



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Umweltschutz- und Energiekommission
vom: 24. September 2014
zur Vorlage Nr.: [2014-113](#)
Titel: **Nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“,
Änderung des Gemeindegesetzes**
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](#)



2014/113

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Bericht der Umweltschutz- und Energiekommission an den Landrat

betreffend nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“, Änderung des Gemeindegesetzes

vom 24. September 2014

1. Ausgangslage

Auf der Basis der am 31. Januar 2011 eingereichten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“, welche einfache Mittel zur Bekämpfung der Verunreinigungen im öffentlichen Raum beantragte, hat der Regierungsrat eine Änderung des Gemeindegesetzes ausgearbeitet, die es ermöglichen soll, den kommunalen Reglementen mittels eines Ordnungsbussenverfahrens (OBV) auf Gemeindeebene Nachachtung zu verschaffen und damit die öffentliche Ordnung zu wahren – eine Aufgabe, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Gemeinden fällt.

Neben begrifflichen Anpassungen und redaktionellen Änderungen soll mit dem neuen § 81c das geforderte Ordnungsbussenverfahren eingeführt werden. Für Details wird auf [die Vorlage selbst](#) verwiesen.

2. Beratung durch die UEK

Die UEK behandelte diese Vorlage nach deren Überweisung durch das Büro des Landrats am 10. April 2014 bzw. 8. Mai 2014 (Mitbericht JSK) an ihren Sitzungen vom 12. und 26. Mai sowie 15. September 2014. Unterstützt wurde sie in ihren Beratungen durch Regierungsrätin Sabine Pegoraro, Vorsteherin der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD), Michael Köhn, Generalsekretär der BUD, Markus Stöcklin, in der BUD Leiter der Abteilung Recht, Gerhard Mann, in der SID Leiter Bewilligungen, Freiheitsentzug und Soziales, sowie Pascal Steinemann, in der SID stv. Leiter der Abteilung Rechtsetzung.

Nachdem zunächst geklärt wurde, dass trotz des „gesetzeslastigen“ Inhalts die UEK aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Littering-Problem aus der [Vorlage 2014/038](#) mit der Behandlung der aktuellen Vorlage betraut wurde, legten die Referenten in der einleitenden Präsentation dar, welche Probleme sich aus Littering ergeben und welche Möglichkeiten bestehen, diese Fragen auch mit strafrechtlichen Massnahmen anzugehen. Um eine „rechtshygienisch“ vertretbare Lösung zu finden, wird vorgeschlagen, eine Lösung nicht nur für die Frage des Litterings ins Auge zu fassen, sondern eine solche, die der Durchsetzung aller kommunalen Reglemente dienen solle. Ein Problem bei der Anwendung von Ordnungsbussen sei allerdings, dass ein Verstoß gegen ein Reglement immer an Ort und Stelle festgestellt werden müsse. Im Übrigen sei dieses allgemeine OBV von den Gemeinden zwar nicht gewünscht worden, aber dennoch seien sie gewillt, ihre Verantwortung bei der Wahrung der öffentlichen Ordnung wahrzunehmen.

2.1 Massnahmen der Gemeinden gegen Littering

Auf die Bemerkung aus der UEK, dass vereinzelt in Gemeinden Schritte gegen Verunreinigungen des öffentlichen Raums geplant seien, wurde von Seiten der Verwaltung vermerkt, solche seien in Form eines OBV derzeit noch nicht möglich, weil dafür die gesetzliche Grundlage fehle. Die Referenten legten aber dar, dass z.B. Videoüberwachungen von öffentlichen Räumen Grundlage für solche Verfahren sein können. Im Übrigen sei es auch Sache der Gemeinden, solche OBV technisch und personell zu organisieren.

2.1 *OBV auf Kantonsebene*

Gemäss Referenten wurde in der JSK schon früher dargelegt, warum ein solches nicht vorgesehen wird. Nicht zuletzt wird befürchtet, dass Ordnungsbussen schneller ausgestellt werden als Anzeigen, wo doch aber immer der Dialog zwischen den Parteien das erste Mittel zur Konfliktlösung sein solle.

Die UEK erwartet von der Gesetzesänderung „keine Wunder“, da es verschiedene Methoden gibt, Reglemente durchzusetzen, und weil nicht zuletzt auch die Gemeinden vom Mittel der Ordnungsbusse Gebrauch machen müssen. Sie hält es aber für wichtig, den Gemeinden dieses einfache Instrument, für das sich diese selbständig entscheiden können, auch zwecks Prävention in die Hand zu geben.

