



Botschaft 2018-DAEC-62

3. Juli 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Bekämpfung des Litterings)

1. Einleitung	14
2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten	16
3. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten	17
4. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen	18
5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	21
6. Finanzielle und personelle Folgen	25
7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	26
8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	26
9. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität	26

1. Einleitung

1.1. Allgemeines

1.1.1. Littering

Das Wegwerfen oder Liegenlassen im öffentlichen Raum von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfallbehälter oder Sammelstellen zu verwenden – gemeinhin als «Littering» bezeichnet –, ist ein Gesellschaftsproblem, das in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Mit der Änderung der Konsum- und Ernährungsgewohnheiten nahm auch die Verschmutzung der Natur und des öffentlichen Raums durch Kleinmengen von Siedlungsabfällen zu. Littering wird von der Bevölkerung als störend empfunden; es beeinträchtigt die Lebensqualität. Der Bevölkerung sind saubere öffentliche Plätze wichtig, auch weil Abfallberge ein Gefühl von Unsicherheit schaffen. Aus verschiedenen Studien geht zudem hervor, dass die Sauberkeit im öffentlichen Raum in den letzten Jahren die zweitgrösste Sorge der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bern war (2016 erwähnten 15% der Befragten diese Sorge).

Für die Zunahme des Phänomens gibt es mehrere Gründe. So nehmen immer mehr Personen ihr Mittagessen dort ein, wo sie arbeiten oder studieren. Zudem essen und trinken immer

mehr Personen unterwegs oder auf der Strasse. Diese neuen Konsumgewohnheiten führen auch dazu, dass immer mehr Abfall im Freien anfällt. Die Verbreitung der Gratiszeitungen und das Rauchverbot in öffentlichen Gaststätten haben das Problem zusätzlich verschärft. Laut Untersuchungen werden 70% des im öffentlichen Raum produzierten Abfalls in öffentlichen Abfallbehältern entsorgt; die restlichen 30% werden achtlos weggeworfen. Verpackungen, namentlich für Take-Away-Mahlzeiten, machen über 50% des im öffentlichen Raum produzierten Abfalls aus.

Littering kann vor allem im städtischen Umfeld beobachtet werden, doch sind auch ländliche Gebiete sowie gewisse Erholungsräume und touristische Stätten davon betroffen. Abfälle auf Wiesen und Feldern, namentlich entlang von Strassen, sind ihrerseits ein Problem für die Landwirtschaft, weil sie eine Verletzungsgefahr für das Vieh darstellen und deshalb in zeit- und kostenintensiven Reinigungsaktionen entfernt werden müssen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass (fast) alle Gemeinwesen von diesem Phänomen betroffen sind – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – und dass Littering hohe Kosten für Aufklärungskampagnen, Reinigung und Abfallentsorgung nach sich zieht. Die Auswirkungen des

Litterings lassen sich in drei Kategorien aufteilen: ästhetische, ökologische und ökonomische Auswirkungen.

Laut einer Studie des Bundesamts für Umwelt (BAFU) belaufen sich die Reinigungskosten im Zusammenhang mit Littering schweizweit auf rund 200 Millionen Franken im Jahr. Dies entspricht 20% der gesamten Reinigungskosten und ergibt jährliche Pro-Kopf-Kosten von 18.50 Franken. Von den 200 Millionen Franken werden 150 von den Gemeinden und deren 50 von den öffentlichen Verkehrsbetrieben getragen. Weil der Grossteil des Litterings in den bewohnten Zonen anfällt, untersuchte die Studie das Littering im Zusammenhang mit dem Fussverkehr in den Städten und Gemeinden sowie im Zusammenhang mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die durch Littering verursachten Kosten und deren Aufteilung auf die jeweiligen Littering-Fraktionen wurden auf der Grundlage von repräsentativen Stichproben in 40 Gemeinden und bei 9 öffentlichen Verkehrsbetrieben ermittelt. Um die Repräsentativität zu gewährleisten, wurden für die Studie unterschiedlich grosse und über die ganze Schweiz verteilte Gemeinden und Verkehrsbetriebe berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen und mit dem Ziel, gegen das Problem vorzugehen, haben mehrere Städte und Kantone wie etwa die Stadt Bern sowie die Kantone Baselland, Solothurn und Thurgau Gesetzgebungen zur Bekämpfung des Litterings erlassen. In einigen Kantonen – namentlich im Kanton Baselland – ist es gar verboten, in den öffentlichen Verkehrsmitteln zu trinken oder zu essen. Der Kanton Waadt hat seinerseits vor kurzem ein Rahmengesetz erlassen, das es den Waadtländer Gemeinden erlaubt, in ihrer Polizeiordnung Ordnungsbussen für verschiedene Widerhandlungen und insbesondere für Littering vorzusehen.

Interessant ist, dass die meisten Systeme, die in den letzten Jahren eingeführt wurden, Bestimmungen vorsehen, bei denen für Littering Bussen von durchschnittlich 40 bis 300 Franken angedroht werden. Während sich einige dieser Systeme auf die Bestrafung beschränken, sehen andere in Ergänzung dazu Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung vor.

1.1.2. Erfahrungen der Schweizer Kantone und Städte

Im Kanton Baselstadt gibt es erst seit 2015 eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Ordnungsbussen bei Littering. Somit fehlt der nötige Abstand, um die Auswirkungen dieser Massnahme zu analysieren. Der Kanton hat denn auch noch keine Bilanz gezogen. Dies gilt im Übrigen für die meisten Kantone und Städte, die ein solches System erst vor Kurzem eingeführt haben. Bis anhin wurde jeder Fall einzeln betrachtet. Der Kanton bietet den Gemeinden seine Unterstützung an. Diese sind frei, Littering mit Ordnungsbussen

zu belegen oder nicht. Parallel dazu wurden Präventionsmassnahmen durchgeführt.

Das Abfallgesetz des Kantons Bern trat 2004 in Kraft. In der Stadt Bern ist seit 2013 ein Pilotprojekt zur Bekämpfung von Littering im Gang. In diesem Rahmen erhielt die Stadt äusserst positive Rückmeldungen aus der Bevölkerung, der Politik und den Medien; das Projekt wird breit unterstützt. Der Kampf gegen Littering ruht auf den zwei Hauptsäulen «Abfall vermeiden» (Prävention), «unkorrektes Verhalten sanktionieren» (Repression) sowie der dritten Säule «Abfall korrekt entsorgen» (Reinigung des öffentlichen Raums). Allerdings ist es schwierig, die Resultate einer einzelnen Säule zuzuschreiben, weil sie gemeinsam wirken. Aus den Berichten zur Kampagne «Subers Bärn – zäme geits», welche die Stadt Bern jedes Jahr veröffentlicht, geht hervor, dass die Kombination der drei Säulen äusserst wirksam ist und dass damit erreicht werden konnte, dass die Sauberkeit im öffentliche Raum im Sorgenbarometer der Stadtbevölkerung an Gewicht verlor. So war dieses Problem in den letzten zehn Jahren zwar stets präsent, doch wurde es dank der getroffenen Massnahmen immer weniger häufig erwähnt: 2007 waren es 32% der Befragten, 2016 nur noch 15%. Der «Sauberkeitsindex», der geschaffen wurde, um die Wahrnehmung der Sauberkeit durch die Bevölkerung zu messen und um als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument zu dienen, verbesserte sich in den letzten Jahren stetig. Dies zeigt, dass sich die getroffenen Massnahmen wahrnehmbar positiv auswirken und dass die Kommunikation wirksam ist.

Aus den genannten Berichten geht ausserdem hervor, dass 52 Ordnungsbussen im Jahr 2015 ausgestellt worden sind. 2014 waren es deren 47 und 2013 deren 23 gewesen. Der durchschnittliche Bussenbetrag belief sich auf rund 40 Franken. Mit dem erst jüngst angelaufenen Pilotprojekt kann neben der Kantonspolizei auch die Orts- und Gewerbe Polizei (in Uniform) Ordnungsbussen ausstellen. Mit der Einführung der parallelen Kompetenzen stieg die Zahl der Ordnungsbussen, um 2016 rund 120 zu erreichen. Damit verdoppelte sich auch der Bussenertrag beinahe.

Unter den anderen Massnahmen kann der Umweltunterricht «Abfall und Konsum» erwähnt werden, der in den Schulklassen vom Kindergarten bis zum 9. Schuljahr durchgeführt wird. Dabei lernen Schülerinnen und Schüler die Problematik des Litterings und des Abfalls im Allgemeinen sowie die Folgen unseres Konsumverhaltens kennen.

Laut Gesetz über die Abfallbewirtschaftung des Kantons Thurgau sind die Gemeinden für die Abfallbewirtschaftung zuständig. Der Kanton hat innerhalb von 7 Jahren zwei Sauberheitskampagnen durchgeführt. Auf der Website des Kantons findet man zudem die «Littering Toolbox», ein interaktives Instrument, das hilft, die Massnahmen gegen Littering besser auszurichten (www.littering-toolbox.ch). 2008 wurden Ordnungsbussen eingeführt. Diese kön-

nen durch die Kantons- und die Ortspolizei ausgestellt werden. 2012 und 2013 wurden über 250 Ordnungsbussen ausgestellt. Bis anhin wurde indes noch nicht gemessen, wie sich die Repressionsmassnahmen auf das Littering auswirken.

In mehreren Schweizer Städten, darunter etwa Lausanne, gibt es Angestellte, deren Aufgabe hauptsächlich darin besteht, für die Einhaltung der Polizeiordnung und namentlich der Abfallbestimmungen zu sorgen. Diese Angestellten sollen sensibilisieren, kommunizieren und unangemessenes Verhalten in Bezug auf den Abfall verzeigen.

Zum Abschluss dieses Kapitels kann auch die Stadt Freiburg genannt werden, die zwischen 2012 und 2016 im Rahmen ihrer Strategie «Saubere Stadt Freiburg» mehrere konkrete Massnahmen umgesetzt hat, mit dem Ziel, Littering zu vermindern und die Sauberkeit im Stadtgebiet zu verbessern. Zu den Massnahmen gehören: Anpassungen im Bereich der Infrastruktur (z. B. neue Abfallbehälter), Anstellung eines «Sauberkeitsagenten» im Jahr 2013, Zusammenarbeit mit den Schulen (Informationsveranstaltungen in den Klassen und Organisation von Putzaktionen), Informationskampagnen und Kontrollen bezüglich Littering sowie Putzaktionen mit Schulen, Vereinen und Firmen. In einem Bericht weist die Stadt Freiburg nach, dass die Reinigungskosten wegen Littering mehr als einen Drittel der Gesamtkosten für die Reinigung des öffentlichen Raums ausmachen. Im Fall der Stadt Freiburg sind es jährlich 100 000 Franken.

2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

Am 21. März 2013 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois (FDP/FR) eine parlamentarische Initiative (die Initiative 13.413) ein, die verlangt, im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) festzulegen, dass Personen, die ihren Abfall liegenlassen anstatt die dafür vorgesehenen Abfallbehälter zu verwenden, schweizweit mit Busse gebüsst werden können. In diesem Zusammenhang wurden Bussen von bis zu 300 Franken vorgeschlagen.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-NR) gab der Initiative am 2. Juli 2013 Folge. Am 25. Oktober 2013 stimmte die entsprechende Kommission des Ständerats (UREK-SR) diesem Beschluss zu. Auf Bundesebene wurde darauf beschlossen, die Initiative in Koordination mit der Ordnungsbussengesetzgebung umzusetzen.

Die UREK-NR gab am 23. Februar 2015 einen Gesetzesentwurf in Vernehmlassung, der das USG mit einer Verhaltensnorm (Verbot, kleine Abfallmengen wegzuerwerfen oder liegenzulassen) und einer Strafnorm (wer kleine Mengen von Abfällen wegwirft oder liegenlässt wird mit Busse bis 300 Franken bestraft) ergänzt. Am 27. Mai 2015 begrüsst die Regierung des Kantons Freiburg insgesamt die vorgeschlagenen Massnahmen.

Am 16. Juni 2016 stimmte der Nationalrat gegen den Entwurf und begründete dies hauptsächlich mit dem Grundsatz der Subsidiarität in Sachen Kompetenzen und Mittel; dieses Prinzip will nämlich, dass das Problem von den Kantonen und Gemeinden angegangen wird. Des Weiteren wurde angeführt, dass die vorgesehenen Bussen nicht wirklich geeignet seien, um eine Veränderung des Verhaltens herbeizuführen.

Zwar wurde damit auf Bundesebene auf die Einführung eines litteringspezifischen Ordnungsbussensystems verzichtet, doch wird mit dem neuen Bundesgesetz, das am 18. März 2016 verabschiedet wurde und demnächst in Kraft treten wird, ein allgemeines Ordnungsbussenverfahren eingeführt werden. Gleichzeitig zum Gesetz soll auch die Verordnung, die gegenwärtig in Vernehmlassung ist, in Kraft gesetzt werden. Das System eines vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens hat sich für die Sanktionierung von geringfügigen Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes bewährt. Das neue allgemeine Gesetz weitet das Ordnungsbussenverfahren aus, um auch Verstösse gegen andere Gesetze einfach, rasch und einheitlich sanktionieren zu können und die ordentlichen Strafbehörden zu entlasten. Es 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.

Sobald die neue Gesetzgebung in Kraft ist, was nicht vor 2019 der Fall sein dürfte, werden die Kantone die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Organe bezeichnen müssen. Der Kanton Freiburg wird Ausführungsbestimmungen auf kantonaler Ebene erlassen müssen. In diesem Rahmen wird er, wenn er dies will, festlegen können, dass das Ordnungsbussenverfahren auch bei Übertretungen nach kantonalem oder kommunalem Recht anwendbar ist. Das heisst, alle Direktionen werden zu diesem Thema breit angelegte Überlegungen anstellen müssen. Das heisst auch, dass die Gesetzgebungsarbeiten eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werden. Entsprechend muss damit gerechnet werden, dass die neuen Bestimmungen nicht vor Ende 2019 oder Anfang 2020 in Kraft treten werden.

Es ist somit umso wichtiger, dass der Kanton Freiburg in seiner Spezialgesetzgebung zur Abfallbewirtschaftung die Möglichkeit von Ordnungsbussen bei Littering einführt. Genau dies schlägt der hier behandelte Gesetzesentwurf vor. Mit einem solchen System wird auch der Motion von Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Didier Castella Genüge getan, die in dieselbe Richtung geht wie die weiter oben erwähnte parlamentarische Initiative von Nationalrat Jacques Bourgeois: In ihrer Motion «Kampf dem Littering» vom 14. Mai 2013 (Ref. 2013-GC-19 [M1023.13]) ersuchten Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Didier Castella den Staatsrat, das ABG zu ändern, um dem achtlosen Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum einen Riegel zu schieben und eine Rechtsgrundlage für Bussen zu schaffen. Die Motionäre wiesen zudem darauf hin, dass Sensibilisie-

rungskampagnen – namentlich in den Schulen – und finanzielle Anreize zu einer Verringerung dieses Phänomens beitragen könnten.

In seiner Antwort vom 24. September 2013 schlug der Staatsrat die Motion zur Annahme vor; denn wie die Motionäre ist auch der Staatsrat der Meinung, dass die aktuellen rechtlichen Grundlagen und namentlich die Strafbestimmungen im Zusammenhang mit dem Littering präzisiert werden sollten. Während der Debatte vom 14. November 2013 im Grossen Rat betonten die meisten Rednerinnen und Redner, dass Massnahmen sowohl zur Information und Aufklärung als auch zur Bestrafung getroffen werden müssen. Die Motionäre sprachen sich zudem dafür aus, dass sich die Sensibilisierungskampagnen nicht nur an Kinder und Jugendliche, sondern auch an Erwachsene richten. In der parlamentarischen Debatte wurde in verschiedenen Wortmeldungen daran erinnert, dass Littering schon seit mehreren Jahren auch für die Landwirtschaft ein Problem sei, weil das Vieh deswegen mit entsprechenden Gesundheitsfolgen Abfälle aller Art zu sich nehmen würden. Insgesamt befürwortete der Grosse Rat die Einrichtung eines Systems, das ein Gleichgewicht zwischen Repression und Prävention herstellt. Um effizient und gesamtlich gegen das Problem des Litterings vorzugehen, wurden zudem Massnahmen an der Quelle und Massnahmen, die Anreize setzen, gefordert.

3. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten

3.1. Vorbereitende Arbeiten

Die Gesetzgebungsarbeiten wurden von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) geleitet. In diesem Rahmen wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der RUBD und des Amtes für Umwelt (AfU) gebildet. Die Arbeitsgruppe kam mehrere Male zusammen, um die verschiedenen Systeme für den Kampf gegen Littering zu prüfen.

