



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion 348

Daniel Furrer und Claudio Soldati
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 31. Oktober 2019
(StB 230 vom 8. April 2020)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
24. September 2020
als Postulat
überwiesen.**

Sauberkeits-Charta oder Sauberkeitsrappen – Verursachergerechte Finanzierung und weniger Abfall

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

In der Stadt Luzern sollen mit der Schaffung einer Sauberkeits-Charta oder eines Sauberkeitsrappens «Unterwegsabfall»-verursachende Betriebe zu einer Mitfinanzierung verpflichtet werden. Die Motionäre fordern die Einführung eines Modells, wie es die Stadt Bern entwickelt hat. Mit einem solchen Modell sollen nicht die direkt Verursachenden von Abfall und Littering in die Pflicht genommen werden, sondern die sogenannten «Sekundärverursacher», wie Bäckereien, Take-away-Anbietende, Kioske, Grossverteiler, Lebensmittelgeschäfte oder auch Herausgeber von Printprodukten. Ein zentraler Aspekt eines solchen Modells ist es, dass Betriebe mit eigenen individuellen Massnahmen zur Vermeidung von Abfall von der Reduktion einer solchen Gebühr profitieren können. Insbesondere wegen des Widerstandes der Gewerbetreibenden in der Stadt Bern, welcher umfangreiche rechtliche Abklärungen und gerichtliche Auseinandersetzungen bis hin zu einem Bundesgerichtsentscheid (Urteil 2C_239/2011 vom 21. Februar 2012) zur Folge hatte, konnte die Idee des «Sauberkeitsrappen» jedoch nicht weiterverfolgt werden. Daher verständigte sich die Stadt Bern mit dem lokalen Gewerbe darauf, eine Sauberkeits-Charta zu erarbeiten und die Idee des Sauberkeitsrappens auf Eis zu legen.

Stadt Luzern soll Konzept ausarbeiten

Die Motionäre fordern den Stadtrat nun auf, ein Konzept zur verursachergerechten Finanzierung und Abfallreduktion auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen. Alternativ könne auf ein Konzept verzichtet werden, wenn es der Stadt Luzern gelinge, mit Vertretern von Gewerbe und Tourismus nach dem Vorbild von Bern eine griffige Sauberkeits-Charta auszuarbeiten und wirkungsvoll umzusetzen.

Die Motionäre bemerken richtig, dass viele «Unterwegsabfälle», welche von Produkten stammen, die im Vorbeigehen bei Take-away-Anbietern verkauft werden, im öffentlichen Raum zurückgelassen werden und entsprechend sichtbare Spuren hinterlassen. Einerseits gelangen die Verpackungen in die Abfallkübel, andererseits werden sie auf öffentlichem Grund liegengelassen. Das stört viele Leute und belastet die Umwelt. Die vorliegende Motion ist denn auch primär aufgrund einer Umfrage und Rückmeldungen der Bevölkerung in der Stadt Luzern eingereicht worden.

Bundesgerichtsentscheid «Berner Littering»

2007 wurde für die Stadt Bern ein Abfallreglement in Kraft gesetzt. Auf dieser Grundlage wurden die Abfallgrundgebühren neu den Liegenschaftseigentümern in Rechnung gestellt. Gegen die Rechnungsstellung wurde von fünf Grundeigentümern mit insgesamt 23 Liegenschaften Beschwerde erhoben. Vornehmlich handelte es sich um im Detailhandel tätige juristische Personen mit Verkaufsstellen in der Innenstadt. Laut der Stadt Bern sollten die Abfallgrundgebühren insbesondere zur Deckung der Kosten für die Entsorgung von Abfällen auf Strassen, Plätzen, Parkanlagen, in Abfalleimern oder in öffentlichen Verkehrsmitteln verwendet werden.

