ihrer schriftlichen Antworten vom 20. Mai 2008 auf die Interpellationen 51.08.10 «Abfallentsorgung im öffentlichen Raum» und 51.08.02 «Littering» bereit, für das Wegwerfen von Kleinabfällen auf öffentlichem Grund eine neue Strafbestimmung im UeStG vorzuschlagen.

2. Erläuterungen zur Gesetzesänderung

Verantwortung und Zuständigkeit für das Einsammeln von Siedlungsabfällen wie auch für die Abfallentsorgung liegen bei den Gemeinden. Gegen Abfallsünder kann daher lediglich mit strafrechtlichen Sanktionen vorgegangen werden. Als Sanktion kommt ausschliesslich Busse als Übertretungsstrafe in Betracht. Die Verhängung anderer Sanktionen ist den Kantonen in diesem Bereich verwehrt (Art. 335 Abs. 1 StGB).

2.1. Littering-Artikel im Übertretungsstrafgesetz

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Littering-Problematik erscheint es geboten, dafür eine selbständige neue Strafbestimmung einzuführen und nicht nur den bestehenden Art. 8 UeStG entsprechend zu ergänzen bzw. zu modifizieren. Im Sinn der bestehenden Systematik des UeStG wird in einem neuen Art. 7bis UeStG der Tatbestand des Littering eingefügt. Da die

Littering-Bestimmung damit vor Art. 8 UeStG zur mutwilligen Belästigung zu stehen kommt, wird auch die Abgrenzung zwischen den beiden Bestimmungen deutlich, so dass fortan das Wegwerfen von Abfällen nicht mehr unter mutwillige Belästigung zu subsumieren, sondern nach der speziellen Littering-Bestimmung zu bestrafen ist.

Nach der neuen Littering-Bestimmung im UeStG soll mit Busse bestraft werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig Kleinabfälle ausserhalb von Abfallbehältnissen im öffentlichen Raum wegwirft oder zurücklässt.

2.2. Anpassung der Strafprozessverordnung

Wie bei ähnlichen Übertretungen soll auch beim Littering die Möglichkeit der Bussenerhebung auf der Stelle eingeführt werden, wobei sich die Bussen – je nach Ausmass des Litterings – im Rahmen von Fr. 50.– bis Fr. 300.– bewegen sollen. Dazu ist eine Änderung des Anhangs zur StPV nötig. Es ist beabsichtigt, für die verschiedenen Litteringhandlungen abgestufte Bussenbeträge festzulegen. Gleichzeitig wird auch eine entsprechende Angleichung der Bussenhöhe für das vorschriftswidrige Verbrennen sowie die vorschriftswidrige Ablagerung von Abfällen in leichten Fällen als sinnvoll erachtet, worunter beispielsweise das vorschriftswidrige Ablagern eines ganzen Abfallsacks fällt. Diese Tatbestände wurden bisher mit einer Busse von Fr. 100.– geahndet (Nrn. 36 und 37 des Anhangs zur StPV). In Angleichung an die maximale Bussenhöhe beim Littering soll auch hier die Bussenhöhe neu auf Fr. 300.– angehoben werden. In schwerwiegenden Fällen von vorschriftswidrigem Verbrennen bzw. vorschriftswidriger Ablagerung von Abfällen, insbesondere auch wenn es um die Einsparung von Entsorgungskosten geht, erfolgt weiterhin zwingend eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden.

3. Referendum

Der vorliegende Nachtrag zum UeStG untersteht gemäss Art. 49 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

4. Kostenfolgen

Die vorgeschlagenen Änderungen haben insgesamt keine bedeutenden Kostenfolgen. Es ist davon auszugehen, dass für die Erhebung von Littering-Bussen kein zusätzliches Personal eingestellt werden muss. Bei einer Intensivierung der Kontrolltätigkeit werden jedoch vorhandene Personalressourcen verstärkt gebunden. Die dadurch entstehenden Mehrkosten sind schwer quantifizierbar.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des II. Nachtrags zum Übertretungsstrafgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Leiter der Staatskanzlei a.i.:
Rolf Vorburger

II. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz

Entwurf der Regierung vom 2. Dezember 2008

Der Kantonsrat

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Dezember 2008¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 13. Dezember 1984² wird wie folgt geändert:

Littering

***Art. 7bis (neu).* Wer vorsätzlich oder fahrlässig Kleinabfälle ausserhalb von Abfallbehältnissen im öffentlichen Raum wegwirft oder zurücklässt, wird mit Busse bestraft.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹ ABI 2008, ...

² sGS 921.1.