

# Argumentarium

## Littering

(Stand 8. März 2012)

### 1. Grundlagen

#### 1.1 Auf welche Grundlagen stützen sich die Aussagen der IG DHS zum Littering?

Die Firma seecon gmbh führte im Herbst 2006 bis Frühjahr 2007 im Auftrag der IG DHS eine mehrstufige, explorative Studie zum Thema „Littering und Detailhandel“ durch. Neben der Analyse von internen Umsatz- und Mengenangaben der IG DHS-Mitglieder basiert die Studie hauptsächlich auf einer Befragung von 1731 Passanten in elf Schweizer Städten und einer zusätzlichen Befragung von 895 Kunden in IG DHS-Verkaufsstellen.

#### 1.2 Was versteht man unter Littering?

Unter Littering versteht man das achtlose Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum. Im vorliegenden Dokument bezieht sich der Begriff „öffentlicher Raum“ auf Plätze, Strassen und Parks, nicht aber auf weitere öffentliche Orte wie Bahnhöfe, Schwimmbäder, Einkaufszentren, SBB-Züge, Trams etc., welche einen separaten Reinigungsdienst haben.

#### 1.3 Wie setzt sich der gelitterte Abfall zusammen?

Etwas mehr als die Hälfte (56 Prozent) der im öffentlichen Raum anfallenden Abfallstücke können Take-Away-Produkten zugeordnet werden. Die übrigen 44 Prozent der Litteringstücke bestehen zu 25 Prozent aus (Gratis-)Zeitungen und Flyern und zu 19 Prozent aus weiteren Abfällen (u.a. Zigarettenpackungen, Bruchstücke und organische Abfälle).

### 2. Relevanz des Themas für die IG DHS

#### 2.1 Wie wichtig ist das Thema Littering für die IG DHS?

Take-Away-Produkte gehören nicht zum Kerngeschäft der IG DHS-Mitglieder: Nur ca. 2 Prozent des gesamten Food-Umsatzes und nur etwa 13 Prozent der definierten Take-Away Produkte der IG DHS-Mitglieder sind litteringrelevant, das heisst werden im öffentlichen Raum konsumiert. Schätzungsweise werden Produkte im Wert von 0.6% des gesamten Food-Umsatzes der IG DHS-Mitglieder gelittert.

## 2.2 Welcher Anteil des Littering-Problems wird durch Kunden der IG DHS verursacht?

Von den gesamthaft 254 Mio. Abfallstücken, welche annäherungsweise im Jahr 2005 in der Schweiz gelittert wurden, verursachten die Kunden der IG DHS-Mitglieder rund **ca. 30 Prozent**. Wenn man nur die Kategorie Take-Away betrachtet (siehe auch 1.3), so stammen rund die Hälfte der im öffentlichen Raum konsumierten Take-Away-Produkte von Verkaufsstellen der IG DHS-Mitglieder; die andere Hälfte geht auf Kunden der Fast-Food-Ketten, Kebab-Stände, Metzgereien, Bäckereien etc. zurück. Aufgrund dieser Fakten wurde klar, dass der Detailhandel nur einer von vielen Playern ist. Es gibt viele andere Beteiligte, namentlich andere Verkaufsstellen von Take Away-Produkten sowie die Tabakindustrie und Herausgeber von Gratiszeitungen.

## 2.3 Welche Bedeutung hat Littering für den Detailhandel?

Littering ist ein reales und störendes Problem. Auch der Detailhandel ist auf saubere Innenstädte angewiesen. Deshalb war der Detailhandel in den letzten Jahren bereit, an den realen „Hotspots“ des Litterings mit freiwilligen Massnahmen zur Lösung des Problems beizutragen. Der Detailhandel wehrt sich aber dagegen, flächendeckend für die Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Raum verantwortlich gemacht zu werden.

# 3. Verantwortung des Detailhandels

## 3.1 Nimmt der Detailhandel seine Verantwortung für das Littering genügend wahr?

Die Branche unternimmt bereits heute grosse Anstrengungen gegen das Littering. Sie tut dies freiwillig und in guter Zusammenarbeit mit den Behörden (siehe auch Punkt 3.3). Die IG DHS wehrt sich aber dagegen, dass der Detailhandel pauschal für das Littering-Problem verantwortlich gemacht wird: Erstens ist Littering ein Phänomen, welches auf einen – kleinen – Anteil der Konsumenten zurückzuführen ist. Wenn schon müssen auch Massnahmen eingesetzt werden, welche das Übel an der Wurzel packen und jene Konsumentinnen und Konsumenten bestrafen, welche ihren Abfall littern. In vielen Kantonen und Gemeinden gibt es denn auch bereits heute Ordnungsbussen für das „Litterer“. Da aber die meisten Littering-Sünder nicht überführt werden können, braucht es gleichzeitig eine öffentliche Sensibilisierung für das Problem. Der Detailhandel engagiert sich aus diesem Grund ideell und finanziell für die Litterings-Kampagnen im Rahmen der IG Saubere Umwelt IGSU.

## 3.2 Immer wieder verlangen Gemeinden und Städte finanzielle Beteiligung an den durch das Littering entstehenden Kosten: Wieso wehrt sich die IG DHS gegen die

### **Erhebung von Littering-Gebühren?**

Die Littering-Problematik ist stark abhängig vom Standort und saisonal bestimmt. Deshalb lehnen wir breitflächige Massnahmen (wie z.B. Gebühren) als nicht wirkungsorientiert ab. Es gibt genügend Möglichkeiten, wie der Detailhandel zum Vermeiden von gelittertem Abfall beitragen kann und faktisch auch beiträgt, zum Beispiel indem in akuten Littering-Zonen freiwillig kommunale Abfallbehältern geleert werden (in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, wie dies zum Beispiel schon heute in Luzern praktiziert wird).

### **3.3 Was unternimmt der Detailhandel von sich aus, um das Littering-Problem zu lösen?**

Pro Jahr werden durch die Mitglieder der IG DHS schon heute gesamthaft schätzungsweise CHF 22 Mio. für Massnahmen ausgegeben, die unmittelbar das Littering im öffentlichen Raum betreffen, wie Reinigung im Eingangsbereich und um die Verkaufsstellen herum, das Leeren von Abfalleimern ausserhalb der Verkaufsstellen sowie Finanzierung der Sammlung im öffentlichen Raum von PET-Flaschen/Aluminium durch die vorgezogenen Recyclingbeiträge (vRB) und Ausgaben für Anti-Littering Kampagnen. Für direkte und indirekte Anti-Littering-Massnahmen wurden von den IG DHS Mitgliedern insgesamt bis zu CHF 65 Mio. pro Jahr ausgegeben (z.B. Recyclingstationen, Logistik usw., insbesondere für PET).

### **3.4 Wo sehen die Mitglieder der IG DHS das grösste Potenzial bei sich selbst, um Littering-Abfälle zu vermeiden?**

Allgemein gilt, dass die Einflussmöglichkeit der Mitglieder der IG DHS vor allem am Ursprung im Bereich Verpackungsintensität und Wahl der Verpackung am effektivsten ist. Die Wahl von recycelbaren Verpackungen, flankiert durch ein dichtes Sammelstellennetz, kann die Gesamtabfallmenge reduzieren. In diesem Sinne sind die effizienten Sammelsysteme des Handels von PET und PE weiter auszubauen und z.B. weniger Papierverpackungen und Servietten vom Verkaufspersonal abzugeben.

Der Detailhandel engagiert sich heute schon auf allen Ebenen, um Abfall zu vermeiden und Verpackungen zu optimieren. Er unternimmt grosse Anstrengungen wie die Bereitstellung von Sammel- und Logistikinfrastruktur, um seine Abfallfraktionen wiederzuverwerten und Stoffkreisläufe zu schliessen. In den Filialen der beiden Grossverteilern Coop und Migros werden z.B. 80 - 90% der verkauften PET-Flaschen zurückgenommen und dem Recycling übergeben. Dadurch gelingt es zum Beispiel, die schweizweit staatlich vorgeschriebene Quote von 75% zu übertreffen.