Die Beschwerde wurde vorerst abgewiesen. Das bernische Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde als dritte Instanz jedoch teilweise gut, worauf die Stadt Bern beim Bundesgericht beantragte, das Verwaltungsgerichtsurteil aufzuheben.

Das Bundesgericht befasste sich in seinem Grundsatzurteil 2C_239/2011 vom 21. Februar 2012 intensiv mit den Fragen betreffend Siedlungsabfall, Verursachergerechtigkeit, Littering, Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot sowie die Kostentragung und die Verantwortlichkeiten. Es hielt darin fest, dass es unzulässig sei, die fraglichen Kosten sämtlichen Liegenschaftseigentümern pauschalisiert anzulasten. Es kam zum Schluss, dass

- die Kosten für die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum grundsätzlich über Gebühren und nicht über Steuern zu finanzieren sind,
- Littering-Gebühren verursachergerecht auszugestalten sind,
- deshalb die aktuelle Regelung in der Stadt Bern mit der indirekten Littering-Gebühr, die mittels (abgestufter) Grundgebühren bei sämtlichen Grundeigentümerinnen und -eigentümern erhoben wird, nicht zulässig ist,
- jedoch Verursachende gemäss Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) nebst den Konsumentinnen und Konsumenten, die ihren Abfall im öffentlichen Raum zurücklassen, auch jene Betriebe sind, die Produkte mit einem hohen Abfallanteil verkaufen und somit zur Steigerung der Abfallmenge im öffentlichen Raum beitragen.

Dieses Urteil ist insoweit wegweisend, als damit der Verursacherbegriff verfeinert wurde. Erstmals wird betreffend gelitterten Abfall unter Verursacherprinzip nun nicht mehr nur diejenige Person, die den Abfall nicht ordnungsgemäss im öffentlichen Raum entsorgt, verstanden, sondern auch andere der «Kette», wie beispielsweise Produzentin oder Verkaufsbetrieb. Damit können künftig «Take-away-Betriebe und dergleichen» sowie «andere Anlagen oder Organisatoren von Veranstaltungen, die von ihrem Betriebskonzept her dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden», als (Mit-)Verursacher ins Recht gefasst werden. Dies beispielsweise mittels eines Zuschlags zur Grundgebühr, wie Prof. Alain Griffel in der Anmerkung zu dem in URP 2012 3, S. 197 ff., veröffentlichten Bundesgerichtsurteil schreibt.

Das Bundesgericht liess allerdings offen, ob bei Verkaufsstellen für Take-away-Verpflegung und dergleichen sowie Einrichtungen und Veranstaltungen mit einem hohen Anteil an gelittertem Abfall ein spezifischer pauschaler Zuschlag, der neben der Grundgebühr geschuldet wäre, erhoben werden kann. Denn, so das Bundesgericht weiter, Take-away-Verpackungen machen nur einen Anteil von 19 Prozent der Littering-Kosten der Schweizer Gemeinden aus. Der entsprechende Anteil an Getränkebehältnissen, die nicht nur aus Take-away-Betrieben, sondern auch aus Detailhandels-

geschäften stammen dürften, beläuft sich auf 35 Prozent und der Anteil an der Littering-Fraktion Zigaretten auf 36 Prozent. Aus Gründen der Rechtsgleichheit müsste sich ein Littering-Zuschlag daher auch auf Verkaufsstellen von Tabakwaren erstrecken. Im Einklang dazu müssten auch die Kosten für die Entsorgung von Pendlerzeitungen betrachtet und verursachergerechte Gebühren erhoben werden. Daraus folgt, dass durch Littering zusätzlich anfallende Entsorgungskosten beispielsweise durch einen Zuschlag auf die Grundgebühr gedeckt werden können. Gleichzeitig aber sind die Gemeinden dazu verpflichtet, ihre Kosten im Bereich der Entsorgung hinreichend präzise auszuweisen, damit sie plausibel darlegen können, welche Grundeigentümerschaften in welchem Ausmass in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen.

