

Totalrevision Abfallreglement

1. AUSGANGSLAGE

Die Entsorgung der Siedlungsabfälle ist eine so genannte übertragene Gemeindeaufgabe. Die Gemeinden entsorgen nach Artikel 10 Absatz 1 des kantonalen Gesetzes vom 18. Juni 2003 über die Abfälle (Abfallgesetz, AbfG; BSG 822.1) die Siedlungsabfälle, die Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt der Gemeindestrassen und Abfälle, deren Inhaberinnen oder Inhaber nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind, sofern es sich nicht um Sonderabfälle handelt. Die Gemeinden erfüllen diese Aufgabe, indem sie für den Sammeldienst zu den Entsorgungsanlagen sorgen und vorschreiben, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen soweit möglich getrennt gesammelt und stofflich verwertet werden (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b AbfG).

Im Bereich der Siedlungsabfallentsorgung verfügen die Gemeinden über ein rechtliches Monopol. Sie haben die entsprechenden Aufgaben nach Artikel 32a Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) und Artikel 28 AbfG verursachergerecht mit Gebühren zu finanzieren.

Die Gemeinde Muri bei Bern (Gemeinde) hat ihre Aufgaben im Bereich der Abfallbewirtschaftung und deren Finanzierung im Abfallreglement vom 22. November 1994 und in zwei Verordnungen des Gemeinderats, nämlich in den Ausführungsbestimmungen vom 15. Mai 2017 zum Abfallreglement der Einwohnergemeinde Muri bei Bern und im Gebührentarif zum Abfallreglement vom 15. Mai 2017, geregelt. Sie hat die Entsorgung der Siedlungsabfälle und namentlich den Betrieb einer Sammelstelle aktuell zu einem guten Teil einem privaten Unternehmen, nämlich der E. Bigler Transporte AG, übertragen.

2. WARUM EINE TOTALREVISION?

Das geltende Abfallreglement datiert wie erwähnt aus dem Jahr 1994 und ist unterdessen rund 30 Jahre alt. Es ist am 3. April 1995 und am 21. Februar 2001 punktuell angepasst worden, aber angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen heute aus verschiedenen Gründen überholt. Die Siedlungsabfälle sind in der eidgenössischen Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) für die Gemeinden verbindlich neu umschrieben worden. Gestützt auf diese neuen Rechtsgrundlagen hat das Bundesamt für Umwelt BAFU im Jahr 2018 die Arbeitshilfe «Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung – Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung» veröffentlicht. Auch der Kanton Bern hat seine Empfehlungen an das neue Recht angepasst. Er stellt den Gemeinden mit dem Muster 2020 neue Vorlagen für ein Abfallreglement und eine Abfallverordnung zur Verfügung.

Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren neue Themen rund um die Abfallbewirtschaftung an Aktualität gewonnen haben, beispielsweise vermehrte Anstrengungen in Richtung einer Kreislaufwirtschaft. Die Gemeinde bietet zudem im Bereich der Separatsammlungen und des Kunststoffrecycling neue Dienstleistungen an, die in den aktuellen Rechtsgrundlagen noch nicht abgebildet sind.

Der Anpassungsbedarf aufgrund dieser Entwicklungen betrifft verhältnismässig viele Bestimmungen des geltenden Abfallreglements. Würden jeweils die einzelnen betroffenen Artikel angepasst, entstünde ein unübersichtliches und schlecht lesbares «Flickwerk». Der Gemeinderat beantragt dem Grossen Gemeinderat deshalb eine Totalrevision des Reglements. Dieses Vorgehen bietet gleichzeitig die Gelegenheit, das ganze Reglement systematisch neu zu gliedern und von Regelungen, die sehr ins Detail gehen oder aus andern Gründen entbehrlich erscheinen, zu entschlacken. Die einzelnen Bestimmungen können der aktuellen Terminologie des übergeordneten Recht angepasst und wo nötig in zeitgemässer Sprache neu formuliert werden.

3. GRUNDIDEEN UND SYSTEMATIK DES NEUEN REGLEMENTS

Wie bisher soll das Abfallrecht der Gemeinde «zweistufig» einerseits durch ein Reglement des Grossen Gemeinderats und andererseits durch Ausführungsbestimmungen des Gemeinderats geregelt werden. Leitlinie für die Erarbeitung des neuen Reglements war eine stufengerechte «Regelungsarchitektur»: Das Reglement soll alle Regelungen, aber auch *nur* die Regelungen enthalten, die entweder aus rechtlichen Gründen (Legalitätsprinzip) auf dieser Stufe zu treffen oder von grosser politischer Bedeutung sind. Dazu gehören namentlich Bestimmungen über allgemeine Grundsätze der Abfallbewirtschaftung, über Pflichten der Privaten, über die wichtigsten Aufgaben und Angebote der Gemeinde sowie über die Grundsätze für den Finanzhaushalt und für die Erhebung der Abfallgebühren (Kreis der Gebührenpflichtigen, Gegenstand der Gebühren, Bemessungsgrundsätze). Einzelheiten wie detaillierte Vorgaben zur Bereitstellung kompostierbarer Abfälle in Gebinden oder Bündeln (vgl. Art. 15 des geltenden Abfallreglements) sollen demgegenüber neu in die Verordnung aufgenommen werden.

Das neue Abfallreglement legt Wert auf eine klare Systematik und innere Gliederung. Es beginnt, teilweise abweichend vom heute geltenden Reglement, mit grundlegenden Bestimmungen zur Abfallbewirtschaftung und regelt anschliessend einzelne Aspekte dieser Aufgabe. Das Reglement gliedert sich in die folgenden Abschnitte:

- I. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6)
- II. Aufgaben der Gemeinde (Art. 7-16)
- III. Finanzhaushalt (Art. 17-20)
- IV. Gebühren und vertragliche Entgelte (Art. 21-29)
- V. Vollzug und Sanktionen (Art. 30-33)
- VI. Schluss- und Übergangsbestimmungen (Art. 34-37)

4. ÜBERSICHT ÜBER DEN INHALT

Der erste Abschnitt «Allgemeine Bestimmungen» umschreibt zunächst den Gegenstand des Reglements (Art. 1) und enthält Definitionen wichtiger Begriffe, die anschliessend im Reglement und in den Ausführungsbestimmungen verwendet werden (Art. 2). Artikel 3 hält wichtige Grundsätze der Abfallbewirtschaftung fest, Artikel 4 regelt das Entsorgungsmonopol der Gemeinde, Pflichten der Abfallinhaberinnen und -inhaber und besondere Arten der Entsorgung. Die Artikel 5 und 6 regeln besondere Verpflichtungen für Verkaufsstellen für Untergwegsverpflegung (take away) und die Verwendung von Mehrweggeschirr an bewilligungspflichtige Veranstaltungen.

Der zweite Abschnitt «Aufgaben der Gemeinde» umschreibt die der Gemeinde durch das kantonale Recht übertragenen Entsorgungsaufgaben (Art. 7) und die damit verbundenen einzelnen Angebote der Gemeinde (Art. 8), namentlich den Sammeldienst (Art. 9), die Sammelstellen (Art. 10), das Bereitstellen öffentlicher Abfallbehälter (Art. 12) sowie besondere weitere Angebote wie die Förderung der privaten Kompostierung und besondere Aktionen (Art. 13). Artikel 11 regelt die wichtigsten Grundsätze für die Bereitstellung der Abfälle für die Abfuhr. Der Abschnitt enthält überdies Bestimmungen über weitere Aufgaben der Gemeinde ausserhalb der eigentlichen Abfallentsorgung wie die Überwachung der rechtmässigen und fachgerechten Entsorgung durch die Privaten und die Information (Art. 14) oder besondere Leistungen («Marktleistungen»), welche die Gemeinde in Konkurrenz zu Privaten erbringen kann (Art. 15). Artikel 16 enthält eine Grundsatzbestimmung über die Zusammenarbeit mit Dritten und die Übertragung der Aufgaben an Dritte.

Der dritte Abschnitt «Finanzhaushalt» enthält Grundsätze für die Führung der Abfallrechnung und weitere Aspekte des Finanzhaushalts. Geregelt werden die durch das übergeordnete Recht vorgeschriebene Spezialfinanzierung für die Siedlungsabfallentsorgung und die damit verbundenen Aufgaben der Gemeinde (Art. 17), die Aufwendungen und Erträge der Abfallrechnung (Art. 18), die Behandlung von «Marktleistungen» der Gemeinde ausserhalb des Entsorgungsmonopols (Art. 19) sowie die Kosten, welche die Privaten zu tragen haben (Art. 20).

Gegenstand des vierten Abschnitts «Gebühren und vertragliche Entgelte» sind die Grundsätze für die Erhebung der Abfallgebühren und für weitere Entgelte. Geregelt werden der Gegenstand der Gebühren im Allgemeinen und gebührenfreie Leistungen (Art. 21), der Kreis der Gebührenpflichtigen (Art. 22), die Grundsätze für die Bemessung der Gebühren (Art. 23), die einzelnen Gebührenarten und die Möglichkeit vertraglicher Entgelte für besondere Leistungen (Art. 24-27) sowie die mit gebührenpflichtigen Leistungen verbundenen Auslagen und Steuern (Art. 28). Die Höhe der einzelnen Gebühren richtet sich nach dem Rahmen-Gebührentarif im Anhang zum Reglement. Soweit das Abfallreglement und die Ausführungsbestimmungen keine Bestimmungen enthalten, finden die allgemeinen gebührenrechtlichen Vorschriften der Gemeinde als ergänzendes Recht Anwendung (Art. 29).

Im fünften Abschnitt «Vollzug und Sanktionen» hält Artikel 30 fest, dass der Gemeinderat die für den Vollzug zuständige Fachstelle bezeichnet. Artikel 31 regelt die Durchsetzung der reglementarischen Vorgaben, die Kontrollen und den Erlass von Verfügungen. Artikel 32 enthält eine Strafbestimmung. Die deklaratorische Bestimmung in Artikel 33 verweist für die Rechtspflege auf das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

Der letzte Abschnitt «Schluss- und Übergangsbestimmungen» enthält die üblichen Regelungen betreffend Ermächtigung des Gemeinderats zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 34), das Übergangsrecht für Gebühren (Art. 35), die Aufhebung des bisherigen Rechts (Art. 36) und das Inkrafttreten des neuen Abfallreglements (Art. 37).

5. WICHTIGE NEUERUNGEN

Mit dem neuen Abfallreglement wird die Abfallbewirtschaftung in der Gemeinde keineswegs vollständig neu geregelt. Was sich in der Vergangenheit bewährt hat und nach wie vor den gesetzlichen Vorgaben entspricht, ist – allerdings systematisch neu gegliedert und redaktionell neu formuliert – beibehalten worden. In verschiedenen Punkten enthält das Abfallreglement aber auch materielle Neuerungen oder Ergänzungen, namentlich die folgenden:

Grundsatzbestimmungen über die Abfallbewirtschaftung

Das Reglement stellt die Aufgaben der Gemeinde im Bereich der Abfallbewirtschaftung in einen grösseren Zusammenhang. Die Abfallbewirtschaftung soll nach Möglichkeit einen Beitrag an die Umsetzung der Klima- und Energieziele der Gemeinde (Art. 1 Abs. 2) und im Besonderen zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft (Art. 3 Abs. 4) leisten. Die Gemeinde fördert und unterstützt entsprechende Massnahmen (Art. 14 Abs. 4). Sie kann geeignete Angebote zur Erhöhung der Nutzungs- und Lebensdauer von Produkten im Sinn einer Kreislaufwirtschaft selber entwickeln oder unterstützen (Art. 15 Abs. 3). Die Gemeinde ist ganz generell gehalten, ihre Aufgaben im Einklang mit der Zielsetzung nach Artikel 1 Absatz 2 und den Grundsätzen nach Absatz 3 zu erfüllen (Art. 7 Abs. 5).

Besondere Pflichten Privater

Artikel 5 sieht neu eine Pflicht der Verkaufsstellen für Unterwegsverpflegung (take away) vor, genügend Abfallbehälter für Kehricht und Separatabfälle zur Verfügung zu stellen. Diese besondere Bestimmung rechtfertigt sich angesichts der zunehmenden Bedeutung solcher Verkaufsstellen und der «Littering-Problematik».

Nach Artikel 6 Absatz 1 dürfen Esswaren und Getränke an bewilligungspflichtige Veranstaltungen nach Möglichkeit nur in Mehrweggeschirr verkauft werden, dass gegen Pfand abgegeben wird. Eine solche Pflicht besteht nach der kantonalen Gastwirtschaftsgesetzgebung (nur) für bewilligungspflichtige Festwirtschaften. Ausnahmen müssen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) möglich sein. Absatz 2 enthält einen entsprechenden Vorbehalt.

«Marktleistungen» ausserhalb des Entsorgungsmonopols

Mit der neuen, in Artikel 2 Absatz 1 wiedergegebenen bundesrechtlichen Definition der Siedlungsabfälle in Artikel 3 Buchstabe a VVEA fallen Abfälle aus Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen nicht mehr in das Abfallmonopol der Gemeinde. Solche Abfälle sind grundsätzlich durch die privaten Inhaberinnen und Inhaber zu entsorgen. Diese Abfälle werden aufgrund eines rein formalen und an sich auch «sachfremden» Kriteriums (Anzahl Stellen eines Unternehmens) von Siedlungsabfällen abgegrenzt und lassen sich in der Regel an

sich durchaus mit Siedlungsabfällen vergleichen. Es erscheint deshalb angezeigt, dass die Gemeinde auch solche Abfälle entsorgen kann, wenn Private dies wünschen.

Artikel 15 enthält die gesetzliche Grundlage für solche «Marktleistungen». Diese Leistungen werden ausserhalb des Entsorgungsmonopols und der hoheitlichen Tätigkeit der Gemeinde erbracht. Die Gemeinde kann deshalb dafür keine Gebühren erheben, sondern hat das Entgelt vertraglich mit den Kundinnen und Kunden zu vereinbaren (Art. 15 Abs. 2). Die Aufwendungen und Erträge für solche Leistungen müssen nach den übergeordneten bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 32a USG) ausserhalb der Abfallrechnung der Gemeinde erfasst werden (Art. 19).

Gebühren und vertragliche Entgelte

Nach der Rechtsprechung zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht (Art. 5 Abs. 1 BV) sind mindestens der Kreis der Gebührenpflichtigen, der Gegenstand einer Gebühr und die Bemessungsgrundsätze oder Bemessungsgrundlagen in einem so genannten formellen Gesetz (im Fall einer Gemeinde: in einem Reglement) zu regeln. Das geltende Abfallreglement enthält zur Bemessung abgesehen von den Gebühren für Verfügungen (Art. 34 Abs. 2) nur verhältnismässig allgemein gehaltene Bestimmungen. Das neue Reglement enthält dazu präzisere Regelungen und im Rahmen-Gebührentarif im Anhang insbesondere auch Angaben zur Höhe der Gebühren. Der Gemeinderat legt die Höhe der Gebühren in diesem Rahmen durch Verordnung fest (Art. 34 Abs. 2 Bst. e).

Die Umschreibung der gebührenpflichtigen Leistungen und die Angaben im Rahmen-Gebührentarif im Anhang zum Abfallreglement sind so gewählt, dass die heutigen Abfallgebühren unverändert beibehalten werden können. Der Gemeinderat beabsichtigt aktuell nicht, die bestehenden Gebühren anzupassen. In Bezug auf die Höhe der Abfallgebühren ist somit *keine materielle Änderung* geplant.

Neu ausdrücklich vorgesehen ist im Rahmen-Gebührentarif eine besondere Gebühr für Kunststoffsäcke (Ziff. 2.1). Die Entsorgung der mit diesen Säcken gesammelten Kunststoffe erfolgt bereits heute gegen diese Gebühr im Rahmen der durch den Kanton unterstützten Recyclinglösung «Koordinierte Sammlung für Haushaltskunststoffe». Die entsprechende Gebühr ist im Rahmen dieser Lösung für alle Gemeinden im Kanton Bern, die sich wie Muri bei Bern dieser Lösung angeschlossen haben, verbindlich festgelegt worden.

Ebenfalls neu vorgesehen ist unter Ziffer 4 des Rahmen-Gebührentarifs eine Anlieferpauschale für Abfälle, die an eine Sammelstelle angeliefert werden. Die Kann-Bestimmung überlässt es dem Gemeinderat zu entscheiden, ob er eine solche Pauschale einführen will (aktuell bestehen keine solchen Absichten). Tut der Gemeinderat dies, kann er die Pauschale zur Förderung einer umweltgerechten Entsorgung je nach der Art der Anlieferung (Motorfahrzeug, Fahrrad, öffentlicher Verkehr) abstufen und auch unterschiedliche Tarife für auswärtige Entsorgende vorsehen. Sollte eine Anlieferpauschale zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden, wäre sie dem eidgenössischen Preisüberwacher vorgängig zur Stellungnahme zu unterbreiten

Als weitere Neuerung sieht Artikel 27 Absatz 3 vor, dass die Gemeinde für besondere Leistungen auch im Bereich des Entsorgungsmonopols anstelle einer Gebühr ein vertragliches Entgelt vereinbaren kann. Diese Regelung erlaubt eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf Situationen und Bedürfnisse, die nicht

ohne Weiteres voraussehbar sind und deshalb nicht auf sinnvolle Weise abschliessend gesetzlich geregelt werden können. Zu denken ist etwa an ein Unternehmen, das Abfälle häufiger als im Rahmen der ordentlichen Abfuhr abholen lassen möchte, oder an eine Vermietung von Gebinden für die Entsorgung von Abfällen an einer Grossveranstaltung.

Durchsetzung, Sanktionen und Rechtsschutz

Die Bestimmungen über die Durchsetzung der reglementarischen Vorgaben und über Kontrollen in Artikel 31 sind teilweise neu. Sie enthalten die erforderlichen gesetzlichen Grundlage für Massnahmen, die unter Umständen erheblich in die Rechte der Privaten eingreifen können.

Für Bussen sieht Artikel 32 Absatz 2 ein Höchstmass von 5'000 Franken vor; heute kann die Gemeinde Bussen bis 300 Franken verfügen (Art. 35 Abs. 1 geltendes Reglement). Es erscheint angezeigt, dass wirklich schwer wiegende Verfehlungen mit einer spürbaren Sanktion belegt werden können. Der Betrag von 5'000 Franken entspricht dem zulässigen Maximum gemäss Artikel 58 Absatz 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11). Es wird im konkreten Fall Sache der zuständigen Stelle sein, die Höhe der Busse mit Augenmass festzulegen; eine Bussenverfügung kann überdies selbstverständlich gerichtlich überprüft werden (vgl. Art. 32 Abs. 2). Der zweite Satz in Artikel 32 Absatz 1 sieht neu vor, dass in leichten Fällen von einer Bestrafung Umgang genommen werden kann. Andernfalls müssten streng genommen auch sämtliche geringfügigen Verstösse geahndet werden, was kaum verhältnismässig wäre.

Nicht mehr vorgesehen ist die Möglichkeit einer Beschwerde gegen Verfügungen der Bauverwaltung an den Gemeinderat (Art. 32 geltendes Abfallreglement). Ein gemeindeinternes Rechtsmittel bedarf einer Rechtsgrundlage im Organisationsreglement der Gemeinde (Art. 3 Abs. 3 VRPG). Eine solche Grundlage enthält die Gemeindeordnung nicht.

Präzisierungen

Das neue Abfallreglement enthält neben genaueren gebührenrechtlichen Vorgaben weitere Präzisierungen zu verschiedenen Punkten. In dieser Art neu sind namentlich die Bestimmungen im Abschnitt «Finanzhaushalt» (Art. 17-20). Sie geben zwar zu einem guten Teil wieder, was sich bereits aus übergeordneten Vorgaben ergibt, dienen aber der Klarheit und der Rechtssicherheit. Dasselbe gilt für Artikel 7 Absatz 4, nach dem die Gemeinde unabhängig von den Wünschen der bisherigen Abfallinhaberinnen und -inhaber entscheidet, wie sie die ihr übergebenen Abfälle weiter behandelt.

6. AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN

Der Gemeinderat wird wie bisher Ausführungsbestimmungen zum Abfallreglement in Form einer Verordnung zu erlassen haben. Er regelt soweit erforderlich namentlich die in Artikel 34 Absatz 2 genannten Punkte.

Der Gemeinderat beabsichtigt, sämtliche Ausführungsbestimmungen mit Einschluss des Gebührentarifs in eine Verordnung aufzunehmen, die sowohl die bisherigen Ausführungsbestimmungen als auch den Gebührentarif zum Abfallreglement ersetzt. Die Höhe der einzelnen Gebühren soll – entsprechend der

Systematik des Reglements mit dem Rahmen-Gebührentarif im Anhang – im Anhang zu dieser Verordnung festgelegt werden.

Der Entwurf für die geplante Verordnung ist dieser Botschaft im Sinn einer Information des Grossen Gemeinderats beigelegt. Der Gemeinderat plant, die Verordnung gemäss diesem Entwurf zu erlassen, wenn der GGR das Reglement wie beantragt beschliesst.

7. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

Das neue Abfallreglement wird erlassen und per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt.

Gümligen, 10. Juni 2024

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Vizepräsident Die Sekretärin

Martin Häusermann Corina Bühler

Beilagen

- Entwurf neues Abfallreglement
- Entwurf neue Abfallverordnung (Zuständigkeit Gemeinderat)
- Geltendes Abfallreglement vom 22. November 1994:
https://www.muri-guemligen.ch/public/upload/assets/660/05_Abfallreglement.pdf?fp=1705320644581