## 4. Zum Littering-Rechtstreit in der Stadt Bern

### 4.1 Klarer Entscheid des Bundesgerichts gegen Berner Abfallreglement

Die Kosten für die Reinigung der Strassen und Grünanlagen von achtlos weggeworfenem Abfall („Littering“) und für die Entsorgung von Abfall, der in öffentlichen Abfalleimern zurückgelassen wird, können nicht via Abfallgrundgebühr den Gebäudeeigentümern überbunden werden. Das Bundesgericht hat eine Beschwerde der Stadt Bern gegen eine Urteil des bernischen Verwaltungsgerichts klar und deutlich abgewiesen (Urteil vom 21. Februar 2012, publiziert am 8. März 2012). Damit ist ein langjähriger Rechtsstreit zwischen der Stadt Bern und dem Detailhandel geklärt worden. Das Abfallreglement der Stadt Bern ist gemäss dem Urteil des Bundesgerichts in der heutigen Form unzulässig und muss geändert werden.

### 4.2. Worum ging es bei dem Rechtsstreit?

Das neue Abfallreglement der Stadt Bern, das am 1. Mai 2007 in Kraft trat, sah vor, dass Eigentümer von Gebäuden mit grossem Publikumsverkehr das 1,3-fache der Grundgebühr und abfallintensive Take-Away-Betriebe sogar das Doppelte entrichten müssen. Begründet wurde diese höhere Gebühr damit, dass die Verpackungen der Take-Away-Stände angeblich nicht im Hauskehricht, sondern im öffentlichen Raum entsorgt werden. Faktisch bedeutete dies, dass die Stadt Bern die Kosten für die Reinigung des öffentlichen Raums auf den Handel abwälzte. Dagegen haben sich die Detailhandelsunternehmen Coop, Globus, Loeb, Migros und die Innenstadtorganisation BERNcity zur Wehr gesetzt.

Der Handel hat argumentiert, dass die Höhe der Grundgebühr und insbesondere die doppelte Gebührenbelastung von Take-Away-Verkaufsflächen nicht gerechtfertigt sind und gegen das geltende Umweltschutzgesetz (USG) verstossen. Die Herausgeber von Gratiszeitungen, die Verteiler von Flyers und die Tabakindustrie wurden im Reglement nicht zur Verantwortung gezogen, obwohl sie ganz offensichtlich einen grossen Anteil an den Abfällen im öffentlichen Raum haben. Zur Ungerechtigkeit trug noch die Tatsache bei, dass die Verkaufsstellen in den Standortgemeinden Steuern bezahlen, also bereits zur Kasse gebeten werden, während Tabakproduzenten oder Flyer-Verteiler an ganz anderen Orten ansässig sein können und so gar nichts beitragen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat die Argumente des Detailhandels aufgenommen und einer Beschwerde in grundsätzlichen Punkten Recht gegeben. Das Bundesgericht hat diesen Entscheid in letzter Instanz bekräftigt. Die Entsorgungskosten für „gelitterten“ Abfall dürfen Gebäudeeigentümern nicht einfach pauschal über die

Abfallgrundgebühr überwält werden. Höhere Entsorgungskosten dürfen Betrieben nach dem Urteil des Bundesgerichts nur dann verrechnet werden, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass diese Betriebe in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen (unter Vorbehalt hinreichender rechtlicher Grundlagen).

Letztlich ist Littering ein gesellschaftliches Problem. Der Handel wird deshalb weiter darauf pochen, dass die Lösung dieses Problems nicht einseitig auf den Handel abgewälzt wird, sondern als gesellschaftliches Problem anerkannt und entsprechend behandelt wird. Der Detailhandel wird weiterhin an seinem freiwilligen Engagement bei der Abfallentsorgung festhalten und somit einen entscheidenden Beitrag zur Lösung leisten.