

Erläuternder Bericht zur Änderung des Reglements über die Abfallbewirtschaftung (ABR) betreffend Littering

1 EINFÜHRUNG

Am 8. November 2018 nahm der Grosse Rat den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (ABG) mit 90 gegen 1 Stimme bei 6 Enthaltungen an, womit insbesondere ein Ordnungsbussensystem zur Ahndung von Littering eingeführt wurde. Die Änderung des ABG trat am 1. Mai 2019 in Kraft.

Dieses Gesetz gibt dem Staatsrat den Auftrag, die Liste und die Pauschalbeträge der Ordnungsbussen (Art. 36a Abs. 4 ABG) sowie die Voraussetzungen und Anforderungen für die Übertragung an die Gemeinden der Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen (Art. 36b Abs. 2 ABG) festzulegen. Diese Elemente sollen mit der hier behandelten Änderung des Reglements über die Abfallbewirtschaftung (ABR) bestimmt werden.

Angesichts der zahlreichen technischen und juristischen Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der Abfallbewirtschaftung werden das ABG und das ABR aus den Jahren 1996 und 1998 totalrevidiert werden müssen. Dies gilt auch für die kantonale Abfallplanung (KAP), die ebenfalls aus dem Jahr 1996 stammt und seither lediglich geringfügig angepasst worden ist. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gang, sodass die Revision dieser Dokumente in rund zwei Jahren erfolgen sollte. Das heisst, bei der hier behandelten Änderung des ABR handelt es sich um eine Teilrevision; die Änderung betrifft einzig die Ausführungsbestimmungen zur kürzlich erfolgten Änderung des ABG betreffend Littering.

Das Littering-Problem wird detailliert in der [Botschaft](#) zum Gesetzesentwurf zur Änderung des ABG behandelt.

Die Arbeiten für die Revision des ABR wurden vom Amt für Umwelt (AfU) in enger Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) und dem Generalsekretariat der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) durchgeführt.

Auf Bundesebene hat der Bundesrat das totalrevidierte Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (OBG) und seine ebenfalls revidierte Verordnung (OBV) auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt. Mit dem neuen Bundesgesetz wird die Rechtsgrundlage geschaffen, um neben einfachen Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes auch geringfügige Verstösse gegen andere Gesetze im Ordnungsbussenverfahren behandeln zu können. Damit kann vermehrt auf ein einfaches, schnelles und einheitliches Verfahren zurückgegriffen werden, wodurch die ordentlichen Strafbehörden entlastet werden.

Im Bereich des Umweltschutzes und insbesondere der Abfallbewirtschaftung werden ab dem 1. Januar 2020 folgende Tatbestände mit Ordnungsbussen sanktioniert werden können:

- > Benutzen einer öffentlichen Wertstoffsammelstelle ausserhalb der vorgeschriebenen Betriebszeiten (Art. 61 Abs. 1 Bst. a und 12 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über den Umweltschutz USG);
- > Nichtmitführen des Begleitscheins beim Transport von Abfällen (Art. 61 Abs. 1 Bst. k USG sowie 31 Abs. 4bis und 6 VeVA).

Das neue OBG sieht zudem vor, dass Ordnungsbussen von Polizeiorganen und Behörden, die für den Vollzug der zitierten Bundesgesetze und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen zuständig sind, erhoben werden.

Mit Inkrafttreten des neuen Bundesrechts werden die Kantone ihre Gesetzgebung anpassen müssen, um die neuen Bestimmungen umzusetzen. So müssen die Kantone etwa die zur Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnen. Diese Aufgabe kann gemäss geltendem kantonalem Recht auch an Private übertragen werden. Die betroffenen Direktionen des Staats Freiburg sind daran, die kantonalen Bestimmungen zur Umsetzung des neuen Bundesrechts auszuarbeiten.

Mit der vorliegenden Änderung des ABR werden auf kantonaler Ebene Ordnungsbussen eingeführt. Weil aber die SJD mit Blick auf das anstehende Inkrafttreten des OBG die Ordnungsbussen nach kantonalem Recht bereinigen und harmonisieren will, wurde entschieden, das ABR dem Beschluss vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden (SGF 781.21; nachfolgend: der Beschluss von 1993) anzugleichen. Auch schien es kohärent zu sein, im hier behandelten Reglement Bedingungen für die Übertragung der Kompetenz und die Ausbildung der Gemeindebeamtinnen und -beamten zu definieren, die mit denen, die heute für die anderen Ordnungsbussen nach kantonalem Recht gelten, vergleichbar sind. Die im ABR vorgesehenen Regeln für die Kompetenzübertragung haben daher einen Übergangscharakter, was auch bedeutet, dass sie bei einer Änderung des Beschlusses von 1993 ebenfalls geändert würden.

Aus Gründen der Planung und um das ABR möglichst rasch in Kraft setzen zu können, hat die RUBD gezielt Bestimmungen für die Ausführung der letzten Änderungen des ABG vorbereitet.

2 DIE ECKWERTE DES ENTWURFS

Die Änderung des ABG, die der Grosse Rat am 8. November 2018 genehmigt hat, regelt die folgenden Punkte im Detail:

- > die erfassten Tatbestände (Art. 36 ABG);
- > die zuständigen Organe und deren Befugnisse (Art. 36b und 36c ABG);
- > die Verfahren betreffend Feststellung (Art. 36d ABG), Mitteilung (Art. 36e ABG), Bezahlung oder Anzeige (Art. 36f ABG) sowie Kosten und Inkasso (Art. 36g ABG).

Wie bereits im Bereich des Strassenverkehrs kann die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen bei Littering nach ABG und ABR an die Gemeinden übertragen werden, die darum ersuchen. Die Gemeinden können diese Kompetenz ihrerseits an Private übertragen. Allerdings bleibt die Kompetenz der Kantonspolizei und des entsprechend bezeichneten Staatspersonals neben der kommunalen Kompetenz als konkurrierende Kompetenz bestehen.

Bevor die Gemeindebeamtinnen und -beamten und die von den Gemeinden beauftragten Privatunternehmen Ordnungsbussen verhängen können, müssen sie eine angemessene Ausbildung erhalten. Zudem sind das Tragen einer Uniform oder eines Kennzeichens und der Besitz eines Ausweises für alle Personen erforderlich, die zur Erhebung der Ordnungsbussen im Bereich des Litterings berechtigt sind.

Zum Verfahren ist des Weiteren zu sagen, dass die Gemeinden ihrem Gesuch die Liste der mit der Erhebung der Ordnungsbussen betrauten Gemeindebeamtinnen und -beamten beilegen müssen. Zuständig für die Prüfung der Gesuche ist die SJD, welche die Gesuche nach Anhörung der RUBD an den Staatsrat weiterleitet. Die Gemeindebeamtinnen und -beamten, die bereits eine entsprechende Ausbildung erhalten haben, dürfen ab Inkrafttreten des geänderten ABR Ordnungsbussen erheben, sofern die Gemeinde ihr Reglement entsprechend angepasst hat.

Endlich sei hervorgehoben, dass das Ordnungsbussenverfahren nach dem hier behandelten Reglement bei Widerhandlungen von Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben, ausgeschlossen ist (Art. 2 Bst. c OBG, 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das

Jugendstrafrecht JStG und 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht VStrR), sodass diese Jugendlichen nicht für Littering bestraft werden können.

Die heute geltenden Artikel 1 bis 12 ABR haben keinen Bezug zum Ordnungsbussensystem und werden mit dem Änderungserlass deshalb nicht angepasst.

3 KOMMENTAR ZU DEN NEUEN BESTIMMUNGEN

Strafbestimmungen (neu)

Art. 14a (neu) Pauschalbetrag der Ordnungsbussen

Absatz 1

Eine Sanktionierung nach einem fixen Bussentarif weicht vom Grundsatz ab, wonach bei der Bemessung der Strafe das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse der beschuldigten Person zu berücksichtigen sind. Das Bundesrecht legt den Höchstbetrag von Ordnungsbussen auf 300 Franken fest. Eine Ausnahme, um die Strafverfolgungsbehörden zu entlasten, lässt sich nämlich nur rechtfertigen, wenn die Strafe nicht zu hoch ist. Zudem dürfte das Ordnungsbussenverfahren bei einer höheren maximalen Busse von den Betroffenen häufiger abgelehnt werden, womit die angestrebte Vereinfachung nicht zum Tragen käme.

In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone Bestimmungen erlassen, um auf kantonaler Ebene Littering mit einer Ordnungsbusse bestrafen zu können, wobei die Bussen zwischen 40 und 300 Franken betragen. Im Kanton Freiburg ist der Staatsrat dafür zuständig, die Liste und die Pauschalbeträge der Ordnungsbussen festzulegen. Dieser legt Folgendes fest: Der Pauschalbetrag der Ordnungsbusse beträgt 50 Franken für kleine isolierte Abfälle wie Zigarettenkippen, Kaugummis, Essensreste, Papier, Verpackungen, Getränkedosen, Flaschen.

Absatz 2

Der Pauschalbetrag der Ordnungsbusse beträgt 150 Franken für eine Ansammlung von kleinen Abfällen wie Zigarettenkippen, Kaugummis, Essensreste, Papier, Verpackungen, Getränkedosen, Flaschen bis zu einem Volumen von 17 Litern. Das maximale Volumen entspricht dem kleinsten der offiziellen Abfallsäcke, die in den Gemeinden zur Verfügung stehen.

Art. 14b (neu) Übertragung der Kompetenz – Grundsatz

Jede Direktion legt in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die kantonalen Bestimmungen zu den Ordnungsbussen fest. Littering fällt in den Zuständigkeitsbereich der RUBD. Die Koexistenz der Ordnungsbussen nach eidgenössischem und nach kantonalem Recht stellt in der Praxis kein Problem dar. Allerdings stellt die SJD derzeit mit Blick auf das baldige Inkrafttreten des OBG Überlegungen an, um das Ordnungsbussensystem nach kantonalem Recht zu vereinheitlichen und die Verfahren zu harmonisieren. Um dies vorwegzunehmen, verweist dieser Artikel in Bezug auf die Bedingungen für die Kompetenzübertragung an die Gemeinden auf den Beschluss von 1993. Das heisst, sollte der Beschluss über eine neue Gesetzgebung geändert werden, würde das Kompetenzübertragungssystem gleichzeitig geändert. Diese Vorgehensweise hat zudem den Vorteil, dass sie in Erwartung einer allfälligen neuen Gesetzgebung in diesem Bereich eine Harmonisierung der Bedingungen für die Kompetenzübertragung erlaubt.

Art. 14c (neu) Übertragung der Kompetenz – Besondere Bestimmungen

Absatz 1 hält fest, dass die Gemeindebeamtinnen und -beamten, die Ordnungsbussen wegen Littering erheben dürfen, auch bloss ein Kennzeichen tragen können. Das Tragen einer Uniform ist möglich, aber nicht zwingend. Es wäre nämlich kontraproduktiv, von den Gemeinden die Anschaffung von Uniformen zu verlangen, wo doch die Möglichkeit besteht, dass die künftige Gesetzgebung auf ein solches Gebot verzichtet. Sollte die neue Ausführungsgesetzgebung zum OBG das Tragen einer Uniform voraussetzen, müsste diese Bestimmung des ABR allerdings aufgehoben werden.

Um insbesondere die Erfordernis des Tragens eines Kennzeichens aufrechtzuerhalten, sieht Absatz 2 bei der Prüfung eines Kompetenzübertragungsgesuchs einer Gemeinde die Anhörung der RUBD vor.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 15a (neu) Übergangsrecht – Übertragung einer bestehenden Kompetenz

Mit diesem Artikel wird erreicht, dass die Gemeinden, die bei Inkrafttreten des hier behandelten Reglements über eine Kompetenzdelegation in Anwendung des Beschlusses von 1993 verfügen, ihre Kompetenz behalten.

Art. 15b (neu) Übergangsrecht – Ausbildung der Beamtinnen und Beamten

Die Beamtinnen und Beamten der Gemeindepolizei, die bei Inkrafttreten des geänderten ABR die obligatorische Ausbildung nach Artikel 5 Abs. 2 des Beschlusses von 1993 bereits erhalten haben, sind von der obligatorischen Schulung befreit, bis die Übertragung der Kompetenz an die Gemeinde erneuert werden muss. Damit soll erreicht werden, dass die Gemeinden die neuen Ordnungsbussen im Zusammenhang mit Littering rascher umsetzen können.