



Bau- und Verkehrsdirektion
Amt für Wasser und Abfall
Betriebe und Abfall

Reiterstrasse 11
3013 Bern
+41 31 633 38 11
info.awa@be.ch
www.be.ch/awa

Dokument vom 30. Juli 2020

Erläuterungen zum Muster-Abfallreglement und zur Muster- Abfallverordnung (Ausgabe 2020)

Inhalt

1	Gesetzliche Grundlagen	2
2	Einleitung.....	2
3	Häufige Fragen.....	3
3.1	Wie überträgt die Gemeinde kommunale Monopolaufgaben an Private Dienstleister?	3
3.2	Betrieb im Haushalt: Doppelte Grundgebühr?.....	3
3.3	Welche Bemessungskriterien für die Grund- und Mengengebühr wählen?	4
3.4	Was ist unter einem «Betrieb» zu verstehen?	4
3.5	Kunststoffe - sammeln oder nicht?.....	4
4	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (Abfallreglement).....	5
5	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (Abfallverordnung)	12

1 Gesetzliche Grundlagen

Das Abfallreglement und die Abfallverordnung stützen sich insbesondere auf folgende übergeordnete Bestimmungen:

Bund:

- Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (VVEA)
- Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)

Kanton:

- Gesetz über die Abfälle vom 18. Juni 2003 (AbfG)
- Abfallverordnung vom 11. Februar 2004 (AbfV)
- Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (GG)
- Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV)
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG)

2 Einleitung

Das Muster-Abfallreglement und der Muster-Gebührentarif zum Abfallreglement wurden letztmals 2005 überarbeitet. Seither wurde unter anderem auf Bundesebene als Ersatz für die Technische Verordnung über Abfälle (TVA) die neue Abfallverordnung (VVEA) eingeführt, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) publizierte eine wichtige Vollzugshilfe betreffend die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung und das Bundesgericht beurteilte diverse neue Fälle im Bereich der Abfallentsorgung.

Die neuen Muster-Erlasse wurden vereinfacht, neu strukturiert, wenn immer möglich gekürzt und an die neuen rechtlichen Vorgaben und Fachempfehlungen angepasst. Zudem flossen die aufgrund der Anfragen von Gemeinden und anderen Trägerschaften gesammelten Erkenntnisse in das neue Muster ein. Welche wesentlichen Änderungen wurden vorgenommen? Beispielsweise gibt es neu einen zweistufigen Erlassaufbau: Ein Abfallreglement in der Kompetenz der Gemeindeversammlung und eine Abfallverordnung in der Kompetenz des Gemeinderats; Zudem wurde eine Rechtsgrundlage für das Öffnen von Abfallsäcken, wenn dies für die Erfüllung der Aufgabe der Gemeinde erforderlich ist, geschaffen. Auch steht neu ein Artikel zur Verfügung, der die Gemeinde legitimiert, als Entsorgerin von Abfällen aus Unternehmen mit 250 und mehr Vollzeitstellen, welche nicht dem Entsorgungsmonopol der Gemeinden unterliegen, aufzutreten.

Die Muster sind als Empfehlung an die Gemeinden zu verstehen. Wo nötig, sind die Musterbestimmungen an die lokalen Besonderheiten anzupassen. Textteile in eckigen Klammern («[...]») bedürfen Ihrer speziellen Aufmerksamkeit. Hier müssen Sie entscheiden, ob der Inhalt der eckigen Klammer Ihre lokalen Besonderheiten widerspiegelt oder nicht. Entsprechend sind lediglich die Klammern zu entfernen und deren Inhalt zu belassen, die Klammern sind samt Inhalt zu löschen oder aber zu korrigieren/ergänzen.

Ab und zu erhalten wir die Frage, ob die kommunalen Abfallerlasse durch den Kanton zu genehmigen sind. Dem ist nicht so. Die kommunalen Abfallerlasse können dem AWA aber freiwillig zur Vorprüfung unterbreitet werden. Die Vorprüfung ist aber kostenpflichtig und wird nach Aufwand in Rechnung gestellt. Allfällige Änderungen gegenüber den Muster-Erlassen sind dabei jeweils hervorzuheben.

3 Häufige Fragen

3.1 Wie überträgt die Gemeinde kommunale Monopolaufgaben an Private Dienstleister?

Private Dienstleister bieten vermehrt Sammlungen für Abfälle bzw. Wertstoffe aus Haushalten an. Im Kanton Bern sind die Gemeinden «Träger» des Entsorgungsmonopols für Siedlungsabfälle. Sie können daher auch entscheiden, welche Sammelangebote und damit verbundene Sammeldienste zugelassen werden sollen, wie diese ausgestaltet sind und zu welchen Bedingungen sie angeboten werden. Es ist aber zu beachten, dass die Übertragung kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der Ausschreibung erfolgen muss. Falls die Gemeinde eine Sammlung zulässt, ist das Recht zur Entsorgung der definierten Abfallarten über eine Konzession zu vergeben. Es steht der Gemeinde dabei frei, ob sie dieses Recht nur einem oder mehreren Anbietern vergeben möchte.

Das BAFU hat einen Musterkonzessionsvertrag erarbeitet. Die Vorlage und das dazugehörige Begleitblatt soll den betroffenen Behörden als Hilfestellung dienen im Umgang mit Privaten Dienstleistern, die Sammlungen auf ihrem Einzugsgebiet anbieten. Die Verwendung dieser Vorlage ist freiwillig und kann den Bedürfnissen der Gemeinde angepasst werden (Musterkonzessionsvertrag und Begleitblatt unter: <https://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/awa.html> → Formulare/Merkblätter → Abfälle → Siedlungsabfälle).

3.2 Betrieb im Haushalt: Doppelte Grundgebühr?

Im Fall, dass die Adresse eines Betriebs identisch ist mit der eines Haushalts, sollten betreffend Grundgebührenpflicht klare Regelungen im Abfallreglement aufgeführt sein (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2C_677/2010 vom 2. März 2011).

Gestützt auf die Rechtsprechung zu diesem Thema erachten wir eine doppelte Grundgebühr grundsätzlich als zulässig. Eine Ausnahme stellen jene Betriebe dar, die gar keinen Abfall produzieren. Hier wäre die Erhebung einer Grundgebühr klar unzulässig.

Obschon die doppelte Grundgebühr zulässig ist, ist sie dennoch nicht immer sinnvoll. Häufig wird sie von der Bevölkerung gar als stossend beurteilt. Nach unserem Dafürhalten müsste die Gemeinde aufzeigen können, dass ihr aufgrund des Umstands, dass neben dem Haushalt noch ein Betrieb geführt wird, in den Bereichen Organisation und Kontrolle, Sammeldienst oder eventuell Separatsammlung ein Mehraufwand entsteht. Bei den meisten Betrieben in Haushalten handelt es sich um Kleinbetriebe (z. B. Nebenerwerbstätigkeiten), bei denen nur wenig Abfall anfällt oder nur Abfall anfällt, der ebenso gut in der Wohnung entstehen könnte. Bei solchen Betrieben wäre es für eine Gemeinde schwierig aufzuzeigen, dass ein Mehraufwand durch den Betrieb entsteht. Aus diesen Gründen empfiehlt das AWA den Gemeinden keine zusätzliche Grundgebühr zu verlangen, wenn Haushalt und Betrieb in der gleichen Liegenschaft liegen (Art. 23 Abs. 4 Muster-Abfallreglement).

Gemeinden, die Betriebe in Haushalten haben, die viel Abfall produzieren und damit einen organisatorischen Mehraufwand generieren oder aus anderen Gründen sich für eine doppelte Grundgebühr entscheiden, müssen Art. 23 Abs. 4 Muster-Abfallreglement entsprechend anpassen.

Hinweis: Jene Gemeinden, die eine Bemessungsgrundlage für die Grundgebühr gewählt haben, die eine klare Abgrenzung zwischen Haushalt und Betrieb erlaubt, sollten diese Abgrenzung auch bei der Gebührenerhebung beachten. Beispiel: Handhabt es eine Gemeinde so, dass sie eine Grundgebühr pro Zimmer erhebt und das Zimmer in dem ein Betrieb geführt wird abzieht, dann kann die Gemeinde für das gewerblich genutzte Zimmer separat eine Grundgebühr «Betrieb» erheben. Dies macht natürlich nur Sinn, wenn nicht die gleichen Gebührenansätze wie beim Haushalt gelten.

3.3 Welche Bemessungskriterien für die Grund- und Mengengebühr wählen?

Siehe Erläuterungen zu Art. 23 Muster-Abfallreglement.

3.4 Was ist unter einem «Betrieb» zu verstehen?

Zu Diskussionen Anlass gibt immer wieder die Frage, was im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung ein «Betrieb» ist. Die Begriffserklärung des Bundesamtes für Statistik unterscheidet verschiedene Betriebseinheiten. Zusammengefasst sagt diese: «Ein Unternehmen (rechtliche Einheit) besteht aus mindestens einer örtlichen Einheit (Betriebseinheit) oder mehreren Betriebseinheiten wie z. B. Haupt- und Nebenbetrieb oder einer Filiale.» Gemäss Rechtsprechung ist jede einzelne Betriebseinheit gebührenpflichtig. Um Klarheit zu schaffen, kann in der Abfallverordnung der Begriff Betrieb durch Betriebseinheit ersetzt werden.

Geeignete Kriterien für die Bemessung der Grundgebühr für Betriebe bietet das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) des Bundesamts für Statistik. Für die Definition von Landwirtschaftsbetrieben eignet sich neben der UID auch die Betriebsidentifikationsnummer (BID), welche im Kanton Bern durch die IT-Applikation GELAN generiert wird am besten. Die BID zeigt, um was für einen Betrieb es sich handelt (Hauptbetrieb, Nebenbetrieb, Betriebsgemeinschaft etc.). Der BID untergeordnet sind die einzelnen Produktionsstätten eines Betriebs. Eine Liste mit den BID-Nummern Ihrer Landwirtschaftsbetriebe erhalten Sie beim LANAT, Abteilung Direktzahlungen (ADZ).

Aus obigen Überlegungen und im Zusammenhang mit Art. 23 Abs. 3 Muster-Abfallreglement ist es daher sinnvoll und zielführend, den Begriff «Betrieb» gemeindeintern genauer zu definieren. Folgende Formulierung könnte hierfür verwendet werden: Gebührenpflichtig sind alle Betriebe und Verwaltungseinheiten mit einer Unternehmensidentifikationsnummer oder bei Landwirtschaftsbetrieben einer Betriebsidentifikations-Nr. sowie Einpersonen-Unternehmen.

Bei Einpersonen-Unternehmen im Haushalt sind Art. 23 Abs. 4 Muster-Abfallreglement und die Ausführungen in diesen Erläuterungen unter Ziffer 3.2 zu berücksichtigen. Erfahrungsgemäss ist es für das Gemeinwesen nicht einfach, sämtliche Einpersonen-Unternehmen zu eruieren. Speziell dort, wo keine separaten Eingänge für diese Klein-Unternehmen bestehen. Entsprechend entgehen der Gemeinde dadurch z. T. auch erhebliche Einnahmen an Grundgebühren. Die Praxis lehrt uns aber auch, dass wir hier mit einer gewissen Ungenauigkeit leben müssen.

3.5 Kunststoffe - sammeln oder nicht?

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger möchten ihre Kunststoffabfälle separat sammeln. Diese Tendenz nimmt spürbar zu. Eine separate Sammlung ist aber nur dann sinnvoll, wenn Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Nicht in Frage gestellt wird die Sammlung von PET-Getränkeflaschen. Die heute vom Detailhandel angebotene Sammlung von Kunststoffflaschen wird begrüsst. Bei der separaten Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen ist jedoch heute der stofflich hochwertig verwertbare Anteil des Sammelgutes noch zu tief und wird aus diesem Grund nicht empfohlen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (Abfallreglement)

Einleitung Bei der Einleitung zum Abfallreglement («Gestützt auf Art. 32 Abs. 1 Bst. e der kantonalen Abfallverordnung [...]») können auch kommunale Erlasse, auf die sich das Abfallreglement stützt, aufgeführt werden (z. B. die Gemeinde- oder Stadtordnung).

Art. 1 Absatz 2

Im Muster-Abfallreglement befinden sich zahlreiche Bestimmungen, welche Zuständigkeiten regeln. Damit keine Widersprüche zu anderen kommunalen Erlassen entstehen, empfehlen wir, die Zuständigkeiten sorgfältig zu prüfen.

Beispiele von «begründeten Fällen» für bestimmte Ortsteile, Gebiete: Abgelegene, schwer zugängliche Wohngebiete, Gebäude (Alpbetriebe).

Art.2 Die Definition der Siedlungsabfälle stammt aus Art. 3 Bst. a VVEA.

Bst. b

In Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen fallen rechtlich gesehen keine Siedlungsabfälle an, unabhängig von ihrer Zusammensetzung. Alle in diesen Unternehmen anfallenden Abfälle sind als «übrige Abfälle» bzw. als Betriebs-, Gewerbe- oder Industrieabfälle zu qualifizieren und müssen vom Inhaber entsorgt werden (Art. 31c Abs. 1 USG).

Für Erläuterungen zum Begriff Unternehmen und dem Kriterium Vollzeitstellen verweisen wir auf die Vollzugshilfe des BAFU «[Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung](#)» (2018, Umwelt-Vollzug).

Verbleib oder Wegfall aus dem Entsorgungsmonopol? Seit der Umsetzung der Neudefinition Siedlungsabfälle in der VVEA stellte sich immer wieder die Frage, wie einzelne Spezialfälle zu beurteilen sind:

- Wohnheime mit < 250 Vollzeitstellen die zu einer Unternehmerrgruppe mit > 250 Vollzeitstellen gehören → Wegfall aus dem Entsorgungsmonopol;
- Vermietete Alterswohnungen einer Unternehmung mit > 250 Vollzeitstellen → Verbleib im Entsorgungsmonopol.

Bst. c

Bei den öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden ist die Abgrenzung zwischen Siedlungsabfall und «übrigem Abfall» nur von der Zusammensetzung der Abfälle abhängig, da sie kein Unternehmen im Sinne von Art. 3 Bst. a Ziff. 2 VVEA darstellen. Somit sind Abfälle aus öffentlichen Verwaltungen, deren Inhaltsstoffe und Mengenverhältnisse mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind, als Siedlungsabfälle zu betrachten, unabhängig von der Anzahl Vollzeitstellen (Vollzugshilfe Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung, BAFU, S. 16).

Art. 3 Bst. c

Ob Speisereste mit der Grünabfuhr mitgegeben werden können, hängt davon ab, ob

die Abfälle anschliessend in einer Biogasanlage oder einer geschlossenen Kompostierung verwertet werden. Offene Kompostiersysteme und Feldrandkompostierungen eignen sich nicht für die Verarbeitung von Speiseresten. Der Grund liegt darin, dass Speisereste zum einen Tiere (Ratten, Füchse, Vögel) anziehen und zum andern rasch zu Geruchsbelästigungen führen. Ob die Gemeinde also der Bevölkerung die Annahme von Speiseresten im Grüngutcontainer anbieten kann, muss zuvor mit dem Grüngutentsorger abgeklärt werden.

Unter Speisereste fallen: Gekochte Küchenabfälle, Fleisch (mit oder ohne Knochen), Fischabfälle, Brot, Gebäck, Milchprodukte, Teigwaren, Reis, Pizza, Kochfett, Saucen etc.

Rüstabfälle von Früchten und Gemüse, Fruchtsteine, Eierschalen, Kaffeesatz (nicht Speisereste) sind ungekocht und können daher problemlos mit dem Grüngutcontainer entsorgt werden, unabhängig davon, ob sie anschliessend kompostiert oder in einer Vergärungsanlage verwertet werden.

Bst. e

«Kleinmengen von Sonderabfällen»: Art. 3 Bst. e stützt sich auf Art. 9 - 11 AbfV sowie Art. 13 Abs. 2 VVEA. Unter kleine Mengen von Sonderabfällen aus Haushalt und Kleingewerbe fallen sowohl reine als auch mit anderen Materialien vermischte Medikamente, Chemikalien und Hilfsmittel für Haushalt, Garten und Hobby, sowie nicht branchenübliche Sonderabfälle aus dem Kleingewerbe in Mengen von bis zu 20 kg pro Anlieferung.

Art. 4 Die Gemeinden müssen im Bereich Abfall ein Gemeindeorgan für den Vollzug festlegen und eine Fachstelle bezeichnen. Das Gemeindeorgan nach Abs. 2 ist für den gesamten Vollzug im Bereich Abfall zuständig. Der Fachstelle kommen insbesondere die Aufgaben der Information und Beratung zu: Die Umweltschutzfachstellen informieren und beraten Private und Behörden darüber, wie Abfälle vermieden, insbesondere vermieden oder verwertet werden können.

Art. 5 Art. 10, 28 Abs. 1 und 29 AbfG enthalten auch bereits Aufgaben der Gemeinden.

Absatz 1

Gemeinden können sich für die Entsorgung einzelner oder aller Abfallfraktionen zusammenschliessen und dabei unter anderem ökonomisch profitieren. Eine regionale Planung hilft zudem die Bedürfnisse der Bevölkerung besser abzudecken. Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich auf der AWA-Webseite unter dem Suchbegriff Regionalanalyse Abfallbewirtschaftung (Bericht Swiss Recycling 2020).

Absatz 2

Abfälle vermeiden heisst Ressourcen schonen. Gemeinden können die Abfallvermeidung bei den Einwohnerinnen und Einwohnern nur indirekt fördern. Dies geschieht vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit. Praxiserprobte Möglichkeiten sind z. B. Hinweise auf Betriebe mit einem Reparaturangebot oder Angaben in Broschüren über Kinderkleiderbörsen und Brockenstuben. Im Weiteren hilft die Förderung von Mehrweggeschirr für grössere Anlässe mit, unnötige Abfälle zu vermeiden. Mit Hol-Bring-Aktionen können die Gemeinden auf einfache Weise einen Beitrag zur Abfallvermeidung leisten, indem

noch brauchbare Gegenstände einen neuen Besitzer finden und sie nicht einfach zu Abfall werden. Aber auch bei Lebensmitteln besteht ein grosses Potenzial Abfälle zu vermeiden: Lebensmittel schlau einkaufen, auf Verpackungen verzichten, Mengen dosieren, Einkäufe planen, auf Fertigprodukte verzichten, bei Take-Away Geschirr selber mitbringen, Vorräte überprüfen, richtiges Lagern und Kühlen der Lebensmittel, kreative Küche (Resten aus dem Kühlschrank) und vieles mehr.

Absatz 3

Die Voraussetzung für die Herstellung von qualitativ hochwertigem Kompost ist sauberes, frisches Grüngut, ohne Fremdstoffe. Um dies zu erreichen spielt die gezielte Information der Bevölkerung eine wesentliche Rolle.

Wie vorgegangen werden kann, wenn sich in Containern oder Gebinden mit Abfällen für die Separatsammlung Fremdstoffe befinden, ist in den Erläuterungen zu Art. 16 Abs. 2 Muster-Abfallreglement ausgeführt.

Art. 6

Konzessionsvertrag mit Privaten (vgl. Ziff. 3.1)

Nebst der Gemeinde bieten auch Private vermehrt Sammlungen für Abfälle bzw. Wertstoffe aus Haushalten an. Beispielsweise übernehmen Private die Aufgabe der Alttextilsammlung. Im Kanton Bern sind die Gemeinden «Träger» des Entsorgungsmonopols für Siedlungsabfälle. Sie können daher auch entscheiden, welche Sammelangebote und damit verbundene Sammeldienste zugelassen werden, wie diese ausgestaltet sind und zu welchen Bedingungen sie angeboten werden. Es ist aber zu beachten, dass die Übertragung kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der Ausschreibung erfolgen muss. Falls die Gemeinde eine Sammlung zulässt, ist das Recht zur Entsorgung der definierten Abfallarten über eine Konzession zu vergeben. Es steht der Gemeinde dabei frei, ob sie dieses Recht nur einem oder mehreren Anbietern vergeben möchte.

Das BAFU hat einen Musterkonzessionsvertrag erarbeitet. Die Vorlage soll den betroffenen Behörden als Hilfestellung dienen im Umgang mit privaten Dienstleistern, die Sammlungen auf ihrem Einzugsgebiet anbieten. Die Verwendung dieser Vorlage ist freiwillig und kann den Bedürfnissen der Gemeinde angepasst werden. In einem Begleitblatt zum Musterkonzessionsvertrag finden sich weitere Informationen (Musterkonzessionsvertrag und Begleitblatt unter:

<https://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/awa.html> → Aktuell/Newsletter → Archiveintrag vom 23.11.2018 «Wer darf Abfälle sammeln?».)

Grünabfälle mit oder ohne Speisereste?

Siehe Erläuterungen zu Art. 3 Bst. c.

Art. 7

Absatz 1

Gemeinden sind verpflichtet, der Bevölkerung ein minimales Angebot an Entsorgungsmöglichkeiten von Sonderabfällen anzubieten. Dabei können die Gemeinden alleine oder mit anderen zusammen eine Sammelstelle betreiben oder Sammelaktionen anbieten. Zusätzlich kann die Bevölkerung über die Verkaufsstellen informiert werden, bei welchen Sonderabfälle abgegeben werden können. Diese Information alleine reicht aber nicht aus, um den Entsorgungsauftrag für Sonderabfälle zu erfüllen.

Bei den im Abs. 1 aufgelisteten Sonderabfällen handelt es sich um Sonderabfälle, welche ohne abfallrechtliche Betriebsbewilligung von Gemeinden entgegengenommen werden können. Dagegen erfordert z. B. die Annahme von Bleiakкумуляtoren zusätzliche Kenntnisse aber auch bauliche Massnahmen, welche vorgängig mittels einer abfallrechtlichen Betriebsbewilligung geklärt werden müssen.

Art. 8 Abfallkalender haben sich in den letzten Jahren als geeignetes Informationsmittel für die Bevölkerung erwiesen. Entsprechende Beispiele und Hilfen finden sich dazu z. B. unter [Recyclingkalender von Swiss Recycling](#).

Art. 9 Absatz 4

Einige Neophyten in der Schweiz sind aufgrund ihrer effizienten Verbreitungsstrategien zunehmend ein Problem für einheimische Flora, schutzwürdige Lebensräume, Gewässer, Verkehrsanlagen, Infrastrukturen und für die menschliche Gesundheit. Da Neophyten in Privatgärten oft nicht erkannt werden, ist auch nicht zu verhindern, dass diese im Grünabfall und schliesslich in Kompostierungs- und Vergärungsanlagen landen. Kleinere Mengen von Neophyten sind aber bei fachgerechter Kompostierung und Vergärung unproblematisch. Dort wo aber Ambrosia, Essigbaum (Wurzeln), Japanischer Staudenknöterich, Götterbaum (Wurzeln) erkannt werden, sind sie wenn immer möglich via Kehricht in einer Kehrichtverbrennungsanlage zu entsorgen.

Absatz 5

Wenn die Person, die den Abfall liegen gelassen hat (gelitterte Abfälle) nicht identifiziert werden kann, ist es zulässig, in der Kausalkette weiter zurückliegende Betriebe bzw. Personen als Verursacher zu betrachten und als kostenpflichtig zu erklären (z. B. Take-away-Betriebe und dergleichen sowie andere Anlagen, die dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden müssen), sofern dies nach sachlich haltbaren Kriterien möglich ist (BGE 138 II 111, Stadt Bern).

Art. 11 Die Gemeinde kann bei der Leerung von nicht gewerblichen Schlammsammlern und Benzin-/Ölabscheidern Aktionen anbieten - muss aber nicht. In der Praxis hat sich gezeigt, dass solche Aktionen nicht immer einfach zu organisieren sind. Entsprechend liegt der Entscheid über eine solche Aktion alleine in der Kompetenz der Gemeinde.

Art. 15 Absatz 5

Mit dem Abs. 5 soll verhindert werden, dass Bauherren teure Unter- und Halbflursysteme planen, welche nicht mit dem Entsorger kompatibel sind. Wichtig abzuklären sind vorgängig Standorte, Zufahrtsmöglichkeiten, Rangierflächen, Spezifikationen, Containergrössen, Normen, Systemanforderungen etc.

Art. 16 Absatz 1 Buchstabe g und Absatz 2

Container und Gebinde mit Abfällen für die Separatsammlung dürfen keine Fremdstoffe enthalten. Sollten sich bspw. in Grünabfällen trotzdem Fremdstoffe befinden, empfehlen wir wie folgt vorzugehen: Die Gemeinde oder die Entsorgungsfirma informiert den Container- oder Gebindeinhaber darüber, z. B. via Aufkleber am Container, und teilt ihm mit, dass er zwei Möglichkeiten hat: Er kann die Fremdstoffe aus

dem Grüngut entfernen und den Container/das Gebinde bei der nächsten Sammlung wieder bereitstellen oder er versieht den Container/das Gebinde mit genügend Kehricht-Gebührenmarken und stellt den Container/das Gebinde für die nächste Kehrichtabfuhr bereit. Sinnvollerweise ist die Gebühr für die Entsorgung von Grünabfällen via Kehricht teurer als die «normale» Grünabfuhr (Anreizsystem).

Die Gemeinden haben hier auch die Möglichkeit, Private zu büssen (Art. 29 Muster-Abfallreglement i. V. m. Art. 16 Muster-Abfallreglement, Art. 3 Abs. 1 Muster-Abfallverordnung (bei Garten- und Rüstabfällen)).

Art. 18

Abfallpolizeiliche Untersuchungen können gemäss Auskunft der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern zu einem schweren Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz führen. Insbesondere beim Öffnen von Säcken und Behältern und dem Durchsuchen von deren Inhalt können unter Umständen besonders schützenswerte Personendaten gefunden werden (z. B. Rezept für ein Medikament, welches auf eine Krankheit schliessen lässt). Das Bearbeiten (u. a. das Beschaffen und Auswerten) von besonders schützenswerten Personendaten ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (Art. 5 des Datenschutzgesetzes vom 19.02.1986, KDSG). Es braucht eine gesetzliche Grundlage (hier Art. 18 Muster-Abfallreglement), das Öffnen des Sacks/Behälters muss für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe zwingend erforderlich sein oder die Person muss zustimmen (Art. 6 KDSG).

Wir empfehlen den Gemeinden daher, Säcke/Behälter nur zu öffnen, wenn es für die Aufgabenerfüllung zwingend nötig und verhältnismässig ist. Wird ein Abfallsack entgegen den kommunalen Abfallerlassen z. B. einmalig einen Tag zu früh bereitgestellt, wäre es sicher nicht verhältnismässig, den Sack zu öffnen. Werden hingegen Abfallsäcke immer wieder viel zu früh bereitgestellt und von Tieren zerrissen oder findet die Gemeinde einen Abfallsack im Wald, dann ist das Öffnen aus unserer Sicht verhältnismässig.

Art. 20

Diese Abfälle unterstehen nicht dem Entsorgungsmonopol der Gemeinde und sind dem freien Markt zugänglich. Grundsätzlich können die Entsorgungsdienstleistungen überall dort, wo der freie Abfallmarkt spielt, auch von der Gemeinde erbracht werden. Dies allerdings nur, wenn zwischen dem Abfallinhaber und der privatrechtlich handelnden Gemeinde eine entsprechende Vereinbarung getroffen wird. Zusätzlich braucht es dazu eine politische und rechtliche Legitimation seitens der Gemeinde. Ist eine Gemeinde ausserhalb des Entsorgungsmonopols tätig, so darf sie keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen, z. B. mittels Gebühreneinnahmen für Siedlungsabfälle günstigere Preise auf dem Markt anbieten (Quersubventionierung).

Kosten, welche beim Gemeinwesen anfallen, wenn dieses wie ein privater Anbieter auftritt und «übrige Abfälle» entsorgt, dürfen nicht über Abfallgebühren finanziert werden. Solche Kosten entstehen z. B. bei der Entsorgung von brennbaren Betriebsabfällen (sog. Marktkehricht). Diese Kosten sind vollumfänglich vom Inhaber zu tragen und durch die Gemeinde zusammen mit den entsprechenden Mengen und Erlösen separat zu erfassen.

Art. 21 ff.

Allgemein zur Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Hierfür verweisen wir auf die Vollzugshilfe des BAFU «[Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung](#)» (2018, Umwelt-Vollzug).

Art. 21

Verpflichtungen und Vorschüsse sind zu verzinsen (vgl. Art. 86 Abs. 2 GV).

Art. 23

Absatz 2

Die Bemessung der Gebühren nach Art und Menge des übergebenen Abfalls ist gesetzlich vorgeschrieben (Art. 32a Abs. 1 Bst. a USG). Ausserdem müssen die Grundlagen zur Berechnung der Abfallgebühren transparent und für die Abfallverursacher nachvollziehbar sein. Art. 32a Abs. 4 USG verpflichtet deshalb das zuständige Gemeinwesen, die Berechnungsgrundlagen öffentlich zugänglich zu machen.

Bei der Wahl der Bemessungskriterien sind die damit verbundenen Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebskosten zu berücksichtigen. Insbesondere bei der Grundgebühr sollten möglichst wenige Kategorien geschaffen werden, um den Mutations- und Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

Absatz 3, erster Satz

Bei der Grundgebühr entfällt die direkte Proportionalität zur übergebenen Abfallmenge. Die Auswahl an Bemessungskriterien für Haushalte und Unternehmen ist gross. Für Haushalte lässt sich die Grundgebühr z. B. pro Einwohner, gemäss der Wohnfläche oder der Anzahl Zimmer, nach Gebäudevolumen oder Art der Liegenschaft (Einfamilienhaus, Wohnung) sowie einheitlich pro Haushalt bemessen. Bei Unternehmen kann die Erhebung der Grundgebühr z. B. in Abhängigkeit von der Anzahl der Angestellten, vom Gebäudevolumen, von der Betriebs- bzw. Gewerbefläche oder von der Branche erfolgen oder einheitlich pro Unternehmen bzw. Unternehmenseinheit. Um den Aufwand der Erhebung in Grenzen zu halten, ist ein beschränktes Ausmass an Pauschalisierung zulässig. Wir empfehlen den Gemeinden, möglichst ein einfaches Kriterium zu wählen, das neben einer klaren Definition auch betreffend Erstberechnung, Nachführung, Aktualisierung ohne grossen Aufwand zu bewerkstelligen ist.

Im Muster-Abfallreglement haben wir uns für die Erhebung von Grundgebühren pro Haushalt oder pro Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Landwirtschaftsbetrieb entschieden. Es sei hier angemerkt, dass eine einheitliche Grundgebühr pro Haushalt nur in Kombination mit einer Mengengebühr für Grünabfälle als ausreichend verursachergerecht erachtet wird.

Absatz 3, zweiter Satz

Die Grundgebühr wird auch dann fällig, wenn der Abfallinhaber die Entsorgungsdienstleistungen (zeitweise) nicht oder nur in reduzierter Form in Anspruch nimmt. Dies weil die notwendige Sammel- und Verwertungsinfrastruktur trotzdem aufrechterhalten und die Entsorgungsdienstleistungen des Gemeinwesens jederzeit gewährleistet werden müssen (Vorhalteleistung). Diese Vorhalteleistung wird auch für leer stehende Wohnungen oder Häuser (z. B. Ferienhaus) erbracht. Bei nicht mehr bewohnbaren Haushalten/Betrieben kann hingegen keine Grundgebühr mehr erhoben werden.

Absatz 4

Vgl. Ausführungen zu der doppelten Grundgebühr in Ziff. 3.2, oben.

Absatz 5

Die Mengengebühr berücksichtigt die effektiv übergebene Abfallmenge. Sie lässt sich nach Volumen (z. B. Sack, Container) oder nach Gewicht des übergebenen Abfalls bemessen. Die Bemessung der Abfallmenge nach Volumen ist heute aus Praktikabilitätsgründen insbesondere für den Kehricht weit verbreitet (sog. Sackgebühr). Bei Abfällen aus Unternehmen findet in der Praxis die Bemessung nach Volumen sowie nach Gewicht Anwendung. Mit der Entwicklung der technischen Möglichkeiten können künftig vermehrt Systeme zur Bemessung des Gewichts auch bei Haushaltsabfällen zum Einsatz kommen (z. B. Gewichtserfassung mit Identifikation). In Abhängigkeit von der Art des übergebenen Abfalls (z. B. Kehricht, Sperrgut oder Grünabfälle) kann der Mengengebühr eine konkrete Bezeichnung, wie z. B. Kehrichtgebühr, Sperrgutgebühr oder Grüngutgebühr, zugewiesen werden.

Im Muster-Abfallreglement haben wir uns für die Erhebung der mengenabhängigen Gebühr nach Gewicht oder Volumen entschieden.

Art. 24

Absatz 2

Grundsätzlich sollte die Grundgebühr die fixen Kosten und die Mengengebühren die variablen Kosten decken. Eine präzise Zuordnung bestimmter Kosten zur Grundgebühr- bzw. zu den Mengengebühren sowie eine strikte Trennung zwischen fixen und variablen Entsorgungskosten sind erfahrungsgemäss jedoch schwierig und werden je nach Gemeinde unterschiedlich ausgelegt und gehandhabt. Die Mengengebühren sollten aber mindestens die nachweislich variablen Kosten decken. Aus Sicht der Praxis hat sich aus diesem Grund eine Deckung der Gesamtkosten durch Mengengebühren von 50 bis 70 % als umsetzbar erwiesen. Mit Mengengebühren für Kehricht, Sperrgut und Grünabfälle wird dieser empfohlene Deckungsgrad erfahrungsgemäss erreicht. Die restlichen Kosten sind mit der Grundgebühr zu decken. Ihr Anteil an den Gesamtkosten soll entsprechend zwischen 30 und 50 % liegen. Von diesem Grundsatz kann in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

Wir empfehlen den Gemeinden, den Anteil der Mengengebühr nach Möglichkeit bei 60 % und höher anzusetzen. Damit aber in Tourismusgemeinden die selten anwesenden Ferienhausgäste einen angemessenen Beitrag an die Aufrechterhaltung der Kehrichtabfuhr leisten, sollte der Anteil der Mengengebühr hier eher etwas tiefer, bei 50 bis 55 % festgelegt werden.

Diese Empfehlungen zur Ausgestaltung der Grundgebühr basieren darauf, dass ausserdem Mengengebühren für Kehricht, Sperrgut und Grünabfälle erhoben werden.

Art. 26

In diesem Artikel geht es um die «Weiteren Gebühren».

Absatz 1

Hier können die Gemeinden in der Spezialgesetzgebung Gebührentatbestände regeln, die nicht bereits in den allgemeinen Gebührenerlassen der Gemeinde vorhanden sind. Die Gemeinden sollten also sorgfältig prüfen, ob sie alle notwendigen Gebührentatbestände entweder in den allgemeinen Gebührenerlassen oder in der Liste von Abs. 1 geregelt haben.

Art. 29 Im Gegensatz zum bisherigen Muster werden neu alle Strafbestimmungen explizit aufgezählt. Dadurch wird dem Bestimmtheitsgebot besser Rechnung getragen (vgl. Art. 58 GG und Jürg Wichtermann, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 58 N. 6). Die Bundesverfassung verlangt eine klare Umschreibung des unter Strafe gestellten Verhaltens sowie der angedrohten Sanktion in der Strafnorm selbst. Allerdings besteht gemäss Kommentar zum Gemeindegesetz ein relativ grosser Spielraum. So sind Strafnormen auf Bundes- und Kantonebene oft sehr grosszügig formuliert («Wer den Vorschriften dieses Gesetzes zuwiderhandelt...»). Dennoch empfiehlt der Kommentar zum Gemeindegesetz jeweils konkret anzugeben, auf welche Normen sich die Strafandrohung im Einzelnen bezieht.

Art. 30 Gegen Verfügungen der zuständigen Stelle der Gemeinde kann innert 30 Tagen seit Eröffnung schriftlich, mit Antrag und Begründung bei der Regierungsstatthalterin oder beim Regierungsstatthalter Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (Abfallverordnung)

Art. 1 Die Gemeinde muss z. B. im Abfallkalender zugelassene Container kommunizieren.

Absatz 3

Für das angegebene Höchstgewicht von 18 kg für Kehrriechsäcke gibt es keine gesetzliche Grundlage. Der angegebene Wert wurde aus den Empfehlungen der SUVA abgeleitet. Verschiedene Rückmeldungen von Entsorgern bestätigen, dass diese Vorgabe sinnvoll ist und aus Rücksicht auf die Personen auf den Kehrriechfahrzeugen eigentlich nicht überschritten werden sollte. Kleine Differenzen sind aber möglich. Aus nachvollziehbaren Gründen weisen grössere Säcke auch ein höheres Gewicht auf. Wir empfehlen jedoch, nur das Höchstgewicht für Kehrriechsäcke unabhängig von ihrem Volumen zu definieren.

Art. 2 Absatz 3

Höchstgewicht von 30 kg für Sperrgut. Auch dieses Höchstgewicht für Sperrgut wurde aus den Empfehlungen der SUVA abgeleitet und kann nach Bedarf noch leicht erhöht werden. Wir empfehlen den Gemeinden aber, aus Rücksicht auf die Gesundheit der Personen auf den Kehrriechfahrzeugen, diesen Wert - wenn überhaupt - nur wenig nach oben anzupassen.

Art. 3 Absatz 1

Mit dem Begriff «einsehbare Gebinde» sind z. B. Körbe oder grosse Gartensäcke aus Folie ohne Deckel oder Verschluss gemeint. In vielen Gemeinden hat sich heute die Entsorgung der Grünabfälle in Containern durchgesetzt und auch bewährt. Der Container bietet viele verschiedene Vorteile für Abgeber und Entsorger (Hygiene, Logistik, Arbeitssicherheit, Überwachung, kein Aufreissen der Säcke durch Tiere etc.). Trotzdem gibt es noch Grüngutsammlungen, bei welchen andere Behältnisse zugelassen sind. In diesen Fällen ist es sinnvoll, einsehbare Gebinde vorzuschreiben. Damit wird sichergestellt, dass etwaige Fremdstoffe rasch in den Grünabfällen entdeckt werden und gegebenenfalls auch reagiert werden kann. Gemeinden, welche ihre Grünabfuhr ausschliesslich über Container organisiert haben, können den Begriff «einsehbare Gebinde» streichen. Das AWA empfiehlt das Einsammeln von

Grünabfällen wenn immer möglich mittels Container.

Absatz 2

Nicht in allen Gemeinden können Speisereste der Grünabfuhr mitgegeben werden. Voraussetzung hierfür ist die Entsorgung der biogenen Abfälle in einer Biogasanlage (Vergärungsanlage); vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Bst. c.

Absatz 4

Kompostierbare Säcke (Säcke mit Gitternetzaufdruck) sind für das Sammeln von Rüstabfällen aus der Küche praktisch und sind in der Grüngutsammlung auch kein Problem. Deren Verwendung ist bis heute auch nicht verboten. Problematisch ist aber, dass trotz der Informationsbestrebungen von Bund, Kantonen, Gemeinden und den Betreibern von Kompostier- und Vergärungsanlagen, es bis heute nicht gelungen ist, allen Personen klar zu machen, dass nur die Säcke mit Gitternetzaufdruck auch wirklich kompostierbar sind. Entsprechend gelangen immer wieder auch grosse Mengen an nicht abbaubaren Kunststoffsäcken in die Grüngutsammlung. Das führte dazu, dass der Fremdstoffanteil bei den Grünabfällen in den letzten Jahren stark angestiegen ist. Dieser hohe Anteil an Fremdstoffen im Sammelgut gefährdet massiv die Qualität des Komposts und des Gärguts. Viele Betreiber von Kompostierungs- und Vergärungsanlagen wünschen deshalb schon lange, dass Säcke bei der Grüngutsammlung nicht mehr zugelassen werden. Aus diesem Grund empfehlen wir Gemeinden, alle Säcke im Zusammenhang mit der Sammlung von Grünabfällen zu verbieten. Möchte eine Gemeinde kompostierbare Säcke trotzdem zulassen, kann sie den Absatz 4 streichen.

Absatz 6

Die Gemeinden müssen im Abfallkalender die Gebührensystematik für Grünabfälle regeln (z. B. wie viele Gebührenmarken es für Grünabfälle im offenen Gebinde braucht).

Art. 4

Absatz 1

Falls eine Gemeinde Probleme hat, weil die am Abend bereitgestellte Abfallsäcke durch Tiere aufgerissen oder verschleppt werden, kann sie auch eine Bereitstellung erst am Morgen festlegen. Aus unserer Sicht muss die Gemeinde diesen Bereitstellungszeitpunkt angepasst an ihre Verhältnisse definieren. Je nach Tour ist der Bereitstellungszeitpunkt vielerorts bereits um 6 Uhr in der Früh. Hier wäre es eine Zumutung, die Bereitstellung am Vorabend nicht zuzulassen.

Art. 5

Die Absätze 1 und 3 des alten Muster Gebührentarifs wurden gestrichen. Grund: Es braucht keine Rechtsgrundlage damit Gemeinden Vereinbarungen abschliessen können, um ihrer Aufgabe nachzukommen. Die Bestimmung zeigte nur auf, wie man sich organisieren kann.

¹ *Die Gemeinde schliesst mit einer geeigneten Unternehmung eine Vereinbarung ab. Diese regelt insbesondere:*

- den Vertrieb, das Sortiment und die Kennzeichnung der Säcke, Gebührenmarken und Containerplomben;
- die Verkaufspreise;
- die Ablieferung der Gebühren und

- die Entschädigung für den Vertrieb.

³ Das Unternehmen nach Abs. 1 schliesst mit den Verkaufsstellen Vereinbarungen über den Bestell- und Lieferablauf sowie die Zahlungsbedingungen ab.

Art. 6 Diese Gebühren der Abfallentsorgung werden vom Gemeinderat, bzw. vom entsprechenden Abfallentsorgungsunternehmen (z. B. AVAG, KEBAG oder MÜVE Biel-Seeland AG) festgelegt und übernommen.

Beim Art. 6 müssen verschiedene gemeindespezifische Angaben eingetragen werden. So z. B. die einzelnen Gebühren pro Behältnis, Containerplomben, Jahresvignetten aber auch die Festlegung der zulässigen Containergrössen. Evtl. müssen auch weitere Containergrössen ergänzt werden. Nicht in allen Gemeinden ist die Entsorgung von Kleinmengen an Sonderabfällen unentgeltlich. In der Tabelle wurde «kostenlos» als eine Möglichkeit eingetragen. Auch hier müssen die Gemeinden entsprechend den gemeindespezifischen Vorgaben eine Anpassung oder Ergänzungen vornehmen.

Vgl. Ausführungen oben zu Art. 23 Muster-Abfallreglement.

Art. 7 Jede Gemeinde ist verpflichtet, eine Sammelstelle für Tierkörper zu betreiben oder sich an einer regionalen Sammelstelle zu beteiligen. Die Tierkörper-Sammelstellen müssen über eine Betriebsbewilligung des Veterinärdienstes verfügen. Tierkadaver bis 200 kg Körpergewicht müssen in den lokalen Sammelstellen der Gemeinden abgeliefert werden. Grosstierkadaver mit mehr als 200 kg Körpergewicht müssen direkt durch die GZM Extraktionswerk AG in Lyss entsorgt werden. Wieweit die Kosten für die Entsorgung von Tierkadavern über die Grundgebühr auf alle Gebührenpflichtigen verteilt werden oder ob einzelne Inhaber von Tierkadavern sich stärker an den Entsorgungskosten beteiligen müssen, liegt in der Kompetenz der Gemeinden bzw. der regionalen Kadaversammelstelle.

Art. 8 Absatz 3

Für die Berechnung des Verzugszinses kann der für das Steuerwesen jährlich festgelegte Zinssatz herangezogen werden:

https://www.sv.fin.be.ch/sv_fin/de/index/navi/index/steuern_bezahlen/zinsen.html