Weiter gab es einen regelmässigen Austausch mit den anderen Direktionen und den interessierten Kreisen und es wurden mit diesen Partnern mehrere Teilvernehmlassungen während verschiedenen Etappen der Arbeiten abgehalten. Im Februar 2016 wurden die bis dahin durchgeführten Arbeiten der kantonalen Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz vorgestellt.

3.2. Externes Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesvorentwurf war zuerst in einer ersten internen Vernehmlassung und von Februar bis April 2016 in der externen Vernehmlassung. Zur Erinnerung: Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des ABG, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, griff die Verhaltensnorm und die Strafnorm

auf, die auf Bundesebene zur Bekämpfung des Litterings vorgesehen waren, und sah die Einführung eines einheitlichen Ordnungsbussensystems auf kantonaler Ebene vor. Weiter sollte der Grundsatz der Sensibilisierung im Bereich der Abfallbewirtschaftung gestärkt werden, wobei darauf geachtet wurde, dass die Massnahmen auch Kinder und Jugendliche im Schulalter betreffen.

Von den 185 Vernehmlassungsadressaten haben sich 56 geäussert (34 von 150 Gemeinden). Die meisten Gemeinden schlossen sich der Position des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an, der den Vorentwurf insgesamt positiv beurteilte. Von den 9 angefragten politischen Parteien haben nur die 4 grossen Parteien Stellung genommen. Diese haben sich insgesamt ebenfalls positiv geäussert.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten begrüsst namentlich die im Vorentwurf vorgeschlagene Stärkung der Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen durch den Staat (AfU, WaldA usw.) und die Gemeinden, um gegen Littering vorzugehen. Dabei stellte sich heraus, dass die Sensibilisierung für Littering eine mehr oder minder grosse Priorität ist. So wollen zum Beispiel städtische und touristische Gemeinden ein grösseres Gewicht darauf legen als ländliche Gemeinden. Davon abgesehen wiesen die Gemeinden darauf hin, dass der Mangel an Personal und Mitteln eine wirksame Bekämpfung des Phänomens verunmögliche. Es wurde auch die Befürchtung geäussert, dass es gewissen Gemeinwesen nicht möglich sein werde, auf kommunaler Ebene das vom Kanton vorgeschlagene Repressionssystem umzusetzen. Gewisse Gemeinden und politische Parteien waren zudem der Meinung, dass es zweckmässig sei, den Gemeinden trotzdem einen gewissen Spielraum einzuräumen, damit diese bei der Umsetzung des kantonalen Systems die örtlichen Sensibilitäten berücksichtigen kann.

Alle betroffenen Instanzen begrüsst das vorgeschlagene Ordnungsbussensystem, weil dieses System, dort, wo es bereits eingeführt wurde, gute Ergebnisse gezeitigt habe. Gleichzeitig erwähnten gewisse Instanzen, dass ein solches System erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit der Polizei und der Justiz haben werde – auch wenn alle einräumten, dass das Ordnungsbussenverfahren unbestrittenermassen weniger aufwendig ist als die systematische Erstellung von Verzeigungsrapporten und Durchführung eines ordentlichen Verfahrens mit Strafbefehl. Gewisse Vernehmlassungsadressaten befürchteten, dass sich die konkrete Umsetzung eines solchen Systems wegen der Nähe zu den beschuldigten Personen als schwierig erweisen könnte. Mehrere Vernehmlassungsadressaten sprachen sich daneben für gewisse Präzisierungen aus. So sollen unter anderem der Begriff des öffentlichen Raums oder die Vorbehalte im Zusammenhang mit bestehenden Gesetzen (z. B. über die Hundehaltung oder den Strassenverkehr) genauer definiert werden.

Alle Vernehmlassungsadressaten unterstützten die Möglichkeit, den Gemeindeangestellten die Befugnis zu geben, Ordnungsbussen auszustellen. Allerdings müsse dies fakultativ bleiben. Dabei forderten sie auch, dass die Autonomie der zuständigen Organe beim Einkassieren und bei der juristischen Begleitung der Ordnungsbussen sichergestellt wird. In gewissen Stellungnahmen war die Stärkung der bürgernahen Polizei für diese neue Aufgabe ein Thema, weil die Abfallpolizei die Schaffung einer neuen Kategorie der interkommunalen Polizei nicht rechtfertigen würde.

Einige Vernehmlassungsadressaten verlangten, dass die Gemeindepolizei die beschuldigte Person zumindest zwingen kann, ihre Personalien anzugeben, weil sie sonst auf die Kantonspolizei zurückgreifen muss, um die Identität der Person festzustellen oder eine Anzeige gegen Unbekannt im Rahmen des ordentlichen Verfahrens einzureichen, wodurch das System die angestrebte Effizienz verlöre.

Über die Zweckmässigkeit, Ausnahmen vom Littering-Verbot bei öffentlichen Veranstaltungen vorsehen zu können, gingen die Meinungen auseinander. Die unterschiedlichen Tarife in Abhängigkeit von der Art des Abfalls wie auch die Verhältnismässigkeit der Bussen im Vergleich zu anderen Widerhandlungen warfen ebenfalls zahlreiche Fragen auf.

Und schliesslich gab es unterschiedliche Auffassungen bei der Frage der Ausweitung der Kompetenzübertragung, damit mehr Organe Ordnungsbussen ausstellen können. Einige Vernehmlassungsadressaten möchten, dass in erster Linie die Kantonspolizei sanktionieren kann. Andere wiederum sprachen sich dafür aus, dass die Kompetenz auf die Gemeindeangestellten, die Angestellten des Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) und des AfU, das Personal der Strassen- und Sammeldienste, die Gemeinderätinnen und -räte oder das Personal von privaten Sicherheitsunternehmen ausgeweitet wird. Die praktischen Probleme, die gegen eine solche Ausweitung der Kompetenzübertragung angeführt wurden, betrafen fast ausschliesslich die Voraussetzungen, die solche Kategorien erfüllen müssten, um ermächtigt zu werden, Ordnungsbussen zu erheben. Ein weiterer Punkt, der besonders hervorgehoben wurde, ist die Frage der Durchsetzungsbefugnisse für Nichtpolizisten, wenn sich die beschuldigte Person weigert, ihre Identität offenzulegen. Und schliesslich wiesen mehrere Vernehmlassungsadressaten darauf hin, dass ein auf Ordnungsbussen basierendes Sanktionsverfahren in der Praxis nicht anwendbar sei, wenn die Amtsträger, die Widerhandlungen feststellen und Bussen verhängen können, keine Möglichkeit haben, die Offenlegung der Identität durchzusetzen.

4. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

Das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2) wurde am 13. November 1996 vom Grosse Rat verabschiedet und trat am 1. Oktober 1997 in Kraft. Auch wenn das Gesetz in den 20 Jahren seit seinem Inkrafttreten ein paar Anpassungen erfahren hat, sind die zentralen Elemente wie Zuteilung der Zuständigkeiten, Finanzierung der Abfallbeseitigung, Einzugsgebiet der Kehrichtverbrennungsanlage oder Bewilligungspflicht für Abfallanlagen weiterhin relevant.

Das heute geltende ABG geht nicht genauer auf das Problem des Litterings und dessen Bekämpfung ein. Am 1. Januar 2016 trat die neue Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) in Kraft. Damit wurden die Rahmenbedingungen in diesem Bereich geändert, sodass demnächst eine Totalrevision des ABG nötig sein wird. Dies ist auch im Sinne des während den Parlamentsdebatten geäusserten Wunsches, soweit nötig und möglich Massnahmen gegen Littering vorzusehen, die an der Quelle ansetzen und Anreize bieten. In diesem Rahmen werden auch Überlegungen zum Recycling und zur Verwertung der Abfälle angestellt werden müssen.

Weil der Grosse Rat aber die auf kantonaler Ebene eingereichte Motion mit 88 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) angenommen hat, ist eine Änderung des ABG, die spezifisch das Thema des Litterings betrifft, jetzt schon möglich und sinnvoll. Diese Änderung ist als erste Massnahme zu verstehen, auf die bei der Totalrevision des ABG weitere folgen werden, um ein wirksames und modernes System für die Abfallbewirtschaftung zu bilden. Sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht ist es wichtig, dass der Kanton Freiburg über griffige gesetzliche Instrumente verfügt. Künftig muss sichergestellt werden, dass durch gezieltes Recycling möglichst viele wichtige Sekundärrohstoffe aus Abfällen gewonnen und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden können. Die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und die Verwertung von Abfällen bieten darüber hinaus Chancen für die Wirtschaft.

Um die spezifischen Erwartungen der angenommenen Motion zu erfüllen, müssen Massnahmen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt und miteinander verknüpft werden. So reicht es nicht, auf Repression zu setzen, wenn man Littering wirksam bekämpfen will. Konkret bedeutet dies: Die Aufklärung der Bevölkerung sowie der Verbraucherinnen und Verbraucher muss Vorrang haben. Parallel dazu müssen aber auch die Repressivmassnahmen verstärkt werden, um die allgemeine und kurzfristige Effektivität des Systems zu erhöhen. Das Ziel lautet letztlich, ein gesamtheitliches und kohärentes System zur Bekämpfung des Litterings einzurichten.

Auf den nächsten Seiten werden die Schwerpunkte der vorgeschlagenen Gesetzesänderung besprochen.

4.1. Stärkung der Massnahmen zur Sensibilisierung und Information

Mehrere Bestimmungen des aktuellen Bundesrechts widerspiegeln die Bedeutung der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung: Artikel 10^e Abs. 3 USG legt fest, dass die Umweltschutzfachstellen Behörden und Private beraten sollen. Sie müssen die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren und Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung empfehlen. Nach Artikel 7 VVEA haben Umweltschutzfachstellen die Aufgabe, Private und Behörden darüber zu informieren und zu beraten, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können. Unter anderem informieren sie über die Verwertung von Abfällen und über Massnahmen, mit denen vermieden werden kann, dass kleine Mengen von Abfällen weggeworfen oder liegen gelassen werden.

Auf kantonaler Ebene kann Artikel 8 Abs. 3 ABG erwähnt werden, dessen aktuelle Wortlaut der RUBD die Aufgabe überträgt, die Information und die Ausbildung sowie Tätigkeiten nach der kantonalen Abfallplanung zu organisieren.

Aus all diesen Bestimmungen geht hervor, dass die Aufklärung im Bereich der Abfallbewirtschaftung und besonders beim Kampf gegen Littering eine Priorität ist. Um einen möglichst breiten Teil der Bevölkerung zu sensibilisieren und einen Beitrag zu saubereren öffentlichen Räumen zu leisten, organisieren Kanton und Gemeinden seit 2005 jedes Jahr die Aktion «Frühjahrsputz». 2018 haben 35 Freiburger Gemeinden einen solchen Frühjahrsputz durchgeführt.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Grundsätze der Bundesgesetzgebung im kantonalen Recht verankert werden, indem Artikel 8 Abs. 3 ABG mit gewissen Zielen und Präzisierungen ergänzt wird.

Mit dieser Änderung verdeutlicht der Kanton, dass er die bereits getroffenen Massnahmen fortsetzen und in Zukunft auch neue Massnahmen treffen will, um immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner für die Problematik zu sensibilisieren.

Die konkrete Umsetzung dieses Ziels kann verschiedene Formen annehmen. Als Erstes müssen die Synergien identifiziert werden, die mit den Gemeinwesen, die bereits eine echte Strategie für den Kampf gegen das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfall haben, entwickelt werden können. Dabei können zum Beispiel Bürger- und karitative Aktionen von Einzelpersonen, Unternehmen oder Organisationen zur Bekämpfung des Litterings unterstützt werden. Eine weitere Möglichkeit ist das Organisieren in Zusammenarbeit mit den Gemeinden von Veranstaltungen, die das Thema auf gesellige

und pädagogische Weise behandeln. Und schliesslich will der Kanton neue Instrumente entwickeln, die den Dialog mit allen betroffenen Gruppen zu gesellschaftlichen Themen wie der Respekt für den öffentlichen Raum fördern; denn es ist offensichtlich, dass die Einführung von Ordnungsbussen bei Littering im Vorfeld eine bedeutende Informations- und Sensibilisierungskampagne bedingen wird.

4.2. Verbot, Abfälle wegzuerwerfen oder liegenzulassen

Das aktuelle ABG untersagt ganz allgemein die Entsorgung der Abfälle ausserhalb der dafür vorgesehenen Anlagen (Art. 12 Abs. 2 ABG). Diese Verhaltensnorm gilt für alle Abfallarten und für alle Abfallvolumen (also auch für kleine Abfallmengen).

Artikel 13 ABG legt fest, wer in Abhängigkeit von der Abfallart entsorgungspflichtig ist. Siedlungsabfälle werden in allgemeiner Weise als die aus Haushalten stammenden Abfälle sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung definiert. Es muss unterschieden werden zwischen der Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen (unzeitiges Herausstellen von Abfallsäcken oder Entsorgen von Siedlungsabfällen in öffentlichen Abfallbehältern) und dem Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen (Verpackungen von Mahlzeiten zum Mitnehmen, Getränkedosen und -flaschen, Kaugummis, Essensreste, Zeitungen, Prospekte, Zigarettenstummel usw.).

Somit ist keine neue Regel nötig, welche die verschiedenen Abfallarten definiert. Es genügt ein Sanktionssystem (siehe weiter unten), um zwischen den Strafen für die Falschentsorgung grösserer Mengen und den Strafen für das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen zu differenzieren.

4.3. Ein einheitliches und vereinfachtes Strafsystem auf kantonaler Ebene

Im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurden mehrere Alternativen sorgfältig geprüft, um abzuklären, welche am ehesten geeignet sind, das Ziel einer wirksamen Strafverfolgung zu erreichen.

Angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung eines Ordnungsbussensystems, die von Anfang an im Rahmen der Vernehmlassung des Vorentwurfs zum Vorschein traten, mussten zusätzliche Überlegungen zur Zweckmässigkeit angestellt werden, das derzeitige System zur Bestrafung von Widerhandlungen (z. B. Anzeige bei der Polizei, gegebenenfalls gefolgt von einem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft) beizubehalten und lediglich klarer zu definieren, welche Widerhandlungen auf kantonaler Ebene (Widerhandlungen einer gewissen Schwere) und welche auf kommunaler Ebene strafbar sind.

Dabei wird ein System geschaffen, bei dem die Widerhandlung aufgrund ihrer Schwere eingeordnet werden: Die Verfolgung von schwerwiegenden Widerhandlungen werden dem Bund vorbehalten, mittelschwere Widerhandlungen auf kantonaler Ebene sanktioniert und leichte Widerhandlungen von den Gemeinden bestraft, soweit sie dies im Gemeindereglement vorgesehen haben. Der Vorteil eines solchen Systems liegt darin, dass der Grundsatz der Subsidiarität und die Gemeindeautonomie respektiert werden, weil die Sanktionierung von geringfügigen Widerhandlungen nicht einheitlich fürs gesamte Kantonsgebiet festgelegt wird. Auf der negativen Seite muss das Risiko erwähnt werden, dass die Zahl der Strafanzeigen stark zunimmt und so die Arbeitslast für die ordentlichen Strafbehörden stetig ansteigt. Ein solches System läuft zudem dem aktuellen Trend auf nationaler und kantonaler Ebene, den Anwendungsbereich des Ordnungsbussenverfahrens auf immer zahlreichere geringfügige Widerhandlungen auszuweiten, um einfach, rasch und einheitlich sanktionieren zu können und die ordentlichen Strafbehörden zu entlasten. Mit der Beibehaltung des aktuellen Sanktionssystems und der Einführung einer Abstufung ist es zudem nicht möglich, die Ziele der weiter oben erwähnten Motion Badoud/Castella zu erreichen, verlangen die Motionäre doch, dass ein einheitliches System für den gesamten Kanton für den Kampf gegen Littering eingeführt werden. Aus diesen Gründen wurde dieser Ansatz fallengelassen.

Es wäre auch denkbar gewesen – so wie dies in anderen Kantonen der Fall ist –, eine kantonale Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, auf die Besonderheiten vor Ort einzugehen und zum Beispiel über ihr Polizei- oder Abfallbewirtschaftungsreglement ein kommunales Ordnungsbussensystem einzuführen. Ein solches System hätte den Vorteil, spezifisch auf die Bedürfnisse der Gemeinden einzugehen, die tatsächlich mit dem Littering-Problem konfrontiert sind. Urbane Gemeinden stehen nämlich diesbezüglich vor anderen Herausforderungen als periphere Gemeinden. Dies wäre allerdings erstmalig gewesen in einem kantonalen Rechtssystem, in dem zurzeit nicht vorgesehen ist, dass die Gemeinden Widerhandlungen mit Ordnungsbussen verfolgen und bestrafen (vgl. Art. 86 des Gesetzes über die Gemeinden GG). Es handelte sich um eine neue kantonale Vision in Strafsachen, für die das System in seiner Gesamtheit überdacht werden müsste (und somit um ein ehrgeiziges Projekt). Aus Sicht des Kantons müsste die Direktion, die für die Sicherheit und Justiz zuständig ist, solche Überlegungen im Rahmen eines kantonalen Projekts für die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen über Ordnungsbussen starten. Langfristig ist die Einführung von kantonalen Bestimmungen, die den Gemeinden in Zukunft die Möglichkeit gibt, kommunale Ordnungsbussen zu erheben, durchaus denkbar. Die heute vorgeschlagene Gesetzesänderung, die ein ganz spezifisches Thema (die Abfallbewirtschaftung) zum Gegenstand hat, ist jedoch kein günstiger Zeitpunkt, um ein solch weit-

reichendes Projekt in die Wege zu leiten. Somit wurde auch dieser Ansatz verworfen.

Das System, das letztlich eingeführt werden soll, trägt in Erwartung der Totalrevision des ABG und der Einführung der kantonalen Bestimmungen zur Umsetzung des Bundesrechts über Ordnungsbussen dem aktuellen Kontext Rechnung: Es orientiert sich weitgehend an den bestehenden Modellen im Kanton Freiburg (z. B. Art. 54a ff. des Gesetzes vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume; Art. 12a und 12b der Verordnung vom 11. November 2012 über die Wildruhezone La Berra; Art. 23 und 24 der Verordnung vom 12. Oktober 2015 über die Versteigerung und die Verpachtung der Fischereilose für die Jahre 2016–2021). Darüber hinaus wird damit ein einheitliches kantonales Sanktionssystem vorgeschlagen, das zur Gleichbehandlung aller Personen, die gegen das Litteringverbot verstossen, beiträgt.

Es sei hervorgehoben, dass die Einführung eines kantonalen Strafverfolgungssystems keinen Spielraum für parallel dazu bestehende kommunale Repressionssysteme lässt. Das heisst, mit dem Inkrafttreten des hier behandelten Gesetzes und seines Ausführungsreglements verlieren die kommunalen Vorschriften, die für Littering eine Sanktion in Form eines Strafbefehls vorsehen (vgl. Art. 5 Abs. 2 des Musterreglements zur Abfallbewirtschaftung), de facto ihre Gültigkeit und werden über eine Änderung des Gemeindereglements aufgehoben werden müssen. Gemäss Grundsatz der strafrechtlichen Aufgangkompentenz können die Gemeinden in ihren allgemeinverbindlichen Reglementen Widerhandlungen nämlich nur dann mit Bussen belegen (z. B. Art. 29 des Musterreglements zur Abfallbewirtschaftung), wenn der Kanton die Materie nicht abschliessend geregelt hat. Mit der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird dies jedoch künftig der Fall sein.

Weiter bleiben die bundesrechtlichen Bestimmungen vorbehalten, die bestimmte Widerhandlungen wie etwa das Errichten oder Betreiben einer Deponie ohne Bewilligung unter Strafe stellen (Art. 60 und 61 USG).

4.4. Andere Massnahmen

Neben der Ausnahme vom Littering-Verbot bei öffentlichen Veranstaltungen, die im Kommentar zu Artikel 36a Abs. 2 behandelt wird, verzichtet der Kanton im Moment darauf, weitere Anreize einzuführen – zum Beispiel zur Senkung des Abfallaufkommens –, weil zuerst tiefgreifende Überlegungen im Rahmen der Totalrevision des ABG und der kantonalen Abfallplanung angestellt werden müssen.

Eine der Massnahmen, die künftig in Frage kommen könnten und mit den üblichen Vorbehalten jetzt schon genannt werden kann, besteht darin, ein System einzuführen, bei dem sich die Take-Away-Betriebe direkt oder indirekt an den

Kosten für die Entsorgung des durch Littering anfallenden Abfalls beteiligen.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Allgemeine Bestimmungen

Art. 8 Abs. 3

Artikel 8 ABG überträgt in seiner heutigen Version der RUBD die Aufgabe, die Information und die Ausbildung sowie Tätigkeiten nach der kantonalen Abfallplanung zu organisieren. Die Direktion hat denn auch verschiedene Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt. Beispiele sind die Aktion «Frühjahrsputz» oder die verschiedenen Informationen auf der Website des AfU. Nach Artikel 10 Abs. 2 ABG müssen die Gemeinden die Bevölkerung regelmässig über den Inhalt ihres Reglements informieren.

Der neue Absatz 3 von Artikel 8 übernimmt diese verschiedenen Grundsätze mit dem Ziel, das kantonale Recht auszuführen und die Rolle der Direktion sowie des AfU im Bereich der Aufklärung zu stärken. Als Erstes wird festgehalten, dass die Direktion in Zusammenarbeit mit den Gemeinden darüber informiert und berät, wie Abfälle vermieden oder entsorgt werden können. In einer ersten Phase werden sich die Massnahmen an die Bewohnerinnen und Bewohner und in einer zweiten Phase, in Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln, an die Unternehmen richten. Die Direktion wirkt insbesondere bei der Sensibilisierung der Bevölkerung für das Problem des Litterings und dessen Bekämpfung mit.

Die Information und die Beratung können verschiedene Formen annehmen und beispielsweise den Austausch und die Übermittlung von Information zwischen Gemeinwesen umfassen. Neben dieser allgemeinen Auskunft- und Beratungstätigkeit führt die Direktion selber Massnahmen zur Sensibilisierung der breiten Bevölkerung für die Abfallvermeidung, den Kampf gegen Littering und die Umweltfolgen durch. Diese Massnahmen beziehen die kommunalen Körperschaften mit ein, die frei sind, ihren Beitrag zu leisten und mit dem AfU, das im Namen der Direktion handelt, aktiv zusammenzuarbeiten. Dies ist nötig, um namentlich beim Kampf gegen Littering mittel- und langfristig überzeugende und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen. Weiter gilt: Um das Zielpublikum erreichen zu können, werden neben dem AfU auch andere staatliche Dienststellen mitwirken und einen Beitrag leisten müssen.

Für weitere Erklärungen dazu sei auf Punkt 4.1 verwiesen.

Ausführung

Art. 36 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. a und Abs. 4, 2. Satz

Mit diesen Änderungen soll lediglich eine rechtliche Grundlage für Ordnungsbussen bei Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen geschaffen werden [vgl. Art. 36a (neu)].

Dieser Tatbestand fällt bereits unter Artikel 36 Abs. 1 Bst. a ABG, der besagt, dass bestraft wird, wer Abfälle ausserhalb der dafür vorgesehenen Anlagen entsorgt. Weil aber das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen gesondert behandelt werden soll, wird Absatz 4 ergänzt.

Art. 36a (neu) Ordnungsbussen a) Grundsätze

Abs. 1

Mit dieser Bestimmung wird gestützt auf Artikel 9 Abs. 2, 2. Satz, des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) das Ordnungsbussensystem eingeführt. Damit kann das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen mit einer Ordnungsbusse bestraft werden. Diese neue Strafbestimmung ist für kleine Abfallmengen anwendbar. Die Liste der betroffenen Abfälle (namentlich Verpackungen einschliesslich Flaschen, Getränkedosen und Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis oder Zigarettenstummel) ist nicht abschliessend.

Dadurch können einerseits gewisse geringfügige Widerhandlungen in einem vereinfachten Verfahren sanktioniert werden, das weniger kostet und weniger Zeit in Anspruch nimmt als das ordentliche Strafverfahren. Andererseits werden auf diese Weise die Strafbehörden bis zu einem gewissen Grad entlastet, weil die dafür zuständigen Amtsträgerinnen und -träger vor Ort Widerhandlungen feststellen und Ordnungsbussen ausstellen können, was die administrative Arbeit verringern hilft.

Zum räumlichen Geltungsbereich ist zu sagen, dass Bussen im öffentlichen Raum verhängt werden können. Dieser umfasst die kantonalen und kommunalen öffentlichen Sachen, aber auch die nahegelegenen oder öffentlich zugänglichen privaten Orte (namentlich Strassen, Parkplätze, Plätze, Verkehrsmittel und -flächen, Wege, Natur, Wald usw.). Dies bedeutet unter anderem, dass eine Person, die eine Verpackung oder einen anderen Gegenstand auf ein privates, öffentlich nicht zugängliches Grundstück wirft (z.B. über einen Zaun hinweg) und dabei erwischt wird, wird ebenfalls mit Busse bestraft werden.