Der Berner Sauberkeitsrappen

Nach diesem Bundesgerichtsurteil nahm es die Stadt Bern an die Hand, eine rechtliche Grundlage zu erarbeiten, um Kausalabgaben anteilmässig den Mitverursachern auferlegen zu können. Der sogenannte Sauberkeitsrappen sollte bei Geschäften wie Take-away-Betrieben, Lebensmittelläden sowie bei Anbietern von Veranstaltungen und publikumsintensiven Einrichtungen erhoben werden. Dem Bundesgerichtsurteil entsprechend zielte der Sauberkeitsrappen auf eine Mitfinanzierung durch diejenigen «indirekten Verursacher» ab, die Verpackungen vertreiben oder eine erhöhte Personenpräsenz verursachen, was erfahrungsgemäss zu Abfällen im öffentlichen Raum führt. Er sollte zu einer spürbaren Lenkungswirkung führen. Wer freiwillig Massnahmen zur Abfallverminderung ergreift, zum Beispiel durch Verzicht auf Verpackungen, Einsatz von Mehrweggeschirr, Pfandsysteme oder Ähnliches, sollte durch eine Gebührenentlastung belohnt werden, im besten Fall zu 100 Prozent. Auch diesem Projekt konnte (noch) nicht zum Durchbruch verholfen werden. Der Begriff Sauberkeitsrappen sei irreführend, machten die Gegnerinnen und Gegner geltend. Es gäbe Betriebe, die mit 5-stelligen Beträgen belastet würden. Die Opposition war enorm und die Rückmeldungen nach Umfragen entsprechend negativ. Die Schlussfolgerung der von der Stadt Bern beauftragten Arbeitsgruppe ist, dass von einer Einführung klar abgeraten wird, da ein Sauberkeitsrappen nicht mehrheitsfähig und vorerst nicht umsetzbar sei.

Die Berner Sauberkeits-Charta

Wegen dieser negativen Rückmeldungen will die Stadt Bern nun eine Sauberkeits-Charta erarbeiten. Zusammen mit der Innenstadtvereinigung konnte man sich bislang auf folgende Eckpunkte einigen:

- Die Charta soll im verpflichtenden Teil auf den Perimeter der Berner Innenstadt beschränkt sein, auf freiwilliger Basis aber auch weiteren Akteuren offenstehen.
- Die Charta muss klare und messbare Ziele enthalten für Massnahmen, mit denen Abfälle vermieden und/oder die städtischen Entsorgungsarbeiten erleichtert werden.
- Dazu soll ein wirksames Controlling-System erarbeitet werden.
- Sollte sich die Lösung mit der Charta nicht bewähren oder gar nicht zustande kommen, würde die Stadt auf das Modell des Sauberkeitsrappens zurückgreifen und dessen Einführung wieder vorantreiben.

Die Situation in der Stadt Luzern

Für die Stadt Luzern präsentiert sich die rechtliche Ausgangslage anders. Im Unterschied zur Stadt Bern hat die Stadt Luzern die Abfallbewirtschaftung an den Zweckverband REAL (Recycling Entsorgung Abwasser Luzern) delegiert und gleichzeitig das alte Abfallreglement aufgehoben. Die Grundgebühr bemisst sich seither in Promille des Gebäudeversicherungswerts der Liegenschaften. Im Auftrag des Stadtrates erfüllt das Strasseninspektorat in der Stadt Luzern die Aufgaben, die REAL den Verbandsgemeinden zuweist. REAL delegiert in Art. 4 seines Abfallreglements an die Verbandsgemeinden als Aufgabe die Massnahmen zur Gewährleistung der Sauberkeit in der Gemeinde (Leerung öffentlicher Abfalleimer, Massnahmen gegen Littering, Massnahmen zur Vermeidung von unsachgemäss entsorgtem Abfall). In Bezug auf Littering und «Unterwegsabfälle» bestehen somit keine rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Gebühren oder Sauberkeitsrapen für Sekundärverursacher.

Das Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 28. Oktober 2010 (im Folgenden RNöG genannt; sRSL 1.1.1.1.1) hingegen besagt in Art. 9 Abs. 1, dass Veranstaltenden Auslagen für die Reinigung und Instandhaltung in Rechnung gestellt werden können. Zudem können Eigentümerinnen und Eigentümer, deren Nutzung ihrer Liegenschaften zu übermässigen Belastungen des öffentlichen Grundes führen, verpflichtet werden, den an das Grundstück angrenzenden öffentlichen Raum auf eigene Kosten zu reinigen. Auf Wunsch ist auch eine angemessene Ersatzabgabe möglich, welche je nach Lage zwischen Fr. 5.– und Fr. 10.– pro Jahr und m² betragen kann (Abs. 2 RNöG). Für die Stadt Luzern besteht somit zwar die Möglichkeit, ausserhalb der Abfallgesetzgebung eine gewisse Beteiligung der Take-away-Betriebe zu erwirken. Es fragt sich dabei jedoch, ob die gesetzliche Grundlage von § 80 Abs. 3 Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755), auf die sich das Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes stützt, für diesen Zweck einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Ausserdem können gemäss Art. 21 RNöG Empfehlungen zur Durchführung von Nutzungen auf privatem Grund abgegeben werden, wenn sich Nutzungen auf privatem Grund auf den öffentlichen Grund auswirken.

In der Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 16. März 2011 (im Folgenden VNöG genannt; sRSL 1.1.1.1.2) finden sich weitere Vorgaben. So hat das Tiefbauamt die Reinigungspflicht und den zu reinigenden Perimeter festzulegen (Art. 6 VNöG). Zudem hat die Boulevardgastronomie grundsätzlich Mehrweggebinde zu verwenden (Art. 9 Abs. 1 VNöG). Auch besteht die Möglichkeit, für Mehr- und Einweggebinde ein Depotsystem vorzuschreiben (Art. 9 Abs. 2 VNöG).

Für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund sieht die Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes in Art. 19 vor, dass grundsätzlich Mehrweggebinde zu verwenden sind. Einweggebinde wie Glas, Pet oder Dosen müssen mit einem Depot versehen werden (Abs. 2 VNöG). Es besteht auch die Auflage, dass Wertstoffe durch den Veranstalter getrennt zu entsorgen sind (Art. 20). Zudem kann einer Veranstalterin oder einem Veranstalter die Reinigung des benutzten öffentlichen Grundes in Rechnung gestellt werden, wenn diese oder dieser gegen die in der Bewilligung gemachten Auflagen verstösst (Art. 9 Abs. 1 RNöG).

Die Praxis in der Stadt Luzern

Das Ressort Betrieb und Strassenunterhalt des Strasseninspektorates bewältigt den täglichen betrieblichen Unterhalt mit rund 60 Mitarbeitern. Die Littering-Kosten machen etwa einen Drittel der gesamten Reinigungskosten aus. Umgerechnet liegen diese jährlichen Reinigungskosten zwischen 1 und 1,5 Mio. Franken. Dazu kommen die Kosten für die Leerung, die Reinigung und den Ersatz der rund 1'000 Abfallkübel, welche rund 1,3 Mio. Franken pro Jahr betragen.

Es gibt durchaus Gewerbetreibende in der Stadt Luzern, die Reinigungsarbeiten im öffentlichen Raum wahrnehmen. So waschen Mitarbeitende des Hotels Astoria mehrmals wöchentlich Trottoirflächen mit Wasser. Lobenswert ist die Leistung von McDonald's. Mit der Stadt Luzern besteht eine Vereinbarung, dass Mitarbeitende des Restaurants täglich einen festgelegten Perimeter reinigen und Abfallkübel leeren.

Vereinbarungen über Ersatzabgaben gemäss Art. 9 RNöG jedoch gibt es keine.

Es werden zwar hin und wieder Empfehlungen an private Veranstalterinnen und Veranstalter abgegeben, wenn sich die Nutzung auf den öffentlichen Grund auswirkt. Doch diese Bemühungen müssen als niederschwellig bezeichnet werden.

Während sich die Betreiberinnen und Betreiber auf Boulevardflächen grossmehrheitlich an die vorgeschriebenen Mehrweggebinde halten, ist statistisch nicht erhoben, welche Veranstaltenden sich an die Auflagen halten und wo in Bezug auf Depotsysteme, Mehrweggebinde oder Trennsammlung Lücken bestehen. Vorbildlich ist, dass sich viele Veranstaltende an die Auflagen der Reinigung halten oder diese dem Strasseninspektorat in Auftrag geben. Zusatzreinigungen werden nur bei sehr wenigen Veranstaltungen in Rechnung gestellt.

Der Stadtrat verweist des Weiteren auch auf nachstehende Antwort und Stellungnahmen zu Vorstössen, welche im ähnlichen Kontext zu betrachten sind:

- Interpellation 319 vom 20. August 2019 (StB 54 vom 29. Januar 2020): «Littering – Was sind die Auswirkungen auf die Stadt Luzern und was unternimmt sie dagegen?»
- Postulat 334 vom 17. Oktober 2019 (StB 228 vom 8. April 2020): «Massnahmen zur Minimierung von Kunststoff in den offenen Gewässern»
- Postulat 339 vom 25. Oktober 2019 (StB 231 vom 8. April 2020): «Mülltrennung an vielfrequenzierten Orten erleichtern»
- Postulat 360 vom 2. Dezember 2019 (StB 233 vom 8. April 2020): «Tiefere Grundgebühren dank Überschuss in der Spezialfinanzierung Abfall».

Fazit

Der Stadtrat weiss um die Verschmutzung grosser Bereiche der Innenstadt durch gelitterte Abfälle. Die Bekämpfung von Littering ist dem Stadtrat ein grosses Anliegen, das im sechsten Legislaturgrundsatz verankert ist: «Luzern ist eine sichere und saubere Stadt. Bevölkerung, Gäste und Gewerbe fühlen sich sicher.» Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Leistungen der Verwaltung diesem Legislaturgrundsatz entsprechen.

Wie aufgezeigt, gibt es für die Stadt Luzern rechtliche Grundlagen, mit welchen sogenannte Sekundärverursacher belangt werden könnten. Für eine genaue und rechtlich ausreichend abgesicherte Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben wären erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen notwendig. Der Stadtrat will derzeit davon absehen, diese Ressourcen zusätzlich aufzubauen. Auch sollen Rechtsstreitigkeiten, wie die Stadt Bern sie erlebt, verhindert werden. Vielmehr

setzt die Stadt Luzern auf eine ganze Palette von kommunikativen und operativ-organisatorischen Massnahmen zur Bekämpfung des Litterings. Der Stadtrat beurteilt den Mix und die Umsetzung dieser Massnahmen zum heutigen Zeitpunkt als zweckmässig und zielführend. Er weiss aber auch, dass der Erfolg nicht durchschlagend ist, und ist deshalb bereit, weitere Massnahmen zu prüfen. Die Stadt Luzern wird sich darum weiterhin an anderen Städten orientieren, Ideen oder Projekte verfolgen und, wenn sinnvoll und nötig, auch in Luzern umsetzen.

Der Stadtrat verzichtet deshalb darauf, ein Konzept zur verursachergerechten Finanzierung und Abfallreduktion auszuarbeiten. Sollte sich die «Sauberkeits-Charta» in der Stadt Bern als erfolgreich herausstellen und sich dadurch Littering wie «Unterwegsabfälle» stark reduzieren, soll diese Idee durchaus wieder aufgenommen werden.

Der Stadtrat nimmt die Motion als Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

