



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission
vom: 7. Januar 2014
zur Vorlage Nr.: [2013-224](#)
Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"**
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](#)



2013/224

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission

Betreffend die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“

Vom 7. Januar 2014

1. Ausgangslage

Nachdem die formulierte Verfassungsinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ am 10. Mai 2013 von der Landeskantlei Baselland formell für gültig erklärt worden ist – sie ist mit 3'976 Unterschriften zustande gekommen –, hatte der Rechtsdienst des Regierungsrates zu prüfen, ob auch die materielle Gültigkeit gegeben ist. Im Vordergrund stand dabei einerseits die Frage der Durchführbarkeit; andererseits war zu beurteilen, ob eine offensichtliche Rechtswidrigkeit vorliegt.

Angesichts der für den Kanton Basel-Landschaft grundlegenden Frage, die mit der Initiative aufgeworfen wird, haben der Regierungsrat respektive die Sicherheitsdirektion von sich aus bei Professor Bernhard Waldmann, Vizedirektor der Instituts für Föderalismus der Universität Fribourg, ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches die Frage der Rechtsgültigkeit generell abzuklären und darüber hinaus fünf eng umrissene Fragen zu beantworten hatte.

Dieses Gutachten vom November 2013 kommt zum Schluss, dass die Initiative „den Gültigkeitsanforderungen sowohl des kantonalen als auch des Bundesrechts entspricht“, wie es im Bericht der Regierung heisst: Weder das Verbot der Selbstpreisgabe noch der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit seien verletzt. Professor Bernhard Waldmann kommt weiter zum Schluss, dass die Minimalanforderungen an eine demokratische Verfassungsgebung sowie die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Bestandesänderungen erfüllt sind. Schliesslich bestehe auch kein Konflikt zur bestehenden Verfassung, da diese keine eigenen materiellrechtlichen Schranken für eine Verfassungsrevision vorsieht. Für die weiteren Details wird auf die ausführliche regierungsrätliche [Vorlage](#) vom 18. Juni 2013 verwiesen, die auch das Gutachten Waldmann in Teilen wiedergibt.

Gestützt auf diese Abklärungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative für rechtsgültig zu erklären. Die Vorlage wurde vom Büro des Landrats am 27. Juni 2013 an die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) überwiesen.

Zur Vollständigkeit ist zu erwähnen, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in seinem Bericht vom 26. Juni 2013 zum Schluss kommt, dass die auch im Stadtkanton eingereichte formulierte Fusions-Initiative rechtlich zulässig sei. Deshalb wurde dem Grossen Rat beantragt, die formulierte Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft für rechtlich zulässig zu erklären. Für die näheren Ausführungen wird auf die entsprechende [Regierungsvorlage](#) vom Juni 2013 verwiesen.

2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 21. Oktober sowie vom 4. und 18. November 2013 im Beisein von Regierungsrat Isaac Reber, Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, sowie seitens der Sicherheitsdirektion auch von Wolfgang Meier und Katrin Bartels beraten. Professor Bernhard Waldmann referierte an der Kommissionssitzung vom 4. November 2013 über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Initiative und stand den Kommissionsmitgliedern auch ausführlich für Fragen zur Verfügung. Zuvor hatten die JSK-Mitglieder die Möglichkeit erhalten, ihm auf schriftlichem Weg ergänzende Fragen zum Gutachten zu stellen.

2.2. Diskussion

Die Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Fusionsinitiative hat in der Kommission intensive verfahrensmässige sowie juristische Debatten ausgelöst. Dabei standen sowohl das formelle Vorgehen bei der Kommissionsberatung als auch die materielle Wertung des Gutachtens und damit der Vorlage zur Rechtsgültigkeit insgesamt im Zentrum.

So wurde entschieden, auch den beiden Komitees Pro Baselbiet und EinBasel die Möglichkeit einzuräumen, Professor Bernhard Waldmann vertiefende Fragen zu seinem vorgenannten Gutachten zu stellen. Auf eine Einladung der beiden Komitees zur Anhörung von Professor Bernhard Waldmann wurde aber schliesslich verzichtet; sie erhielten dessen Antworten zugestellt. Auch die kurz erwogene Idee, weitere Rechtsprofessoren einzuladen, wurde fallen gelassen.

Inhaltlich diskutiert wurden in der Kommission vor allem zwei Fragen.

Eine intensive Debatte entwickelte sich einerseits zur Frage, ob der vorgesehene Verfassungsrat in seiner paritätischen Zusammensetzung überhaupt befugt sein kann, über die Verfassung hinaus die grundlegenden Gesetze des neuen Kantons Basel zu erlassen (gemeint sind gemäss Initiativtext ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates, ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung, ein Gerichtsorganisationsgesetz, ein Personalgesetz, ein Steuergesetz sowie ein Finanzhaushaltsgesetz). Kritische Stimmen warfen die Frage auf, ob eine solche formelle Gesetzgebung an eine interkantonale Organisation delegierbar ist, welche nicht nach Köpfen zusammengesetzt ist und damit die unterschiedliche Bevölkerungsgrösse der beiden Kantone nicht repräsentativ abbildet. Falls man diesen grundlegenden Gesetzen aber andererseits – dies entgegen der Haltung von Professor Bernhard Waldmann – Verfassungsrang einräume, wie das im Wiedervereinigungsverfahren der 1960er Jahre der Fall war, müsste man sie zwingend der Volksabstimmung unterstellen; dies sehe der Initiativtext aber nicht explizit vor.

