



## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:**                   **Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“**

Datum:                   14. Mai 2013

Nummer:                2013-148

Bemerkungen:        [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

Links:                   - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)  
                             - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)  
                             - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)  
                             - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---



## Vorlage an den Landrat

Vom 14. Mai 2013

### **Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“**

#### **1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat unterbreitet die am 31. Januar 2011 eingereichten und im Amtsblatt Nr.6 vom 10. Februar 2011 publizierte nichtformulierte Initiative gemäss § 78 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) dem Landrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Nichtformulierte Volksinitiative "Vo Schönebuech bis sauber"*

*Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 der Kantonsverfassung, das folgende nichtformulierte Begehren und beantragen dem Landrat, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten:*

*Zur Bekämpfung der zunehmenden Verunreinigungen (sogenanntes Littering) im öffentlichen Raum fehlen einfache, rasch wirksame und mit vernünftigem Aufwand direkt vor Ort anwendbare Mittel.*

*Voraussetzung dafür ist ein Ordnungsbussenverfahren, das auch bei geringfügigen Übertretungen durch die Kantonspolizei oder andere vom Kanton ermächtigte Kontrollorgane verhängt werden kann. Was im Strassenverkehr normal ist, soll auch im übrigen öffentlichen Bereich bei Verunreinigungen möglich werden. Gegenüber dem ordentlichen Strafverfahren ist das Ordnungsbussenverfahren für alle Beteiligten vorteilhaft, wirkt aber gleichzeitig durch das rasche, unkomplizierte Verfahren auch abschreckend.*

#### **2. Formelle Gültigkeit der Initiative**

Mit Verfügung vom 30. Oktober 2012 stellt die Landeskantlei fest, dass die nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ mit 1535 Unterschriften die gemäss § 31

Absatz 1 der Kantonsverfassung verlangten Anzahl aufweist. Damit ist die Initiative formell gültig zustande gekommen (Amtsblatt Nr. 45 vom 8. November 2012).

### **3. *Materielle Gültigkeit der Initiative***

Neben den formellen Voraussetzungen für die Rechtsgültigkeit einer Verfassungsinitiative ist diese auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt gemäss § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11) der Rechtsdienst des Regierungsrates vor.

Mit Schreiben vom 2. April 2013 nahm der Rechtsdienst des Regierungsrates wie folgt Stellung:

"1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist - was hier der Fall ist (vgl. dazu die Verfügung vom 30. Oktober 2012) -, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2.a) § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative

gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

b) Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

c) Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Vo Schönebuech bis suber" wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keine besonderen Probleme auf. So ist das Volksbegehren ohne Zweifel in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Inhaltlich wird mit der Initiative im Wesentlichen das Begehren gestellt, zur Bekämpfung der Verunreinigungen im öffentlichen Raum (sogenanntes Littering) ein rasches, unkompliziertes Strafverfahren, namentlich ein Ordnungsbussenverfahren, einzuführen.

3. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, 2008, Rn 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre). Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Forderung der Initianten rein faktisch nicht durchführbar sein sollte, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute:

Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

c) Die vorliegende Volksinitiative verstösst nicht gegen Bundesrecht. Mit der Initiative "Vo Schönebuech bis suber" streben die Initiantinnen und Initianten an, die Verunreinigung des öffentlichen Raumes mit Hilfe einer kantonalen Strafnorm zu verfolgen und dabei - analog demjenigen auf dem Gebiet des Strassenverkehrs - ein einfaches Ordnungsbussenverfahren zu installieren.

Gemäss Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Als (eine) Ausprägung davon besteht auf der Ebene des Bundesrechts das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB). In diesem ist festgeschrieben, dass den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten bleibt, als sie nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Artikel 335 Absatz 1 StGB). Übertretungen sind nach der Definition des Bundesgesetzes Taten, die mit Busse bedroht sind (Artikel 103 StGB). Wie andere Kantone auch hat der Kanton Basel-Landschaft in Ausübung der ihm verliehenen Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts eine Reihe von Übertretungstatbeständen erlassen; diese sind im Gesetz vom 21. April 2005 über das kantonale Übertretungsstrafrecht zusammengefasst (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft [SGS] 241). Bis dato erfüllt das Verunreinigen oder Verunstalten von öffentlichem (oder aber auch von privatem) Grund, etwa durch das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Abfallsammelstellen keinen Tatbestand des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Auch im übrigen Bundesrecht, etwa demjenigen über den Umweltschutz, existiert zurzeit keine Norm, welche das von den Initianten beanstandete Verhalten (Littering) unter Strafe stellen würde. Allerdings sind auf bundesparlamentarischer Ebene jüngst Bestrebungen in Gang gesetzt worden, die eine landesweite Harmonisierung der Strafbestimmungen für Littering zum Ziele haben; so verlangt eine in der diesjährigen Frühlingssession eingereichte parlamentarische Initiative die Einfügung einer Strafbestimmung im schweizerischen Umweltschutzgesetz für das Liegenlassen von Abfällen (<http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/toedlicher-abfall-im-futter-1.18051172>, besucht am 22. März 2013). Da sich dieser Gesetzgebungsprozess (mit ungewissem Ausgang) erst im Anfangsstadium befindet, steht gegenwärtig aus der Sicht des übergeordneten Bundesrechts der Aufnahme eines Littering-Straftatbestandes im kantonalen Übertretungsstrafrecht nichts entgegen, so wie dies etwa die Kantone Luzern und Thurgau bereits getan haben (siehe § 8 des luzernischen Übertretungsstrafgesetzes bzw. § 30 des thurgauischen Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung). Sollte dereinst auf diesem Gebiet eine gesamtschweizerische Regelung erlassen werden, so würde diese selbstverständlich den Vorrang vor dem kantonalen Recht geniessen.

d) Im Falle der Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wäre es dem Landrat überlassen, auf welchem gesetzgeberischen Weg er die Anliegen der Initiative ins kantonale Recht überführt. Er kann dies entweder auf der Stufe der Verfassung oder aber auf der Stufe des Gesetzes tun (vgl. § 29 Absatz 3 letzter Satz KV). Im Falle der Initiative " Vo Schönebuech bis suber" ist - ohne dem Entscheid des Parlamentes vorgreifen zu wollen - wahrscheinlich, dass das kantonale Übertretungsstrafgesetz im Sinne der Initiative zu ergänzen wäre, und zwar mit der Aufnahme eines Straftatbestandes betreffend das Littering. Im Weiteren wäre in diesem Gesetz die rechtliche Grundlage für die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens zu verankern. Zu diesem Zweck könnte etwa eine Bestimmung geschaffen werden, die den Regierungsrat ermächtigt, für geringfügige Übertretungen Ordnungsbussen in einem bestimmten Rahmen festzulegen. Der Regierungsrat hätte diesfalls entsprechendes Verordnungsrecht zu erlassen.

4. Zusammenfassend gelangen wir zum Ergebnis, dass die Volksinitiative "Vo Schönebuech bis suber" die Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt. Da das Begehren der Initiantinnen und Initianten zurzeit auch nicht im Widerspruch zum übergeordneten Bundesstrafrecht steht, erachten wir das Volksbegehren als rechtmässig.

#### **4. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Rechtmässigkeit der nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

Liestal, 14.05.2013

Im Namen des Regierungsrates:  
die Präsidentin: Pegoraro

der Landschreiber: Achermann

**Entwurf****Landratsbeschluss****über die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“**

Die nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ wird als rechtsgültig erklärt.

Liestal

Im Namen des Landrates  
der Präsident:

der Landschreiber: