



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"**

Datum: 18. Juni 2013

Nummer: 2013-224

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

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



Vorlage an den Landrat

Vom 18. Juni 2013

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet die am 22. März 2013 eingereichte und im Amtsblatt Nr. 30 vom 26. Juli 2012 publizierte formulierte Initiative gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) innert 3 Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe ihres Zustandekommens dem Landrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

" Der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird der folgende Abschnitt angefügt:

Elfter Abschnitt: Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft

§ 158 Verfassungsrat für die Ausarbeitung der Verfassung des Kantons Basel

1. Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Stadt, ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Landschaft 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Landratswahlen. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Landschaft für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise § 49 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass jedem Wahlkreis wenigstens vier zu wählende Mitglieder zugeteilt werden. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.

2. Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 60 basellandschaftlichen Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte.

3. Die Regierungsräte der beiden Kantone verständigen sich über den Ort der ersten Sitzung und berufen den Verfassungsrat innerhalb von drei Monaten nach der Wahl durch einen gemeinsamen Beschluss dazu ein.

4. *Der Regierungsrat fördert die Arbeiten des Verfassungsrates nach Möglichkeit. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt stellt er dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates.*

5. *Der Verfassungsrat konstituiert sich an der ersten Sitzung unter dem Vorsitz des jüngsten der anwesenden Mitglieder selbst. Er gibt sich ein Geschäftsreglement und bestimmt Zeit und Ort seiner weiteren Sitzungen.*

6. *Der Verfassungsrat erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das Verfahren, in dem die neue Verfassung (schrittweise) wirksam wird.*

7. *Die vom Verfassungsrat beschlossene Verfassung des Kantons Basel wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.*

8. *Wird die Verfassung des Kantons Basel in einem Kanton verworfen, so fällt der vorliegende Verfassungsparagraph über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft dahin.*

9. *Wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Basel-Landschaft die Verfassung des Kantons Basel annehmen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch einen gemeinsamen Beschluss um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone.*

10. *Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie:*

- *ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates,*
- *ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung,*
- *ein Gerichtsorganisationsgesetz,*
- *ein Personalgesetz,*
- *ein Steuergesetz,*
- *ein Finanzhaushaltsgesetz.*

11. *Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt, Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben und die in Absatz 10 erwähnten Gesetze rechtskräftig vorliegen, wird die Verfassung des Kantons Basel in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam."*

II.

Die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

Wird sie in einem Kanton verworfen, so fällt sie im anderen Kanton dahin.

Wird die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative in beiden Kantonen angenommen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes.

Der angenommene Verfassungsparagraph wird in beiden Kantonen am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam."

2. Formelle Gültigkeit der Initiative

Am 10. Mai 2013 publizierte die Landeskanzlei im Amtsblatt Nr. 19, dass die Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" mit 3'976 Unterschriften zustande gekommen ist, nachdem sie die gemäss § 31 Absatz 1 der Kantonsverfassung verlangten Unterschriften aufweist. Damit ist die Initiative formell gültig zustande gekommen.

3. Materielle Gültigkeit der Initiative

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

Mit Gutachten vom November 2012 nahm Prof. Bernhard Waldmann, Vizedirektor des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg, zur Rechtsgültigkeit der Fusionsinitiative wie folgt Stellung:

Originalzitate aus Gutachten Waldmann Rz 37 - 98:

§ 4 Gültigkeit der Fusionsinitiative

Die Initiative «Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft» zielt mittelbar, wie es der Titel bereits besagt, auf die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, mithin auf die Schaffung eines neuen Kantons. Mit dessen Konstituierung soll an der Stelle der aktuellen Kantonsverfassungen der beiden Basel eine einheitliche Verfassung für den Kanton Basel in Kraft treten. Die heute im Kanton Basel-Landschaft geltende Verfassung soll demnach nicht totalrevidiert, sondern durch eine neue, von einem (interkantonalen) Verfassungsrat ausgearbeitete und erlassene Verfassung ersetzt werden.

Nähmen die Stimmberechtigten im Kanton Basel-Landschaft das hier zur Prüfung vorliegende Initiativbegehren an, würde die derzeit in Kraft stehende Verfassung von 1984 um einen elften Abschnitt mit «Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft» (§ 158 Abs. 1–11) ergänzt. Damit würde zu den Bestimmungen über die Teil- und

Totalrevision (§ 144 und § 145) ein spezielles, drittes «Revisionsverfahren» eingefügt.¹ Unmittelbarer Zweck der Fusionsinitiative ist somit die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einleitung und Durchführung eines Verfahrens zur Ausarbeitung der Verfassung für den neuen Kanton Basel. Es handelt sich mithin – nichts anderes geht bereits aus dem Initiativtext hervor – um ein **formuliertes Begehren auf Teilrevision** der basel-landschaftlichen Kantonsverfassung.

Im Folgenden soll die Fusionsinitiative entsprechend der vorgängig in den §§ 2 und 3 skizzierten Kriterien und Grundsätze auf ihre formelle und materielle Gültigkeit hin geprüft werden.

I. Formelle Anforderungen

Wie nachfolgend kurz darzulegen sein wird, erfüllt die Fusionsinitiative die formellen Anforderungen, die sich aus dem Bundes- wie auch aus dem kantonalen Recht ergeben, ohne weiteres.

A. Normative Einheit (Einheit des Rangs)

Gemäss § 28 Abs. 1 und 2 KV-BL sind formulierte Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ausdrücklich als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative einzureichen. Eine Vermischung der beiden Normstufen ist unzulässig.

Die Fusionsinitiative respektiert diesen Grundsatz: Mittels der Initiative soll die Verfassung um einen § 158 ergänzt werden. Sämtliche der darin enthaltenen Regelungen (Absätze 1–11) beziehen sich auf die Schaffung einer neuen, ausformulierten Verfassungsbestimmung.

B. Einheit der Form

Im Kanton Basel-Landschaft sind lediglich zwei Formen von Initiativen zulässig: Formuliert Volksbegehren haben einen ausgearbeiteten Textentwurf zu einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung zu enthalten (§ 28 Abs. 2 KV-BL, § 64 Abs. 1 GpR). Zielen sie auf die Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, sind die geänderten Bestimmungen in der Initiative zu bezeichnen (§ 64 Abs. 2 GpR). Demgegenüber wird mit einem nichtformulierten Begehren dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV-BL, § 65 Abs. 1 GpR). Eine Vermischung der beiden Formen ist nicht zulässig. Begehren, welche die Anforderungen an eine formulierte Initiative nicht erfüllen, werden als nichtformulierte Initiative behandelt (§ 65 Abs. 2 GpR).

Die Fusionsinitiative respektiert den Grundsatz der Einheit der Form: Es handelt sich zweifelsohne um einen ausformulierten Entwurf, der die neu eingefügten Verfassungsbestimmungen genau bezeichnet. Diese Bestimmungen werden – sofern die Initiative zustande kommt – den Stimmberechtigten ohne inhaltliche und formelle Veränderung zur Abstimmung vorgelegt (vgl. § 29 Abs. 2 KV-BL).

¹ Dies gilt nur unter der Voraussetzung, dass die Stimmberechtigten von Basel-Stadt die dort parallel eingereichte Initiative ebenfalls annehmen (Ziff. II Abs. 2 des Initiativtextes).

C. Einheit der Materie

Volksinitiativen haben sich gemäss § 67 GpR auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die zueinander keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Vorlage verbunden werden dürfen (hierzu oben N 22 m.w.H.).

Die durch die Fusionsinitiative vorgeschlagene Verfassungsbestimmung von § 158 KV besteht aus elf Absätzen. Geregelt werden die Zusammensetzung und Wahl sowie die Arbeitsweise des in Verbindung mit dem Kanton Basel-Stadt zu bildenden Verfassungsrats (Abs. 1–5), der Erlass der Verfassung für einen neuen Kanton Basel (Abs. 6–7), die Folgen der Ablehnung oder Annahme dieser neuen Verfassung (Abs. 8–9), der Erlass der für die Konstituierung des neuen Kantons und seiner Behörden unerlässlichen Gesetze (Abs. 10) und die Voraussetzungen der Wirksamkeit der Verfassung für den neuen Kanton Basel (Abs. 11). Der geforderte inhaltliche Zusammenhang zwischen diesen Bestimmungen wird bereits durch die Sachüberschrift von § 158 («Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft») deutlich. Er ergibt sich mit anderen Worten aus dem Gegenstand und dem Zweck der vorgeschlagenen Bestimmung, nämlich der Bereitstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Fusion mit dem Kanton Basel-Stadt zu einem neuen Kanton Basel und das damit verbundene Verfassungsgebungsverfahren. Alle in der Initiative vorgeschlagenen Regelungen (§ 158 Abs. 1–11) bewegen sich innerhalb dieses Gegenstands und Zwecks und betreffen damit einen einheitlichen Regelungsbereich i.S.v. § 67 GpR.

II. Materielle Voraussetzungen

Mit Bezug auf die materiellen Gültigkeitsvoraussetzungen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Ungültigkeitsgründe der Unmöglichkeit und der offensichtlichen Rechtswidrigkeit des Begehrens (§ 29 Abs. 1 KV-BL, § 78 Abs. 2 GpR). Eine Verletzung des Rechtsmissbrauchsverbots (N 31 f.) ist klar nicht ersichtlich, so dass auf dieses Gültigkeitserfordernis nicht weiter eingegangen wird.

A. Durchführbarkeit

Bezüglich des Gültigkeitserfordernisses der Durchführbarkeit bietet die Fusionsinitiative keine Probleme. Die Initiative verlangt nichts, was faktisch oder zeitlich gar nicht umsetzbar wäre. Weder die vorgeschlagene Regelung der Wahl und Konstituierung des (mit dem Kanton Basel-Stadt) zu bildenden Verfassungsrates noch das in den Grundzügen bestimmte Verfahren der Verfassungsgebung und der Wirksamkeit der Verfassung für den neuen Kanton fordern etwas Unmögliches. Der Umstand, dass im Rahmen der Umsetzung schwierige Detailfragen auftauchen werden, stellt kein unüberwindbares Hindernis zur Umsetzung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung dar. Sollte die gleichlautende Initiative im Kanton Basel-Stadt verworfen werden, führt dies nicht zur Undurchführbarkeit der basel-landschaftlichen Initiative, sondern zur Hinfälligkeit derselben (vgl. explizit Ziff. II Abs. 3 des Initiativtextes).

Die Initiative verlangt ferner auch nicht, dass im Falle ihrer Annahme die Fusion gegen den Willen der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt durchgesetzt werden müsste, im Gegenteil: Würde die

neue Verfassung von den Stimmberechtigten im Kanton Basel-Stadt verworfen, fiel der vorgeschlagene Verfassungsparagraph über die Fusion der beiden Kantone dahin (vgl. § 158 Abs. 8 des Initiativtextes).

B. Keine offensichtliche Rechtswidrigkeit

Im Kanton Basel-Landschaft werden nur (aber immerhin) «offensichtlich rechtswidrige» Volksbegehren für ungültig erklärt (§ 29 Abs. 1 KV-BL, § 78 Abs. 2 GpR). Initiativen, deren Rechtmässigkeit lediglich zweifelhaft erscheint, sollen demnach der Volksabstimmung nicht entzogen werden. Gemäss der Praxis des früheren Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft liegt eine offensichtliche Rechtswidrigkeit nur vor, wenn die Rechtswidrigkeit der Initiative für das zur Prüfung zuständige Organ augenscheinlich, sichtbar und damit sofort erkennbar ist.²

1. Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sieht keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision bzw. für Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung vor. Sie schliesst mithin nicht aus, dass mittels Volksinitiative die Grundlagen für eine Fusion des Kantons Basel-Landschaft mit dem Kanton Basel-Stadt (oder einem anderen Kanton) geschaffen werden.³ Etwas anderes lässt sich auch nicht aus § 3 Abs. 2 KV-BL herleiten: Der darin enthaltene «Partnerschaftsartikel» kann wie jede andere Verfassungsbestimmung vom Verfassungsgeber jederzeit geändert oder aufgehoben werden.

Bei einer Annahme der Fusionsinitiative würde der Partnerschaftsartikel (§ 3 Abs. 2 KV-BL) parallel zu § 158 Bestand haben. Damit wird die Zielsetzung des Fusionsartikels aber nicht unterlaufen, sondern im Gegenteil sogar unterstützt. Die Umsetzung der in beiden Kantonen angenommenen Fusionsinitiativen würde ja gerade ein partnerschaftliches Zusammenarbeiten voraussetzen.

2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Mit der Fusionsinitiative werden – wie schon mehrfach erwähnt (vgl. N 38 und 46) – die Grundlagen für das Verfahren zum Erlass einer Verfassung für den neuen Kanton Basel gelegt. Die Initiative beschlägt mithin in erster Linie die Frage des Verfahrens der Verfassungsgebung und der Fusion der beiden Kantone. Die Bundesverfassung enthält zu diesen Themenkreisen verschiedene Bestimmungen, auf deren Einhaltung die Initiative im Folgenden überprüft werden soll.

a. Vorbemerkungen

Zwecks Vermeidung von Wiederholungen in den folgenden Abschnitten sollen hier vorgängig einige Überlegungen zum Inhalt und Sinngehalt der Fusionsinitiative angestellt werden (vgl. zur Auslegung von Initiativen oben N 33 ff.).

² Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft, Urteil Nr. 70 vom 8. November 1989, BLVGE 1989, S. 11 ff., 16 f. E. 8; Urteil Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, BLVGE 1997, S. 13 ff., 15 f. E. 3 mit weiteren Hinweisen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit wird heute durch das Kantonsgericht ausgeübt (vgl. § 86 Abs. 1 KV-BL).

³ Diese Frage war auch bereits anlässlich des letzten Revisionsversuches diskutiert worden (vgl. BGE 61 I 166, 173 ff. E. 4–5). Das Bundesgericht kam nach längeren Erwägungen zum Schluss, dass die Initiative nach kantonalem Recht zulässig gewesen sei. Vor dem Hintergrund des kantonalen Rechts unzulässig wäre allerdings eine Initiative, die direkt die Wiedervereinigung vorschlägt in dem Sinn, dass sie mit der Annahme der Vorlage virtuell vollzogen wird (BGE 61 I 166, 175 E. 6).

Das Vorgehen wie auch der Inhalt der Begehren erinnern stark an die in den 1930er Jahren eingereichten Volksinitiativen (siehe oben N 2). Der Wortlaut der nun vorliegenden Fusionsinitiative lässt kaum Spielraum für eine grundlegend andere Auslegung als damals: Die Wiedervereinigung der beiden Basel soll ganz im Sinne des **Grundsatzes der Gleichstellung** der beiden involvierten Kantone vonstattengehen (vgl. bereits N 3). Die beiden Kantone sollen sich im Fusionsprozess, der als interkantonales Verfahren ausgestaltet und in der Hauptsache durch den Verfassungsrat als interkantonales Organ durchzuführen ist, als gleichberechtigte Parteien begegnen.

Der Grundsatz der Gleichstellung wird in der Bundesverfassung nirgends explizit erwähnt; er liegt den Bestimmungen zur föderalen Staatsorganisation aber zu Grunde und weist darauf hin, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft aus einem Verbund von souveränen Kantonen hervorgegangen ist.⁴ Er gilt auch für die Kantone mit halber Standesstimme, als diejenigen Kantone, die nur einen Abgeordneten (statt deren zwei) in den Ständerat wählen (Art. 150 Abs. 2 BV) und deren Stimme bei Abstimmungen, die ein Ständemehr erfordern, nur halb zählen (Art. 142 Abs. 4 BV).

Der Grundsatz der Gleichstellung der Kantone widerspiegelt sich in verschiedenen Bestimmungen des Initiativtextes:

- so zunächst in § 158 Abs. 1, wonach zur Ausarbeitung einer Verfassung für den (neuen) Kanton Basel «in Verbindung mit dem Kanton Basel-Stadt» ein Verfassungsrat gewählt wird, in welchen beide Kantone je 60 Mitglieder entsenden;
- ferner in § 158 Abs. 3, wonach sich die Regierungsräte der beiden Kantone über den Ort der ersten Sitzung des Verfassungsrats verständigen und diesen durch einen gemeinsamen Beschluss einberufen;
- sodann in § 158 Abs. 4, wonach der Regierungsrat im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung stellt und die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates bezahlt;
- des Weiteren in den Bestimmungen zu den separat, aber gleichzeitig abzuhaltenden Volksabstimmungen über die Fusionsinitiativen wie auch über die neue Verfassung (§ 158 Abs. 7 und 8 sowie Ziff. II Abs. 2);
- sowie schliesslich in den Vorschriften, wonach jeweils die Regierungsräte der beiden Kantone mittels Absprache das Fortschreiten des Verfassungsgebungs- und Fusionsprozesses sicherstellen (vgl. § 158 Abs. 9).

Erst mit Inkrafttreten der neuen Verfassung wird der interkantonale Prozess durch eine für den ganzen Kanton Basel geltende einheitliche Ordnung abgelöst.

b. Vereinbarkeit mit Artikel 1 und Artikel 53 Absatz 1 der Bundesverfassung

Die Existenz, der Status und das Gebiet der in Art. 1 BV aufgezählten Kantone werden durch die Bundesverfassung geschützt (Art. 53 Abs. 1 BV). Nach dem sog. **Verbot der Selbstpreisgabe** können die Kantone auf diese Rechte nicht einseitig verzichten. Es ist ihnen folglich grundsätzlich untersagt,

⁴ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 964; JAAG, in: Biaggini et. al., Staatsrecht, § 11 Rz. 15 ff.; RHINOW/SCHEFER, Rz. 624 ff.

ihre Staatlichkeit aufzugeben oder umfassende Rechte an andere Kantone oder an interkantonale Organe zu übertragen.⁵

Die Bundesverfassung schliesst allerdings Bestandesänderungen, insbesondere auch in der Gestalt von Kantonsfusionen, nicht aus. Solche Änderungen müssen aber in einem Verfahren erfolgen, welches den Minimalanforderungen von Art. 53 Abs. 2 BV entspricht (hierzu N 62 ff. hiernach). Im Übrigen ist das Verfahren durch die von der Bestandesänderung betroffenen Kantone zu regeln. Dies kann im Rahmen eines Konkordats (mit Verfassungsrang) oder aber – wie hier – durch die Einfügung gleichlautender Bestimmungen in den jeweiligen Verfassungen geschehen.

Mit der beantragten Verfassungsänderung wird die Vereinigung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt noch nicht vollzogen. Vielmehr geht es darum, das Verfahren verfassungsrechtlich zu legitimieren und zu regeln.⁶ Die Einleitung des Verfahrens setzt voraus, dass auch die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt einer gleichlautenden Verfassungsbestimmung zustimmen. Zu einer Übertragung der Staatlichkeit an den neuen Kanton Basel kommt es aber erst, wenn die neue Verfassung von den Stimmberechtigten beider Kantone angenommen wird und auch Volk und Stände der Bestandesänderung zustimmen. Das Verbot der Selbstpreisgabe würde somit durch die Annahme der Fusionsinitiative nicht einmal berührt.

c. Vereinbarkeit mit Artikel 53 Absatz 2 der Bundesverfassung

Der bundesrechtliche Schutz des Bestandes der Kantone nach Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 BV ist solange gewährleistet, als dass die Bundesverfassung nicht geändert wird.⁷ Die Bundesverfassung von 1999 regelt im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin in Art. 53 Abs. 2 BV die Voraussetzungen, unter welchen **Änderungen im Bestand der Kantone** und damit auch Kantonsfusionen verfassungskonform sind. Die Verfassung begnügt sich allerdings mit der Vorgabe von Zustimmungsbedürfnissen für eine Bestandesänderung, ohne das Verfahren im Einzelnen festzulegen. Ausserhalb der vorgegebenen Zustimmungserfordernisse (Art. 53 Abs. 2 BV) und der geforderten «demokratischen» Verfassung (Art. 51 BV) ist es Sache der Kantone, den Ablauf des Verfahrens näher zu regeln. Dies setzt notwendigerweise eine Zusammenarbeit der von der Bestandesänderung betroffenen Kantone voraus.

In den betroffenen Kantonen muss demnach zunächst eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Bestandesänderung geschaffen und das Verfahren hierfür bestimmt werden; dies kann entweder durch den Abschluss eines Konkordats mit Verfassungsrang oder aber durch eine Verfassungsänderung geschehen. Sodann hat die betroffene Bevölkerung insgesamt wie auch diejenige der einzelnen Kantone ihre Zustimmung zur Änderung zu erteilen. Schliesslich wird eine Änderung von Art. 1, Art. 142 Abs. 4 und Art. 150 BV und somit auch die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich.⁸ Es sind demnach Abstimmungen auf Gebiets-, Kantons- und Bundesebene

⁵ HÄNNI, § 28 Rz. 25; WALDMANN, S. 29.

⁶ Vgl. auch bereits BGE 61 I 166, 175 E. 6 zur Gültigkeit des Initiativbegehrens vom 2. März 1933 betreffend die Wiedervereinigung der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft: «Keineswegs unstatthaft aber ist danach eine Initiative, die lediglich darauf ausgeht, in der KV die zur Zeit noch fehlende Grundlage und das Verfahren zu schaffen, um einen spätern Entscheid über die Wiedervereinigung herbeizuführen ...».

⁷ RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 53 BV, Rz. 6.

⁸ RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 53 BV, Rz. 14; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Rz. 948 ff.

durchzuführen, wobei bei einer Fusion zweier bestehender Kantone die ersten beiden Abstimmungen zusammenfallen.⁹

Wie bereits unter N 53 erläutert, werden mit der Annahme der Fusionsinitiative in den beiden Basel die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Bestandesänderung geschaffen. Weiter schreibt § 158 Abs. 7 des Initiativtextes vor, dass die neue Verfassung dem Stimmvolk in beiden Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen ist. Diese Regelung steht mit Art. 53 Abs. 2 BV nicht im Widerspruch. Vielmehr verlangt Art. 53 Abs. 2 BV ja gerade auch die Zustimmung der von einer Bestandesänderung betroffenen Bevölkerung, womit bei einer Kantonsfusion die betroffene Bevölkerung mit der Bevölkerung der von der Fusion betroffenen Kantone zusammenfällt (N 63 in fine). Deren Zustimmung erfolgt durch Annahme der Verfassung des neu vereinigten Kantons Basel.

Schliesslich verweisen § 158 Abs. 9 und 11 ausdrücklich auf das Verfahren zur Änderung der Bundesverfassung. § 158 Abs. 11 geht davon aus, dass die neue Basler Verfassung erst nach der Zustimmung von Volk und Ständen in Kraft gesetzt werden kann. Dass in § 158 Abs. 9 lediglich auf Art. 1 BV Bezug genommen wird, vermag nicht die Ungültigkeit der Initiative nach sich zu ziehen, wird doch die Änderung anderer Bestimmungen der Bundesverfassung (wie Art. 142 Abs. 4 oder Art. 150 BV) dadurch nicht ausgeschlossen. Auch der Umstand, dass die Initiative den Entscheid über die Inkraftsetzung der neuen Verfassung (nach deren Gewährleistung durch den Bund und der Annahme der geänderten Bundesverfassung durch Volk und Stände) in die Zuständigkeit des Verfassungsrates legt (§ 158 Abs. 11), kann nicht zur Ungültigkeitserklärung gereichen. Vielmehr lässt die Bestimmung Platz für eine verfassungskonforme Auslegung in dem Sinne, dass das genaue Datum der Inkraftsetzung der neuen Verfassung als solchen mit den Bundesbehörden, welche über das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der Bundesverfassung entscheiden werden, abzusprechen sein wird.¹⁰

Somit kann festgehalten werden, dass kein Widerspruch zu Art. 53 Abs. 2 BV vorliegt.

d. Vereinbarkeit mit Artikel 51 der Bundesverfassung

aa. Anforderungen nach Artikel 51 Bundesverfassung an kantonale Verfassungen

Art. 51 Abs. 1 BV verpflichtet die Kantone, sich eine demokratische Verfassung zu geben. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss auf Verlangen der Mehrheit der Stimmberechtigten jederzeit revidiert werden können. Die Kantonsverfassungen (und die Änderungen derselben) bedürfen der Gewährleistung durch die Bundesversammlung, welche erteilt wird, sofern die Verfassungen (bzw. deren Änderungen) im Einklang mit dem Bundesrecht stehen (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV).

In formeller Hinsicht verlangt Art. 51 BV von den Kantonen eine **geschriebene** Verfassung, welche von den Stimmbürgern angenommen worden ist.¹¹ Neue Verfassungsbestimmungen sind der Bundesversammlung zur **Gewährleistung** vorzulegen. Im Übrigen steht es den Kantonen unter

⁹ TSCHANNEN, § 18 Rz. 58.

¹⁰ Vgl. zu der Frage des Zeitpunktes der Inkraftsetzung Bundesrat, Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des künftigen Kantons Jura vom 20. April 1977, BBl 1977 II 264–324, 277, 279.

¹¹ Statt vieler BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 6, 13.

Vorbehalt von Art. 53 BV (dazu N 62 ff.) frei, das Verfahren für die Verfassungsrevision bzw. den Erlass einer neuen Verfassung zu regeln.¹²

In materieller Hinsicht müssen die Kantonsverfassungen eine **demokratische** Ordnung vorsehen. Dies beinhaltet einerseits die Beachtung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und andererseits (mindestens) die Einrichtung eines vom Volk gewählten – die Wahlen müssen Art. 8 und 34 BV entsprechen (N 77 ff.) – Parlaments.¹³ Über diese repräsentativ-demokratischen Elemente hinaus sind als Ausfluss der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes zwingend das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative als direkt-demokratische Instrumente in den kantonalen Verfassungen zu verankern.

Abgesehen vom Erfordernis der generellen **Bundesrechtskonformität** des Regelungsinhalts von Kantonsverfassungen ergeben sich aus Art. 51 BV keine weiteren materiell-rechtlichen Anforderungen; so sind insbesondere weitere direkt-demokratische Volksrechte wie das obligatorische oder fakultative Gesetzesreferendum nicht zwingend.¹⁴

bb. Vereinbarkeit der Fusionsinitiative mit Artikel 51 der Bundesverfassung

Für das Verfahren einer Kantonsfusion und der damit einhergehenden Erarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung ergeben sich aus Art. 51 BV folgende minimalen Anforderungen:

- Die im Kanton Basel-Landschaft vorgeschlagene Verfassungsänderung zur Regelung des Fusionsverfahrens mit dem Kanton Basel-Stadt bedarf der Mehrheit der Stimmberechtigten sowie der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Dasselbe gilt auch für eine entsprechende Verfassungsänderung im Kanton Basel-Stadt.
- Diese Verfassungsänderungen müssen auch nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten jederzeit revidiert werden können.
- Das Verfassungsgebungsverfahren, wie es in § 158 (und in der gleichlautenden Bestimmung in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt) geregelt wird, muss den minimalen demokratischen Grundsätzen entsprechen und mit dem übrigen Bundesrecht in Einklang stehen.
- Schliesslich wird die neue Verfassung des Kantons Basel die Minimalanforderungen von Art. 51 BV respektieren müssen.

Wie sich aus Ziff. II Abs. 2 des Initiativtextes ergibt, soll die Initiative bzw. die damit vorgeschlagene **Teilrevision der geltenden Verfassung** dem basel-landschaftlichen Stimmvolk zur Abstimmung vorgelegt werden. Bei einem positiven Ausgang derselben ist beim Bund um Gewährleistung von § 158 nachzusuchen (vgl. Ziff. II Abs. 3, § 158 Abs. 2). Damit entspricht das Begehren bezüglich des Verfahrens zur Änderung der aktuellen Verfassung den Anforderungen von Art. 51 BV.

Mit Bezug auf die Organzuständigkeit zur **Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs** für einen neu zu schaffenden Kanton enthält die Bundesverfassung keine Vorgaben. Die Kantone sind diesbezüglich

¹² Vgl. Bundesrat, Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Luzern vom 15. Juni 2001, BBl 2001 4879, 4884; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 11.

¹³ Dazu statt vieler BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 12; TSCHANNEN, § 18 Rz. 12.

¹⁴ Zum Ganzen RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 51 BV, Rz. 3 ff.; TSCHANNEN, § 18 Rz. 6 ff.

frei, solange die Zustimmung des Stimmvolks zur neuen Verfassung garantiert bleibt.¹⁵ Vorliegend ist in § 158 Abs. 1 vorgesehen, dass die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft 60 Verfassungsräte in sinngemässer Anwendung der Vorschriften über die Landratswahl wählen.¹⁶ Diese Ratsmitglieder würden zusammen mit den 60 Verfassungsräten des Kantons Basel-Stadt den Verfassungsrat konstituieren und die Verfassung des (neuen) Kantons Basel-Stadt erlassen (§ 158 Abs. 6). Die vom Verfassungsrat **erlassene Verfassung** würde den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft und des Kantons Basel-Stadt in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt (§ 158 Abs. 7). Das in Art. 51 BV verankerte Erfordernis der Zustimmung des Volkes zur neuen Verfassung ist damit eingehalten. Der Umstand, dass es sich dabei noch nicht um das Stimmvolk des künftigen Kantons Basel handelt, liegt in der Natur der Sache, denn die Entstehung eines neuen Kantons setzt voraus, dass die Stimmberechtigten der davon betroffenen Kantone der neuen Verfassung vorgängig zugestimmt haben (vgl. auch Art. 53 Abs. 2 BV). Vor dem Vorliegen der neuen Verfassung, ihrer Gewährleistung und der Zustimmung von Volk und Ständen zur Bestandesänderung existiert das verfassungsgebende Organ des künftigen Kanton Basel-Stadt noch gar nicht. Vor diesem Hintergrund kann in der in der Fusionsinitiative enthaltenen Regelung zum Erlass und zur Annahme der Verfassung des neuen Kantons Basel kein Verstoß gegen Art. 51 BV erblickt werden.

Aus dem Initiativtext ergibt sich hinsichtlich des **Inhalts der neuen Verfassung** wenig. § 158 Abs. 6 und 11 sehen einzig vor, dass der Verfassungsrat die Verfassung für den Kanton Basel mitsamt den erforderlichen *Einführungs- und Übergangsbestimmungen* erlässt und deren schrittweises Inkrafttreten regelt. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass ein schrittweises Inkraftsetzen der neuen Verfassung Art. 51 BV (und auch anderen bundesrechtlichen Bestimmungen) nicht widerspricht. Es bestehen keine diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben.¹⁷ Sodann ist davon auszugehen, dass den Einführungs- und Übergangsbestimmungen Verfassungsrang zukommen wird, obwohl die Initiative sich nicht explizit dazu ausspricht, ob diese Bestimmungen Bestandteil der Verfassungsurkunde sein müssen oder auch separat erlassen werden können. Auf den Verfassungsrang dieser Bestimmungen deuten allerdings der Wortlaut und die innere Systematik des Initiativtextes. Wären die Einführungs- und Übergangsbestimmungen untergeordneter Ranges, wären sie in § 158 Abs. 10 des Initiativtextes geregelt worden. Folglich werden auch die Einführungs- und Übergangsbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterliegen müssen und der Gewährleistung durch die Bundesversammlung bedürfen. Diesen Anforderungen wird mit § 158 Abs. 7 und 9 des Initiativtextes Genüge geleistet.

Im Lichte von Art. 51 BV zu prüfen bleibt die Regelung von § 158 Abs. 10 des Initiativtextes, wonach der Verfassungsrat während des Gewährleistungsverfahrens (der neuen Verfassung) und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung ein **Gesetz über politische Rechte** sowie weitere **unumgängliche Gesetze** erlassen muss.¹⁸

¹⁵ Vgl. beispielsweise BBl 2001 4879, 4884 (oben FN 54), wonach die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes durch die Exekutive von der Bundesversammlung als zulässig erachtet wurde.

¹⁶ Vgl. zur Rechtmässigkeit des Wahlverfahrens unter dem Gesichtspunkt von Art. 8 i.V.m. Art. 34 BV unten N 77 ff.

¹⁷ Im Rahmen des Verfahrens zur Gründung des Kantons Jura ging der Bundesrat in seiner Botschaft (oben FN 52) davon aus, dass die Gegebenheiten zunächst eine «teilweise» Inkraftsetzung der revidierten Bundesverfassung erforderten. Erst nach Abschluss des Vorbereitungsverfahrens könnten die betreffenden Bestimmungen vollständige Geltung erlangen (BBl 1977 II 264 – 324, 276 f.). Art. 2 der Verordnung vom 25. Oktober 1978 über die Gründung des Kantons Jura (SR 135.11) statuierte schliesslich ausdrücklich ein schrittweises Inkrafttreten der Verfassung des Kantons Jura.

¹⁸ Die in § 158 Ziff. 10 enthaltene Aufzählung von Gesetzen ist nicht abschliessend.

- Nach dem Wortlaut und der Systematik des Initiativtextes ist davon auszugehen, dass es sich bei den in § 158 Abs. 10 erwähnten Gesetzen nicht um Verfassungsgesetze (Gesetze mit Verfassungsrang), sondern um formelle Gesetze handelt. Dafür spricht auch der Umstand, dass der Initiativtext für diese Erlasse (im Gegensatz zu den Einführungs- und Übergangsbestimmungen zur neuen Verfassung gemäss § 158 Abs. 6) kein Referendum vorsieht.
- Die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen bedarf einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Angesichts der deklaratorischen Wirkung der Gewährleistung der Bundesversammlung wäre ein vorgängiges Inkraftsetzen der Verfassung für den neuen Kanton Basel (oder Teilen derselben, vgl. § 158 Abs. 6) grundsätzlich möglich.¹⁹ Dem steht jedoch zunächst entgegen, dass «gesamtbaslerisches» Recht – unabhängig davon, ob es sich um die Verfassung oder um die dazugehörigen Übergangs- oder Einführungsbestimmungen handelt – erst in Kraft gesetzt werden kann, nachdem Volk und Stände ihre (konstitutive) Zustimmung zur Fusion erteilt haben werden.²⁰ Sodann lautet § 158 Abs. 10 des Initiativtextes ausdrücklich dahingehend, dass der Verfassungsrat die entsprechenden Gesetze *während* des Gewährleistungsverfahrens ausarbeitet. Die Verfassung des neuen Kantons Basel scheidet somit als Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Verfassungsrates aus. Denkbar wäre allerdings, dass gewisse Teile der neuen, von den Stimmberechtigten der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemäss § 158 Abs. 7 angenommenen Verfassung noch vor der eidgenössischen Abstimmung als interkantonales Recht mit Verfassungsrang in Kraft gesetzt würden und damit Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Verfassungsrates bilden könnten. Naheliegender ist jedoch, dass sich die Kompetenz des Verfassungsrates zum Erlass der unumgänglichen Gesetze bei Annahme der Initiative(n) aus der bzw. den derzeit (noch) geltenden Verfassungen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt ableitet. Der Verfassungsrat wird somit nicht als eigentlicher Gesetzgeber des neuen Kantons Basel, der zu jenem Zeitpunkt noch gar nicht konstituiert sein wird, sondern vielmehr auch hier als interkantonales Organ bzw. als interkantonaler, vorbereitender Gesetzgeber tätig. Ein Referendum über die betreffenden Gesetze ist im Lichte von Art. 51 BV nicht zwingend erforderlich (N 70). Ob der Verfassungsrat ein solches Referendum für die von ihm erlassenen Gesetze noch in den Übergangsbestimmungen zur neuen Verfassung vorsehen (und ev. gestaffelt in Kraft setzen) könnte, berührt die Frage der Gültigkeit der vorliegenden Initiative nicht. Es ist aber bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass die neue Verfassung in den Übergangsbestimmungen auf jeden Fall auf die zuvor vom Verfassungsrat erlassenen Gesetze Bezug nehmen sollte, die im Hinblick auf die Konstituierung des neuen Kantons und seiner Organe geschaffen werden. Erst mit der Konstituierung des neuen Kantons, welche mit dem Inkrafttreten der Basler Verfassung zusammenfallen wird, werden die betreffenden Gesetze zu kantonalen Gesetzen und können dann auch vom künftigen Kantonsparlament geändert werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass im Initiativtext kein Widerspruch zu Art. 51 BV erblickt werden kann.

¹⁹ Vgl. RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 51 BV, Rz. 17; TSCHANEN, § 18 Rz. 28. – Sollte die Gewährleistung allerdings verweigert werden, fällt die Verfassung *ex tunc* dahin, so dass sie zu keiner Zeit Rechtswirkung entfaltet.

²⁰ Oben FN 52; BBl 1977 II 264–324, 277.

e. Vereinbarkeit mit Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung

In der Ausgestaltung der politischen Rechte haben die Kantone ferner den **Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit** zu beachten, der aus Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV abgeleitet wird. Dieser umfasst gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Grundsätze der Zählwert-, der Stimmkraft- und für das Verhältniswahlrecht auch die Erfolgswertgleichheit.²¹

Während die Zählwertgleichheit den Wählern eines Wahlkreises die gleiche Anzahl Stimmen sowie nach deren Abgabe die gleiche Berücksichtigung bei der Stimmenzählung garantiert, sichert die Stimmkraftgleichheit über den einzelnen Wahlkreis hinaus den Wählern im ganzen Wahlgebiet die gleiche Möglichkeit der Verwertung ihrer Stimme zu. Die Wahlkreise sollen ein möglichst gleichbleibendes Verhältnis der Einwohner- zur Sitzzahl aufweisen. Die Erfolgswertgleichheit fordert schliesslich den grundsätzlich gleichen Erfolg für sämtliche Stimmen und verlangt, dass möglichst wenige Stimmen bei der Mandatszuteilung unberücksichtigt bleiben. Verschiebungen und Einbrüche im System sind nur gestattet, wenn sie wirklich unvermeidbar sind.²²

Im vorliegenden Kontext stellt sich die Frage, ob die in der Fusionsinitiative vorgeschlagene Regelung zur Zusammensetzung und Wahl des Verfassungsrats, der die neue Verfassung und die für die Konstituierung des neuen Kanton unumgänglichen Gesetze erlassen wird, angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt²³ mit den Erfordernissen der Wahlrechtsgleichheit, insbesondere der Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit vereinbar ist. Der Verfassungsrat soll laut § 158 Abs. 1 des Initiativtextes aus 120 Mitgliedern bestehen, von denen der Kanton Basel-Landschaft 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Landratswahlen wählt. Weiter wird bestimmt, dass der Regierungsrat im Kanton Basel-Landschaft für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise § 49 GpR sinngemäss anzuwenden und dabei sicherzustellen hat, dass jedem Wahlkreis wenigstens vier zu wählende Mitglieder zugeteilt werden.

Allfällige Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit erweisen sich in rechtlicher Hinsicht als nicht fundiert. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bei einer Annahme der Fusionsinitiativen als jeweils eigenständige Kantone gleichberechtigt über die Ausgestaltung der Verfassungsordnung des neu zu bildenden Kantons Basel verhandeln würden. Die Initiative geht – im Einklang mit der Bundesverfassung (N 56) – vom Grundsatz der Gleichstellung der Kantone aus. Der Verfassungsrat erscheint somit als interkantoniales Organ, in welches beide Kantone ihre gewählten Vertreterinnen und Vertreter delegieren. Das Wahlgebiet für die Wahlen in den Verfassungsrat erstreckt sich somit nicht auf die beiden Basel. Vielmehr bilden beide Kantone je für sich ein Wahlgebiet, welches sodann im Kanton Basel-Landschaft entsprechend den Vorschriften für den Landrat weiter in Wahlkreise unterteilt wird. Es ist dieses innerhalb des Kantons bestehende Wahlsystem, das den Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 34 Abs. 2 BV zu genügen hat.

²¹ BGE 129 I 185, 199 E. 7.3; KÖLZ, ZBl 1987, S. 9; POLEDNA, S. 26 ff.

²² BGE 129 I 185, 199 f. E. 7.3; KÖLZ, ZBl 1987, S. 9 f.; POLEDNA, S. 26 ff.

²³ Gemäss Angaben der Sicherheitsdirektion beläuft sich die Bevölkerungszahl im Kanton Basel-Landschaft auf 277'000 und im Kanton Basel-Stadt auf 193'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Wie erwähnt sollen die 60 basel-landschaftlichen Verfassungsräte § 158 Abs. 1 zufolge nach den Vorschriften für die Landratswahlen gewählt werden.²⁴ Die Zuteilung der Sitze auf die einzelnen Wahlkreise soll unter sinngemässer Anwendung von § 49 GpR erfolgen, wobei in Abweichung von Abs. 1 der genannten Bestimmung jedem Wahlkreis mindestens vier Sitze zukommen sollen.

Die 90 Mitglieder des Landrates werden im Verhältniswahlverfahren (§ 27 Abs. 1 und § 61 Abs. 2 KV-BL) in zwölf Wahlkreisen gewählt, auf die unabhängig von der Bevölkerungszahl je mindestens sechs Sitze entfallen (§§ 48 f. GpR). Die Verteilung der Mandate erfolgt in einem dreistufigen Verfahren: In einem ersten Schritt werden die Sitze in vier aus zwischen zwei und vier Wahlkreisen bestehenden Wahlkreisverbänden den Parteien zugeteilt (§ 40 GpR). In einem zweiten Schritt werden diese Wahlkreisverbandsmandate auf die einzelnen Wahlkreise verteilt (§ 41 Abs. 1–2 GpR). Schliesslich werden allfällige Unter- oder Übervertretungen ausgeräumt, welche sich im Verlaufe dieser Sitzzuteilung im Verhältnis zu der einem Wahlkreis aufgrund von § 49 GpR zustehenden Sitzzahl ergeben haben (§ 41 Abs. 3–4 GpR).²⁵ Die getroffene Regelung ist nach vorliegender und auch in der Lehre einhellig vertretener Auffassung mit der aus Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 34 Abs. 2 BV fliessenden Wahlrechtsgleichheit und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung – zur basel-landschaftlichen Regelung hat sich das Bundesgericht bislang nicht äussern müssen – vereinbar. Zum einen gewährleistet sie eine möglichst weitgehende Wahrung der Zählwert- und der Erfolgswertgleichheit durch möglichst grosse Wahlkreise, die um maximal einen Drittel von der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse abweichen. Zum anderen wird das natürliche Quorum unter der vom Bundesgericht als noch zulässig erachteten Schwelle von 10 %²⁶ gehalten.²⁷

Wenn nun die Fusionsinitiative dieses Verfahren für die Wahlen der basel-landschaftlichen Verfassungsräte für (sinngemäss) anwendbar erklärt, kann auch darin kein Widerspruch zu den Wahlrechtsgrundsätzen erblickt werden. Die in § 158 Abs. 1 vorgesehene Abweichung ist auf die im Vergleich zum Landrat (90) niedrigere Zahl der zu entsendenden Verfassungsräte (60) zu erklären; die Anzahl der garantierten Mindestsitze wurde entsprechend proportional auf vier reduziert.²⁸ Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dies zu einer abweichenden Beurteilung führen sollte.

Die in der Fusionsinitiative vorgesehene Regelung ist nicht nur durch den erwähnten Grundsatz der Gleichheit der Kantone gerechtfertigt, sondern in erster Linie auch dadurch, dass ein einheitlicher Kanton Basel, für welchen der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gemäss Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV Anwendung finden würde, noch gar nicht existiert. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht gezwungen, im Rahmen von interkantonalen Fusionsverhandlungen ein einziges Wahlgebiet für das Organ, welches die neue Verfassung zu erlassen hat, vorzusehen."

²⁴ Eine ähnliche Regelung sieht § 144 Abs. 2 KV-BL vor, wonach im Falle der Totalrevision der Kantonsverfassung ein ebenfalls nach den für den Landrat geltenden Bestimmungen gewählter Verfassungsrat mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung betraut werden soll.

²⁵ Vgl. auch KÖLZ, ZBl 1987, S. 32 f.; POLEDNA, S. 142 f.

²⁶ BGE 131 I 74, 84 E. 5.5.

²⁷ KÖLZ, ZBl 1987, S. 31 ff.; ebenso POLEDNA, 73f., 141 ff., Anhang 18, allerdings zunächst kritisch bezüglich der Vorabzuteilung von sechs Sitzen (S. 73). Da tatsächlich aber nur wenige Wahlkreise – 2011 waren es deren zwei ([Gelterkinden](#) und [Waldenburg](#); Berechnung auf Grundlage der unter http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/uebrige/mit-uebrige/2010-09-27_wahl.pdf und http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parlk/lr_wahlen/2011/statistik/detailergebnisse.pdf verfügbaren Zahlen [21. November 2012]) – dadurch bevorteilt werden, erachtet auch dieser Autor das basellandschaftliche Wahlsystem im Grundsatz als unproblematisch (S. 74).

²⁸ Entsprechend dürfte § 49 Abs. 2 lit. a GpR dahingehend zu verstehen sein – daher die in § 158 Abs. 1 vorgesehene «sinngemässe Anwendung» –, dass das Vierfache der Verteilungszahl massgebend sein wird.

§ 5 Zusammenfassung und Beantwortung der Fragen

III. Zusammenfassung

- 1 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die ausformulierte Initiative auf Partialrevision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft «Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft» den Gültigkeitsanforderungen sowohl des kantonalen als auch des Bundesrechts entspricht: Die Initiative erfüllt zunächst die Grundsätze der normativen Einheit, der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Sie weist sodann weder einen unmöglichen noch einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt auf. Sie verstösst insbesondere weder gegen das Verbot der Selbstpreisgabe (Art. 1 und 53 BV) noch gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV). Sie respektiert darüber hinaus auch die Minimalanforderungen an eine demokratische Verfassungsgebung (Art. 51 BV) sowie die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Bestandesänderungen (Art. 53 Abs. 2 BV). Schliesslich besteht auch kein Konflikt zur bestehenden Verfassung, da diese keine eigenen materiell-rechtlichen Schranken für eine Verfassungsrevision vorsieht.

IV. Beantwortung der Fragen

Die einzelnen, von der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft gestellten Fragen sind wie folgt zu beantworten:

Frage 1

Ist die paritätische Zusammensetzung des Verfassungsrates nach § 158 Absatz 1 des Initiativtextes im Hinblick auf die grössere Einwohnerzahl des Kantons Basel-Landschaft (BL: 277'000; BS: 193'000) rechtlich zulässig?

Die paritätische Zusammensetzung des Verfassungsrates nach § 158 Abs. 1 des Initiativtextes ist auch im Hinblick auf die grössere Einwohnerzahl des Kantons Basel-Landschaft rechtlich zulässig. Die Bundesverfassung schreibt den Kantonen weder vor, welches Organ die Verfassung eines neuen Kantons auszuarbeiten hat, noch gibt sie vor, wie dieses zu bestellen ist. Bestandesänderungen setzen immer die vorgängige Zusammenarbeit der betroffenen Kantone voraus. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit stehen sich diese Kantone mit einem gleichberechtigten Status gegenüber.

Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich zulässig, im Sinne des Grundsatzes der Gleichstellung der Kantone einen paritätisch zusammengesetzten Verfassungsrat, der als interkantonales Organ der beiden Kantone walten wird, mit der Ausarbeitung der Verfassung zu betrauen. Dass die involvierten Kantone eine unterschiedliche Bevölkerungszahl aufweisen, darf dabei unberücksichtigt bleiben. Daraus folgt, dass die Kantone für die Wahl ihrer Abgeordneten in den Verfassungsrat unabhängige, voneinander getrennte Wahlgebiete bilden.

Bereits die Wiedervereinigungsinitiative vom 2. März 1933 (N 2) hatte für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung einen gemeinsamen Verfassungsrat vorgesehen, dessen 150 Mitglieder je zur Hälfte von den beiden Halbkantonen zu wählen war. Das Bundesgericht erkannte im Verfassungsrat eine «gemeinschaftliche Behörde der beiden Halbkantone, die in dieser Beziehung einen Zweckverband bilden».²⁹ Die ungeachtet der Bevölkerungszahlen definierte Zusammensetzung des Verfassungsrats wurde dabei stillschweigend als zulässig erachtet und war auch in den späteren Gewährleistungsverfahren – mit Ausnahme von Nationalrat Schneiders Bemerkung (oben FN 4) – nie Thema.

Ob eine den unterschiedlichen Bevölkerungszahlen Rechnung tragende Zusammensetzung des Verfassungsrats ebenfalls zulässig wäre, kann hier offengelassen werden. Eine solche Regelung könnte sich allenfalls unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Selbstpreisgabe (N 59) als nicht unproblematisch erweisen.

Frage 2

Verlangt die Initiative, dass die Einführungs- und Übergangsbestimmungen nach § 158 Absatz 6 des Initiativtextes Bestandteil der Verfassung sind?

Gemäss § 158 Abs. 6 des Initiativtextes hat der Verfassungsrat eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen zu erlassen. Bereits der Wortlaut von § 158 Abs. 6 («mitsamt») weist darauf hin, dass diesen Einführungs- und Übergangsbestimmungen **Verfassungsrang** zukommen wird. Dafür spricht auch die Systematik des Initiativtextes, der klar zwischen dem Erlass der Verfassungsbestimmungen (§ 158 Abs. 6) und dem Erlass von Gesetzen (§ 158 Abs. 10) unterscheidet.

Die Fusionsinitiative verlangt aber nicht zwingend, dass die Einführungs- und Übergangsbestimmungen im gleichen **Verfassungserlass** enthalten sein müssen. Zwar spricht Art. 51 Abs. 1 BV von einer (demokratischen) Verfassung, die sich jeder Kanton zu geben hat. Dies schliesst aber den Erlass von separaten Verfassungszusätzen nicht aus.³⁰ Die in § 158 Abs. 6 des Initiativtextes erwähnten Einführungs- und Übergangsbestimmungen können somit auch in einem separaten Dokument enthalten sein. Dieses ist aber aufgrund des Verfassungsranges seines Inhaltes zusammen mit der Verfassung dem Referendum gemäss § 158 Abs. 7 zu unterstellen.

Frage 3

Ist ein schrittweises Inkrafttreten der Verfassung (vgl. § 158 Absatz 6 des Initiativtextes) rechtlich zulässig?

Gemäss § 158 Abs. 6 des Initiativtextes hat der Verfassungsrat neben dem Erlass der Verfassung und der erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen auch das Verfahren zu regeln, in dem

²⁹ BGE 61 I 166, 176 E. 7.

³⁰ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 6 mit Beispielen und weiteren Hinweisen.

die neue Verfassung wirksam wird, wobei es auch möglich ist, die neue Verfassung schrittweise in Kraft zu setzen.

Zunächst einmal ist vorzuschicken, dass es von Bundesverfassungs wegen nicht ausgeschlossen ist, eine Verfassung schon vor der Gewährleistung durch die Bundesversammlung in Kraft treten zu lassen (oben N 75). Es ist allerdings fraglich, ob die neue Verfassung überhaupt als Verfassung des Kantons Basel in Kraft treten kann, solange dieser noch gar nicht existiert. Die Konstituierung des neuen Kantons setzt zwingend die Zustimmung von Volk und Ständen zur Bestandesänderung und der entsprechenden Änderung der Bundesverfassung voraus. Sollen Teile der neuen vom Verfassungsrat ausgearbeiteten und von den Stimmberechtigten der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemäss § 158 Abs. 7 angenommenen Verfassung bereits vor der eidgenössischen Abstimmung in Kraft treten, könnte diese neue Verfassung allenfalls als interkantonales Recht mit Verfassungsrang zu den jeweiligen Verfassungen der beiden noch bestehenden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt hinzutreten.

Der Initiativtext von § 158 Abs. 6 macht zum Zeitpunkt eines allfälligen (schrittweisen) Inkrafttretens der neuen Verfassung keine Angaben. Er äussert sich insbesondere nicht zur Abfolge der im Zusammenhang mit der Bestandesänderung und Verfassungsgebung notwendigen Abstimmungen. Insbesondere verlangt er nicht, dass die neue Verfassung bereits vor der Konstituierung des neuen Kantons Basel als Verfassung desselben wirksam werden muss. § 158 Abs. 6 ist mit anderen Worten einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich und daher zulässig.

Dasselbe gilt auch für die Frage eines schrittweisen Inkrafttretens. Die neue Verfassung muss im Zeitpunkt der Konstituierung des neuen Kantons Basel zumindest die für die Staats- und Behördenorganisation notwendigen Vorschriften enthalten und die politischen Rechte regeln. Ein allfälliger Aufschub des Inkrafttretens weiterer Bestimmungen (wie z.B. Aufgabennormen oder Zielbestimmungen) erscheint im Lichte der bundesrechtlichen Minimalanforderungen an den Inhalt einer kantonalen Verfassung zulässig.³¹

Frage 4

Kann der Verfassungsrat wie von § 158 Absatz 10 des Initiativtextes vorgesehen zugleich die Funktion als Gesetzgeber für bestimmte Gesetze wahrnehmen?

§ 158 Abs. 10 des Initiativtextes sieht vor, dass der Verfassungsrat während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung als Gesetzgeber zu wirken und dabei ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze zu erlassen hat. Einige dieser Gesetze werden beispielhaft aufgelistet.

Die Bundesverfassung regelt das Verfahren zur Bestandesänderung von Kantonen nicht abschliessend, sondern stellt lediglich Minimalanforderungen auf: Dazu gehören einerseits die Zustimmungserfordernisse zur Bestandesänderung gemäss Art. 53 Abs. 2 BV sowie andererseits das Gewährleistungserfordernis für die neue Verfassung. Im Übrigen bestimmt sich das Verfahren nach kantonalem Recht (Art. 3, 39 BV).

³¹ Vgl. zum geforderten Minimalinhalt einer Kantonsverfassung BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 7; JAAG, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 11 Rz. 22.

Diese Ausgangslage gilt insbesondere auch für Bestandesänderungen in der Gestalt einer Vereinigung von zwei Kantonen zu einem neuen Kanton. Von Bundesverfassungs wegen ist einzig (aber immerhin) erforderlich, dass der neue Kanton im Zeitpunkt seiner Konstituierung – in diesem Moment verlieren die bisherigen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft ihre Existenz – über die für das Vorliegen von Staatlichkeit unerlässlichen organisatorisch-verfahrensrechtlichen Vorschriften verfügt.³² Diese Vorschriften müssen i.S.v. Art. 51 demokratisch ausgestaltet sein und dürfen dem Bundesrecht nicht widersprechen. Von wem und in welchem Verfahren die Vorschriften erlassen werden, wird hingegen nicht vorgegeben.

Nach dem Konzept von § 158 Abs. 10 würden diese Gesetze nicht auf der Grundlage der neuen, sondern auf der Basis der bestehenden Verfassungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft erlassen. Es handelt sich also um Gesetze, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit, gestützt auf eine jeweilige Grundlage in den Verfassungen der beiden Kantone geschaffen werden. Inwiefern die Bundesverfassung eine solche Regelung verbieten würde, ist nicht ersichtlich, zumal das Stimmvolk beider Kantone (bei einer entsprechenden Annahme der Fusionsinitiativen) den Verfassungsrat explizit zum Erlass dieser Gesetze ermächtigen wird.

Frage 5

Sind die vom Verfassungsrat gestützt auf § 158 Absatz 10 des Initiativtextes erlassenen Gesetze vom Volk obligatorisch oder fakultativ zu bestätigen?

Die vom Verfassungsrat gestützt auf § 158 Abs. 10 erlassenen Gesetze betreffen zwar die Staats- und Behördenorganisation des neuen Kantons Basel. Erlassgrundlage bilden aber die Verfassungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt.³³

Die in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt bestehenden Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren finden auf die vom Verfassungsrat erlassenen Gesetze keine Anwendung, da es sich hier um Erlasse handelt, die aus einem Organ der interkantonalen Zusammenarbeit hervorgehen. In diesem Sinn gelangen insbesondere § 30 lit. b und § 31 Abs. 1 lit. c KV-BL, die Gesetze dem Referendum unterstellen, nicht zur Anwendung. Die Regelung von § 158 würde – bei ihrer Annahme – als *lex specialis* vorgehen. § 158 Abs. 10 sieht nun aber für diese Gesetze – im Unterschied zu den vom Verfassungsrat gemäss § 158 Abs. 6 zu erlassenden Regelungen – kein Referendum vor. Von Bundesrechts wegen (Art. 51 BV) besteht keine Pflicht, Gesetze dem Referendum zu unterstellen. Auch in dieser Hinsicht hält § 158 Abs. 10 des Initiativtextes somit vor dem Bundesrecht Stand."

³² Vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 51 Rz. 7.

³³ Die neue Verfassung wird in den Übergangsbestimmungen diese Gesetze in die neue Ordnung inkorporieren und das Verfahren ihrer Änderung regeln müssen.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss für rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 18. Juni 2013

Im Namen des Regierungsrates:
die Präsidentin: Pegoraro

der Landschreiber: Achermann

Beilage:

Schreiben des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 10. Juni 2013 zur rechtlichen Zulässigkeit der Fusionsinitiative BS

Entwurf**Landratsbeschluss****über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"**

Die formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal

Im Namen des Landrates
die Präsidentin:

der Landschreiber:



Baschi Dürr
Departementsvorsteher
Spiegelgasse 6-12
4001 Basel

Ihr Kontakt:
Sekretariat Bereich Recht
Telefon +41 (0)61 267 70 08
Telefax +41 (0)61 267 70 58

Präsidialdepartement Basel-Stadt
Herr Regierungspräsident
Dr. Guy Morin
Rathaus
4001 Basel

Basel, 10. Juni 2013

P130438

**Kantonale Volksinitiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft;
Bericht über die rechtliche Zulässigkeit gemäss § 13 IRG**

Sehr geehrter Herr Kollege

Lieber Guy

1. Auftrag

Mit Beschluss Nr. 13/10/10 vom 9. April 2013 hat der Regierungsrat das Präsidialdepartement (ff) und das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragt, dem Regierungsrat zu Handen des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft und das weitere Verfahren gemäss § 18 IRG zu berichten.

In Erfüllung des das JSD betreffenden Teilauftrags erhalten Sie unsere Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. Juli 2012)

«Kantonale Volksinitiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen, reichen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991, folgende formulierte Volksinitiative auf Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt ein:

I.

Der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird der folgende Abschnitt angefügt:

XI. Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft

§ 150 Verfassungsrat für die Ausarbeitung der Verfassung des Kantons Basel

1 Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Landschaft, ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Stadt für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise den Grossratsbeschluss betreffend die Zahl der den Wahlkreisen der Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen im Grossen Rat zustehenden Sitze vom 8. Februar 2012 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass den Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen je wenigstens ein zu wählendes Mitglied zugeteilt wird. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.

2 Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 60 baselstädtischen Verfassungspräsidenten und Verfassungspräsidenten.

3 Die Regierungsräte der beiden Kantone verständigen sich über den Ort der ersten Sitzung und berufen den Verfassungsrat innerhalb von drei Monaten nach der Wahl durch einen gemeinsamen Beschluss dazu ein.

4 Der Regierungsrat fördert die Arbeiten des Verfassungsrates nach Möglichkeit. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stellt er dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates.

5 Der Verfassungsrat konstituiert sich an der ersten Sitzung unter dem Vorsitz des jüngsten der anwesenden Mitglieder selbst. Er gibt sich ein Geschäftsreglement und bestimmt Zeit und Ort seiner weiteren Sitzungen.

6 Der Verfassungsrat erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das Verfahren, in dem die neue Verfassung (schrittweise) wirksam wird.

7 Die vom Verfassungsrat beschlossene Verfassung des Kantons Basel wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

8 Wird die Verfassung des Kantons Basel in einem Kanton verworfen, so fällt der vorliegende Verfassungsparagraph über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft dahin.

9 Wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Basel-Landschaft die Verfassung des Kantons Basel annehmen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch einen gemeinsamen Beschluss um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone.

10 Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie

- a) ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates,*
- b) ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung,*
- c) ein Gerichtsorganisationsgesetz,*
- d) ein Personalgesetz,*
- e) ein Steuergesetz,*
- f) ein Finanzhaushaltgesetz.*

11 Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt, Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben und die in Abs. 10 erwähnten Gesetze rechtskräftig vorliegen, wird die Verfassung des Kantons Basel in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.

II.

Die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

Wird sie in einem Kanton verworfen, so fällt sie im anderen Kanton dahin.

Wird die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative in beiden Kantonen angenommen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes.

Der angenommene Verfassungsparagraph wird in beiden Kantonen am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam.

Kontaktadresse:

*Verein für die Kantonsfusion beider Basel
Postfach 457
4410 Liestal»*

2.2. Vorprüfung

Am 26. Juli 2012 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 28. Juli 2012 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 28. Juli 2012 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 28. Januar 2014 abläuft.

2.3. Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 25. März 2013 bzw. 26. März 2013 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit 3'379 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 4. April 2013 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 15. April 2013 unbenutzt abgelaufen.

2.4. Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

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 Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1. Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bewerkstelligen und formuliert die aus Sicht der Initiantinnen und Initianten notwendigen Schritte dazu, weil die aktuellen Kantonsgrenzen nicht mehr die Lebenswirklichkeit abbilden würden. Die Nordwestschweiz bilde zudem einen einheitlichen Lebensraum. Deshalb sei es an der Zeit, die politischen Strukturen der Realität anzupassen.

3.2. Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden „Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll in der Verfassung der § 150 samt Titel angefügt werden. Zweck ist somit die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Einleitung der Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

4. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

4.1. Übereinstimmung mit höherem Recht

Art. 53 der Bundesverfassung (SR 101, BV) schützt den Bestand und das Gebiet der Kantone. Art. 1 BV zählt jeden Kanton auf und legt so die Anzahl verbindlich fest. Eine Bestandes- und/oder Gebietsänderung ist unter Einhaltung von Mindestanforderungen aber möglich. In der alten Bundesverfassung waren diese Mindestanforderungen noch nicht explizit erwähnt. Nach der sog. Jura-Frage wurden in der aktuellen Bundesverfassung die bei dieser Frage entwickelten Mindestanforderungen an eine Bestandes- und Gebietsänderung festgelegt. Soll der Bestand der Kantone geändert werden, bedarf es der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen (Art. 53 Abs. 2 BV). Eine Kantonsfusion stellt eine solche Bestandesänderung dar (vgl. Alexander Ruch, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], 2. Auflage 2008, Rn. 15 zu Art. 53 BV). Das weitere bzw. konkrete Verfahren bis zur Fusion haben die Kantone selbst zu regeln. Die Änderung der Kantonsverfassung muss von der Bundesversammlung gewährleistet werden (Art. 51 BV). Diese erhält sie, wenn die Verfassung bundesrechtskonform ausgestaltet wurde. Als weitere Vorgabe enthält Art. 51 BV die Verpflichtung der Kantone, sich eine demokratische Verfassung zu geben. Darunter ist die Einrichtung der Gewaltenteilung zu verstehen (vgl. Alexander Ruch, a.a.O., Rn. 8 zu Art. 51 BV). Des Weiteren muss die Kantonsverfassung jederzeit durch das Volk abgeändert werden können, sprich in der Kantonsverfassung muss die Möglichkeit der Verfassungsinitiative enthalten sein.

Die nun vorgelegte Initiative legt das konkrete Verfahren bis zur Kantonsfusion fest. Der aktuellen baselstädtischen Kantonsverfassung soll der § 150 angefügt werden, welcher die Schritte enthält, die zu einer Kantonsfusion führen. Danach wird zuerst ein paritätisch zusammengesetzter Verfassungsrat gewählt, welcher dann die neue Verfassung des Kantons Basel zu schaffen hat. Diese neue Verfassung wird den Stimmberechtigten beider Kantone zur Abstimmung vorgelegt. Sollten beide Kantone dieser neuen Verfassung zustimmen, muss auch diese wiederum die Gewährleistung der Bundesversammlung erhalten und Art. 1 BV geändert werden. Stimmt einer der beiden Kantone einem dieser Schritte nicht zu, fällt die Kantonsfusion dahin. Die Mindestanforderungen von Art. 53 BV werden dadurch eingehalten.

Speziell zu prüfen ist die vorgesehene weitere Kompetenz des Verfassungsrates, während des Gewährleistungsverfahrens des Bundes als Gesetzgeber zu wirken. Der Verfassungsrat hätte seine Grundlage in der noch geltenden Verfassung und würde als vorbereitender Gesetzgeber tätig sein. Gemäss Initiative soll er die grundlegenden und unumgänglichen Gesetze (politische Rechte, Gerichtsorganisation, Verwaltungsorganisation etc.) beschliessen. Es liegt nahe, dass damit die Zeit zwischen Annahme der Verfassung durch das Volk und Gewährleistung durch die Bundesversammlung sinnvoll genutzt werden soll. Es ist aber anzumerken, dass diese Aufgabe üblicherweise einem gewählten Parlament eines Kantones zukommt. Die Initiative geht hier einen neuen Weg, da im Schwebezustand der Gewährleistung noch gar kein Parlament des Kantons Basel gewählt ist. Da es keine bundesrechtlichen Regelungen zu einem solchen Vorgehen gibt, widerspricht diese Regelung nicht der Bundesverfassung. Die neue bzw. zu schaffende Verfassung sollte auf die Gesetzgebung des Verfassungsrates Bezug nehmen, damit klar zum Aus-

druck gebracht wird, dass es sich um Gesetze des neuen Kantons Basel handelt. Das noch zu wählende Parlament des Kantons Basel kann diese Gesetze jederzeit anpassen.

Der anzufügende § 150 steht somit nicht im Widerspruch zu Art. 51 und 53 BV.

4.2. Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und die diversen Abschnitte im vorgeschlagenen Paragraphen weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

5. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

Wir bitten Sie demgemäss, dem Grossen Rat zu beantragen, die formulierte Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft für rechtlich zulässig zu erklären.

Mit freundlichen Grüssen


Baschi Dürr
Regierungsrat

Beilage:

Entwurf Landratsvorlage des Kantons Basel-Landschaft betreffend Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“