Gegen diese Einwände wurde ins Feld geführt, dass sich die beiden Kantone vor einer möglichen Fusion als gleichberechtigte Partner begegnen müssten und der Verfassungsrat deshalb richtigerweise paritätisch zusammengesetzt ist – dass der Verfassungsrat in seinen beiden Wahlgebieten aber durchaus repräsentativ gewählt wird (anders wäre die Ausgangslage, wenn bereits die Wahl dieses Verfassungsrates in einem einzigen Wahlgebiet stattfinden würde). Die Legitimität dieses Vorgehens werde auch durch die allfällige Annahme der anstehenden Initiative vom Souverän bestätigt. Der Verfassungsrat, der nur in der Zeit zwischen einer Annahme der Verfassung des neuen Kantons in Basel-Landschaft und Basel-Stadt und der Gewährleistung durch den Bund als Gesetzgeber wirken soll, müsse zudem die grundlegenden Gesetze erlassen können, damit der neue Kanton und seine neu zu schaffenden Institutionen vom ersten Tag an tatsächlich funktionsfähig seien.

Moniert wurde andererseits auch, dass im Initiativtext keine Referendumsmöglichkeit gegen diese grundlegenden Gesetze vorgezeichnet sei; angesprochen wurde in diesem Zusammenhang auch die

Abänderbarkeit der schwebenden Verfassung (in der Zeit zwischen Annahme und Inkrafttreten). Hier zeichnete Professor Bernhard Waldmann ein differenziertes Bild: Ein Referendum sei im Prinzip erst ab dem Inkrafttreten der Gesetze möglich, die zuvor – wie die Verfassung auch – nur als vorbereitende Massnahme zu taxieren seien; der Verfassungsrat könne aber die Übergangsbestimmungen bereits frühzeitig in Kraft setzen und so plebiszitäre Änderungsmöglichkeiten schaffen, wenn er dies wolle.

Professor Bernhard Waldmann, der in vielen der kritischen Einwände weniger die Frage der Rechtsgültigkeit denn der konkreten Umsetzung tangiert sieht, bestätigte auf eine entsprechende Nachfrage, dass eine Stimmrechtsbeschwerde nicht nur bei einer Ungültigerklärung der Initiative, sondern auch bei einer Gültigkeitserklärung möglich ist. Er betonte aber explizit, dass er weder eine offensichtliche noch eine latente Rechtswidrigkeit in der vorliegenden formulierten Verfassungsinitiative erkennt. Nicht zulässig sei lediglich, eine zeitgleiche Abstimmung über die Initiative in Stadt und Land zu verlangen; dies sei Sache der Regierungen. Für eine Ungültigerklärung reiche dieser Einwand aber nicht aus.

Die Kommission lehnte mit 8:4 Stimmen bei einer Enthaltung einen Antrag ab, ein zweites Gutachten einzuholen. Auch seitens der Kritiker des Gutachtens wurde nicht explizit eine Rechtswidrigkeit geltend gemacht; wenn man aber in einen Jahre dauernden Prozess einsteige, müsse man eine gesicherte juristische Basis haben und dürfe nicht bloss auf eine Referenz abstellen. Für die Mehrheit der Kommission weist die Initiative aber keine offensichtliche Rechtswidrigkeit auf – und nur diese Frage ist vorliegend zu beantworten. Das Verfahren oder gar eine politische Wertung seien nicht Gegenstand der Kommissionsdebatte. Die Erläuterungen des Gutachtens werden als umfassend angesehen. Die bisherigen Erfahrungen mit Bestandesänderungen – die gescheiterte Wiedervereinigung der beiden Basel von 1961/1969, die gescheiterte Fusion Waadt/Genf, die Gründung des Kantons Jura, der Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft – lieferten eine wenn auch nicht üppige, aber doch ausreichende Basis. Moniert wurde auch, dass für ein zweites Gutachten, das allenfalls ein Obergutachten nach sich ziehen würde, keine neuen, noch nicht beantworteten Fragen vorgebracht werden konnten.

Die differenzierten Ausführungen sowie die rechtlichen Schlussfolgerungen des Gutachters sowie die spätere Beantwortung der aus der JSK sowie von den beiden Komitees zusätzlich gestellten Fragen werden als schlüssig sowie stringent bezeichnet. Aufgrund dieser fundierten fachlichen Beurteilung wird die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative bejaht. Demnach entspricht aus Sicht einer grossen Mehrheit der Kommission diese Initiative den massgebenden Gültigkeitsanforderungen sowohl des kantonalen als auch des Bundesrechtes. Die Grundsätze der normativen Einheit, der Einheit der Form und der Einheit der Materie werden eingehalten. Schliesslich weist die Initiative weder einen unmöglichen noch einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt auf.

3. Antrag

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 9:3 Stimmen bei einer Abwesenheit wie folgt zu beschliessen:

Die formulierte Verfassungsinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ ist gemäss beiliegendem Landratsbeschluss für rechtsgültig zu erklären.

Oberwil, 7. Januar 2014

Für die Justiz- und Sicherheitskommission:

Werner Ruff-Märki, Präsident

Beilage:

- Unveränderter Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

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

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

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

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Die 2. Landschreiberin: