

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Sauberkeit im öffentlichen Stadtraum, eingereicht von den Gemeinderät/innen U. Dolski (CVP), R. Werren (FDP), M. Stutz (SD), N. Gugger (EVP) und Ch. Kern (SVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Sauberkeit im öffentlichen Stadtraum wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 31. März 2008 reichten Gemeinderätin Ursula Dolski, namens der CVP-Fraktion, Gemeinderätin Ruth Werren, namens der FDP-Fraktion, Gemeinderat Marcel Stutz, namens der SD, Nik Gugger, namens der EVP/EDU/GLP-Fraktion und Christa Kern, namens der SVP-Fraktion mit 37 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 19. Januar 2009 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird eingeladen, die Mängel beim Sauberkeitsstandard im öffentlichen Stadtraum mit geeigneten Massnahmen zu beheben.“

Begründung:

Winterthur wirbt als sechstgrösste Schweizer Stadt für ihre touristischen, kulturellen und wirtschaftlichen Vorzüge. Herumliegender Abfall und Verschmutzung in Parks, auf Parkplätzen und in Rabatten entlang von Strassen und Wegen schreckt nicht nur Besucher ab, sondern sorgt bei der zunehmend vom Unrat betroffenen Stadtbevölkerung für Unmut.

Was tut Winterthur dagegen – beziehungsweise, was wurde schon getan? Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 4.6.2003 die Arbeitsgruppe Sauberkeit konstituiert, mit dem Ziel, Winterthur sauber zu halten. Gemäss veröffentlichtem Pflichtenheft will die Arbeitsgruppe sämtliche Belange der Sauberkeit im öffentlichen Raum koordinieren, Leistungsziele und Produkte definieren, Schwerpunkte setzen, Aktivitäten planen, Ressourceneinsatz der Departemente übergreifend optimieren sowie Zielgruppen gerecht nach innen und aussen kommunizieren und den Stadtrat informieren und beraten. Die Homepage des Tiefbauamtes informiert tatsächlich ausführlich über abgeschlossene, laufende und geplante Projekte. Und dennoch scheinen all diese Vorhaben dem Schmutzproblem noch nicht beigekommen zu sein. Prävention ist gut, spricht diese jedoch Littering-Sünder nicht an, müssen andere repressive Vorkehrungen eingesetzt werden, um dem Anliegen für eine saubere Stadt mehr Bedeutung zu verleihen.

2007 haben einige Städte und Kantone gegen das Littering gehandelt. So wurden beispielsweise im Kanton Thurgau per 1.1.2008 Bussen für das achtlose Wegwerfen von Abfall eingeführt. Mitte Dezember 2007 hat der Kanton Obwalden mit Sofortbussen reagiert. Im Kanton Basel haben die Grossverteiler Coop, Migros, Manor und Mc Donald's zusammen mit dem Gewerbeverband dem Littering den Kampf angesagt und landesweit wollen die beiden Recyclingfirmen IGORA-Genossenschaft und PET-Recycling Schweiz es diesen nachtun. Auch verschiedene Gemeinden sind nicht untätig geblieben und wenden neben präventiven auch repressive Mittel an, um Sauberkeit, welche erwiesenermassen das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verbessert, durchzusetzen.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Vor allem wegen der gegenüber früher erheblich gesteigerten Nutzung des öffentlichen Raums, der starken Zunahme der "fliegenden Verpflegung" (Getränkeverpackungen, Take-away-Produkte) sowie der Verbreitung von Gratisanzeigern sind die Probleme mit der Vermeidung und Beseitigung des liegen gelassenen oder weggeworfenen Abfalls ("Littering") in praktisch allen privaten und öffentlichen Räumen markant angestiegen. Gerade dieses veränderte Konsum- und Freizeitverhalten, die Trends im Ernährungs- und Verpackungsangebot oder auch neuartige, web-basierte Phänomene wie "Botellones" fordern die für die öffentliche Sicherheit und Sauberkeit zuständigen Organisationseinheiten der Verwaltungen laufend neu heraus. Alle Kommunen suchen nach Wegen, diesem Phänomen zu begegnen, da der herumliegende Abfall nicht nur für den überwiegenden Teil der Öffentlichkeit extrem störend ist, sondern auch weil für dessen Beseitigung grosse Summen aufgewendet werden müssen. In einer grossen Zahl von wissenschaftlichen Arbeiten sind Ursachen des und Massnahmen gegen das Littering untersucht worden. Dabei wurde festgestellt, dass es sich beim Littering nicht primär um ein Abfallproblem handelt, da Entsorgungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum allgemein mehr als genügend vorhanden seien. Vielmehr handelt es sich dabei vor allem um ein gesellschaftliches Problem, dass der Abfall nicht dort entsorgt werde, wo er hingehöre (Handbuch Littering, 2008, www.seecom.ch). Gemeinsam an allen Arbeiten ist, dass keine "Lösungen" angeboten werden können – offensichtlich weil den Verwaltungen gegenüber gesellschaftlichen Phänomenen nur beschränkte Einflussmöglichkeiten gegeben sind.

Auch die Stadt Winterthur wendet jährlich rund CHF 9 Mio. auf, um ihre Strassen und Plätze sauber zu halten. Ihre überdepartementale Arbeitsgruppe Sauberkeit beobachtet und analysiert die Situation und sucht nach Wegen, dem Littering mit vorbeugenden, erzieherischen und betrieblichen Mitteln wirtschaftlich zu begegnen. Im Schweizerischen Städteverband tauschen die Städte Vergleichszahlen über den Aufwand für die Sauberhaltung aus. Die Ergebnisse zeigen, dass die Stadt Winterthur diese Aufgabe effizient bewältigt.

2. Bevölkerungsbefragung 2009

Den Winterthurerinnen und Winterthurern sind saubere Strassen und Plätze wichtig (5.28 auf der Skala 1 - 6). Hinter dem Verkehr wird die Sauberkeit als grösstes Problem Winterthurs genannt. 12 % der Befragten sehen im Abfall, Dreck und in den Schmierereien ihr grösstes Problem. Aus der Befragung kann auch geschlossen werden, dass eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit der Sauberkeit in Winterthur mehr oder weniger zufrieden ist (Note 4.39). Die Sauberkeit im Bereich der Altstadt wird mit einem Wert von 4.61 als genügend bis gut beurteilt. Als knapp ungenügend wird die Situation im Bahnhofgebiet (3.91) und an Bushaltestellen (3.83) betrachtet. Dies überrascht nicht, sind dies doch stark frequentierte Orte, an denen die Reinigungsequipen mit Littering und illegal entsorgtem Hauskehricht zu kämpfen haben. Im Bahnhofgebiet teilt die Stadt diese Aufgaben mit den SBB.

Für den Stadtrat bewegen sich die Resultate der Befragung im Rahmen des Erwarteten. Letztlich wird es 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.

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

3. Spezielle Massnahmen 2009/2010

3.1 Betriebliche Massnahmen

- Besondere Problemzonen in Bezug auf das Littering sind die Bushaltestellen. Deshalb hat der Stadtrat neue Regelungen über die Verantwortlichkeiten für die Buswartehallen zwischen Stadtbus und dem Strasseninspektorat mit neuen Leistungsaufträgen für den Unterhalt und die Reinigung erlassen. Diese werden die Situation an den Haltestellen insbesondere ab 2010 spürbar verbessern. Im Voranschlag 2010 sind dafür zusätzlich jährlich wiederkehrend CHF 300'000.-- (3 neue Stellen und Sachkosten) eingestellt.
- In der Innenstadt konnte mit der Erneuerung der Abfallkübel eine wesentliche Verbesserung bezüglich bedürfnisgerechter Nutzbarkeit, Erscheinungsbild und Bewirtschaftung erreicht werden.
- Mit dem SBB Immobilien Management ist das Strasseninspektorat laufend im Kontakt, um die schwierige Situation um den Hauptbahnhof herum meistern zu können. Eine grosse Verbesserung wird sich in den nächsten Jahren durch die Realisierungen der Projekte der Masterplanung Stadtraum Bahnhof ergeben.
- In der Arbeitsgruppe Sauberkeit abgesprochen werden auch die Einsätze von privaten Ordnungskräften (Securitas, Politas). Diese Massnahme wurde bisher vor allem an besonders exponierten Stellen jeweils als kurzzeitige Vorkehrung getroffen. Mit der Präsenz uniformierter Personen wird eine präventive Abschreckung gegenüber Falschentsorgern und Littering erzielt, beispielsweise an Separatsammelstellen oder in Parks.
- In den nächsten Jahren werden die teilweise in die Jahre gekommenen Separatsammelstellen erneuert. Dies wird auch eine verbesserte Sauberkeit in deren Umgebung zur Folge haben.
- 2009 ist zudem vorgesehen, mit Take-Away-Betrieben und Verteilorganisationen von Gratiszeitungen die Einhaltung der bestehenden Vereinbarungen, den zusätzlichen Handlungsspielraum sowie die Möglichkeiten für Anreize und freiwillige Massnahmen zu überprüfen. Solche Modelle werden momentan auch auf nationaler Ebene intensiv erörtert (Runder Tisch "Littering" unter Leitung des Bundesamts für Umwelt).
- Einsatz von Aufräumtrupps der Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte (KAP) für die Säuberung besonders belasteter Gebiete (z.B. Tössufer).

3.2 Präventive Massnahmen

- Öffentlichkeitsarbeit:
 - Plakatkampagne: Wir halten Winterthur sauber. Und Sie?
 - Entsorgungswettbewerb: Wettbewerbskarten in den Dispensern in Stadtbus (Juni/Juli), Verlosung und Pressemitteilung im August 2009.

- Schulung und Sensibilisierung:
 - Abfallunterricht: Im Schuljahr 2008/9 wurden 171 Doppellektionen in Kindergärten, Unter-, Mittel- und Oberstufe durchgeführt. Aktuell werden Massnahmen getroffen, um auch die Beteiligung der Oberstufenklassen zu steigern. (Kostenträger: Tiefbauamt und KVA)
 - Gebietsputzete ("Clean-up-day"): In Begleitung von Fachpersonen befreien Schulklassen besonders belastete Gebiete von herumliegenden Abfällen (an 4 Tagen im Juni; Salzhaus, Reitplatz, Stadtpark, Bäumlü usw.)
 - Durchführung eines Abfall-Plausch-Sporttags (Kehrrechtsackhüpfen, Büchschenschiessen etc.; 28.5.2009; vgl. Medienberichte).
- Koordinationstätigkeit:
 - Das Abfalltelefon der Stadt Winterthur nimmt sämtliche Beschwerden der Bevölkerung betreffend Sauberkeit entgegen und koordiniert die entsprechenden Massnahmen (052 267 68 68; abfall@win.ch).
 - Koordination beim Einsatz von externem Kontrollpersonal im öffentlichen Raum (z.B. bei den Separatsammelstellen).

4. Repressive Massnahmen

In der Postulatsbegründung werden repressive polizeiliche Massnahmen gefordert. Konkret dürfte es sich dabei um die Schaffung der Grundlagen für Ordnungsbussen für den Tatbestand des Litterings handeln. In dieser Sache ist auch eine Motion für die Einführung eines kommunalen Ordnungsbussenverfahrens (GGR 2008/080) hängig, welche am 6. April 2009 an den Stadtrat überwiesen wurde. Demgegenüber hat der Grosse Gemeinderat am 19. Januar 2009 ein Postulat sofort abgelehnt und als erledigt abgeschrieben, das für das "unangenehme und eklige Spucken in der Öffentlichkeit" ebenfalls Ordnungsbussen verlangt hatte.

Es steht ausser Frage, dass die konkrete Anwendung polizeilicher Massnahmen gegen Tatbestände wie "Littering" wesentlich erleichtert würde, wenn die Stadtpolizei Täter und Täterinnen, die sie in flagranti erwischt hat, direkt büssen könnte.

Die Regierung hat in diesem Zusammenhang am 18. März 2009 die Zuständigkeit von Statthalteramt (Abfallgesetz) und städtischen Polizeiorganen (Allgemeine Polizeiverordnung) wie folgt geklärt (RRB Nr. 393/2009): "Gestützt auf die Polizeiverordnung einer Gemeinde erhobene Ordnungsbussen dienen der Wahrung und Durchsetzung der öffentlichen Ruhe und Ordnung. Unter dieses Polizeigut fällt auch die Sauberkeit des öffentlichen Raums. Das absichtliche oder gedankenlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Kleinabfällen (Littering bzw. Verunreinigung des öffentlichen Grundes) fällt als Polizeiwidrigkeit nicht unter das Abfallgesetz und dessen umweltrechtliche Strafbestände, weshalb die Gemeinden zuständig sind, Littering mit Ordnungsbussen zu ahnden."

Eine weitere Voraussetzung für ein Ordnungsbussenverfahren ist, dass der Tatbestand "Littering" in hinreichender Weise in der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Winterthur (APV) verankert sein muss. Art. 29 der APV verbietet, 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. Zuwiderhandelnde haben nebst einer Busse auch die Reinigungs- und Instandstellungskosten zu bezahlen. Damit ist der Tatbestand des Litterings in der APV in hinreichender Weise umschrieben.

Die dritte Voraussetzung ist, dass die dem Littering entsprechenden Übertretungen in einer abschliessenden Ordnungsbussenliste festgelegt werden. Auch wenn die Erfahrungen in anderen Gemeinden zeigen, dass die Androhung von Bussen das Litteringproblem nicht löst, ist der Stadtrat der Auffassung, dass dies immerhin eine gewisse präventive Wirkung entfalten kann. Er wird deshalb im Rahmen der Antragstellung zur Motion für die Einführung eines kommunalen Ordnungsbussenverfahrens (GGR 2008/080) einen diesbezüglichen Antrag stellen.

5. Fazit

Das Postulat verlangt, "die Mängel beim Sauberkeitsstandard im öffentlichen Stadtraum mit geeigneten Massnahmen zu beheben". Dieses – nicht scharf - definierte Ziel dürfte mit einem verhältnismässigen Aufwand nicht zu erreichen sein. Die Untersuchungen zu "Littering" haben gezeigt, dass Menschen jeden Alters und aus allen gesellschaftlichen Schichten zum Littering beitragen. Abfall, Unordnung, fehlender Anstand etc. sind auch eine Frage des Blickwinkels, und jede Verursachergruppe in dieser ganzen Palette von graduellen Fehlverhalten tut sich schwer damit, ihr Tun zu hinterfragen oder sich etwas vorschreiben zu lassen. Währenddem Schulkinder im Rahmen von Aktionen informiert und beeinflusst werden können, sind zum Beispiel ältere Jugendliche nur schwer für die Thematik zu sensibilisieren.

Mit der Einführung von Ordnungsbussen werden repressive Interventionen ermöglicht. Das Aussprechen von Litteringbussen wird aber sicher nicht an der Tagesordnung sein. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen ist das Ahnden von Bagatelldelikten durch die Stadtpolizei weder prioritär noch populär. Der Stadtrat warnt diesbezüglich vor übertriebenen Erwartungen. Er setzt daneben nach wie vor auf intensive betriebliche und präventive Massnahmen, um den bisherigen Sauberkeitsstandard zu halten und an spezifischen Orten (Bsp. Bushaltestellen) auch zu erhöhen. Diese Strategie, welche alle grösseren Schweizer Städte anwenden, hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich bewährt.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder