



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis suuber“ /
Änderung des Gemeindegesetzes

Datum: 1. April 2014

Nummer: 2014-113

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

Nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ / Änderung des Gemeindegesetzes

Vom 1. April 2014

Inhaltsverzeichnis:

1. ZUSAMMENFASSUNG	3
2. ZIELE DER NICHTFORMULIERTE GESETZESINITIATIVE „VO SCHÖNEBUECH BIS SUUBER“	3
3. VERFAHREN	4
3.1 Formelle Gültigkeit	4
3.2 Materielle Gültigkeit	4
3.3 Vorlage zur Volksabstimmung	7
4. ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	7
5. LITTERING	8
5.1 Grundsätzliches zu Littering	8
5.2 Ansätze zur Bekämpfung von Littering	9
6. RECHTLICHES	11
6.1 Bund	11
6.1.1 Allgemein	11
6.1.2 Strafrecht	12

6.2 Kanton	12
6.2.1 Allgemein	12
6.2.2 Strafrecht	13
6.3 Gemeinden	13
6.3.1 Allgemein	13
6.3.2 Strafrecht	13
7. ORDNUNGSBUSSEN	14
7.1 Grundsätzlich	14
7.2 Umsetzung des OBG in Kanton und Gemeinden:	15
7.3 Eigenständige Ordnungsbussen(verfahren) in Kanton und Gemeinden	15
8. LÖSUNGSANSATZ	16
8.1 Grundzüge der Regelung	16
8.1.1 Zuständigkeiten	16
8.1.2 Systematische Eingliederung	17
8.2 Die einzelnen Bestimmungen	17
9. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	18
10. REGULIERUNGSFOLGEABSCHÄTZUNG	19
11. ANTRAG AN DEN LANDRAT	19

1. Zusammenfassung

Am 31. Januar 2011 wurde eine nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ eingereicht. Die Initiative bezweckt die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens zur besseren Bekämpfung der zunehmenden Verunreinigungen (sogenanntes Littering) im öffentlichen Raum.

Die Landeskanzlei hat am 30. Oktober 2012 das Zustandekommen der Initiative im Amtsblatt publiziert. Damit beginnt die Frist von 2 Jahren, innert derer die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Der Landrat hat die Initiative mit Beschluss vom [13. Juni 2013](#)¹ für rechtsgültig erklärt.

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Ziele der Initiative. Allerdings liegt dieser Bereich schwerpunktmässig in der Zuständigkeit der Gemeinden. Viele haben denn auch entsprechende Strafbestimmungen in ihren Reglementen. Nicht möglich war bisher deren Ahndung mittels Ordnungsbussenverfahren, was auch für Straftatbestände des kantonalen und - ausser dem Strassenverkehr - auch des Bundesrechts gilt. Die Kantone sind befugt, solche Verfahren für kantonale und kommunale Übertretungen zu regeln, müssen dies aber explizit tun. Diese Vorlage schafft eine gesetzliche Grundlage, aufgrund welcher die Gemeinden Ordnungsbussenverfahren für Littering und andere Verstösse gegen Gemeindereglemente einführen können. Das Initiativkomitee wurde zu dieser Form der Umsetzung seiner Initiative begrüsst und ist damit einverstanden.

2. Ziele der nichtformulierten Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Abs. 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.

¹ Vorlage [2013-148](#) <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-k/vorlagen/2013/2013-148.pdf>

Gegenüber dem ordentlichen Strafverfahren ist das Ordnungsbussenverfahren für alle Beteiligten vorteilhaft, wirkt aber gleichzeitig durch das rasche, unkomplizierte Verfahren auch abschreckend.

3. Verfahren

3.1 Formelle Gültigkeit

Die Initiative wurde im Amtsblatt Nr. 6 vom 10. Februar 2011 publiziert. Mit Verfügung vom 30. Oktober 2012 stellt die Landeskantlei fest, dass die nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ mit 1535 Unterschriften die gemäss § 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung verlangte Anzahl aufweist. Damit ist die Initiative formell gültig zustande gekommen².

3.2 Materielle Gültigkeit

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat die Initiative geprüft und festgestellt, dass dieser nichts entgegensteht. Er führt in seinem Gutachten vom 12. April 2013 aus:

(...)

2. a) § 28 Abs. 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 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte³). Weiter bestimmt § 65 Abs. 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

² Amtsblatt Nr. 45 vom 8. November 2012

³ GpR; SGS 120, GS 27.820 <http://www.baselland.ch/120-0-htm.275550.0.html>

zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

c) Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Vo Schönebuech bis sauber" 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/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012, 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 Entscheidungsverfahren 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 sauber" 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 Art. 123 Abs. 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 (Art. 335 Abs. 1 StGB). Übertretungen sind nach der Definition des Bundesgesetzes Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 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 Abs. 3 letzter Satz KV). Im Falle der Initiative "Vo Schönebuech bis sauber" 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 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 sauber" 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 rechtsgültig.

Der Regierungsrat hat am 14. Mai 2013 dem Landrat die Erklärung der Rechtsgültigkeit beantragt; der Landrat ist dem Antrag mit Beschluss vom 13. Juni 2013 gefolgt.

3.3 Vorlage zur Volksabstimmung

Gemäss § 78 des Gesetzes über die politischen Rechte⁴ erstattet der Regierungsrat dem Landrat zu gültig zustande gekommenen Volksinitiativen Bericht und stellt Antrag (Abs. 1). Nichtformulierte Begehren werden innert 2 Jahren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Haben das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innert 2 Jahren eine entsprechende Vorlage zuhanden des Volkes aus. Der Landrat bestimmt die Stufe der Verfassung oder des Gesetzes (Abs. 4). Der Regierungsrat kann dem Landrat einen Gegenvorschlag unterbreiten (Abs. 5); im Unterschied zu formulierten Initiativen entfällt bei Gegenvorschlägen zu nicht formulierten Initiativen das Vernehmlassungsverfahren nicht (§ 78a Abs. 2 e contrario).

4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist äusserst positiv: Mit einer Ausnahme **unterstützen alle Parteien, Gemeinden und andere Vernehmlassungsadressaten** die Vorlage. Mehrere Voten unterstreichen im Einklang mit der Vorlage (vgl. Ziff. 5.2), dass Litteringbussen nur ein Teil von umfassenden Massnahmepaketen sein und für sich allein nur beschränkte Wirksamkeit haben können.

Lediglich die **SVP** befürwortet zwar grundsätzlich die Stossrichtung der Initiative, lehnt aber die vorliegende Umsetzung ab. Sie kritisiert die Möglichkeit, dass generell Verstösse gegen kommunale Bestimmungen mit Ordnungsbussen sanktioniert werden können, einerseits weil dabei fiskalische Aspekte nicht immer ausgeschlossen werden können und andererseits weil dadurch erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden drohen und solche divergierenden Bussenansätze der Bevölkerung nicht verständlich erklärt werden könnten. Sie plädiert deshalb für einen kantonalen Bussenkatalog und -tarif. Ausserdem bezweifelt sie, dass der Verweis auf die grundsätzlichen Bestimmungen des Ordnungsbussengesetzes des Bundes betreffend Strassenverkehr⁵ tauglich ist, und befürwortet eine eigenständige kantonale Regelung.

Der Regierungsrat ist sich der Problematik unterschiedlicher Bussenansätze von Gemeinde zu Gemeinde für vergleichbare Übertretungen bewusst und teilt die Auffassung der SVP, dass dies der Rechtsgleichheit und der Normverdeutlichung nicht dient. Dies ist aber keine Folge dieser Vorlage, sondern bereits heute so: die Gemeinden regeln im Rahmen der ihnen

⁴ SGS 120, GS 27.820 <http://www.baselland.ch/120-0-hm.275550.0.html>

⁵ Ordnungsbussengesetz, OBG: SR 741.03 <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19700138/index.html>

zukommenden Erlasshoheit ihre Übertretungstatbestände selbst, sowohl bezüglich "was ist verboten / strafbar und was nicht" als auch bezüglich der Bussenhöhen. Das gilt auch für den Umweltbereich, wo einzelne Gemeinden bereits (unterschiedliche) "Bussentarife" haben. Dies ist eine unabänderliche Konsequenz aus der Gemeindeautonomie und dem Subsidiaritätsgrundsatz und kann nicht im Rahmen dieser Vorlage grundsätzlich hinterfragt werden. Es steht den Gemeinden frei, sich in bestimmten Bereichen über Verbote / Straftatbestände, Bussenhöhen etc. abzusprechen, bzw. wäre dies sehr vorteilhaft; im Rahmen der aktuellen Zuständigkeitsordnung kann und darf der Kanton aber diesbezüglich nicht eingreifen. Dies umso weniger im Kontext dieser Initiative, weil im Umweltschutzbereich die Stufenordnung und die Zuständigkeiten Bund / Kanton / Gemeinden explizit geregelt sind und dies weder Gegenstand der Initiative ist noch seitens des Kantons "von Amtes wegen" in Frage gestellt werden kann. Zudem begrüssen mehrere Vernehmlassungspartner ausdrücklich, dass dieser Spielraum den Gemeinden erhalten bleibt. Dieser Anregung kann der Regierungsrat deshalb nicht Folge leisten.

Zum zweiten Einwand der SVP (keine Anlehnung an das OBG, sondern eigenständige Regelung von Grundsätzen und Verfahren) hält der Regierungsrat fest, dass der Landrat eine ähnliche Anlehnung soeben im Rahmen einer anderen Vorlage⁶ beschlossen hat. Insofern gibt es keinen Anlass bzw. wäre es der Rechtskohärenz abträglich, im Rahmen dieser Vorlage eine abweichende Lösung zu suchen.

Der **Basellandschaftliche Anwaltsverband (BLAV)** meldet verschiedene systematische Einwände an. Diese beruhen allerdings auf einem - nachvollziehbaren - Missverständnis: es betrifft Bestimmungen des Gemeindegesetzes, welche im Rahmen der soeben abgeschlossenen Revision des Polizeigesetzes geändert werden. Währenddem sich die Vorlage auf die Fassung dieser Bestimmungen *nach* der Revision des Polizeigesetzes bezieht, argumentiert der BLAV auf Basis des - dannzumal obsoleten - *geltenden* Rechts. Nachdem dies an dieser Stelle nun klargestellt ist und inhaltlich keine Differenzen zwischen den Anliegen des BLAV und der Vorlage bestehen, sind keine Änderungen an der Vorlage angezeigt.

5. Littering

5.1 Grundsätzliches zu Littering

Der Begriff "Littering" stammt aus dem Englischen und bezeichnet das unachtsame Liegenlassen oder Wegwerfen von Abfall im öffentlichen Raum wie Strassen, Plätzen oder Parkanlagen. Kennzeichnend für das Phänomen Littering sind gemäss einer wegweisenden Studie aus dem Jahr 2004/2005 der Universität Basel, Programm Mensch-Gesellschaft-Umwelt MGU, folgende Punkte:

- Durchschnittlich 30% des an öffentlichen Orten anfallenden Abfalls landet auf dem Boden.
- Es gibt keine Korrelation zwischen der Mülleimerdichte und dem Littering-Anteil.

⁶ § 37j des kantonalen Strassengesetzes in der Fassung gemäss Vorlage [2013/198](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2013/2013-198.pdf):
<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2013/2013-198.pdf>

- Öffentliche Plätze mit Durchgangscharakter zeigen die tiefsten Littering-Quoten.
- Innerstädtische Picknick Plätze zeigen die höchsten Littering-Quoten.
- Das Littering-Problem hat nichts mit der Entsorgungsgebühr für Haushaltabfall zu tun.

Littering muss somit klar von der klassischen illegalen Entsorgung von Abfall mit dem Ziel, Entsorgungskosten einzusparen, unterschieden werden.

Gelittert werden eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte: Einweg-Getränkeverpackungen (PET, Alu, Glas, Tetrapack), Take-away Verpackungen (verschiedene Plastikarten sowie Karton und Papier), Zeitungen und Flyer, Tragtaschen (Papier, Plastik) sowie Diverses (Zigaretten, organisches Material).

Wo, wieviel und wann gelittert wird, ist abhängig von verschiedenen Faktoren. Dass überhaupt gelittert wird, ist generell abhängig von den Mengen Abfall, welche in der Öffentlichkeit anfallen. Die Abfallmenge selbst ist abhängig von den Angeboten vor Ort (zum Beispiel: Take-aways, Kioske etc.) und von mitgebrachten Verbrauchsgütern (z.B. Lunch, Zigarettenpäckli etc.). Zudem können externe Angebote (wie Gratiszeitungen, Werbung, Flyer) die Abfallmenge erheblich vergrössern. Wo gelittert wird, ist zum einen abhängig von der Anzahl Personen an einem Ort, zum anderen vom Personenstrom, welcher einen Ort passiert sowie von der Nutzung des Ortes zum Beispiel für Freizeit und Parties. Schliesslich bestimmen von der litternden Person ausgehende Faktoren das Ausmass des Littering. So senken Anonymität, fehlende soziale Kontrolle bei Massenveranstaltungen oder Alkoholkonsum sowie Gruppendruck die Hemmschwelle, entgegen der gesellschaftlichen Norm zu littern. Littering ist somit nicht generell ein flächendeckendes Problem, sondern manifestiert sich im urbanen Raum intensiver als beispielsweise in ländlichen Gemeinden.

Im Jahr 2011 bezifferte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den durch Littering bedingten Reinigungsaufwand gesamtschweizerisch auf rund 192 Mio. Fr. Drei Viertel davon gingen zulasten der Gemeinden, ein Viertel zulasten des öffentlichen Verkehrs.

5.2 Ansätze zur Bekämpfung von Littering

Aus der zuvor zitierten Forschungsarbeit ist bekannt, dass Littering als spontaner Akt vor Ort entsteht, unmittelbar nach einer Konsumation. Aufgrund wichtiger Einflussfaktoren wie veränderten Essgewohnheiten mit Verpflegung im öffentlichen Raum, der Zunahme von Take-away und Einwegverpackungen, den veränderten Informationsgewohnheiten wie den Gratiszeitungen, der Abnahme der Wertschätzung des öffentlichen Raumes im Allgemeinen sowie dem vorgelebten und akzeptierten Littering an Massenveranstaltungen ist kaum von einem kurzfristigen Rückgang des Littering auszugehen.

Massnahmen gegen das Littering müssen deshalb langfristig angelegt und vor allem den lokalen Verhältnissen angepasst sein. Gemäss den §§ 21, 40 und 48 des kantonalen Umweltschutzgesetzes sind die Gemeinden für die Sammlung der Siedlungsabfälle, für Informationen zur Abfallvermeidung und -beseitigung sowie für Massnahmen bei unsachgemässer Abfallbeseitigung zuständig. Sie sind somit de jure - aber auch aufgrund

ihrer lokalen Kenntnisse des Littering - in erster Linie für Massnahmen gegen das Littering zuständig. Der Kanton unterstützt sie im Wesentlichen durch Beratung und bei Kampagnen.

Das in Abfallfragen federführende BAFU hat den "Runden Tisch Littering" initiiert. Es lädt einmal pro Jahr die Erstverursacher von Littering-Produkten sowie Vertreter der betroffenen Behörden auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene ein, um Gegenmassnahmen zu diskutieren. Ziel ist die Entwicklung von möglichst kosteneffizienten Lösungen für alle Beteiligten, um das Ausmass des Litterings zu reduzieren. Eine freiwillige Lösung wird als billiger beurteilt als die Einführung eines Strafsystems, das wiederum Überwachungskosten verursacht. In der Zwischenzeit sind praktisch alle wichtigen Branchen am runden Tisch vertreten.

Ergänzend dazu unterstützt die gemeinsam vom BAFU, den Kantonen und der IG Saubere Umwelt lancierte Internetplattform www.littering-toolbox.ch verantwortliche und engagierte Personen darin, Litteringprobleme umsichtig und selbstständig zu lösen.

Die heute anerkannten fünf Lösungsansätze zur Bekämpfung des Littering werden durch die Baselbieter Gemeinden in unterschiedlicher Form, das heisst je nach konkreter Problemstellung bezüglich Littering, angewandt.

1. *Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung:*

Information und Sensibilisierung der Bevölkerung werden als wichtigste Massnahme und als Daueraufgabe gegen das Littering betrachtet. Die Gemeinden können hier auf bestehende Unterlagen beispielsweise von Praktischer Umweltschutz Schweiz (PUSCH)⁷ und der IG Saubere Umwelt (IGSU)⁸ zurückgreifen. Ein Beispiel dafür sind jährliche Clean-Up-Days.

2. *Information und Bildung:*

Der korrekte Umgang mit Abfällen kann nicht früh genug gelernt werden. Umweltbildung auf der Unter- und Mittelstufe in der Schule ist deshalb ein wichtiges Mittel gegen Littering. Die Gemeinden können hier ebenfalls bestehende Angebote wie den Abfallunterricht etwa von PUSCH, zum Beispiel in Zusammenarbeit mit der Kehrlichtbeseitigung Laufental-Schwarzbubenland AG (KELSAG) nutzen. Sie können auch eigene Aktionen wie Raumpatenschaften der Kampagne "Blyb sauber"⁹ in den Gemeinden Liestal, Frenkendorf, Füllinsdorf, Lausen und Pratteln oder wie die Schul-Kampagne der Gemeinde Reinach "Littering isch Mischt"¹⁰ realisieren. Der Kanton kann dabei beratend unterstützen.

3. *Verhaltenskodex Detailhandel und Mustervertrag Gratiszeitungen:*

Mit einem Verhaltenskodex können Verkaufsstellen von Take-away-Verpflegung auf freiwilliger Basis die Gemeinden im Kampf gegen das Littering unterstützen. Auf diese Weise lassen sich Massnahmen gegen das Littering einvernehmlich umsetzen. Es gibt

⁷ Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz: <http://www.umweltschutz.ch/>

⁸ <http://www.igsu.ch/>

⁹ <http://www.blybsauber.ch/>

¹⁰ <http://www.reinach-bl.ch/de/aktuell/projekte/meldungen-projekte/PROJEKT-PEOPLETALK-REINACH.php>

Musterverträge für Take-away-Anbieter, für Eventveranstalter sowie für Anbieter von Gratiszeitungen.

4. *Finanzielle Anreize für Konsumentinnen und Konsumenten:*

Bei räumlich klar abgegrenzten Anlässen kann durch ein Pfand auf recycelbare Verpackungen wie zum Beispiel PET-Flaschen oder durch Mehrweg-Becher der Rücklauf markant gesteigert und das Littering eingedämmt werden. Diese Erfahrung konnte in den letzten Jahren bei verschiedenen öffentlichen Events gemacht werden. Die Gemeinden können entsprechende Auflagen machen¹¹.

5. *Sanktionen:*

Sensibilisierungsarbeit und andere Massnahmen zeigen nicht bei allen Gruppen die gewünschte Wirkung. In solchen Fällen können Sanktionen wie beispielsweise Bussen angezeigt sein. Dafür wurden in der Zwischenzeit in einigen Kantonen und Städten - die ersten waren die Kantone Thurgau, Solothurn, St. Gallen und Luzern sowie die Städte Bern und Basel - die gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Wirkung und Anwendbarkeit von Bussen gegen das Littering werden je nach räumlichen Gegebenheiten (ländlich, städtisch, Agglomeration) als unterschiedlich erfolgreich beurteilt und entsprechend kontrovers diskutiert.

Von der ganzen Bandbreite der Handlungsmöglichkeiten gegen das Littering von der Abfallvermeidung über die Prävention, Sensibilisierung, freiwilligen Vereinbarungen und Bereitstellung von Entsorgungsinfrastruktur bis zur Repression ist letztere zweifellos am umstrittensten. Unbestritten ist, dass Littering aufgrund der Vielschichtigkeit nicht nur mit einer, sondern mit mehreren parallel laufenden Massnahmen am wirkungsvollsten bekämpft werden kann.

In der öffentlichen Diskussion werden Bussen als repressive Massnahmen zunehmend vehementer gefordert. Es sollen deshalb und insbesondere zur Schliessung einer Lücke in den Handlungsmöglichkeiten die gesetzlichen Voraussetzungen für administrativ relativ einfach auszusprechende Littering-Bussen geschaffen werden. Aufgrund der Erfahrungen anderenorts muss allerdings gewarnt werden vor falschen Erwartungen: es ist zu beachten, dass Bussen in der Praxis deutlich schwieriger umzusetzen sind als gemeinhin angenommen wird. Repressionsdrohungen, die nicht genügend durchgesetzt werden können, entfalten keine Wirkung.

6. Rechtliches

6.1 Bund

6.1.1 Allgemein

"Littering" umschreibt das Liegenlassen oder Wegwerfen von Abfällen und ist kein eigenständiger Begriff im aktuellen Strafrecht. Es gehört zum Themenkreis "Umweltschutz":

¹¹ Bei Anlässen mit Festwirtschaft beispielsweise aufgrund § 9 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes (SGS 540 <http://www.baselland.ch/540-0-hm.279051.0.html>)

Art. 7 Abs. 6 des Schweizerischen Umweltschutzgesetzes¹² definiert den Begriff "Abfall" wie folgt:

⁶ Abfälle sind bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist.

Die Art. 30 ff. USG beschreiben den Umgang mit Abfällen: Vermeidung, Verwertung (Recycling) oder *geordnete* Entsorgung. Den Vollzug des Umweltschutzgesetzes weist Art. 36 USG, von wenigen hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen¹³, den Kantonen zu, und behält sich lediglich Koordinations- und Aufsichtsfunktionen vor (Art. 38 USG). Wichtig ist der Hinweis in Art. 41a USG, dass auch die Wirtschaft in die Vollzugsverantwortung eingebunden ist (Art. 41a Abs. 1 USG), beispielsweise mittels Branchenvereinbarungen (Abs. 2 f.).

6.1.2 Strafrecht

Verstösse gegen Umweltschutzvorschriften können von erheblicher Tragweite sein und erhebliche Auswirkungen haben. Diese Vergehen sind in Art. 60 USG geregelt. Daneben gibt es auch auf Bundesebene geringere Verstösse, welche als Übertretungen ausgestaltet sind (Art. 61 USG). In unserem Kontext sind vorrangig die Buchstaben f und g von Art. 61 Abs. 1 USG relevant, welche die Ablagerung von Abfällen ausserhalb von bewilligten Deponien unter Strafe stellt. Damit sind allerdings kleine Mengen (Littering) nicht gemeint¹⁴.

6.2 Kanton

6.2.1 Allgemein

Das basellandschaftliche Umweltschutzgesetz (USG BL) "will den Vollzug des Bundesrechts über den Umweltschutz sicherstellen und ergänzende kantonale Massnahmen zum Schutz der Umwelt ermöglichen" (§ 1). Bezüglich Abfälle greift es die Grundsätze des Bundesrechts auf: Vermeidung, Trennung/Wiederverwertung, umweltverträgliche Beseitigung (§ 19). Konkreter verbietet § 26 USG BL, "Abfälle liegenzulassen, wegzuwerfen oder an Orten zu lagern, die dafür nicht zugelassen sind".

Zu beachten ist die in § 43 USG statuierte Möglichkeit, dass "die Vollzugsbehörden (...) öffentlichrechtliche Körperschaften oder Private mit Vollzugsaufgaben betrauen (können), insbesondere mit der Kontrolle und Überwachung". Gerade im Bereich der Entsorgung der Siedlungsabfälle sind Aufträge an private Firmen weitgehend der Regelfall.

¹² USG: SR 814.01

¹³ Art. 41 USG: u.a. Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe, Umgang mit Organismen, vorgezogene Entsorgungsgebühr und Pfandausgleichskasse, Ein- und Ausfuhr von Abfällen etc.

¹⁴ ALAIN GRIFFEL / HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage 2004: RZ 64 zu Art. 61

6.2.2 Strafrecht

Nach § 51 Abs. 2 Buchstaben f und h USG BL werden mit Busse bestraft, "wer Siedlungs- oder Sonderabfälle aus Industrie oder Gewerbe nicht nach diesem Gesetz wiederverwertet oder beseitigt (Buchstabe f) oder "wer Abfälle auf eine verbotene Art beseitigt (Buchstabe h). Der allgemeine kantonale Bussenrahmen beträgt nach § 1 Abs. 3 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes¹⁵ 50 - 50'000 Fr.; allerdings erweitert § 51 Abs. 3 USG BL diesen Strafrahmen einerseits nach oben, andererseits begrenzt es ihn für fahrlässige Tatbegehung: "Die Richterin oder der Richter ist an den gesetzlichen Bussenrahmen nicht gebunden, wenn Gewinnsucht im Spiel ist. Fahrlässige Übertretungen werden mit Busse bis zu 10'000 Franken bestraft."

6.3 Gemeinden

6.3.1 Allgemein

Die Aufgaben der Gemeinden werden in § 48 USG BL umschrieben: sie nehmen Meldungen entgegen betreffend übermässige Immissionen durch Geruch, Rauch, Lärm und Ähnliches; (§ 48 Abs. 1 Buchstabe a USG BL), Schädigungen des Bodens (Buchstabe b) und unsachgemässe Abfallbeseitigung (Buchstabe c). Die Gemeinden "führen Ermittlungen über den Sachverhalt durch, insbesondere über die Häufigkeit und Stärke der Immissionen, und stellen im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Verursacher fest" (§ 48 Abs. 2 USG BL). "Soweit sie zuständig sind, treffen sie die nötigen Massnahmen. In den übrigen Fällen leiten sie ihre Feststellungen und Beurteilungen an die zuständige kantonale Behörde weiter" (Abs. 3).

6.3.2 Strafrecht

Aufgrund von § 56 USG BL¹⁶ bestehen in allen Gemeinden recht ausführliche Abfallreglemente, mit mehr oder weniger detaillierten Strafbestimmungen der Art:

" Es ist verboten, Abfälle liegenzulassen, wegzuwerfen, zu verbrennen, in die Kanalisation einzuleiten oder an Orten zu lagern, die dafür nicht zugelassen sind."

Einzelne Gemeinden kennen eigentliche Bussenkataloge mit "festen" Tarifen. Da ist fraglich, ob dem Grundsatz von Art. 106 Abs. 3 StGB, wonach Bussen nach dem Verschulden des Täters zu bemessen sind, noch ausreichend Rechnung getragen wird - feste Tarife sind ja ein Merkmal von Ordnungsbussen und solche gibt es im kantonalen und kommunalen Recht für solche Übertretungen bisher gerade nicht, s. dazu unten Ziff. 7.3 .

Die heute möglichen Strafverfahren auf Gemeindeebene richten sich nach den §§ 81 ff. des Gemeindegesetzes¹⁷, wobei oft die Möglichkeit der vereinfachten Verfahren nach § 81a (Bussenanerkennungsverfahren durch den Gemeinderat oder den Ausschuss gemäss § 81 Abs. 4) genutzt wird.

¹⁵ SGS 241, GS 35.1082 <http://www.baselland.ch/241-0-hm.290307.0.html>

¹⁶ Diese Übergangsbestimmung verpflichtet die Gemeinden, innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des USG BL die nötigen Reglemente über Abfälle zu schaffen bzw. dem USG BL anzupassen.

¹⁷ SGS 180, GS 24.293; vom 28. Mai 1970 <http://www.baselland.ch/180-0-hm.288522.0.html>

7. Ordnungsbussen

7.1 Grundsätzlich

Der Begriff "Ordnungsbussen" wird in Gesetzen in zwei unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. Einerseits im Zusammenhang mit "Sitzungspolizei" wie beispielsweise in Art. 64 Abs. 1 StPO, andererseits als gegenüber Art. 106 StGB abweichende Art von Bussen(verfahren) im Ordnungsbussengesetz des Bundes betreffend Strassenverkehr (OBG). Im letzteren - auch jenem der Initiative entsprechenden - Kontext meint "Ordnungsbussenverfahren" ein spezielles, stark vereinfachtes, anonymes Verfahren mit fixen Bussenansätzen. In unserem Kanton gibt es im ersteren Sinn in diversen Gesetzen "Ordnungsbussen" im Zusammenhang mit Sitzungspolizei und Vorladungen. Im zweiten Wortsinn gibt es ausführende Bestimmungen¹⁸ zum Ordnungsbussengesetz des Bundes betreffend Strassenverkehr, aber bislang kein eigenständiges kantonales Ordnungsbussenverfahren und keine Bussenkataloge. Auch das Gemeindegesetz sieht lediglich Ordnungsbussen im Sinn von Sitzungspolizei / Vorladungen vor, aber keine explizite Möglichkeit für Gemeinden, selbst Ordnungsbussenverfahren und Bussenkataloge einzuführen.

Das Ordnungsbussengesetz des Bundes ist bisher auf das Strassenverkehrsrecht beschränkt. Es wird zurzeit revidiert und das Ordnungsbussenverfahren auf eine Auswahl weiterer Gesetze erweitert (Motion Frick¹⁹). Mit dieser Erweiterung wird der reine Polizeibereich - Strassenverkehr - überschritten; deshalb müssen auch einzelne Verfahrensbestimmungen angepasst werden. Beispielsweise soll, weil es in eher verwaltungsorientierten Bereichen gar keine uniformierten Mitarbeitenden gibt, dort künftig vom bisher für den Strassenverkehr - mit Ausnahmen - grundsätzlich geltenden Erfordernis "*uniformierte* Polizeibeamte" (Art. 4 Abs. 2 OBG) abgesehen werden.

Die wichtigsten Eckdaten des OBG sind:

- freiwillig: der Fehlbare kann das Ordnungsbussenverfahren ablehnen (Art. 10 OBG)
- feste Bussentariife²⁰
- keine Berücksichtigung des Vorlebens und der persönlichen Verhältnisse des Täters (Art. 1 Abs. 3 OBG)
- nur für unmittelbar festgestellte Delikte (Art. 2 Buchstabe b OBG)
- nicht für Jugendliche unter 15 Jahren (Art. 2 Buchstabe c OBG)
- bei sofortiger Bezahlung anonym, d.h. ohne Namensnennung (Art. 6 Abs. 2 OBG)
- bei nicht sofortiger Bezahlung: Bedenkfrist

¹⁸ SGS 481.15 <http://www.baselland.ch/481-15-htm.302545.0.html#body-over>

¹⁹ <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/ordnungsbussengesetz.html>

²⁰ Vgl. dazu den umfangreichen Sünden katalog im Anhang 1 zur Ordnungsbussenverordnung (SR 741.03, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19960142/index.html>)

- keine Kosten ausser der Busse selbst
- bei Nichtbezahlung innert Bedenkfrist: Weiterleitung an Staatsanwaltschaft als Strafanzeige, Verfahren nach StPO.

7.2 Umsetzung des OBG in Kanton und Gemeinden:

Zur Umsetzung des OBG müssen die Kantone und die von ihnen mit der Ausübung der Verkehrspolizei betrauten Gemeinden die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Polizeiorgane bezeichnen (Art. 4 OBG). In unserem Kanton erfolgt dies mittels der "Regierungsratsverordnung über Ordnungsbussen im Strassenverkehr", welche insbesondere auch die Voraussetzungen für das Erheben von Ordnungsbussen durch Polizeiorgane der Gemeinden regelt. Im Rahmen der Revision des Polizeigesetzes sollen die wesentlichen Bestimmungen aus dieser Verordnung ins Gesetz bzw. in die künftige Verordnung zum Polizeigesetz übernommen und die Verordnung zum OBG aufgehoben werden. Die Ernennung der zu Ordnungsbussenverfahren ermächtigten Personen ist ein personalrechtlicher Verwaltungsakt; weitere Regelungen dazu im Gemeindegesetz sind nicht erforderlich.

7.3 Eigenständige Ordnungsbussen(verfahren) in Kanton und Gemeinden

Wo das Bundesrecht keine abschliessenden Regelungen enthält sind die Kantone ermächtigt, eigene Übertretungsstraftatbestände aufzustellen. In unserem Kanton enthalten zahlreiche Gesetze eigene Strafbestimmungen und Bussenansätze; ein "allgemeiner Teil" des kantonalen Übertretungsstrafrechts sowie einzelne Übertretungstatbestände, welche nicht bestehenden Gesetzen zugeordnet werden können, finden sich im Gesetz über das kantonale Übertretungsstrafrecht. Die Gemeinden ihrerseits können unter denselben Voraussetzungen - nämlich dass keine abschliessenden Regelungen auf Bundes- oder Kantonsebene bestehen - Übertretungen ihrer Reglemente und Verordnungen unter Strafe stellen (§ 46a Abs. 1 Gemeindegesetz). Da dieser 46a Abs. 1 dafür keine eigenen Regeln enthält, gelten die Bestimmungen des StGB betreffend Bussen, und davon insbesondere auch jene betreffend Bemessung der Bussen nach Verschulden (Art. 106 Abs. 3 StGB).