2.2 *Vorgehen bei nichtformulierter Gesetzesinitiative*

Klärungsbedarf bestand bei der Frage, wie grundsätzlich mit Vorstössen dieser Art umzugehen sei. Da von der BUD auf der Basis der nichtformulierten Initiative eine Vorlage ausgearbeitet und damit deren Unterstützung signalisiert wurde – mit der Empfehlung an den Landrat, dies ebenfalls zu tun –, sind aber die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorschriften (SGS 100, §§ 28 bis 30, SGS 120, §§ 65, 78 und 79) eingehalten worden: Nicht nur ist eine entsprechende Gesetzesänderung ausgearbeitet worden, sondern diese wird in der noch folgenden, ohnehin obligatorischen Abstimmung in Form dieser Vorlage unterbreitet werden. Eine Abstimmung über die Initiative hätte es auch für den Fall der Ablehnung durch den Landrat gegeben, was im Fall einer Annahme durch das Volk ebenfalls zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichtet hätte.

://: Eintreten auf die Vorlage ist unbestritten.

3. **Detailberatung bzw. 1. und 2. Lesung**

3.1 *Landratsbeschluss und Erlass*

Aus den Elementen der Vorlage sind zwei getrennte Dokumente erstellt worden, da der Landratsbeschluss Eingang finden wird ins Protokoll und der Erlass in die Chronologische bzw. Systematische Gesetzessammlung aufgenommen werden wird.

3.2 *§ 81a Absatz 2*

Da § 81 Absatz 4 aufgehoben und dessen Inhalt in § 70b Absatz 2 überführt wird, muss der Verweis in § 81a Absatz 2 entsprechend geändert werden.

3.3 *§ 81c Absatz 3*

Um den Gemeinden und ihren unterschiedlichen Organisationsstrukturen eine möglichst flexible Handhabung des OBV zu überlassen, sollen sie selber entscheiden können, welches Organ die erwähnten Mitarbeiter bezeichnen solle. Diese Kompetenz soll nicht nur, wie in der Originalfassung vorgeschlagen, auf Gemeinderäte beschränkt werden.

3.4 *Beschlüsse der UEK*

://: Dem von der UEK und der JSK korrigierten und von der Redaktionskommission bereinigten Entwurf der Gesetzesänderung wird zugestimmt.

://: Dem korrigierten Entwurf des LRB wird zugestimmt.

4. Antrag an den Landrat

://: Die UEK empfiehlt dem Landrat mit 13:0 Stimmen, der Änderung des Gemeindegesetzes gemäss Vorschlag von UEK und JSK zuzustimmen und gemäss von der UEK korrigiertem Entwurf des Landratsbeschlusses zu beschliessen.

Mit diesem Antrag möchte die UEK die Gemeinden unterstützen in deren Bestreben, die öffentliche Ordnung zum Wohle aller Einwohnerinnen und Einwohner des Baselbiets zu wahren und die entsprechenden Reglemente umsetzen zu können. Sie ist sich sehr bewusst, dass mit dieser Gesetzesänderung z.B. das Littering-Problem nicht sofort aus der Welt geschafft wird. Sie ist aber der Meinung, dass es wichtig ist, den Gemeinden dieses Instrument als einen Teil einer ganzheitlichen Strategie in die Hand zu geben.

Pratteln, 24. September 2014

Im Namen der Umweltschutz- und Energiekommission

Der Präsident: Philipp Schoch

Beilagen:

- Mitbericht der JSK
- Von der UEK korrigierter Entwurf des Landratsbeschlusses
- Von der UEK und der JSK korrigierter und von der Redaktionskommission bereinigter Entwurf der Gesetzesänderung



2014/113

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

Betreffend die Vorlage zur nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ / Änderung des Gemeindegesetzes

Vom 10. September 2014

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit seiner Vorlage vom 1. April 2014 aufgezeigt, wie er die nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ zur Bekämpfung der Littering-Problematik umsetzen will: Mit einer Änderung des Gemeindegesetzes soll die Missachtung kommunaler Reglemente künftig per Ordnungsbusse geahndet werden können, was das Strafverfahren auf Gemeindeebene wesentlich vereinfacht. Voraussetzung für die Ausstellung von Ordnungsbussen ist, dass die Gemeinden strafbare Handlung und Bussenbetrag in einem Reglement bezeichnet haben.

Für weitere Details wird auf die ausführliche, regierungsrätliche [Vorlage](#) vom 1. April 2014 und den Bericht der federführenden Umweltschutz- und Energiekommission (UEK) verwiesen. In der Regierungsratsvorlage ist auch eine übersichtliche Synopse bzw. Gegenüberstellung zwischen dem geltenden Recht und dem neuen Recht enthalten.

Das Büro des Landrates hat das Geschäft am 4. April 2014 an die UEK überwiesen. Am 29. April 2014 stellte die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) den Antrag, ihr die Vorlage zwecks Mitbericht ebenfalls zu überweisen: Mit der vorgesehenen, generellen Etablierung von Ordnungsbussen zur Ahndung der Übertretung von Gemeindereglementen sind juristische Fragen angesprochen – so die Begründung –, die grundsätzlicher Art sind und über das in der Initiative angesprochene Problem des Litterings hinausgehen. Zudem soll in der Anwendung im Kanton eine einheitliche Praxis bestehen. Das Büro hat diesem Antrag der JSK am 8. Mai 2014 verdankenswerterweise entsprochen.

2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1. Organisatorisches

Die JSK hat die Vorlage an ihren drei Sitzungen vom 12. Mai sowie vom 2. und 16. Juni 2014 behandelt. Dies erfolgte jeweils in Anwesenheit von Sicherheitsdirektor Isaac Reber und Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion. Vorgestellt wurde die Vorlage von Gerhard Mann, Leiter der Abteilung Bewilligungen, Freiheitsentzug und Soziales SID. An der Sitzung vom 16. Juni 2014 stand Pascal Steinemann, stellvertretender Leiter Rechtsetzung SID, für weitere Auskünfte zur Verfügung. Die JSK stand während ihren Beratungen in engem Austausch mit der UEK.

2.2. Eintreten

Die JSK ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten.

2.3. Diskussion

Die Kommission begrüsst grossmehrheitlich die Einführung von Ordnungsbussen auf kommunaler Ebene. Damit erhalten die Gemeinden ein einfaches, schnelles und unbürokratisches Mittel in die Hand, um die Missachtung von kommunalen Reglementen zu ahnden; dieses ergänzt die bereits bestehenden Sanktionsmöglichkeiten gemäss den § 81 (ordentliches Verfahren), § 81 Absatz 4

(respektive § 70b Absatz 2 gemäss vorliegender Teilrevision des Gemeindegesetzes; vereinfachtes Verfahren) und § 81a (Bussenanerkennungsverfahren) in sinnvoller Weise. Das Ordnungsbussenverfahren im neuen § 81c des kantonalen Gemeindegesetzes lehnt sich an das Ordnungsbussengesetz des Bundes (OBG) an, namentlich an Artikel 5 Absätze 1 und 2 OBG, welche eine anonyme Bezahlmöglichkeit vorsehen.

Für die JSK ist es klar, dass Probleme wie etwa das Littering mit der Einführung von Ordnungsbussen nicht gänzlich zu lösen sind; Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden werden aber mit der Vorlage besser aufeinander abgestimmt. Die Gemeinden werden dabei nicht verpflichtet, ein Ordnungsbussenverfahren einzuführen; aus „rechtshygienischer“ Sicht wollte der Regierungsrat das Verfahren aber, so liess sich die Kommission informieren, generell und nicht nur bezogen auf das kantonale Umweltschutzgesetz (USG) einführen.

Der in diesem Kontext geäusserten Befürchtung, dass die Gemeinden ihren erweiterten Spielraum allzu stark ausnützen und auch lästiges Verhalten bestrafen könnten, wurde entgegen gehalten, dass die Gemeindeversammlungen oder Einwohnerräte die Reglemente mit den Bussenansätzen beschliessen müssen – sie sind damit demokratisch legitimiert. Zugleich gilt es aber darauf zu pochen, dass die Anwendung der neuen Regelungen im Gemeindegesetz mit Augenmass erfolgt.

Die Kommission hat sich in diesem Zusammenhang auch Gedanken gemacht, wie man für eine gewisse Einheitlichkeit in der Bemessung der Bussen sorgen kann – ohne dass damit die Gemeindeautonomie (Stichwort Charta von Muttenz) allzu stark eingeschränkt werden soll und darf. Die Möglichkeit, einen Rahmen für die Höhe der Bussen in den jeweiligen Musterreglementen vorzugeben, wurde indes nicht weiter verfolgt. Für eine gewisse Angleichung dürfte aber die Genehmigung der kommunalen Reglemente durch den Regierungsrat sorgen.

Zu Diskussionen führte auch die Frage, ob Angestellte der Kantonspolizei, welche mittels einer Leistungsvereinbarung für eine Gemeinde im Einsatz sind, ebenfalls Ordnungsbussen gemäss kommunalen Reglementen ausstellen können. Diese Frage wurde seitens der Verwaltung prinzipiell bejaht, wobei der genaue Wortlaut der jeweiligen Vereinbarung massgebend ist. Nicht möglich ist hingegen im Ordnungsbussenverfahren ein „Handwechsel“, also die Mitteilung eines Angestellten der Kantonspolizei über einen strafbaren Sachverhalt an die Gemeindepolizei, welche schliesslich die Busse ausfertigt: Dies widerspricht dem mit wenigen Ausnahmen (z.B. automatisierte Radarkontrollen) geltenden und gelebten „Unmittelbarkeits-Prinzip“ im Ordnungsbussenverfahren. Die Kommission erachtet zudem ein solches, fünftes Bussenverfahren als sachlich und politisch nicht erwünscht.

Es bleibt diesbezüglich auch zu beachten, dass mit dem neuen Polizei-Gesetz, das in den für die Gemeinden wesentlichen Teilen per 1. Januar 2015 in Kraft treten soll, eine klare Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei (Sicherheit) und Gemeindepolizeien (Ruhe und Ordnung) vorgesehen ist, welche im Kern nicht unterlaufen werden darf. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Problem hinzuweisen, dass die Arbeit der Angestellten der Kantonspolizei erschwert wird, wenn sie – zusätzlich zu ihrer angestammten Arbeit – auch für vielfältige kommunale Belange die erforderlichen Sachkenntnisse aufweisen müssen.

Die Kommission hat bis auf zwei kleine redaktionelle Anpassungen auf andere Änderungen des Gesetzestextes verzichtet. Als erste redaktionelle Anpassung ist auf Hinweis der SID BL, Abteilung Rechtsetzung, in § 81a Absatz 2 Gemeindegesetz im ersten Satz der Verweis auf den wegfallenden § 81 Absatz 4 neu durch Hinweis auf § 70b Absatz 2 ersetzt worden. Dabei geht es um eine nötige Anpassung des erfolgten Gesetzesverweises. Als zweite redaktionelle Änderung ist in der Regelung von § 81c Absatz 3 Gemeindegesetz analog zur Beratung in der UEK das Wort „Gemeinderäte“ durch „Gemeinden“ ersetzt worden. Die JSK hat sich stillschweigend der UEK-Formulierung angeschlossen. In der Schlussabstimmung an der Sitzung vom 16. Juni 2014 hat die JSK mit 12 Ja- zu 1 Nein-Stimme diesen beiden obigen, redaktionellen Änderungen zugestimmt.

Die JSK hat weiter von den Abklärungen der UEK zur Rechtmässigkeit des Verfahrens Kenntnis genommen, ohne dass sie Formfehler geltend gemacht hätte. In diesem Zusammenhang wurde auch vom Mitbericht des Rechtsdienstes der Regierungsrates Basel-Landschaft vom 27. Januar 2014 an die SID BL betreffend Formulierung des Landratsbeschlusses (LRB) Kenntnis genommen.

Ergänzend ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden gemäss neuen kantonalen Polizeigesetz ihre Bussenkataloge nicht mehr in Verordnungen regeln können; dies muss zwingend über die kommunalen Reglemente geschehen.

Die JSK kommt an der abschliessenden Sitzung von Mitte Juni 2014 zum Schluss, dass sie den drei gestellten Anträgen des Regierungsrats mit den beiden beschlossenen redaktionellen Änderungen gemäss obigen Ausführungen mit 12 Ja- zu 1-Nein-Stimmen ohne Enthaltung zustimmen kann. Dieser Mitbericht geht zur Kenntnisnahme sowie Berücksichtigung an die in diesem LR-Geschäft federführende UEK.

3. Antrag

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 12 Ja- zu 1 Nein-Stimmen und ohne Enthaltungen,

1. der nichtformulierten Gesetzesinitiative "Vo Schönebuech bis suuber" zuzustimmen;
2. die Änderung des Gemeindegesetzes in der angepassten Fassung der UEK und der JSK zu beschliessen;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Änderung des Gemeindegesetzes in der obligatorischen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe d Kantonsverfassung) anzunehmen.

