



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'aménagement, de l'environnement et
des constructions DAEC
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD

Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

T +41 026 305 36 04, F +41 026 305 36 09
www.fr.ch/rubd

Freiburg, 3. Februar 2016

Erläuternder Bericht

VE AfU/VF-LC, RUBD/PB
03.02.2016

Gesetzesentwurf vom ... zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (ABG)

Inhalt

1.	Einleitung	1
1.1.	Littering – Situation in der Schweiz	1
1.2.	Kantonales Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG).....	2
1.3.	Massnahmen gegen das Littering auf Ebene des Bundes	2
1.4.	Massnahmen gegen das Littering auf Ebene des Kantons	3
2.	Präsentation des Gesetzesvorentwurfs	3
3.	Kommentar zu den einzelnen Artikeln.....	4
3.1.	Allgemeine Bestimmungen.....	4
3.2.	Abfallentsorgung.....	5
3.3.	Ausführung.....	5
4.	Finanzielle und personelle Folgen.....	7
5.	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.....	8
6.	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.....	8
7.	Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität.....	8

1. Einleitung

1.1. Littering – Situation in der Schweiz

Das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer 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 Raumes 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.

Für die Zunahme des Phänomens gibt es mehrere Gründe. So nehmen etwa 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.

Abfälle auf Wiesen und Feldern sind ein Problem für die Landwirtschaft, weil sie eine Verletzungsgefahr für das Vieh darstellen und deshalb zeit- und kostenintensive Reinigungsaktionen durchgeführt werden müssen.

Auch die öffentliche Hand ist direkt betroffen, weil 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 schweizweit auf rund 200 Millionen Franken im Jahr.

Mehrere Städte und Kantone wie etwa die Stadt Bern sowie die Kantone Baselland, Solothurn und Thurgau haben bereits 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.

Littering kann nur wirkungsvoll bekämpft werden, wenn verschiedene Massnahmen kombiniert und gezielt ergriffen werden. Die Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher muss Vorrang haben. Parallel dazu braucht es aber auch mehr Repression.

1.2. Kantonales Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG)

Das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG, SGF 810.2) wurde vom Grossen Rat am 13. November 1996 verabschiedet und trat am 1. Oktober 1997 in Kraft. Auch wenn das Gesetz in den 18 Jahren seit seinem Inkrafttreten ein paar Anpassungen erfahren hat, so sind die zentralen Elemente wie Zuteilung der Zuständigkeiten, Finanzierung der Abfallbeseitigung, Einzugsgebiet der Kehrrichtverbrennungsanlage oder Bewilligungspflicht für Abfallanlagen doch 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. Angesichts der Massnahmen, die im Moment auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zur Bekämpfung des Litterings getroffen werden (siehe weiter unten), muss jedoch schon vorher eine Anpassung des ABG in diesem Bereich vorgenommen werden.

1.3. Massnahmen gegen das Littering auf Ebene des Bundes

Am 21. März 2013 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois (FDP/FR) die parlamentarische 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.

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 Gesetzesvorentwurf in Vernehmlassung, der das USG mit einer Verhaltensnorm (Verbot, kleine Abfallmengen wegzuwerfen 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.

Nun muss die UREK-NR die Vorlage anpassen und die Arbeiten dabei mit der Kommission für Rechtsfragen, die sich gegenwärtig mit der Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes des Bundes befasst, koordinieren. Hierzu ist zu vermerken, dass der Gesetzesvorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements lediglich die betroffenen Gesetze aufzählt, nicht aber die verschiedenen Zuwiderhandlungen, bei denen das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangt. Das heisst auch, dass die Änderung des USG nicht unmittelbar ansteht. Der Nationalrat entschied am 18. Dezember 2015, die Frist für die Ausarbeitung des Gesetzes zur Änderung des USG um zwei Jahre und somit bis zur Wintersession 2017 zu verlängern.

1.4. Massnahmen gegen das Littering auf Ebene des Kantons

In ihrer am 14. Mai 2013 eingereichten und begründeten Motion «Kampf dem Littering» (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 vorzuschieben und eine Rechtsgrundlage für Bussen zu schaffen. Die Motionäre wiesen zudem darauf hin, dass Sensibilisierungskampagnen – 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 alle Rednerinnen und Redner, dass Massnahmen sowohl zur Information und Aufklärung als auch zur Bestrafung getroffen werden müssen. Die Annahme der Motion ist ein klares Zeichen für die Einführung von entsprechenden Strafbestimmungen. Die Notwendigkeit, auch in Bezug auf Sensibilisierungsmassnahmen gesetzgeberisch tätig zu sein, kam dagegen in der Debatte nicht so deutlich zum Ausdruck. Während Grossrätin Badoud den Staatsrat aufforderte, das ABG zu ergänzen, um Littering unter Androhung einer abschreckenden Busse unter Strafe zu stellen, sprach sich Grossrat Castella dafür aus, dass die Einhaltung der Schweizer Werte und namentlich der Respekt für unsere Natur im Gesetz verankert und ab heute zur Aufgabe einer jeden Bürgerin und eines jeden Bürgers betrachtet werde, um so die nötige Sensibilisierung für dieses Problem zu ermöglichen. Staatsrat Maurice Ropraz seinerseits vertrat die Meinung, dass es nun darum gehe, die Repression zu verstärken, um die Wirksamkeit des Systems zu erhöhen. Gleichzeitig müsse aber auch in Erinnerung gerufen werden, dass Sensibilisierung, Prävention und Erziehung bei der Bekämpfung dieses strafbaren Verhaltens das vorrangige Ziel sein müsse. Der Grosse Rat nahm die Motion am 14. November 2013 mit 88 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) an.

Der Staatsrat erhielt vom Büro des Grossen Rates den Auftrag, dem Grossen Rat bis am 30. Juni 2016 einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten.

2. Präsentation des Gesetzesvorentwurfs

Aus den Ausführungen in Ziffer 1 geht hervor, dass das kantonale Gesetz über die Abfallbewirtschaftung angepasst werden muss, um kurzfristig Sensibilisierungs- und Repressionsmassnahmen zur Bekämpfung des Litterings einzuführen. In der bereits erwähnten Motion, die der Grosse Rat erheblich erklärt hat, wird der Staatsrat ersucht, im Gesetz über die Abfallbewirtschaftung einen Artikel hinzuzufügen, um Littering als Zuwiderhandlung zu definieren, die mit einer abschreckenden Busse bestraft wird. Dies ist denn auch der Gegenstand des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des ABG. Bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs

wurde darauf geachtet, dass er mit dem Gesetzesvorentwurf auf Bundesebene zur Änderung des USG kompatibel ist und dass die Sensibilisierung verstärkt wird.

Dem ist anzufügen, dass der Vorentwurf ein kantonal einheitliches Ordnungsbussensystem vorsieht. Es wäre auch denkbar gewesen – so wie dies in anderen Kantonen der Fall ist –, eine kantonale Rechtsgrundlage vorzusehen, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, 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. Schliesslich erhielt aber ein einheitliches System nach dem Beispiel des eidgenössischen Vorentwurfs den Vorzug, weil ein solches System allen Gemeinden ein Instrument zur Bekämpfung des Litterings gibt und zur Gleichbehandlung aller Personen, die kleine Mengen von Abfällen wegwerfen oder liegenlassen, beiträgt.

Über alles gesehen greift der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des ABG die Verhaltensnorm und die Strafnorm auf, die im Gesetzesvorentwurf zur Änderung des USG zur Bekämpfung des Litterings vorgesehen sind. Damit wird verhindert, dass die Praxis auf kantonaler Ebene geändert werden muss, wenn das neue Bundesrecht, das dann Vorrang haben wird, in Kraft tritt. Zur Erinnerung: Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des USG vom 23. Februar 2015, der in der Vernehmlassung war, enthielt folgende Bestimmungen:

- > «Er [der Inhaber von Abfällen] darf kleine Mengen von Abfällen, wie Verpackungen einschliesslich Flaschen, Getränkedosen und Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis oder Zigarettenstummel, nicht wegwerfen oder liegenlassen. Von diesem Verbot können die Kantone bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen Ausnahmen vorsehen».
- > «Mit Busse bis zu 300 Franken wird bestraft, wer widerrechtlich vorsätzlich oder fahrlässig kleine Mengen von Abfällen wegwirft oder liegenlässt».

Die Sensibilisierung ist eine Priorität im Bereich der Abfallbewirtschaftung und besonders bei der Bekämpfung des Litterings. So will der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des ABG diesen Grundsatz verstärken und dafür sorgen, dass auch die Kinder und Jugendlichen im Schulalter angesprochen werden.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 4a (neu) c) Sensibilisierung

Die Aufgabe der Behörden, die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz zu informieren, ist auf Bundesebene im USG verankert (Art. 10e). In diesem Gesetz steht zudem, dass die Umweltschutzfachstellen Behörden und Private beraten und die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren müssen.

Im Bereich der Abfallbewirtschaftung geht die VVEA, die seit dem 1. Januar 2016 in Kraft ist, in dieselbe Richtung und legt in Artikel 7 Folgendes fest: «Die Umweltschutzfachstellen informieren und beraten Private und Behörden darüber, 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 liegengelassen werden.»

Die neue Bestimmung im ABG verankert diesen Grundsatz auf kantonaler Ebene, sieht sie doch vor, dass das Amt für Umwelt und die Gemeinden für die Sensibilisierung im Bereich der Abfallbewirtschaftung und die Bekämpfung des Litterings zuständig sind. Die Pflicht der Gemeinden, die Bevölkerung zu informieren, ist bereits im ABG festgehalten (Art. 10).

Die neue Bestimmung verstärkt jedoch die Sensibilisierung. Laut dieser Bestimmung muss sich der Staat auch dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche auf den verschiedenen Stufen der Schule für das Thema Abfall sensibilisiert werden. Dies ist nötig, um namentlich bei der Bekämpfung des Littering mittel- und langfristig überzeugende und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen. Um diese Aufgabe wahrnehmen und das Zielpublikum erreichen zu können, werden neben dem AfU auch andere staatliche Dienststellen mitwirken und Unterstützung leisten müssen.

3.2. Abfallentsorgung

Art. 12 Abs. 3 (neu)

Diese Bestimmung definiert die Verhaltensnorm, d. h. das Verbot, kleine Mengen von Abfällen wegzuerwerfen oder liegenzulassen. Die mit dem Vorentwurf eingeführten Strafbestimmungen (siehe weiter unten) beziehen sich auf diese Verhaltensnorm.

Wie bereits in Ziffer 2.1 dargelegt, übernimmt diese Bestimmung die Grundsätze des Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des USG. Die Liste der betroffenen Abfälle (Verpackungen einschliesslich Flaschen, Getränkedosen und Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummis oder Zigarettensammel) ist nicht abschliessend.

Hundekot ist nicht Gegenstand des hier behandelten Vorentwurfs, weil diese Frage im Gesetz über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3) geregelt ist. So verpflichtet Artikel 37 Abs. 1 HHG betreffend Sauberkeit im öffentlichen Raum die Hundehalterinnen und Hundehalter, dafür zu sorgen, dass ihr Hund den öffentlichen Raum sowie Kulturen und Weiden nicht verschmutzt. Sie müssen die Exkremente ihres Hundes entfernen. Die Strafbestimmungen in diesem Bereich werden von den Gemeinden in einem entsprechenden Reglement definiert (Art. 37 Abs. 2 HHG).

Die vorgeschlagene Bestimmung kommt nur bei kleinen Mengen von Abfällen zur Anwendung – also bis rund 20 Liter. Kehrichtsäcke, die nicht an den Entsorgungstagen oder an einem nicht dafür vorgesehenen Ort deponiert werden, fallen nicht unter diese Bestimmung. Für diese Fälle kommt nämlich Artikel 12 Abs. 2 des aktuellen ABG, der festlegt, dass Abfälle in den dafür vorgesehenen Anlagen entsorgt werden müssen, und die Strafbestimmungen von Artikel 36 Abs. 1 Bst. a ABG zur Anwendung. Mit anderen Worten: Der Vorentwurf sieht nicht vor, das Wegwerfen oder Liegenlassen von grossen Abfallmengen oder die unangebrachte Entsorgung von Kehrichtsäcken unter Ordnungsbussen zu stellen. Zuwiderhandlungen dieser Art werden weiterhin bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des USG sieht vor, dass die Kantone bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen Ausnahmen vom Littering-Verbot vorsehen können. Der kantonale Vorentwurf macht davon keinen Gebrauch, weil die Begründung dieser Ausnahme aus Sicht des Staatsrats nicht klar ist und weil die implizite Botschaft, die mit dieser Ausnahme kommuniziert wird, dem angestrebten Ziel zuwiderläuft.

3.3. 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 und mit einer Ordnungsbusse bestraft werden soll, ist ein Vorbehalt nötig. Aus diesem Grund wird Absatz 4 vervollständigt.

Art. 36a (neu) Ordnungsbussen a) Grundsätze

Mit diesem neuen Artikel kann das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Abfällen mit einer Ordnungsbusse bestraft werden. Dadurch können einerseits gewisse geringfügige Zuwiderhandlungen 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 Übertretungen feststellen und Ordnungsbussen ausstellen können, was die administrative Arbeit verringern hilft.

Die Kompetenz, zum einen die Übertretungen zu bestimmen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden, und zum anderen den Pauschalbetrag dieser Bussen festzulegen, wird dem Staatsrat übertragen. Nach Absatz 2 muss der Höchstbetrag dieser Ordnungsbussen indes demjenigen des Ordnungsbussengesetzes des Bundes entsprechen. Im Moment scheint es so, dass dieser Höchstbetrag 300 Franken betragen wird.

Das Reglement vom über die Abfallbewirtschaftung (ABR) wird entsprechend ergänzt werden müssen.

Zieht man die Stadt Bern als Beispiel heran, so sind folgende Bussen denkbar:

- > Inhalt eines Aschenbechers: 80 Franken;
- > kleine, isolierte Abfälle wie Getränkedosen, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenskippen, Kaugummi, Essensreste usw.: 40 Franken;
- > kleine, vermischte Abfälle wie Getränkedosen, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenskippen, Kaugummi, Essensreste usw.: 80 Franken.

Art. 36b (neu) b) Zusammentreffen mehrerer Übertretungen

Mit diesem Artikel wird das Zusammentreffen mehrerer Übertretungen geregelt. Wie in den Bereichen der Hundehaltung (Art. 44b HHG) und der Jagd (Art. 54b des Gesetzes vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume, JaG) werden die Bussen zusammengezählt, und es wird eine Gesamtbusse auferlegt, wenn mehrere Ordnungsbussentatbestände erfüllt werden.

Art. 36c (neu) c) Zuständigkeit und Art der Strafe

In diesem Artikel wird definiert, wer berechtigt ist, Übertretungen festzustellen und Bussen aufzuerlegen. Es sind dies:

- > die Kantonspolizistinnen und -polizisten;
- > das Aufsichtspersonal des Amts, das für Wald und Wild zuständig ist;

- > die Gemeindebeamtinnen und -beamten, die auf der Grundlage der vom Staatsrat festgelegten Anforderungen dazu ermächtigt wurden.

Die Bedingungen (Ausbildung der Beamtinnen und Beamten, Vereidigung, Verfahren, Bewilligung usw.), unter denen die Gemeinden gewisse Beamtinnen und Beamten ermächtigen können, Ordnungsbussen einzuziehen – in Ergänzung zum Beamten, der Ordnungsbussen im Strassenverkehr einziehen darf –, werden im Reglement vom 20. Januar 1998 über die Abfallbewirtschaftung (ABR, SGF 810.21) definiert werden müssen. So werden die Beamtinnen und Beamten beispielsweise nur in Ausübung ihres Amtes Übertretungen feststellen und Bussen verhängen können.

Art. 36d (neu) d) Bezahlung oder Anzeige

Die Regeln für die Bezahlung und Anzeige haben die kantonale Bestimmung zur Hundehaltung und zur Jagd zum Vorbild (Art. 44d HHG und 54d JaG).

So kann die Busse sofort oder innerhalb von dreissig Tagen bezahlt werden. Bei sofortiger Bezahlung wird eine Quittung ausgestellt.

Die Gemeindebeamtinnen und -beamten, die vereidigt sein müssen, dürfen keinen körperlichen Zwang anwenden. Einzig die Kantonspolizei ist dazu befugt; denn laut Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonspolizei (PolG, SGF 550.1) gilt: «Ihre Beamten allein [die Beamten der Kantonspolizei] sind befugt, polizeiliche Handlungen vorzunehmen und Zwang anzuwenden.» Immerhin sind die vom Gesetz ausdrücklich anderen Beamten zugewiesenen Befugnisse vorbehalten (Abs. 2 *in fine*).

In diesem Zusammenhang ist Folgendes hervorzuheben: Artikel 36d Abs. 3 des Vorentwurfs sieht zwar vor, dass die Person, welche die Übertretung begangen hat, ihre Personalien angeben muss, wenn sie nicht sofort bezahlt. Dies gibt aber den Gemeindebeamtinnen und -beamten wie auch dem Aufsichtspersonal des Amts für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) kein 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 Übertretung 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). Dies gilt auch, wenn die Busse nicht innerhalb der festgelegten Frist bezahlt wird.

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.

4. Finanzielle und personelle Folgen

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

- > Amt für Umwelt (AfU): Intensivierung der Sensibilisierungsmassnahmen im Zusammenhang mit dem Littering. Die Kosten für die Informationskampagnen, die über die bestehende Information (Aktion Frühjahrsputz, Internetauftritt) hinausgehen, werden auf 100 000 Franken pro Jahr

geschätzt. Diese Kampagnen könnten von externen Partnern mitfinanziert werden. Für das Personal werden zusätzliche 0,10 VZÄ veranschlagt.

- > Die übrigen staatlichen Dienststellen: Einsatz für 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 Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA): Das Feststellen einer Übertretung und das Ausstellen der Busse wird nur im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten der Kantonspolizei und des WaldA erfolgen können. Falls spezifische Massnahmen gewünscht sind, werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen.
- > 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.). Eine allfällige Intensivierung dieser Bemühungen sollte dementsprechend keine unverhältnismässigen Kosten zur Folge haben; diese Kosten sollten über die bestehenden Voranschläge bestritten werden können. Wie bei der Kantonspolizei und beim WaldA gilt auch hier: Das Feststellen einer Übertretung und das Ausstellen der Busse wird in einer ersten Phase nur im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten der ermächtigten Gemeindebeamtinnen und -beamten erfolgen können. Sollte eine Intensivierung der Kontrollen nötig werden, werden die Gemeinden zusätzliche Mittel finden müssen.

5. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

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

6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

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

Wirtschaft: Der Vorentwurf will die Kosten für die Reinigung der öffentlichen Räume, Felder und 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, in den Gewässern und auf den Feldern, wo der Abfall eine Gefahr für das Vieh darstellt, begrenzen helfen.

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

7. 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 Vorentwurf 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.