



An den Grossen Rat

13.0438.03

Regiokommission
Basel, 9. April 2014

Kommissionsbeschluss vom 9. April 2014

**Bericht der Regiokommission zur Kantonalen Volksinitiative
„Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-
Landschaft“ und zu einem Gegenvorschlag**

Inhalt

1. Gegenstand der Vorlage und Vorgehen	3
2. Zum Anliegen einer Fusion der beiden Basel	3
2.1 Was will die Initiative?	3
2.2 Die Haltung der Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft	4
2.3 Überlegungen der Regiokommission	4
2.3.1 Grenzen als Störfaktoren des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums	4
2.3.2 Effizienzchancen von zusammengelegten Behörden und Institutionen	5
2.3.3 Schwerfälligkeit und Demokratiedefizite partnerschaftlicher Geschäfte	5
2.3.4 Einfachere Umsetzung gemeinsamer Projekte und mehr Einfluss auf Bundesebene als sechstgrösster Kanton	5
2.3.5 Die Einsetzung eines Verfassungsrates ist eine Investition in die Zukunft	6
2.4 Gründe für einen (gleichlautenden) Gegenvorschlag der Regiokommission BS und der Justiz- und Sicherheitskommission BL	6
3. Eckpunkte des Gegenvorschlags	7
3.1 Zusammensetzung des Verfassungsrates nach Einwohnerzahl	7
3.1.1 Berechnungen zur Mandatsverteilung nach Wahlkreisen und Parteien	8
3.2 Klarere Regelung der «unumgänglichen Gesetze»	9
3.2.1 Rechtliche Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Verfassungsrates und Referendumsbestimmung für unumgängliche Gesetze	9
3.2.2 Abschliessende Aufzählung der unumgänglichen Gesetze	11
3.3 Redaktionelle Änderungen	12
3.4 Weitere diskutierte Eckpunkte	12
3.4.1 Abklärung einer vertieften Partnerschaft durch den Verfassungsrat	12
3.4.2 Möglichkeit von Vorabstimmungen	13
3.4.3 Festlegung einer Amtszeit bzw. von Fristen für den Verfassungsrat	13
3.5 Änderungen im Verfahrensbeschluss des Grossen Rates	13
4. Abschliessende Überlegungen der Regiokommission	15
5. Antrag	15

1. Gegenstand der Vorlage und Vorgehen

Mit dem Bericht Nr. 13.0438.02 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die formulierte Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme zur Abstimmung vorzulegen.

Der Grosse Rat hat die Initiative am 12. Februar 2014 federführend der Regiokommission und als mitberichtende Kommission der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Behandlung überwiesen.

Die Fusionsinitiative erfordert einen Entscheid von staatspolitischer und historischer Tragweite. Die Regiokommission hat die Initiative an fünf Sitzungen vorberaten. Sie hat Regierungspräsident Dr. Guy Morin, Professor René Rhinow, e. Ordinarius für öffentliches Recht sowie Dr. Simone Peter, Rechtsdienst/PD, angehört. Der Natur des Geschäfts entsprechend hat sich die Regiokommission ausserdem von Beginn weg eng mit den Verantwortlichen des Kantons Basel-Landschaft und insbesondere mit der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) des Landrats ausgetauscht und ihr Vorgehen koordiniert. Am 17. März wohnten Kommissionspräsident Emmanuel Ullmann und Vizepräsident Heinrich Uebwasser einer Sitzung der JSK BL bei; in diesem Rahmen kam es auch zu einer Anhörung des Initiativ- und des Gegenkomitees. Am 21. März legte Regierungsrat Isaac Reber die Position der Baselbieter Regierung vor der Regiokommission dar; weiter nahmen als Delegation der JSK BL deren Präsident, Werner Rufi, sowie Regula Meschberger teil. Am 31. März tagten Regiokommission und JSK BL gemeinsam in Liestal.

Die Regiokommission beantragt dem Grossen Rat, die Initiative zur Annahme zu empfehlen, der Initiative aber einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der wesentlichen Kritikpunkten am Initiativtext Rechnung trägt. Die Eckpunkte des Gegenvorschlags sind in engem Dialog mit der JSK BL erarbeitet worden; sie hat einen gleichlautenden Gegenvorschlag zuhanden des Landrates verabschiedet. Für den Fall, dass im Grossen Rat und im Landrat keine inhaltlich übereinstimmenden Gegenvorschläge zustande kommen, beantragt die Regiokommission, den Stimmberechtigten nur die Initiative, mit der Empfehlung auf Annahme, zum Entscheid vorzulegen.

Im Falle gleichlautender Gegenvorschläge in beiden Kantonen ist es auch im Interesse der Initianten, die Initiativen zurückzuziehen, um für die Abstimmung eine einfachere Ausgangslage zu schaffen. Entsprechende positive Signale der beiden Initiativkomitees gibt es.

Die mitberichtende JSSK verzichtet auf einen schriftlichen Mitbericht.

2. Zum Anliegen einer Fusion der beiden Basel

2.1 Was will die Initiative?

Die Fusionsinitiative will einen neuen § 150 in die Kantonsverfassung einfügen, der nicht die Kantonsfusion, sondern das Verfahren für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft regelt. Somit würde mit einem "JA" zur Fusionsinitiative erst der Fusionsprozess gestartet.

Bei Annahme der Initiativen in Basel-Stadt und in Basel-Landschaft ist in beiden Kantonen zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern einzusetzen. Innerhalb von 6 Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Ge-

währleistung der beiden Verfassungsartikel wählen die Stimmberechtigten beider Kantone je 60 Mitglieder des Verfassungsrats, wobei sie im Kanton Basel-Stadt nach den Vorschriften über die Wahlen in den Grossen Rat gewählt werden. Innerhalb von 3 Monaten nach dieser Wahl berufen die Regierungsräte der beiden Kantone den gemeinsamen Verfassungsrat ein. Dieser konstituiert sich an der ersten Sitzung und gibt sich ein Geschäftsreglement. Er erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das (schrittweise) Inkrafttreten der Verfassung.

Bei einer Annahme der Verfassung durch die Stimmberechtigten beider Kantone ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone um die Gewährleistung des Bundes. Damit die Verfassung gewährleistet werden kann, muss auch die Bundesverfassung an einigen Stellen angepasst werden. Dazu ist die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich. Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über die politischen Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze; insbesondere ein Gesetz über die Organisation des Parlaments, ein Organisationsgesetz des Regierungsrats und der Verwaltung, ein Gerichtsorganisationsgesetz, ein Personalgesetz, ein Steuer- und ein Finanzhaushaltsgesetz.

Nach Vorliegen der Gewährleistung des Bundes, der Änderung der Bundesverfassung und der unumgänglichen Gesetze wird die Verfassung des Kantons Basel auf den vom Verfassungsrat beschlossenen Zeitpunkt wirksam.

2.2 Die Haltung der Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Das Anliegen einer Wiedervereinigung der beiden Basel ist so alt wie die Trennung Basels in zwei Kantone. Zuletzt intensiv geführt wurde die Diskussion in den 1960-er Jahren. Hat damals noch ein eher retrospektiver Ansatz – die Wiedervereinigung – die Diskussion geprägt, so fragen die Initianten nun prospektiv, wie sich die beiden Kantone für die Zukunft als gemeinsamer Lebens- und Wirtschaftsstandort organisieren wollen. Die beiden Kantonsregierungen kommen in dieser Frage zu einem unterschiedlichen Schluss: Während der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Einsetzung eines Verfassungsrats einstimmig befürwortet und die Initiative zur Annahme empfiehlt, lehnt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft einen solchen Prozess und damit auch die Initiative mehrheitlich ab. Hauptargumente sind der Wunsch, die Eigenständigkeit des Kantons zu erhalten und die Befürchtung, dass ein Fusionsprozess einen intensiven Ressourceneinsatz erfordern würde. Diese Ressourcen will die Baselbieter Regierung lieber in die weitere Vertiefung der Zusammenarbeit investieren.

2.3 Überlegungen der Regiokommission

Die grosse Mehrheit der Kommission (eine Gegenstimme) ist für die Einsetzung eines Verfassungsrates und wünscht, dass der Prozess der Verfassungserarbeitung in eine Fusion als vollkommenste Form der Partnerschaft mündet. Die letzte Abstimmung über ein Zusammengehen der beiden Basel hat 1969 stattgefunden – vor 45 Jahren. Die Regiokommission ist der Meinung, dass auch die seither nachgerückten Generationen die Chance haben müssen, über diese Frage abzustimmen. In der heutigen bikantonalen Zusammenarbeit sieht die Regiokommission gewichtige Nachteile. Die wichtigsten Argumente für die Fusionsinitiative werden im Folgenden kurz erläutert.

2.3.1 Grenzen als Störfaktoren des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums

Den heutigen gemeinsamen Lebensraum trennen Grenzen, die von der Bevölkerung zum Teil als künstlich empfunden werden. Sowohl die Wirtschafts- als auch die Siedlungsentwicklung der beiden Kantone sind stark verwoben und voneinander abhängig. Die Zerstü-

ckelung unserer Region führt zu gewichtigen Nachteilen: andere Gesetzgebungen auf engstem Raum, andere Ansprechpartner in der Verwaltung, nicht nachvollziehbare Gebührenstrukturen führen zu mehr Aufwand, mehr Bürokratie und Ineffizienzen, was letztlich die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unserer Region hemmt.

2.3.2 Effizienzchancen von zusammengelegten Behörden und Institutionen

Bis heute leistet sich der Kern der Nordwestschweiz auf engstem Raum zwei kantonale Körperschaften mit je vollständig ausgebauten Institutionen und Verwaltungsapparaten, mit je eigenem Schul- und Steuersystem und eigener (teils konkurrierender) Wirtschafts- und Standortförderung, um nur einige wichtige Ausprägungen kantonalen Eigenstaatlichkeit zu erwähnen. Es wäre am Verfassungsrat als legitimiertes Organ, Prämissen für den Fusionsprozess zu formulieren. Eine solche Prämisse könnte lauten, dass eine Fusion Kosten reduzieren beziehungsweise mehr Effizienz öffentlicher Leistungen bringen muss.

2.3.3 Schwerfälligkeit und Demokratiedefizite partnerschaftlicher Geschäfte

Die in beiden Kantonsverfassungen verankerte und durch eine Vielzahl von Staatsverträgen umgesetzte Partnerschaft mit Basel-Landschaft ist in ihrer heutigen Ausgestaltung zwar gesamtschweizerisch einzigartig und funktioniert in der Regel gut. Der Ratschlag des Regierungsrates gibt (S. 18/19) einen breiten Überblick über das Erreichte. Zu nennen sind hier nur der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, das gemeinsame Universitäts-Kinderspital und die Zusammenlegung der Rheinhäfen als Meilensteine der letzten Jahre.

Das Seilziehen um Abgeltungen und Beiträge an gemeinsame Institutionen beziehungsweise Zentrumsleistungen benötigt aber viele Zeit- und Personalressourcen – Ressourcen, die in einem gemeinsamen Kanton effizienter eingesetzt werden könnten. In einem gemeinsamen Kanton würden Nutzende, Zahlende und Mitbestimmende von öffentlichen Leistungen besser übereinstimmen.

Weiter wird selbst von den Regierungen anerkannt, dass Partnerschaftsverhandlungen primär auf Regierungsebene stattfinden. Die Parlamente können Staatsverträge nur noch annehmen oder ablehnen, aber nicht verändern. Damit ergibt sich ein klares Demokratiedefizit, das mit jedem Ausbau der bikantonalen Zusammenarbeit noch zunimmt. Art. 85 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung, wonach der Grosse Rat den Regierungsrat bei der Vorbereitung wichtiger Verträge begleiten und beraten kann, greift in der Praxis nicht. Auch die Umsetzung der Aufgabe der seit einigen Jahren bestehenden Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen, die Einhaltung von Staatsverträgen zu kontrollieren, muss als unbefriedigend taxiert werden. Das parlamentarische Verfahren zur Beratung partnerschaftlicher Vorlagen ist insgesamt kompliziert: Schaffen die vorberatenden Kommissionen oder die Parlamente eine materielle Differenz, so braucht es ein Differenzbereinigungsverfahren, das schlimmstensfalls in der Sackgasse endet. Bemühungen der beiden Regierungen und Parlamente, auch gemeinsame Gesetze zu erarbeiten (z.B. Integrationsgesetz 2007), sind bislang in den Anfängen stecken geblieben.

2.3.4 Einfachere Umsetzung gemeinsamer Projekte und mehr Einfluss auf Bundesebene als sechstgrösster Kanton

Unsere Region steht vor grossen Investitionen, so mit dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs (z.B. Herzstück, Doppelspurausbau im Leimental und Laufental), dem Hafen oder der gemeinsamen Spitalplanung, die eine gemeinsame Finanzplanung und ein gemeinsames Vorgehen gegenüber Bundesbern erfordern. Ein Kanton Basel würde unsere Kraft als zweitgrösster Wirtschaftsstandort der Schweiz klar erhöhen und es ermöglichen, wichtige Projekte schneller und mit grösserer Bundesbeteiligung umzusetzen. Dadurch würde der ganze Kanton profitieren, da mehr finanzielle Mittel für den kantonalen Finanzausgleich und

zur Unterstützung von strukturschwachen Kantonsteilen übrig blieben. Vereint als sechst-grösster Kanton der Schweiz würden die beiden Basel auch politisch deutlich gestärkt und hätten es einfacher, für ihre Anliegen auf Bundesebene Gehör zu finden, als zwei kleinere Partnerkantone, die sich in der Öffentlichkeit zu Themen mitunter auch unterschiedlich artikulieren.

2.3.5 Die Einsetzung eines Verfassungsrates ist eine Investition in die Zukunft

Die Regierungen der beiden Basel schätzen die Kosten für einen Verfassungsrat (Geschäftsführung, Büroräumlichkeiten, Sitzungsgelder, Öffentlichkeitsarbeit etc.) pro Kanton auf jährlich rund 1 Million Franken. Dazu käme für Basel-Stadt ein einmaliger Aufwand von rund 240'000 Franken für die Durchführung der Verfassungsratswahlen. Für die Abstimmung über die Verfassung für einen fusionierten Kanton Basel wären für den Fall eines speziell angesetzten Abstimmungstermins 130'000 Franken einzusetzen, für den Fall eines üblichen Abstimmungstermins gemeinsam mit anderen Vorlagen rund 10'000 Franken.

Die Regiokommission hält diese Ausgaben für gut investiertes Geld. Die Diskussion, wie sich die beiden Basel als Kern der funktionalen Region Nordwestschweiz aufstellen wollen, um für die Herausforderungen der Zukunft und den sich intensivierenden Wettbewerb der Regionen gerüstet zu sein, muss dringend geführt werden. Auch wenn es am Schluss des Prozesses nicht zu einer Fusion kommen sollte, erhofft sich die Regiokommission wertvolle Erkenntnisse aus den Arbeiten des Verfassungsrates, die eine Investition in dieser Gröszenordnung für die ganze Region mehr als rechtfertigen.

2.4 Gründe für einen (gleichlautenden) Gegenvorschlag der Regiokommission BS und der Justiz- und Sicherheitskommission BL

Die Chancen der Fusionsinitiativen in beiden Basel sind unsicher. Bereits zu Beginn ihrer Beratungen hat die Regiokommission deshalb **konsultativ über die Option eines Gegenvorschlags abgestimmt und einen solchen einstimmig befürwortet unter der Voraussetzung eines gleichlautenden Beschlusses der Baselbieter Partnerkommission**. Erfreulicherweise hat eine Mehrheit der JSK BL die Idee unterstützt, mittels eines Gegenvorschlags die Pro und Contra-Fronten aufzubrechen und jenem Teil der Gegnerschaft einen Kompromiss anzubieten, der nicht grundsätzlich gegen Wege einer verstärkten Zusammenarbeit ist, diese aber noch näher geprüft haben will beziehungsweise Mängel bei der Initiative sieht.

Der Initiativtext enthält recht detaillierte Ausführungen zum Verfahren des Fusionsprozesses. Ein immer wieder geäusselter und berechtigter Hauptkritikpunkt ist jedoch, dass der Initiativtext offen lässt, welche Mitbestimmungsrechte das Volk in Bezug auf die vom Verfassungsrat zu erarbeitenden «unumgänglichen Gesetze» haben soll. Umso mehr, als der Initiativtext diese unumgänglichen Gesetze nicht abschliessend auflistet, sondern in Abs. 10 lediglich exemplarisch aufzählt. Während der Regierungsrat die Auffassung vertritt, dass diese Fragen durch den Verfassungsrat beantwortet und geregelt werden können, möchte die Regiokommission die Tätigkeit des Verfassungsrats als Gesetzgeber präzisieren. Sie schlägt vor, dass sich der Verfassungsrat auf jene Gesetze beschränkt, die unabdingbar sind, damit sich der neue Kanton organisieren kann. Weiter sollen diese Gesetze dem Referendum unterstehen, nach den Bestimmungen der neuen Verfassung.

Der zweite Hauptkritikpunkt betrifft die Frage, ob Basel-Stadt wirklich gleich viele Abgeordnete in den Verfassungsrat delegieren soll wie das bevölkerungsreichere Baselbiet. Auch diese Frage ist für die Regiokommission eine berechnete. Sie schlägt deshalb einen proportional nach Wohnbevölkerung zusammengesetzten Verfassungsrat vor. Eine Verteilung nach Stimmberechtigten wurde ebenfalls diskutiert, ist jedoch nicht weiter verfolgt worden,

da auch bei anderen Wahlen (z.B. Nationalratswahlen) die Sitzverteilung nach der Bevölkerungszahl erfolgt.

Die JSK BL hat beiden Eckpunkten, die im Folgenden näher ausgeführt werden, mehrheitlich zugestimmt und einen gleichlautenden Gegenvorschlag zuhanden des Landrats verabschiedet.

3. Eckpunkte des Gegenvorschlags

3.1 Zusammensetzung des Verfassungsrates nach Einwohnerzahl

Die aktuellen Fusionsinitiativen gehen wie ihre Vorgängerinitiativen aus dem Jahr 1933 von einer paritätischen Zusammensetzung des Verfassungsrats aus, wobei jedem Kanton je 60 Mitglieder zustehen sollen (1933 waren noch je 75 Mitglieder vorgesehen). Das Bundesgericht hat in seiner Entscheid von 1935¹ diese paritätische Zusammensetzung nicht beanstandet, und auch das vom Regierungsrat Basel-Landschaft in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Prof. Bernhard Waldmann² erachtet die paritätische Zusammensetzung des aktuell zur Diskussion stehenden Verfassungsrats auch im Hinblick auf die grössere Einwohnerzahl des Kantons Basel-Landschaft als rechtlich zulässig. Die paritätische Zusammensetzung des Verfassungsrats spiegelt letztlich wider, dass der Fusionsprozess ein Prozess zwischen zwei gleichberechtigten Partnern sei. Beide Kantonsparlamente erklärten die Fusionsinitiativen denn auch für rechtlich zulässig.

Obwohl die Rechtmässigkeit einer paritätischen Zusammensetzung also als gegeben erachtet werden kann, ist die Regiokommission zum Entscheid gelangt, einen im Nachbarkanton oft geäusserten Kritikpunkt aufzunehmen und die Zusammensetzung des Verfassungsrats proportional gemäss Einwohnerzahl festzulegen. Die im Gutachten Waldmann angetönten Bedenken, eine nicht-paritätische Zusammensetzung des Verfassungsrats könnte ggf. gegen das «Verbot der Selbstpreisgabe» verstossen, teilen weder die Rechtsabteilung des Präsidentialdepartements noch beispielsweise Prof. René Rhinow.

Die ständige Wohnbevölkerung per 31.12.2012 betrug im Kanton Basel-Stadt 187'425, in Basel-Landschaft 276'537³. Demnach beträgt das proportionale Verhältnis 40,39% (BS) zu 59,61%. Eine Gewichtung nach Stimmberechtigten hätte den Kanton Basel-Landschaft noch etwas stärker bevorzugt. Da im Wahlgesetz des Kantons Basel-Landschaft ein Divisor von 15 festgehalten ist (90 Sitze, jeder der 12 Wahlkreise erhält mindestens 6 = Divisor 15) und dieser Verteilschlüssel in der Fusionsinitiative BL mit Blick auf einzelne privilegierte Wahlbezirke proportional berücksichtigt ist (auf jeden Wahlkreis sollen mindestens 4 Sitze entfallen), drängte sich für den Kanton Basel-Landschaft eine Zahl auf, die durch 15 teilbar ist (60, 75, 90...).

In der Regiokommission war die Zusammensetzung des Verfassungsrats gemäss dem Verhältnis der Wohnbevölkerung nicht umstritten. Diese Verteilung erschien der Kommission mit Blick auf die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen fairer als die Verteilung gemäss Initiative. Zudem verliert der Kanton Basel-Stadt nichts: Sollte der so zusammengesetzte Verfassungsrat eine Verfassung ausarbeiten, die das Gebiet des Stadtkantons benachteiligt, hätte es der Souverän von Basel-Stadt immer noch in der Hand, die gemeinsame Verfassung abzulehnen.

¹ BGE 61 I 166, Entscheid vom 21. Juni 1935

² Prof. Bernhard Waldmann, Gültigkeit der kantonalen formulierten Fusionsinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Kurzgutachten im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, November 2012.

³ Zahlen Bundesamt für Statistik. Die definitiven Zahlen für 2013 werden erst im Sommer 2014 publiziert.

Hingegen haben einzelne Mitglieder Bedenken geäussert, dass bei einem gegenüber 120 Mitgliedern verkleinerten Verfassungsrat nur noch vergleichsweise wenig Mandate auf die einzelnen Wahlkreise und Parteien entfallen würden; benachteiligt sein könnten insbesondere kleine Parteien. Trotzdem hat sich die Kommission **mit einer 5:2 Mehrheit bei einer Enthaltung entschieden, im Gegenvorschlag einen 100-köpfigen Verfassungsrat festzuschreiben, wobei auf Basel-Stadt 40 (statt 60) und auf Basel-Landschaft weiterhin 60 Sitze entfallen sollen**. Teile der Kommission erwarten, dass ein etwas kleineres Gremium effizienter arbeitet. Wie unter Punkt 3.2.2 noch näher ausgeführt wird, schränkt der Gegenvorschlag zudem den Auftrag an den Verfassungsrat als Gesetzgeber massgeblich ein.

Der Gegenvorschlag Abs. 1 und 2 im Vergleich zum Initiativtext: (Redaktionelle Änderungen sind kursiv ausgewiesen, s. auch 3.3).

Initiativtext der Initiative BS	Gegenvorschlag
1 Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Landschaft, ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Stadt für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise den Grossratsbeschluss betreffend die Zahl der den Wahlkreisen der Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen im Grossen Rat zustehenden Sitze vom 8. Februar 2012 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass den Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen je wenigstens ein zu wählendes Mitglied zugeteilt wird. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.	1 Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird <i>zusammen</i> mit dem Kanton Basel-Landschaft ein Verfassungsrat von 100 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt gemäss seinem Bevölkerungsanteil 40 Mitglieder nach den Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Stadt für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise den Grossratsbeschluss betreffend die Zahl der den Wahlkreisen der Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen im Grossen Rat zustehenden Sitze vom 8. Februar 2012 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass den Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen je wenigstens ein zu wählendes Mitglied zugeteilt wird. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.
2 Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 60 baselstädtischen Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte.	2 Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 40 baselstädtischen <i>Mitglieder des Verfassungsrates</i> .

Die Regiokommission möchte die Anpassung der Zusammensetzung des Verfassungsrats zugunsten des Kantons Basel-Landschaft nicht als «grosse Geste» verstanden wissen. Die Zusammensetzung 40/60 entspricht den realen Gegebenheiten der Wohnbevölkerung. Im Verfassungsrat werden sich die Kantongrenzen aber rasch verwischen zugunsten anderer Allianzen, etwa parteipolitischer Art, Fusionsbefürwortern und -gegnern, oder entlang der Gruppierungen Stadt - grosse Agglomerationsgemeinden – kleine Gemeinden.

3.1.1 Berechnungen zur Mandatsverteilung nach Wahlkreisen und Parteien

Für die Wahlen der baselstädtischen Verfassungsratsmitglieder gelten gemäss Initiative (Abs. 1) die Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Das Statistische Amt hat aufgrund der Überlegungen der Regiokommission zur Repräsentativität eines 100-köpfigen Verfassungsrats im Auftrag des Präsidialdepartements Berechnungen angestellt. Ausgerechnet wurde, wie viele Sitze jeder Wahlkreis bei einem Verfassungsrat mit 60 beziehungsweise 40 BS-Mandaten erhält, und welche Sitzverteilung sich für die Parteien ergeben würde, wenn das Wahlverhalten mit jenem der Grossratswahlen 2012 identisch wäre:

60	SP	SVP	GB	FDP	CVP	LDP	EVP	GLP	VA	AB	Gesamt
GO	5	2	2	3	1	2	0	1	0	0	16
GW	8	3	3	2	1	2	0	1	0	0	20
KB	5	3	3	2	1	1	0	0	1	0	16
RI	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	7
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total	19	9	9	8	4	6	1	2	1	1	60

40	SP	SVP	GB	FDP	CVP	LDP	EVP	GLP	VA	AB	Gesamt
GO	3	2	1	2	1	1	0	1	0	0	11
GW	6	2	2	1	1	1	0	1	0	0	14
KB	3	1	2	1	1	1	0	0	1	0	10
RI	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	4
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total	13	6	5	5	3	4	0	2	1	1	40

Statistisches Amt BS⁴

3.2 Klarere Regelung der «unumgänglichen Gesetze»

3.2.1 Rechtliche Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Verfassungsrates und Referendumsbestimmung für unumgängliche Gesetze

In Bezug auf die vorgesehene Tätigkeit des Verfassungsrates als Gesetzgeber ist von folgenden verfassungsrechtlichen Prämissen auszugehen:

- (1) Der Verfassungsrat erarbeitet zunächst die Verfassung des Kantons Basel (Verfassungsrecht).
- (2) Diese Verfassung muss vom Bund gewährleistet werden (Art. 51 Abs. 2 BV; deklaratorische Wirkung der Gewährleistung). Damit die Verfassung (oder Teile davon) in Kraft treten kann, müssen zunächst Volk und Stände der Schaffung eines Kantons Basel (und den entsprechenden Änderungen der Bundesverfassung) zustimmen (Art. 53 Abs. 2 BV, konstitutive Wirkung). Bevor diese Zustimmung nicht vorliegt, kann weder die Verfassung noch Teile davon in Kraft treten.
- (3) Die Verfassungen BL und BS halten fest, dass während der Zeit der Willensbildung im Bund der Verfassungsrat als Gesetzgeber tätig wird und die für den neuen Kanton unumgänglichen Gesetze ausarbeitet (Gesetzesrecht).

Die vorliegende Initiative wählt also ein zweistufiges Verfahren, wonach zuerst über die neue Verfassung und erst in einem zweiten Schritt über die unumgänglichen Gesetze abgestimmt würde. 1969 hatten die beiden Basel noch gleichzeitig über neue Verfassung sowie «Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung» abgestimmt.

⁴ 1. Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise wie für die Grossratswahl 2012, d.h. auf Basis der Bevölkerungszahlen der Volkszählung 2010. 2. Sitzzuteilung auf die Parteien in den Wahlkreisen mit folgenden Parametern: a.) keine Listenverbindungen, b.) 4%-Quorum pro Wahlkreis, c.) Es werden die effektiv im 2012 erreichten Listenstimmen verwendet, d.) Sitzzuteilung erfolgt nach dem Sainte-Lagué-Verfahren.

Die Initianten und auch Prof. Waldmann argumentieren, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Verfassungsrates aus den bestehenden Verfassungen BL/BS ableitet beziehungsweise aus dem Fusionsartikel, Abs. 10: „*Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber...*“ Es handle sich um Gesetze, die im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit, gestützt auf eine jeweilige Grundlage in den Verfassungen der beiden Kantone geschaffen werden. Nach welchem Verfahren über die Gesetze entschieden wird, bleibt im Initiativtext aber unklar. Ob die Gesetze dem – obligatorischen oder fakultativen – Referendum unterstehen und ob beispielsweise gleichzeitige Abstimmungen stattfinden müssen, ist ebenso wenig geregelt wie die Frage, was im Falle der Ablehnung einer Gesetzesvorlage geschieht.

Für die Regiokommission ist zentral, dass die politische Mitsprache der Bevölkerung auch in Bezug auf die Arbeit des Verfassungsrats als Gesetzgeber sichergestellt ist. Deshalb hat sie zunächst favorisiert, im Gegenvorschlag die unabdingbaren Gesetze dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, auch wenn es staatsrechtlich nicht zwingend ist, diese Gesetze so zu behandeln, als würde es sich bei ihnen ebenfalls um Verfassungsrecht handeln. Allerdings hätte diese Lösung den gewichtigen Nachteil, dass politisch eine Blockade drohen würde, wenn die Gesetze die geforderte doppelte Zustimmung in beiden Kantonen nicht erhalten.

Im Verlauf des Meinungsaustauschs mit dem Präsidialdepartement und Prof. Rhinow ergab sich zudem eine neue Sichtweise. Demnach sollen die vom Verfassungsrat geschaffenen unabdingbaren Gesetze so behandelt werden, als ob sie vom Parlament des neuen Kantons beschlossen wären. Aufgabe des Verfassungsrates ist es ja, Gesetzesrecht für den neuen Kanton zu erarbeiten, entsprechend ist es folgerichtig, wenn diese Gesetze auch wie Gesetze des neuen Kantons behandelt werden. Folgerichtig ist demnach aber auch eine Lösung, die es erlaubt, dass die Bevölkerung des Kantons Basel – und nicht die getrennten Kantone BL und BS – über diese Gesetze abstimmt, und zwar nach den Vorgaben, die die neue Verfassung des Kantons Basel für die Abstimmung über solche Gesetze vorsieht (z.B. qualifizierte Mehrheiten). Entsprechend ist der Verfassungsrat in den Verfassungen BL und BS zu ermächtigen, dass er jene Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel soweit in Kraft setzt, damit die unumgänglichen Gesetze dem Volk zur Abstimmung gelegt werden können und sich der neue Kanton organisieren kann. Eine solche Formulierung lehnt sich teilweise an Art. 2 Abs. 1 der damaligen Verordnung über die Gründung des Kantons Jura von 1978 an.⁵

Die für den Gegenvorschlag gewählte Formulierung besteht in Abs. 10 aus einem zusätzlichen Satz im Anschluss an die Aufzählung der unumgänglichen Gesetze: „***Diese Gesetze unterstehen dem Referendum nach den Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel.***“ Die zusätzliche Bestimmung stellt sicher, dass es zu einer Referendumsabstimmung kommt. Die Art des Referendums und das Verfahren regelt der Verfassungsrat in der neuen Verfassung.

Abs. 11 lautet neu: „*Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt und Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben, **setzt der Verfassungsrat die Verfassung des Kantons Basel soweit in Kraft, dass sich der neue Kanton organisieren kann.** Die übrigen Verfassungsbestimmungen werden in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.*“

Eine Inkraftsetzung auch nur von Teilen der Verfassung kann erst erfolgen, wenn die Gewährleistung des Bundes erfolgt ist und Volk und Stände zugestimmt haben. Wenn der Verfassungsrat in den Verfassungen BL und BS (im Fusionsartikel) ermächtigt wird, jene Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel soweit in Kraft zu setzen, damit die un-

⁵ SR 135.11. Für die Geltungsdauer dieser Verordnung wird die Verfassung des Kantons Jura so weit in Kraft gesetzt, dass sich der neue Kanton organisieren und die mit der Trennung vom Kanton Bern zusammenhängenden Fragen regeln kann.

umgänglichen Gesetze dem Volk zur Abstimmung gelegt werden können, dann kann dies nicht mehr *während*, sondern frühestens im Moment *nach* der eidgenössischen Abstimmung erfolgen. Diese müsste also abgewartet werden, bevor über die unumgänglichen Gesetze abgestimmt werden kann. Dafür käme es nicht zu getrennten Abstimmungen in beiden Kantonen und zu möglichen Problemen bei unterschiedlichem Abstimmungsausgang, sondern das neue Basler Stimmvolk könnte seine erste gemeinsame Abstimmung bestreiten. Der Zusatz, dass die neue Verfassung soweit in Kraft zu setzen ist, dass **sich der neue Kanton organisieren kann**, stellt jedoch nicht nur sicher, dass über die unumgänglichen Gesetze abgestimmt werden kann, sondern auch, dass diese Gesetze Wirkung entfalten und beispielsweise die Behörden des Kantons tatsächlich nach den Bestimmungen des neuen kantonalen Wahlgesetzes gewählt werden können.

3.2.2 Abschliessende Aufzählung der unumgänglichen Gesetze

Damit ein Kanton Basel auf einen bestimmten Zeitpunkt hin ins Leben treten kann – und die beiden Kantone BL und BS auf diesen Zeitpunkt hin aufhören zu existieren – muss der Kanton Basel bereits über eine minimale Organisationsstruktur verfügen: Es braucht eine Regierung, ein Parlament und Gerichte. Damit diese Behörden bestellt werden können, muss zunächst ein Wahlgesetz respektive ein Gesetz über die politischen Rechte vorliegen. Es ist aber auch erforderlich, dass bereits Organisationsgesetze vorliegen, die das Funktionieren der drei Staatsgewalten regeln und sicherstellen. Entsprechend geht die Regiokommission davon aus, dass vier Gesetze tatsächlich zwingend vorhanden sein müssen, damit ein Kanton Basel ins Leben treten kann.

Neben diesen vier Gesetzen zählt die Initiative zudem ein Personalgesetz, ein Steuergesetz und ein Finanzhaushaltsgesetz als mögliche Erlasse des Verfassungsrates auf. Für die Regiokommission wie auch das Präsidialdepartement und Prof. René Rhinow ist fraglich, ob diese wirklich «unumgänglich» sind. Der Verfassungsrat ist nur ein «treuhänderischer» Gesetzgeber, er soll innert möglichst kurzer Zeit nur die absolut unabdingbaren Gesetze erlassen, wie es sie die Organisation des neuen Kantons erfordert. Für Regelungsbereiche wie Personal, Steuern und Finanzhaushalt könnten Übergangsbestimmungen gelten, wonach das Recht der alten Kantone für die bestehenden so lange weiter besteht, bis es von einem neuen Gesetz abgelöst wird.

Die exemplarische Aufzählung der unumgänglichen Gesetze in Abs. 10 des Initiativtextes ist der Regiokommission zu offen. Sie schlägt eine abschliessende Aufzählung vor, die sich auf ein Gesetz über die politischen Rechte, ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Parlaments, ein Organisationsgesetz der Regierung und der Verwaltung und ein Gerichtsorganisationsgesetz beschränkt. Alles andere soll den neuen Organen überantwortet werden. Das Gesetz über politische Rechte ist der besseren Übersicht wegen als Buchstabe a. in die Aufzählung aufgenommen worden; in Abs. 10 des Initiativtextes ist es etwas versteckt oberhalb der Aufzählung aufgeführt.

Die Regiokommission hat einem Gegenvorschlag mit den erläuterten Änderungen zu Abs. 10 und 11 des Initiativtextes einstimmig zugestimmt.

Der Gegenvorschlag Abs. 10 und 11 im Vergleich zum Initiativtext: (Redaktionelle Änderungen sind kursiv ausgewiesen, s. auch 3.3).

Initiativtext der Initiative BS	Gegenvorschlag
10 Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie	10 Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt die folgenden unumgänglichen Gesetze:

a) ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates, b) ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung, c) ein Gerichtsorganisationsgesetz, d) ein Personalgesetz, e) ein Steuergesetz, f) ein Finanzhaushaltsgesetz.	<u>a)</u> ein Gesetz über <i>die</i> politischen Rechte, <u>b)</u> ein Gesetz über die Geschäftsordnung des <i>Parlaments</i> , <u>c)</u> ein Organisationsgesetz <i>der Regierung</i> und der Verwaltung, <u>d)</u> ein Gerichtsorganisationsgesetz. <u>Diese Gesetze unterstehen dem Referendum nach den Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel.</u>
11 Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt, Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben und die in Abs. 10 erwähnten Gesetze rechtskräftig vorliegen, wird die Verfassung des Kantons Basel in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.	11 Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt und Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben, <u>setzt der Verfassungsrat die Verfassung des Kantons Basel soweit in Kraft, dass sich der neue Kanton organisieren kann. Die übrigen Verfassungsbestimmungen werden in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.</u>

3.3 Redaktionelle Änderungen

Die JSK BL hat auf Antrag der Redaktionskommission des Landrats verschiedene redaktionelle Änderungen im Gegenvorschlag vorgenommen, die von der Regiokommission übernommen worden sind. So ist in Abs. 6 die Klammerbemerkung „(schrittweise)“ als überflüssig gestrichen worden. Denn wenn der Verfassungsrat das Verfahren regelt, in dem die neue Verfassung wirksam wird, kann er auch regeln, ob sie schrittweise oder auf einen Schlag wirksam werden soll. Weiter wird in Abs. 10 in Buchstabe b., der Aufzählung der unumgänglichen Gesetze, der Begriff „Kantonsrat“ durch „Parlament“ ersetzt. Die Namensgebung für das neue Parlament sollte dem Verfassungsrat überlassen werden. Analog heisst es in Buchstabe c. neu „Organisationsgesetz der Regierung“ statt des „Regierungsrates“. Auch hier sollte dem Verfassungsrat überlassen werden, welchen Namen die Exekutive des künftigen Kantons – z.B. Regierungsrat, Staatsrat o.ä. – bekommen soll.

3.4 Weitere diskutierte Eckpunkte

3.4.1 Abklärung einer vertieften Partnerschaft durch den Verfassungsrat

Von Seiten der JSK BL ist zu Beginn der Aushandlung eines gleichlautenden Gegenvorschlags der Vorschlag eingebracht worden, den Verfassungsrat zu verpflichten, vorgängig zur Ausarbeitung einer Verfassung auch eine vertiefte Partnerschaft zu prüfen. Gedacht wurde an Wirtschaftlichkeitsanalysen und Simulationen für gewisse Themenbereiche. Anders als die 2010 in beiden Kantonsparlamenten eingebrachten Vorstösse für eine Simulation eines Kantons Basel, für deren Durchführung etwa die Universität oder FHNW vorgesehen wurde, hätte der Verfassungsrat die nötige Legitimation, um Fragestellungen zu formulieren und Annahmen zu treffen. Die Regiokommission argumentierte demgegenüber, dass es nicht Aufgabe des Verfassungsrats sei, zunächst – in womöglich mehrjähriger Arbeit – eine vertiefte Partnerschaft abzuklären. Allenfalls könnte dies durch Dritte parallel zum Verfassungsprozess geschehen. Dass der Verfassungsrat eine fundierte Auslegeordnung der Partnerschaft vornimmt und auch Berechnungen in Auftrag gibt (beispielsweise zu Fragen des Finanzausgleichs), bevor er eine Verfassung ausarbeitet, erachtet die Regiokommission aber als selbstverständlich. Die JSK BL hat das Anliegen schliesslich nicht weiterverfolgt, um den Gegenvorschlag nicht zu überladen.

3.4.2 Möglichkeit von Vorabstimmungen

Bei der Totalrevision der basellandschaftlichen Verfassung in den 1980er Jahren hatte der Verfassungsrat die Möglichkeit, umstrittene Punkte in verbindlichen Vorabstimmungen dem Volk vorzulegen. Die JSK BL hat deshalb auch die Möglichkeit von Vorabstimmungen diskutiert, die der Verfassungsrat durchführen könnte, um in heiklen Fragen Vorentscheide zu erhalten; am Schluss überwog aber die Skepsis. Der Punkt wurde nicht weiterverfolgt.

3.4.3 Festlegung einer Amtszeit bzw. von Fristen für den Verfassungsrat

In der Regiokommission erörtert wurden weiter die Fragen, ob für den Verfassungsrat und seine Mitglieder eine Amtsdauer beziehungsweise eine Wiederwahl nach drei oder vier Jahren festgeschrieben werden müsste. Oder ob dem Verfassungsrat ein Zeitplan vorgegeben werden müsste, etwa eine Frist, bis wann ein Verfassungsentwurf vorliegen muss. Beide Ideen wurden aber verworfen. Zwar ist davon auszugehen, dass ein Verfassungsrat mit der Zeit an Dynamik verliert und das Interesse der Bevölkerung abnimmt. Dem kann aber am besten mit einer Begrenzung des Auftrags an den Verfassungsrat begegnet werden, wie es der Gegenvorschlag nun vorsieht. Eine Wiederwahlregelung würde Mehrkosten bedeuten und ausserdem die Gefahr bergen, dass ein anders zusammengesetzter Verfassungsrat manche Kompromissfindungen wieder in Frage stellen würde.

3.5 Änderungen im Verfahrensbeschluss des Grossen Rates

Wenn der Grosse Rat beschliesst, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, so muss auch der Verfahrensbeschluss der Initiative durch einen entsprechenden Verfahrensbeschluss des Grossen Rates ersetzt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass ein Gegenvorschlag den Stimmberechtigten auch im Kanton Basel-Landschaft vorgelegt wird.

Zu Ziffer II: Auf den ersten Satz des Initiativtexts möchte die Regiokommission aus formellen Gründen verzichten. Zwar erachtet sie es als richtig und geht davon aus, dass die Initiative den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt wird. Der Grosse Rat hat jedoch zu beachten, dass die Festsetzung des Abstimmungstermins gemäss § 27 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG; SG 131.100) in der Kompetenz des Regierungsrats liegt. Formal erscheint es auch ausgeschlossen, dass sich der Grosse Rat zur Festlegung eines Abstimmungstermins im Kanton Basel-Landschaft äussert.

Weiter beantragt die Kommission dem Grossen Rat, den Stimmberechtigten sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen. Obwohl das IRG nicht explizit festhält, dass im Falle einer doppelten JA-Empfehlung der Grosse Rat auch eine Empfehlung für die Stichfrage abzugeben hat, ist mit Blick auf die entsprechende Regelung im Bund (Art. 102 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002; SR 171.10) auch eine Empfehlung zur Beantwortung der Stichfrage abzugeben. Für den Fall, dass die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen, so ist ihnen zu empfehlen, bei der Stichfrage den Gegenentwurf anzunehmen.

Ziffer III hält fest, dass der Beschluss des Grossen Rates unter dem Vorbehalt einer analogen Beschlussfassung durch den Landrat des Kantons Basel-Landschaft steht. Stellt der Landrat der Initiative im Kanton Basel-Landschaft keinen gleichlautenden Gegenvorschlag gegenüber, so wird die Initiative der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorgelegt.

Ihrem Charakter nach können die Fusionsinitiativen als partnerschaftliches Geschäft gewertet werden, gemäss Behördenvereinbarung⁶, § 9. Die Regiokommission hat diskutiert,

⁶ Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden

ob für den Fall, dass die beiden Kantonsparlamente im Gegenvorschlag eine Differenz schaffen, ein Differenzbereinigungsverfahren gemäss § 11 der Vereinbarung festgeschrieben werden soll. Sie hat diese Idee allerdings zu Gunsten einer klaren Ausgangslage verworfen.

Ziffer IV regelt den Fall eines Rückzugs der Initiative.

Der Verfahrensbeschluss im Vergleich zum Initiativtext:

Initiativtext der Initiative BS	Gegenvorschlag
II. Die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt. Wird sie in einem Kanton verworfen, so fällt sie im anderen Kanton dahin. Wird die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative in beiden Kantonen angenommen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes. Der angenommene Verfassungsparagraph wird in beiden Kantonen am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam.“	II. <u>Die Initiative und der Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ als auch den vorliegenden Gegenvorschlag anzunehmen und bei der Stichfrage dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben. Der Text der angenommenen Vorlage wird nur unter der Voraussetzung in die Verfassung aufgenommen, dass die entsprechende parallele Vorlage auch im Kanton Basel-Landschaft angenommen wird. In diesem Fall ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes. Diese Änderung tritt nach der Annahme durch das Volk am Tag nach der Gewährleistung durch die eidgenössischen Räte in Kraft.</u> III. <u>Dieser Beschluss steht unter dem Vorbehalt, dass der Landrat den Stimmberechtigten einen inhaltlich übereinstimmenden Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet. Stellt der Landrat der Initiative keinen inhaltlich übereinstimmenden Gegenvorschlag gegenüber, so wird die Initiative der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorgelegt.</u> IV. <u>Wird die Initiative zurückgezogen, so ist der Text des Gegenvorschlags der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen.</u>

	<u>V.</u> <u>Dieser Beschluss ist zu publizieren.</u>
--	--

4. Abschliessende Überlegungen der Regiokommission

Eine Fusion zweier Kantone hat es in der Schweiz noch nie gegeben und weckt verständlicherweise Befürchtungen. Auszugehen wäre von einer mehrjährigen Arbeit des Verfassungsrates, von einem hohen Aufwand der Kantonsverwaltung zur Unterstützung des Verfassungsrates und von schwierigen Aushandlungsprozessen und Verteilkonflikten. Keinesfalls zu unterschätzen ist auch die Zusatzaufgabe in Basel-Stadt, für die Stadt Basel, die bis heute keine eigenen Behörden hat, eine eigene Einwohnergemeindeorganisation zu schaffen.

Andererseits gibt es offensichtliche gute Gründe für eine Fusion der beiden Basel, und die beiden Kantone waren sich seit 1833 nie näher als heute. Ein Zusammenschluss der beiden Nachbarkantone würde es ermöglichen, ein neues Gemeinwesen mit modernen Strukturen aufzubauen und könnte die weitere Entwicklung der Region Basel als attraktiver Lebens- und Wirtschaftsstandort unterstützen und beschleunigen.

Die Regiokommission des Grossen Rates wünscht sich, dass ein Verfassungsrat im Dialog mit der Bevölkerung und jenseits von Fusionseuphorie oder Selbstständigkeitsrhetorik die gemeinsame Zukunft der beiden Basel mit offenem Geist neu denkt.

5. Antrag

Die Regiokommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig mit 10:0 Stimmen die Annahme des beiliegenden Beschlussentwurfs betreffend Kantonale Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt“ und einem Gegenvorschlag.

Die Regiokommission hat diesen Bericht am 9. April 2014 einstimmig mit 10:0 Stimmen gutgeheissen und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Regiokommission



Emmanuel Ullmann
Präsident

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Betreffend

Kantonale Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag und in den Bericht Nr. 13.0438.03 der Regiokommission, beschliesst:

Im Sinne eines Gegenvorschlags zu der von 3'379 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten, mit Beschluss des Grossen Rats vom 11. September 2013 als rechtlich zulässig erklärten und vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom 11. September 2013 an den Regierungsrat überwiesenen Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ mit dem folgenden Wortlaut:

„Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen, reichen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991, folgende formulierte Volksinitiative auf Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt ein:

I.

Der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird der folgende Abschnitt angefügt:

XI. Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft

§ 150 Verfassungsrat für die Ausarbeitung der Verfassung des Kantons Basel

1 Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Landschaft, ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Stadt für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise den Grossratsbeschluss betreffend die Zahl der den Wahlkreisen der Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen im Grossen Rat zustehenden Sitze vom 8. Februar 2012 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass den Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen je wenigstens ein zu wählendes Mitglied zugeteilt wird. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.

2 Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 60 baselstädtischen Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte.

3 Die Regierungsräte der beiden Kantone verständigen sich über den Ort der ersten Sitzung und berufen den Verfassungsrat innerhalb von drei Monaten nach der Wahl durch einen gemeinsamen Beschluss dazu ein.

4 Der Regierungsrat fördert die Arbeiten des Verfassungsrates nach Möglichkeit. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stellt er dem

Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates.

5 Der Verfassungsrat konstituiert sich an der ersten Sitzung unter dem Vorsitz des jüngsten der anwesenden Mitglieder selbst. Er gibt sich ein Geschäftsreglement und bestimmt Zeit und Ort seiner weiteren Sitzungen.

6 Der Verfassungsrat erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das Verfahren, in dem die neue Verfassung (schrittweise) wirksam wird.

7 Die vom Verfassungsrat beschlossene Verfassung des Kantons Basel wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

8 Wird die Verfassung des Kantons Basel in einem Kanton verworfen, so fällt der vorliegende Verfassungsparagraph über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft dahin.

9 Wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Basel-Landschaft die Verfassung des Kantons Basel annehmen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch einen gemeinsamen Beschluss um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone.

10 Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie

- a) ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates,
- b) ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung,
- c) ein Gerichtsorganisationsgesetz,
- d) ein Personalgesetz,
- e) ein Steuergesetz,
- f) ein Finanzhaushaltgesetz.

11 Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt, Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben und die in Abs. 10 erwähnten Gesetze rechtskräftig vorliegen, wird die Verfassung des Kantons Basel in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.

II.

Die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt. Wird sie in einem Kanton verworfen, so fällt sie im anderen Kanton dahin. Wird die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative in beiden Kantonen angenommen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes. Der angenommene Verfassungsparagraph wird in beiden Kantonen am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam.“

wird beschlossen:

Gegenvorschlag

I.

Der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird der folgende Abschnitt angefügt:

XI. Bestimmungen über die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

§ 150 Verfassungsrat für die Ausarbeitung der Verfassung des Kantons Basel

1 Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft ein Verfassungsrat von 100 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt gemäss seinem Bevölkerungsanteil 40 Mitglieder nach den Vorschriften für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Regierungsrat wendet im Kanton Basel-Stadt für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise den Grossratsbeschluss betreffend die Zahl der den Wahlkreisen der Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen im Grossen Rat zustehenden Sitze vom 8. Februar 2012 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass den Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen je wenigstens ein zu wählendes Mitglied zugeteilt wird. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.

2 Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 40 baselstädtischen Mitglieder des Verfassungsrates.

3 Die Regierungsräte der beiden Kantone verständigen sich über den Ort der ersten Sitzung und berufen den Verfassungsrat innerhalb von drei Monaten nach dessen Wahl mit gemeinsamem Beschluss dazu ein.

4 Der Regierungsrat fördert die Arbeiten des Verfassungsrates nach Möglichkeit. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stellt er dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates.

5 Der Verfassungsrat konstituiert sich an der ersten Sitzung unter dem Vorsitz des jüngsten der anwesenden Mitglieder selbst. Er gibt sich ein Geschäftsreglement und bestimmt Zeit und Ort seiner weiteren Sitzungen.

6 Der Verfassungsrat erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das Verfahren, in dem die neue Verfassung wirksam wird.

7 Die vom Verfassungsrat beschlossene Verfassung des Kantons Basel wird den Stimmberechtigten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in gesonderter, gleichzeitiger Abstimmung vorgelegt.

8 Wird die Verfassung des Kantons Basel in einem der beiden Kantone Basel-Landschaft oder Basel-Stadt verworfen, so fällt dieser vorliegende Verfassungsparagraph dahin.

9 Wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Basel-Landschaft die Verfassung des Kantons Basel annehmen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone mit gemeinsamem Beschluss um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone.

10 Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt die folgenden unumgänglichen Gesetze:

- a. ein Gesetz über die politischen Rechte,
- b. ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Parlaments,
- c. ein Organisationsgesetz der Regierung und der Verwaltung,
- d. ein Gerichtsorganisationsgesetz.

Diese Gesetze unterstehen dem Referendum nach den Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel.

11 Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt und Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben, setzt der Verfassungsrat die Verfassung des Kantons Basel soweit in Kraft, dass sich der neue Kanton organisieren kann. Die übrigen Verfassungsbestimmungen werden in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.

II.

Die Initiative und der Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“ als auch den vorliegenden Gegenvorschlag anzunehmen und bei der Stichfrage dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben.

Der Text der angenommenen Vorlage wird nur unter der Voraussetzung in die Verfassung aufgenommen, dass die entsprechende parallele Vorlage auch im Kanton Basel-Landschaft angenommen wird. In diesem Fall ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes. Diese Änderung tritt nach der Annahme durch das Volk am Tag nach der Gewährleistung durch die eidgenössischen Räte in Kraft.

III.

Dieser Beschluss steht unter dem Vorbehalt, dass der Landrat des Kantons Basel-Landschaft den Stimmberechtigten einen inhaltlich übereinstimmenden Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet. Stellt der Landrat der Initiative keinen inhaltlich übereinstimmenden Gegenvorschlag gegenüber, so wird die Initiative der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorgelegt.

IV.

Wird die Initiative zurückgezogen, so ist der Text des Gegenvorschlags der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen.

V.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.