

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Aktionen gegen das Littering, eingereicht von Gemeinderätin A. Steiner (GLP)

---

Am 27. Juni 2011 reichte Gemeinderätin Annetta Steiner namens der GLP/PP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*„Das achtlose Wegwerfen von Abfällen auf Strassen und Plätzen ist ein öffentliches Ärgernis. Die Mehrheit der Bevölkerung stört sich daran, und die erforderliche Reinigung in der Stadt Winterthur kostet gemäss Landboten vom 17. Juni 2011 1.8 Millionen Franken. Die Ursachen für das Phänomen Littering sind vielschichtig. Erfolgreiche Gegenmassnahmen erfordern eine Kombination von verschiedenen Massnahmen.*

*In Winterthur wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Kommunikationsmassnahmen und Aktionen durchgeführt. Unter anderem auch Aktionen mit Schulklassen. Zur Zeit läuft eine Plakataktion, welche die Botschaft «Ja zu einer sauberen Stadt – Nein zu Littering» vermittelt. Eine solche Plakataktion nützt aber als isolierte Massnahme meist wenig. Deshalb frage ich den Stadtrat an, ob weitere Massnahmen ebenfalls geprüft wurden.*

- 1. Die Interessengemeinschaft saubere Umwelt IGSU bietet gratis «Litteringbotschafter» an, welche an neuralgischen Orten der Stadt ausgerüstet mit ihren Sammelwagen die Bevölkerung direkt auf die Thematik ansprechen. Mündliche Kommunikation an Direktbetroffene hat bekanntlich die beste Wirkung. Kann sich der Stadtrat vorstellen, in Zukunft solche Litteringbotschafter zum Beispiel für den Stadtpark und im Graben über Mittag oder auch am Abend einzusetzen?*
- 2. Vermehrt treffen verschiedene Schweizer Städte Vereinbarungen mit Take-away-Anbietern. Der schweizerische Städteverband entwarf einen entsprechenden Verhaltenskodex für Verkaufsstellen von Unterwegsverpflegung und Event-Veranstaltern. Kann sich der Stadtrat vorstellen, vermehrt mit Take-away-Anbietern Vereinbarungen bezüglich Anzahl Abfalleimer, Mehrweggeschirr, Reinigungsmithilfe und Kommunikation des richtigen Abfallverhaltens abzuschliessen?*
- 3. Mehrere Schweizer Städte haben bereits sehr gute Erfahrungen mit abfallarmen Festen gemacht. Die Stadt Zürich verfasste zum Beispiel eine Broschüre zu ihrer Bewilligungspraxis. Im Rahmen von Festbewilligungen beraten verschiedene Städte die Veranstalter und machen entsprechende Auflagen. Wie die Erfahrung zeigt, erhöhen saubere Festgelände das Wohlbefinden der FestbesucherInnen und reduzieren den Reinigungsaufwand. Trägt die Stadt Winterthur diesem Anliegen im Rahmen von Veranstaltungsbewilligungen ebenfalls Rechnung?"*

**Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

### **1. Gesetzliche Grundlagen**

Betreffend Reinigung und Littering gibt es verschiedene gesetzliche Grundlagen.

#### **1.1 Kantonales Strassengesetz (StrG)**

Das Strassengesetz (StrG) überbindet den Strassenunterhalt den Gemeinden. Dazu gehören insbesondere die Instandhaltung, die Ausbesserung von Schäden, die Staubbekämpfung, die Reinigung, der Winterdienst und die Öffnung nach ausserordentlichen Naturereignissen (§ 25 Abs. 2 StrG).

## **1.2 Kantonales Abfallgesetz (AbfG)**

Wer Abfälle nicht nach Vorschrift entsorgt, macht sich strafbar. Das Ablagern oder Stehenlassen von Abfällen im Freien ist auf öffentlichem und privatem Grund verboten. Dies gilt insbesondere für ausgediente Fahrzeuge, Möbel, Geräte und ihre Bestandteile sowie für Erzeugnisse aus Metall und Kunststoff (§ 14 Abs. 1). Gemäss § 39 kann dies mit einer Busse bis Fr. 50'000, bei Gewinnsucht mit Busse in unbeschränkter Höhe, bestraft werden. Die Untersuchung und die Beurteilung von Widerhandlungen obliegen den Statthalterämtern.

## **1.3 Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur (APV)**

Bei leichteren Fällen, wie Verunreinigung des öffentlichen Grundes, kommt Art. 29 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 und 2 (Strafbestimmung) der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Winterthur vom 26. April 2004 zur Anwendung. Es ist verboten, öffentliches Eigentum, wie öffentlichen Grund, Anlagen, Brunnen, Bänke, Denkmäler, Geländer, Einzäunungen, Absperrungen, Signalisationen und dergleichen sowie privates Eigentum ohne Einwilligung der Berechtigten zu verunreinigen, zu verändern oder zu entfernen. Die gemeinderechtliche Bussenliste sieht für das Verunreinigen von öffentlichem Eigentum, Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfall (Littering) eine Ordnungsbusse von Fr. 50.-- vor.

## **2. Bevölkerungsbefragung 2011**

Die Sauberkeit auf Strassen und Plätzen ist für die Winterthurerinnen und Winterthurer wichtig (5.29 auf der Skala 1 – 6). Von 7 % der Befragten werden Abfall und Schmierereien als grösstes Problem wahrgenommen (2009: 8,3 %). Aus der Befragung kann geschlossen werden, dass eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit der Sauberkeit in Winterthur mehr oder weniger zufrieden ist (Note 4,34). Die Sauberkeit wird in allen Stadtteilen genügend bis gut beurteilt. Die Noten liegen zwischen 4.23 (Stadt) und 4.65 (Veltheim).

Für den Stadtrat bewegen sich die Resultate der Befragung im Rahmen des Erwarteten. Letztlich wird das veränderte Konsum- und Freizeitverhalten der Bevölkerung aber nicht erlauben, die Stadt mit einem vertretbaren Aufwand zur Zufriedenheit aller, zu jeder Zeit und an jedem Ort sauber zu halten. Punktuelle Verschmutzungen zwischen den Reinigungsintervallen werden auch zukünftig die subjektiven Wahrnehmungen beeinflussen.<sup>1</sup>

## **3. Macht die Stadt genug, um die Strassen und Plätze sauber zu halten?**

Beim Produkt Strassenreinigung sollen mindestens 77 % der Kundschaft der Meinung sein, dass die Stadt genug macht, um die Stadt sauber zu halten. 2010 wurde dieser Wert mit 82 % übertroffen. Obwohl die Siedlungsfläche und die Einwohnerzahl zunimmt, soll der gute Reinigungsstandard mit den fast gleichen finanziellen und personellen Ressourcen gehalten werden. Die Kosten für die Strassenreinigung lagen in den letzten Jahren jeweils zwischen 8 und 9 Mio. Franken.

---

<sup>1</sup> Antrag und Bericht zum Postulat betr. Sauberkeit im öffentlichen Stadtraum (GGR-Nr. 2008/030) vom 9.9.2009

## **4. Littering<sup>2</sup>**

### **4.1 Merkmale und Ausmass**

Eine beachtliche Menge Abfall wird im öffentlichen Raum am Boden liegen gelassen anstatt in Abfalleimern entsorgt. Ursachen für dieses «Littering» sind weder die Sackgebühr noch fehlende Abfalleimer, sondern geändertes Konsumverhalten. Take-Away-Verpflegung, Gratiszeitungen und Zigaretten machen den Hauptanteil des Litterings aus.

Zur besonderen Problematik gehört, dass Littering nicht nur auf städtischem Grund stattfindet, sondern auch auf Grundstücken, deren Reinigung nicht zum Aufgabenbereich der Stadt gehört. Dazu gehören private Liegenschaften, Liegenschaften der Bundesbetriebe oder kantonale Grundstücke wie z.B. Flusssufer und einige Bachufer.

### **4.2 Ursache**

Die gesellschaftlichen Ursachen der zunehmenden Littering-Flut sind vielfältig. So verbringen etwa immer mehr Menschen ihre Mittagspause am Arbeits- oder Ausbildungsort und verpflegen sich unterwegs. Dieses veränderte Konsumverhalten - in Verbindung mit einer vermehrten Nutzung des öffentlichen Raums (bezeichnet als Mediterranisierung) - führt fast zwangsläufig dazu, dass im Freien mehr Abfälle liegen bleiben.

Im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes, mehrerer Schweizer Städte und des Bundesamts für Umwelt (BAFU) erfasste 2005 die Universität Basel an verschiedenen stark frequentierten Plätzen die Litter-Mengen und analysierte ihre spezifische Zusammensetzung. Die Studie gelangte zu folgendem Fazit:

- 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.
- Eine Rolle spielt auch der Ort: Picknick- und Erholungszonen sind stärker von Littering betroffen als Plätze mit Durchgangscharakter.
- Ursachen für das Littering sind weder fehlende noch überquellende Mülleimer, denn Abfälle werden auch neben halbvollen Abfalleimern und an Orten mit zahlreichen Entsorgungsmöglichkeiten weggeworfen.
- Da auf der Strasse keine Haushaltabfälle 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.

Dazu kommen noch neuartige, web-basierte Phänomene wie "Botellones".

## **5. Littering-Konzept Stadt Winterthur**

### **5.1 Ausgangslage**

1999 wurde eine departementsinterne (Dept. Bau) und später (2000) eine interdepartementale Projektgruppe bestimmt, welche betreffend Littering die Problempunkte und die Stossrichtung erarbeitet, den Stadtrat regelmässig informiert und die Koordination von Aktivitäten

---

<sup>2</sup> <http://www.bafu.admin.ch/abfall>

vornimmt. 2003 hat der Stadtrat die Arbeitsgruppe Sauberkeit (AGS) formell konstituiert und beauftragt, das Littering-Konzept umzusetzen.

## **5.2 Strategie**

Der Littering-Strategie des Stadtrates liegt das Ziel «Winterthur sauber halten» zugrunde. Die AGS soll die Wirksamkeit der angewendeten Massnahmen steigern, die Kosten- und Arbeitseffizienz verbessern und den Nutzen für die Bevölkerung erhöhen.

## **5.3 Massnahmen**

Die AGS definiert die Verantwortlichkeiten, nutzt Synergien zwischen den Bereichen, optimiert die betrieblichen, präventiven und repressiven Massnahmen und begleitet die Massnahmen mit einer zielgruppenspezifischen und sachlichen Kommunikation. Folgende Massnahmen und Projekte wurden umgesetzt:

### **5.3.1 Betriebliche Massnahmen (Auswahl)**

- Neue Leistungsaufträge für die Buswartehallen zwischen Stadtbuss und Strasseninspektorat. Die Sauberkeit der Haltestellen wurde damit ab 2010 verbessert.
- In der Innenstadt wurde mit der Erneuerung der Abfallkübel eine wesentliche Verbesserung bezüglich bedürfnisgerechter Nutzbarkeit, Erscheinungsbild und Bewirtschaftung erreicht.
- Ständiger Kontakt mit den SBB Immobilien, um die schwierige Situation um den Hauptbahnhof meistern zu können. Eine grosse Verbesserung wird sich in den nächsten Jahren durch die Realisierung der Projekte der Masterplanung Stadtraum Bahnhof ergeben.
- Sukzessive Erneuerung der Separatsammelstellen. Diese Massnahme hat eine verbesserte Sauberkeit in deren Umgebung zur Folge.

### **5.3.2 Präventive Massnahmen (Auswahl)**

- Abfallunterricht: Im Schuljahr 2010/11 wurden 125 Doppellektionen in Kindergärten, Unter-, Mittel- und Oberstufe durchgeführt.
- Gebietsputzete («Clean-up-day»): In Begleitung von Fachpersonen befreien Schulklassen besonders belastete Gebiete von herumliegenden Abfällen.
- 2010 hat der Stadtrat eine Nutzungsordnung für öffentliche Grün- und Parkanlagen erlassen, die vorerst im Eulachpark umgesetzt wird. Nach einer Versuchsphase von zwei Jahren erfolgt eine Prüfung und allfällige Ausdehnung auf weitere öffentliche Anlagen.
- Plakataktionen (z. B. 2011: «Ja zu einer sauberen Stadt»)
- Das Abfalltelefon der Stadt Winterthur nimmt sämtliche Beschwerden der Bevölkerung betreffend Sauberkeit entgegen und koordiniert die entsprechenden Massnahmen (Tel. 052 267 68 68; [abfall@win.ch](mailto:abfall@win.ch)).

### **5.3.3 Repressive Massnahmen**

Der entsprechende kommunale Ordnungsbussenkatalog wurde vom Stadtrat in Kraft gesetzt. Personen, welche Abfälle wegwerfen oder liegenlassen, können sofort mit 50 Franken gebüsst werden. Bei schwer wiegenden Fällen werden die Personen beim Polizeirichteramt verzeigt. In den letzten Jahren wurden im Sinne von zeitlich klar befristeten Aktionen verschiedene neuralgische Punkte durch privates Sicherheitspersonal überwacht.

## 6. Littering-Konzept zeigt Wirkung

Der Stadtrat teilt die Auffassung der Interpellantin, dass isolierte kommunikative Massnahmen beim Littering meist wenig nützen. Deshalb stimmt die Arbeitsgruppe Sauberkeit sämtliche betriebliche, präventive und repressive Massnahmen gegen das Littering im Rahmen der Mehrjahresplanungen ab. Entgegen der Auffassung der Interpellantin handelte es sich bei der Kommunikationsmassnahme «Ja zu einer sauberen Stadt» somit nicht um eine isolierte Massnahme, sondern um die begleitende Kommunikation des gesamten Littering-Konzepts.

Die departementsübergreifenden Tätigkeiten und die Koordination der Arbeitsgruppe Sauberkeit beurteilt der Stadtrat im Endresultat als effektiv und den vorhandenen finanziellen und personellen Mitteln der Stadt Winterthur angemessen. Der Stadtrat setzt nach wie vor auf intensive betriebliche und präventive Massnahmen, um den bisherigen Sauberkeitsstandard zu halten und an spezifischen Orten auch zu erhöhen. Diese Strategie, welche alle grösseren Schweizer Städte anwenden, hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich bewährt.

### Zu den einzelnen Fragen:

#### Zur Frage 1:

*„Kann sich der Stadtrat vorstellen, in Zukunft Litteringbotschafterinnen und -botschafter der Interessengemeinschaft für eine saubere Umwelt (IGSU) zum Beispiel für den Stadtpark und im Graben über Mittag oder auch am Abend einzusetzen?“*

Die IGSU wurde im Mai 2007 gegründet. Dahinter standen am Anfang die privatwirtschaftlich organisierten Recyclingunternehmen IGORA-Genossenschaft für Aluminium-Recycling und PRS - Verein PET-Recycling Schweiz - welche sich bereits seit 2004 gemeinsam gegen das Littering engagieren. Eine offene Plattform im Kampf gegen das Littering ist entstanden und weitere Partner aus konsumnahen Gebieten (Migros, Coop, Blick am Abend, 20 Minuten, McDonald's usw.) sowie aus der Recyclingwirtschaft konnten gewonnen werden, um gemeinsame Massnahmen umzusetzen.

Die Botschafterinnen und Botschafter der IGSU ziehen in verschiedenen Schweizer Städten mit ihren hippen Recyclingmobilen umher, klären Passantinnen und Passanten auf und sind auf der Hut, dass keine Zigarettenstummel, Take-away-Verpackungen und Getränkeverpackungen liegen bleiben. Der Chef-Botschafter – Urs Freuler – stellt im Zürcher-Seebecken eine Verbesserung des Verhaltens fest: «Ein Wandel zeichnet sich ab. Viele Passanten reagieren sensibler und vorsichtiger auf Abfall und benutzen die herumstehenden Abfalleimer oder die Separatsammelstellen für Alu-Getränkedosen oder PET-Flaschen.» Eine erfreuliche Verhaltensänderung, die die Organisatorinnen und Organisatoren flächendeckend erzielen möchten.<sup>3</sup>

Die AGS erachtet den Einsatz der IGSU-Litteringbotschafterinnen und –botschafter an speziellen Orten als zweckmässig und wird dieses Angebot prüfen. Gemäss IGSU könnten solche Einsätze frühestens im Sommerhalbjahr 2012 durchgeführt werden.

---

<sup>3</sup> <http://www.igsu.ch/de/igsu>

Zur Frage 2:

*„Kann sich der Stadtrat vorstellen, vermehrt mit Take-away-Anbieterinnen und -anbietern Vereinbarungen bezüglich Anzahl Abfalleimer, Mehrweggeschirr, Reinigungsmithilfe und Kommunikation des richtigen Abfallverhaltens abzuschliessen?“*

In der Stadt Winterthur wurden Vereinbarungen mit Take-away-Anbieterinnen und -anbietern abgeschlossen oder Auflagen im Rahmen von Baubewilligungen oder Zulassungsverfahren verfügt. Diese betreffen das Aufstellen und Bewirtschaften von Abfallbehältern, Aufräumarbeiten und Reinigungsleistungen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und wird beibehalten und je nach Situation und Bedarf intensiviert.

Zur Frage 3:

*„Wie die Erfahrungen zeigt, erhöhen saubere Festgelände das Wohlbefinden der Festbesucher/Innen und reduzieren den Reinigungsaufwand. Trägt die Stadt Winterthur diesem Anliegen im Rahmen von Veranstaltungsbewilligungen ebenfalls Rechnung?“*

Zurzeit wird ein Grobkonzept in enger Zusammenarbeit zwischen den Departementen Sicherheit und Umwelt (Fachstelle Umwelt) und Bau (Entsorgung) erarbeitet. Dieses Grobkonzept erfasst die potenziellen Handlungsfelder sowie mögliche Massnahmen zur Abfallvermeidung an Veranstaltungen. Der Stadtrat unterstützt grundsätzlich die Bemühungen, auch bei Veranstaltungen mittels verhältnismässigen und von der Kundschaft akzeptierten Anreizen, Vorgaben und Auflagen eine vorbildliche und umweltverträgliche Festkultur in Winterthur zu etablieren. Der Stadtrat führt in diesem Zusammenhang auch Gespräche mit den betroffenen Vereinen.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder