



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.1704.01

JSD / P101704
Basel, 15. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Dezember 2010

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der kantonalen Initiative "zur Einführung
einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt"
(Sauberkeitsinitiative)**

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 15. Oktober 2009 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Initiative „zur Einführung einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt“ (Sauberkeitsinitiative) den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009 veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäß wurde der Ablauf der Unterschriftenmellfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009 auf den 21. April 2011 festgesetzt.

2. Zustandekommen

Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen durch Verfügung vom 14. September 2010 festgestellt, dass die Initiative mit 3'000 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung wurde im Kantonsblatt vom 18. September 2010 veröffentlicht.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am Dienstag, 28. September 2010 unbenutzt abgelaufen.

3. Überweisung an den Regierungsrat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009):

Neben der Kantonspolizei besteht unter dem Titel «PoliCLEANmobil» oder «Mobile Abfallpolizei» eine besondere kantonale Polizei für Abfall und Sauberkeit mit folgenden Aufgaben: Sichtbare Präsenz im ganzen Kanton, Prävention, namentlich Abfallberatung der Bevölkerung, Intervention, namentlich durch Betreiben einer Hot-Line (Meldestelle für die Bevölkerung und andere Behörden), Wegräumen illegaler Deponien und Beseitigung von Verschmutzungen – im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes – unter Schadloshaltung durch die Verursachenden, Repression, namentlich Verwarnungen und Ausstellung von Sofortbussen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben werden der PoliCLEANmobil (Mobile Abfallpolizei) mindestens 400-Stellenprozente und zwei der Sache dienliche Fahrzeuge sowie die nötige Infrastruktur zur Verfügung gestellt.

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative berichten wir wie folgt:

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.

Mit der kantonalen Initiative „zur Einführung einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt“ (Sauberkeitsinitiative) wird kein ausgearbeiteter Erlassstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies trifft auf die vorliegende Initiative zu.

2. Das Anliegen der Initiative

Wie dem Text der Initiative entnommen werden kann, wird die Schaffung einer neben der Kantonspolizei bestehenden besonderen kantonalen Polizei für Abfall und Sauberkeit gefordert. Diese soll Präsenz im ganzen Kanton markieren, sowie durch Abfallberatung, durch Betreiben einer Hot-Line für die Bevölkerung als auch für andere Behörden, durch Wegrä-

men illegaler Deponien und durch Beseitigung von Verschmutzungen zu einem sauberen Stadtbild beitragen. Überdies sollen Repressionen in Form von Verwarnungen und Bussen ergriffen werden können, um den mit der Initiative verfolgten Zweck erreichen zu können. Damit die mit der Initiative geforderte "Mobile Abfallpolizei" ihre Aufgaben erfüllen kann, sollen ihr mindestens 400-Stellenprozente, zwei der Sache dienliche Fahrzeuge sowie die nötige Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Gemäss Art. 74 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) erlässt der Bund Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes, zu dem unter anderem auch die Abfallplanung und -entsorgung gehören. Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften betreffend des Umgangs mit Abfall obliegt nach Art. 36 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) den Kantonen. Nach Art. 123 BV wiederum ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes. Den Kantonen bleibt nach Art. 335 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht vorbehalten, soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Die Kantone sind nur dann zuständig, in ihrer Gesetzgebung Übertretungen mit Strafe zu bedrohen, wenn es sich hierbei um Materien handelt, die nicht abschliessend bundesrechtlich geregelt sind. Art. 61 Abs. 1 lit. g USG sieht vor, dass mit Haft oder Busse bestraft werden kann, wer vorsätzlich ausserhalb von bewilligten Deponien Abfälle ablagert. Art. 60 Abs. 6 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) wiederum verbietet, dass Fahrzeugführer und Mitfahrende Gegenstände zum Fahrzeug hinauswerfen. Mit diesen beiden bundesrechtlichen Bestimmungen wird indessen keine abschliessende Regelung in einem Bundesgesetz getroffen, weshalb kantonale Strafnormen und damit auch Ordnungsbussen in diesem Bereich grundsätzlich zulässig sind. Eine Kollision mit Normen des Bundesrechts oder mit Vorschriften eines Staatsvertrages ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Gemäss § 110 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) hat der Regierungsrat die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren. Dazu sind auch die Anliegen betreffend Umweltschutz im weiteren Sinne und jene

betreffend Abfallbewirtschaftung im engeren Sinne zu zählen. Mit dem Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 (USG BS; SG 780.100) wird der Vollzug des Bundesrechts über den Umweltschutz sichergestellt.

Im Weiteren bestehen auf kantonaler Gesetzesebene bereits gesetzliche Bestimmungen, welche Repressionen gegen "Abfallsünder" vorsehen. Demnach wird gemäss § 25 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (SG 253.100) bestraft, wer den Vorschriften über die Kehrrichtabfuhr zuwiderhandelt. Wer Abfälle auf verbotene Art beseitigt, hat im Weiteren genauso mit einer Bestrafung zu rechnen (§ 54b Abs. 8 Übertretungsstrafgesetz) wie jener, der Abfälle nicht der von der kantonalen Behörde zugewiesenen Abfallanlage zuführt (§ 54b Abs. 10 Übertretungsstrafgesetz). In der baselstädtischen Ordnungsbussenverordnung (SG 257.115) wird in § 1 geregelt, dass die Kantonspolizei Bussen bis zu CHF 300 direkt verhängen und einkassieren kann, sofern der Sachverhalt klar ist und die fehlbare Person dieser Erledigung zustimmt. So können insbesondere das verbotene Beseitigen von Kleinabfällen, das so genannte Littering (Ziff. 920.1 Ordnungsbussenliste) sowie verbotenes Beseitigen von Haushaltsabfällen in Abfallbehältern auf Allmend (Ziff. 920.2 Ordnungsbussenliste) als Übertretungen mit einer Ordnungsbusse bestraft werden. Teilweise sind die mit der Initiative geforderten Massnahmen demnach bereits heute gesetzlich verankert.

Die Initiative fordert aber nicht nur, dass Massnahmen getroffen werden, um ein sauberes Stadtbild zu gewährleisten, sondern auch, dass der neu zu schaffenden "Mobilen Abfallpolizei" zur Erfüllung ihrer Aufgaben mindestens 400-Stellenprozente, zwei sachdienliche Fahrzeuge sowie die nötige Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Damit bringen die Initiantinnen und Initianten zum Ausdruck, dass ein aus ihrer Sicht wichtiger Bereich gemäss ihren Vorstellungen gestaltet werden soll. Es stellt sich vorliegend die Frage, ob eine solche Mitgestaltung möglich und das Anliegen der Initiantinnen und Initianten damit rechtlich zulässig ist oder nicht.

Nach § 47 Abs. 1 KV kann Gegenstand einer Volksinitiative der Erlass, die Aufhebung oder eine Änderung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen sein. Damit können sich Volksinitiativen ausschliesslich auf Normvorschriften beziehen, die vom Grossen Rat verabschiedet werden können. Hingegen steht eine Initiative für Erlasse, die in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, nicht zur Verfügung.

Bei unformulierten Initiativen wie im vorliegenden Fall bestimmt der Grossen Rat, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses umzusetzen ist (§ 49 Abs. 4 KV, § 23 IRG).

Gemäss § 101 KV ist der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. § 108 KV bestimmt weiter, dass der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht. Er sorgt dabei für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Gesetz und Verfassung die zweckmässige Organisation. Ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt nach § 110 KV Abs. 1 lit. a KV die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ohne verfassungsrechtliche

Kompetenz darf gemäss § 69 Abs. 2 KV keine Behörde in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Insoweit ist die Einflussnahme des Grossen Rates in eine Kernkompetenz des Regierungsrats grundsätzlich eingeschränkt.

Gemäss § 83 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Grundlegend und wichtig sind gemäss § 83 Abs. 2 KV Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie insbesondere auch Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden (lit. d). In Ausführung dieser letztgenannten Bestimmung sieht § 29 Abs. 1 OG konkretisierend vor, dass die Gliederung der einzelnen Departemente in einzelne Verwaltungseinheiten Sache des Regierungsrates ist. Zudem liegt es aufgrund von § 29 Abs. 3 OG in der Zuständigkeit des Regierungsrates, festzulegen, welche Stellen und wie viele Mitarbeitende zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben den einzelnen Dienststellen zur Verfügung stehen. Die Kantonspolizei steht nach § 18 des Polizeigesetzes vom 13. November 1996 (PolG, SG 510.100) unter der Aufsicht des Regierungsrates und ist der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des zuständigen Departements unterstellt. Die Aufgaben der Kantonspolizei werden in § 2 PolG einzeln aufgelistet. Im vorliegend interessierenden Zusammenhang ist § 2 Abs. 1 Ziff. 1 PolG zu erwähnen, wonach die Kantonspolizei Massnahmen trifft, um unmittelbar drohende Gefährdungen oder eingetretene Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Umwelt zu verhüten oder abzuwehren. Die Forderung der Initiantinnen und Initianten ist eine weitergehende Konkretisierung dieser Aufgabe.

Während die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden wie gesehen nach geltendem Recht in der Verfassung bzw. in einem Gesetz geregelt sind, bestimmt der Regierungsrat die konkrete Zuteilung der entsprechenden Personalressourcen auf untergesetzlicher Ebene. Der Regierungsrat fasst die für die Erfüllung der in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben entsprechende Beschlüsse bzw. erlässt entsprechende Weisungen, welche innerhalb der Departemente umzusetzen sind. Akte des Regierungsrates können aber nicht dem Volk zum Entscheid unterbreitet werden (vgl. Stephan Wullschleger in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Hrsg. Denise Buser, S. 154). Die Verteilung der Befugnisse in der beschriebenen Art macht Sinn, denn der Regierungsrat kann zusammen mit der ihm unterstellten Verwaltung bei sich verändernden Gegebenheiten schnell und flexibel reagieren und verfügt über die notwendigen Sach- und Detailkenntnisse. Der aufwendige Gesetzgebungsapparat soll demgegenüber sinnvollerweise für den Erlass und die Änderung von grundlegenden Rechtsnormen beansprucht werden. Punktuelle Eingriffe des Grossen Rates in organisatorische Fragen verwischen zudem tendenziell die Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung.

Im Lichte von § 83 Abs. 1 KV kann das Anliegen der Initiantinnen und Initianten mit Blick auf die gesamtschweizerisch in den letzten Jahren intensiv geführte Diskussion betreffend der Sauberkeit auf öffentlichem Grund und Boden allerdings durchaus als wichtiges und aktuelles Anliegen bezeichnet werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass in der Form eines Gesetzes eine dem Anliegen der Initiative entsprechende Anordnung getroffen und insoweit der Regierungsrat in die Lage versetzt wird, die weitergehenden, von der unformulierten Ini-

tiative begehrten, in den regierungsrätlichen Zuständigkeitsbereich fallenden Konkretisierungen vorzunehmen. Die Initiative erweist sich daher als rechtlich zulässig.

3.2. Grundsatz der Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Initiative bezweckt, dass in Basel mit Hilfe einer "Mobilen Abfallpolizei" ein sauberes und ordentliches Stadtbild gewährleistet werden kann. Auch wenn die Initiative zur Verwirklichung ihres Ziels verschiedene Instrumentarien, wie unter anderem eine Abfallberatung und eine Hot-Line, vorsieht, besteht ein sachlicher, alles umspannender Zusammenhang zwischen den einzelnen Anliegen der Initiantinnen und Initianten.

3.3. Durchführbarkeit der inhaltlichen Regelung

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag:

Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „zur Einführung einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt“ (Sauberkeitsinitiative) für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss

über

die rechtliche Zulässigkeit

der Kantonalen Initiative „zur Einführung einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt“ (Sauberkeitsinitiative)

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,
nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.
vom
beschliesst:

Die mit 3'000 Unterschriften zustandegekommene Kantonale Initiative „zur Einführung einer Mobilen Abfallpolizei für einen sauberen Kanton Basel-Stadt“ (Sauberkeitsinitiative) wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.