Oberwil, 10. September 2014

Für die Justiz- und Sicherheitskommission:

Werner Ruff-Märki, Präsident (bis 31. August 2014)

Landratsbeschluss

über die nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der nichtformulierten Gesetzesinitiative "Vo Schönebuech bis sauber" wird zugestimmt.
2. Die Änderung des Gemeindegesetzes gemäss Beilage wird beschlossen.
3. Ziffer 2 untersteht der obligatorischen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe d Kantonsverfassung).
4. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Änderung des Gemeindegesetzes in der gemäss § 30 Buchstabe d Kantonsverfassung obligatorischen Volksabstimmung anzunehmen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

die Präsidentin:

der Landschreiber:

Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 28. Mai 1970¹ über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz) wird wie folgt geändert:

§ 20 Absätze 2 und 3

² Unentschuldigte Nichtbefolgung der Vorladung und ungebührliches Benehmen an der Sitzung können von der Behörde mit Bussen geahndet werden.

³ Wer einer Vorladung auch nach Belegung mit einer Busse nicht Folge leistet, kann polizeilich vorgeführt werden, sofern dies zur Durchführung von behördlichen Beschlüssen als erforderlich und angemessen erscheint.

§ 46a Absatz 3

³ Für Bussen nach den §§ 20 und 58 dieses Gesetzes sind die Bestimmungen über die Ersatzfreiheitsstrafe und die gemeinnützige Arbeit nicht anwendbar. Die maximale Bussenhöhe beträgt 1'000 Fr.

§ 58 Absatz 3

³ Er bzw. sie sorgt für Ruhe und Ordnung. Zu diesem Zweck kann er bzw. sie Personen, die die Verhandlungen stören, wegweisen und eine Versammlung, in der die Ordnung nicht wiederhergestellt werden kann, als aufgelöst erklären. Fehlbaren kann er bzw. sie eine Busse auferlegen.

§ 70b Strafkompetenz, Ersatzvornahme

¹ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss Absatz 2 beurteilt Verstösse gegen die Reglemente der Gemeinde und verhängt die dort angedrohten Bussen.

² Durch Reglement kann vorgesehen werden, dass anstelle des Gemeinderates ein Ausschuss von mindestens zwei Behördemitgliedern zusammen mit einem Protokollführer

¹ GS 24.293, SGS 180

oder einer Protokollführerin die Einvernahme des oder der Verzeigten durchführt und die Beurteilung vornimmt. Für den Ausschuss gelten die gleichen Verfahrensbestimmungen wie für den Gemeinderat.

³ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss Absatz 2 kann in einer separaten Verfügung die Herstellung des rechtmässigen Zustandes auf Kosten der verurteilten Person anordnen.

⁴ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss Absatz 2 kann Urteilsgebühren bis 200 Fr. auferlegen.

⁵ Die Bestimmungen des Ordnungsbussenverfahrens bleiben vorbehalten.

§ 81 Absätze 1 und 4

¹ Bevor eine Strafe gemäss § 46a ausgesprochen wird, ist der oder die Verzeigte anzuhören. Diese Bestimmung gilt nicht für Bussen nach den §§ 20 und 58 dieses Gesetzes.

⁴ aufgehoben

§ 81a Absatz 2

² Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss § 70b Absatz 2 erlässt gegenüber einer Person, die eine strafbare Verletzung eines Gemeindereglements begangen hat, eine provisorische Bussenverfügung.

§ 81c Ordnungsbussenverfahren

¹ Übertretungen von Gemeindereglementen können mit einer Ordnungsbusse geahndet werden, wenn sie samt Bussenbetrag in einem Reglement bezeichnet sind.

² Voraussetzungen und Verfahren richten sich sinngemäss nach dem Ordnungsbussengesetz² und der Ordnungsbussenverordnung³, soweit dieses Gesetz keine anderslautenden Bestimmungen enthält.

³ Die Gemeinden bezeichnen als Mitarbeitende, die ermächtigt sind, Ordnungsbussen zu erheben:

- a. Inhaberinnen oder Inhaber von hoheitlicher polizeilicher Gewalt, oder
- b. entsprechend ihrem Funktions- oder Fachbereich weitere Funktionsträgerinnen und -träger der Gemeinden, die hoheitliche Befugnisse ausüben, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs.

⁴ Die nach Absatz 3 ermächtigten Personen müssen nicht uniformiert sein, haben sich aber gegenüber der fehlbaren Person mit einem amtlichen Ausweis zu legitimieren. Die Gemeinden sorgen für die notwendige Ausbildung.

² SR 741.03

³ SR 741.031

§ 145 Absatz 3

³ Der Bürgerrat ist befugt, Bussen im Sinne der §§ 20 und 58 auszusprechen.

II.

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Änderung.

Liestal,

Im Namen des Landrates

die Präsidentin:

der Landschreiber: