



An den Grossen Rat

23.5642.02

PD/P235642

Basel, 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024

Antrag Claudia Baumgartner und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Massnahmen zur Aufwertung der beiden ehemaligen Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (Volles Ständerecht); Stellungnahme

Der Grosse Rates hat an seiner Sitzung vom 7. Februar 2024 den nachstehenden Antrag Claudia Baumgartner und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Seit bald einem Vierteljahrhundert, nämlich seit dem 1. Januar 2000, gibt es gemäss Bundesverfassung keine Halbkantone mehr. Die neue Verfassung behandelt damit alle Kantone gleich, bis auf die einschneidende Einschränkung der Vertretung im Ständerat. Darum sind u.a. die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft heute mit nur einem Sitz, statt wie für die meisten Kantone üblich, mit zwei Sitzen im Ständerat vertreten. Das soll sich ändern. Es ist im Jahr des 175-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung in föderalistischer und rechtsgleicher Hinsicht nicht vertretbar, an der Ungleichbehandlung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt festzuhalten.

Die beiden Basel wurden in den Jahren 1832/33 getrennt und dadurch zu sog. Halbkantonen. Man beabsichtigte damit, das Gleichgewicht im Staatenbund und später im Bundesstaat zu bewahren. Da sämtliche Halbkantone der deutschen Schweiz angehörten, hätte deren generelle Aufwertung zu Vollkantonen eine Verstärkung des Übergewichts der deutschen Schweiz gegenüber den romanischen Landesteilen zur Folge gehabt. Die Problematik hat sich seit der Loslösung des Jura vom Kanton Bern jedoch relativiert.

Die Loslösung des Jura vom Kanton Bern im Jahr 1979 führte nicht wie bis anhin zur Bildung von zwei Halbkantonen. Niemand wollte dem «verkleinerten» Kanton Bern den Status eines Vollkantons ernsthaft absprechen. Das hatte zur Folge, dass auch der losgelöste Teil Jura zu einem Vollkanton mit zwei Ständeratssitzen wurde.

Legt man den Fokus jedoch ganz allgemein auf das Gleichgewicht im Bundesstaat, ist aus heutiger Sicht gerade die Unterrepräsentation der urbanen Gebiete im Parlament im Allgemeinen und im Ständerat im Speziellen offenkundig. Die Aufwertung des Stadtkantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft mit seiner grossen Agglomeration kann das Gleichgewicht sogar verbessern; mit dem Nationalratssitzverlust für den Kanton Basel-Stadt geschieht aktuell jedoch genau das Gegenteil.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft grösser sind als eine Vielzahl von Kantonen mit vollem Ständerecht. Dies entkräftet das oft gehörte Argument einer Übervertretung kleiner (sowie ländlicher) Kantone im Ständerat. Schliesslich gehört der Kanton Basel-Stadt aufgrund seiner Wirtschaftskraft aktuell neben sieben anderen Kantonen (darunter die ehemaligen Halbkantone Appenzell Innerrhoden, Nidwalden und Obwalden) zu den Geber-Kantonen im Nationalen Finanzausgleich, was ebenfalls zeigt, wie wichtig die vollwertige Vertretung der Region Basel auf Bundesebene ist. Gemessen am Bruttoinlandprodukt pro Kopf liegt Basel-Stadt schweiz-

weit ganz vorne. Die Region Basel ist jedoch u.a. bei der Diskussion um die Verwendung der durch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit generierten Mittel auf Bundesebene nicht adäquat vertreten.

Das Aufzählen von Vor- und Nachteilen im Hinblick auf die Aufwertung von ehemaligen Halbkantonen (Volles Ständerecht) ist jedoch nicht zielführend, und insbesondere das bisherige abschlägige Abstellen lediglich auf das Kriterium der historischen Tatsachen kann nicht für die Ewigkeit gelten. Jeder Kanton soll in allen Belangen den anderen gegenüber gleichgestellt sein, wie dies auf individueller Ebene eine Selbstverständlichkeit darstellt. Mittelfristiges Ziel muss sein, kein Kanton minderen Rechts mehr zu sein. Es braucht eine faire Lösung für dieses bundesstaatliche Problem, dies ist im Interesse der gesamten Schweiz angesichts der heutigen Herausforderungen, denen unser Land nur gemeinschaftlich - und ergo auf allen Ebenen gleichberechtigt - begegnen kann.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Stadt der Bundesversammlung gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung und § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rats folgende Standesinitiative einzureichen:

Das Bundesparlament und der Bundesrat werden gebeten, die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit unter dem Aspekt des Gebots der bundesstaatlichen und föderalen Rechtsgleichheit die ehemaligen Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft den übrigen Kantonen im Hinblick auf die Vertretung im Ständerat gleichgestellt werden (Aufwertung als Kantone mit Vollem Ständerecht, Änderung von Art. 142 Abs. 4 und Art. 150 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung).

Claudia Baumgartner, Johannes Sieber, Brigitte Kühne, Niggi Daniel Rechsteiner, Sandra Bothe, David Wüest-Rudin, Bülent Pekerman, Thomas Gander, Bruno Lötscher-Steiger, Gabriel Nigon, David Hettich, Nicole Strahm-Lavanchy, Oliver Thommen, Raphael Fuhrer“

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

1. Ausgangslage

Wie der Antrag korrekterweise festhält, unterscheidet die neue Bundesverfassung seit dem 1. Januar 2000 begrifflich nicht mehr zwischen «Kantonen» und «Halbkantonen». Es wird nur noch der Begriff «Kantone» verwendet. Ungeachtet dessen ist Basel-Stadt nach wie vor einer von sechs Kantonen, die nur über eine halbe Standesstimme verfügen und die im Ständerat mit nur einem Mitglied vertreten sind. Die Frage einer vollständigen Aufwertung der früheren «Halbkantone» hatte man bei der Totalrevision der Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, bewusst ausgeklammert. Basel-Stadt verfügt somit in Bezug auf eidgenössische Verfassungsabstimmungen und Abstimmungen über wichtige Staatsverträge (Art. 140 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie auf die Vertretung im Ständerat nach wie vor über weniger Gewicht als Kantone mit vollem Ständerecht.

Seitens der betroffenen Kantone beziehungsweise vor allem seitens ihrer parlamentarischen Vertreterinnen und Vertreter gab es in der Vergangenheit wiederholt Versuche, diese historische Ungleichbehandlung zu beseitigen oder zumindest anzusprechen. So gab es seit 1977 vier parlamentarische Initiativen zur Aufwertung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die letzte parlamentarische Initiative wurde vom ehemaligen Baselbieter National- und späteren Ständerat Claude Janiak im Jahr 2001 deponiert und von allen damaligen zwölf Volksvertreterinnen und Volksvertretern der beiden Basel mitunterzeichnet¹. Zu ihrer Begründung knüpfte die Initiative an der begrifflichen Gleichstellung der Kantone in der neuen Bundesverfassung an. Daraus wollte die Initiative auch eine vollständige inhaltliche Gleichstellung ableiten. Nur wenige Monate später hat der Kanton Basel-Landschaft mit einer entsprechenden Standesinitiative nachgedoppelt. Beide Initiativen blieben jedoch erfolglos.

Es verstrich einige Zeit, bis die Frage des vollen Ständerechts für die ehemaligen «Halbkantone» erneut im Bundesparlament eingebracht wurde. Im Jahr 2016 bot die Anfrage des Ausserrhoder

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20010403>

Nationalrats David Zuberbühler «Wann werden Halbkantone für voll genommen?» dem Bundesrat Gelegenheit, zum Status der ehemaligen Halbkantone Stellung zu nehmen².

Im Dezember 2022 reichte sodann Nationalrätin Katja Christ das Postulat «Volles Ständerecht für beide Basel» ein³, das momentan hängig ist. Ähnlich wie die Initiative von Claude Janiak wird das Postulat mit einem «Gebot der bundesstaatlichen Rechtsgleichheit» bzw. dem «bundesstaatlichen Gleichgewicht» begründet. Argumentiert wird weiter mit der Grösse und der Wirtschaftskraft von Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Der Bundesrat beantragt in seiner Stellungnahme vom Februar 2023 die Ablehnung des Postulats und verweist dabei auf seine Antwort auf die oben erwähnte Anfrage von Nationalrat David Zuberbühler: Die historischen Gründe für den Status Quo seien komplex. Die Problematik der betroffenen Kantone sei altbekannt. Der Begriff «bundesstaatliches Gleichgewicht» sei zweifellos relativ und könne immer in Frage gestellt werden. Der Bundesrat halte es nicht für gerechtfertigt, das sensible politische, sprachliche, konfessionelle und zwischen eher städtischen und eher ländlichen Kantonen bestehende Gleichgewicht zu stören. Dem Bundesrat würden keine neueren Erkenntnisse vorliegen, die eine Studie über ein neues föderales Gleichgewicht oder über die Änderung des Status der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft rechtfertigen würden. Eine Änderung des Status nur dieser beiden Kantone würde zudem das Feld für viele weitere Fragen öffnen und wahrscheinlich von den anderen Kantonen nicht akzeptiert werden.

Nachdem der Grosse Rat am 7. Februar 2024 den vorliegenden Antrag überwiesen hatte, überwies auch der Landrat von Basel-Landschaft am 7. März 2024 eine Motion von Manuel Ballmer, welche den Regierungsrat damit beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Landschaft der Bundesversammlung eine inhaltlich weitgehend gleichlautende Standesinitiative wie die vorliegende einzureichen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Die dargelegten Erfahrungen und die jüngsten Stellungnahmen des Bundesrates zeigen, dass die beantragten Standesinitiativen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft auf grossen Widerstand stossen werden. Zweifellos stellen sich heikle Fragen in Bezug auf das föderale Gleichgewicht. Dies ist aber kein Grund, die beantragte Standesinitiative nicht einzureichen und die daraus folgenden Diskussionen nicht zu führen. Zu Recht weist Nationalrätin Katja Christ in ihrem Postulat auf die Unterrepräsentation der urbanen Gebiete insbesondere im Ständerat hin. Auch die Bevölkerungsstärke und die Wirtschaftskraft von Basel-Stadt und Basel-Landschaft lassen das Gleichgewicht aus der Sicht dieser beiden Kantone als schief erscheinen. Demensprechend sollte die Frage des föderalen Gleichgewichts neu diskutiert werden.

Der zentrale Punkt der vorliegenden Thematik ist allerdings, dass das volle Ständerecht ein Gebot der bundesstaatlichen und föderalen Rechtsgleichheit ist. Die Fortführung der historischen Ungleichbehandlung der früheren Halbkantone und das Beschneiden ihrer Mitwirkungsrechte auf Bundesebene ist sachlich nicht nachvollziehbar. Sie stellt eine Verletzung der bundesstaatlichen und föderalen Rechtsgleichheit dar, die nicht auf Zusehen hin weiterbestehen sollte. Das Gleichheitsprinzip hat seine historischen Wurzeln in der Zeit, da die Kantone als souveräne Staaten in einem Staatenbund zusammengeschlossen waren. Die Kantone sollten gleiche Kompetenzen, gleiche Rechte und Pflichten untereinander und im Verhältnis zum Bund haben⁴. Das gilt auch für das Ständerecht. Die Abschaffung des Begriffs «Halbkanton» war der erste Schritt zur Gleichstellung der Kantone. Nun sollten die betreffenden Kantone auch inhaltlich als vollwertige Stände anerkannt werden.

Demensprechend erachtet der Regierungsrat den vorliegenden Antrag als wichtig und unterstützungswürdig.

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20161055>

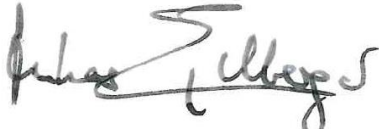
³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224558>

⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2020, Rz 964.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Claudia Baumgartner und Konsorten auf Einreichung einer Ständesinitiative betreffend Massnahmen zur Aufwertung der beiden ehemaligen Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (Volles Ständerecht) gutzuheissen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin