



An den Grossen Rat

13.0438.01

PD/JSD/P130438
Basel, 26. Juni 2013

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2013

Kantonale Initiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"

Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen

Inhalt

1. Die Initiative	3
1.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. Juli 2012)	3
1.2 Vorprüfung.....	4
1.3 Zustandekommen	5
1.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	5
2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative	5
2.1 Das Anliegen der Initiative	5
2.2 Formulierte – unformulierte Initiative	5
2.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative	5
2.3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht.....	6
2.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	6
2.4 Fazit der rechtlichen Prüfung	7
3. Weiteres Vorgehen.....	7
3.1 Verfahrensentscheid des Grossen Rates	7
3.2 Antrag auf Überweisung an den Regierungsrat zur Berichterstattung	7
4. Antrag.....	8

1. Die Initiative

1.1 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 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-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 Finanzhaushaltsgesetz.*

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»

1.2 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.

1.3 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.

1.4 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.

2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

2.1 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.

2.2 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.

2.3 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.

2.3.1 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 Ausdruck 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.

2.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

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

2.4 Fazit der rechtlichen Prüfung

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.

3. Weiteres Vorgehen

3.1 Verfahrensentscheid des Grossen Rates

Beschliesst der Grosse Rat, dass die Initiative rechtlich zulässig ist, so entscheidet er noch an derselben Sitzung über das weitere Verfahren. Gemäss § 18 Abs. 3 IRG entscheidet der Grosse Rat, ob die Initiative entweder a) sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen oder ob sie b) dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen sei.

3.2 Antrag auf Überweisung an den Regierungsrat zur Berichterstattung

Mit einer allfälligen Annahme der gleichgerichteten Initiativen in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird noch keine Kantonsfusion vollzogen. Die Initiativen schlagen vielmehr ein konkretes Verfahren auf dem Weg hin zu einer möglichen Fusion vor. Sie verlangen, dass über die Initiativen "in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung" entschieden werden soll. Es empfiehlt sich deshalb bereits im Hinblick auf die Koordination des Vorgehens, dass die Initiative im Kanton Basel-Stadt nicht sofort gemäss § 18 Abs. 3 lit. a IRG dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Würde der Grosse Rat die Initiative sofort dem Volk zur Abstimmung unterbreiten, so würde er sich auch der Möglichkeit berauben, zuhanden der Stimmbevölkerung eine Abstimmungsempfehlung abzugeben oder einen Gegenvorschlag vorzulegen. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im Kanton Basel-Landschaft sehen vor, dass der Regierungsrat dem Landrat zwingend einen materiellen Bericht zu einer Volksinitiative vorzulegen hat. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass auch im Kanton Basel-Stadt keine Abstimmung über die Initiative erfolgen sollte, ohne dass sich ein Bericht vorgängig vertieft mit den Implikationen befasst hätte, welche mit einer allfälligen Annahme der Initiative verbunden wären. Wichtig ist es dem Regierungsrat insbesondere, die gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen auszuleuchten, unter denen die Initiative lanciert wurde. Die Menschen in der Region Basel sind beispielsweise viel mobiler als etwa noch vor 50 Jahren, zur Zeit der letzten Fusionsinitiative. Die kommunalen oder kantonalen Grenzen stimmen immer weniger mit den Aktionsradien der Bewohnerinnen und Bewohner überein. Sie wohnen in Schönenbuch, gehen nach Zürich arbeiten, schicken ihre Kinder in die Stadt zur Schule und verbringen ihre Freizeit im Seilpark Wasserfallen. Es stellt sich die Frage, ob das seit Jahrzehnten unveränderte politische Grundsystem der Region mit den zwei Kantonen und den zwei Verwaltungen genug beweglich ist für die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung. Dies beantwortet sich weniger mit einem Blick auf die Vergangenheit oder auf die Gegenwart. Die Einsetzung eines Verfassungsrats, wie sie von der Initiative verlangt wird, muss vor allem auch mit Blick auf die Zukunft beurteilt werden. Der Bericht des Regierungsrates wird sich mit den Herausforderungen der Zukunft befassen müssen. Was wird diese für den hiesigen Lebens-, Bildungs- und Wirtschaftsraum bringen? Welche Fragen stellen sich in Bezug auf Verkehr, Kultur und Gesundheit? Muss die Grundorganisation des politischen Systems, das aus einer Zeit stammt, wo es noch mechanische Schreibmaschinen statt i-Pads und Kurbeltelefone statt Skype gab, überprüft werden? Vor dem Hintergrund eines solchen Berichts des Regierungsrates wird der Grosse Rat in der Lage sein, die weiteren möglichen Verfahrensentscheide zu treffen und darüber zu entscheiden, ob er der formulierten Initiative zustimmen und sie den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme unterbreiten will; ob er der formulierten Initiative nicht zustimmen und sie den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung vorlegen will; oder ob er der formulierten Initiative nicht zustimmen, ihr aber einen formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen und beides zusammen den Stimmberechtigten zum definitiven Entscheid vorlegen will.

Gestützt auf diese Ausführungen halten wir die Voraussetzungen für einen sofortigen Volksentscheid für nicht gegeben. Aus diesem Grund soll die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen werden.

4. Antrag

Demgemäss beantragen wir dem Grossen Rat gestützt auf §§ 13 Satz 2, 18 lit. b und 20 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG):

- ://:
1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte Initiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ für rechtlich zulässig erklärt.
 2. Die Initiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ ist dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der formulierten Initiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“

(vom Hier Datum eingeben)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Bericht,

beschliesst:

://: Die mit 3'379 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.