

Grossratsgeschäfts-Nummer: 20/PI 10/534
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DBU

Bericht der Kommission zur Vorberaterung der Parlamentarische Initiative "Keine Discountbussen bei Littering"

Präsident: Ricklin Judith, Primarlehrerin, Kreuzlingen

Mitglieder: Braun Bernhard, Gemeindepräsident, Eschlikon
Brühwiler Konrad, Fahrlehrer, Frasnacht
Eschenmoser Hans, Meisterlandwirt, Weinfelden
Fäsi Christina, Hausfrau/Dipl. Pflegefachfrau HF, Tägerwilen
Giger-Lehmann Renate, Geschäftsführerin / Messeleiterin,
Scherzingen
Hanhart-Hugentobler Erika, Kauffrau (pens.), Matzingen
Indergand Aline, Betriebsökonomin FH, Altnau
Koch Christian, lic. iur., Bezirksrichter, Matzingen
Lüscher Bruno, a. Gemeindepräsident, Aadorf
Marolf Jürg, Sekundarlehrer, Romanshorn
Schildknecht Benno, Meisterlandwirt, Hagenwil b. Amriswil
Schär Urs, Meisterlandwirt, Langrickenbach
Stutz Raphael, Projektleiter, Sirnach
Wenger Andreas, Betriebsleiter, Diessenhofen

Beobachter/in: Schenk Peter, Unternehmer, Zihlschlacht

Vertreter des Departements

Regierungsrat Dominik Diezi, Chef DBU
Danielle Meyer, Generalsekretariat DBU, Leiterin Rechtsdienst
Achim Kayser, Amt für Umwelt, Leiter Abteilung Abfall und Boden
Désirée Kobler, Amt für Umwelt, Rechtsdienst (*Protokollführerin*)

Die Kommission zur Vorberaterung der PI "Keine Discountbussen bei Littering" behandelte die Vorlage in zwei Sitzungen und dankt den Vertretern des Departementes für Bau und Umwelt für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission

- ist mit **9:4 Stimmen** auf die Vorlage eingetreten.
- hat während der 1. Lesung den RR beauftragt, drei Varianten auszuarbeiten.
- hat sich in der 2. Lesung auf die Variante 1 der drei Varianten geeinigt.
- hat zwei Konsultativabstimmungen durchgeführt:
 - o **4** Mitglieder unterstützen die Abstufung von **drei Ordnungsbussen-Kategorien**. **8** Mitglieder unterstützen die Abstufung von **zwei Ordnungsbussen-Kategorien**.
 - o Die Kommissionsmitglieder erwarten mit **11** Stimmen und **1** Enthaltung, dass wenn es nur zwei Ordnungsbussen-Kategorien gibt, diese zugunsten des höheren Bussgeldes umgesetzt wird.
- Die Kommission beantragt dem Grossen Rat **einstimmig** der vorliegenden Fassung zuzustimmen.

Allgemeines

Die Parlamentarische Initiative, welche am 02. Oktober 2023 im Grossen Rat vorläufig unterstützt wurde, fordert, das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz; RB 814.04) in § 30 Abs. 3 wie folgt anzupassen:

§ 30 Abs. 3 *Strafbestimmung (geändert)*

Für geringfügige Übertretungen gemäss Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 kann der Regierungsrat eine Ordnungsbusse von Fr. 300 festlegen. (...)

Grund für die geforderte Gesetzesanpassung ist die Littering-Problematik. Der gesetzliche Spielraum für Ordnungsbussen soll ausgeschöpft und die Ordnungsbussen für Littering markant erhöht werden, da die „Standard-Litteringbussen“ von Fr. 50 keine abschreckende Wirkung haben.

Eintreten

Die meisten Votanten sehen Littering als grosses Problem, das angegangen oder über das zumindest gesprochen werden muss.

Die Bussen zu erhöhen, wurde kontrovers diskutiert. Während die einen darin eine mögliche abschreckende Wirkung sehen, bezweifeln dies die anderen und erachten z. B. die Sensibilisierung der Bevölkerung durch Diskussionen und Infotafeln als zielführender. Auch die Verhältnismässigkeit gegenüber anderen Vergehen müsse im Auge behalten werden.

Da der Abfall in der Umgebung unterschiedliche Wirkungen und Schäden hinterlässt, sei es gerechtfertigt zu differenzieren, was weggeworfen wird. Littering verursacht in der Landwirtschaft einen enormen Arbeitsaufwand und eine Aluminium-Dose in der Wiese unter Umständen einen grossen Schaden. Das Nikotin in weggeworfenen Zigaretten-

3/6

stummel wirkt in der Umgebung und im Grundwasser toxisch und betrifft langfristig alle Lebewesen, da es nur sehr langsam abgebaut wird.

Auch das Problem des Bussen-Vollzugs bzw. die Frage der konkreten Umsetzung wurde andiskutiert, also «Wie können Littering-Sünder erappt werden?» Dabei wurde auf die knappen Ressourcen der Polizei hingewiesen und dass der entsprechende Beweis von Littering schwierig zu erbringen ist.

Es wurde in Betracht gezogen, dass wenn die Littering-Bussen höher sind, es sich für die Polizei lohnt, nach Littering-Sündern Ausschau zu halten. Ansetzen könnte man an so genannten Littering-Hot-Spots wie z. B. an Bahnschranken. Unabdingbar sei eine entsprechende mediale Berichterstattung analog den «Raserdelikten». Es kam der Vorschlag, dass die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Werkhöfen ein Ansatz ist, die Situation zu verbessern, da die Mitarbeiter der Werkhöfe sicher wissen, wo sich mit der Zeit besonders viel Abfall sammelt.

Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass das kantonale Abfallgesetz in der vorliegenden Version elf Jahre alt ist und der Begriff Littering im Gesetz fehlt. Weiter wurde darauf verwiesen, dass es voraussichtlich eine neue eigene bundesrechtliche Regelung geben wird.

Es wurde erwähnt, dass eine fixe Busse von Fr. 300 verfassungsrechtlich problematisch sei und dass die in der Parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Änderung des Abfallgesetzes auch § 30 Abs. 1 Ziff. 2 Abfallgesetz, in welchem es um Verbrennung von Abfall geht, betreffe, und dies wohl nicht die Idee der Initianten gewesen sei, daran auch etwas ändern zu wollen.

Die Kommission ist mit **9:4** Stimmen auf die Vorlage eingetreten.

Detailberatung

In der Detailberatung beschäftigte die Frage, wie kommt man zur gewünschten Verschärfung. Es wurde diskutiert, ob dies durch eine fixe Busse in einer eigenen Regelung im Gesetz erfolgen soll, oder ob man die Bussenhöhe in einer Abstufung festlegen möchte, indem man z. B. den Ordnungsbussenkatalog verschärft, also z. B. die Untergrenze anhebt und somit verfassungskonform unterwegs wäre.

Die Kommission wurde über den aktuellen Stand der parlamentarischen Beratung auf Bundesstufe in Bezug auf die parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» informiert. Es wird davon ausgegangen, dass die nationale Litteringregelung durchkommen wird. Die Formulierung ist ähnlich wie sie heute im kantonalen Recht vorliegt, nämlich mit einer maximalen Busse in der Höhe von Fr. 300 und dass dem Kanton somit ein Spielraum für eine Regelung im Rahmen des Maximums bleibt.

Da das Abfallgesetz schon älter ist, wird es zurzeit überarbeitet. § 30 Abs. 1 Ziff. 2 Abfallgesetz wird mit grosser Wahrscheinlichkeit aus dem Gesetzeskatalog fallen, da diese

4/6

Tatbestände bereits in den Luftreinhalterschaftsgrundlagen abgehandelt sind. Somit kann man sich in der aktuellen Diskussion auf die Ziff. 1 beschränken.

Wenn man im Thurgau eine fixe Littering-Busse möchte, dann müsste der Grosse Rat einen entsprechenden Tatbestand schaffen bzw. es müsste im Gesetz festgeschrieben werden. Der Handlungsspielraum über die Ordnungsbussen entfällt, was aufgrund der Rechtsgleichheit als problematisch angeschaut wird. Man könnte aber auch für eine definierte Anzahl von Delikten eine Maximalhöhe von Fr. 300 festlegen. Sollte der Bund allerdings selbst Ordnungsbussen erlassen, wäre diese Parlamentarische Initiative nachträglich Makulatur.

In Anbetracht der Ausgangslage wurde eine Grundsatzdiskussion darüber geführt, ob eine fixe Busse von Fr. 300 im Gesetz festgelegt werden soll oder ob es weiterhin einen Spielraum innerhalb einer definierten Unter- und Obergrenze mit Ordnungsbussen geben soll. Dabei wurde erwähnt, dass es Unterschiede in der Schädlichkeit der Littering-Abfälle gibt und es deshalb gerechtfertigt sei, zu differenzieren, was weggeworfen wird.

Schliesslich folgte ein Antrag, dass der Regierungsrat zuhanden der Kommission zwei Varianten vorschlagen soll:

Variante 1 für eine Bandbreite (Gesetz Fr. 150 bis Fr. 300) und Anpassung des Verordnungskataloges und

Variante 2 mit einer fixen Busse von Fr. 300. In der Verordnung würden dann Tatbestände definiert, die fix mit Fr. 300 gebüsst werden.

Die Kommission stimmte diesem Antrag **einstimmig** zu.

Im Anschluss gab es nochmals Verständnisfragen. Im Laufe dieser wurde der Wunsch geäussert, bei der Variante 2 noch eine Untervariante vorzuschlagen: Einmal mit der Definition der Littering-Abfälle im Gesetz und einmal in der Verordnung, zudem sollte der Begriff «Littering» den Weg ins Abfallgesetz finden.

Die in Auftrag gegebenen Umsetzungsvorschläge wurden den Kommissionsmitgliedern vorgängig zugestellt und in der 2. Sitzung beraten.

In den ausgearbeiteten drei Vorschlägen wurde, wie bereits an der 1. Sitzung hingewiesen wurde, der Verweis auf Abs. 1 Ziff. 2 gestrichen.

Variante 1: «Differenzierte Regelung in der Verordnung aufgrund Delegationsnorm im Gesetz» → Der Spielraum der Ordnungsbussen wäre neu Fr. 150 bis Fr. 300 und nicht mehr Fr. 50 bis Fr. 300.

Variante 2: «fixe Busse im Gesetz» mit zwei Untervarianten:

- a) «fixe Busse und Umschreibung der Littering-Tatbestände im Gesetz»
- b) «fixe Busse und Umschreibung der Littering-Tatbestände in der Verordnung»

5/6

In der Diskussion um die drei Umsetzungsvorschläge, wurde zudem der Unterschied vom Entsorgen ganzer Kehrrichtsäcke und dem Littering erläutert. Zum einen stellt ein ganzer Kehrrichtsack keine geringfügige Menge dar und zum anderen entspricht das Entsorgen eines Kehrrichtsackes in der Regel einem bewussten und gezielten Akt zur Beseitigung von Haushaltsabfall zwecks Einsparung von Kehrrichtgebühren und sind daher im ordentlichen Strafverfolgungsverfahren zu ahnden. Littering erfolgt dagegen oftmals aus Unachtsamkeit oder Bequemlichkeit, auch wenn es, wie z. B. bei Hinterlassenschaften an einer Grillstelle um «Kleinabfälle in grösseren Mengen» handelt.

Im Weiteren wurden die Vor- und Nachteile der drei Varianten kurz diskutiert. In der Variante 1 überzeugte, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet wird. Als Vorteile der Variante 2 wurden genannt: man kann sich an einer fixen Busse orientieren, die Legislative gestaltet das Gesetz, es ist schlicht gehalten und lässt sich einfach umsetzen.

Die Kommission hat der Variante 1 mit **7:5** zugestimmt.

Im Anschluss resultierte der Wunsch aus der Variante 1 aus den vorliegenden drei Abstufungen der Ordnungsbussen von Fr. 150, Fr. 250 und Fr. 300 nur zwei zu machen. Zum Beispiel wenn man kleine und per se nicht ganz so schädliche Abfälle wie Papier mit Fr. 150 ahndet und alle anderen mit Fr. 300, vor allem Zigarettenstummel. Mit dieser Verschärfung wäre man auch wieder näher am Inhalt der parlamentarischen Initiative.

Da der Ordnungsbussenbereich in der Kompetenz des Regierungsrates liegt, kann dies als Wunsch geäussert werden. Um die Verhältnismässigkeit zu wahren, sollte der Ordnungsbussenbereich im Minimum zwei Ziffern beinhalten.

Aus diesem Grund wird ein Stimmungsbild der Kommission in Bezug auf die Abstufung der Ordnungsbussen eruiert und eine Konsultativabstimmung durchgeführt:

4 Mitglieder unterstützen die Abstufung von **drei Ordnungsbussen-Kategorien**.
8 Mitglieder unterstützen die Abstufung von **zwei Ordnungsbussen-Kategorien**.

Um einer Verschärfung der Littering-Bussen und somit der Parlamentarischen Initiative Rechnung zu tragen, wird erwartet, dass wenn es nur zwei Ordnungsbussen-Kategorien gibt, diese zugunsten des höheren Bussgeldes umgesetzt wird. Es folgt eine weitere Konsultativabstimmung:

Dies unterstützen die Kommissionsmitglieder mit **11 Stimmen** bei **1 Enthaltung**.

Der Littering-Begriff wird neu unter § 24 (und nicht wie angeregt unter § 5) erwähnt, weil es in § 5 Abs. 3 Abfallgesetz um die illegale Abfallentsorgung geht und Littering davon quasi der «harmlosere» Teil ist. Von der Systematik macht es mehr Sinn, vor allem in Anbetracht, dass es sonst «Abfallgebührensparer» noch einfallen könnte, dass sie lediglich «littern».

6/6

Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der vorliegenden Fassung einstimmig zu.