Für die Ahndung ihrer Übertretungsstraftatbestände müssen die Kantone das dafür anwendbare Verfahrensrecht bestimmen. Sie können eigene Verfahrensregeln normieren oder, wie schweizweit üblich und auch in unserem Kanton der Fall, in Anwendung von § 2 Abs. 1 EG StPO BL²¹ das Verfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung²² für anwendbar erklären. Eine eigene Regelung betreffend Ordnungsbussenverfahren gibt es auf Kantonsebene zurzeit nicht: Straftaten müssen verzeigt (Art. 302 StPO, § 27 EG StPO) und, wenn es sich um Übertretungen handelt, meist mittels Strafbefehl der Staatsanwaltschaft (Art. 318 Abs. 1 und 352 ff. StPO) geahndet werden.

²¹ SGS 250, GS 37.0085 <http://www.baselland.ch/250-0-htm.314346.0.html>

²² SR 311.0 <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>

Auf kommunaler Ebene ist der Gemeinderat (§ 70b Gemeindegesetz) oder, wenn dies durch ein Reglement ausdrücklich vorgesehen ist, ein Ausschuss (§ 81 Abs. 4 Gemeindegesetz) dafür zuständig, Verstösse gegen die Reglemente und Verordnungen der Gemeinde zu beurteilen. Dies entspricht dem Strafbefehlsverfahren²³, in welches der Gemeinderat anstelle der Staatsanwaltschaft tritt. Eine Art besonderes Verfahren ist die Möglichkeit gemäss § 81a Gemeindegesetz, mittels Reglement ein Bussenanerkennungsverfahren einzurichten; dies ist eine Erbschaft aus der früheren kantonalen Strafprozessordnung und in der Sache ein etwas verkürztes Strafbefehlsverfahren. Ordnungsbussenverfahren auf Gemeindeebene sieht das Gemeindegesetz aktuell nicht vor.

8. Lösungsansatz

8.1 Grundzüge der Regelung

8.1.1 Zuständigkeiten

Die Initiative fordert ein Ordnungsbussenverfahren zur Bestrafung von Littering durch *"die Kantonspolizei oder andere vom Kanton ermächtigte Kontrollorgane"*. Bezüglich der kantonalen Polizei steht dies im Widerspruch zur Zuständigkeitsregelung des geltenden und noch mehr des künftigen Polizeigesetzes, welches letztere gegenüber heute eine noch klarere Aufgabenteilung vornimmt: die Wahrung der öffentlichen Ordnung ist ausschliesslich Sache der Gemeinden und nicht der Polizei Basel-Landschaft. Dies entspricht bezüglich Littering der heutigen Rechtslage und Praxis im Umweltschutzbereich: alle Gemeinden haben in ihren Abfallreglementen Bestimmungen gegen "wilde" Abfallentsorgung samt Strafbestimmungen. Der eine Punkt der Initiative - Zuständigkeit der Kantonspolizei für solche Belange - könnte somit nur umgesetzt werden wenn die bestehende und im Rahmen der laufenden Revision des Polizeigesetzes bekräftigte Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden grundlegend umgekrempelt würde.

Da das Hauptanliegen der Initiative aber in erster Linie die Einführung eines raschen, einfachen Verfahrens zur Ahndung von Littering ist und weniger die Frage der zuständigen Polizei, bewegt sich diese Auslegung in jenem Rahmen, den die Umsetzung einer nichtformulierten Gesetzesinitiative zulässt. Die Vorlage schlägt deshalb die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens auf Gemeindeebene vor. Das Initiativkomitee hat sich auf Nachfrage mit dieser Form der Umsetzung seiner Initiative einverstanden erklärt.

Nach Gemeindegesetz sind die Gemeinden zur Verfolgung von Verstössen gegen ihre Reglemente zuständig²⁴. Nachdem alle Gemeinden Abfallreglemente erlassen²⁵ und darin auch entsprechende Strafbestimmungen aufgenommen haben, besteht kein Bedarf für einen Bussenkatalog o.ä. auf kantonaler Ebene. Hingegen ist es eine Voraussetzung von Ordnungsbussenverfahren, dass Bussenkataloge aufgestellt werden; die kommunalen

²³ Art. 352ff StPO <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052319/index.html>

²⁴ § 70b des Gemeindegesetzes

²⁵ § 56 des Umweltschutzgesetzes BL verpflichtet die Gemeinden, innert 2 Jahren ab Inkrafttreten des USG BL entsprechende Abfallreglemente zu erlassen. (SGS 780, GS 30.787; <http://www.baselland.ch/780-0-htm.292558.0.html>)

Abfallreglemente müssen deshalb entsprechend ergänzt werden, beispielsweise in Form eines Anhangs oder, analog der bundesrechtlichen Regelung ebenfalls zulässig, einer Verordnung dazu. Man mag die damit möglicherweise in Kauf zu nehmenden, je nach Gemeinde unterschiedlichen Bussenansätze bedauern, aber sie sind eine Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips und der politisch gewollten Zuständigkeiten im "ordnungsamtlichen" Bereich. Diese Lösung entspricht § 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung²⁶ und dem Subsidiaritätsgedanken der "Charta von Muttenz". Den Gemeinden ist es selbstverständlich unbenommen, im Sinne der Rechtsgleichheit die Bussenkataloge untereinander anzugleichen.

8.1.2 Systematische Eingliederung

Wie oben (Ziff. 7.3) ausgeführt besteht auf Gemeindeebene bereits ein gegenüber anderen strafrechtlichen Verfahren nochmals vereinfachtes Verfahren, nämlich das der Bussenanerkennung (Art. 81a Gemeindegesetz). Das neu einzuführende Ordnungsbussenverfahren soll aber nicht *anstelle* der Bussenanerkennungsverfahrens treten, sondern dieses als zusätzliche Erledigungsmöglichkeit "nach unten" ergänzen. Dies deshalb weil sich u.a. bereits die Anwendungsbereiche beider Verfahren nicht überschneiden: das OBV ist nur möglich für Tatbestände gemäss Bussenkatalog, das Bussenanerkennungsverfahren hingegen anwendbar für alle Verstösse gegen Strafbestimmungen im Gemeinderecht.

Die systematische Eingliederung des Ordnungsbussenverfahrens auf Gemeindeebene kann auf verschiedene Arten erfolgen. Denkbar, aber nicht optimal erscheint eine Regelung im Umweltschutzgesetz: das würde zwar für das unmittelbare Thema "Littering" ausreichen, verschlüsse aber die Möglichkeit, sofern gewünscht und entsprechend in den Reglementen festgehalten, künftig auch weitere Übertretungen von kommunalen Strafbestimmungen mittels Ordnungsbussen zu sanktionieren. Die Anbindung muss daher in einem eigenen Gesetz oder aber, als am ehesten sachnaher Erlass und nachdem dort bereits die anderen kommunalen Strafverfahren geregelt sind, im Gemeindegesetz erfolgen.

8.2 Die einzelnen Bestimmungen

Die Änderungen betreffen das Gemeindegesetz: einerseits muss die Begrifflichkeit "Ordnungsbussen" geklärt und andererseits müssen die Grundsätze des Ordnungsbussenverfahrens geregelt werden.

Das geltende Recht sah "Ordnungsbussen" in den §§ 20, 58 und 145 vor, ausserdem einzelne Verfahrensbestimmungen (§§ 46a, 81 und 83). Die Sanktionen der §§ 20, 58 und 145 heissen neu einfach "Bussen", das neue "Ordnungsbussenverfahren" wird im neuen § 81c geregelt.

²⁶ "Alle kantonalen Organe achten und schützen die Selbständigkeit der Gemeinden. Der Gesetzgeber gewährt ihnen möglichst grosse Handlungsfreiheit." (SGS 100, GS 29.276; <http://www.baselland.ch/100-0-hm.273936.0.html>)

§ 20 Abs. 2 und 3: Der Begriff "Ordnungsbusse" wird durch "Busse" ersetzt. Keine inhaltliche Änderung.

§ 46a Abs. 3: Ersetzen des Begriffs "Ordnungsbusse" durch "Busse" und redaktionelle Umgliederung; keine inhaltliche Änderung.

§ 58 Abs. 3: Der Begriff "Ordnungsbusse" wird durch "Busse" ersetzt. Keine inhaltliche Änderung.

§ 70b: Redaktionelle Straffung und bessere Gliederung: Zusammenzug der Abs. 1 und 2, Überführung der Urteilsgebühren aus Abs. 2 in einen neuen Abs. 4. Redaktionelle Änderung ohne inhaltliche Änderung (Abs. 3). Der bisherige § 81 Abs. 4 wird zur besseren Übersichtlichkeit in einen neuen § 70b Abs. 2 überführt. Neu Vorbehalt des Ordnungsbussenverfahrens (Abs. 5).

§ 81: In Abs. 1 wird der Begriff "Ordnungsbussen" durch "Bussen nach den §§ 20 und 58 dieses Gesetzes" ersetzt, ohne inhaltliche Änderung. Abs. 4 wird neu zu § 70b Abs. 5 und deshalb in § 81 aufgehoben.

§ 81c: Hier wird das neue Ordnungsbussenverfahren geregelt. Grundsätzlich gelten die Bestimmungen und Voraussetzungen des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens (Abs. 2). Eigene Verfahrensbestimmungen auf Gemeindeebene sind nicht erforderlich, aber wenn die Gemeinden von der Möglichkeit von Ordnungsbussenverfahren Gebrauch machen wollen, müssen sie entsprechende Bussenkataloge aufstellen (Abs. 1). Die Gemeinderäte bezeichnen die Mitarbeitenden, welche ermächtigt sind, die Ordnungsbussen zu erheben (Abs. 3). Diese Mitarbeitenden sind von den Gemeinden auch auszubilden (Abs. 4 letzter Satz). Vom im OBG geltenden Uniformerfordernis wird abgesehen, aber die Mitarbeitenden müssen sich mit einem amtlichen Ausweis legitimieren (Abs. 4).

§ 145: Auch die Bürgergemeinden können "Ordnungsbussen" (altrechtlich im Sinne von Sitzungspolizei/Vorladungen) aussprechen. Auch hier wird der Begriff "Ordnungsbusse" durch "Busse" ersetzt, ohne inhaltliche Änderung.

9. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens auf Gemeindeebene ist eine erhebliche Vereinfachung gegenüber den bisherigen kommunalen Strafverfahren und sollte den

Gemeinderat oder Ausschuss deutlich von kleineren Übertretungsfällen entlasten. Auf kantonaler Ebene hat die Vorlage keinerlei personelle oder finanzielle Auswirkungen.

10. Regulierungsfolgeabschätzung

Diese Vorlage zieht keinerlei zusätzliche administrative Belastung durch die Behörden und die Verwaltung mit sich, es sind keine Folgen für die KMU damit verbunden. Die Ziele von § 2 des KMU-Entlastungsgesetzes²⁷ werden durch die Vorlage nicht berührt oder beeinträchtigt.

11. Antrag an den Landrat

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. der nichtformulierten Gesetzesinitiative "Vo Schönebuech bis sauber" zuzustimmen;
2. die Änderung des Gemeindegesetzes gemäss Beilage 1, Ziffer 2, zu beschliessen;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Änderung des Gemeindegesetzes in der obligatorischen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe d Kantonsverfassung) anzunehmen.

Liestal, 1. April 2014

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident:

Urs Wüthrich-Pelloli

der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen: 1. Entwurf des Landratsbeschlusses

2. Gegenüberstellung geltendes Recht / neues Recht

²⁷ Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen; SGS 541, GS 35.0549; <http://www.baselland.ch/541-0-htm.294763.0.html>

Nichtformulierte Gesetzesinitiative „Vo Schönebuech bis sauber“ / Änderung des Gemeindegesetzes

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der nichtformulierten Gesetzesinitiative "Vo Schönebuech bis sauber" wird zugestimmt.
2. Änderung des Gemeindegesetzes

I.

Das Gesetz vom 28. Mai 1970¹ über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) 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.

¹ GS 24.293, SGS 180,

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

§ 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 Gemeinderäte bezeichnen als Mitarbeitende, welche 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, welche 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.

§ 145 Absatz 3

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

² SR 741.03

³ SR 741.031

II.

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung.

III.

Ziffer I. untersteht der obligatorischen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe d Kantonsverfassung).

3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Änderung des Gemeindegesetzes in der Volksabstimmung anzunehmen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

die Präsidentin:

der Landschreiber:

Synopse: Gegenüberstellung geltendes Recht / neues Recht

GEMEINDEGESETZ (SGS 180)

<p>Geltendes Recht (Diese Texte beziehen sich auf die Landratsvorlage Revision Polizeigesetz Stand Juni 2013)</p>	<p>Vorlage</p>	<p>Kurzerläuterungen</p>
<p>§ 20 Vorladungen ² Unentschuldigte Nichtbefolgung der Vorladung und ungebührliches Benehmen an der Sitzung können von der Behörde mit Ordnungsbussen gehandelt werden.* ³ Wer einer Vorladung auch nach Belegung mit einer Ordnungsbusse nicht Folge leistet, kann polizeilich vorgeführt werden, sofern dies zur Durchführung von behördlichen Beschlüssen als erforderlich und angemessen erscheint.</p>	<p>§ 20 Vorladungen ² Unentschuldigte Nichtbefolgung der Vorladung und ungebührliches Benehmen an der Sitzung können von der Behörde mit Bussen gehandelt 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.</p>	<p>Absätze 2 und 3: Ersetzen der Begriffe "Ordnungsbussen" durch "Bussen" ersetzt. Keine inhaltliche Änderung.</p>
<p>§ 46a Bussen ³ Die Höhe der gestützt auf dieses Gesetz ausgesprochenen Ordnungsbussen beträgt maximal 1'000 Franken; die Bestimmungen</p>	<p>§ 46a Bussen und Ersatzfreiheitsstrafen sowie gemeinnützige Arbeit ³ Für Bussen nach den §§ 20 und 58 dieses Gesetzes sind die Bestimmungen über die</p>	<p>Ersetzen der Begriffe "Ordnungsbusse" durch "Bussen nach den §§ 20 und 58 dieses Gesetzes". Der Zusatz "sind die Bestimmungen</p>

<p>über die Ersatzfreiheitsstrafe und die gemeinnützige Arbeit finden keine Anwendung.</p>	<p>Ersatzfreiheitsstrafe und die gemeinnützige Arbeit nicht anwendbar. Die maximale Bussenhöhe beträgt 1'000 Fr.</p>	<p>über die Ersatzfreiheitsstrafe und die gemeinnützige Arbeit nicht anwendbar" ist im Rahmen der Polizeigesetzrevision vorgesehen (welches auch die Systematik optimiert) => inhaltlich keine Änderungen.</p>
<p>§ 58 Versammlungsleitung 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 Ordnungsbusse auferlegen.*</p>	<p>§ 58 Versammlungsleitung 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.*</p>	<p>Absatz 3: Ersetzen des Begriffs "Ordnungsbusse" durch "Busse". Keine inhaltliche Änderung.</p>
<p>§ 70b Strafverhängung ¹ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss § 81 Absatz 4 beurteilt Verstösse gegen die Reglemente und Verordnungen der Gemeinde. ² Er verhängt die dort angedrohten Bussen und kann Urteilsgebühren bis 200 Fr. auferlegen. ³ Er kann in einer separaten Verfügung die Herstellung des rechtmässigen Zustandes auf Kosten der verurteilten Person anordnen.</p>	<p>§ 70b Strafkompetenz, Ersatzvornahme ¹ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss Absatz 2 beurteilt Verstösse gegen die Reglemente und Verordnungen 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 oder einer Protokollführerin die Einvernahme des oder der Verzeigten durchführt und die Beurteilung gemäss § 70b Absatz 1 vornimmt. Für den Ausschuss gelten</p>	<p>Redaktionelle Straffung (Zusammenzug der Absätze 1 und 2).</p> <p>Der neue Abs. 2 ist der bisherige § 81 Abs. 4, welcher aus systematischen Gründen hierher versetzt wird (keine inhaltliche Änderung).</p>

	<p>die gleichen Verfahrensbestimmungen wie für den Gemeinderat.</p> <p>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.</p> <p>⁴ Der Gemeinderat oder der Ausschuss gemäss Absatz 2 kann Urteilsgebühren bis 200 Fr. auferlegen.</p> <p>⁵ Die Bestimmungen des Ordnungsbussenverfahrens bleiben vorbehalten.</p>	<p>Abs. 3: kleine redaktionelle Änderung</p> <p>Abs. 4: Teil aus dem bisherigen Abs. 2</p> <p>Neuer Abs. 5: Hinweis auf die Bestimmungen des Ordnungsbussenverfahrens.</p>
<p>§ 81 Strafverfahren vor dem Gemeinderat</p> <p>¹ Bevor eine Strafe gemäss § 46a ausgesprochen wird, ist der oder die Verzeigte anzuhören. Diese Bestimmung gilt nicht für Ordnungsbussen nach diesem Gesetz.</p> <p>⁴ Durch Reglement kann vorgesehen werden, dass anstelle des Gemeinderates ein Ausschuss von mindestens zwei Behördemitgliedern zusammen mit einem Protokollführer oder einer Protokollführerin die Einvernahme des oder der Verzeigten durchführt und die Beurteilung gemäss § 70b Absatz 1 vornimmt. Für den Ausschuss gelten</p>	<p>§ 81 Strafverfahren vor dem Gemeinderat</p> <p>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.</p> <p>⁴ aufgehoben</p>	<p>Abs. 1: Ersetzen des Begriffs "Ordnungsbusse" durch "Busse nach den §§ 20 und 58".</p> <p>Der bisherige Abs. 4 wird zum neuen § 70b Abs. 2.</p>

<p>die gleichen Verfahrensbestimmungen wie für den Gemeinderat.</p>		
	<p>§ 81c Ordnungsbussenverfahren</p> <p>¹ Übertretungen von Gemeindereglementen können mit einer Ordnungsbusse geahndet werden, wenn sie samt Bussenbetrag in einem Reglement bezeichnet sind.</p> <p>² Voraussetzungen und Verfahren richten sich sinngemäss nach dem Ordnungsbussengesetz¹ und der Ordnungsbussenverordnung², soweit dieses Gesetz keine anderslautenden Bestimmungen enthält.</p> <p>³ Die Gemeinderäte bezeichnen die Mitarbeitenden, welche ermächtigt sind Ordnungsbussen zu erheben:</p> <p>a) Inhaberinnen oder Inhaber von hoheitlicher polizeilicher Gewalt, oder</p> <p>b) entsprechend ihrem Funktions- oder Fachbereich weitere Funktionsträgerinnen und -träger der Gemeinden, welche hoheitliche Befugnisse ausüben, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs.</p>	<p>§ 81c ist neu.</p> <p>Abs. 1: Grundsatz. Ahndung von Verstössen gegen kommunale Strafbestimmungen. Erfordernis eines Bussenkatalogs (Reglement)</p> <p>Abs. 2: Anlehnung an das Bundesrecht, Vorbehalt abweichender Bestimmungen im Gemeindegesetz.</p> <p>Abs. 3 und 4: Die Gemeinderäte müssen ihre zur Ausstellung von Ordnungsbussen berechtigten Mitarbeitenden bezeichnen. Diese sind von den Gemeinden auch zu instruieren. Naturgemäss kein Uniformzwang, aber Legitimation durch Ausweis nötig.</p>

¹ SR 741.03

² SR 741.031

	<p>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.</p>	
<p>§ 145 Befugnisse und Aufgaben des Bürgerrates</p> <p>³ Der Bürgerrat ist befugt, Ordnungsbussen auszusprechen.</p>	<p>§ 145 Befugnisse und Aufgaben des Bürgerrates</p> <p>³ Der Bürgerrat ist befugt, Bussen im Sinne der §§ 20 und 58 auszusprechen.</p>	<p>Absatz 2: Ersetzen des Begriffs "Ordnungsbusse" durch "Busse. Keine inhaltliche Änderung.</p>