



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 393/2009
Datum des Entscheids:	18. März 2009
Rechtsgebiet:	Gemeinderecht
Stichwort:	Polizeiverordnung Erhebung von Ordnungsbussen (Littering)
verwendete Erlasse:	§ 74 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz § 359 Strafprozessordnung § 39 Abs. 1 Abfallgesetz

Zusammenfassung:

Gestützt auf die Polizeiverordnung einer Gemeinde erhobene Ordnungsbussen dienen der Wahrung und Durchsetzung der öffentlichen Ruhe und Ordnung. Unter dieses Polizeigut fällt auch die Sauberkeit des öffentlichen Raums. Das absichtliche oder gedankenlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Kleinstabfällen (Littering bzw. Verunreinigung des öffentlichen Grundes) fällt als Polizeiwidrigkeit nicht unter das Abfallgesetz und dessen umweltschutzrechtlichen Straftatbestände, weshalb die Gemeinden zuständig sind, Littering mit Ordnungsbussen zu ahnden.

Anonymisierter Entscheidtext:

In Sachen der Stadt X., vertreten durch den Stadtrat, Rekurrentin, gegen das Statthalteramt des Bezirks Y., Rekursgegner, betreffend Einziehungsverfügung vom 24. Juni 2008 (Littering-Bussen)

hat sich ergeben:

- A. Um die Sauberkeit auf ihrem Stadtgebiet zu verbessern, erhob die Stadt X. ab April 2008 gestützt auf die städtische Polizeiverordnung vom 31. August 2000 (PoIVO) und die städtische Verordnung über das gemeinderechtliche Ordnungsbussenverfahren vom 18. Juni 2001 (GOBV) Bussen von Fr. 80 wegen «Verunreinigung des öffentlichen Grundes, ohne sofort wieder den ordnungsgemässen Zustand herzustellen». Bis zum 21. Juni 2008 wurden 37 entsprechende Bussen ausgesprochen. Dabei ging es mehrheitlich um das Wegwerfen von Zigarettenstummeln auf öffentlichem Grund.

Mit Verfügung vom 24. Juni 2008 zog das Statthalteramt Y. die seit April 2008 von der Stadt X. erlangten Bussenbeträge aus rechtskräftigen Littering-Bussen zufolge Rechtswidrigkeit ein und führte sie der Staatskasse zu. Weiter wurde der Stadt X. verboten, künftig Littering-Bussen zu erlassen. Als Rechtsmittel gegen diese Verfügung



- wurde sinngemäss der Rekurs gemäss § 402 Ziff. 10 der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919 (StPO) an die Sicherheitsdirektion mit einer Frist von 20 Tagen aufgeführt.
- B. Gegen die Verfügung des Statthalteramtes Y. vom 24. Juni 2008 erhob die Rekurrentin mit Eingabe vom 14. Juli 2008 innert Frist Rekurs an die Sicherheitsdirektion mit den Anträgen, es seien die angefochtene Verfügung aufzuheben und ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen, dies unter Kostenfolge zulasten des Rekursgegners. In der Begründung wurde zudem geltend gemacht, dass sich der Rekurs nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) richte.
- C. Der Rekursgegner beantragte in seiner Vernehmlassung vom 18. August 2008 Abweisung des Rekurses.
- D. Mit Verfügung vom 23. Oktober 2008 trat die Sicherheitsdirektion auf den erwähnten Rekurs nach § 402 Ziff. 10 StPO mangels sachlicher Zuständigkeit nicht ein und überwies die Eingabe als Rekurs gestützt auf § 19c Abs. 1 VRG samt den Akten dem Regierungsrat zum Entscheid. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Es kommt in Betracht:

