

**Patrick Müller, *Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Probleme bei der Gewährleistung politischer Normen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung, dargestellt anhand der Basler Wiedervereinigungsartikel*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 2004, 245 S.**

Was lange für nicht möglich gehalten wurde, ist bereits Vergangenheit: Die Sowjetunion ist zusammengebrochen und selbstständige Staaten sind aus ihr entstanden; der Warschaupakt ist aufgelöst und ehemalige Mitgliedstaaten sind Mitglieder der NATO und der Europäischen Union; das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik gehört zur Bundesrepublik Deutschland; wo einst Jugoslawien war, existiert heute eine Anzahl selbstständiger Staaten; die Menschen in Südafrika werden nicht mehr nach Hautfarben getrennt.

In einer Zeit, die derartige Umwälzungen welthistorischen Ausmasses erlebt hat, ist es im Vergleich und im Rückblick kaum zu glauben, dass eine um vieles einfachere Möglichkeit ohne die geringste welthistorische Bedeutung nicht Wirklichkeit geworden ist: dass nämlich die 1833 aus dem Kanton Basel entstandenen beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sich nicht wieder zum Kanton Basel vereinigt haben. Dieser Nicht-Verwirklichung einer Möglichkeit geht Patrick Müller in seiner an der Juristischen Fakultät der Universität Basel eingereichten rechtshistorischen Dissertation "Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt" nach. Entsprechend dem Untertitel "Die Probleme bei der Gewährleistung politischer Normen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung, dargestellt anhand der Basler Wiedervereinigungsartikel" gibt er dabei breiten Raum der Darstellung der Debatten, die in der Bundesversammlung geführt wurden, als es darum ging,

die Bestimmungen der kantonalen Verfassungen zu gewährleisten, die in den beiden Kantonen die verfassungsmässigen Grundlagen für das Verfahren zur Wiedervereinigung bilden sollten.

Da es nicht um die Vereinigung zweier Kantone geht, die nie etwas miteinander zu tun gehabt haben, sondern um die Vereinigung zweier aus einem einzigen Kanton entstandenen Kantone zu wiederum einem einzigen Kanton, muss der Autor zunächst im Abschnitt "II. Die Teilung des Kantons Basel" darstellen, wie aus einem Kanton zwei Kantone entstanden sind. Er beginnt mit der Situation im Kanton Basel um 1814 / 1815, fragt nach den Ursachen für die Basler Wirren und beschreibt die Kantonstrennung in überschaubaren einzelnen Phasen mitsamt den verschiedenen Interventionen der Tagsatzung. Nachdem so mit der Trennung die Voraussetzung für die Wiedervereinigung beschrieben ist, geht es im III. Abschnitt um "Die Einfügung der Wiedervereinigungsartikel in die Kantonsverfassungen". In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie am 2. Juni 1933 in beiden Kantonen gleichlautende Volksinitiativen eingereicht wurden mit dem Begehren, dass die beiden Halbkantone sich wieder zu einem einzigen Kanton Basel vereinigen unter Wahrung von fünf Grundsätzen, deren erster lautete, dass die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basels von derjenigen des Kantons getrennt wird und den weiteren Begehren, dass Bestimmungen in die Verfassungen der beiden Halbkantone aufgenommen werden über die Wahl eines gemeinsamen Verfassungsrates, über die Ausarbeitung einer Verfassung für einen Kanton Basel durch denselben und über die Vorlage dieser Verfassung vor die Stimmberechtigten der beiden Kantone. Der Weg, den die Volksinitiative im Kanton Basel-Stadt bis zur Annahme des neuen § 58 der baselstädtischen Kantonsverfassung über die Wiedervereinigung durch die Stimmberechtigten am 2. Oktober 1938 genommen hat, wird auf 4 Seiten beschrieben. Demgegenüber beansprucht die Beschreibung des Weges, den die Initiative im Kanton Basel-Landschaft bis zur Annahme des neuen § 57<sup>bis</sup> der basellandschaftlichen Kantonsverfassung über die Wiedervereinigung am gleichen 2. Oktober 1938 genommen hat, 23 Seiten. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hielt die Volksinitiative zunächst für unzulässig und wollte die Stimmberechtigten gar nicht darüber abstimmen lassen. Erst eine dagegen erhobene und vom Bundesgericht am 21. Juni 1935 gutgeheissene staatsrechtliche Beschwerde ermöglichte im Kanton Basel-Landschaft die Volksabstimmung vom 23. Februar 1936, worauf am 7. Juni 1936 ein Verfassungsrat gewählt werden konnte, der den Wortlaut des neuen § 57<sup>bis</sup> der basellandschaftlichen Kantonsverfassung beschloss, über den der Regierungsrat die Abstimmung auf den 2. Oktober 1938 ansetzte, wogegen aber wiederum eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wurde, auf welche dieses aber diesmal mit Entscheid vom 16. September 1938 nicht eintrat.

Änderungen der Kantonsverfassungen müssen der Bundesversammlung vorgelegt werden. Die Bundesversammlung hat darüber zu entscheiden, ob sie die neuen Verfassungsbestimmungen gewährleistet oder nicht. Das Gewährleistungsverfahren dauert in der Regel ein paar Monate. Im Falle der Verfassungsbestimmungen der beiden Basel über die Wiedervereinigung dauerte es von 1938 an 22 Jahre, bis im Jahre 1960 der Nationalrat und der Ständerat beschlossen, die Bestimmungen zu gewährleisten. Dieses lange Gewährleistungsverfahren wird im Abschnitt "IV. Die Gewährleistung der Wiedervereinigungsartikel durch die Bundesversammlung" dargestellt. Dabei wird gezeigt, dass die Bundesversammlung im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens an einer neuen kantonalen Verfassungsbestimmung eine Rechtskontrolle vornimmt und die Gewährleistung erteilt, wenn die Vorschriften des Art. 6 Abs. 2 lit. a. bis c. der Bundesverfassung von 1874 erfüllt sind, d.h. wenn die kantonale Verfassung mit dem Bundesrecht übereinstimmt, wenn die Staatsform des betroffenen Kantons republikanisch ist und wenn die Verfassung vom Volk angenommen worden ist und geändert werden kann, wenn die Mehrheit der Bürger es verlangt. Die beiden neuen Verfassungsbestimmungen waren schon zwei Monate nach ihrer Annahme durch die jeweiligen Stimmbürger von den jeweiligen Regierungen am 3. Dezember 1938 der Bundesversammlung vorgelegt worden, wobei auffällt, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft einen langen Kommentar dazu abgab, während der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Antrag stellte, den neuen § 58 der baselstädtischen Kantonsverfassung zu gewährleisten. Viele Rechtsgelehrte äusserten sich dazu. Während des Zweiten Weltkrieges geschah nichts. In seiner Botschaft vom 17. März 1947 beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung, dem § 58 der baselstädtischen und § 57<sup>bis</sup> der baselandschaftlichen Verfassung die Gewährleistung zu erteilen. Die vorberatende Kommission des Ständerates beantragte, die Gewährleistung nicht zu erteilen. Rechtsgelehrte äusserten sich; ebenso Befürworter und Gegner der Wiedervereinigung. Am 10. Dezember 1947 erteilte der Ständerat die Gewährleistung nicht. Die vorberatende Kommission des Nationalrates beantragte dem Nationalrat die Erteilung der Gewährleistung unter Vorbehalt. Der Nationalrat erteilte aber die Gewährleistung am 10. März 1948 ebenfalls nicht.

Als ein Grund für die Nichterteilung der Gewährleistung wurde in den vorangegangenen Debatten etwa angeführt, dass die Wiedervereinigungsbestimmungen der beiden Kantone keine Mitwirkung des Bundes in der Form einer Änderung des Art. 1 der Bundesverfassung, worin die einzelnen Kantone aufgezählt sind, vorsah. Gegen die Erteilung der Gewährleistung wurden daneben aber auch Argumente angeführt, die über die Rechtskontrolle hinausgingen und politischer Natur waren wie etwa "die Verstärkung als Anfang vom Untergang von Völkern". Nach der Nichterteilung der Gewährleistung im Jahre 1948 kam das Wiedervereinigungsverfahren zu

einem Stillstand und musste neu lanciert werden. Allerlei Versuche wurden dazu unternommen. Diese waren darauf angelegt, die Bundesversammlung zu einer Wiedererwägung ihrer ablehnenden Entscheide zu bewegen. Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine politische Partei, die Aktion Kanton Basel (AKB) gegründet. Im Landrat wurde eine Motion eingereicht. Wiederum äusserten sich Rechtsgelehrte; ebenso der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft; desgleichen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Im Nationalrat wurde ein Postulat eingereicht. Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine neue Volksinitiative eingereicht und in der Volksabstimmung vom 1. Juni 1958 entgegen der Empfehlung des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft angenommen, worauf am 26. Oktober 1958 ein Verfassungsrat gewählt wurde. Dieser arbeitete den neuen § 57 der basellandschaftlichen Kantonsverfassung aus, der die Behörden anhält, die Wiedervereinigung herbeizuführen. Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft stimmten dem neuen § 57 ihrer Verfassung am 25. September 1960 zu.

Die erwähnte Annahme der neuen Volksinitiative im Kanton Basel-Landschaft fiel am 1. Juni 1958 deutlich aus, worauf am 30. Juni 1958 mit einer Motion im Landrat die Einreichung einer Standesinitiative auf Wiedererwägung der Gewährleistung des § 57<sup>bis</sup> verlangt wurde. Am 25. August 1958 erklärte der Landrat die Motion für erheblich und am 3. September 1958 reichte der Kanton Basel-Landschaft die Standesinitiative ein. Auf Antrag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt reichte am 11. Dezember 1958 auch der Grosse Rat eine Standesinitiative mit dem gleichen Begehren ein. Erneut Rechtsgelehrte; und eine Expertenkommission und eine Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1959 an die Bundesversammlung zum eingereichten Postulat und zu den beiden eingereichten Standesinitiativen. Die vorberatende Kommission des Ständerates beantragte diesmal die Erteilung der Gewährleistung. Wohl unter dem Eindruck, dass die neue Volksinitiative für die Wiedervereinigung im Kanton Basel-Landschaft in der Volksabstimmung vom 1. Juni 1958 deutlich angenommen worden war, fiel es den Rednern im Ständerat am 16. März 1960 leichter, sich auf die Rechtskontrolle zu beschränken und § 58 der baselstädtischen und § 57<sup>bis</sup> der basellandschaftlichen Verfassung zu gewährleisten. Auch die vorberatende Kommission des Nationalrates sprach sich für die Gewährleistung aus und der Nationalrat erteilte die Gewährleistung am 22. Juni 1960 wie schon der Ständerat unter dem vom Bundesrat in den Gewährleistungsbeschluss aufgenommenen Vorbehalt, dass für die Verfassung des Kantons Basel um die Gewährleistung durch die Bundesversammlung nachzusuchen sei und dass anschliessend eine Änderung des Art. 1 der Bundesverfassung der Abstimmung von Schweizer-volk und Ständen zu unterbreiten sei.

Das in den beiden nun gewährleisteten §§ 58 und 57<sup>bis</sup> vorgesehene Verfahren zur Ermöglichung der Wiedervereinigung konnte nun durchgeführt

werden. Im Abschnitt "V. Vom gemeinsamen Verfassungsrat bis zum Erlass der Partnerschaftsartikel" wird es beschrieben. So wurden am 25. September 1960 im Kanton Basel-Stadt und im Kanton Basel-Landschaft je 75 Verfassungsräte gewählt. Am gleichen Tag wurde von den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft auch die zweite Verfassungsbestimmung über die Wiedervereinigung, d.h. § 57 der basellandschaftlichen Kantonsverfassung, angenommen. Da in der Zwischenzeit § 58 der baselstädtischen und § 57<sup>bis</sup> der basellandschaftlichen Kantonsverfassung gewährleistet worden waren, hätte es § 57 nicht mehr gebraucht. Der Ständerat hat am 17. März 1961 und der Nationalrat am 23. März 1961 dem § 57 der basellandschaftlichen Verfassung die Gewährleistung erteilt. Der am 25. September 1960 gewählte Verfassungsrat arbeitete eine Verfassung für den Kanton Basel aus und verabschiedete diese in der Schlussabstimmung vom 6. September 1968. Am 28. Juni 1968 hatte der Verfassungsrat beschlossen, die neue Verfassung und die von ihm ebenfalls beschlossenen Hauptgrundzüge der Gesetzgebung den Stimmberechtigten in getrennten Abstimmungen vorzulegen. Für den Fall, dass die Verfassung angenommen, die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung hingegen abgelehnt worden wären, hätte nach der Meinung des Büros des Verfassungsrates der Kantonsrat des neuen Kantons neue Gesetze erlassen müssen. Gegen das Abstimmungsverfahren wurde am 27. September 1968 beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Am 18. Dezember 1968 entschied das Bundesgericht, dass die vom Verfassungsrat gemäss § 57<sup>bis</sup> der basellandschaftlichen Verfassung erlassenen Hauptgrundzüge nicht Gesetzesrecht, sondern Verfassungsrecht darstellten und dass die Wiedervereinigung nur zustande kommt, wenn sowohl die Verfassung als auch die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung von den Stimmberechtigten der beiden Kantone angenommen werden. Daraufhin hielt der Verfassungsrat nochmals eine Sitzung ab und ergänzte seinen Beschluss vom 28. Juni 1968 um den Zusatz, dass die Verfassung des Kantons Basel als angenommen gilt, wenn auch die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung gutgeheissen werden. In der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1969 wurden die Verfassung und die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung im Kanton Basel-Stadt mit 66 % Ja-Stimmen angenommen und im Kanton Basel-Landschaft mit 76 % Nein-Stimmen abgelehnt.

Für diese Situation sah Ziff. 7 des § 58 und des § 57<sup>bis</sup> vor, dass in beiden Kantonen binnen sechs Monaten ein zweiter Verfassungsrat gewählt wird und dass dieser eine zweite Verfassungsvorlage ausarbeitet. Nach dieser Bestimmung wären § 58 und § 57<sup>bis</sup> dahingefallen, wenn die zweite Verfassungsvorlage in einem oder in beiden Kantonen verworfen worden wäre. Das Verfahren zur Herbeiführung der Wiedervereinigung wurde aber nicht bis zu diesem Punkt weitergeführt. Die Neuwahl von je 75 Verfassungsräten unterblieb in beiden Kantonen. Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine Volksinitiative

eingereicht mit dem Begehren, die beiden §§ 57 und 57<sup>bis</sup> in der Kantonsverfassung aufzuheben und durch eine Verfassungsbestimmung über die Partnerschaft mit dem Kanton Basel-Stadt zu ersetzen. Dagegen wurde eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Darin wurde vorgebracht, § 57<sup>bis</sup> dürfe nicht einseitig aufgehoben werden, da er zusammen mit dem gleichlautenden § 58 der baselstädtischen Kantonsverfassung eine konkordatsähnliche Abmachung darstelle. Das Bundesgericht folgte dieser Argumentation nicht und wies die staatsrechtliche Beschwerde ab. Die Volksinitiative für eine Partnerschaftsbestimmung wurde im Kanton Basel-Landschaft in der Volksabstimmung vom 25. April 1971 angenommen und es wurde der Landrat mit der Ausarbeitung betraut. Die Ausarbeitung erfolgte in Abstimmung mit dem Kanton Basel-Stadt, wo am 27. Januar 1972 vom Grossen Rat ein Anzug an den Regierungsrat überwiesen worden war, aufgrund dessen der Regierungsrat dem Grossen Rat gleichlautende Partnerschaftsbestimmungen beantragte, die der Grosse Rat beschloss, ohne jedoch gleichzeitig § 58 über die Wiedervereinigung aufzuheben. Die Bestimmungen über die Partnerschaft wurden in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 im Kanton Basel-Landschaft als § 47<sup>bis</sup> und im Kanton Basel-Stadt als § 17a in die jeweilige Kantonsverfassung aufgenommen; im Kanton Basel-Landschaft wurden gleichzeitig § 57 und § 57<sup>bis</sup> über die Wiedervereinigung aufgehoben.

Die nach dem Erlass der Bestimmungen über die Partnerschaft eingetretenen Vorgänge werden vom Autor kurz gestreift: Die im Jahre 1992 im Kanton Basel-Stadt eingereichte Initiative für einen Beitritt des Kantons Basel-Stadt zum Kanton Basel-Landschaft; die verschiedenen Versuche, eine Aufwertung des einen oder des anderen oder beider oder aller Halbkantone zu Vollkantonen herbeizuführen (an denen auffällt, dass sie nie partnerschaftlich zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft aufeinander abgestimmt waren); der Verzicht auf Bestimmungen über die Wiedervereinigung im Entwurf des am 24. Oktober 1999 gewählten baselstädtischen Verfassungsrates für eine totalrevidierte Verfassung des Kantons Basel-Stadt und die im Jahre 2001 anlässlich der Feierlichkeiten zur 450 Jahre alten Mitgliedschaft Basels in der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den beiden Kantonen eingereichten gleichlautenden Jubiläumsinitiativen zur Zusammenarbeit im Sicherheitswesen, im Gesundheitswesen und im Bildungswesen.

Im Abschnitt "VI. Die Würdigung der Wiedervereinigungsartikel" stellt der Autor fest, dass die neue Bundesverfassung auch als "Ausfluss aus den während der Basler Wiedervereinigung angestellten rechtlichen Überlegungen" nun in Art. 53 Abs. 2 ausdrücklich vorschreibt, dass Änderungen im Bestand der Kantone auch "der Zustimmung von Volk und Ständen" bedürfen. Auf Seite 223 wird das Verfahren skizziert, das auf kantonaler Ebene zu be-

achten wäre, wenn zwei Kantone sich zu einem Kanton zusammenschliessen wollten. Die Seiten 224 bis 227 befassen sich mit dem bedeutungslos gewordenen und "von den baselstädtischen Behörden aus politischen Gründen" gleichwohl in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt belassenen § 58 über die Wiedervereinigung und damit, dass die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt keine Bestimmung über die Wiedervereinigung enthalten soll. Im Abschnitt "VII. Schlussbetrachtung" wird "das Versagen der obersten Bundesbehörden" in den Vordergrund gestellt, die über die ihr zustehende Rechtskontrolle hinausgegangen sind und in unzulässiger Weise politische Überlegungen in ihre Debatten eingebracht haben, als es darum ging zu entscheiden, ob dem baselstädtischen § 58 und dem basellandschaftlichen § 57<sup>bis</sup> die Gewährleistung erteilt werden könne oder nicht.

Auch nachdem sie sich nicht wiedervereinigt haben, leben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft nach wie vor nebeneinander in ein und derselben Wirklichkeit und werden beide tagtäglich in diese Wirklichkeit verstrickt. Zum wirkungsvolleren Umgang mit den Anforderungen und Problemen dieser Wirklichkeit wird die Wiedervereinigung auch in Zukunft immer als Möglichkeit vorhanden sein und wenigstens im Vergleich mit anderen Möglichkeiten wie etwa der Partnerschaft in Betracht gezogen werden. Die vorliegende rechtshistorische Arbeit stellt das für eine Wiedervereinigung einzuschlagende Verfahren anhand des historischen Beispiels dar und macht auf die damit verbundenen Probleme, Risiken, Hindernisse und Eventualitäten aller Art aufmerksam. Dass dies auf knappem Raum in einem Band in übersichtlicher Weise geschieht, ist umso wertvoller, als sich das historische Verfahren derart in die Länge gezogen hat, dass es wohl nur bei wenigen Leuten in seiner Gesamtheit von seinem Anfang bis zu seinem Ende auf durchgehende Aufmerksamkeit gefallen ist. Als erste vollständige Darstellung hebt es die nicht erfolgte Wiedervereinigung der beiden Basel für die nachgeborenen und künftigen Generationen aus dem unbestimmten und ungenauen Dunst der Kenntnis vom Hörensagen heraus, macht sie objektiv fassbar und verständlich und hat damit ihren Zweck erfolgreich erreicht.

Der Autor geht auch darauf ein, dass sich die Bundesversammlung bei der Gewährleistung der Bestimmungen der beiden Kantonsverfassungen nicht auf die Rechtskontrolle beschränkt hat, sondern in unzulässiger Weise auch politische Überlegungen eingebracht hat. Damit wird die im Untertitel angekündigte Darstellung der Probleme bei der Gewährleistung politischer Normen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung angegangen. Wie sich aber etwa politische Normen in Kantonsverfassungen von anderen Normen unterscheiden, wird nicht untersucht, wie man dies vielleicht aufgrund des Untertitels erwartet hätte, noch wird nach Mitteln gesucht, wodurch die Bundesversammlung dazu gebracht werden könnte, sich auf die Rechts-

kontrolle zu beschränken. Neben der Darstellung der historischen Ereignisse hätte dies wohl den Umfang der Arbeit auch gesprengt.

In den Schlussbetrachtungen der Arbeit von Patrick Müller ist derart viel von der Unfähigkeit, dem Unvermögen und dem Versagen der obersten Bundesbehörden die Rede, dass der Eindruck entsteht, diese seien der Grund dafür, dass sich die beiden Halbkantone nicht wiedervereignet haben. Das Versagen der Bundesbehörden ist der Grund für die lange Dauer des Verfahrens, nicht aber der Grund für das Scheitern der Wiedervereinigung. Der wahre Grund für das Scheitern der Wiedervereinigung liegt darin, dass es der Kanton Basel-Stadt nicht geschafft hat, auf den Zeitpunkt der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1969 seine Hausaufgabe zu machen und die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basels von der des Kantons nicht getrennt hat, wie dies als allererstes von der am 2. März 1933 in Basel-Stadt und Basel-Landschaft eingereichten Wiedervereinigungsinitiative verlangt worden war. Der Kanton Basel-Stadt hat die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basels auch in den seit dem 7. Dezember 1969 bis heute verflochtenen Jahren nicht von derjenigen des Kantons getrennt und er tut es auch in der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt nicht, die am 13. Juli 2006 in Kraft getreten ist.

Die Lektüre der rechtshistorischen Dissertation über das gescheiterte Basler Wiedervereinigungsverfahren ist allen zu empfehlen, die sich aus dem einen oder anderen Grund mit dem Verhältnis zwischen den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft befassen oder zu befassen haben und dabei früher oder später die Nachwirkungen der gemeinsamen und der getrennten Vergangenheit und der Bemühungen um eine Wiedervereinigung zu spüren bekommen und zunächst damit nicht viel anzufangen wissen. Das Buch von Patrick Müller wird ihnen vieles verständlich machen und ihnen die Besonderheiten im Verhältnis der beiden Basel näher bringen.

Dr. Urs W. Kamber