Die Busse wird wie bei Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften direkt verhängt, sofern die Täterin oder der

Täter von einer Vertreterin oder einem Vertreter des zuständigen Organs auf frischer Tat ertappt wird (siehe Kommentar zu Art. 36b).

Widerhandlungen sind sowohl bei absichtlichem als auch fahrlässigem Handeln mit Ordnungsbussen strafbar.

Mit dem letzten Satz von Absatz 1 werden andere bereits bestehende Verhaltens- und Strafbestimmungen in verschiedenen Rechtsnormen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene vorbehalten. Diese Bestimmungen behandeln alle die Abfallentsorgung im weiteren Sinne, doch muss dies vom Problem des Litterings unterschieden werden.

Zum Beispiel: Zwar stellt die Errichtung einer nicht bewilligten Deponie (Art. 30^e USG) eine Form einer illegalen Entsorgung dar, doch geht dies deutlich weiter als das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Abfallmengen. Im ersten Fall wird das Aushubmaterial im Allgemeinen gezielt an einen nicht bewilligten Standort gebracht, um Abfallgebühren oder andere Entsorgungsaufwände zu sparen. Dies gilt auch für die wilde Deponierung von grossen Abfallmengen wie etwa das Wegwerfen von Möbeln im Wald.

In diesem Zusammenhang kann auch Artikel 60 Abs. 6 der Verkehrsregelverordnung des Bundes vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) genannt werden, der es Führern und Mitfahrenden untersagt, Gegenstände zum Fahrzeug hinauszuhalten oder hinauszuerwerfen, ausser bei Umzügen auf abgesperrten Strassen. Verletzungen dieser Bestimmung werden mit Busse bestraft (Art. 96 VRV).

Das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1) wiederum legt fest, dass jedermann für die Sauberkeit des Waldes sorgen muss; insbesondere dürfen keine Abfälle oder Wracks, kein Material und keine Maschinen oder andere Gegenstände im Wald abgelagert werden, die den Wald beeinträchtigen können (Art. 33 Abs. 1 WSG).

Es gibt auch Vorschriften zur Hygiene und zur Sauberkeit im urbanen Raum (Ausscheidungen aller Art wie z.B. Hundekot, Spucke usw.) sowie zum illegalen Anbringen von Plakaten und Graffiti an öffentlichen Orten. In diesem Zusammenhang sieht das Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3) verschiedene Regeln zur Sauberkeit im öffentlichen Raum vor. So verlangt etwa Artikel 37 Abs. 1 HHG von den Hundehalterinnen und Hundehaltern, dass sie die Exkremente ihres Hundes entfernen. Widerhandlungen werden mit Ordnungsbussen geahndet (Art. 44a ff. HHG). Die Gesetzgebungen im Kanton Baselstadt und in gewissen anderen Kantonen sehen Ordnungsbussen für das Wildplakatieren vor. Und mit dem allgemeinen Ordnungsbussengesetz des Kantons Waadt wurde die rechtliche Grundlage für Ordnungsbussen bei Übertretungen von Vorschriften zur Sauberkeit der öffentlichen Sache im Allgemeinen (namentlich das Nichtentfernen von Hundekot oder das illegale

Anbringen von Plakaten) geschaffen. Der Kanton Freiburg seinerseits verfügt im Moment über Spezialbestimmungen über Reklamen. Die meisten Gemeinden haben in ihren Polizeireglementen Bestimmungen zur Sauberkeit im öffentlichen Raum erlassen.

Es muss unterschieden werden zwischen Littering einerseits und der Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen oder der Nichteinhaltung der kommunalen Vorschriften im Zusammenhang mit den Abfallsäcken (Deponieren von losen Gegenständen auf öffentlichem Grund, Deponieren von Abfallsäcken, gebührenpflichtig oder nicht, ausserhalb der Sammeltage oder Deponieren von privaten Abfällen in öffentlichen Abfallbehältern usw.) andererseits. Im Kanton Bern wird mit Busse bestraft, wer Abfälle aus Haushalten oder Betrieben in öffentlichen Abfallbehältern entsorgt, da letztere einzig der Entsorgung des unterwegs anfallenden Abfalls dienen. Damit hat der Berner Gesetzgeber festgelegt, dass Siedlungsabfälle in gebührenpflichtigen Gebinden entsorgt werden müssen.

Wie bis anhin bleiben die Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung, welche die aufgeführten Tatbestände regeln, vorbehalten. Die Sanktionen werden in solchen Fällen von den zuständigen Strafbehörden und kommunalen Instanzen ausgesprochen. Bei Widerhandlungen gegen das kantonale Recht ist es im Prinzip die Staatsanwaltschaft und bei Widerhandlungen gegen kommunales Recht der Gemeinderat.

Abs. 2

Die Gemeinden können Ausnahmen für bewilligungspflichtige Veranstaltungen vorsehen. Voraussetzung ist, dass sich die Veranstalter verpflichten, ein Konzept für die Abfallbewirtschaftung zu unterbreiten, das adäquate technische Massnahmen vorsieht (Aufstellung und Entleerung von Abfallkübeln, Reinigung, Einsatz von bepfandetem Mehrweggeschirr, Abfallsortierung usw.). Der Kanton verzichtet bewusst darauf, die genauen Massnahmen vorzuschreiben. Vielmehr soll jeder Veranstalter der betroffenen öffentlichen Hand Massnahmen vorschlagen, mit denen während und nach dem Anlass eine umweltfreundliche Abfalltrennung und -beseitigung gewährleistet werden kann. Die Gemeinwesen verfügen hier über einen gewissen Spielraum und sind, weil präzise kantonale Vorgaben fehlen, weiterhin frei, per Reglement oder Richtlinie einen Massnahmenkatalog zu erlassen.

Mehrere Gemeinden, darunter die Stadt Freiburg, sehen in ihren kommunalen Richtlinien vor, dass Organisatoren von Veranstaltungen auf öffentlichen Grund ein Abfallkonzept vorlegen müssen. Die Stadt Freiburg geht noch weiter und schliesst mit Schnellimbiss-Anbietern Vereinbarungen ab, die auf eine saubere Umgebung der Verkaufsstelle hinzielen. Die Gemeinde verlangt zudem von den Betreibern von Ständen und «Food Trucks», dass die von ihnen genutzte Boden-

fläche durch ihre Tätigkeit nicht verunreinigt wird. Die Betreiber müssen die unmittelbare Umgebung ihres Standes reinigen und den von ihrer Tätigkeit erzeugten Abfall einsammeln, bevor sie ihren Stand abrechnen. Bei Nichteinhaltung dieser Bedingung behält sich die Stadt Freiburg das Recht vor, dem betroffenen Betreiber die Reinigung und Abfallentsorgung in Rechnung zu stellen.

Abs. 3

Die Busse kann höchstens 300 Franken betragen. Dieser Betrag entspricht der Höchstgrenze nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes vom 18. März 2016 (Art. 1 Abs. 4 des neuen OBG; nachfolgend «N-OBG») und ist dadurch begründet, dass damit geringfügige Widerhandlungen geahndet werden. Für jede Art von Widerhandlung wird ein fester Bussenbetrag festgelegt, was das Verfahren vereinfachen hilft. Vorleben und persönliche Verhältnisse des Täters werden nicht berücksichtigt (vgl. Art. 1 Abs. 5 N-OBG). Die sinngemässe Anwendung anderer Grundsätze des Bundesrechts in Erwartung eines umfassenden kantonalen Systems muss vorbehalten bleiben (z. B. altersabhängige Strafbarkeit, vgl. Art. 4 Abs. 1 N-OBG).

Abs. 4

Die Kompetenz, zum einen die Widerhandlungen zu bestimmen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden, und zum anderen den Pauschalbetrag dieser Bussen festzulegen, wird dem Staatsrat übertragen. Das Ordnungsbussenverfahren wird erst dann anwendbar sein, wenn die Liste der Widerhandlungen und der entsprechenden Bussen erlassen wurde. Das Reglement über die Abfallbewirtschaftung (SGF 810.21) wird entsprechend mit einem spezifischen Anhang ergänzt werden müssen.

Zieht man den Kanton Bern als Beispiel heran, sind Ordnungsbussen in folgender Grössenordnung denkbar:

- > kleine, isolierte Abfälle wie Getränkedosen, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenkippen, Kaugummis, Essensreste usw.: 80 Franken.

Art. 36b (neu) b) Zuständige Organe

Abs. 1

Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung. Sie legt fest, welche Organe Widerhandlungen feststellen und Ordnungsbussen verhängen können.

Es sind dies die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sowie das Aufsichtspersonal des Amts für Wald, Wild und Fischerei. Zum «Aufsichtspersonal» gehören die Angestellten nach Artikel 10 der Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und

über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21). Aus Gründen der Effektivität wird darauf verzichtet, die Liste zu stark auszudehnen.

Abs. 2

Nach dem Vorbild der Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften kann eine Gemeinde darum ersuchen, dass ihr die Kompetenz übertragen wird, Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen das Littering-Verbot zu verhängen. Anders als im Vorentwurf sind die Gemeinden frei, diese Möglichkeit zu nutzen oder nicht. Falls sich eine Gemeinde diese Kompetenz übertragen lässt, kann diese Aufgabe beispielsweise von der Ortschaftspolizei wahrgenommen werden. Falls sie es wünschen, können die Gemeinden diese Kompetenz auch an Angestellte der kommunalen Strassenreinigung oder an eine speziell für die Sauberkeit zuständige Einheit übertragen (vgl. Stadt Bern). Der Entscheid liegt bei den Gemeinden.

Die Bedingungen (Ausbildung, Vereidigung, Verfahren, Bewilligung usw.), unter denen die Gemeinden gewisse Beamtinnen und Beamten ermächtigen können, Ordnungsbussen zu erheben, werden im ABR definiert werden müssen. Es scheint gerechtfertigt und kohärent zu sein, mit ein paar kleinen Abweichungen das System zu übernehmen, mit dem der Staatsrat die Kompetenz, Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften mit Ordnungsbussen zu ahnden, an eine Gemeinde delegieren kann (Beschluss vom 20. September 1993 über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden; SGF 781.21). Dies bedingt unter anderem, dass die Gemeindebeamtinnen und -beamten entsprechend ausgebildet und vereidigt werden und dass sie eine Dienstuniform oder ein Kennzeichen tragen.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit für die Gemeinden, die Kompetenz zum Ausstellen von Ordnungsbussen an private Sicherheitsunternehmen zu übertragen, müssen folgende Grundsätze in Erinnerung gerufen werden: Die Übertragung von Polizeiaufgaben an Personen des privaten Rechts ist auf Bundesebene in Artikel 178 Abs. 3 der Bundesverfassung und auf kantonaler Ebene in Artikel 54 Abs. 1 der Kantonsverfassung vorgesehen. Voraussetzung ist aber, dass sie in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Anders als im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten kann der Staat die Gewährleistung der gesellschaftlichen Sicherheit nicht vollständig privatisieren, das heisst die Aufgabe den Privaten überlassen. Auch wenn die Verfassung diesbezüglich keine Grenzen setzt, wird in der Lehre vertreten, dass es einen Kernbestand an Verwaltungsaufgaben gibt, die nicht delegierbar sind. Dazu zählen etwa die Strafverfolgung im engeren Sinne oder Sicherheitsmassnahmen, die einen bedeutenden Eingriff in die Grundrechte zur Folge haben. Wird privates Sicherheitspersonal in untergeordneten Funktionen eingesetzt – wenn es also bei der Ausübung seiner Tätig-

keit von staatlichem Personal eng kontrolliert wird und es keinen Handlungsspielraum hat –, so hat man es nicht mit einer Übertragung staatlicher Aufgaben an Private zu tun. In solchen Fällen übt das private Sicherheitspersonal eine blosser Hilfstätigkeit für staatliche Stellen aus. Als Beispiel können die Vorschriften für stehende Fahrzeuge genannt werden: Widerhandlungen dagegen (z.B. Überschreitung der erlaubten Parkzeit) können im Sinne einer Hilfstätigkeit von privatem Sicherheitspersonal sanktioniert werden. Weil die beschuldigte Person frei ist, die Ordnungsbusse nicht zu bezahlen, oder auf das ordentliche Strafverfahren bestehen kann, ist die Kontrolle über die Personen, die mit der Kontrolle der Parkierungsvorschriften betraut wurden, ausreichend. Die Kompetenzübertragung ist auf geringfügige Widerhandlungen beschränkt und ist verhältnismässig im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Gemeinden diese Kompetenz ihrerseits an Private (z.B. Sicherheitsunternehmen) übertragen können. Es handelt sich um sogenannte verwaltungspolizeiliche Aufgaben. Damit werden die allgemeinen Vorgaben für die Erfüllung öffentlicher Gemeindeaufgaben durch Dritte befriedigt (Art. 5a GG und 1 ARGG). Die Gemeinden, die von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, müssen dies jedoch wie für die Ahndung von Verkehrsregelübertretungen 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.

Abschliessend sei betont, dass die Kompetenz der Kantonspolizei und des entsprechend bezeichneten Staatspersonals neben der kommunalen Kompetenz als konkurrierende Kompetenz bestehen bleibt.

Art. 36c (neu) c) Befugnisse

Die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sind allein befugt, polizeiliche Handlungen vorzunehmen und Zwang anzuwenden («Polizeigewalt»). Dies halten auch die Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) und 198 Abs. 1 Bst. c der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) fest.

Das PolG behält allerdings die vom Gesetz ausdrücklich anderen Beamten zugewiesenen Befugnisse vor. So wurde beispielsweise mit den Artikeln 42 ff. des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) die Wildhut eingeführt, deren Befugnisse in den Artikeln 45 ff. JaG definiert sind. Die Beamtinnen und Beamten der Wildhut können in diesem Rahmen auch das wilde Deponieren von Abfällen mit Ordnungsbussen ahnden.

Mit Ausnahme der Beamtinnen und Beamten, denen vom Gesetz ausdrücklich entsprechende Befugnisse zugewiesen werden (z.B. Beamtinnen und Beamte der Wildhut), werden die für Ordnungsbussen zuständigen Vertreterinnen und Vertreter des Staats wie auch die Gemeindebeamtinnen und -beamten nicht befugt sein, Zwang anzuwenden. Dies gilt heute schon für die Ortspolizei. Diese kann, bis zu einem gewissen Grad, einzig abschreckend wirken. Zur Anwendung von körperlichem Zwang ist sie nicht befugt. Angesichts der Geringfügigkeit der Widerhandlung wäre der Einsatz von Zwangsmassnahmen nach Artikel 200 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) nämlich nicht gerechtfertigt. So werden die Vertreterinnen und Vertreter des zuständigen Organs insbesondere eine beschuldigte Person, die sich nicht ausweisen will, nicht zwingen können, ihre Personalien anzugeben. In einem solchen Fall werden sie sich an die Kantonspolizei wenden müssen.

Der Entscheid, neben der Kantonspolizei keinen anderen Amtsträgerinnen und Amtsträgern besondere Befugnisse zu geben, gründet auf einer Analyse der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit (Schwere der Widerhandlungen und Notwendigkeit von Interventionen).

Art. 36d (neu) a) Verfahren

Abs. 1

Mit diesem Absatz wird festgesetzt, dass Ordnungsbussen nur dann ausgestellt werden können, wenn die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Organs die Widerhandlung in Ausübung ihrer oder seiner amtlichen Tätigkeit selbst festgestellt hat.

Abs. 2

Das Staats- und Gemeindepersonal muss sich gegenüber der beschuldigten Person ausweisen. Es muss gegebenenfalls ein Kennzeichen tragen. Wie bei den anderen Ordnungsbussen, für die es heute schon eine gesetzliche Grundlage gibt, etwa im Bereich des Strassenverkehrs, werden die Ordnungsbussen mit offiziellem Formular verhängt.

Art. 36e (neu) b) Mitteilung und Ablehnung des Verfahrens

Der Wortlaut dieser Bestimmung folgt demjenigen von vergleichbaren Bestimmungen in anderen Gesetzgebungen, die bereits in Kraft sind. Die beschuldigte Person muss darüber aufgeklärt werden, dass sie das Ordnungsbussenverfahren ablehnen kann. Wenn sie von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, muss sie der Vertreterin oder dem Vertreter des zuständigen Organs ihre Personalien angeben, damit die Widerhandlung der Oberamtsperson angezeigt werden kann, die nach Artikel 84 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) zuständig ist. In diesem Zusammenhang

sei folgende Einschränkung in Erinnerung gerufen: Absatz 2 sieht zwar vor, dass die beschuldigte Person ihre Personalien angeben muss, wenn sie nicht sofort bezahlt. Dies gibt dem Gemeinde- und Staatsperson jedoch nicht das Recht, polizeilichen Zwang auszuüben. Diese Grenze ist namentlich in den allgemeinen Verfahrensgarantien nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Artikel 29 ff. der Bundesverfassung begründet. Wenn die Person, welche die Widerhandlung begangen hat, das Ordnungsbussenverfahren ablehnt, wird die Tat im ordentlichen Verfahren mit einer Verzeigung bei der Oberamtsperson verfolgt werden (vgl. Art. 84 Abs. 1 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010; SGF 130.1). Ein ordentliches Strafverfahren wird ausserdem durchgeführt, wenn die Busse nicht fristgerecht bezahlt wird (Art. 36f Abs. 4).

Art. 36f (neu) c) Bezahlung oder Anzeige

Diese Bestimmung greift die wesentlichen Punkte zu den Modalitäten für die Bezahlung und Anzeige auf, die in der kantonalen Gesetzgebung über die Hundehaltung (Art. 44d HHG) und die Jagd (Art. 54d JaG) definiert sind: Wenn nicht bekannt ist, wer die Widerhandlung begangen hat, gelangt das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung.

Weiter gilt, dass die Busse sofort bezahlt werden kann. In diesem Fall wird eine Quittung ohne Namen ausgestellt. Wenn die beschuldigte Person die Busse nicht sofort bezahlt, erhält sie ein Bedenkfristformular sowie einen Einzahlungsschein. Sofern sie die Busse innerhalb von 30 Tagen (Bedenkfrist) bezahlt, wird die Kopie des Formulars vernichtet. Ansonsten wird ein ordentliches Strafverfahren mit Anzeige bei der Oberamtsperson eröffnet. Weshalb die Zuständigkeit nicht der Staatsanwaltschaft, sondern der Oberamtsperson übertragen wird, lässt sich aus den Erläuterungen des Staatsrats in seiner Botschaft vom 8. September 2014 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze ableiten (Botschaft 2014-DSJ-70, Seite 48). Die Idee dahinter kann wie folgt zusammengefasst werden: Wie bereits in anderen Gesetzen, in denen Ordnungsbussen eingeführt wurden, wird auf diese Weise das Verfahren vereinfacht und die Strafbehörden werden entlastet.

Art. 36g (neu) d) Kosten und Inkasso

Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, dass das Ordnungsbussenverfahren kostenlos ist. Die Kosten im Rahmen des ordentlichen Strafverfahrens bleiben dagegen vorbehalten.

Der Ertrag der Bussen, die von der Kantonspolizei und dem dazu befugten Staatspersonal verhängt werden, fällt dem Staat zu. In analoger Weise fällt der Ertrag der von einer Gemeinde verhängten Bussen ihr zu und fliesst in die allgemeinen Gemeindeeinnahmen.

6. Finanzielle und personelle Folgen

Die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung werden sich wie folgt auswirken:

- > Für die RUBD und das AfU: Ausbau der Sensibilisierungsmassnahmen betreffend Littering. Die bestehenden Informationskampagnen und Massnahmen (Aktion «Frühjahrsputz», Website) werden durch weiterreichende Massnahmen ergänzt werden müssen. Diese Kampagnen könnten von externen Partnern mitfinanziert werden. Es sind keine zusätzlichen Personalressourcen vorgesehen. Die Zweckmässigkeit, einen kantonalen Abfallbewirtschaftungsfonds einzurichten, der durch den Ertrag der Bussen, die von Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sowie von Amtsträgerinnen und -träger des Staats eingezogen werden, geäufnet und dazu dienen würde, die vom Grossen Rat geforderten zusätzlichen Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen mitzufinanzieren, wurde geprüft. Der Staatsrat beschloss, davon abzusehen, weil die voraussichtliche Höhe der Beträge die Einrichtung eines Fonds nicht rechtfertigen würde. Stattdessen soll der Bussenertrag direkt und auf transparentere Weise in den Voranschlag integriert werden, indem dafür 10 000 Franken eingetragen werden. Der gleiche Betrag wird für (zusätzliche) Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen vorgesehen werden können, etwa in Form eines spezifischen Budgetpostens zur Finanzierung dieser Massnahmen. Darüber hinaus wird die finanzielle Situation zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit vom Umfang der getroffenen Massnahmen und von einem allfälligen neuen Mittelbedarf infolge der Totalrevision des ABG einer erneuten Prüfung unterzogen werden können.
- > Die übrigen staatlichen Dienststellen: Beteiligung an den Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich der Abfallbewirtschaftung, zum Beispiel entlang der Strassen (Tiefbauamt), in den Wäldern (Amt für Wald, Wild und Fischerei), in den Naturlandschaften (Amt für Natur und Landschaft), in den Landwirtschaftsgebieten (Amt für Landwirtschaft) oder in den Schulen (Ämter für französischsprachigen und deutschsprachigen obligatorischen Unterricht, Amt für Berufsbildung). Diese Dienststellen werden zusätzliche finanzielle und personelle Mittel vorsehen müssen, doch sollten sie diese Mittel durch die ihnen zugeteilten Globalbeiträge decken können.
- > Kantonspolizei und WaldA: Das Feststellen einer Widerhandlung und das Ausstellen der Busse werden im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten dieser Organe erfolgen. Falls spezifische Vorgaben definiert werden, werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kantonspolizei vermehrt aufgeboten wird, um Personen zu identifizieren, die sich nicht ausweisen wollen.

Zudem wird der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der kantonalen und kommunalen Amtsträgerinnen und -träger haben, weil den neuen Ordnungsbussen Rechnung getragen werden muss.

- > Gemeinden: Ganz allgemein führen die Gemeinden bereits heute Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich Abfall durch (Beratung, Information), ganz besonders diejenigen, die vom Littering-Problem direkt betroffen sind (grössere Städte, touristische Destinationen usw.). Sie arbeiten in diesem Bereich heute schon mit dem Kanton zusammen, etwa in Rahmen von Massnahmen- und Sensibilisierungskampagnen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung erlegt ihnen keine neue Pflicht auf. Wie für die Kantonspolizei und die staatlichen Dienststellen gilt auch für die Gemeinden, die eine Übertragung der Kompetenz wünschen, dass das Feststellen einer Widerhandlung und das Ausstellen der Busse grundsätzlich im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten der Gemeindeangestellten werden erfolgen können. Sollte eine Intensivierung der Kontrollen oder die Einführung von besonderen Strategien nötig werden, werden die Gemeinden zusätzliche Mittel finden müssen. Zudem wird der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der kantonalen und kommunalen Amtsträgerinnen und -träger haben, weil den neuen Ordnungsbussen Rechnung getragen werden muss.

7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die heutige Kompetenzordnung im Bereich des Umweltschutzes im Allgemeinen oder der Abfallbewirtschaftung im Besonderen.

8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf ist positiv für die nachhaltige Entwicklung, insbesondere in der Zieldimension Gesellschaft.

Wirtschaft: Der Entwurf will die Kosten für die Reinigung des öffentlichen Raums, der Felder und der Wälder senken, was namentlich den Gemeinwesen sowie den Landwirtinnen und Landwirten zugutekommt. Darüber hinaus werden die Behandlungskosten infolge von Verletzungen des Viehs gesenkt.

Umwelt: Der Vorentwurf wird die Abfallmengen auf dem Boden und in den Gewässern begrenzen helfen.

Gesellschaft: In dieser Dimension sind die Vorteile des Entwurfs besonders deutlich, weil der Kampf gegen das Littering nachweislich bedeutsame und positive Auswirkungen auf die Qualität des öffentlichen Raums sowie auf das Sicherheitsgefühl und das Wohlbefinden hat.

9. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität

Artikel 335 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) gibt den Kantonen das Recht, Übertretungsstrafrecht zu erlassen, soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch EGStGB; SGF 31.1). Die Artikel 60 und 61 USG enthalten gewisse Strafrechtsbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes. So legen diese Bestimmungen fest, dass mit Busse bestraft wird, wer widerrechtlich Abfälle ausserhalb von Anlagen verbrennt oder Abfälle ausserhalb von bewilligten Deponien ablagert (Art. 61 Bst. f und g USG). Über die Frage der kleinen Mengen von Abfällen schweigen sie sich jedoch aus. Dieses qualifizierte Schweigen des eidgenössischen Gesetzgebers erlaubt es dem kantonalen Gesetzgeber, kantonale Strafbestimmungen im Bereich des Litterings zu erlassen.

Der Gesetzesentwurf ist sowohl in Bezug auf die eingeführten Instrumente als auch in Bezug auf das materielle Recht verfassungsmässig. Er steht ausserdem im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union.

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung anzunehmen.