Kurz vor Abschluss des Kommissionsberichtes hat der Regierungsrat den Kommissionsmitgliedern den Entwurf zugestellt, wie die Abfallverordnung angepasst werden soll, um das Initiativanliegen gemäss der Fassung der vorberatenden Kommission umzusetzen. Dieser vorliegende Entwurf wird diesem Kommissionsbericht beigelegt.

Kreuzlingen, 10.04.2024

Die Kommissionspräsidentin

Judith Ricklin

Beilagen:

Fassung der vorberatenden Kommission

Synopse

Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung

vom ...

I.

Der Erlass RB 814.04 (Gesetz über die Abfallbewirtschaftung [Abfallgesetz] vom 4. Juli 2007) (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

§ 30 Abs. 3 (geändert)

³ Für geringfügige Übertretungen gemäss Abs. 1 Ziff. 1 (Littering) kann der Regierungsrat Ordnungsbussen zwischen Fr. 150 und Fr. 300 festlegen. § 51 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG)¹⁾ ist anwendbar.

§ 32

Aufgehoben.

§ 33

Aufgehoben.

II.

(keine Änderungen bisherigen Rechts)

III.

(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)

IV.

Diese Änderung tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

¹⁾ RB 271.1)

Synopse

Revision Abfallgesetz: Erhöhung Ordnungsbussen für Litterin aufgrund 20/PI 10/534

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (RB Nummern)

Neu: –
Geändert: **814.04**
Aufgehoben: –

Geltendes Recht	Fassung der vorberatenden Kommission (20/PI 10/534)
	Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung
	I.
	Der Erlass RB 814.04 (Gesetz über die Abfallbewirtschaftung [Abfallgesetz] vom 4. Juli 2007) (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:
<p>§ 30 Strafbestimmung</p> <p>¹ Mit Busse bis Fr. 50'000 wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig</p> <ol style="list-style-type: none">1. seine Pflichten nach § 5 verletzt, insbesondere Abfälle ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen zurücklässt, wegwirft, ablagert oder verbrennt,2. durch das Verbrennen von Wald-, Feld- und Gartenabfällen im Sinne von § 20 Abs. 2 zu viel Rauch verursacht oder Anordnungen des Departementes nach § 20 Abs. 3 zuwiderhandelt,3. ohne Bewilligung bewilligungspflichtige Abfallanlagen erstellt oder betreibt,4. seine Pflichten nach § 12 Abs. 1 oder § 13 Abs. 1 verletzt,5. ohne Bewilligung nach § 16 Eingriffe in Grundstücke, die im Kataster der mit Abfällen belasteten Standorte aufgeführt sind, vornimmt,6. Vorschriften des Regierungsrates über die getrennte Abgabe und Bewirtschaftung von Abfällen verletzt,7. ohne Bewilligung Gebäude oder Gebäudeteile abbrennt.	

Geltendes Recht	Fassung der vorberatenden Kommission (20/PI 10/534)
<p>² Handelt der Täter aus Gewinnsucht, ist die urteilende Behörde nicht an den Höchstbetrag der Busse gemäss Abs. 1 gebunden.</p> <p>³ Für geringfügige Übertretungen gemäss Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 kann der Regierungsrat Ordnungsbussen zwischen Fr. 50 und Fr. 300 festlegen. § 193 und § 194 des Gesetzes über die Strafrechtspflege vom 30. Juni 1970 / 5. November 1991¹⁾ sind anwendbar.</p> <p>⁴ § 118 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)³⁾ ist anwendbar.</p>	<p>³ Für geringfügige Übertretungen gemäss Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 (Littering) kann der Regierungsrat Ordnungsbussen zwischen Fr. 150Fr. 50 und Fr. 300 festlegen. § 193 und § 194 51 des Gesetzes über die <u>Zivil- und</u> Strafrechtspflege vom (ZSRG)²⁾ 30. Juni 1970 / 5. November 1991 sind <u>ist</u> anwendbar.</p>
<p>§ 32 Aufhebung bisherigen Rechtes</p> <p>¹ Das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung vom 10. Februar 1993 wird aufgehoben.</p>	<p>§ 32 Aufgehoben.</p>
<p>§ 33 Inkrafttreten</p> <p>¹ Dieses Gesetz tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft⁴⁾.</p>	<p>§ 33 Aufgehoben.</p>
	II.
	<i>(keine Änderungen bisherigen Rechts)</i>
	III.
	<i>(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)</i>
	IV.
	Diese Änderung tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

¹⁾ Heute: § 51 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB [271.1](#))

²⁾ RB [271.1](#))

³⁾ RB [700](#)

⁴⁾ In Kraft gesetzt auf den 1. Januar 2008.