

An den Landrat

Glarus, 19. Februar 2019

Motion Pascal Vuichard, Mollis, und Unterzeichnende „Littering-Verbot auf kantonaler Stufe“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 15. August 2018 reichten Landrat Pascal Vuichard und Unterzeichnende die Motion „Littering-Verbot auf kantonaler Stufe“ ein (s. Beilage). Sie wollen damit den Regierungsrat beauftragen, das kantonale Litteringverbot (Art. 15 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, StGB) mit einer klaren, prohibitiven Sanktionsregel in der Ordnungsbussenverordnung zu ergänzen.

2. Beurteilung

2.1. Rechtliches

Die Landratsverordnung (LRV) regelt in Artikel 80, was Gegenstand einer Motion bilden bzw. zu was der Regierungsrat mit dieser verpflichtet werden kann. Der Wortlaut der Bestimmung ist wie folgt:

Art. 80

¹ Die Motion verpflichtet den Regierungsrat:

- a. einen Entwurf zur Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsvorschrift vorzulegen;
- b. einen Entwurf zum Erlass oder zur Änderung eines Gesetzes, einer Verordnung oder eines Beschlusses zu unterbreiten;
- c. eine Massnahme zu treffen, welche nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fällt.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung einwirken oder deren nachträgliche Änderung verlangen will.

Die Motionäre verlangen mit ihrem Vorstoss, die Kantonale Ordnungsbussenverordnung (KOBV) dahingehend zu ändern, dass die in Artikel 12 Absatz 1 für das Littering derzeit vorgesehene Busse markant von 60 auf 300 Franken erhöht wird. Bei der KOBV handelt es sich um eine regierungsrätliche Verordnung: Deren Erlass fällt gemäss Artikel 28 des von der Landsgemeinde erlassenen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung

und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates. Die Änderung der KOBV kann daher nicht Gegenstand einer Motion bilden. In Artikel 80 LRV wird abschliessend aufgezählt, zu was der Regierungsrat mit einer solchen verpflichtet werden kann. Massnahmen, worunter auch Verordnungen zu verstehen sind, die in dessen alleinige Zuständigkeit fallen, gehören ausdrücklich nicht dazu (Art. 80 Abs. 1 Bst. c). Die vorliegende Motion wäre deshalb aus rein rechtlichen Gründen abzulehnen bzw. nicht zu überweisen.

Um die mit dem vorliegenden parlamentarischen Vorstoss eingeleitete politische Diskussion nicht mit Verweis auf die bestehende Zuständigkeitsordnung zwischen Legislative und Exekutive beenden zu müssen, bevor sie überhaupt begonnen hat, bestehen zwei Rettungsanker. Einerseits liesse sich die Motion so umdeuten, dass damit eine Änderung der bestehenden Kompetenzen im Bereich der Ordnungsbussen für das Littering auf Gesetzesstufe durch die Landsgemeinde verlangt wird. Dies erwiese sich vorliegend aber weder als zweckmässig noch als stufengerecht. Heute sind sämtliche Straftatbestände, die im Kanton mittels Ordnungsbussen geahndet werden können, zusammengefasst in der KOBV vom Regierungsrat katalogisiert und tarifiert. Eine Änderung des Regelungskonzepts ist deshalb nicht angezeigt. Sie würde eine unnötige Zersplitterung der Materie bewirken und die Rechtsfindung erschweren.

Der andere Rettungsanker besteht darin, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Artikel 88 Absatz 2 LRV hält diese Möglichkeit ausdrücklich fest. Mit einem Postulat kann das Parlament den Regierungsrat insbesondere beauftragen, zu prüfen, ob eine Massnahme zu treffen sei (Art. 81 Abs. 1 Bst. c LRV). Im Gegensatz zur Motion bestehen hier weniger Einschränkungen hinsichtlich von Massnahmen, die in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, da es sich um blosser Prüfaufträge handelt. Der Vorstoss der Motionäre ist deshalb als Postulat im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe c LRV entgegenzunehmen und inhaltlich zu diskutieren. Bei einer Überweisung würde der Regierungsrat vom Landrat beauftragt, zu prüfen und zu berichten, ob eine Erhöhung des Bussentarifs in der KOBV für das Littering in Betracht gezogen wird. Lehnt er diese Möglichkeit ab, bleibt es bei der bisherigen Regelung. Die auf der Gewaltenteilung beruhende Zuständigkeitsordnung ist so gewahrt.

Bei einem Postulat besteht die Möglichkeit, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Stellungnahme zur Frage der Überweisung auch schon gleichzeitig Bericht darüber erstattet, ob eine Massnahme zu treffen sei. Dies erweist sich insbesondere dann als angezeigt, wenn ihm der Handlungsbedarf zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt ist. In einem solchen Fall beantragt der Regierungsrat, das Postulat als bereits mit seiner Stellungnahme erfüllt abzuschreiben (Art. 88 Abs. 2 LRV). Vorliegend lässt sich der als Postulat entgegenzunehmende politische Vorstoss der Motionäre auf diese Weise behandeln. Nachfolgend wird deshalb auch zur Frage Stellung genommen, ob die KOBV anzupassen ist und die Ordnungsbusse für das Littering markant von 60 Franken auf 300 Franken zu erhöhen ist.

2.2. *Inhaltliches*

Littering bezeichnet das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen an Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer, Sammelstellen oder Aschenbecher zu benutzen. Solche Abfälle entstehen in der Regel unterwegs, an Ort und Stelle, wo sie anfallen und oft als spontaner Akt unmittelbar nach einer Konsumation oder nach dem Rauchen einer Zigarette. Am meisten fallen dabei folgende Abfälle an: Take-away-Verpackungen, Kaugummi, Speisereste, Getränkedosen und -flaschen, Plastiksäcke und Zigarettenstummel. Das Problem des Litterings besteht auch in den Gemeinden des Kantons Glarus vor allem dort, wo sich viele Personen in ihrer Freizeit aufhalten, bewegen und verpflegen. Das Ausmass des Litterings ist in den vergangenen Jahren eher grösser geworden.

Die Gemeinden, der Kanton und viele Private betreiben einen grossen Aufwand, um diese Abfälle zu sammeln und korrekt zu entsorgen. Der Kanton Glarus verfügt mit einer Strafbestimmung in Artikel 28 EG StGB und Artikel 12 Absatz 1 KOBV im Gegensatz zur Mehrheit der Kantone über eigene kantonale, gesetzliche Grundlagen, um Littering bestrafen zu können. Auf Bundesebene wurde im Juni 2016 eine bundesweite Regelung von Ordnungsbussen für Littering abgelehnt. Wie bereits in der Beantwortung von zwei Interpellationen (LRB § 280/2016 und LRB § 43/2018) zu diesem Thema ausgeführt, ist die Sanktion des Litterings in der Form einer Busse nur eine von verschiedenen möglichen Massnahmen, zumal von ihr nur beschränkte Wirkung zu erwarten ist. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Berichte des Regierungsrates zu den beiden Interpellationen verwiesen. Diese sind in der Geschäftsdatenbank des Landrates zu finden (www.gl.ch > Parlament > Geschäfte > Vorstösse).

Zur Eindämmung des Litterings wird vielmehr eine Verhaltensänderung durch sensibilisierende, erzieherische und technische Massnahmen angestrebt. In diesen Bereichen arbeiten vorab die Gemeinden an Verbesserungen. Die Erfahrung auf kommunaler und städtischer Ebene in der ganzen Schweiz zeigt, dass Ordnungsbussen für Littering nur in seltenen Fällen ausgesprochen werden können, weil die Sünder kaum je in flagranti erwischt werden. Dies ist aber Voraussetzung für die Ausstellung einer Ordnungsbusse. Die Zahl der Bussen kann nur mit grossem Personalaufwand erhöht werden. Auch hier sei auf die erwähnten Interpellationsantworten des Regierungsrates verwiesen.

Eine zwischenzeitlich vorgenommene Prüfung der Bussenhöhe für Littering in den Kantonen und Städten hat gezeigt, dass oft eine Differenzierung zwischen Kleinabfällen und grösseren Abfällen vorgenommen wird. Die Bussenhöhe für Kleinabfälle (Zigarettenstummel, Getränkedosen, Kaugummi) liegt zumeist bei 40 bis 50 Franken. Für grössere Mengen an Abfällen, wie beispielsweise den Inhalt eines Aschenbechers, Lebensmittelverpackungen, mehrere Getränkedosen, liegt die Bussenhöhe in den Kantonen zwischen 80 und 100 Franken (BE, SO, LU, TG, UR, AG). In einigen Kantonen werden auch Bussen für noch grössere Volumina an Abfällen im Bereich von 60- bzw. 110-Liter-Kehrichtsäcken definiert, die sogar bis 300 Franken gehen (LU, SO, TG, UR). Der Kanton Glarus liegt mit einer einheitlichen Ordnungsbusse von 60 Franken bei den Kleinabfällen somit etwas über dem Durchschnitt der Bussenhöhen, für grössere Mengen an Abfall aber deutlich unter dem Durchschnitt.

Der Regierungsrat stellt sich gegen die Belastung der Umwelt durch das Littering. Auch wenn die Wirkung von Ordnungsbussen hier beschränkt ist, haben diese im Anwendungsfall Regelverstösse angemessen zu sanktionieren. Bei der aktuell geltenden Ordnungsbusse von 60 Franken für jede Art von Littering ist dies nicht der Fall. Der Regierungsrat sieht deshalb vor, die KOBV dahingehend anzupassen, dass ein differenzierter Bussentarif für das Littering geschaffen wird. Das achtlose Wegwerfen von grösseren Abfälle wie beispielsweise 60-Liter-Abfallsäcken soll danach mit einer Busse von 300 Franken geahndet werden, jenes von Kleinabfällen, je nach Ausmass, mit mindestens 60 Franken. Es ist vorgesehen, die Anpassung Mitte 2019 in Kraft zu setzen. Dem parlamentarischen Vorstoss wird damit im Ergebnis entsprochen, womit dieser als erledigt abgeschrieben werden kann.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion als Postulat zu überweisen und dieses als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion