

**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 wurden bereits in Angriff genommen, sodass die Revision dieser Dokumente in rund 2 Jahren erfolgen sollte. Das heisst, bei der hier behandelten Änderung des ABR handelt es sich um eine Teilrevision; die Änderung betrifft einzig die Ausführungsbestimmungen der kürzlich erfolgten Änderung des ABG, die das Littering zum Gegenstand hat.

Das Littering-Problem wird detailliert in der Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des ABG behandelt. Die deutsche Version der Botschaft kann unter der Adresse [http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5c1d2bda38f25/de\\_MES\\_2018-DAEC-62.pdf](http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5c1d2bda38f25/de_MES_2018-DAEC-62.pdf) eingesehen werden und die französische Version unter [http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c1d2ffaa6e85/fr\\_MES\\_2018-DAEC-62.pdf](http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c1d2ffaa6e85/fr_MES_2018-DAEC-62.pdf).

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; nachfolgend: die Direktion) 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. Das heisst, es wird 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, Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG);
- > Nichtmitführen des Begleitscheins beim Transport von Abfällen (Art. 61 Abs. 1 Bst. k USG, Art. 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.

Aus Gründen der Planung und um schon vorher auf kantonaler Ebene ein Ordnungsbussensystem zur Ahndung von Littering einführen zu können, hat die Direktion spezifische Vollzugsbestimmungen zu den kürzlichen Änderungen des ABG ausgearbeitet.

## **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).

Im Übrigen folgen die Vorgaben zum Inhalt der Quittung und des Bedenkfristformulars (Art. 15 des Entwurfs) den Vorgaben gemäss Artikel 9 des neuen OBG.

Somit beschränkt sich die hier behandelte Änderung des ABR auf die Aspekte im Zusammenhang mit:

- > dem Pauschalbetrag der Ordnungsbussen (Art. 13 ABR);
- > den Bedingungen, dem Verfahren und der Erneuerung bzw. dem Entzug der Kompetenzübertragung (Art. 15, 16 und 17 ABR);
- > die Ausbildung der Vertreterinnen und Vertreter des zuständigen Organs (Art. 18 ABR).

Das ABG und das vorliegende Reglement sehen eine Delegation an die Gemeinden der Kompetenz, die im Gesetz festgesetzten Ordnungsbussen zu verhängen, vor. Die Möglichkeit der Kompetenzübertragung ist auch im OBG verankert. Auf jeden Fall aber entscheidet jede Gemeinde, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und ein entsprechendes Gesuch einreichen will oder nicht. Es besteht kein Zwang. Diese Art der Kompetenzübertragung gibt es bereits für Gemeindebeamtinnen und -beamten im Bereich der Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über das Parkieren. Gemeinden, die keine Gemeindepolizei haben, können diese Kompetenz, wenn sie dies wünschen, an andere Gemeindebeamtinnen und -beamten übertragen, zum Beispiel an Angestellte der kommunalen Strassenreinigung, oder an private Sicherheitsunternehmen. Voraussetzung ist, dass diese Kompetenzübertragung von der Gemeindelegislative beschlossen wird – etwa über die Änderung des kommunalen Reglements über die Abfallbewirtschaftung.

Das ABR legt fest, dass die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen nur dann an die Gemeinden übertragen werden kann, wenn diese über eigens dafür ausgebildete Beamtinnen und Beamte verfügen und die mit der Erhebung von Bussen betrauten Beamtinnen und Beamten eine Dienstuniform mit einem Kennzeichen tragen, die sich von derjenigen der Kantonspolizei unterscheidet.

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 Direktion an den Staatsrat weiterleitet. Die Gemeindebeamtinnen und -beamten, die über eine Kompetenzübertragung gemäss Beschluss vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden verfügen, sind befugt, Ordnungsbussen nach ABG zu verhängen, sobald das ABR in Kraft ist, sofern sie die in Artikel 18 ABR vorgesehene obligatorische Ausbildung absolviert haben.

Soweit eine formelle rechtliche Grundlage dies vorsieht, ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und der Rechtsschutz gewährleistet ist, können bestimmte polizeiliche Aufgaben nach den Artikeln 178 Abs. 3 der Bundesverfassung und 54 Abs. 1 der Kantonsverfassung an Dritte übertragen werden. Laut Lehre sind dieser Subdelegation allerdings Grenzen gesetzt. Das heisst, gewisse polizeiliche Aufgaben sind nicht delegierbar. Dazu zählen etwa die Strafverfolgung im engeren Sinne oder Sicherheitsmassnahmen, die einen bedeutenden Eingriff in die Grundrechte zur Folge haben. Andererseits hat man es nicht mit einer Übertragung staatlicher Aufgaben an Private zu tun, wenn privates Sicherheitspersonal in untergeordneten Funktionen eingesetzt wird. Und schliesslich ist die hier behandelte Kompetenzübertragung auf geringfügige Widerhandlungen beschränkt und verhältnismässig im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens. Somit sind alle Bedingungen für eine Übertragung an Private der Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen bei Littering erfüllt, sofern strikte Vorgaben erfüllt sind, die mit den die für die Übertragung der Kompetenz an die Gemeindepolizei geltenden Vorgaben vergleichbar sind.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Gemeinden diese Kompetenz ihrerseits an Private übertragen können. Es handelt sich um sogenannte verwaltungspolizeiliche Aufgaben. Damit werden die allgemeinen Vorgaben für die Erfüllung öffentlicher Gemeindeaufgaben durch Dritte befriedigt (Art. 5a des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980 und 1 seines Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981). Die Gemeinden, die von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, müssen dies jedoch wie für die Ahndung von Verkehrsregelnübertretungen in ihrem Gesuch um Kompetenzübertragung ankündigen und den Namen des Sicherheitsunternehmens sowie der Angestellten angeben. Zudem müssen die Angestellten des privaten Sicherheitsunternehmens dieselben Vorgaben erfüllen wie die Gemeindebeamtinnen und -beamten.

Die Kompetenz der Kantonspolizei und des entsprechend bezeichneten Staatspersonals bleibt neben der kommunalen Kompetenz als konkurrierende Kompetenz bestehen.

Es 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). Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ist es somit aktuell nicht möglich, diese Gruppe von Jugendlichen auf diese Weise zu sanktionieren.

Die Artikel 1 bis 12 des ABR, das derzeit in Kraft ist, haben keinen Bezug zum Ordnungsbussensystem und werden mit dem Änderungserlass deshalb nicht angepasst.

### **3 KOMMENTAR ZU DEN NEUEN BESTIMMUNGEN**

#### ***Strafbestimmungen (neu)***

##### ***Art. 13 (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 zur Entlastung der Strafverfolgungsbehörden 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 sind.

###### ***Absatz 3***

Dieser Absatz legt fest, dass die Busse nach Absatz 2, wenn die Abfälle von einer Gruppe von Personen weggeworfen oder liegengelassen wurden, zu gleichen Teilen unter den Mitgliedern der Gruppe aufgeteilt wird.

##### ***Art. 14 (neu) Quittung und Formular***

Der Inhalt der Quittung und des Formulars einschliesslich der Bedenkfrist lehnt sich an Artikel 9 des neuen OBG an.

##### ***Art. 15 (neu) Übertragung der Kompetenz – Bedingungen***

Wie bereits im Bereich des Strassenverkehrs kann die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen bei Littering an die Gemeinden übertragen werden, die darum ersuchen, wobei die mit der Erhebung betrauten Gemeindebeamtinnen und -beamten nur auf dem Gemeindegebiet einschreiten dürfen.

Dieser Artikel legt die drei Bedingungen fest, welche die Gemeinde kumulativ erfüllen muss, damit ihr diese Kompetenz übertragen werden kann.

## **Art. 16 (neu) Übertragung der Kompetenz – Verfahren**

### *Absatz 1*

Die Gemeinden müssen ihrem Gesuch die Liste der mit der Erhebung der Ordnungsbussen betrauten Gemeindebeamtinnen und -beamten beilegen. Die Direktion wird zu gegebener Zeit über den Inhalt des Gesuchs und den Besonderheiten des Themas informieren.

### *Absatz 2*

Dieser Absatz hat die Verfahrenskoordination zwischen der SJD und der Direktion zum Gegenstand; denn während die SJD für die Umsetzung der Ordnungsbussen gemäss des neuen OBG (einschliesslich der Bussen nach USG und nach kantonalem Recht) und dessen Verordnung zuständig ist, ist die Direktion das Vollzugsorgan des ABG und des hier behandelten Reglements. So wird in diesem Absatz definiert, dass es der SJD zufällt, die Gesuche zu prüfen und sie nach Anhörung der Direktion dem Staatsrat zum Entscheid vorzulegen. Dies scheint die kohärenteste und effizienteste Lösung für eine zentralisierte und einheitliche Behandlung der Gesuche der Gemeinden zu sein. Auf diese Weise wird die Erteilung der Kompetenzübertragung harmonisiert.

## **Art. 17 (neu) Übertragung der Kompetenz – Erneuerung und Entzug der Kompetenz**

### *Absatz 1*

Die Kompetenz wird den Gemeinden vom Staatsrat für eine Dauer von fünf Jahren übertragen. Dies entspricht der Dauer, die in Artikel 1 Abs. 2 des Beschlusses vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden vorgesehen ist.

### *Absatz 2*

Der Staatsrat kann die Voraussetzungen für die Übertragung der Kompetenz überprüfen, wenn die Umstände es erfordern. Damit ist es gerechtfertigt, dass die Erneuerung nicht automatisch erfolgt. Entsprechend müssen die Gemeinden für die Erneuerung der Übertragung ein neues Gesuch gemäss Verfahren nach Artikel 16 Abs. 1 und 2 einreichen.

### *Absatz 3*

Wenn die Voraussetzungen nach Artikel 15 nicht mehr gegeben sind oder die Gemeinde die rechtlichen Bestimmungen über Ordnungsbussen nicht einhält, entzieht der Staatsrat die Kompetenz.

## **Art. 18 (neu) Ausbildung der Beamtinnen und Beamten**

### *Absatz 1*

Dieser Absatz bestätigt die Kompetenzen der SJD im Bereich der Ordnungsbussen, indem er die Bestimmungen des Beschlusses vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden übernimmt, und festlegt, dass die Kantonspolizei die Kurse für die mit der Erhebung von Ordnungsbussen betrauten Beamtinnen und Beamten durchführt.

### *Absatz 2*

Mit diesem Absatz wird der Grundsatz der obligatorischen Ausbildung der Gemeindebeamtinnen und -beamten verankert und der Inhalt der Ausbildung ausgeführt.

## ***Übergangs- und Schlussbestimmungen (neu)***

### ***Art. 19 (neu)***

Diese Bestimmung stellt sicher, dass die juristische Situation der Gemeinden, die bei Inkrafttreten des hier behandelten Reglements über eine Kompetenzdelegation in Anwendung des Beschlusses vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden verfügen, ihre Kompetenz behalten.

### ***Art. 20 (neu)***

Damit wird der Grundsatz verankert, dass die Beamtinnen und Beamten der Gemeindepolizei, die bei Inkrafttreten der vorliegenden Änderung einen Kurs der Kantonspolizei besucht haben – unter anderem über die persönliche Sicherheit – und befugt sind, Fahrzeuglenkerinnen und -lenker, die unrechtmässig parkieren, mit Ordnungsbussen zu belegen, auch befugt sind, Ordnungsbussen bei Littering zu verhängen. Gemeinden, die über keine Gemeindepolizei und auch nicht über Beamtinnen und Beamten, die mit der Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr betraut sind, verfügen, müssen die neuen Beamtinnen und Beamten für die Schulung der Kantonspolizei eintragen. Die Frequenz des Schulungsangebots der Kantonspolizei wird von den verfügbaren Ressourcen abhängen. Mit diesem Absatz soll eine unverzügliche Umsetzung des kantonalen Ordnungsbussensystems für Littering ermöglicht werden.