Die Grundlagen eines neuen Staates entstehen. (Zum Verfassungsentwurf und zu den Gesetzesdirektiven des zukünftigen Standes Basel.)

Autor(en): Fritz Grieder
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1966

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/2c5e0585-6b34-4721-ae0b-b81f7f86ce80>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Die Grundlagen eines neuen Staates entstehen

(Zum Verfassungsentwurf und zu den Gesetzesdirektiven
des zukünftigen Standes Basel)

Von Fritz Grieder

Was seit dem Ersten Weltkrieg in keinem schweizerischen Kanton mehr unternommen worden ist, nämlich auf dem Weg einer Totalrevision der bestehenden Verfassung neues Verfassungsrecht zu schaffen, dies geschieht gegenwärtig in den beiden Halbkantonen Basel, und zwar nicht in der Form einer Verschmelzung der gegenwärtigen Verfassungen, sondern als Schöpfung eines völlig neuen Grundgesetzes für zwei bisher getrennte Staatswesen. Insofern steht das Werk des Basler Verfassungsrates in der Schweizergeschichte einzig da.

Während die Tätigkeit der beiden Legislativen, des Basler Großen Rates und des Baselbieter Landrates, eher die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit beansprucht, begegnet das Geschehen in den Kommissionen und im Plenum des Verfassungsrates bei der Bevölkerung nur geringem Interesse. Dies ist durchaus verständlich, berühren doch die Gesetze und Beschlüsse, welche aus den Verfassungsbestimmungen hergeleitet sind, den einzelnen Bürger viel unmittelbarer als die Verfassungsgrundsätze selbst.

Nachdem die beiden eidgenössischen Räte auf die Standesinitiative der Halbkantone Basel-Stadt und -Landschaft hin die ursprünglich verweigerte Gewährleistung der abgeänderten Kantonsverfassungen beider Basel im Frühjahr 1960 nachträglich doch noch ausgesprochen hatten, wurde am 25. September des gleichen Jahres ein aus 150 Mitgliedern (je 75 aus Basel-Stadt und -Landschaft) bestehender Verfassungsrat gewählt, wie dies die in die Verfassungen inkorporierte Wiedervereinigungsinitiative vorschreibt. Seine Auf-

gabe besteht in der Ausarbeitung einer Verfassung und der wichtigsten Gesetzesdirektiven für den wiedervereinigten Kanton Basel.

Nach zwei Seiten hin sind allerdings der Arbeit des Verfassungsrates Grenzen gesetzt. Einerseits hat er die bundesrechtlichen Vorschriften, wie sie in der Bundesverfassung im Artikel 6 festgelegt sind, zu beachten, da eine Verfassung, welche den darin verankerten Voraussetzungen widerspricht, von den Bundesbehörden nicht gewährleistet werden darf. Sie muß also die Ausübung der politischen Rechte in republikanischer Form sichern. Ferner ist die Annahme durch die Volksmehrheit vorgeschrieben. Wenn die absolute Mehrheit der Stimmbürger dies fordert, soll sie revidiert werden können. Andererseits muß der Rat sich an die Bestimmungen des Artikels 58 der baselstädtischen und des Artikels 57^{bis} der basellandschaftlichen Verfassung halten. Beide schließen den Inhalt der Wiedervereinigungsinitiative vom 2. März 1933 als wesentliche Punkte in sich.

Darüberhinaus sind die Garantiepostulate, welche der kleine basellandschaftliche Verfassungsrat am 30. Juni 1960, allerdings nicht als Verfassungszusatz, sondern als bloße Wegleitung für den großen Verfassungsrat verabschiedet hat, ebenfalls zu berücksichtigen. In Ergänzung der Wiedervereinigungsinitiative fordern sie in 12 Thesen, daß bei der Organisation der Staatsverwaltung die verschiedenen Abteilungen zweckmäßig auf Stadt und Land zu verteilen sind. Die Autonomie der Gemeinden muß in größtmöglichem, mindestens jedoch im bisherigen Umfang gewährleistet werden. Jede Garantie dafür ist zu schaffen, daß das bisherige Gebiet von Baselland in den kantonalen und in den eidgenössischen Behörden angemessen vertreten, daß also beispielsweise dem basellandschaftlichen Teil ein Ständeratsmandat einzuräumen ist. Die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basel muß von derjenigen des Kantons getrennt, und das Vermögen des Kantons Basel-Stadt soll entsprechend den Aufgaben zwischen Kanton und neuer Stadtgemeinde aufgeteilt werden. Bei der Vereinheitlichung von Gesetzgebung und Rechtspflege muß der Rat die Rechtsauffassung

der Landbevölkerung besonders berücksichtigen. Die Sozialgesetzgebung und die Fürsorgeeinrichtungen werden, wo die Bedürfnisse dazu bestehen, auf den Gesamtkanton ausgedehnt. Die drei Hauptkirchen sollen mit öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit ausgestattet werden. In der Wirtschaftspolitik muß sich der neue Kanton u. a. zum Ziel setzen, einen gesunden Bestand an landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetrieben zu erhalten. Schließlich darf die neue Verfassung während der ersten zehn Jahre nach Annahme nicht geändert werden, und die erstmalige Annahme eines Gesetzes auf den wichtigsten Gebieten der Staatsverwaltung muß von der Mehrheit der Stimmenden in jedem der beiden Halbkantone abhängig gemacht werden. Dieser Katalog ist in der Folge für die Festlegung der wichtigsten Verfassungsbestimmungen und Gesetzesdirektiven weitgehend bestimmend geworden.

Die Arbeit des Verfassungsrates setzte von Anfang an, von allen juristischen Erwägungen und Diskussionen abgesehen, die Erfüllung einer wichtigen Bedingung voraus: der Wille des einzelnen Ratsmitgliedes, sich mit den Problemen des andern Halbkantons objektiv auseinanderzusetzen und die in andern Verhältnissen lebenden Miteidgenossen jenseits der Kantons-grenze zu verstehen und ihnen soweit als möglich entgegenzukommen, durfte nicht fehlen. Dieser Wille, sich in die Verhältnisse des andern hineinzusetzen, der vor allem in den Kommissionssitzungen, dann aber auch im Ratsplenum, gelegentlich sogar von eingefleischten Wiedervereinigungsgegnern gezeigt wurde, ermöglichte in zahlreichen Fragen die Erarbeitung eines beidseits annehmbaren Kompromisses.

Auf die besonders schwierige Aufgabe der Wiedervereinigungsgegner im Verfassungsrat machte bereits der Alterspräsident Dr. K. von Blarer in seiner Eröffnungsrede aufmerksam, als er betonte: «Wir haben alle die Absicht, eine möglichst gute Verfassung auszuarbeiten: die Mehrheit von Ihnen in der Hoffnung, daß sie von Ihren Mitbürgern mit überwiegendem Mehr angenommen werde, die Minderheit, daß diese an sich wertvolle Verfassung zum mindesten im Baselbiet verworfen werde oder nur mit geringem Mehr Zu-

stimmung finde. Sie müssen zugestehen, daß dieser Umstand einzigartig ist, aber es ist Pflicht, darauf hinzuweisen, damit wir gegenseitig wissen, woran wir sind. Daraus ergibt sich ein Sachverhalt, der für die Freunde des selbständigen Baseliets besonders ungefreut erscheint: einerseits haben sie dem Auftrag nachzukommen, bei der Ausarbeitung einer guten Verfassung mitzuwirken und dabei die Interessen der Minderheit zu wahren, andererseits dürfen sie das Endziel nicht aus dem Auge verlieren, daß diese an sich gute Verfassung, wenn sie ihren Kanton erhalten wollen, unter allen Umständen verworfen werden muß.»

I. Das Verfahren

Dem am 28. November 1960 im Basler Rathaus erstmals zusammentretenden Verfassungsrat stellte sich als erstes Hauptproblem die Frage nach dem Verfahren. Sollte auf Grund eines von einem Staatsrechtler ausgearbeiteten Vorentwurfes diskutiert werden oder wollte der Rat die schwere Bürde sich selber auferlegen, vom Praktischen ausgehend die wichtigsten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundpositionen zu erarbeiten und dann in juristisch einwandfreie Verfassungsbestimmungen und Gesetzesdirektiven zu kleiden. Wenn man sich für den zweiten, den schwereren Weg entschloß, dann wohl aus der Überlegung heraus, daß auf diese Weise dem Rat die völlige Handlungsfreiheit im Rahmen der eidgenössischen und kantonalen Verfassungsbestimmungen erhalten blieb und er nicht zum vorneherein in einer ganz bestimmten, durch den Entwurf vorgezeichneten Richtung geführt werde. Es mochten dabei nicht nur praktische Überlegungen, sondern auch die Rücksichtnahme auf die grundsätzlichen Gegner der Wiedervereinigung entscheidend sein.

So widerspiegelte denn das Geschäftsreglement, das am 2. Juni 1961 verabschiedet werden konnte, den Willen des Rates, die zukünftige Verfassung und die wichtigsten Gesetzesdirektiven auf Grund von Kommissionsvorschlägen zu dis-

kutieren und zu beschließen. In diesem Sinne wurden zunächst acht Kommissionen mit dreijähriger Amtszeit zur Bearbeitung der verschiedenen Sachgebiete eingesetzt. Ihnen gehörten vornehmlich die für das betreffende Sachgebiet zuständigen Fachleute aus der Mitte des Rates an. Ihnen fiel die Aufgabe zu, die grundlegenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Thesen für jedes Gebiet des zukünftigen vereinigten Kantons Basel zu beraten und zuhanden des Ratsplenums allgemein zu formulieren. Vom Resultat ihrer Arbeiten waren der zukünftige Verfassungsentwurf und die dazu gehörigen Gesetzesdirektiven weitgehend abhängig. Damit wurde, zunächst wenigstens, die wichtigste Arbeit außerhalb des Ratsplenums geleistet, und dies hatte ohne Zweifel ganz bedeutende Vorteile.

Der Rat selbst setzte sich beim ersten Zusammentreten aus 38 Freisinnig-Radikalen, 44 Sozialdemokraten, je 20 Katholisch-Christlichsozialen und Vertretern der Aktion Kanton Basel, je 11 Liberaldemokraten und Vertretern der Bauernpartei zusammen, dazu kamen noch einige vereinzelte Ratsmitglieder verschiedener politischer Observanz, welche keine Fraktionen bilden konnten. Im Grundsätzlichen geschlossen waren einzig die Fraktion der Aktion Kanton Basel, nämlich für die Wiedervereinigung, und die Vertreter der Bauernpartei, diese gegen die Wiedervereinigung. In allen andern Fraktionen gab es von Anfang an wiedervereinigungsfreundliche oder -gegnerische Minderheiten. Die Beratungen im Plenum sollten bald beweisen, daß die Fronten bei der Beantwortung mancher wichtigen Frage quer durch die Fraktionen verliefen und daß selbst die Wiedervereinigungsfreunde und die -gegner in den einzelnen Lagern wiederum durch weltanschauliche und politische Gegensätze mehr als einmal in verschiedene Gruppen zersplittert waren. Der Verfassungsrat, dessen Amtsdauer im Gegensatz zu derjenigen der Legislativen nicht beschränkt ist, erneuerte sich im Laufe der vergangenen fünf Jahre fortlaufend, da sich eine relativ große Zahl von Mitgliedern, vor allem Mitglieder der kantonalen Legislativen und Exekutiven, aus Gründen des Zeitmangels früher oder später ersetzen lassen mußten.

Im Rahmen der Verfahrensklärung stand wohl als wichtigste Frage zur Diskussion: Was soll dem Souverän der beiden Halbkantone zusammen mit dem Verfassungsentwurf zur Abstimmung unterbreitet werden? Erwogen wurde, ob der Verfassungsrat neben der Verfassung die wichtigsten Gesetze selbst ausarbeiten solle oder ob nur die Verfassung und die Gesetzesdirektiven zur Abstimmung vorgelegt werden sollten, wobei dann einer neu zu wählenden Legislativbehörde die Aufgabe zu übertragen wäre, diese Gesetze gemäß den Direktiven zu formulieren. Die Wiedervereinigungsgegner forderten in der Debatte mit Vehemenz die Verbindung des Verfassungstextes mit der Vorlage von möglichst vielen genau ausgearbeiteten Gesetzen. Verschiedene Gründe waren dafür maßgebend: zunächst wohl die taktische Überlegung, daß es schwerer sei, eine Mehrheit für die Verfassung zu finden, wenn diese mit Gesetzen gekoppelt seien, welche die nötigen Angriffsflächen bieten könnten, dann aber war für diese Bedenken auch ein gewisses Mißtrauen gegen bloß in den Grundzügen feststehende Gesetze mitbestimmend, und schließlich hofften manche, gerade durch die Beratung von Gesetzen die Arbeiten des Verfassungsrates auf Jahre hinaus verzögern zu können. Das Büro beantragte demgegenüber dem Plenum am 29. Mai 1963, es seien mit der Verfassung zusammen im Prinzip nur die Gesetzesdirektiven dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Als Ausnahme sollten das Wahlgesetz und das Gesetz über den künftigen Kantonsrat gelten, die beide noch vom Verfassungsrat in allen Einzelheiten bestimmt werden sollten. Dabei stützte sich die Kommission auf den Wortlaut des Art 57^{bis} der basellandschaftlichen Verfassung, der nur die Festlegung der Gesetzesgrundlagen postuliert, während Art. 58 der baselstädtischen Verfassung keine solche Forderung enthält. Der Rat beschloß daher, und zwar mit den Stimmen der Wiedervereinigungsfreunde gegen diejenigen der -gegner, dem Antrag des Büros zu folgen, d. h. Verfassung, Gesetzesdirektiven und die beiden erwähnten Gesetze ausarbeiten zu lassen und als Gesamtes und in einer einzigen Fragestellung den Stimmberechtigten der beiden Halbkantone in getrennter Abstim-

mung vorzulegen. Die Kommission für die Grundrechte erhielt den Auftrag zur Ausarbeitung des Wahlgesetzes, diejenige für die Organisation des Kantons einen solchen zur Festlegung eines Gesetzes über den Kantonsrat. Die sich nach Annahme dieser Vorlagen ergebenden weiteren Probleme sollen in einer eigentlichen Übergangsordnung, welche ebenfalls in die Verfassung einzubauen war, geregelt werden.

II. Die allgemeine Vorbereitung der Verfassung und der Gesetzesdirektiven

Im Verlaufe von zwei Jahren, nämlich zwischen 1961 und 1963, befaßten sich die vom Verfassungsrat eingesetzten Kommissionen in zahlreichen Sitzungen sehr eingehend mit den ihnen gestellten Aufgaben politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, kultureller und technischer Art. Die Resultate ihrer Beratungen wurden dem Ratsplenum als Berichte und Arbeitsthesen zur Behandlung vorgelegt. Dabei wurde wo tunlich bereits eine Scheidung zwischen zukünftigen Verfassungsbestimmungen und Gesetzesdirektiven vorgeschlagen, ohne daß nach dieser oder jener Richtung bereits redaktionell endgültig bereinigte Formulierungen verbindlich festgelegt wurden. Das Ratsplenum entschied bei der Behandlung mindestens sachlich über die ihm vorgelegte Materie und schied Verfassungsgegenstände von den Gesetzesdirektiven. Die endgültige Formulierung des Verfassungstextes und der Tabelle der Gesetzesdirektiven wurde aber einer Redaktionskommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. M. Imboden überlassen. Diese hatte sich auf die als Richtlinien geltenden Ratsbeschlüsse zu stützen.

Erst ein eingehendes Studium der zahlreichen Kommissionsberichte läßt erkennen, welche immense Arbeit im Rahmen dieser vorberatenden Gremien von den einzelnen Ratsmitgliedern geleistet worden ist. Erfreulich war der allseits erkennbare Wille, die teilweise höchst komplexe Materie zu überblicken und so zu bewältigen, daß eine Lösung gefunden werden konnte, welche den Interessen beider Teile gerecht wurde. Dabei wurde einmal mehr deutlich, daß auf

manchen Gebieten eher Gegensätze zwischen den verschiedenen Teilen des Baselbietes als zwischen den beiden Halbkantonen als Ganzes zu überbrücken waren. In den meisten Belangen standen sich die Meinungen der Vertreter von Basel-Stadt und der stadtnahen Gemeinden näher als diejenigen des oberen und mittleren Baselbiets einerseits und des untern Kantonsteils anderseits. Indessen beherrschte in allen Kommissionen der Wunsch die Verhandlungen, der wiedervereinigungsgegnerischen Minderheit so weit als nur möglich entgegenzukommen, ohne das Postulat der Wiedervereinigung grundsätzlich tangieren zu müssen. Niemand durfte allerdings im Ernst erwarten, daß damit aus den Wiedervereinigungsgegnern, die in ihrer Haltung größtenteils emotional bestimmt sind, Freunde der Wiedervereinigung werden könnten; doch konnte manch Mißverständnis sachlicher Art in den Besprechungen im kleinen Kreis abgeklärt werden. Bezeichnenderweise waren während der Beratungen in den Kommissionen und im Plenum mehrmals aus dem Kanton Basel-Stadt warnende Stimmen zu vernehmen, welche sich — zu Recht oder zu Unrecht — darüber beklagten, daß die Wiedervereinigungsfreunde mehr als nötig die Interessen der Stadt und der stadtnahen Gemeinden den Forderungen der Wiedervereinigungsgegner opferten.

Die Grundrechte

Wenn auch die Grundrechte des Bürgers als Individuum und als Bestandteil des Volksganzen für manche so selbstverständlich geworden sind, daß sie, häufiger als dies dem Staate zuträglich ist, auf die Ausübung gewisser Rechte verzichten, so bilden sie doch nach wie vor den eigentlichen zentralen Teil jeder demokratischen Verfassung. Sie werden auch in der Verfassung des zukünftigen Kantons Basel in vorderster Linie aufgeführt. Was die Kommission für die Grundrechte (Präsident: Dr. F. Blocher) dem Ratsplenum zur Aufnahme in die Verfassung vorschlug, entspricht im wesentlichen dem Inhalt der Bundesverfassung und der bestehenden kantonalen Verfassungen von Basel-Stadt und

-Land, so die Zusicherung der Gleichheit aller vor dem Gesetze, die Garantie der bürgerlichen Freiheiten, wie Glaubens- und Gewissensfreiheit, Rede- und Pressefreiheit, Koalitionsrecht, Petitionsrecht, Niederlassungsfreiheit und Handels- und Gewerbefreiheit mit den in der Bundesverfassung verfüigten Einschränkungen, und schließlich der verfassungsmäßige Schutz der persönlichen Freiheit. Alle diese Vorschläge blieben im Rat unbestritten und gaben auch keinen Anlaß zu Diskussionen.

Hingegen entwickelte sich um die Frage, wem verfassungsmäßig das Aktivbürgerrecht zuzugestehen sei, eine hitzige Debatte, da damit die Frage des Frauenstimmrechts zur Diskussion gestellt war. Die Kommissionsmehrheit sträubte sich dagegen, daß das Frauenstimmrecht auf dem Wege über die Verfassung eingeführt werde, und zwar mit dem rein taktischen Argument, daß dem Stimmberechtigten nicht zugemutet werden könne, gleichzeitig über die Wiedervereinigungsverfassung und das Frauenstimmrecht zu befinden. Es blieb den Wiedervereinigungsgegnern, die sich wohl zum größten Teil auch als Gegner des Frauenstimmrechts bekennen, vorbehalten, durch einen Minderheitsantrag für die Verankerung des Frauenstimmrechts in der neuen Verfassung einzutreten und mit diesem politischen salto mortale auf die neue Verfassung eine Hypothek zu laden, welche manche Wiedervereinigungsfreunde kopfscheu machen konnte. Ein Vertreter der Kommissionsmehrheit äußerte sich in der Debatte folgendermaßen: «Wenn wir die Wiedervereinigung wollen, müssen wir hier einen für sehr viele Frauenstimmrechtsfreunde schmerzhaften Kompromiß eingehen. Sonst können wir weder die Verfassung noch das Frauenstimmrecht realisieren.» In namentlicher Abstimmung billigte der Rat mit 97 : 32 Stimmen den negativen Standpunkt der Kommission, hieß aber gleichzeitig zwei Ergänzungsanträge gut, wonach einmal das Frauenstimmrecht in kantonalen Angelegenheiten auf dem Wege der Gesetzgebung eingeführt werden könne, und zum andern das Gemeindefrauenstimmrecht, in den Gemeinden, welche es im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bereits kennen, bestehen bleibe. Unbestritten blieb der

Grundsatz, daß Frauen in alle kantonalen Beamtungen und Behörden, ausgenommen Legislative, Exekutive und Ständerat, ferner in den Gemeinden in alle Beamtungen und Behörden, ausgenommen in den Gemeinderat und ins Gemeindeparlament, wählbar seien. Wie die weitere Entwicklung der Beratungen zeigen sollte, war damit in der Frage des Frauenstimmrechts allerdings das letzte Wort noch nicht gesprochen.

Zu weiteren Auseinandersetzungen im Plenum des Verfassungsrates gaben Initiative und Referendum Anlaß. Für die Gesetzesinitiative wurde als Quorum die Zahl von 3000 Unterschriften oder das Begehren von fünf Gemeinden, für die Verfassungsinitiative eine Unterschriftenzahl von 5000 oder das Begehren von acht Gemeinden festgesetzt. Neu ist hier die Möglichkeit der Gemeinden, als solche den Initiativweg zu beschreiten, eine Neuerung, welche mit dem Referendumsrecht von acht Kantonen auf Bundesebene in Parallele zu setzen ist. Es handelt sich dabei um eine namhafte Konzession an die Wiedervereinigungsgegner, welche von jeher die Rechte der Gemeinden besonders in den Vordergrund zu stellen wünschten.

Ein Vorschlag aus der Ratsmitte, nur noch Initiativen mit allgemeiner Formulierung zuzulassen, wurde abgelehnt, so daß neben dieser Initiativform auch die formulierte Initiative zulässig sein wird. Der Legislative wurde, um jede Verzögerungstaktik zu verhindern, von vorneherein eine Frist gesetzt, innerhalb welcher die einmal eingereichten Initiativen zu behandeln sind. Wenn eine Initiative und zugleich aber auch ein allfälliger Gegenvorschlag der Legislative angenommen werden sollten, so würde die größere Ja-Stimmenzahl den Entscheid geben. Für Verfassungsänderungen war zwar das Obligatorium eines Referendums unbestritten, doch forderten die Wiedervereinigungsgegner, daß eine solche Änderung nur dann als angenommen betrachtet werden dürfe, wenn mindestens ein Drittel aller Stimmberechtigten ihr zugestimmt hätte. Gegen dieses Postulat für ein qualifiziertes Mehr wurde geltend gemacht, daß damit nur der Stimmfaulheit und der Interesselosigkeit im Staatsleben Vorschub geleistet werde, da eine allfällige Opposition förmlich dazu ein-

geladen werde, die Stimmberechtigten am Urnengang zu hindern.

Das Referendum wurde als obligatorisch bezeichnet für alle neuen und für alle total revidierten Gesetze. Gesetzesänderungen und Beschlüsse, die weder persönlicher noch dringlicher Natur sind, ferner Finanzbeschlüsse, welche einmalige Ausgaben von über 500 000 Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von über 50 000 Franken nach sich ziehen, sind dem fakultativen Referendum unterstellt (2000 Unterschriften oder auf Begehren von fünf Gemeinden, und zwar innerhalb von acht Wochen nach dem Beschluß). Der Kantonsrat als Legislative erhält das Recht, mit Zweidrittelmehrheit ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Beschluß als dringlich dem Referendum zu entziehen; doch bleibt dessen Wirksamkeit auf zwei Jahre befristet.

Vom Standpunkt der Volksrechte aus betrachtet, geht die neue Verfassung nicht mehr ganz so weit wie die gegenwärtige basellandschaftliche Staatsverfassung, welche zwar für Finanzbeschlüsse nur das fakultative Referendum, für alle neuen Gesetze wie auch für Gesetzesänderungen und allgemeinverbindliche Beschlüsse das obligatorische Referendum vorschreibt. Basel-Stadt hingegen kennt nur die Einrichtung des fakultativen Gesetzesreferendums. So wirkt die «Demokratische Bewegung», welche in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in Baselland das obligatorische Referendum durchsetzte, indirekt bis heute nach.

Organisation des Kantons

Zumindest vom eidgenössischen Gesichtspunkt aus betrachtet, ist die grundlegende Verfassungsbestimmung, wonach der Kanton Basel einen souveränen Staat der Eidgenossenschaft bilde, von allergrößter Bedeutung. Alle staatsrechtlichen Auseinandersetzungen über das Problem der Wiedervereinigung — und welcher schweizerische Staatsrechtler von Namen hätte sich nicht schon mit dieser Frage befaßt? — gingen bis zur Entscheidung durch die eidgenössischen Räte im Jahre 1960 auf die Frage zurück, ob die Bundesverfassung einen

Zusammenschluß von zwei Halbkantonen zu einem neuen ganzen Kanton zulasse oder ob das schweizerische Grundgesetz zunächst geändert werden müsse. Daneben waren mit der Frage einer Wiedervereinigung selbstverständlich auch politische Erwägungen verknüpft, die darauf beruhen, ob nicht das politische Gleichgewicht innerhalb der Eidgenossenschaft durch eine solche Strukturveränderung gestört werde. Jedenfalls werden solche Überlegungen politischer Art auch in den kommenden eidgenössischen Entscheidungen zur Basler Wiedervereinigungsfrage eine bedeutende Rolle spielen. In der neuen Verfassung ist diese Bestimmung über die Einheit der beiden bisherigen Halbkantone die entscheidende, geht doch aus ihr die Forderung hervor, die beiden Staatswesen zu einem neuen Organismus zu verschmelzen und damit die Wiedervereinigung praktisch zu vollziehen.

Einem Vorschlag der vorberatenden Kommission (Präsident: Dr. E. Fischli) folgend, bezeichnete der Verfassungsrat einen 150 Mitglieder umfassenden Kantonsrat als zukünftige Legislative, die in 16—20 Wahlkreisen zu jeweils mindestens drei Vertretern zu wählen sein wird. Im Sinne des Minderheitenschutzes wird jedem Wahlkreis zum vorneher ein Mitglied zugesprochen, und ein Drittel der Wahlkreise soll vorwiegend ländlich orientierte Bevölkerungskreise in sich schließen. Die Amtsdauer wird auf vier Jahre begrenzt. Die Stellung eines Kantonsrats ist unvereinbar mit derjenigen eines Staatsanwaltes oder eines Richters. Dagegen wurde der Vorschlag der Kommission, die vom Regierungsrat gewählten Beamten dürften dem Kantonsrat ebenfalls nicht angehören, mit 60 : 55 Stimmen knapp abgelehnt. Entscheidend war dabei die Überlegung, daß es bei den Beratungen nur von Nutzen sein könne, wenn sich die Ratsmitglieder auf die in der Verwaltung erfahrenen Staatsbeamten stützen könnten. Die Kompetenzen des Kantonsrates entsprechen im Rahmen, der durch das Referendums- und das Initiativrecht gesetzt ist, denjenigen der Legislativen in den beiden Halbkantonen Basel.

Von wiedervereinigungsfreundlicher Seite wurde die Frage in die Diskussion geworfen, ob es nicht klüger wäre, dem Kantonsrat eine zweite Kammer, eine Art Gemeinde- oder

Bezirksskammer, zur Seite zu stellen, also ein verfassungsrechtliches Novum in unserem Land. Dabei wurde vor allem geltend gemacht, daß im Baselbiet die Angst vor einer Majorisierung durch die Stadt weit verbreitet sei, hauptsächlich in den kleinen Gemeinden. Es wäre auf diese Weise möglich, den immer wiederkehrenden Hinweis, daß die meisten Baselsbieter Gemeinden gegen eine Wiedervereinigung seien, in seiner Wirkung abzuschwächen. Die Kommission hielt indessen diesen Argumenten entgegen, daß die Einführung einer zweiten Kammer bundesrechtswidrig wäre und daß überdies die Angst vor der Majorisierung in dem Maße schwinde, als sich die Bevölkerungszahl dieses Halbkantons derjenigen der Stadt nähere. Statistiker wollten sogar prophezeien, daß bereits bei der nächsten eidgenössischen Volkszählung der Kanton Baselland in der Bevölkerungszahl den Stadtkanton nahezu erreichen werde, wenn die Bevölkerungszunahme in den stadtnahen Gemeinden im gleichen Tempo fortschreite wie gegenwärtig. Ein auf die Schaffung einer zweiten gesetzgebenden Kammer hinzielender Antrag wurde mit 67 : 25 Stimmen verworfen.

Die Staatsverwaltung wird durch einen siebenköpfigen Regierungsrat repräsentiert, der nach dem Majorzsystem zu wählen ist. Vereinzelt sprachen sich für neun Regierungsräte aus, um eine bessere Berücksichtigung aller Teile des neuen Kantons zu ermöglichen, doch drang dieses Argument nicht durch. Von den zukünftigen Regierungsräten dürfen nur zwei der Bundesversammlung, davon einer dem Ständerat, angehören. Als weitere Einschränkung gilt die Bestimmung, daß Stadt und Land bei der Verteilung der Regierungssitze angemessen zu berücksichtigen seien. Noch weiter geht das Entgegenkommen an Baselland bei der Verteilung der Ständeratssitze, indem einer basellandschaftlichen Garantieforderung mehr als entsprechend zum vorneherein verfassungsmäßig verankert wird, daß die beiden Ständeratsmitglieder ihren Wohnsitz in verschiedenen Regionen der beiden bisher getrennten Halbkantone haben müssen. Dies kann im extremen Fall bedeuten, daß beide Ständeräte aus dem Gebiete des heutigen Kantons Baselland stammen.

Bei der Beratung der Justizorganisation gab zunächst die Einrichtung des Friedensrichteramtes viel zu reden, da Basel-Stadt diese Vermittlungsinstanz nicht kennt. Schließlich drang der Antrag durch, auf der Landschaft sei diese Einrichtung beizubehalten, in der Stadt aber nicht neu einzuführen. Als erste Instanz in Zivilsachen sollen Bezirksgerichte, aufgeteilt in verschiedene Kammern, zuständig sein, während in Strafsachen ein Strafgericht in Basel und ein zweites in Liestal amten sollen, wobei jedem ein Polizeigericht inkorporiert werden muß. Für jugendliche Delinquenten ist ein kantonales Jugendgericht zuständig. Dem Obergericht, das seinen Sitz in Liestal haben wird, kommen mannigfaltige Aufgaben zu. So ist es einzige kantonale Zivilinstanz, soweit es durch das Bundesrecht vorgeschrieben ist, im übrigen aber Beschwerdeinstanz und Appellationsgericht in Zivil- und Strafsachen, ferner kantonales Versicherungs- und Verfassungsgericht. Die öffentliche Beurkundung soll im Prinzip den Notaren, in den Bezirken des ehemaligen Kantons Baselland aber auch den Bezirksgerichtsschreibern vorbehalten bleiben. Diese Sonderstellung soll einerseits dem oft geäußerten Mißtrauen der Landbevölkerung gegenüber Notaren Rechnung tragen, andererseits aber die Bedeutung der baselstädtischen Notare nicht entwerten.

Organisation der Gemeinden und Bezirke

Grundsätzlich gehen auch in der neuen Verfassung des Kantons Basel alle Souveränitätsrechte vom Kanton aus. Eingeschränkt werden sie durch die vom Bund in der Bundesverfassung beanspruchten Kompetenzen und durch die Rechte, welche die kantonale Verfassung den Gemeinden, Bezirken und Regionen zuspricht. Es liegt auf der Linie der vom kleinen basellandschaftlichen Verfassungsrat aufgestellten Garantiepostulate und der gegenwärtigen basellandschaftlichen Verfassung, wenn die vorberatende Kommission (Präsident: Pfr. P. Manz) den Gemeinden eine starke Stellung im neuen Kanton zubilligt. Ihre Selbständigkeit im Rahmen der Verfassung und ihr Bestand sollen in der Verfassung

ausdrücklich gewährleistet werden. Wie bedeutend diese Stellung ist, kann im Grund erst recht erkannt werden in den praktischen Auswirkungen der Gemeindeautonomie auf dem Gebiete der Steuern, des Schulwesens und der Gemeindeorganisation. So steht es den Gemeinden frei, ob sie als Legislative die Gemeindeversammlung oder ein Gemeindeparlament (z. B. Großer Gemeinderat) bezeichnen wollen. Vorgeschrieben ist allerdings der Proporz als Wahlsystem für ein Gemeindeparlament. Das Recht einzelner Gemeinden, sich zusammenzuschließen, bleibt gewahrt. Hier wurde in der Diskussion von den Anhängern der Wiedervereinigung besonders betont, daß die Frage der Eingemeindung der Vororte von Basel, wie sie in den dreißiger Jahren noch aktuell war, heute, nach den schlechten Erfahrungen, die inzwischen damit anderwärts gemacht worden sind, weder von der Stadt her noch von den Vorortsgemeinden wieder aufgeworfen werde. Die Gegner der Wiedervereinigung wollten allerdings eine solche Zusicherung nicht als bare Münze nehmen. Zugunsten der kleineren, finanzschwachen Gemeinden wurde von Anfang an ein verfassungsmäßiger Finanzausgleich durch den Kanton vorgesehen. Interessant ist auch die Tatsache, daß den Gemeinden das Recht zugestanden wird, den Frauen das volle Aktivbürgerrecht zuzugestehen, wenn es die Gemeindeverfassung vorsieht.

Nach Kommissionsantrag soll der neue Kanton in sechs Bezirke zerfallen, nämlich Arlesheim, Basel, Binningen, Liesetal, Sissach und Waldenburg. Damit wurde die bisherige Bezirkseinteilung von Baselland übernommen, mit Ausnahme der Zweiteilung des volkreichsten Bezirkes Arlesheim in Arlesheim und Binningen. Von konservativer städtischer Seite wurde es als Zumutung bezeichnet, die zukünftige Stadtgemeinde Basel unter die Aufsicht eines kantonalen Statthalters zu stellen. Der Rat lehnte indessen einen auf eine Sonderstellung der Stadt hintendierenden Antrag ab. An der Spitze der Bezirke soll der vom Bezirksstatthalter präsidierte Bezirksrat mit 3—5 Mitgliedern stehen. Er hätte die Aufgabe zu übernehmen, als erste Aufsichtsbehörde über Beschwerden gegen Gemeindebehörden, die Bewilligung von Wirtschafts-

patenten zu befinden, die Wahl von Gemeindebehörden zu validieren und die Gemeindebudgets endgültig zu genehmigen.

Nicht völlig abgeklärt wurde in den Kommissionsberatungen die Stellung der zukünftigen Stadtgemeinde Basel im Rahmen des Kantons. Da die Einwohnergemeinde Basel heute von den Kantonsbehörden verwaltet wird, also in Basel-Stadt keine Gewalten- und Vermögensausscheidung zwischen Kanton und Stadtgemeinde vorgenommen worden ist, bleibt eine solche der Zukunft vorbehalten. Wer soll sie vornehmen? Während sich der Verfassungsrat auf den Standpunkt stellte, die Vermögensausscheidung sei seine Sache, und seine Kommission für Finanz- und Steuerfragen mit der Ausarbeitung von entsprechenden Vorschlägen beauftragte, vertrat die Regierung von Basel-Stadt in einer Mitteilung vom 14. April 1964 die Meinung, sie habe diese Ausscheidung selber vorzunehmen. Sie übertrug denn ihrerseits einer Kommission die Aufgabe, Richtlinien über die Trennung der Gemeindeverwaltung von der Kantonsverwaltung wie auch über die Ausscheidung des Vermögens der Stadtgemeinde von demjenigen des Kantons aufzustellen. Sie berief sich dabei u. a. auf die Tatsache, daß in Basel-Stadt vor geraumer Zeit eine Initiative zur Trennung von Kanton und Einwohnergemeinde eingereicht worden sei. Die Auseinandersetzung zwischen der Finanz- und Steuerkommission des Verfassungsrates und dem basel-städtischen Regierungsrat endigte schließlich am 12. Dezember 1964 mit einer Überraschung: Einem Antrag von Dr. W. Degen folgend, beschloß die Kommission mit 11 : 3 Stimmen, sich auf unbestimmte Zeit zu vertagen, mindestens aber solange, bis der Bericht der Regierung von Basel-Stadt über die Vermögensausscheidung vorliege! Aus ganz verschiedenen Gründen hatten sich hier Wiedervereinigungsgegner und städtische Wiedervereinigungsfreunde in einer Front vereinigt, die einen, um die Wiedervereinigung zu verzögern, die andern, weil sie die Meinung vertraten, der Verfassungsrat sei sachlich zu einer solchen Vermögensausscheidung nicht kompetent und werde Beschlüsse fassen, welche der zukünftigen Stadtgemeinde zum Nachteil gereichen könnten.

Eine Spezialkommission des Verfassungsrates befaßte sich

unabhängig von diesem Kompetenzstreit während des Jahres 1964 mit der Frage der rechtlichen Stellung der Stadtgemeinde Basel im Rahmen des zukünftigen Gesamtkantons. Gemäß Kommissionsantrag stellte der Rat am 26. November fest, daß die Einwohnergemeinde Basel rechtlich den andern Einwohnergemeinden des Kantons gleichgestellt sei, ein Beschluß, der weder in die Verfassung noch in die Gesetzesdirektiven aufgenommen wurde. Ein Antrag, für das Gebiet der Stadt Basel dem künftigen Stadtrat die Aufgaben des Bezirksrates zu übertragen, wurde beinahe einstimmig verworfen. Hingegen bekannte sich der Rat zur allgemeinen Richtlinie, daß einer Gemeinde durch Vertrag Aufgaben übertragen werden könnten, welche in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Damit dokumentierte er mit aller Deutlichkeit seinen Willen, der Stadt Basel prinzipiell kein Sonderstatut zugestehen.

Längere Diskussionen löste ein Antrag aus dem Lager der Wiedervereinigungsgegner aus, der über die Bezirke hinaus eine weitere Dezentralisation durch die Bildung von drei Regionen Basel, Unterbaselbiet und Oberbaselbiet fördern wollte. Der Sinn dieses Vorstoßes bestand darin, eine weitere Sicherung des Oberbaselbietes gegen die Majorisierung durch die Stadt und die stadtnahen Gemeinden des Unterbaselbietes in die Verfassung einzubauen. So wurde in diesem Zusammenhang die Bildung dreier nach diesen Regionen abgegrenzter Steuerrekurskommissionen, statt einer einzigen, für den ganzen Kanton als wünschbar bezeichnet. Die drei Regionen sollen in allen kantonalen Behörden, welche für den Gesamtkanton repräsentativ seien, angemessen vertreten sein. Es ist bezeichnend für die aufgeschlossene Haltung der Ratsmehrheit, daß der Antrag zur Bildung dreier Regionen zuhanden der Redaktionskommission gutgeheißen wurde.

Schulwesen

Wie heikel schon immer die Diskussion von Schulfragen in den beiden Halbkantonen Basel gewesen ist, belegt die bewegte Geschichte der Schulgesetze. Dies bezeugen aber auch

die langwierigen Debatten, welche sich im Verfassungsrat über die 99 Anträge der vorberatenden Kommission (Präsident: Dr. L. Lejeune) entspannen. Daß schließlich gegen die Opposition der Wiedervereinigungsgegner bestimmt wurde, die beiden geltenden Schulgesetze sollten bis zur Annahme eines neuen, einheitlichen Schulgesetzes in Kraft bleiben, zeigt deutlich genug, daß im Lager der Wiedervereinigungsfreunde ernsthaft damit gerechnet wird, das Schulwesen erst nach dem Zusammenschluß der beiden Halbkantone endgültig neu organisieren zu können. Demgegenüber verwahrten sich die Wiedervereinigungsgegner dagegen, die Katze im Sack kaufen zu müssen, wenn der Verfassungsrat bloße Direktiven für das künftige Schulgesetz aufstelle, ja wenn sogar damit gerechnet werden müsse, daß diese Weisungen erst nach dem Vollzug der Wiedervereinigung zu einem Gesetz ausgebaut würden.

Die vorberatende Kommission erkannte bei ihren Besprechungen schon sehr bald, was aus der Schulgeschichte mancher Kantone ersichtlich ist, daß die Verbindung eines eher zentralistisch organisierten städtischen Schulwesens mit demjenigen eines eher nach föderalistischen Gesichtspunkten aufgebauten ehemaligen Bauernkantons auf manche Schwierigkeiten stoßen werde. Dazu kam als erschwerende Tatsache, daß Baselland heute im Begriffe steht, sein Schulwesen, wenigstens auf dem Gebiete der Maturitätsschulen, auszubauen. Daraus ergab sich die Zielsetzung, das Schulwesen in jenen Punkten, in welchen eine Übereinstimmung ohne allzu große Belastung des einen oder andern Teiles zu erreichen sei, zu vereinheitlichen, im übrigen aber jedem Teil noch für absehbare Zeit seine Eigenstellung zu belassen.

Diese einschränkenden Voraussetzungen hinderten indessen den Verfassungsrat nicht, auf die 99 Thesen der Kommission einzutreten, diese im wesentlichen unabgeändert gutzuheißen und das wenige, was in der Verfassung aufgeführt werden sollte, vom vielen, was als Gesetzesdirektive bezeichnet werden mußte, zu scheiden. Dabei löste vor allem der sog. Zweckparagraph eine eigentliche Grundsatzdiskussion aus, in der sich für einmal nicht die Freunde und die Gegner

der Wiedervereinigung gegenüberstanden, sondern die Anhänger verschiedener Erziehungsprinzipien. Die Kommission beantragte, als 1. Artikel (Zweckparagraph) folgende Stelle in das kommende Schulgesetz (nicht in die Verfassung) aufzunehmen: «Die Schulen fördern auf der Grundlage der christlich-abendländischen Kultur die harmonische Entwicklung der geistigen, seelischen und körperlichen Kräfte der Jugend und erziehen die Schüler zu selbständigem Arbeiten und Denken. Sie unterstützen das Elternhaus in der Charakterbildung. Sie fördern die Erziehung der jungen Menschen zur Mitverantwortung im demokratischen Staat.» Dieser Formulierung begegnete gleich von drei Seiten her Opposition. Zuerst forderten die beiden evangelischen Kirchen in der Zielsetzung eine Trennung der christlichen Grundlage und der Erziehung in der abendländischen Tradition. Noch weiter gingen einzelne Vertreter der kirchlichen Richtung, welche verlangten, daß die Schuljugend zur Ehrfurcht vor Gott und zu christlicher Nächstenliebe erzogen werden möge. Damit riefen sie nun die Anhänger einer neutralen Staatsschule, wie sie gegenwärtig in Basel-Stadt besteht, auf den Plan. Diese vertraten die Ansicht, daß wir heute kein christliches Volk mehr seien und daß daher eine Bekenntnisformulierung im vorgesehenen Sinne nicht in Frage kommen könne. Ferner wurde auch von dieser Seite auf die Unvereinbarkeit der in der Bundesverfassung verankerten absoluten Glaubensfreiheit und der vorgeschlagenen christlichen Zweckbestimmung des neuen Schulgesetzes verwiesen. Daß die Wiedervereinigungsgegner die von der Kommission vorgeschlagene Fassung begrüßten, sei weniger auf innere Zustimmung als auf die Spekulation zurückzuführen, ein solcher Zweckparagraph könnte allenfalls die zukünftige eidgenössische Gewährleistung der Verfassung verhindern. Das Resultat dieser in ihrer Art seltenen Parlamentsdebatte vom 25. und 28. Februar 1963 wurde indessen zunächst illusorisch, indem die Israelitische Gemeinde Basel gegen die Betonung des christlichen Bekenntnisses in einem Schulzweckparagraphen beim Verfassungsrat Protest erhob, und dieser daraufhin beschloß, Art. 1 zur nochmaligen Beratung an eine zwölfgliedrige Spezial-

kommission zurückzuweisen. Auf deren Antrag legte der Rat am 22. Januar 1964 vorläufig fest, daß für Verfassung und Gesetz getrennte Zweckparagrafen zu schaffen seien.

An sich unbestritten war der Grundsatz, daß die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse, ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit, besucht werden können. Ein Zusatzantrag, daß das Recht auf das Schulgebiet und den Choralgesang in der Verfassung verankert werden müsse, wurde indessen zurückgewiesen. Der Antrag dürfte aus den Erfahrungen heraus gestellt worden sein, die im seinerzeitigen Kampf ums Schulgebiet in Basel-Stadt gemacht worden sind.

Im Hinblick auf die Volksschule schlug die Kommission einen Kompromiß zwischen den beiden Schulsystemen vor, indem im Prinzip fünf Primarklassen vorgesehen werden sollen, die Gemeinden, welche vor der Wiedervereinigung nur vierklassige Primarschulen geführt hatten, diese allerdings beibehalten könnten unter der Voraussetzung, daß ein 5. Primarschuljahr als Übergangsklasse vorgesehen werde. Gegen diese Konzession an das baselstädtische Schulsystem wurde verschiedentlich, z. B. aus grundsätzlichen Erwägungen heraus, zum Teil gestützt auf praktische Erwägungen, Sturm gelaufen. Für den Übertritt in die Realschule und in die Gymnasien soll demnach je nach Kantonsgegend die Erfüllung des 4. oder des 5. Primarschuljahres Voraussetzung sein. Während die Realschule entsprechend dieser Vorschulung in der Regel drei oder vier Jahreskurse (bis zum 8. Schuljahr) umfassen soll, führen die Gymnasien (eingeschlossen 2—3 Progymnasialjahre) über $7\frac{1}{2}$ —8 Jahre.

Da der Kanton Baselland gegenwärtig seine ersten Maturitätsschulen aufbaut, mußten die Bestimmungen über die Maturitätsschulen, vor allem die Frage der Gliederung der einzelnen Schulen und deren Aufteilung auf die verschiedenen Regionen des zukünftigen Kantons, im Verfassungsrat zu manchen Differenzen führen. Schon der Grundsatz, daß die Maturitätsschulen unter der Leitung des Kantons stehen sollen, war nicht unbestritten. Von baselstädtischer Seite wurde bereits in der Kommission und dann wieder im Plenum die

Forderung aufgestellt, es sollte auch den Gemeinden das Recht zugestanden werden, eigene Maturitätsschulen zu führen. Man wird nicht fehlgehen, diesen Vorstoß in Zusammenhang zu bringen mit der glorreichen Tradition des alten Basler Stadtgymnasiums «auf Burg», des heutigen Humanistischen Gymnasiums. Auf diese Traditionsgebundenheit nahm indessen der Verfassungsrat keine Rücksicht. Er stimmte ferner der Direktive zu, daß in jeder Region, je nach Bedürfnis, Gymnasien, entweder nach Typen getrennt oder auch vereinigt, zu gründen seien, und daß die Schüler nach regionalen Gesichtspunkten den Progymnasialklassen dieser Gymnasien zugewiesen werden sollten. Außerregionale Gymnasien dürften sie nur besuchen, wenn der gewünschte Typus innerhalb der Region nicht geführt würde.

Als weitere kantonale Schulen wurden die Mädchenober-
schule und die Kantonalen Handelsschulen mit ihren vier
Abteilungen bezeichnet. Dabei wurde nun allerdings der für
die Basler Kantonale Handelsschule geltende Grundsatz der
unbedingten Zentralisation zugunsten einer regionalen Lö-
sung aufgegeben, indem ausdrücklich festgelegt wurde, daß
einzelne ihrer Abteilungen vorübergehend oder dauernd
einem Gymnasium oder einer andern höheren Schule ange-
gliedert werden könnten.

Demgegenüber gelten die eigentlichen Volksschulen, d. h.
die Primar-, Sekundar- und Realschulen als Gemeindeschu-
len, die allerdings unter der Aufsicht des Kantons stehen und
von diesem auch weitgehend finanziell gestützt werden.

Das Recht zur Eröffnung von privaten Schulen wurde vom
Verfassungsrat ausdrücklich gewährleistet. Diesen können
die gleichen sozialen Leistungen und Lehrmittel zugebilligt
werden wie den Schülern der staatlichen Schulen. Der Staat
ist befugt, private Schulanstalten zu subventionieren, wenn
sie wesentliche Aufgaben übernehmen, die sonst der Staat zu
erfüllen hätte. Ein weitergehender Antrag von konfessioneller
Seite, den eben erwähnten Bedingungssatz fallen zu lassen,
wurde in namentlicher Abstimmung mit 75 : 23 Stimmen
verworfen.

Beim Kapitel Lehrerausbildung stellte sich einmal mehr

die Frage, ob von Primarlehrern die Maturität als Voraussetzung für die Ausbildung zu verlangen sei. Entsprechend dem Kommissionsantrag wurde für die Aufnahme ins Kantonale Lehrerseminar die eidgenössische oder die kantonale Maturität, aber auch das Diplom einer nach zwölf Jahren abschließenden höheren Lehranstalt mit den Anforderungen einer Mittelschule als Voraussetzung gefordert. Dies entspricht der heutigen Basler Lösung. Dazu hieß aber der Rat auch die für Baselland traditionelle Variante gut, daß die Ausbildung von Basler Primarlehrern an außerkantonalen Lehranstalten (z. B. Schiers oder Kreuzlingen) ausdrücklich zugelassen werde. Ein von baselstädtischer Seite gestellter Ablehnungsantrag blieb in Minderheit.

Im Rahmen der Beratungen über das Erziehungswesen hatte der Verfassungsrat auch über das zukünftige Schicksal der Universität Basel zu befinden. Er tat dies auf Grund des Berichtes einer Spezialkommission (Präsident: Dr. P. Zschokke), welche vor allem die Frage, ob die Universität dem Kanton zuzusprechen sei oder von der Stadtgemeinde Basel getragen werde, zu studieren hatte. Sie kam zum Schluß, die Universität sei, dem allgemeinen Trend zu einer kantonalen Universität folgend, dem zukünftigen Kanton Basel zu überlassen. Es herrschte die Meinung vor, daß im neuen Gemeinwesen die Universität von der Bevölkerung des ganzen Kantons getragen werden sollte, dies nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen. Auch gegenüber der Eidgenossenschaft, die in Zukunft mehr Einfluß auf die Universitäten werde nehmen können, wäre die Stellung einer kantonalen Universität stärker als diejenige einer städtischen Hochschule. Die Schaffung einer gemischt kantonal-städtischen Hochschule stoße auf praktische Schwierigkeiten, vor allem wegen der Kompetenzabgrenzung.

Kreise, welche der Studiengruppe regio basiliensis nahe stehen, vertraten demgegenüber die Meinung, es sei mit einem Beschluß noch zuzuwarten, da die Universität innerlich im Umbruch begriffen sei. Der Rat schloß sich freilich den Argumenten der Kommission mehrheitlich an. Die Universität wird öffentlich-rechtlichen Charakter erhalten und ihr Gut

selbst verwalten. Die Museen sollen dagegen aus dem Universitätsgut gelöst werden und in den Besitz der Stadtgemeinde übergehen, da sie heute zum größten Teil nicht mehr in erster Linie der Universität dienen.

Gewissermaßen als Brücke zwischen dem Souverän und der Schulverwaltung soll der neunköpfige Erziehungsrat dienen; denn er ist Konsultativorgan für die Vorberatung aller Verordnungen, welche der Regierungsrat auf dem Gebiet des Erziehungswesens zu erlassen hat. Darüberhinaus trifft er die Wahlen von Lehrern, soweit sie nicht den Gemeindebehörden allein zustehen, und beschließt als letzte Exekutiv-Instanz in allen Sachfragen im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen. In diesem Rat dürfen nach Beschluß des Verfassungsrates Lehrerschaft und Universitätsdozenten mit höchstens drei Mitgliedern vertreten sein. Er ist auf eine feste Amtsdauer von der Legislative zu wählen.

Kirchenwesen

Wenn sich im Verfassungsrat über alle die Kirche betreffenden Fragen längere Debatten entspannen, dann ist damit bereits gesagt, daß die Stellung der Kirchen in ihrem Verhältnis zum zukünftigen Staat Basel eine andere sein müsse, als sie gegenwärtig im Kanton Basel-Stadt ist, wo seit 1910 eine, allerdings nicht konsequent durchgeführte, Trennung der beiden Teile verfassungsmäßig festgelegt ist. Der Bericht der Kommission (Präsident: Prof. Dr. J. G. Fuchs) befaßte sich im wesentlichen mit drei Hauptfragen: das Verhältnis Kirche—Staat im allgemeinen, die Finanzfrage und die Beziehungen zwischen Kirche und Schule.

Grundsätzlich stellte sich von Anfang an das Problem, ob die Stadt bereit sei, sich im Grundsatz an die Regelung Kirche—Staat anzupassen, wie sie seit 1950 in Baselland besteht. Diese Forderung wurde bereits durch ein Postulat des kleinen Verfassungsrates von Baselland zur Diskussion gestellt, indem dieser den derzeitigen Rechtsstand der Landeskirchen von Baselland, nämlich der evangelischen, der römisch-katholischen und der christ-katholischen, als gewährleistet bezeich-

net haben wollte. Wenn auch Baselland seit 1950 den Grundsatz der Landeskirchen nicht mehr im extremen Sinne kennt, so widerspricht doch sein Kirchengesetz den baselstädtischen Verhältnissen in wesentlichen Punkten. Der Staat hat zwar in Basel-Stadt das Recht, in administrativen Belangen in die innern Verhältnisse der Kirchen (ausgenommen die der römisch-katholischen Kirche) einzugreifen; doch betont er die Trennung vor allem auf finanziellem Gebiet, indem er aus seinen Mitteln die Religionsgemeinschaften nicht finanziert, während in Baselland der Staat die Landeskirchen soweit finanziell unterstützt, daß auch heute noch zahlreiche Kirchengemeinden überhaupt keine Kirchensteuer erheben müssen. Darüberhinaus verweigert Basel-Stadt der römisch-katholischen Kirche den Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Innerhalb der evangelisch-reformierten Kirche Basel-Stadt herrscht, verglichen mit der Bruderkirche in Baselland, eine stärkere zentralistische Tendenz, die in der bedeutenden Stellung der Synode und des Kirchenrates gegenüber den Kirchengemeinden zum Ausdruck kommt. Im Gegensatz zum Schulwesen, wo im Grunde beide Schulsysteme, mindestens vorläufig, nebeneinander bestehen bleiben, bekannte sich der Verfassungsrat auf dem Gebiete des Kirchenwesens in den wichtigeren Fragen zum Standpunkt des Status quo in Baselland. Boshafte Zungen wollten diese Entwicklung darauf zurückführen, daß im Verfassungsrat die relativ zahlreichen Baselbieter Pfarrherren sich als gewiegte Politiker erwiesen hätten.

Der neue Kanton würde in der Verfassung die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christ-katholische Kirche als Landeskirchen mit öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit bezeichnen. Dieselbe Stellung soll auch der Israelitischen Gemeinde zugebilligt werden, ein Novum in der Geschichte des schweizerischen Staatsrechtes. Diese anerkannten Landeskirchen erhalten den Auftrag, ihre Verhältnisse selbständig zu ordnen, bedürfen aber für den Erlaß ihrer Verfügungen der Genehmigung des Regierungsrates. Diese muß erteilt werden, wenn die Mehrheit der stimmenden Kirchenglieder entsprechend beschlossen hat und keine Verletzung

von Bundes- oder kantonalen Gesetzen vorliegt. Die Kirchengemeinden gelten als selbständige Körperschaften mit öffentlich-rechtlichem Charakter.

Die kirchlichen Körperschaften können zur Deckung der finanziellen Bedürfnisse von ihren Angehörigen Kirchensteuern in Form von Zuschlägen zur kantonalen Einkommens-, zur Kapitalgewinn- und zur Vermögenssteuer erheben. Andererseits verpflichtet sich der Kanton, jeder Kirche für je 2500 Kirchenglieder jährlich Fr. 15 000.— Subvention aus allgemeinen Mitteln zu leisten. Darüberhinaus erhebt der Kanton von anonymen Erwerbsgesellschaften eine angemessene Kirchensteuer und verteilt den Ertrag unter die Landeskirchen. Diese Vermischung der beiden heute in Basel-Stadt und Baselland geltenden Finanzierungssysteme fand allerdings zahlreiche Kritiker. Sie betonten, daß die Kirchen nicht darauf hin tendieren dürften, einerseits möglichst frei vom Staate zu sein, andererseits sich aber finanziell in dessen Abhängigkeit zu begeben. Die Staatsbeiträge sollten wegfallen, auch auf das Risiko hin, daß dann in Baselland überall Kirchensteuern erhoben oder diese, wo sie bereits beschlossen seien, noch erhöht werden müßten.

Besonders deutlich wird die Anpassung an die basellandschaftlichen Verhältnisse in den Beziehungen zwischen Kirche und Schule, stipuliert der Verfassungsrat doch den Grundsatz, daß der Religionsunterricht im Rahmen des normalen Pensums ein Schulfach auf allen Schulstufen sein müsse. Unbestritten blieb dieser Grundsatz nur für die obligatorische Schulzeit. Für die älteren Schüler soll nach Kommissionsantrag der Religionsunterricht oder für den Fall der Ablehnung das Fach Lebenskunde vorgesehen werden. Damit wurde nun die Frage der religiösen Neutralität der oberen Schulen aufgeworfen. Wenn schon im direkten Verhältnis Staat—Kirche nach der neuen Kantonsverfassung, verglichen mit den jetzigen baselstädtischen Verhältnissen, eine wesentliche Annäherung ins Auge gefaßt wurde, so mußte es logischerweise auch in den Beziehungen zwischen Kirche und Staatsschule zu einer engeren Bindung kommen. Wenigstens entschied der Rat in allen wesentlichen Fragen in diesem Sinne. Daß die Basler

Vertreter im Verfassungsrat sich dieser immerhin wesentlichen Änderung im baselstädtischen Kirchenwesen, und speziell im Verhältnis Kirche—Schule, nicht widersetzen, widerspiegelt deutlich, wie sehr sich die Atmosphäre, verglichen mit 1910, entgiftet hat.

Finanzielle, wirtschaftlich-soziale und technische Grundsätze

Wenn auch die in diesem Kapitel aufgeführten Fragen im Verfassungsrat von drei gesonderten Kommissionen geprüft wurden, so rechtfertigt doch der enge Zusammenhang, der zwischen ihnen besteht, sie hier gesamthaft zu behandeln. Prof. Dr. M. Weber bezeichnet die Basler Wiedervereinigung als eine politische Integration, welche die Folge der bereits vollzogenen wirtschaftlichen Integration ist. Die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation des zukünftigen Kantons Basel mußte von dieser Tatsache einer weitgehenden wirtschaftlichen Integration ausgehen. Dies betrifft vor allem die Frage der Zusammenlegung der beiden Staatshaushalte.

Seit dem Zweiten Weltkrieg vollzieht sich die bevölkerungsmäßige Ausdehnung der Stadt Basel nicht mehr auf baselstädtischem Boden, sondern im basellandschaftlichen Bezirk Arlesheim. Dies ist u. a. damit zu belegen, daß die Stadt zwischen 1950 und 1960 nach ihrer Einwohnerzahl nur um 14,8%, der Kanton Baselland als Ganzes hingegen um 37,9%, der Bezirk Arlesheim im besondern sogar um gegen 60% gewachsen ist. Auch in industrieller Hinsicht ist die Symbiose so vollständig als nur möglich. Nach der letzten eidgenössischen Fabrikstatistik wies Baselland 28 900, Basel-Stadt, das doch rund 70 000 Einwohner mehr zählt, nur 26 900 dem Fabrikgesetz unterstellte Arbeiter aus. Durch die industrielle und bevölkerungsmäßige Dezentralisation der Stadt ist Baselland im wesentlichen einer der am stärksten industrialisierten Kantone unseres Landes geworden, und überspitzt ausgedrückt gibt es eigentlich nur noch eines, was an den früheren Agrarcharakter dieses Kantons erinnert, näm-

lich den Namen. Demgegenüber konzentrieren sich die Städter offenbar heute mehr und mehr auf das Gebiet des Handels, wenn wir von der chemischen Industrie absehen.

Die Finanzkommission (Präsident: Dr. J. Petitjean) stand zunächst vor der Schwierigkeit, die beiden Staatshaushalte miteinander zu vergleichen und gleichzeitig zu überprüfen, wieweit ein gerechter Maßstab zur Vereinigung der beiden gefunden werden könnte. Dabei zeigte sich sofort, daß eine bloße Gegenüberstellung kein richtiges Bild ergeben könne, da die Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt auch noch die Einnahmen und Ausgaben der Einwohnergemeinde Basel in sich schließt. Es müßte zuerst, gestützt auf die zukünftigen Aufgaben dieser Gemeinde, alles ausgeschieden werden, was finanziell eigentlich in einer Gemeinderechnung zu buchen wäre. Voraussetzung dazu wäre eine Übersicht über die geplante Bildung dieser Gemeinde mit all ihren zukünftigen Aufgaben. Hier indessen mußte nun zunächst abgewartet werden, was die nachträglich für diese Aufgabe eingesetzte Kommission des Verfassungsrates vorzuschlagen hatte.

Wenn nun auch in diesem Punkt noch keine Klarheit zu schaffen war, so konnte doch im allgemeinen festgestellt werden, daß, nach Ausscheidung der Stadtgemeinde, im Hinblick auf die Vermögenslage wie auch auf die Gliederung und die Höhe der Ausgaben der beiden Halbkantone schon heute keine allzu großen Unterschiede mehr bestehen dürften; auch dies ein Beleg für die zunehmende Integrierung der beiden Halbkantone. Beim Ertrag der Steuereinnahmen pro Einheit rücken die beiden Halbkantone einander immer näher. Beide zählen heute in der Eidgenossenschaft zu den finanzstarken Kantonen. Der Ertrag der eidgenössischen Wehrsteuer, auf den Kopf der Einwohner berechnet, ist bei den natürlichen Personen beinahe gleich hoch, hingegen ergibt sich bei den juristischen Personen, infolge der wesentlich geringeren Zahl, die in Baselland ihren Sitz haben, ein viel günstigeres Bild für die Stadt. Auch die Schichtung der Einkommen und der Vermögen der natürlichen Personen deckt sich heute weitgehend (Einkommensertrag der Wehrsteuer 10. Periode: 31% entfallen in Basel-Stadt auf die Gruppe bis 10 000 Franken,

in Baselland sind es 34%, auf die Gruppe über 100 000 Franken entfallen in Basel-Stadt 8,5%, in Baselland 12%). Wenn man die Vermögenssteuererträge (Eidgenössische Wehrsteuer 9. Periode) der beiden Halbkantone miteinander vergleicht, wird man kaum mehr versucht sein, die abgedroschene Phrase vom reichen Kanton Basel-Stadt, der hochmütig auf den armen verlorenen Sohn, nämlich Baselland, herabschaut, zu brauchen. Auf die Gruppe mit einem Vermögen von einer Million oder mehr entfallen in Basel-Stadt 37% des Ertrages, in Baselland 34%, auf diejenige zwischen 100 000 und 200 000 Franken in Baselland 40%, in Basel-Stadt 30%. Beide Kantone stehen in der Tabelle, welche die Erträge der eidgenössischen Wehrsteuer (Einkommen und Vermögen) pro Bewohner der einzelnen Kantone ausweist, an vorderster Stelle.

Gestützt auf diese Voraussetzungen hatte die Finanzkommission für die zukünftigen kantonalen Steuern eine Basis zu finden, welche einerseits den zu erwartenden Bedürfnissen des Kantons gerecht wird, andererseits sich von den gegenwärtigen Steuerskalen der beiden Halbkantone nicht allzuweit entfernt. Während im Kanton Basel-Stadt die Gesamteinkommenssteuer gegenwärtig im Maximum 17,5% des Nettoeinkommens beträgt, ist der Höchstansatz für die kantonale Einkommenssteuer in Baselland 13%, doch sind dazu noch die Gemeindesteuern zu rechnen, welche zwar ohne Progression in verschiedener Höhe zur Kantonssteuer kommen. Es lassen sich daher nur die Zahlen einzelner Gemeinden Basellands mit denjenigen des Kantons Basel-Stadt vergleichen; daraus ergibt sich, daß im allgemeinen in der Stadt die niedrigen Einkommen, in Baselland hingegen die höheren Einkommen eher geringer besteuert werden. Bei den mittleren Einkommen ist der Unterschied unbedeutend. Jedenfalls ist die Belastung in beiden Halbkantonen wesentlich geringer als im schweizerischen Durchschnitt. Die Vermögen werden in Baselland in den zahlenmäßig wichtigsten Gruppen höher belastet als in der Stadt, dies im wesentlichen eine Folge des bedeutenden Steuerertrages der anonymen Erwerbsgesellschaften in der Stadt. Unter diesen Umständen schlug die

Kommission dem Verfassungsrat als Gesetzesdirektive vor, im wesentlichen die Ansätze von Basel-Stadt für den zukünftigen Gesamtkanton zu übernehmen, d. h. als Maximalansatz für die Einkommenssteuer 17,5% (Kantonale und Gemeindesteuer zusammen), als Minimalansatz 0,5%. Wie hoch die Gemeindesteueransätze im Maximum sein werden, hängt in jedem einzelnen Falle davon ab, welche Mittel die Gemeinden zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen und wie stark andererseits die Bedürfnisse des Kantons sein werden. Die Vermögenssteuern würden von 0,5‰ bis 9‰ (heutiger Höchstansatz von Basel-Stadt) ansteigen. Dabei würde vorausgesetzt, daß die Sozialabzüge und die Freigrenzen bei den Einkommenssteuern in der Regel nicht kleiner sein dürften als die Beträge, welche in den beiden Halbkantonen beim Inkrafttreten der geplanten Verfassung gelten. Der Verfassungsrat schloß sich diesen Anträgen an.

Besondere Probleme warf natürlich das heute in Baselland noch geltende Verbot der Gemeindesteuerprogression auf. Die Kommission wünschte eine elastischere Lösung, indem sie vorschlug, dieses Verbot aufzuheben, aber gleichzeitig den Gemeinden die Wahl zu lassen, ob sie weiterhin ohne Progression auskommen oder eine proportionale Gemeindesteuer einführen wollten, dies auch auf die Gefahr hin, daß sich die Gemeinden gegenseitig gute Steuerzahler abjagen würden. Möglicherweise würden auch die Landgemeinden ohne Industrie gezwungen sein, die vom Kanton festgelegten steuerfreien Minima zu erhöhen, da diese Gemeinden mit zahlreichen kleinen Steuerzahlern sonst zu große Verluste erleiden würden. Im gleichen Sinne soll den Gemeinden auch gestattet werden, eine Kopfsteuer zu erheben, um die vielleicht allzu zahlreichen Nichtsteuerzahler auf diesem Umweg doch noch zu einer Steuerleistung heranzuziehen. Einer gegenwärtigen Bestimmung im basellandschaftlichen Steuergesetz entsprechend wurde auch die sog. Indexklausel vorgeschlagen, welche der Beseitigung der kalten Progression beim Einkommen dienen soll. Wenn der Index der Konsumentenpreise um jeweils 10% steigt oder fällt, so ist das Einkommen auf den Basiswert herauf- oder herabzusetzen, der beim Inkrafttreten

des Steuergesetzes Geltung hat, eine Regelung, welche bei den Nationalökonomern nicht unbestritten ist.

Wovon sollen sich die Gemeinden erhalten, abgesehen davon, daß ihnen das Recht zusteht, Einkommenssteuern zu erheben? Zunächst wird ihnen die Beteiligung am Ertrag der kantonalen Grund-, Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern zu 50% und an den Erbschafts-, Schenkungs- und Motorfahrzeugsteuern zu 25% zugesichert. Überdies wird, wie dies in Baselland bereits der Fall ist, der Grundsatz des Finanzausgleichs zugunsten finanzschwacher Gemeinden stipuliert, wobei allerdings eine bestimmte praktische Regelung noch nicht festgelegt wird. Den Gemeinden soll auch das Jagd- und Fischereiregal zustehen, während der Kanton das Salz- und Bergbaumonopol für sich beansprucht.

Ebenso wie auf dem Gebiete des Finanzwesens konnte es auch bei den wirtschaftlichen und sozialen Fragen gar nicht darum gehen, bestimmte Verfassungsgrundsätze auszuhandeln, sondern es waren nur Gesetzgebungsprinzipien festzulegen. Dabei galt für die Kommission (Präsident: Dr. W. Allgöwer) als vordringliches Postulat, daß in der Vollziehungsverordnung zum kantonalen Fabrikgesetz die Heimarbeit im oberen Baselbiet besonders zu berücksichtigen sei. Im zukünftigen Arbeitszeitgesetz soll für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden, indem keine Höchstarbeitszeit postuliert werden darf, sondern nur eine minimale Arbeitsruhezeit. Wenn die in Basel-Stadt gegenwärtig geltenden Regeln für Höchstarbeitszeit im Gewerbe als Maßstab für den zukünftigen Gesamtkanton übernommen werden sollen, so wurde doch auch gleichzeitig festgelegt, daß Ausnahmeregelungen für das Gewerbe im oberen Kantonsteil unerläßlich seien. In den Ruhetagsvorschriften ist die den römisch-katholischen Gemeinden des Birsecks bisher eingeräumte Sonderstellung auch im neuen Kanton zu gewährleisten.

Ausdrücklich wird vom Verfassungsrat festgehalten, daß der Kanton die Landwirtschaft fördere und unterstütze und im Rahmen der Bundesgesetzgebung Maßnahmen zum Schutze des bäuerlichen Grundbesitzes und der landwirt-

schaftlichen Heimwesen treffe. Ein ganzer Katalog von Maßnahmen solcher Art belegt den Wunsch, diese Postulate auch ernsthaft zu erfüllen.

Alle diese Maßnahmen, die vom Verfassungsrat gutgeheißen wurden, bezeugen ausdrücklich den Willen der Wiedervereinigungsfreunde, auch praktisch ihre Bereitschaft zum Entgegenkommen an die wiedervereinigungsgegnerische Minderheit durch die Tat zu belegen. Dies hinderte indessen den führenden Wiedervereinigungsgegner aus dem oberen Baselbiet nicht, sich gegen Ende der Debatte darüber zu beklagen, daß es für ihn peinlich sei, immer wieder feststellen zu müssen, wie die Landwirtschaft durch die Stadt verdrängt werde, und zwar nicht aus natürlichen Gegebenheiten heraus, sondern vielmehr einfach aus dem Wunsch heraus, die Landwirtschaft als solche zu beseitigen und durch städtische Wirtschafts- und Lebensformen zu ersetzen. Der Kommissionspräsident betonte demgegenüber, daß all dies, was auf diesem Gebiet zugunsten der Landwirtschaft geplant sei, weit über die Maßnahmen des eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes hinausgehe. Der kritisierende Bauernvertreter sollte, statt sich zu beklagen, in Bern zeigen, wie vorbildlich im wiedervereinigten Kanton Basel den Bauern als bedrohter Minderheit entgegengekommen werde.

Auf dem Gebiete der Krankenversicherung wurde das Teilobligatorium nach baselstädtischem Vorbild zum Muster genommen, wobei den Arbeitnehmern und Landwirten mit niederem Einkommen besondere Staatsbeiträge zu entrichten wären. Der Kanton erhält den Auftrag, die bisherigen kantonalen Spitäler und Heilanstalten zu übernehmen und in die Rechte und Pflichten der beiden Halbkantone gegenüber den privaten Spitälern einzutreten.

Der Ausdruck technische Planung gilt zunächst für die Regionalplanung, d. h. für geordnete Nutzung des Bodens, für die Koordinierung baulicher Maßnahmen wie auch den Schutz gewisser Gebiete vor baulichen Eingriffen, dann aber auch für die Ortsplanung, d. h. der geregelten baulichen Entwicklung bestimmter Siedlungsgebiete in soziologischer und ästhetischer Hinsicht, die Trennung von Bau- und Landwirt-

schaftsgebieten und die Schaffung von Grünflächen. Indem die Bauten von regionaler Bedeutung wie Spitäler, Gymnasien, Berufsschulen, wasserwirtschaftliche Anlagen und Kläranlagen koordiniert werden, wird in einem größeren Raum eine Verbindung zwischen Regional- und Ortsplanung geschaffen. Einer besonderen Planung bedurfen überdies Straßenbau und Verkehrsanlagen. Von besonderer Bedeutung ist die technische Planung in den Beziehungen zwischen der Stadt Basel und den Vorortsgemeinden. Dazu gibt es heute erst bescheidene Ansätze, von einer Zusammenarbeit kann noch nicht die Rede sein. In Zukunft muß sie sich im Rahmen der technischen Planung für den Gesamtraum Basel vollziehen, wie dies die Studiengruppe regio basiliensis systematisch propagiert und vorbereitet. Dazu schlug die vorbereitende Kommission (Präsident: F. Amann) dem Verfassungsrat einige wenige Verfassungsbestimmungen und im übrigen eine große Zahl Gesetzesdirektiven vor.

In der Verfassung sollte verankert werden, daß die Gesetzgebung und Oberaufsicht über die Regional- und die Ortsplanung, über das Bau- und Straßenwesen, über das Kanalisationswesen und die Kehrrichtabfuhr dem Kanton zu übertragen seien, ebenso die Festlegung aller wesentlichen Bestimmungen über Heimat- und Gewässerschutz, über das Verkehrswesen und die öffentlichen Verkehrsbetriebe. Welche Kompetenzen den Bezirken und den Gemeinden auf diesem Gebiete eingeräumt werden könnten, dies zu entscheiden, müsse der Gesetzgebung überlassen bleiben. Das Recht der Expropriation und der Impropropriation ist verfassungsmäßig bestimmt. Staatsverträge des Kantons Basel-Stadt über die deutsche Eisenbahnstrecke und den internationalen Flughafen Basel-Mülhausen werden vom neuen Kanton übernommen.

Alle übrigen Empfehlungen der Kommission sollten als Gesetzesdirektiven gelten, so z. B. der Grundsatz, daß der Kanton für die Erstellung von Regionalplänen, welche das ganze Gebiet gemeindeweise in Bau- und Landwirtschaftszonen einteilen sollten, verantwortlich sei. Die Regionalpläne hätten den Gemeinden als Grundlage für die Ortspla-

nung zu dienen. Die generellen Bau- und Straßenlinien für Straßenbau sind vom Kantonsrat, jene für die Gemeindestraßen von den Gemeindeversammlungen oder von den Gemeindekommissionen festzulegen. Die wichtigsten Straßenzüge im bisherigen Kanton Basel-Stadt, die dem durchgehenden Verkehr dienen, werden vom Kantonsrat als Kantonsstraßen bezeichnet werden. Der Kanton übernimmt sämtliche National- und Kantonsstraßen zu Eigentum und Unterhalt, die Gemeinden sind für den Unterhalt und die Reinigung der Gemeindestraßen verantwortlich. Ein kantonales Hochbautengesetz schafft die gesetzlichen Grundlagen, nach denen sich die Gemeinden bei der Einteilung des Gemeindegebietes in verschiedene Nutzungszonen zu richten haben. Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung, daß alle Bauten an ein Kanalisationsnetz angeschlossen werden müssen. (Es gibt in Baselland heute noch mehrere Gemeinden ohne ein solches Netz.)

Der Grundsatz, wonach die Aufsicht über das Verkehrswesen dem Kanton zustehe, blieb in den Diskussionen des Verfassungsrates unangefochten. Hingegen war die Frage, wer den Betrieb der Basler Verkehrsbetriebe zu übernehmen habe, umstritten. Dem Kommissionsantrag, diese Betriebe dem Kanton zu überlassen, stand ein Gegenantrag von baselstädtischer Seite gegenüber, wonach die Stadtgemeinde die BVB führen sollte. Der Kommissionsantrag wurde indessen mit 65 : 36 Stimmen gutgeheißen. Die Versorgung mit Gas und Wasser wird als kantonale Angelegenheit bezeichnet, ebenso die Beschaffung, Fortleitung und Abgabe von elektrischer Energie. Allerdings blieben die Rechte der verschiedenen genossenschaftlichen Körperschaften auf dem Gebiete des Kantons Baselland vorbehalten, d. h. daß zwar das verstaatlichte Basler Elektrizitätswerk zukünftig in die Hände des Gesamtkantons übergehen werde, aber die privaten Organisationen in Baselland erhalten bleiben sollen. Dies ist eine bedeutende Konzession an den Kanton Baselland und speziell an die Wiedervereinigungsgegner, ein Entgegenkommen, welches in Basel teilweise scharfer Kritik ausgesetzt war.

III. Der Verfassungsentwurf und die Gesetzesdirektiven

Zwischen Frühjahr 1964 und Herbst 1965 befaßte sich der Verfassungsrat in einer relativ geringen Zahl von Sitzungen mit dem Verfassungsentwurf, dem Wahlgesetz, dem Kantonsratsgesetz und den Gesetzesdirektiven in erster Lesung, und zwar auf Grund von bereits bereinigten Vorschlägen der Redaktionskommission und gewisser Spezialkommissionen. Grundlagen dafür waren die in früheren Sitzungen beschlossenen Richtlinien. Bevor ein endgültiges Urteil über die Arbeit des Verfassungsrates gefällt werden kann, muß die zweite Lesung aller dieser Vorlagen abgewartet werden; doch kann bereits heute gesagt werden, daß im Grunde nur noch in wenigen Punkten bedeutende Abweichungen vom bereits Beschlossenen möglich sind.

Am 27. April 1964 konnte der Verfassungsrat, gestützt auf die Ergebnisse beinahe vierjähriger Vorarbeit, zur Behandlung des redaktionell bereinigten Verfassungsentwurfes übergehen. Zur Diskussion stand eine minutiös erarbeitete Vorlage der seinerzeit eingesetzten Redaktionskommission, welche vom Staatsrechtler Prof. Dr. M. Imboden geleitet war. Daß die Wiedervereinigungsgegner die Eintretensdebatte zu einer Demonstration gegen den Verfassungsrat benützten, kam wohl nicht ganz überraschend. Sie warfen dem Rat vor, er übersehe wichtige Probleme geflissentlich, nur um möglichst rasch zum Ziel zu kommen. Vor allem müsse einmal der Finanzbedarf des zukünftigen Kantons festgestellt werden, bevor über die Verfassungsbestimmungen diskutiert werden könne; im übrigen wichen einzelne Bestimmungen des Verfassungsentwurfes so stark von den wegleitenden Beschlüssen des Rates ab, daß die Gegner ihre weitere Mitarbeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig machen mußten. Einmal mehr wurde damit das Dilemma sichtbar, in dem jeder dem Verfassungsrat angehörende Wiedervereinigungsgegner von Beginn der Beratungen an stand, nämlich an einem Werk mitarbeiten zu müssen, dessen Verwirklichung er gleichzeitig verhindern will. In namentlicher Abstimmung ging der Rat über die von gegnerischer Seite

ausgesprochene Kritik hinweg, indem er mit 93 : 29 Stimmen Eintreten auf den Entwurf beschloß. Daraufhin verließen die Wiedervereinigungsgegner geschlossen den Sitzungssaal, verbanden sich in der Folge über alle Parteischranken hinweg zu einer Fraktion des selbständigen Baselbietes und erschienen in der nächsten Sitzung des Verfassungsrates wieder auf ihren Plätzen. Der Öffentlichkeit des Baselbietes wurde damit der Wille dokumentiert, den Kampf gegen die Wiedervereinigung mit stärkeren Kräften als bisher weiterzuführen und ihn über die Kantonsgrenzen hinauszutragen.

Der Verfassungsentwurf, der dem Rat zur Behandlung vorgelegt wurde, zeichnet sich durch Kürze und Prägnanz aus. Was nicht die eigentliche Struktur des zukünftigen Staates Basel berührt, wird der Regelung durch die Gesetze überlassen. Bloß programmatische Zielsetzungen und deklamatorische Teile fehlen. Die Verfassung ist klarer Maßstab, was nicht zuletzt im Hinblick darauf wichtig ist, daß sie als erstes kantonales Grundgesetz der Schweiz eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit stipuliert.

In ihrem Aufbau ähnelt die neue Verfassung dem gegenwärtigen Grundgesetz des Kantons Basel-Landschaft. Allerdings enthält sie zwei Hauptabschnitte mehr, nämlich denjenigen über die Gebietseinteilung (II) und einen solchen über das Verhältnis Staat—Kirche (V). Der erste ist die logische Folge der Vereinigung zweier bisher selbständiger Staatswesen und der damit verbundenen Garantien an den bevölkerungsschwächeren Teil; der zweite ergibt sich hauptsächlich aus der grundlegenden Neuregelung des Verhältnisses Staat—Kirche für die Gebiete, welche bisher zum Kanton Basel-Stadt gehörten.

Der erste Hauptabschnitt, betitelt «Die Rechte und Pflichten der Bürger», folgt unmittelbar dem Ingreß, welcher besagt, daß es die Absicht des Volkes von Stadt und Landschaft sei, «die alte Einheit neu zu begründen, Freiheit und Rechte zu schützen, die gewordene Vielfalt zu wahren, die Wohlfahrt aller zu fördern und Basel als souveränen Stand der Eidgenossenschaft zu festigen». Damit wird besonders betont, daß die Verankerung der bürgerlichen Grundrechte ge-

wissermaßen die vornehmste Pflicht des neuen Staates sei. Von speziellem Interesse ist dabei, daß die Verfassung einen starken Akzent auf den Rechtsschutz gegen allfällige Übergriffe des Staates legt (Art. 3—5). Offenbar spielt hier die üble Erfahrung mit, welche der Mensch des 20. Jahrhunderts in dieser Hinsicht im Ausland wie auch bis zu einem gewissen Grad in unserem Lande selbst gemacht hat. Es genügt nicht, wie dies in der Bundesverfassung geschieht, alle bürgerlichen Freiheitsrechte zu garantieren. Es müssen auch Schutzmittel gegen staatliche Zwangsmaßnahmen und Übergriffe verfassungsmäßig postuliert werden. Andererseits gilt der Grundsatz der Souveränität des ganzen Volkes wohl als so selbstverständlich, daß er gar nicht erwähnt wird, weder in diesem Abschnitt noch an anderer Stelle. Das volle Aktivbürgerrecht wird den Schweizern zugestanden, den Schweizerinnen aber nur in Gemeindeangelegenheiten, sofern es die Gemeindeordnung vorsieht. Ein Antrag Imboden, es sei den Frauen, falls sie bei Inkrafttreten der Wiedervereinigung in einen Halbkanton das Stimmrecht besäßen, dieses im Gesamtkanton zuzusprechen, wurde vom Rat aus abstimmungstaktischen Gründen mit Stichtscheid des Präsidenten abgelehnt. In der Übergangsordnung wird dagegen festgelegt, daß das kantonale Frauenstimmrecht durch Gesetz eingeführt oder die eben erwähnte Verfassungsbestimmung über das Frauenstimmrecht ersetzt werden könne, falls im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassung beide Halbkantone das Frauenstimmrecht bereits eingeführt haben sollten. Der Volkswahl haben sich nach Art. 10 eine verhältnismäßig große Zahl von Behördemitgliedern, so z. B. die Friedensrichter, die Bezirksstatthalter, die Bezirksräte und die Bezirksschreiber, zu unterziehen. Auch hierin ist die stark demokratische Tendenz der basellandschaftlichen politischen Tradition zu erkennen. Das obligatorische Referendum wird gegenüber den bestehenden Verhältnissen in Basel-Stadt insofern erweitert, als alle neuen und alle total revidierten Gesetze dem Volke vorzulegen sind. Andererseits wird das Recht des fakultativen Referendums in Art. 12 dadurch eingeschränkt, daß gegen Finanzbeschlüsse des Kantonsrates, welche einen

einmaligen Betrag von mehr als 500 000 Franken oder einen jährlich wiederkehrenden Betrag von über 50 000 Franken betreffen, kein Referendum ergriffen werden kann, wenn der Beschluß mit Zweidrittelmehrheit als dringlich erklärt worden ist. Dabei darf allerdings die Dringlichkeit nur für höchstens zwei Jahre statuiert werden. Dasselbe gilt für Kantonsratsbeschlüsse, welche den Abschluß von Konkordaten und den Grundstückhandel wie auch die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen betreffen. Art. 13 regelt die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative, beides in sehr differenzierter und unmißverständlicher Weise. Auch hier geht die Verfassung weit, indem sie neben der allgemeinen Anregung auch die formulierte Initiative als zulässig erklärt.

Der II. Hauptabschnitt ist in dieser Form wohl ein Novum im schweizerischen Verfassungsrecht. Er befaßt sich ausführlich mit der Stellung und den Aufgaben der Gemeinden und legt in unmißverständlicher Weise deren Autonomie fest. Die Gemeinden sind sogar frei, sich eine eigene Gemeindeordnung zu geben und sich zu Gemeindeverbänden (Interessenvereinigungen) zu vereinigen. Als erste Aufsichtsbehörde über die Gemeinden amtiert der Bezirksrat, während der Bezirksstatthalter für die Vollziehung behördlicher Anordnungen in den Gemeinden zu sorgen hat. Von ganz besonderer Bedeutung ist die Aufnahme des Begriffes Region in die Verfassung. Mehr und mehr setzt sich heute überall die Überzeugung durch, daß die immer dringender werdenden Probleme der Siedlungsplanung, der Verkehrsreglung und der Schulorganisation nur noch im Rahmen einer regionalen Planung zweckmäßig und finanziell tragbar gelöst werden können. Der geographische Begriff Region wird dem politischen Begriff Bezirk übergeordnet. So stehen in der neuen Basler Verfassung über den sechs zukünftigen Bezirken drei Regionen, welche zwar nach der Verfassung noch keine eigenen Behörden haben; doch kann die Gesetzgebung solche bezeichnen, je nach den Aufgaben, welche den Regionen noch zugewiesen werden. Vorläufig legt die Verfassung den Regionen mehr politischen Charakter zu, indem sie vorschreibt, daß die beiden Ständeräte nicht in der gleichen Re-

gion Wohnsitz haben dürfen und daß jede Region Anspruch auf mindestens einen Regierungsratssitz habe. Damit dient Art. 24 zunächst dem Minderheitenschutz, doch wird er in Zukunft ohne Zweifel die großräumige Regelung bedeutender öffentlicher Aufgaben wesentlich erleichtern.

Von den kantonalen Behörden und ihren Funktionen handelt der III. Hauptabschnitt. Er legt die übliche Gewaltentrennung fest, regelt Amtsdauer und Amtssitz der Behörden. Darüberhinaus bestimmt er die Wahlform und die Aufgaben des Kantonsrates als Legislative, die Zusammensetzung und die Kompetenzen des Regierungsrates und grenzt die Aufgabenbereiche der verschiedenen kantonalen Gerichte ab. Von besonderer Bedeutung ist die Schaffung eines eigentlichen Verfassungsgerichtes, welches im wesentlichen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte im Kanton zu beurteilen, ferner über die Gültigkeit von Wahlen und Abstimmungen zu befinden hat.

Im Kapitel «Öffentliche Aufgaben» (IV. Hauptabschnitt) wird das Schulwesen an erster Stelle erwähnt. Die Verfassung beschränkt sich dabei auf gewisse Rahmenbestimmungen, verzichtet im Gegensatz zum ursprünglichen Beschluß des Verfassungsrates auf die Erwähnung eines Zweckparagraphen, regelt hingegen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und garantiert das Recht auf Errichtung von Privatschulen unter der Aufsicht des Kantons. Bestimmungen über Fürsorge und Sozialversicherung, Arbeitsrecht, Gesundheitswesen sowie über die Wirtschaftsordnung bilden im wesentlichen Materie der Gesetzgebung und werden daher in der Verfassung nur in großen Zügen angedeutet. Hingegen nehmen die Artikel über die Finanzordnung einen breiteren Raum ein. So wird ausdrücklich die Grenze zwischen kantonalen und Gemeinde-Finanzhoheit festgelegt, ebenso der Grundsatz des Finanzausgleichs unter den Gemeinden. Auch werden bestimmte Maßstäbe für die Verteilung kantonaler Steuern zwischen Kanton und Gemeinden aufgestellt.

Ein V. Hauptabschnitt befaßt sich mit den Beziehungen zwischen Staat und Kirche im Sinne der vom Rate bereits beschlossenen Direktiven über die Zusprechung der Rechte

von Landeskirchen an kirchliche Körperschaften von zahlenmäßiger Bedeutung, sichert die Autonomie der Kirchen im Rahmen der Verfassung und regelt die finanzielle Unterstützung der anerkannten Kirchen durch den Staat.

Der Abschnitt über die Revision der Verfassung (VI) hält sich wie die Bundesverfassung an die notwendige Zweiteilung in Totalrevisionen, welche nur als nichtformulierte Anregungen postuliert werden können und dann auf dem Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden müssen, und Teilrevisionen, welche als formulierter Wunsch oder als allgemeine Forderung vorgebracht werden können. Solche nichtformulierte Vorschläge können vom Kantonsrat an einen speziellen Verfassungsrat zur Vorberatung gewiesen werden.

Über eine die Verfassung beschließende Übergangsordnung (VII. Abschnitt) wird an anderer Stelle noch zu sprechen sein. Wer das gesamte Verfassungswerk überblickt, so wie es nach der ersten Lesung vorliegt, wird feststellen, daß es sich in seinen Grundzügen an die demokratische Tradition der gegenwärtig geltenden schweizerischen Kantonalverfassungen hält, ja halten muß, aus den Gründen, welche eingangs als Rahmen eines Verfassungswerkes bezeichnet worden sind; doch ist im einzelnen deutlich der Wille erkennbar, wo immer möglich die Konsequenzen aus den Erfahrungen des modernen Verfassungsrechtes zu ziehen; darüberhinaus zeigt die Verfassung unverkennbar die Züge eines politischen Kompromißwerkes im positiven Sinn, das den grundsätzlichen Gegnern der Wiedervereinigung keine Angriffsflächen bieten darf.

Um allen interessierten Kreisen die Möglichkeit zu geben, zum Verfassungsentwurf, vor allem zu einzelnen Teilen, Stellung zu nehmen, erließ der Verfassungsrat eine öffentliche Aufforderung, Meinungsäußerungen bis Ende des Jahres 1964 schriftlich einzugeben, damit sie bei der zweiten Lesung berücksichtigt werden könnten. Dasselbe soll für die Gesetzesdirektiven nach deren Verabschiedung gelten. So liegt beispielsweise eine öffentliche Stellungnahme der baselstädtischen Kirchensynode zum Abschnitt Staat—Kirche vor. Während der Kirchenrat der evangelisch-reformierten Kirche

gegen die vorgesehene staatliche Subventionierung der Landeskirchen Stellung zu beziehen wünschte, schloß sich die Synode am 4. November 1964 in ihrer Mehrheit den Anträgen des Verfassungsrates an, wenn sie auch gleichzeitig zusätzlich forderte, daß innerkirchliche Minderheiten durch die Kirchenverfassung geschützt werden müßten.

Mit der Verfassung zusammen sollen als einzige ausgearbeitete Gesetze das Wahlgesetz und das Kantonsratsgesetz (Geschäftsordnung) den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden. Beim Wahlgesetz ergaben sich einzelne Probleme, welche zum Studium an die Kommission zurückgewiesen werden mußten, so die Frage, ob es richtig sei, Urnenabstimmung für Gemeindebeamte und Lehrer vorzuschreiben, ferner die Festlegung der Zahl der Wahlkreise und die Entscheidung, ob für die Sitzverteilung die Einwohnerzahl oder die Zahl der Stimmberechtigten maßgebend sei. Im übrigen genehmigte der Rat die Kommissionsvorschläge in erster Lesung beinahe ohne Abänderung. Dasselbe läßt sich sagen von der Beratung des Kantonsratsgesetzes.

Es erübrigt sich, auf die Diskussionen über die Gesetzesdirektiven näher einzugehen, da der Verfassungsrat zwar diese und jene Streitfrage erneut ausgiebig diskutierte, aber in seinen Beschlüssen in ungefähr allen wichtigeren Punkten am Entscheid der Vorberatungsdebatte festhielt.

IV. Die Übergangsordnung

Von juristisch und politisch entscheidender Bedeutung ist für die Wiedervereinigung die Übergangsregelung, von der in den Wiedervereinigungsartikeln der beiden Kantonsverfassungen die Rede ist. Prof. Dr. M. Imboden äußerte sich in der Debatte vom 29. Mai 1963 dazu wie folgt: «Durch die Wiedervereinigung die Rechtsordnung in Frage stellen, hieße dem Gefäß mehr Aufmerksamkeit geben als dem kostbaren Inhalt, den es birgt. Eine Form des politischen Zusammenschlusses zu finden, die weder an den Inhalt der Ordnung rührt noch die Gefahr der Rechtsunsicherheit schafft, wird für unseren Rat eine der größten Bewährungsproben sein.»

Nachdem einmal entschieden war, daß der Verfassungsrat, abgesehen vom Verfassungstext, nur Gesetzesdirektiven (mit Ausnahme des Wahlgesetzes und des Gesetzes über den Kantonsrat) festlegen und den Souveränen der beiden Halbkantone zur Abstimmung unterbreiten werde, stellte sich sofort die Frage, was nach einer allfälligen eidgenössischen Gewährleistung diese Verfassung in den beiden Halbkantonen ins Werk gesetzt werden müsse, um die Zeit von der Gewährleistung bis zur eigentlichen Verschmelzung der beiden Staatsverwaltungen zu überbrücken. Ein sofortiger Vollzug der Wiedervereinigung kann nicht in Frage kommen, da die wichtigsten Gesetze und Vollziehungsverordnungen, welche ein einwandfreies Funktionieren der neuen Staatsverwaltung erst ermöglichen sollen, nach der eidgenössischen Gewährleistung noch gar nicht geschaffen sind.

So stellte sich dem Rat die heikle Aufgabe, in der Verfassung (VII. Abschnitt) eine Übergangsordnung auszuarbeiten. Dabei war peinlich darauf zu achten, daß ein juristisch einwandfreier Weg eingeschlagen wurde, der weder vor den politischen Instanzen der Eidgenossenschaft noch vor dem Bundesgericht angefochten werden konnte. Das Büro beantragte nach längeren staatsrechtlichen Erwägungen, daß der Verfassungsrat sich nach der Zustimmung der beiden Souveräne zur neuen Verfassung und den Gesetzesdirektiven auflösen solle. Bis zur eidgenössischen Gewährleistung würden auch nach Ansicht der Befürworter einer Wiedervereinigung im günstigsten Fall einige Jahre vergehen. Wenn dieses Ziel erreicht werden kann, wird ein erster, allerdings provisorischer gemeinsamer Kantonsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren zu wählen sein. Seine Aufgabe ist es, im Rahmen der neuen Verfassung und der Gesetzesdirektiven die wichtigsten für den neuen Kanton nötigen Gesetze auszuarbeiten und durch Ausschüsse alle bedeutenden Verordnungen zusammenstellen zu lassen. Bei der Gesetzgebung darf er nur von den beschlossenen Direktiven abgehen, wenn diese durch eine Verfassungsänderung außer Kraft gesetzt oder doch wenigstens verändert worden sind. In jedem Fall muß jedes neue Gesetz den Souveränen beider Kantone vorgelegt wer-

den und gilt erst als angenommen, wenn beide Teile mehrheitlich zustimmen. In Kraft tritt es im Augenblick der Wiedervereinigung der Halbkantone. Von größter Tragweite ist die Bestimmung, daß die Verfassung selbst in den ersten zehn Jahren nach Annahme nur revidiert werden darf, sofern zwei Drittel der Stimmenden damit einverstanden sind. In jedem Fall genügt allerdings das absolute Mehr aller Stimmberechtigten. Vom Erfolg der Arbeit dieses ersten provisorischen Kantonsrates hängt ab, wann der Zeitpunkt der Wiedervereinigung gekommen ist, d. h. wann diese Behörde die Übergangszeit als beendet bezeichnet kann.

Während der Amtsdauer des provisorischen ersten Kantonsrates bleiben die Legislativen und Exekutiven der beiden Halbkantone im Amt, erledigen die laufenden Geschäfte. Damit allein kann die Kontinuität in der Entwicklung der beiden Halbkantone bis zum Moment des Zusammenschlusses gewährleistet werden. Daß dieses Nebeneinander von zwei verschiedenen gesetzgebenden Behörden, einer auf Abruf und einer in die Zukunft weisenden, mit gewissen Nachteilen für den ganzen Staatskörper verbunden sein wird, kann nicht bestritten werden. Die Gegner der Wiedervereinigung bekämpften denn auch im Verfassungskomitee grundsätzlich die Schaffung einer Übergangsordnung im vorgeschlagenen Sinn. Sie beriefen sich dabei auf Art. 1 der Bundesverfassung, der eine Änderung der Struktur des Bundesstaates — immer nach ihrer Ansicht — nicht zulasse und auch gar keine Regel statuieren, wie ein Zusammenschluß der beiden Basel bundesrechtlich möglich wäre. Sie stützten sich darin z. T. auch auf Äußerungen, die im Laufe der ersten Gewährleistungsdebatte im Dezember 1947 im Ständerat und im März 1948 im Nationalrat von föderalistischer Seite gefallen waren. Damals hatte Nationalrat K. Wick (Luzern) ausgerufen: «Die Aufhebung der Selbständigkeit eines Kantons besitzt keine bundesrechtliche Basis und steht außerhalb der Kompetenzen der betreffenden Kantone.» Nach Ansicht der Wiedervereinigungsgegner mußte sich daher der Verfassungskomitee mit der vorgesehenen Regelung der Übergangsordnung Kompetenzen an, die ihm keineswegs zukommen können. Er schafft

ein Nebeneinander von verschiedenen Legislativbehörden, welches fortlaufend zu Kompetenzschwierigkeiten und zu einer allgemeinen Rechtsunsicherheit führen müßte. Darauf war zunächst zu entgegnen, daß seit den Gewährleistungsbeschlüssen von 1960 jene föderalistischen Einwendungen irrelevant geworden waren. Ferner hielten die Befürworter diesen Bedenken entgegen, was Prof. Dr. M. Imboden als anerkannter Staatsrechtler mit Recht betonen konnte, nämlich daß die vorgeschlagene Lösung ein tragfähiges rechtliches Gerüst für einen wiedervereinigten Kanton schaffe und daß sie gleichzeitig unter Wahrung der Referendumsdemokratie eine Rechtsvereinheitlichung unbedingt garantiere und darüber hinaus die Rechtssicherheit gewährleiste. Der Rat beschloß daraufhin mit 97 : 17 Stimmen Eintreten auf die von der Kommission proponierte Übergangsordnung.

Was in dieser Debatte über die Übergangsordnung auch von führenden Wiedervereinigungsfreunden, vor allem von staatsrechtlich versierten Ratsmitgliedern, gesagt wurde, ließ die Zukunft der Wiedervereinigungsbewegung doch in einem neuen Licht erscheinen. Vor allem wurde darüber Klarheit geschaffen, daß das Ziel selbst nach Beendigung der Arbeiten des Verfassungsrates noch in weiter Ferne liegen wird, da trotz den Gewährleistungsbeschlüssen von 1960 mit einer langen Auseinandersetzung auf eidgenössischem Boden zu rechnen sein wird. Prof. Dr. M. Imboden bemerkte dazu, das Verfahren, in dem der Bund über die Basler Frage verhandeln müsse, werde Jahre dauern. Es werde eben nicht nur die Gewährleistung als solche einzuholen sein, sondern eine eidgenössische Abstimmung darüber sei unerläßlich, da die Verfassung geändert werden müsse. Es scheine ihm müßig, dies in Frage stellen zu wollen, wie dies gerade von seiten gewisser Wiedervereinigungsfreunde immer wieder geschehe. Diese Mahnung zu einer zurückhaltenden Beurteilung der realen Situation dürfte den geschichtlichen Erfahrungen des Verfassungsjuristen entspringen. In seiner Antrittsrede als Verfassungsratspräsident am 22. Januar 1962 verwies Prof. Dr. M. Imboden auf die Tatsache, daß seit bald einem halben Jahrhundert in der Schweiz keine einzige Totalrevision einer Ver-

fassung zum Abschluß gebracht worden sei. Alle Versuche dazu scheiterten schon im Vorbereitungsstadium. Er begründete diese Entwicklung wörtlich mit folgenden Feststellungen: «Den hohen Glauben in die Mächtigkeit und Wirksamkeit des Institutionellen haben die Staatsbürger des 20. Jahrhunderts zwar nicht verloren, wohl aber zu einem guten Teil eingebüßt. Wie gerne doch bedienen wir uns der haushackenen Redewendung, es komme letztlich nicht auf die äußere Form, sondern allein auf den Menschen an. Wie leicht setzen wir ein praktisch einigermaßen vertretbares Ergebnis über die innere Ausgewogenheit einer organisatorischen Regelung. Die Funktion erscheint uns bedeutungsvoller als die Institution. Manchen genügt es, wenn er Staat und Gesellschaft als tragende Helfer und unermüdliche Förderer gegenwärtig weiß, die Gestalt des politischen Prozesses bekümmert ihn wenig.»

Der Weg zur kantonalen Abstimmung über die Wiedervereinigungsverfassung ist noch lang, noch viel länger derjenige zur eidgenössischen Entscheidung. Wenn man von allfälligen innenpolitischen Komplikationen absieht, welche z. B. wie die Jurafrage die Wiedervereinigung der beiden Basel auf eidgenössischem Gebiet in Zukunft überschatten könnten, ist heute immerhin eine sehr wesentliche Wegstrecke in Richtung auf das Ziel zurückgelegt.

Wer unvoreingenommen die Arbeit des Verfassungsrates überblickt, sei er nun Befürworter oder Gegner der Wiedervereinigung, wird gerechterweise zugeben müssen, daß im Laufe der letzten fünf Jahre ein immenses Pensum sorgfältig und ohne Hast erledigt worden ist, ein Pensum, dessen Umfang um so bedeutender ist, als an der Arbeit führend zahlreiche Politiker beteiligt waren, welche durch ihre Tätigkeit in der Legislative oder in der Exekutive ohnehin bereits stark beansprucht werden. An dieser positiven Feststellung ändert auch die Tatsache nichts, daß verschiedene Probleme, die sich dem Verfassungsrat stellten, bisher nur provisorisch geregelt werden konnten und auch in der zweiten Lesung nicht endgül-

tig gelöst werden können. Es sei hier beispielsweise auf die umstrittene Ausscheidung des Vermögens zwischen Stadt und Kanton Basel hingewiesen. Nur wer sich der Komplexität der zahlreichen staatspolitischen Fragen nicht bewußt ist, welche die Wiedervereinigung zweier bisher selbständiger Staateswesen in sich schließt, erwartet vom Verfassungsrat eine vollständige Flurbereinigung. Es liegt im Wesen des Wiedervereinigungsproblems als solchem, daß eine ganze Reihe von Fragen erst aus der Erfahrung in der engeren Zusammenarbeit der bisher getrennten Halbkantone endgültig gelöst werden können. Neue Schwierigkeiten werden sich in Zukunft noch ergeben.

Wie stellt sich die Öffentlichkeit zu den bisherigen Resultaten der Verfassungsarbeit? Die Reaktion hat, mindestens in Basel, kaum irgendwelchen nennenswerten Niederschlag in der Tagespresse und im Eingabeverfahren an den Verfassungsrat gefunden. Wohl sind im ganzen etwas über zweihundert Eingaben, darunter drei Viertel aus Baselland (fünfzig Eingaben allein von Einwohnern Liestals), bei der Kanzlei des Verfassungsrates eingereicht worden. Aber mehr als 150 dieser Zuschriften beschränken sich darauf, die Gegnerschaft des Verfassers gegen die Wiedervereinigung zu dokumentieren oder enthalten Vorschläge, welche gegen kantonales oder eidgenössisches Recht verstoßen und daher nicht weiter verfolgt werden können.

Die Zahl der ernsthaften Äußerungen im Eingabeverfahren zum Verfassungsentwurf steht offensichtlich in gar keinem Verhältnis zur Bedeutung dessen, was zur Diskussion gestellt ist. Soll dieses Stillschweigen kurzerhand als Zeichen der Zustimmung gedeutet werden?

Zweifellos bietet die Verfassung viel weniger Angriffsflächen, als es bei den Gesetzesdirektiven der Fall sein wird. Diese Materie ist dem Bürger zu wenig vertraut, sie berührt ihn in seinem täglichen Leben kaum. Entscheidend ist jedoch, wie dem Beobachter scheint, eine seit Jahrzehnten feststellbare quietistische Haltung, die im Zeichen der Hochkonjunktur jeder Änderung mit Mißtrauen begegnet. Wo Begeisterung für eine neue staatliche Konzeption erwartet werden

müßte, herrscht mißtrauisches Zögern, ja Angst vor dem Risiko eines Abenteuers, das in Wirklichkeit keines ist.

Es kann in diesem Zusammenhang auch nicht übersehen werden, daß manche überzeugten Wiedervereinigungsfreunde, vor allem aus der Stadt Basel, durch den Gang der Verfassungsberatungen in ihrem anfänglich gezeigten Skeptizismus bestärkt worden sind, ja daß sie heute Enttäuschung, Mutlosigkeit und Verdrossenheit an den Tag legen. «Wenn ich an die Wiedervereinigung denke, bekomme ich Zustände.» Diese nicht gerade schmeichelhafte Äußerung, welche ein hohes baselstädtisches Behördemitglied, nota bene Anhänger der Wiedervereinigung, jüngst dem Verfasser gegenüber gemacht hat, ist symptomatisch dafür, daß die Impulse zur Wiedervereinigung auch heute noch weniger aus der Stadt Basel als aus dem Unterbaselbiet kommen.

Zweifellos rührt diese unverkennbare Enttäuschung gewisser städtischer Kreise nicht nur von der Erkenntnis her, daß das Wiedervereinigungsproblem weit komplexer ist, als manche ursprünglich erwartet haben. Ins Gewicht fällt auch, daß die Stadt im Laufe der Beratungen in manchen Teilen recht wesentliche Konzessionen zugunsten der Oberbaselbieter Minderheit erbringen mußte, ohne daß sich deswegen, wie ja vorauszusehen war, die grundsätzliche Gegnerschaft jener Kreise gegen die Wiedervereinigung geändert hätte. Aber konnte jemals im Ernste jemand annehmen, die Wiedervereinigung werde sich ohne bedeutende Opfer der Stadt verwirklichen lassen? Es ist doch ganz ausgeschlossen, daß eine bloß auf städtische Verhältnisse zugeschnittene zentralistische Verfassung auf einen zukünftigen Kanton übertragen werden kann, in dem die Stadt nur noch einen Teil darstellen wird. Auf diesem Gebiet hat Basel einen wesentlich weiteren Weg in den neuen Kanton zurückzulegen als Basel-land, dessen Verfassung stark föderalistische Züge trägt.

Immer wieder ist die Klage zu vernehmen, Basel werde in der Eidgenossenschaft in manchen Teilen hintangestellt. Um so unverständlicher wäre es, wenn von seiten der Stadt und ihrer Vertreter nicht alles unternommen würde, um die Wiedervereinigung zu einem guten Ende zu führen, denn sie ist

der einzig mögliche Weg, um den beiden Halbkantonen im Bund mehr Gewicht zu sichern, und dafür sollte der Stadt der Preis keinesfalls zu hoch erscheinen. Auch die sicherlich berechnete Klage über die beängstigende Raumnot Basels will sich nicht mit der allzu betont geübten Zurückhaltung in der Wiedervereinigungsfrage reimen. Es ist zu hoffen, daß sich am Beispiel der Wiedervereinigung nicht wiederholt, was durch frühere Jahrhunderte hindurch allzu häufig Kennzeichen der Basler Politik war, nämlich kleinlicher Krämergeist, tatenloses Abseitsstehen und sture Engstirnigkeit.

Welches Schicksal das Werk des Verfassungsrates auch immer haben mag, ob es dereinst erst in Kraft treten wird, wenn die Einwohnerzahl Basellands diejenige der Stadt erreicht hat, *ein* Gewinn wird den beiden noch getrennten Halbkantonen bestimmt daraus erwachsen: die führenden Politiker von diesseits und jenseits der Birs werden durch Beratungen am gemeinsamen Tisch gezwungen, sich mit den wichtigsten staatspolitischen Problemen des Nachbarn ernsthaft auseinanderzusetzen, und müssen dabei erkennen, daß eine ganze Reihe davon nur im regionalen Rahmen vernünftig gelöst werden kann.

Literaturhinweis:

- Stenographische Protokolle der Verfassungsratsverhandlungen. Vervielfältigte Berichte und Anträge der Verfassungsrats-Kommissionen. Akademische Vorträge, gehalten an der Universität Basel, 3. «Die Wiedervereinigung der Kantone Basel-Stadt und Baselland». Basel 1963.
- A. Belmont, «Die Trennung des Kantons Basel in die Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft und die rechtlichen Grundlagen ihrer Wiedervereinigung». Diss. Basel 1940.
- F. Grieder, «Die Beziehungen zwischen den beiden Halbkantonen Basel seit deren Trennung». Basel 1952.
- F. Grieder, «Die Wiedervereinigungsfrage vor dem Basler Verfassungsrat». Basler Stadtbuch 1962.
- M. Imboden, «Die Basler Wiedervereinigung als staatsrechtliches Problem». Basel 1956.
- E. Speiser, «Die Basler Wiedervereinigung als Problem des schweizerischen Verfassungsrechtes». Diss. Zürich 1957.
- E. Speiser, «Rechtsakten zur Basler Wiedervereinigung». Zürich 1957.