1. In der angefochtenen Verfügung vom 24. Juni 2008 (Dispositiv 3) gab der Rekursgegner als Rechtsmittel den Rekurs im Sinne von §§ 402 ff. StPO an. Gleichzeitig hielt er fest, dass dem Rekurs keine aufschiebende Wirkung zukomme. Mit Verfügung vom 23. Oktober 2008 trat die Sicherheitsdirektion auf den Rekurs nach StPO nicht ein und überwies die Eingabe als verwaltungsrechtlichen Rekurs gemäss §§ 19 ff. VRG dem Regierungsrat. Diesem Rekurs kommt gemäss § 25 Abs. 1 VRG aufschiebende Wirkung zu. Die Sicherheitsdirektion hat in den Erwägungen zu ihrer Verfügung vom 23. Oktober 2008 zu Recht festgehalten, dass es sich vorliegend überwiegend um eine verwaltungsrechtliche und nicht um eine strafverfahrensrechtliche Angelegenheit handle. Demnach ist die Verfügung des Rekursgegners vom 24. Juni 2008 gemäss § 19c Abs. 1 VRG mit Rekurs beim Regierungsrat anzufechten. Auf den im Übrigen form- und fristgerecht erhobenen Rekurs ist somit einzutreten.
2. a) Zu prüfen ist vorliegend, ob die Bussenregelung der GOBV der Stadt X., wonach für das Verunreinigen des öffentlichen Grundes ohne sofortige Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands eine Busse von Fr. 80 erhoben wird, gegen das übergeordnete kantonale Recht (Abfallgesetz) verstösst. Dabei ist abzuklären, ob die Zuständigkeit für die Erteilung von Bussen wegen Littering gestützt auf das Abfallgesetz beim Kanton (Statthalteramt) oder gestützt auf die städtische Polizeiverordnung bei der Gemeinde (Stadt X.) liegt. Zu beantworten ist demnach die Frage, ob das Abfallgesetz grundsätzlich auf den Tatbestand des Littering Anwendung findet oder ob die Stadt X. gestützt auf ihre Polizeiverordnung und die GOBV für das Littering Ordnungsbussen erteilen darf.
- b) Zunächst ist der Begriff Littering näher zu erläutern. Das neudeutsche Wort stammt vom englischen «litter» (Abfall). In einem ursprünglichen Sinn bezeichnet Littering das unsachgemässe Entsorgen von Abfall durch Deponieren auf öffentlichem Grund. In diesem Sinn hat der Regierungsrat den Begriff verstanden, als er in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 172/2004 am 25. August 2004 ausführte: «Gemäss § 14 Abs. 1 ist das Ablagern oder Stehenlassen von Abfällen im Freien auf öffentlichem und priva-



tem Grund verboten. Mit dieser Formulierung ist auch das Wegwerfen von Abfällen auf öffentlichem Grund (sogenanntes Littering) erfasst.» Unter Littering versteht man heute indessen das absichtliche oder gedankenlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Kleinabfällen insbesondere aus dem Verpflegungsbereich sowie von Zigarettenstummeln und Ähnlichem auf öffentlichem Grund (sogenannte «kleine Abfallsünden»). Im Gegensatz zur illegalen Abfallentsorgung, d. h. dem Deponieren von Abfällen wie Kehricht und Sperrgut ausserhalb der dafür vorgesehenen Entsorgungsanlagen, liegt das Problem (und das geschützte Rechtsgut) hier primär bei der Sauberkeit des öffentlichen Raums.

3. a) Das Statthalteramt Y. vertritt den Standpunkt, dass gestützt auf das kantonale Abfallgesetz vom 25. September 1994 (LS 712.1) die Zuständigkeit für das Aussprechen von Littering-Bussen allein dem Statthalteramt zukomme. Nach § 39 Abs. 1 lit. f des Abfallgesetzes werde mit Busse bestraft, wer Abfälle ausserhalb der bewilligten Anlagen stehenlässt oder ablagert. In § 39 Abs. 3 sei klar geregelt, dass die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Abfallgesetz den Statthalterämtern obliege. Die Stadt X. sei demnach nicht berechtigt, in diesem Bereich Bussen zu erlassen. Die erwähnte kantonale Bestimmung des Abfallgesetzes sei abschliessend und für die Gemeinde X. bestehe somit kein Spielraum, Bussen wegen Littering auszusprechen. Eine kommunale Bestimmung wegen Verunreinigung des öffentlichen Grundes könne zum Beispiel beim Spucken infrage kommen. Bereits bei Kleinstabfällen wie beispielsweise Zigarettenstummeln handle es sich per Definition um Abfall, was zwangsläufig zur Anwendung des Abfallgesetzes und somit zur Zuständigkeit des Statthalteramts führe.
- b) Die Stadt X. stellt sich in ihrem Rekurs auf den Standpunkt, dass es beim Abfallgesetz in Ausführung und Ergänzung der Bundesgesetzgebung über den Umwelt- und Gewässerschutz in erster Linie um die Bewirtschaftung von Siedlungsabfall, Klärschlamm und Industrieabfall gehe. Beim Ahnden von Littering (Fallen- und Liegenlassen von Klein- und Kleinstabfall) gehe es hingegen um die Wahrung der öffentlichen Ordnung, weshalb das kommunale Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelange. Schon aus diesem Grund sei das Abfallgesetz auf die Verfolgung von Littering-Vergehen nicht anwendbar. Auch andere Gemeinden im Kanton Zürich würden Littering-Vergehen aufgrund des einfachen und praktischen Ordnungsbussenverfahrens ahnden.
4. a) Gemäss § 39 Abs. 1 des Abfallgesetzes wird mit Busse bis Fr. 50 000, bei Gewinnsucht mit Busse in unbeschränkter Höhe bestraft, wer unter anderem Abfälle ausserhalb von bewilligten Anlagen stehenlässt oder ablagert. Die Untersuchung und die Beurteilung von diesbezüglichen Widerhandlungen obliegen gemäss § 39 Abs. 3 den Statthalterämtern.
- b) § 74 Abs. 1 des Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz; GemG; LS 131.1) vom 6. Juni 1926 bestimmt, dass dem Gemeinderat insbesondere die Besorgung der gesamten Ortspolizei zusteht. Er hat dabei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art zu sorgen. Zudem trifft er alle Vorkehrungen für die richtige Erfüllung der Aufgaben der Ortspolizei auf allen Verwaltungsgebieten. Die Gemeinden erlassen zu diesem Zweck eine Polizeiverordnung (§ 74 Abs. 2 GemG).



- c) Art. 40 der Polizeiverordnung der Stadt X. schreibt vor, dass der Verursacher bei Verunreinigung des öffentlichen Grundes (Strassen, Anlagen usw.) sofort den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen hat. Übertretungen der Vorschriften dieser Polizeiverordnung werden mit Busse bis zu dem in der Strafprozessordnung vorgesehenen Höchstbetrag (Fr. 500) bestraft (Art. 52 der Polizeiverordnung der Stadt X.). In der GOBV der Stadt X. vom 18. Juni 2001 ist für das Verunreinigen des öffentlichen Grundes ohne sofortige Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands eine Busse von Fr. 80 vorgesehen. Der Auffassung des Rekursgegners, mit «Verunreinigung» könne nur das Spucken gemeint sein, kann nicht beigespflichtet werden. Mit dem Wegwerfen von beispielsweise Zigarettenstummeln wie im vorliegenden Fall wird der öffentliche Grund eindeutig verunreinigt, weshalb das Littering unter diesen Ordnungsbussentatbestand zu subsumieren ist.
- d) Das Ordnungsbussenverfahren ist im Gegensatz zum ordentlichen Strafverfahren ein einfaches und rasches Verfahren, bei dem zusätzlich zur Busse keine Kosten erhoben werden dürfen. Es kommt nur in einer gesetzlich geregelten Anzahl von Fällen zur Anwendung, bei denen der Sachverhalt klar ist. Die entsprechenden Tatbestände sind in der Bussenliste einer gemeinderechtlichen Ordnungsbussenverordnung enthalten. Dabei geht es um häufig vorkommende Tatbestände, die wenig Ermessensspielraum zulassen bzw. um Bagatelldelikte. Hinzu kommt, dass die Ordnungsbussen an Ort und Stelle gegen Quittung bezahlt werden können und damit in Rechtskraft erwachsen. Gemäss Art. 2 GOBV sind in der Stadt X. zur Erhebung von Ordnungsbussen die Angehörigen der Stadtpolizei, der Leiter Sicherheitsabteilung und die Leiterin Einwohnerkontrolle ermächtigt. Die Rekurrentin hat zu Recht die Ordnungsbussen wegen Littering unter den Tatbestand von Art. 40 der Polizeiverordnung der Stadt X. subsumiert und in Ziffer 5.3 der Bussenliste «Verunreinigung des öffentlichen Grundes, ohne sofort wieder den ordnungsgemässen Zustand herzustellen» aufgeführt. Gemäss § 359 Abs. 1 StPO gelten die Bestimmungen der Strafprozessordnung über das kantonrechtliche Ordnungsbussenverfahren (§§ 354 ff. StPO) sinngemäss für gemeinderechtliche Übertretungen. Danach können Übertretungen des kantonalen Rechts in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen bis Fr. 500 geahndet werden.
- e) Die Zweckbestimmung von § 1 des Abfallgesetzes ist umweltschutz- und gewässerschutzrechtlicher Natur, was ebenfalls gegen eine Subsumierung des Littering unter die Strafbestimmungen des Abfallgesetzes spricht. Gemäss § 1 Abs. 2 des Abfallgesetzes fällt unter das Gesetz namentlich die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen, von Abfällen aus Industrie, Gewerbe und Dienstleistungsbetrieben, von Altlasten, verschmutztem Aushub, ausgedienten Fahrzeugen, Klärschlamm und von Sonderabfällen. Die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Abfallgesetz obliegt, wie bereits erwähnt, den Statthalterämtern (§ 39 Abs. 3 Abfallgesetz) in einem ordentlichen Strafverfahren. Geht es um Littering und damit um entsprechende Bagatelldelikte, ist das geschützte Rechtsgut die Sauberkeit des öffentlichen Grundes (vgl. vorne Erwägung 2b). Dieses zu schützen bleibt ungeachtet des Abfallgesetzes eine Aufgabe der Gemeinden, wofür sie das gemeinderechtliche Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung bringen können. Umwelt- und gewässerschutzrechtliche Aspekte stehen bei solchen Bagatelldelikten nicht im Vordergrund.



- f) Die Bussenliste der GOBV der Stadt X. wurde entsprechend der Vorschrift von § 359 Abs. 2 StPO dem Statthalteramt des Bezirks Y. zur Prüfung auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit vorgelegt. Dieses genehmigte sie mit Verfügung vom 11. Juli 2001. Nach Auffassung des Rekursgegners ändere diese Genehmigung nichts an der Tatsache, dass die Bestimmung (gemeint: Busse von Fr. 80 wegen Verunreinigung des öffentlichen Grundes gemäss Bussenliste im Anhang der GOBV) gegen übergeordnetes Recht (Abfallgesetz) verstosse. Wie ausgeführt, trifft dies nicht zu, weil das kommunale Ordnungsbussenverfahren wegen Littering die Strafbestimmungen des Abfallgesetzes nicht betrifft. Die Gemeinde ist berechtigt, im Rahmen ihrer Polizeiverordnung Bussen zu erheben wegen Verunreinigung des öffentlichen Grundes. Darunter fallen alle Arten von Verunreinigungen, nicht nur das Littering. Diese Bussenbestimmung verstösst deshalb nicht gegen das Abfallgesetz.
- g) Die Bussen aus einem gemeinderechtlichen Ordnungsbussenverfahren fallen den Gemeinden zu (§ 359 Abs. 1 letzter Satz StPO). Da der Rekursgegner von der ausschliesslichen Zuständigkeit des Statthalteramtes des Bezirks Y. für Littering-Bussen ausging, zog er mit der angefochtenen Verfügung vom 24. Juni 2008 die von der Rekurrentin erlangten Littering-Bussen ein und führte sie der Staatskasse zu.
5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rekurrentin gestützt auf Art. 40 und 52 der kommunalen Polizeiverordnung Littering-Bussen aussprechen darf, weshalb die Einziehung dieser Bussenbeträge durch das Statthalteramt Y. unzulässig war. Demnach ist der Rekurs gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Das Statthalteramt des Bezirks Y. ist anzuweisen, der Stadt X. die eingezogenen Bussenbeträge zulasten der Staatskasse zurückzuerstatten. Ausgangsgemäss sind die Kosten dieses Rekursverfahrens auf die Staatskasse zu nehmen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Der Rekurs der Stadt X. gegen die Einziehungsverfügung des Statthalteramtes des Bezirks Y. vom 24. Juni 2008 wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben. Das Statthalteramt des Bezirks Y. hat der Stadt X. die eingezogenen Bussenbeträge zulasten der Staatskasse zurückzuerstatten.
- II. [...]