

Freitag, den 28. März 2014 / K

Juristische Fakultät der Universität Basel

Veranstaltung vom Freitag, dem 28. März 2014

AUS ZWEI MACH EINS ? - IURISTISCHE KNACKNUESSE
EINER FUSION DER KANTONE BASEL-STADT UND BASEL-LANDSCHAFT

16 Uhr 20 bis 16 Uhr 45

25:24:34 Minuten - Wörter : 2'406

**Rechtliche Schritte
auf dem Weg zu einer Fusion
der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft**

Referat

Urs Wilhelm Kamber

Meine Damen und Herren

Die Fusion oder die Verschmelzung zweier Kantone ist ein rechtliches Verfahren.

Am Ausgangspunkt haben wir zwei Kantone -
am Endpunkt haben wir einen Kanton.

Es werden nun die einzelnen Schritte
auf dem Verfahrensweg zwischen Ausgangspunkt und Endpunkt betrachtet.

Dieser Verfahrensweg zur Verschmelzung der beiden Kantone
ist so auszugestalten,

dass zum einen
die Fusionsbefürworter glücklich sind, wenn die Fusion gelingt,
die Fusionsgegner zwar unglücklich sind,
aber anerkennen, dass alles mit rechten Dingen zugegangen ist,

oder

dass zum anderen
die Fusionsgegner glücklich sind, wenn die Fusion misslingt,
die Fusionsbefürworter zwar unglücklich sind,
aber anerkennen, dass alles mit rechten Dingen zugegangen ist; -

und

dass sowohl die einen als auch die anderen übergücklich sind,
dass das Ganze nun endlich vorbei ist; -

wenigstens für die nächsten vierzig Jahre.

In einem **ersten Schritt** ist in beiden Kantonen festgestellt worden, dass die Fusionsinitiative zustande gekommen ist.

In beiden Kantonen sollen Bestimmungen über das Verschmelzungsverfahren in die Verfassung aufgenommen werden.

Als **zweiten Schritt** hat der Grosse Rat
die Fusionsinitiative
für rechtlich zulässig erklärt,¹

und hat der Landrat
an der Fusionsinitiative
keine offensichtlichen Rechtswidrigkeiten entdecken können und
sie für rechtlich zulässig erklärt.²

¹ Kantonsblatt vom 14. September 2013.

² Amtsblatt vom 6. Februar 2014.

Als **dritten Schritt** entscheiden die Stimmberechtigten in beiden Kantonen in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung darüber, ob sie die Fusionsinitiative und damit

- im Kanton Basel-Stadt den neuen § 150 der Kantonsverfassung und
 - im Kanton Basel-Landschaft den neuen § 158 der Kantonsverfassung
- über den Verfassungsrat und das Verschmelzungsverfahren annehmen oder verwerfen.

Abstimmung

in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Wenn die Initiative in einem Kanton verworfen wird, dann fällt sie im anderen Kanton dahin.

Es beginnt dann die Frist von vierzig Jahren zu laufen, bis in dieser Gegend wieder von Wiedervereinigung, Fusion, Verschmelzung oder wie der Begriff dann heissen wird, gesprochen werden kann.

Wenn die Stimmberechtigten in beiden Kantonen die Änderungen der Kantonsverfassungen annehmen, dann bedürfen diese der Gewährleistung des Bundes.³

Wenn der Nationalrat und der Ständerat die beiden Gewährleistungen ausgesprochen haben, dann war dies **der vierte Schritt**.

³ Art. 51 Abs. 2 Satz 1 BV.

Dann wählen die Wahlberechtigten
als **fünften Schritt**
im Kanton Basel-Stadt 60 Mitglieder des Verfassungsrates und
im Kanton Basel-Landschaft 60 Mitglieder des Verfassungsrates.

Wahl

in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Danach erlässt der Verfassungsrat eine Verfassung des Kantons Basel.

Das kann Jahre dauern.

Die Schlussabstimmung des Verfassungsrates
über die neue Verfassung betrachten wir als **sechsten Schritt**.

Als **siebenter Schritt**

entscheiden die Stimmberechtigten in den beiden Kantonen
in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung darüber,
ob sie

- die Verfassung des Kantons Basel
annehmen oder verwerfen.

Abstimmung

in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Wenn die Verfassung des Kantons Basel
in einem Kanton
verworfen wird,
dann fällt alles dahin.

Es beginnt dann die Frist von vierzig Jahren zu laufen,
bis in dieser Gegend wieder
von Wiedervereinigung, etc. etc.

Wenn die Stimmberechtigten die Verfassung des Kantons Basel
in beiden Kantonen annehmen,
braucht es noch die Gewährleistung des Bundes.

Weiter

bedürfen gemäss Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung

Aenderungen im Bestand der Kantone - und das ist eine Verschmelzung -

auch noch

der Zustimmung

- von Volk und Ständen.

Es braucht deren Zustimmung

zu drei Aenderungen in der Bundesverfassung :

- in Art. 1 über den Bestand der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die drei Wörter „Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ durch das eine Wort „Basel“ zu ersetzen;
- in Art. 142 Abs. 4 über die je halbe Standesstimme sind die beiden Wörter „Basel-Stadt, Basel-Landschaft“ zu streichen; und
- in Art. 150 Abs. 2 über die Wahl je eines oder einer Abgeordneten in den Ständerat sind die beiden Wörter „Basel-Stadt, Basel-Landschaft“ zu streichen.

Zuerst kommt die Gewährleistung, dann kommt die Abstimmung von Volk und Ständen.

Auch das kann wiederum Jahre dauern.

Eine baselstädtische Zusatzschleife

Im Kanton Basel-Stadt ist noch eine eigentümliche Zusatzaufgabe zu lösen :

Heute sind der Kanton Basel-Stadt und die Einwohnergemeinde der Stadt Basel ein ununterscheidbares Gemisch.

Diese undurchschaubare Situation kann im neuen Kanton Basel nicht weitergeführt werden.

Für die Einwohnergemeinde der Stadt Basel ist darum eine eigene Einwohnergemeindeorganisation zu schaffen.

Dazu

- ist die Verfassung des Kantons Basel-Stadt zu ändern,
- ist eine Gemeindeordnung für die Stadt Basel zu erlassen,
- haben die Wahlberechtigten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel die Gemeindebehörden der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu wählen und
- ist die Stadt Basel in Betrieb zu setzen.

Im Laufe der Zeit werden Nationalrat und Ständerat
als achten Schritt
die Verfassung des neuen Kantons Basel gewährleisten
- oder nicht, was nicht angenommen wird.

Im Laufe der Zeit werden Volk und Stände

als neunten Schritt

über eine Aenderung der Bundesverfassung

betreffend Aenderung im Bestand der Kantone abstimmen und sie gutheissen

- oder verwerfen, was nicht angenommen wird.

Abstimmung

in Bund und Kantonen

Kein Notausgang

An der Abstimmung von Volk und Ständen nehmen auch die betroffenen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft teil.

Wenn eine Mehrheit von Volk und Ständen der Aenderung der Bundesverfassung und damit der Verschmelzung zustimmt, dann nimmt die Verschmelzung ihren Fortgang,
- selbst im unwahrscheinlichen Fall,
dass unter den verwerfenden Kantonen der eine oder der andere der beiden Basel oder sogar beide Basel sich befinden.

Ein solches Verhalten im neunten Schritt wäre widersprüchlich.
Beide Basel haben im siebenten Schritt der Verfassung des Kantons Basel - und damit der Verschmelzung - zugestimmt.

Und nur aufgrund dieser damals abgegebenen Zustimmung
findet die eidgenössische Abstimmung von Volk und Ständen überhaupt statt.
Die beiden Basel müssen sich darum
bei dieser damals abgegebenen Zustimmung behaften lassen.

Ein allfälliges negatives Ständevotum eines dieser beiden Kantone
in der Abstimmung von Volk und Ständen
kommt nicht mehr als Notausgang aus dem Verschmelzungsvorgang in Betracht.

Alles Andere hätte zur Folge,
dass die Abstimmung von Volk und Ständen für nichts und wieder nichts stattgefunden
hätte und
die beiden Basel die ganze Schweiz für die Katze zu einem Urnengang aufgeboten hätten.

Vernünftigerweise darf aber damit gerechnet werden,
dass sich die beiden Basel
ihre Zustimmung zur Verfassung des Kantons Basel damals -
bereits beim siebenten Schritt -
wohl bedacht und ein für allemal sehr gut überlegt haben und
sich dann im weiteren Verfahren dementsprechend konsistent und widerspruchsfrei
verhalten und beim neunten Schritt wiederum gleich stimmen.

Wann geht es endlich los ?

Die Kantonsverfassung ist da, die Gewährleistung ist da und die Zustimmung von Volk und Ständen ist da.

Der neue Kanton hat aber noch keine Behörden.

Diese müssen von den Wahlberechtigten des neuen Kantons erst noch gewählt werden.

Dazu braucht es ein Wahlgesetz.

Das Wahlgesetz wird vom Kantonsrat des neuen Kantons erlassen.

Der Kantonsrat ist aber noch nicht da, da er noch nicht gewählt worden ist.

Nicht gewählt worden ist er, weil es noch kein Wahlgesetz gibt.

Es zeigt sich also,

dass für die Wahl des Kantonsrates

das Vorhandensein eines Wahlgesetzes unumgänglich ist;

dieses ist aber noch nicht vorhanden,

da der dafür zuständige Kantonsrat noch nicht vorhanden ist.

Die Aufnahme des Betriebes des neuen Kantons ist also in einem toten Winkel angelangt.

Damit aus dieser ausweglosen Lage im toten Winkel herausgefunden werden kann, sieht die Fusionsinitiative in Ziffer 10 vor, dass während der Zeit zwischen Gutheissung der Verfassung durch die beiden Basel und der Gewährleistung und der Zustimmung von Volk und Ständen der Verfassungsrat als Gesetzgeber wirkt und ein Wahlgesetz und andere unumgängliche Gesetze erlässt.

Das ist der **zehnte Schritt**.

Unterliegt dieses Wahlgesetz dem Referendum ?

Gemäss der Ziffer 11 der Initiative wird die Verfassung des Kantons Basel
wirksam,
wenn die unumgänglichen Gesetze, also auch das Wahlgesetz, rechtskräftig vorliegen.

Rechtskräftig liegt ein Gesetz vor,
wenn es das von der Verfassung vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren
durchlaufen hat.

- Dann ist es rechtskräftig, -
wirksam wird es vielleicht gleichzeitig, vielleicht auch später,
je nach dem,
was die Schlussbestimmung des Gesetzes über den Eintritt seiner Wirksamkeit bestimmt.

Ob der Verfassungsrat für die Gesetzgebung
ein obligatorisches Referendum vorsieht,
oder ein fakultatives Referendum oder
gar kein Referendum,
wissen wir heute noch nicht.

Wenn wir einmal annehmen,
die Verfassung des Kantons Basel sähe das fakultative Referendum vor,
dann unterliegt auch das vom Verfassungsrat als Gesetzgeber erlassene Wahlgesetz
dem fakultativen Referendum.

Wenn das fakultative Referendum ergriffen wird,
kommt es zur Referendumsabstimmung,
- das wäre dann **der elfte Schritt**, -

in der das Wahlgesetz auch verworfen werden darf.

Dann
wird der Verfassungsrat als Gesetzgeber
das Wahlgesetz wohl oder übel überarbeiten müssen.

Es ist nicht einzusehen,
warum das überarbeitete Wahlgesetz
nicht wiederum dem fakultativen Referendum unterliegen sollte;
- mit allen Konsequenzen.

Und so mit allen anderen unumgänglichen Gesetzen auch.

Es zeichnet sich ab,
dass es sehr lange dauern kann, bis endlich
die für den Betrieb des neuen Kantons unumgänglichen Gesetze rechtskräftig vorliegen.

Jeder für eine reibungslose Entstehung des neuen Kantons aufgestellte Fahrplan könnte auf diese Weise heillos durcheinander gebracht werden.

Damit es von vorneherein nicht dazu kommen kann, kann sich der Verfassungsrat überlegen,
- die Fusionsinitiative schreibt nichts vor, -
ob er am Schluss der Verfassung anordnen soll, dass das von ihm als Gesetzgeber erlassene Wahlgesetz und die weiteren unumgänglichen Gesetze weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstehen.

Eine solche Schlussbestimmung in der Verfassung würde es möglich machen, dass der neue Kanton bald zu einem Wahlgesetz kommt, anhand dessen die Wahlberechtigten bald die Behörden des neuen Kantons wählen und diese den neuen Kanton in Betrieb nehmen können.

Der Verfassungsrat kann auch anordnen,
dass das zunächst ausgeschlossene Referendum
nach Betriebsaufnahme des neuen Kantons nachgeholt werden muss.

Diese Möglichkeit eines nachgeholt Referendums
zieht auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und
der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
im jeweiligen Bericht zur Fusionsinitiative in Betracht.^{4, 5}

⁴ Bericht des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt Nr. 13.0438 vom 21. Januar 2014 zum weiteren Vorgehen mit der Initiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“, Seite 7.

⁵ Bericht des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft Nr. 2013-444 vom 10. Dezember 2013 und vom 14. Januar 2014 zur formulierten Verfassungsinitiative „Für die Fusion der Kanton Basel-Stadt und Basel-Landschaft“, Seite 27.

Es kommt jetzt eine Zwischenbetrachtung :

Der Verfassungsrat als Verfassungsrat

Der Kanton Basel-Landschaft hat mehr Einwohnerinnen und Einwohner als der Kanton Basel-Stadt.

Im Verfassungsrat sitzen aus beiden Kantonen gleich viele Mitglieder.

Ein Mangel ist dies darum nicht,

weil die vom Verfassungsrat erlassene Verfassung

gemäss der Fusionsinitiative

obligatorisch sowohl

den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt als auch

den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft

zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt wird, um gültig zu entstehen,

sowohl von der Mehrheit der einen als auch von der Mehrheit der anderen

angenommen werden muss.

Weil so die Stimmberechtigten zweier Kantone über die Verfassung abstimmen und die Verfassung in zwei Kantonen angenommen werden muss,

genügt es also nicht, dass die jeweils 60 Mitglieder des jeweils einen Kantons

die Interessen, Anliegen und Bedürfnisse ihrer eigenen Wählerschaft

in die neue Verfassung einbringen, - vielmehr müssen sie darauf achten,

dass die Interessen, Anliegen und Bedürfnisse der Stimmberechtigten

des jeweils anderen Kantons

auch

in die Verfassung eingebracht werden.

Daran würde sich selbst dann nichts ändern,

wenn der eine Kanton doppelt oder dreimal oder viermal so viele Mitglieder

in den Verfassungsrat entsenden würde als der andere.

Weil dies so ist, spielt es gar keine Rolle,

wieviele Mitglieder jeder Kanton in den Verfassungsrat entsendet.

Es können darum ohne Weiteres beide Kantone gleich viele Mitglieder entsenden.

Es kommt jetzt nochmals eine Zwischenbetrachtung :

Der Verfassungsrat als Gesetzgeber

Anders ist es hingegen,
wenn es um das zweite Ergebnis der Arbeit des Verfassungsrates,
nämlich um die Anfangsgesetze geht.
Hier schreibt die Fusionsinitiative kein obligatorisches Referendum vor.

Wenn ein fakultatives Referendum gegen die Anfangsgesetze nicht ergriffen wird,
wenn es also nicht zu einer Referendumsabstimmung
der Stimmberechtigten auf dem einen Territorium des neuen Kantons kommt,
in der die Stimmberechtigten des alten Kantons Basel-Landschaft
in der Mehrheit wären
und ein allzu stadtfreundliches Gesetz verwerfen könnten,
dann werden die Anfangsgesetze so wirksam,
wie sie der Verfassungsrat als Gesetzgeber erlassen hat.

Der Verfassungsrat als Gesetzgeber war aber paritätisch zusammengesetzt,
die Stimmberechtigten des alten Kantons Basel-Stadt waren in ihm überrepräsentiert,
die Stimmberechtigten des alten Kantons Basel-Landschaft unterrepräsentiert.
Dementsprechend kann die Meinung vertreten werden - und wird sie auch, -
dass die von einem solchen Verfassungsrat als Gesetzgeber
erlassenen Anfangsgesetze an einem Mangel an Repräsentation und Demokratie leiden.

Um diesen Mangel zu beheben,
kann sich der Verfassungsrat weiter überlegen,
- die Fusionsinitiative schreibt dazu nichts vor, -
ob er in der Verfassung
vorschreiben solle,

dass die von ihm als Gesetzgeber
erlassenen unumgänglichen Anfangsgesetze

vom repräsentativ zusammengesetzten Parlament des neuen Kantons, vom Kantonsrat,
innert einer bestimmten Frist

- nochmals durchberaten und bestätigt
(oder allenfalls geändert) werden müssen und
- dass diese Bestätigungs- (oder allenfalls auch Aenderungsbeschlüsse)
dem von der Verfassung des neuen Kantons vorgesehenen
obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.

Wenn die zunächst vom Verfassungsrat als Gesetzgeber
erlassenen unumgänglichen Gesetze
vom Kantonsrat des neuen Kantons
bestätigt oder
nötigenfalls geändert werden und
auf diese Weise in ordentliche Gesetze des neuen Kantons transformiert werden und
als solche
dem von der Verfassung vorgeschriebenen
obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen,
dann ist letzten Endes
ein Mangel an Repräsentation und Demokratie nicht mehr ersichtlich.

Soweit sind wir aber immer noch nicht.

Drei Kantone

Vor den beiden Zwischenbetrachtungen sind wir bei der Gewährleistung der neuen Verfassung, bei der Zustimmung von Volk und Ständen und beim Erlass des Wahlgesetzes durch den Verfassungsrat als Gesetzgeber stehen geblieben.

Jetzt wählen die Wahlberechtigten des neuen Kantons Basel nach den Regeln dieses - vorerst noch nicht transformierten - Wahlgesetzes erst einmal in einem **zwölften Schritt** das repräsentativ zusammengesetzte Parlament des fusionierten Kantons, den Kantonsrat,
- möglicherweise -
auch schon die Mitglieder des Regierungsrates, vielleicht auch Mitglieder von Gerichten.

<h3>Kantonsrats- und Regierungsratswahlen im Kanton Basel</h3>

Der neue Kanton Basel entsteht nicht Knall auf Fall über Nacht, sondern schrittweise, derweil die bisherigen beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft immer noch da sind, aber nun so langsam aufhören, da zu sein.

Freitag, den 28. März 2014 / K

Wenn die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates einmal gewählt sind,
dann wirken
in einem nächsten Schritt
Kantonsrat und Regierungsrat als Voraustrupp und treffen
die für den Betrieb des neuen Kantons erforderlichen organisatorischen Massnahmen :
Sie

- organisieren die Verwaltung des neuen Kantons,
- wählen und ernennen die wichtigsten Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter,
- erlassen weitere zum Betrieb des neuen Kantons
erforderliche Gesetze, Reglemente und Weisungen,
- stellen den Finanzplan des neuen Kantons auf,
- beschliessen das Budget des neuen Kantons,
- legen zusammen mit den immer noch existierenden
Regierungsräten und Parlamenten
der beiden absterbenden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft
die Einzelheiten des Ueberganges von zwei in einen einzigen Kanton fest und
- bestimmen den Stichtag, ab dem es nur noch den neuen Kanton Basel gibt.

Im gleichen Zeitraum unterbreiten
die Regierungsräte der alten Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft
ihren Parlamenten
ihre jeweils letzte Staatsrechnung und
ihren jeweils letzten, bis zum Stichtag reichenden Rechenschaftsbericht und
der Grosse Rat und der Landrat nehmen an einer ihrer letzten Sitzungen davon Kenntnis.

Am Stichtag
verschmelzen die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Kanton Basel.

Abgesehen davon bleibt alles beim Alten.

25:24:34

28.3.2014 / K

/BS-BL-FUSIONSTAGUNG-RECHTSSCHRITTE-3/