

# **Partnerschaft statt Fusion**

*Die Fusions- und Partnerschaftsbestrebungen 2013 - 2015 im  
Rückblick<sup>1</sup>*

*René Rhinow*

---

<sup>1</sup> Ich danke Dr. Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, für die kritische Durchsicht eines ersten Entwurfes, und Frau lic.iur. Sibel Arslan, juristische Mitarbeiterin bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, für die Zusammenstellung der verschiedenen Dokumente und der Verfahrensabläufe.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Abstract	
II.	Einleitung	3
III.	Zum Werdegang der Fusions- und Regioinitiativen .....	4
A.	Von der Einreichung bis zur Ablehnung der Fusionsinitiativen.....	4
B.	Vom Schicksal der „Regioinitiativen“ .....	5
IV.	Das politische Umfeld – einige Blicke zurück.....	6
V.	Rechts- und Konstruktionsfragen rund um die Fusion .....	8
A.	Rechtmässigkeit der Initiative .....	8
B.	Konstruktionsfragen .....	9
C.	Dreistufiges Verfahren .....	11
D.	Vertragliche Elemente? .....	12
VI.	Ungelöste Probleme eines Fusionsverfahrens.....	13
A.	Hohe Komplexität.....	13
B.	Aufgeschobene Problemlösungen .....	13
C.	Identitätsfragen .....	14
D.	Die Einwohnergemeinde Basel als Kuckucksei .....	14
E.	Der verlagerte Lastenausgleich .....	14
F.	Die (vorläufige) Illusion vom Grosskanton .....	14
VII.	Der Fusionsprozess als Hürdenlauf .....	15
A.	Zu den Phasen des Prozesses .....	15
B.	Einreichung und Annahme der Fusionsinitiativen .....	15
C.	Gewährleistung der Fusionsartikel durch den Bund .....	15
D.	Wahl des Verfassungsrates und Vorbereitung der Arbeiten des Verfassungsrates.....	16
E.	Arbeiten des Verfassungsrates .....	17
F.	Volksabstimmung in beiden Kantonen über die Verfassung.....	20
G.	Gewährleistung der Verfassung und Zustimmung des Bundes zur Fusion 20	
H.	Die Verwirklichung der Fusion .....	20
VIII.	Kein Gegenvorschlag für eine vertiefte Partnerschaft.....	21
A.	Drei Modelle eines Partnerschafts-Gegenvorschlags .....	21
B.	Zur vertieften Partnerschaft.....	22
C.	Zur Aufwertung der Standesstimme (Exkurs).....	23
IX.	Die „Verbesserung“ des Initiativtextes als Gegenvorschlag .....	24
A.	Zur Sitzverteilung im Verfassungsrat .....	24
B.	Der Verfassungsrat als Gesetzgeber .....	25
C.	Die Referendumsfrage .....	25
D.	Keine Amtszeitbeschränkung .....	26
E.	Interkantonale Zusammenarbeit bei einem Gegenvorschlag .....	27
F.	Abstimmungsempfehlung durch den Landrat .....	27
X.	Zur weiteren Entwicklung der Partnerschaft – persönliche Gedanken .....	28
XI.	Ausblick.....	31

## I. Abstract

Die 2013 in beiden Kantonen eingereichten Fusionsinitiativen sowie die vorwiegend als Alternative bestimmten Regio-Initiativen haben in Baselland heftige Diskussionen über das Verhältnis zum Nachbarkanton Basel-Stadt ausgelöst. Der folgende Beitrag beleuchtet den Werdegang der verschiedenen Initiativen im Schnittpunkt von Recht und Politik, wirft einen Blick auf das politische Umfeld zur Zeit der Diskussionen über die hängigen Initiativen und analysiert Rechts- und Konstruktionsfragen einer Fusion zweier Kantone allgemein, vor allem aber anhand der angestrebten und gescheiterten Fusion mit Basel-Stadt. Die (kaum erfüllbaren) Erwartungen an eine Fusion werden ebenso analysiert wie die komplexen Verfahrensphasen, welche eine Fusion durchschreiten muss. Ein besonderes Augenmerk wird auf denkbare Gegenvorschläge zur abgelehnten Fusionsinitiative, insbesondere auf den vom Landrat beschlossenen Gegenvorschlag im Sinne einer „Verbesserung“ der Fusionsinitiative gelegt. Den Schluss bilden persönliche Gedanken des Autors zur Weiterentwicklung der Partnerschaft nach der vom Volk im Juni 2015 angenommenen Regio-Kooperationsinitiative (§ 3 neu der Baselbieter Verfassung), die einen Auftrag zur Vertiefung der Partnerschaft enthält. Die Umsetzung dieses Auftrages darf nicht an den Sporbemühungen des Kantons scheitern. Von grundlegender Bedeutung erscheint ein verbessertes Vertrauensverhältnis und eine Pflege des Partnerschaftsklimas zwischen den beiden Basel.

## II. Einleitung

Am 28. September 2014 hat das Baselbieter Volk die Volksinitiative „Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft“<sup>2</sup> mit klar abgelehnt. Demgegenüber hiessen die Stimmberechtigten des Nachbarkantons Basel-Stadt die Initiative gleichentags gut. Damit ist ein weiterer Anlauf zu einer Fusion oder Wiedervereinigung der beiden Basel bereits im Ansatz gescheitert, nachdem die in den dreissiger Jahren des letzten Jahrhunderts verlangte Wiedervereinigung am 7. Dezember 1969 nach einem langwierigen Verfassungsprozess in Baselland in der Volksabstimmung deutlich gescheitert ist.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Der Wortlaut aller Initiativen ist in einem Anhang zu diesem Aufsatz wiedergegeben.

<sup>3</sup> Vgl. etwa die kurzen historischen Rückblicke in den Berichten der Regierungsräte der beiden Basel an ihre Parlamente zu den Fusionsinitiativen, vom 10. Dezember 2013/14. Januar 2014 (BL) und vom 21. Januar 2014 (BS). Ausführlicher und aus staatsrechtlicher Optik PATRICK MÜLLER, Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Basel, Genf, München 2004; ERNST FISCHLI, Die

Im Anschluss an die Einreichung der Fusionsinitiativen in beiden Kantonen wurden in Baselland drei sog. Regio-Initiativen eingereicht, die allesamt einen Ausbau der Partnerschaft bezwecken und teilweise auch eine Aufwertung der Standesstimme des Kantons auf Bundesebene. Das Schicksal dieser Initiativen ist zur Zeit der Niederschrift dieser Zeilen teilweise noch pendent.

Reformen von Gebietskörperschaften und staatlichen Institutionen stehen stets im *Spannungsfeld von Recht und Politik*. Die nachfolgenden Gedanken sind deshalb auch vom Anliegen getragen, den mit Partnerschaftsvorstössen angereicherten Fusionsprozess von beiden Seiten her zu beleuchten und zu analysieren. Dabei geht es einerseits um eine Aufarbeitung des vergangenen Verfahrens, das mit der Ablehnung der Initiative an der Urne sein Ende gefunden hat. Andererseits reichen grundsätzliche rechtliche und politische Überlegungen zur Abwicklung einer Fusion von zwei Kantonen über die konkrete Situation in der Region hinaus.

### III. Zum Werdegang der Fusions- und Regioinitiativen

#### A. Von der Einreichung bis zur Ablehnung der Fusionsinitiativen

Am 22. März 2013 wurde die Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" bei der Landeskanzlei mit 3'976 gültigen Unterschriften eingereicht, ebenso eine gleichlautende Initiative im Kanton Basel-Stadt.<sup>4</sup> Beide Initiativen verlangten die Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrates, bestehend aus je 60 Mitgliedern aus beiden Kantonen, enthielten Verfahrens- sowie Kostenregelungen und übertrugen dem gewählten Verfassungsrat die Aufgabe, „als Gesetzgeber“ ... „ein Gesetz über die politischen Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates, ein Organisationsgesetz des Regierungsrats und der Verwaltung, ein Gerichtsorganisationsgesetz, ein Personalgesetz, ein Steuergesetz, ein Finanzhaushaltsgesetz“ zu erlassen. Die neue Kantonsverfassung sollte in einem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam werden.

Am 18. Juni 2013 stellte der Regierungsrat, gestützt auf eine rechtliche Stellungnahme vom November 2012 von Prof. Bernhard Waldmann,

---

Wiedervereinigungsfrage der beiden Basel 1833 – 1968, dargestellt nach amtlichen Dokumenten; diese Darstellung ist 1968 im Auftrag und zuhanden der FDP Baselland verfasst worden. Ältere Darstellungen stammen von ENZELIN SPEISER: Die Basler Wiedervereinigung als Problem des schweizerischen Verfassungsrechts, Zürich 1958, 55 ff. sowie eine Sammlung von „Rechtsakten zur Basler Wiedervereinigung, mit einem Geleitwort von Max Huber“, Zürich 1957.

<sup>4</sup> Bereits am 8. September 2011 erkundigte sich Landrat Klaus Kirchmayr mit einer Interpellation (2011-264) über die notwendigen Schritte für eine Kantonsfusion und eine spätere Erweiterung zu einem Kanton Nordwestschweiz.

Vizedirektor des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg, dem Landrat den Antrag, die Fusionsinitiative für rechtsgültig zu erklären. An seiner Sitzung vom 29. Januar 2014 bestätigte der Landrat die Rechtsgültigkeit der Initiative mit 60 zu 24 Stimmen bei zwei Enthaltungen. Mit seinem Bericht vom 10. Dezember 2013 und 14. Januar 2014 beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative abzulehnen und dies den Stimmberechtigten auch entsprechend zu empfehlen. Die Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats behandelte die Vorlage an mehreren Sitzungen; am 31. März 2014 tagte sie zusammen mit der Regiokommission des Grossen Rates in Liestal. Die beiden Kommissionen arbeiteten einen Gegenvorschlag aus, der vor allem die Zusammensetzung des Verfassungsrates zugunsten von Baselland veränderte, die vom Verfassungsrat auszuarbeitenden Gesetze konkretisierte und gegen diese das Referendum vorsah.<sup>5</sup> Der Landrat lehnte die Initiative an seiner Sitzung vom 12. Juni 2014 ab und beschloss den von der Kommission unterbreiteten Gegenvorschlag. Nach einem gleich lautenden Beschluss des Grossen Rates vom 25. Juni 2014 zog das Initiativkomitee am 26. Juni 2014 die Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurück.

Über diesen Gegenvorschlag fand gleichzeitig in beiden Kantonen, am 28. September 2014, die Volksabstimmung statt. Baselland lehnte den Gegenvorschlag mit 68,33 Prozent und in allen 86 Gemeinden deutlich ab. Basel-Stadt stimmte demgegenüber mit 54,9 Prozent zu. Damit ist die Einleitung des Fusionsverfahrens definitiv gescheitert.

#### B. Vom Schicksal der „Regioinitiativen“

Parallel zur Fusionsinitiative wurden drei sog. Regio-Initiativen eingereicht. Diese stellten nach dem Willen der Initianten ein „Gegenprogramm“ zur Fusionsinitiative dar. Gemeinsam war ihnen, dass sie einen selbständigen Kanton Basel-Landschaft beibehalten wollten.

Bei der „*Zusammenarbeitsinitiative*“ (formulierte Verfassungsinitiative für eine Stärkung der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt in „Bundes-Bern“ und für eine Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Nordwestschweiz) fand am 26. Juli 2012 eine Vorprüfung durch die Landeskanzlei statt. Sie verfolgte zwei Anliegen: Einerseits sollen die Behörden des Kantons nach Möglichkeit mit den Behörden der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura darauf hinwirken, dass die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft je eine ganze Standesstimme erhalten und je zwei Abgeordnete in den Ständerat entsenden. Andererseits haben die Behörden zur Erfüllung der im gemeinsamen Interesse liegenden Aufgaben insbesondere mit den Kantonen der Nordwestschweiz und mit dem benachbarten Ausland

---

<sup>5</sup> Eine Gegenüberstellung der beiden Texte findet sich im Anhang.

zusammenzuarbeiten. Ein Gutachten von Prof. Bernhard Waldmann<sup>6</sup> vom Mai 2013 kam zum Schluss, dass die Zusammenarbeitsinitiative mit dem bundesrechtlichen Grundsatz der Einheit der Materie nicht vereinbar ist, weil zwischen der Aufwertung der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt auf eidgenössischer Ebene und der Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Kantonen der Nordwestschweiz und dem benachbarten Ausland kein genügender sachlicher Zusammenhang besteht.

Die *Regio-Stärkungsinitiative* (formulierte Verfassungsinitiative für eine starke Region), welche am 6. August 2012 eingereicht wurde, beschränkte sich auf eine Stärkung der Standesstimme auf Bundesebene. Die Behörden werden aufgefordert, nach Möglichkeit mit den Behörden der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura darauf hinwirken, dass die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt je eine ganze Standesstimme erhalten und je zwei Abgeordnete in den Ständerat wählen können. Sie stellte deshalb auch keine Probleme der rechtlichen Zulässigkeit, wie das erwähnte Gutachten Waldmann feststellte. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat am 25. August 2015, die Initiative zugunsten eines indirekten Gegenvorschlages (Einreichung einer Standesinitiative) abzulehnen.<sup>7</sup>

Die *Regio-Kooperationsinitiative* (formulierte Verfassungsinitiative für eine wirkungsvolle Kooperation in der Region) wurde am 16. Dezember 2013 eingereicht. Sie verlangte, dass die Behörden des Kantons eine verstärkte Zusammenarbeit in der Region und der Nordwestschweiz anstreben. Für Vorhaben von regionalem, kantons- und länderübergreifendem Interesse sollen die Behörden des Kantons Basel-Landschaft darauf hinwirken, vom Bund unterstützt zu werden. Am 14. Juni 2015 hat das Volk die Initiative mit einer Mehrheit von 76,4 Prozent klar gutgeheissen.

#### IV. Das politische Umfeld – einige Blicke zurück

Die Diskussion über eine Einleitung der Fusion war im Baselbiet geprägt durch ein grosses Desinteresse einer breiten Bevölkerung. Es entstand der Eindruck, die Initiative sei „aus dem Nichts“ lanciert worden. Im Unterschied zur letzten Fusionseinleitung war keine Bewegung im Volk für eine Vereinigung spürbar. Dies mag damit zusammenhängen, dass in der heutigen Zeit staatspolitische Themen wenig „sexy“ sind. Gestaltung und Weiterentwicklung unserer Institutionen werden kaum gepflegt, das Interesse an strukturellen Reformen ist verblasst. Ein Grund dafür könnte sein, dass in einer Zeit des rasanten Wandels tradierte Einrichtungen Stabilität vermitteln, sodass an ihnen nicht zu rütteln ist – unabhängig

---

<sup>6</sup> Im vorliegenden Band abgedruckt; Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft Nr. 0914 vom 28. Mai 2013.

<sup>7</sup> Vorlage an den Landrat vom 25. August 2015 (2015/303). Das Geschäft ist noch pendent (Stand September 2015).

von einem realen Reformbedarf. Konkrete Probleme, welche die Existenz zweier miteinander vielfältig vernetzter Kantone auf engem Raum schaffen, wurden kaum angesprochen, ebenso wenig politische Felder, in welchen der Partnerschaftsmotor ins Stocken geraten ist. Dies öffnete Raum für Visionen oder Befürchtungen auf abstrakter Ebene, indem auf der einen Seite auf den gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum hingewiesen und ein „vermuteter“ Effizienzgewinn des vereinigten Kantons in den Vordergrund gerückt wurde, der alle drängenden Probleme besser lösen könne. Dabei unterschätzte man aber mehrheitlich den grossen politischen, rechtlichen, finanziellen und kommunikativen Aufwand sowie die rechtlichen wie politischen Risiken und Hürden des Fusionsprozesses. Wie die Erfahrung zeigt, vermag eine rein ökonomische Betrachtung sowie ein erwarteter (und naturgemäss schwer belegbarer) künftiger Effizienzgewinn das in letzter Zeit eher gewachsene soziokulturelle Bedürfnis nach Stabilität, Konstanz und Identität nicht in den Hintergrund zu drängen.<sup>8</sup> Vielleicht wächst dieses Bedürfnis, je stärker die interkantonale Zusammenarbeit zunimmt und somit die Kantonsgrenzen durchlässiger werden?

Kaum thematisiert wurden beispielsweise die Fragen, welche die Bildung einer Einwohnergemeinde Basel und damit verbunden die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeworfen hätte. Vor allem aber blieb die Frage im Hintergrund, ob der mit hausgemachten Herausforderungen beladene Kanton (Strukturunterschiede, Finanzlage) reif für eine Fusion gewesen wäre – oder wollte man diese schwierigen Themen einem gemeinsamen Verfassungsrat überantworten? Auf der anderen Seite gewann eine alte, vom letzten Abstimmungskampf um die Wiedervereinigung wieder aufgewärmte und mythologisch überformte Unabhängigkeits- und Heimatrhetorik Oberhand („selbständiges Baselbiet“) – wie wenn in den letzten 45 Jahren die Zeit stillgestanden wäre und die gegenseitige Verflochtenheit nicht zugenommen hätte.

Viele Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmungen unserer Region erleben die Kantonsgrenze, wenn überhaupt, als praktisches Problem, etwa in den Bereichen Gesundheits- und Spitalwesen, Verkehr, Kultur, Schulen und Bildung, öffentliche Sicherheit, Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, etc.<sup>9</sup> Menschen in unserer Region nutzen die Kultur-, Sport und Leistungsangebote beider Kantone, wechseln ihren Wohnsitz nach Angebot und Nachfrage, arbeiten im einen und wohnen im anderen Kanton. Im Bericht des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt zur Fusionsinitiative vom 26. Juni 2013 findet sich ein illustres Beispiel dafür, dass die kommunalen und kantonalen Grenzen immer weniger mit den

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa STEPHAN C. BRUNNER, Föderalismus: ein altes Konzept für neue Probleme? Interkantonale Zusammenarbeit als Instrument zur Bewältigung des Wandels von Vielfalt und Einheit. Erstvotum zum Beitrag von THOMAS PFISTERER, AJP 2009, 733 ff., 736 f.

<sup>9</sup> Der folgende Text lehnt sich teilweise an meinen Artikel „Fusion, Illusion oder Konfusion?“ an, der in der Basellandschaftlichen Zeitung vom 2. August 2013 erschienen ist.

Aktionsradien der Bewohner und Bewohnerinnen übereinstimmen: Menschen „wohnen in Schönenbuch, gehen nach Zürich arbeiten, schicken ihre Kinder in die Stadt zur Schule und verbringen ihre Freizeit im Seilpark Wasserfällen“ – und sitzen vielleicht im Landrat, wie man noch ergänzen könnte. Sie kümmern sich weniger um staatsrechtliche Grundlagen, sondern um die sie betreffenden staatlichen Leistungen und Verpflichtungen in ihrer Lebens- und Geschäftswelt. Trotz aller Selbständigkeitsrhetorik gibt es eine eigentliche Unabhängigkeit des Baselbiets (und von Basel-Stadt) schon lange nicht mehr. Der Kanton ist auf der Basis vieler Partnerschaftsverträge und gemeinsamer Einrichtungen mit Basel-Stadt sowie in geringerem Umfang mit anderen Kantonen (und dem Bund) eng verknüpft. Es stimmt schon, wie von Fusionsbefürwortern gesagt wurde, dass die beiden Basel „zusammengehören“. Damit ist aber über das Wie des Zusammenseins, über die staatsrechtliche Struktur, noch nichts ausgesagt. Es kommt hinzu, dass der Lebens-, Verkehrs und Wirtschaftsraum Nordwestschweiz die Grenzen der beiden Basel übersteigt. Eine Fusion hätte also ohnehin nur einen Teilbereich des Problemkomplexes erfasst, sodass sich die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag erst recht stellte.

Die angezettelte Diskussion über Kultur- und Mentalitätsunterschiede zwischen Stadt und Land erwies sich hingegen als unfruchtbar. Natürlich gibt es Differenzen (wie in allen anderen Kantonen auch), aber sicher nicht der Kantongrenze entlang. Um die Stadt legt sich ein grosser Agglomerationsgürtel, der keinem Pol zuzuordnen ist. Sind die grossen Gemeinden des Unterbaselbiets noch ländliche Dörfer? Ist Liestal nicht längst eine (charmante) Stadt? Bei Lichte betrachtet wäre eher zu fragen, ob sich nicht ein „Unten-oben“ - Graben *innerhalb* des Baselbiets gebildet hat. Zudem gibt es viele kulturelle Gemeinsamkeiten, wie etwa die Fasnacht und die FCB-Begeisterung, die sich auch in den vielen Organisationen „beider Basel“ in der Zivilgesellschaft manifestieren. Kultur ist zudem nie starr und festgeschrieben; sie hat sich in den letzten 50 Jahren stark entwickelt und entwickelt sich in unserem digitalen und elektronischen Zeitalter weiter, wohl schneller als uns lieb ist. Schliesslich: Mentalitätsunterschiede allein begründen keine „Selbständigkeit“, sondern verlangen Anerkennung und Respekt. Überhaupt lebt eine Kultur dank innerer Stärke, dem Überliefert- und Gelebtwerden, nicht durch Abgrenzung.

## V. Rechts- und Konstruktionsfragen rund um die Fusion

### A. Rechtmässigkeit der Initiative

Der Initiativtext hat verschieden Fragen aufgeworfen, auf die zum Teil später einzugehen sein wird (Verteilung der Sitze des Verfassungsrates auf die beiden Kantone, Amtsdauer, durch den Verfassungsrat zu erlassende Gesetze und die Referendumsfrage). Weitgehend unbestritten



war aber diesmal<sup>10</sup> die Rechtmässigkeit der Baselbieter Initiative als solche, wie sie im bereits erwähnten Gutachten von Prof. Waldmann einleuchtend dargelegt wurde.<sup>11</sup>

Mit der Bundesverfassung 1999 wurde die Frage (teilweise<sup>12</sup>) geklärt, welches Verfahren bei Änderungen im Bestand der Kantone zur Anwendung gelangt.<sup>13</sup> Damit wurde auch zum Ausdruck gebracht, dass solche Änderungen grundsätzlich vom Verfassungsrecht des Bundes aus zulässig sind, sofern die in Art. 53 BV aufgestellten Voraussetzungen erfüllt werden. Die Fusion von Kantonen bedarf zuerst der Gewährleistung der kantonalen Verfassungsbestimmungen durch die Bundesversammlung, welche das Verfahren gestützt auf die eingereichten Volksinitiativen einleiten. Nach Annahme der Fusionsverfassung hat wiederum eine Gewährleistung des Verfassungstextes durch das Bundesparlament zu erfolgen, zusätzlich aber auch eine Änderung von Verfassungsbestimmungen des Bundes (mindestens Art. 1<sup>14</sup> und Art. 150 BV<sup>15</sup>). Der Fusion müssen somit nicht nur Volk und Stände zustimmen, sondern auch die betroffene Bevölkerung und die betroffenen Kantone (Art. 54 Abs. 2 BV). Diese kantonalen Verfahren richten sich nach kantonalem Recht. Dementsprechend hat der Landrat auf Antrag des Regierungsrates die Initiative am 29. Januar 2014 für gültig erklärt.

## B. Konstruktionsfragen

Die Initiativen verlangten bewusst eine Fusion und nicht die Wiedervereinigung. Das vermag einzuleuchten, auch wenn in der langen Geschichte der beiden Basel bis 1969 stets von einer Wiedervereinigung die Rede war. „Wieder“-vereinigen vermittelt ein falsches Bild, denn es konnte nicht darum gehen, an die Kantonstrennung der frühen dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts anzuknüpfen und den alten Kanton wieder aufleben zulassen. Beide Kantone sind vollwertige Gliedstaaten innerhalb der Eidgenossenschaft; sie haben seit der Totalrevision von 1999 auch den Status der Halbkantone abgestreift. Unverständlicherweise wird aber der Terminus Halbkanton immer noch verwendet. Dass ihnen nur ein Sitz im Ständerat zukommt und ihre Stimme bei Verfassungsabstimmungen im Bund nur als eine halbe zählt, hat zwar mit ihrem verfassungsrechtlichen Einfluss auf Bundesebene zu tun, berührt aber ihre Qualität als autonome Gliedstaaten im Bundesstaat Schweiz nicht. Man würde besser von

---

<sup>10</sup> Die Volksinitiativen aus den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts haben demgegenüber zu heftigen Kontroversen geführt; vgl. MÜLLER (Anm. 3), passim.

<sup>11</sup> Vgl. Ziff. II, Fn 6.

<sup>12</sup> Offen lässt die Bundesverfassung, wie eine grundlegende Neugestaltung der Kantone zu bewerkstelligen wäre, z.B. die Bildung von neuen Regionalkantonen.

<sup>13</sup> Vgl. statt vieler RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. erw. Auflage, Basel 2009; ALEXANDER RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 53 BV.

<sup>14</sup> In Art. 1 BV werden die Kantone einzeln aufgezählt.

<sup>15</sup> Art. 150 BV regelt die Wahl und Zusammensetzung des Ständerates.

(vollwertigen) Kantonen mit halber oder eingeschränkter Ständesstimme sprechen.

Fusionen sind heute an der Tagesordnung, vor allem im wirtschaftlichen Bereich als Zusammenschluss zweier oder mehrerer Unternehmen auf der Grundlage des Fusionsgesetzes. Doch auch im öffentlichen Sektor breiten sich Fusionen aus, insbesondere auf der kommunalen Ebene. So hat sich die Zahl der Gemeinden seit 1850 von über 3000 auf rund 2400 reduziert, was vor allem auf Gemeindefusionen in den letzten 20 Jahren zurückzuführen ist. Besonders auffallend war die Bildung von 3 (Gross-) Gemeinden im Kanton Glarus 2006 durch (überraschenden) Beschluss der Landsgemeinde. Doch lassen sich aus Gemeindefusionen kaum relevante Gesichtspunkte für eine bedeutend komplexere und juristisch anspruchsvollere Fusion zwischen Kantonen gewinnen.<sup>16</sup>

Kantonsfusionen gab es seit 1848 keine, auch wenn Vorschläge diskutiert oder an der Urne abgelehnt wurden.<sup>17</sup> So ist eine Fusion der Kantone Genf und Waadt 2002 bereits im Einleitungsstadium an der Urne klar gescheitert. Auch die Gründung des Kantons Jura und der Wechsel des Bezirks Laufen zu Baselland stellen keine Vorbilder für eine Kantonsfusion dar.

In der Fusionsterminologie hätte es sich bei der Fusion der beiden Basel um eine Kombinationsfusion und nicht um eine Absorptionsfusion, bei welcher ein Kanton den anderen übernehmen würde, gehandelt.<sup>18</sup> Bei der Kombinationsfusion entsteht demgegenüber ein neuer Kanton mit einer neuen Rechtsordnung. Alle bestehenden Rechtsverhältnisse der beiden (alten) Kantone gehen auf den neuen über (Grundsatz der Universalsukzession). Deshalb ist eine derartige Fusion auch sehr anspruchsvoll, gilt es doch, aus zwei bestehenden Rechtsordnungen *eine* zu schaffen, und das wiederum kann nur eine neue sein. Dabei würde es sich kaum um eine blosse Angleichung der heute geltenden

---

<sup>16</sup> Vgl. zu den Gemeindefusionen die Übersicht in [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefusionen\\_in\\_der\\_Schweiz](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefusionen_in_der_Schweiz); zudem URSIN FETZ, Gemeindefusionen unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Zürich, Zürich Basel Genf 2009 (hier findet sich auch eine Übersicht über die Gründe pro und contra Gemeindefusionen); ANDREAS STÖCKLI, THOMAS MEIER, Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich des Verwaltungsorganisationsrechts 2012, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2012, 2013, 3ff.; WOLF LINDER, Effizienz und Bürgernähe, NZZ vom 6. Juli 2015, Nr. 153, 17; BGE 131 I 91.

<sup>17</sup> Zu Gebietsreformen auf kantonaler Ebene im Rahmen einer Föderalismusreform vgl. etwa RENE RHINOW, Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: Föderalismus – zukunftstauglich?!, (Föderalismus), Zürich 2005, 63 ff.; RENE L. FREY, Regionalpolitik, Agglomerationspolitik und Gebietsreformen, in: Föderalismus, 127 ff.

<sup>18</sup> Vgl. die Hinweise bei UELI FRIEDRICH, Gemeindefusionen. Eine Untersuchung zu Rechtsfragen am Beispiel der neuen Berner Regelung zur „Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen“, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2013, 239 ff.

Rechtsordnungen handeln, sondern um genuin politische Prozesse im Konfliktfeld zwischen Interessenpolitik und Akzeptanz in Stadt und Land.

Mit einer Fusion wird also ein neuer Kanton als Universalrechtsnachfolger entworfen und eingerichtet.

### C. Dreistufiges Verfahren

Die Initiativen lauteten primär auf Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrates, der eine Verfassung für den neuen Kanton auszuarbeiten hatte. Diese sollte den Stimmberechtigten beider Kantone zum Entscheid vorgelegt werden. Rechtlich ist evident, dass damit ein Verfahren eingeleitet wird, das nicht automatisch zu einer Fusion führen muss. Diese wird erst in einem 2. Schritt - mit der Abstimmung über die ausgearbeitete Verfassung - beschlossen oder aber (definitiv) abgelehnt. Bei Annahme einer Fusionsverfassung wäre es in einer dritten Phase darum gegangen, dass der Verfassungsrat „als Gesetzgeber“ die rechtlichen Grundlagen schafft, damit die neu gewählten Organe Kantonsrat und Regierungsrat ihre Funktionen ausüben können und der Verfassungsrat die Kantonsverfassung integral in Kraft setzen kann.

Ein Blick zurück zeigt auf, dass diese Stufung für den „berühmten“ Bundesgerichtsentscheid vom 21. Juni 1935<sup>19</sup> von ausschlaggebender Bedeutung war. Das Gericht erklärte apodiktisch, es sei unzulässig, dass ein Kanton seine Existenz durch einen einzigen Entscheid (an der Urne) beende, auch wenn dies in Form einer Teilrevision der Verfassung erfolge. Es stützte sich auf eine materielle Schranke, welche der Verfassungsrevision entgegen stehe. Anders zu beurteilen sei es aber, wenn mit einer Revision der Verfassung nur das Verfahren eingeleitet werde, das zu einer Vereinigung führen könne, was keineswegs rechtswidrig sei. Im Fall der beiden Basel sei zudem von Bedeutung, dass der weiterhin gültige Tagsatzungsbeschluss von 1833 eine „freiwillige Wiedervereinigung“ ausdrücklich vorbehalten habe. Dieser Vorbehalt bedeute, dass die Wiedervereinigung anzustreben sei, ja er stelle „in einem gewissen Sinn sogar ein Postulat des Bundesrechts“ dar.<sup>20</sup>

Diese Verfahrensstufung ist und war im Vorfeld der Volksabstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens politisch nicht leicht zu verstehen. Die Debatte wurde vor allem auf einer Argumentationsebene pro und contra Fusion geführt, wie wenn diese Gegenstand der Volksabstimmung über die Initiativen gewesen wäre. In einer vereinfachenden Sicht lassen sich im Nachhinein verschiedene Haltungen zur Initiative unterscheiden: Ein Ja konnte bedeuten, dass die Fusion (jetzt schon) befürwortet wird („Fusionsbefürworter“), oder aber dass der Prozess einmal einzuleiten sei, um das Ergebnis (die neue fusionierte Verfassung) vorurteilsfrei und en connaissance de cause beurteilen zu können („der Fusion eine Chance geben“). In einem weiteren Sinn gab es auch Ja-Stimmende, welche mit

---

<sup>19</sup> BGE 61 I 166 ff.

<sup>20</sup> vgl. dazu MÜLLER (Anm. 3), 81 ff.

ihrem Ja der Partnerschaft Schub verleihen wollten („vorwärts machen“). Das Nein hingegen bedeutete wohl immer ein klares Nein auch zur Fusion, nicht nur zur Verfahrenseinleitung, und dies wiederum aus unterschiedlichen Motiven, nicht zuletzt auch deshalb, weil man eine Weiterentwicklung der Partnerschaft der Fusion vorgezogen hat.

#### D. Vertragliche Elemente?

Bemerkenswert ist die grundsätzliche Konstruktion, welche mit den beiden gleichlautenden Initiativen gewählt wurde. Im schweizerischen Staatsrecht ist diese Thematik – soweit ersichtlich – kaum behandelt worden. Der Verfassungsrat ist eine interkantonale Behörde, welche durch einen übereinstimmenden (Volks-) Willen beider Kantone eingesetzt wird. Das Bundesgericht ging in der erwähnten Entscheidung von 1935 davon aus, dass die beiden Kantone diesbezüglich einen „Zweckverband“ bildeten. Mit der übertragenen Kompetenz des Verfassungsrates, auch als Gesetzgeber zu wirken, mit Geltung für beide (noch nicht gültig fusionierte) Kantone ) verstärkt sich das gemeinsame Band, das durch die (angenommenen) Initiativen geknüpft wird. Doch diese enthalten darüber hinaus zusätzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit: „Im Einvernehmen“ mit dem Regierungsrat des anderen Kantons stellen beide dem Verfassungsrat „die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung“ und bezahlen „die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates“. Beide Regierungsräte haben nach einer Annahme der neuen Verfassung „durch einen gemeinsamen Beschluss<sup>21</sup> um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone“.

Es erscheint naheliegend, dieses „Band“ als Vertragswerk zu qualifizieren. Ein Staatsvertrag basiert auf zwei übereinstimmenden (öffentlichen) Willenserklärungen, die in der Regel, aber nicht zwingend, von Regierungen ausgehen. Im vorliegenden Fall handelt es sich um zwei „Volkswillen“, die Ausdruck in gleichlautenden Verfassungsbestimmungen gefunden haben und für den Vertrag konstituierend sind. Der Vertrag fällt dahin, wenn ein Kanton die Verfahrenseinleitung ablehnt oder wenn die Fusionsverfassung insgesamt in Kraft getreten und der Kanton handlungsfähig ist. Nicht erforderlich erscheint mir, dass dieses vertragliche Band die Form eines eigentlichen Vertragsdokumentes aufweisen muss. Auf die Konsequenzen dieser Sichtweise kann hier nicht näher eingegangen werden.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Es müsste sich wohl um zwei gleichlautende Beschlüsse handeln, denn für einen gemeinsamen Beschluss beider Regierungen fehlten die Rechtsgrundlagen.

<sup>22</sup> Gemäss Art. 189 Abs. 1 Bst. c beurteilt das Bundesgericht Streitigkeiten von interkantonalem Recht, zu welchem die Staatsverträge zweifellos gehören; vgl. dazu etwa RENÉ RHINOW, HEINRICH KOLLER, CHRISTINA KISS, DANIELA THURNHERR, DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage Basel 2014, Rz. 219.

## VI. Ungelöste Probleme eines Fusionsverfahrens

Im Folgenden sollen anhand des gescheiterten Verfahrens in Baselland exemplarisch einige ausgewählte Grundfragen eines Fusionsprozesses beleuchtet werden. Vorausgeschickt sei ein treffendes Diktum von MAX IMBODEN: „Kein anderer Bundesstaat in der Welt ... hat in diesem Masse den einmal vorgefundenen föderativen Rahmen als unverrückbare Gegebenheit hingenommen wie der schweizerische ... Die unversehrte Wahrung des Bestehenden war die unerschütterte Grundlinie eidgenössischer Politik – hier in der Gestaltung des föderativen Gefüges wie auch in anderen Fragen des staatlichen Aufbaus“. <sup>23</sup> Diesem weitsichtigen Satz ist auch in der Gegenwart nichts beizufügen ...

### A. Hohe Komplexität

Der Fusionsprozess ist einmal langwierig und komplex, er ist alles andere als ein Spaziergang.<sup>24</sup> Er bindet und absorbiert politische Kräfte während vieler Jahre. In Baselland kam die berechtigte Frage auf, ob „daneben“ noch ausreichend Kapazitäten bereit stünden, die aktuellen Herausforderungen zu meistern. Die Ausarbeitung einer neuen, gemeinsamen Verfassung bereitet am wenigsten Mühe, denn die beiden Basel weisen heute moderne Verfassungen auf, die sich nicht wesentlich unterscheiden. Wenn er sich aber anschickt, den Aufgabenkatalog der Verfassung materiell anzureichern, etwa mit Verfassungsaufträgen, Grundsätzen und Prinzipien, um wesentliche politische Akzente zu setzen und den künftigen Gesetzgeber anzubinden, beginnen die eigentlichen Schwierigkeiten. Dasselbe gilt erst recht bei den übrigen wichtigen Gesetzen, ob sie nun schon vom Verfassungsrat oder erst durch den ordentlichen Gesetzgeber erlassen werden. Denn die erforderlichen „Angleichungen“ oder Neuordnungen, etwa beim Verhältnis von Kanton und Gemeinden, bei der Steuerordnung, dem Planungs- und Bauwesen, dem Kirchenrecht und dem Recht des öffentlichen Dienstes, betreffen hochpolitische, brisante und umstrittene Themen. Die Angst, dass der neue Kanton für Gruppen von Einwohnern Verschlechterungen bringen wird, ist virulent und kann leicht geschürt werden. Der Übergang von der alten zur neuen Rechtsordnung stellt einen Hürdenlauf mit ungewissem Ausgang dar.

### B. Aufgeschobene Problemlösungen

Ob nun von einer Fusion erleichterte Problemlösungen erwartet werden oder nicht: jedenfalls löst der Fusionsprozess die Aufgabe nicht, wie eine reale Verbesserung der die Menschen dieser Region betreffenden Probleme während der langen Dauer des Fusionsprozesses erreicht

---

<sup>23</sup> MAX IMBODEN, Die Basler Wiedervereinigung als staatsrechtliches Problem, Basler Juristische Mitteilungen, 1956, 12 ff.

<sup>24</sup> Vgl. mein Artikel „Eine Fusion ist kein Spaziergang“ in der Basler Zeitung vom 11. August 2012. Siehe auch IMBODEN (Anm. 18), 21 f.

werden kann, wie sie vorhin selektiv aufgezählt worden sind. Es ist zumindest fraglich, ob die Partnerschaft mit Basel-Stadt parallel zur Arbeit des Verfassungsrates effektiv und schrittweise ausgebaut worden wäre. Eher ist davon auszugehen, dass in erster Linie die Hoffnungen auf den fusionierten Kanton gelegt und somit in eine weitere Zukunft vertagt worden wären.

### C. Identitätsfragen

Der Prozess hätte im (vor allem oberen) Baselbiet Grundfragen und Gefühle der Identität aufgeworfen, wie sie im Vorfeld bereits angeklungen sind. Möglicherweise hätte er dazu beigetragen, die rechtsnationale Seite zu stärken, sodass es zu einer „EU-Debatte im Kleinformat“ gekommen wäre (Selbständigkeit gegen „Anpasser und Heimatmüde“, die den Untergang des stolzen Baselbiets anstreben). Selbst nach Ablehnung der Fusionsinitiative ist zur Zeit (2015) eher eine Erschwerung der gegenseitigen Verständigung zwischen den beiden Basel festzustellen, was offene Fragen nach der kurzfristigen Zukunft der Partnerschaft aufwirft.

### D. Die Einwohnergemeinde Basel als Kuckucksei

Speziell bei der Fusion der beiden Basel ergibt sich das Problem, dass für die Stadt Basel eine Einwohnergemeinde gebildet und eine Kompetenz-, Steuer- und Vermögensausscheidung mit der (künftigen) kantonalen Ebene vorgenommen werden müsste. Diese hat grosse Auswirkungen auf den neuen Kanton (Beispiele: auf welche Ebene gehören das Stadttheater oder die Museen?). Die Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen, welche vor allem das Baselbiet vital betreffen, wäre einem bikantonalen Organ übertragen worden.

### E. Der verlagerte Lastenausgleich

Die Frage der Verteilung von „Mitspracherechten“ und Lastenverteilung zwischen Stadt und Land müsste sich von der zwischenkantonalen Ebene hin zu einer multipolaren Auseinandersetzung (vor allem) zwischen der Stadt Basel, den Agglomerationsgemeinden und dem Kanton verschieben. Die Problematik würde nicht aufgehoben, sondern ins „Innere“ des Kantons verlagert. Denn der neue Kanton wäre wohl geprägt gewesen durch eine starke AAA-Stadt, einen „wohlhabenden“ Agglomerationsgürtel und ein ländlich geprägtes (mittleres und vor allem) oberes Baselbiet. Diese Dreiteilung würde neue Probleme aufwerfen oder führt die schon bestehenden weiter: das Oberbaselbiet (und das Laufental?) würde sich noch mehr marginalisiert vorkommen, wenn die beiden anderen Teile am gleichen Strick ziehen.

### F. Die (vorläufige) Illusion vom Grosskanton

Wie erwähnt bilden die beiden Kantone nicht den ganzen Lebens- und Wirtschaftsraum der Nordwestschweiz ab. Insofern wäre ein „Grosskanton“ Nordwestschweiz durchaus eine attraktivere Vorstellung. Doch so zukunftsweisend diese auch sein mag, so wirklichkeitsfremd ist sie auch auf absehbare Zeit hinaus. Erstens müsste diese Neukonstruktion

die Zustimmung aller berührten Kantone finden, zweitens hätte die Schaffung eines (einzigen) Grosskantons auf Bundesebene keine Chance, und drittens liesse sich ein solches Unterfangen nur im Rahmen einer Neugliederung des Bundesgebietes, z.B. durch Bildung von 5 – 7 Grosskantonen denken. Doch dies alles dürfte erst ernsthaft diskutiert werden, wenn die Mängel des gegenwärtigen Systems offenkundig erscheinen und als untragbar erlebt werden sollten. Jedenfalls stellte es eine Illusion dar, die Idee eines Grosskantons als bessere Alternative der Fusion gegenüberzustellen.

## VII. Der Fusionsprozess als Hürdenlauf

### A. Zu den Phasen des Prozesses

Auf der Basis der grundsätzlichen *Dreistufigkeit des Verfahrens* und des in den Initiativtexten vorgeschriebenen Ablaufs wickelt sich der Fusionsprozess in mehreren, sich nachfolgenden Phasen ab. Nachstehend werden die sich in den Phasen der ersten und zweiten Stufe stellenden Herausforderungen näher beleuchtet, während auf diejenigen der dritten Stufe nur pauschal hingewiesen werden kann. Auf der *ersten Stufe* wird über das Schicksal der Fusionsinitiativen entschieden. Auf der *zweiten Stufe* geht es darum, gestützt auf die angenommenen Fusionsartikel den Verfassungsrat zu wählen, sodass dieser die Arbeiten an der neuen Verfassung aufnehmen und diese den beiden Kantonsvölkern vorlegen kann. Mit der Gutheissung einer neuen Verfassung in beiden Kantonen und beginnen die Phasen der dritten Stufe.

### B. Einreichung und Annahme der Fusionsinitiativen

Das Verfahren auf Einleitung einer Fusion und damit die entsprechende Änderung der Kantonsverfassung kann vom Landrat oder mittels Volksinitiativen eröffnet werden. Damit die Verfahrenseinleitung zustande kommt, müssen die Stimmberechtigten beider Kantone gleichlautenden Initiativtexten ihre Zustimmung geben. Die besondere Konstellation mit einem Gegenvorschlag hat in den beiden Basel zu heiklen Verfahrensfragen geführt.<sup>25</sup>

### C. Gewährleistung der Fusionsartikel durch den Bund

Mit der Gewährleistung durch die Bundesversammlung als Akt der Rechtskontrolle soll überprüft werden, ob sich die kantonale Verfassungsänderung bundesrechtskonform erweist. Insbesondere muss diese auch den demokratischen Anforderungen von Art. 51 BV an kantonale Verfassungen entsprechen. Wie die Erfahrung bei umstrittenen Verfassungsrevisionen zeigt, wird das Gewährleistungsverfahren auf Bundesebene zuweilen auch als Forum (miss-) braucht, politische Bedenken jenseits von Rechtsfragen zu artikulieren, die auch schon zur

---

<sup>25</sup> Vgl. nachstehend unter Ziff. XIII, E.

Verweigerung der Gewährleistung geführt haben.<sup>26</sup> Da in der Geschichte der Eidgenossenschaft noch nie zwei Kantone fusioniert haben, dürfte ein entsprechendes Gewährleistungsverfahren eine landesweite Diskussion über Veränderungen im Bestand der Kantone auslösen – bevor die Fusion überhaupt beschlossen ist. Die übrige Schweiz würde das Verfahren mit einer gewissen Skepsis verfolgen, weil dadurch Wünsche und Forderungen für andere Gebietsveränderungen ausgelöst werden könnten..

#### D. Wahl des Verfassungsrates und Vorbereitung der Arbeiten des Verfassungsrates

Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Verfassungsrates erfolgen in beiden Kantonen nach ihrem jeweiligen Wahlrecht. Der Verfassungsrat wird nach den Bestimmungen über die Landratswahlen gewählt, also im Verhältniswahlverfahren. Hingegen finden die Vorschriften über die Unvereinbarkeit und die Amtsdauer keine Anwendung. Wählbar sind somit alle Stimmberechtigten, etwa auch amtierende Mitglieder des Regierungsrats, des Landrats oder von Justizbehörden.<sup>27</sup> Bei der Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise ist sicherzustellen, „dass jedem Wahlkreis wenigstens vier zu wählende Mitglieder zugeteilt werden“<sup>28</sup> – was durch eine verfassungsunmittelbare Regierungsverordnung zu geschehen hätte, die das Gesetz über die politischen Rechte für die konkrete Wahl entsprechend anpassen müsste.

Nach der Wahl stellt sich die Frage, wie die *Arbeit des Verfassungsrates vorzubereiten* sei. Der Initiativtext verlangte von den beiden Regierungen, dass sie die Arbeit des Verfassungsrates „nach Möglichkeit“ zu fördern haben. Insbesondere sind dem Verfassungsrat „die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel“ zur Verfügung zu stellen. Die Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates werden hälftig auf die Kantone verteilt.<sup>29</sup>

Diese Regelungen lassen verschiedene Anwendungsfragen offen. Sie äussern sich nicht zum Übergangsrecht<sup>30</sup>, zum Referendum gegen die vom Verfassungsrat beschlossenen Gesetze<sup>31</sup> und zu den möglichen Folgen des Verzichtes auf eine Amtsdauer<sup>32</sup>. Zudem: Wer entscheidet über

---

<sup>26</sup> So bei den Wiedervereinigungsinitiativen der dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts (BBl vom 10.3.1948; dieser negative Beschluss wurde später widerrufen (BBl 1960 II 221, mit Verweisen) sowie beim Wiedervereinigungsartikel der jurassischen Verfassung (Art. 138 KV Jura).

<sup>27</sup> So auch bei der Totalrevision der basellandschaftlichen Verfassung: § 144 Abs. 2 KV (GS 29.276; SGS 100); § 32 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7.9.1981 (GpR, GS 27.820; SGS 120).

<sup>28</sup> Ziff. 1 des Initiativtextes.

<sup>29</sup> Ziff. 4 des Initiativtextes.

<sup>30</sup> Dazu nachfolgend Ziff. VI, H.

<sup>31</sup> Dazu nachfolgend Ziff. VII, C.

<sup>32</sup> Dazu nachfolgend Ziff. VII, D.



die Infrastruktur des Verfassungsrates: die Regierungen beider Kantone (die sich diesbezüglich einigen müssen) oder das Büro des Verfassungsrates? Wem steht die Ausgabenkompetenz zu? Handelt es sich um „gebundene“ Ausgaben, die tel quel ins Budget aufzunehmen sind? Es ist am Verfassungsrat, diese Fragen zu klären und entsprechende Entscheide zu fällen.

Von grosser Bedeutung für die Arbeit des Verfassungsrats ist die *fachliche Vorbereitung*. Der Totalrevision der Bundesverfassung gingen jahrzehntelange Studien samt Verfassungsentwürfen voraus. Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung, die anstelle eines Verfassungsrates die Arbeiten ausführte, einen Verfassungstext samt ausführlicher (und ausgezeichneter) Botschaft, welche in die Verfassungsthematik allgemein einführte und die einzelnen Artikel kommentierte. Bei der basellandschaftlichen Totalrevision der Staatsverfassung 1984 wurde mir vom Regierungsrat der Auftrag erteilt, einen neuen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, den dieser unverändert dem Verfassungsrat zuleitete. Dessen Büro beschloss, den Entwurf als Arbeitsgrundlage der Verfassungsarbeiten zu verwenden. Demgegenüber begann der Verfassungsrat von Basel-Stadt bei „Adam und Eva“ und brauchte viel Zeit, bis ein erster Entwurf erstellt war. Bei einer Fusion wäre naheliegend, dass ein bikantonales Expertenteam basierend auf den beiden Kantonsverfassungen einen Textentwurf erarbeiten würde, der mit einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problemaufriss sowie mit Varianten angereichert ist.

#### E. Arbeiten des Verfassungsrates<sup>33</sup>

1. Bevor mit der Verfassungsarbeit begonnen werden kann, hat der Rat seine eigene Organisation und das Verfahren zu bestimmen: Büro, Kommissionen, Anzahl der Lesungen, qualifiziertes Mehr etc. Festzulegen ist auch, wie über die eigene Arbeit zu kommunizieren ist und ob Konsultativabstimmungen durchgeführt werden sollen.
2. Heute sind beide Basler Kantone mit modernen Verfassungen ausgestattet, was eine Neuschöpfung stark erleichtern würde, etwa im Bereich der Grundrechte und der Demokratie. Freilich hängt viel davon ab, was an materieller Politik auf die Verfassungsstufe gehoben und wie dicht die neuen Verfassungsnormen ausgestaltet werden.

Dennoch birgt die Kreation der Verfassung erheblichen politischen Zündstoff in sich. Interessanterweise enthalten die Fusionsinitiativen keine politischen Vorgaben für den Verfassungsrat, im Gegensatz zu den Wiedervereinigungsinitiativen des 20. Jahrhunderts. Ich denke zB. an die Territorialstruktur: Stichworte sind etwa das Verhältnis Kanton und Gemeinden, insbesondere die neu zu schaffende

---

<sup>33</sup> Illustrativ ERNST FISCHLI, Die Aufgaben des gemeinsamen Verfassungsrates, Basler Juristische Mitteilungen 1963, 141 ff.

Einwohnergemeinde Basel, Stellung und Autonomie der Gemeinden auf der Bandbreite zwischen der Stadt Basel und den Kleinstgemeinden wie Bettingen oder Anwil, oder der besondere Schutz des Oberbaselbiets und des Laufentals. Bei den Volksrechten stellen sich Fragen wie die Ausgestaltung von Initiative und Referendum; Unterschriftenzahlen, Einheitsinitiative, Behördenreferendum, Referendum gegen Einzelakte etc. Bei den Behörden wird ua. zu entscheiden sein, wie viele Angehörige Parlament und Regierung besitzen, wo sie (und das oberste Gericht) ihren Sitz haben.

Doch die schwierigsten Fragen stellen sich wohl einerseits bei den *staatlichen Aufgaben* und andererseits bei den *Übergangsbestimmungen*. Ein verfassungsrechtlicher Aufgabenkatalog kann ein unterschiedliches Gepräge aufweisen. Zwischen der dürren Auflistung kantonaler Kompetenzen – was im Übrigen aus bundesstaatlicher Sicht gar nicht nötig wäre, weil die Kantone eine ursprüngliche Kompetenzkompetenz besitzen, also alle Aufgaben erfüllen können, die dem Bund nicht auf dem Weg der Revision der Bundesverfassung übertragen worden sind – und einer materiellen Grundlegung der wahrzunehmenden Aufgaben sind alle Abstufungen denkbar. Anders formuliert: Sollen die kantonalen Aufgaben möglichst vollständig in der Verfassung zugrunde gelegt werden, mit Zielsetzungen, Aufträgen, Grundzügen der sachpolitischen Regelungen, sodass dem Gesetzgeber Wegleitungen und Schranken mitgegeben würden? Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass wichtige Pfeiler der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, des Steuerrechts, der Raumplanung, des Verkehrs, von Bildung und Kultur auf Verfassungsstufe zu verabschieden wären. Damit verbunden könnte auch eine grundsätzliche Überprüfung der Rolle des neuen Staates einhergehen.

Die Fusionsinitiativen äusserten sich nicht zu diesem Aspekt des *Verfassungsverständnisses*. Aus dem Umstand, dass der Verfassungsrat selbst Gesetze zu erlassen hat, kann nicht geschlossen werden, der Aufgabenkatalog sei eher karg auszugestalten. Einmal ist ein Verfassungsrat frei, welches Gewicht er den Staatsaufgaben auf Verfassungsstufe einräumen will. Zum andern handelt es sich bei diesen Gesetzen um „unumgängliche“ Gesetze, jedenfalls in der Fassung des beschlossenen Gegenvorschlages.

3. Wie lange der *Prozess* einer Verfassungsschöpfung *dauert*, hängt von verschiedenen Parametern ab, namentlich vom Grad der Vorbereitungsarbeiten und allfälligen Zusatzaufträgen. Mit einer Zeitspanne von 3 bis 4 Jahren hätte wohl gerechnet werden müssen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist, ob der Verfassungsrat im Rahmen der „erforderlichen Einführungs- und

Übergangsbestimmungen“<sup>34</sup> oder des Aufgabenkataloges wegleitende politische Festlegungen trifft oder gar eigentliche Grundzüge der künftigen Gesetzgebung erlässt, die zusammen mit der Verfassung den beiden Stimmvölkern vorgelegt werden. Ist dies der Fall, würden zwangsläufig multiple Konflikte ausbrechen, die nicht nur parteipolitisch geprägt sind, sondern zusätzlich auch von Auseinandersetzungen zwischen Fusionsbefürwortern und Fusionsgegnern sowie von Stadt-Land-Gegensätzen überlagert werden dürften. Der Initiativtext erwähnt nur die „erforderlichen“ Einführungs- und Übergangsbestimmungen, was gegen eine Anreicherung durch Hauptgrundzüge der Gesetzgebung spricht. Doch wie erwähnt bleibt es einem Verfassungsrat unbenommen, den Aufgabenkatalog der Verfassung mit Verfassungsaufträgen und politischen Festlegungen „aufzuladen“.

Im Fusionsverfahren der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts hatte der Verfassungsrat auch Einführungs- und Übergangsbestimmungen auszuarbeiten, welche die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung zu enthalten hatten.<sup>35</sup> Dieser Auftrag war vom Anliegen getragen, dass das Volk nur in Kenntnis auch der wichtigen politischen Änderungen unterhalb der Verfassungsstufe über eine Fusion entscheiden wolle und könne. Diese Grundzüge „innerhalb der Übergangsbestimmungen“ warfen heikle Rechtsfragen auf.<sup>36</sup> Insbesondere waren Dichte und Umfang dieser Hauptgrundzüge, deren rechtliche Natur (Verfassungs- oder qualifiziertes Gesetzesrecht) sowie das Verfahren der Abstimmung umstritten. Die Arbeit an diesen Grundzügen führte zu einer beträchtlichen Verlängerung des Verfahrens auf 8 Jahre. Dem Volk wurden gleichzeitig die Verfassung, die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung (auch mit Verfassungsrang), das Wahlgesetz sowie das Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vorgelegt. Der Verfassungsrat hatte keine Kompetenz, Gesetze zu erlassen.

4. Zu bedenken ist auch, dass sich der Verfassungsrat als Quasi-Gesetzgeber nicht auf Vorlagen einer Regierung abstützen kann. Er hat die Vorbereitungsarbeiten vor dem Hintergrund zweier Verwaltungen zu organisieren. Zudem tagt er in einer anderen politischen Zusammensetzung als der später vom Volk gewählte Kantonsrat, weil für ihn keine Unvereinbarkeitsbestimmungen gelten. (Auch) diese beiden Faktoren sprechen dafür, dass sich ein Verfassungsrat davor hüten sollte, in die politische Tagespolitik einzudringen und die Verfassung zu überladen. Doch ein Dilemma

---

<sup>34</sup> Ziff. 6 des Initiativtextes.

<sup>35</sup> Dies wurde „nur“ von § 57<sup>bis</sup> der damaligen basellandschaftlichen Staatsverfassung verlangt. In Basel-Stadt fehlte eine entsprechender Vorschrift.

<sup>36</sup> Vgl. BGE 94 I 525 ff. und die Urteilsrezension von GIANFRANCO BALESTRA, RENÉ RHINOW und GERHARD SCHMID in Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 88, 1969, 558 ff.

bleibt: Das Volk will bei der entscheidenden Abstimmung über die Fusion wissen, „wohin die Reise geht“, was eher für eine (vor allem im Aufgabenteil) substantielle Verfassung spricht...

5. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Prozess zeit- und arbeitsaufwändiger ist als vielfach angenommen wurde. Er dürfte auch den Ablauf der „normalen“ Politik eher erschweren als beschleunigen, dies vor allem auch wegen der zu erwartenden Rollenkumulationen. Viele Mitglieder des Verfassungsrates werden gleichzeitig im Landrat mitwirken. Insbesondere ist zu befürchten, dass während der Arbeiten des Verfassungsrates kaum Raum bleibt für eine Weiterentwicklung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit.

#### F. Volksabstimmung in beiden Kantonen über die Verfassung

Den Volksabstimmungen über die Verfassung für den vereinigten Kanton kommt eine entscheidende Bedeutung zu, denn es handelt sich um den definitiven Beschluss auf der kantonalen Ebene, die Fusion herbeizuführen. Er leitet zur 3. Stufe des Verfahrens über, in der es darum geht, alle rechtlichen und faktischen Schritte zu unternehmen, damit die Verfassung integral in Kraft treten kann.

Die politischen Auseinandersetzungen im Vorfeld der Abstimmung werfen die schon bei der Einleitung des Verfahrens diskutierten Fragen über „Sinn und Unsinn“ der Fusion erneut auf, zusätzlich angereichert durch die unterschiedliche Beurteilung der neu geschaffenen Verfassungsinhalte. Auch kann aus einer (allfälligen) anfänglichen Fusionsbegeisterung im Volk keineswegs auf eine Zustimmung zur Fusion nach Abschluss der Verfassungs- und Gesetzgebungsarbeiten geschlossen werden. Denn die Kritikpunkte vermehren sich und kumulieren, je tiefer der Verfassungsrat in die Gestaltung des künftigen Kantons vordringt.

#### G. Gewährleistung der Verfassung und Zustimmung des Bundes zur Fusion

Die neue Verfassung für den fusionierten Kanton bedarf nicht nur der Gewährleistung durch die Bundesversammlung, sondern der Zustimmung von Volk und Ständen im Rahmen der Änderung der Bundesverfassung. In diesem Prozess auf Bundesebene wird das Grundsatzproblem von Bestandsänderungen im Bundesstaat Schweiz grundsätzlich thematisiert werden. Ängste vor Veränderungen könnten ebenso geweckt werden wie die Auswirkungen auf die anderen Kantone mit eingeschränktem Standesgewicht.

#### H. Die Verwirklichung der Fusion

Auf der *dritten Ebene* geht es um den Erlass notwendiger Gesetze durch den Verfassungsrat, eine schrittweise Inkraftsetzung der Verfassung, die Wahl der leitenden Organe des vereinigten Kantons, eine schrittweise Zusammenlegung von Verwaltungsstellen, den Erlass von Gesetzen durch den gewählten Kantonsrat, bis die neue Rechtsordnung die alten Ordnungen integral ablösen kann.

In dieser dritten Phase stellen sich heikle Fragen des *Übergangsrechts*. Mit Ausnahme der unumgänglichen Gesetze, die vom Verfassungsrat als Gesetzgeber erlassen werden, erfolgt die Gesetzgebung nach den Regeln der neuen Verfassung, also vom künftigen Kantonsrat auf Vorschlag der künftigen Regierung und mit stillschweigender oder ausdrücklicher Zustimmung des Volkes. Die Rechtsordnungen von Baselland und Basel-Stadt gelten solange, bis neues Recht geschaffen und rechtsgültig in Kraft gesetzt worden ist. Dies bedingt ein gestaffeltes Inkrafttreten von neuem Recht, von Verfassungs- und Gesetzesrecht.<sup>37</sup> Der Vollzug wiederum ist auf eine funktionierende Verwaltung angewiesen, welche das neue Recht nach Vorgaben der neuen Kantonsregierung einheitlich umzusetzen in der Lage ist. Der Vollzug kann in einer Übergangsphase noch in den bestehenden getrennten Strukturen erfolgen, doch muss auch die Verwaltung nach und nach fusioniert werden. Zudem bleibt der Verfassungsrat in der Verantwortung, die neue Verfassung gestaffelt in Kraft zu setzen, während der Kantonsrat die Gesetze erlässt. Somit tragen während Jahren partiell (und abnehmend) zwei oberste Organe legislative Verantwortung, und es werden sektoriell drei Rechtsordnungen nebeneinander gelten, die neue und die beiden bisherigen. Dieses Nebeneinander ist auf ein differiertes „Übergangsmanagement“ angewiesen, das nicht (allein) beim Verfassungsrat liegen könnte, sondern dem (neuen) Regierungsrat obliegen müsste.

## VIII. Kein Gegenvorschlag für eine vertiefte Partnerschaft

### A. Drei Modelle eines Partnerschafts-Gegenvorschlags

Während der Behandlung der Fusionsinitiativen in Regierung und Verwaltung wurde der Vorschlag diskutiert, im Fusionsverfahren auch die Frage einer Vertiefung der Partnerschaft mit Basel-Stadt zu thematisieren.<sup>38</sup> Dabei standen vor allem drei Varianten im Vordergrund:

1. Die Vertiefung der Partnerschaft kann einmal von der Regierung oder im Parlament als *direkter Gegenvorschlag zur Fusionsinitiative* eingebracht werden. Das Volk könnte sich schon in der Einleitungsphase zu beiden Vorschlägen äussern, Initiative oder Gegenvorschlag annehmen oder beide ablehnen. Dieser Gegenvorschlag würde in einer frühen Phase Klarheit schaffen. Der Gegenvorschlag „vertiefte Partnerschaft“ hätte eine echte

---

<sup>37</sup> Bei der Gründung des Kantons Jura setzte eine bundesrätliche Verordnung die Juraverfassung und wichtige Gesetze soweit in Kraft, dass sich der neuen Kanton vor der Erhaltung der eidgenössischen Volksabstimmung organisieren konnte; BBl 1977 III 805.

<sup>38</sup> Zur Geschichte der Partnerschaft vgl. die geraffte Darstellung in den Berichten der beiden Regierungen an ihre Parlamente zur Fusionsinitiative (vgl. Anm. 3). Im Jahr 2008 wurden in Baselland 3 Volksbegehren eingereicht, welche von den beiden Kantonen eine gemeinsame Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitspolitik verlangten (sog. Zwillingsinitiativen). Diese fanden in Baselland keine Zustimmung.

Alternative gebildet, weil mit ihrer Annahme eine entsprechende Verpflichtung auf Verfassungsebene verankert worden wäre.

2. Dann wäre denkbar gewesen, dem *Verfassungsrat* einen *Auftrag* zu erteilen, neben der neuen Verfassung auch ein Partnerschaftskonzept auszuarbeiten, sodass beide dem Volk vorgelegt werden können und dieses en *connaissance de cause* zwischen Fusion und vertiefter Partnerschaft entscheiden kann.<sup>39</sup> Diese Variante hätte den Vorteil aufgewiesen, dass sich der Verfassungsrat ohnehin mit Themen befassen muss, die auch in einem Partnerschaftskonzept zu behandeln wären. Nachteilig wäre aber trotzdem der zu erwartende Zusatzaufwand für den Verfassungsrat. Und erschwerend wäre hinzugekommen, dass dieser Auftrag eine Abstimmung mit Basel-Stadt erfordert hätte. Allerdings hat der Verfassungsrat der 60er Jahre auch den einseitig von der basellandschaftlichen Staatsverfassung erteilten Auftrag zum Erlass von Grundzügen der Gesetzgebung erfüllt.
3. Als weitere Variante hätte schliesslich geprüft werden können, ob das Modell einer vertieften Partnerschaft einer der eingereichten *Regio-Initiativen* in Form eines Gegenvorschlages hätte gegenübergestellt werden können.

Sowohl der Regierungsrat wie der Landrat konnten sich nicht für einen Partnerschafts-Gegenvorschlag erwärmen – weder zur Fusionsinitiative noch zur Regio-Kooperationsinitiative. Der Regierungsrat erklärte aber seither wiederholt, er strebe eine vertiefte Partnerschaft an. Und mit der Annahme der Regio-Kooperationsinitiative durch das Baselbieter Volk hat die Idee einen neuen Impuls erhalten.<sup>40</sup>

## B. Zur vertieften Partnerschaft

Was könnte „*vertiefte Partnerschaft*“ heissen? Es stellen sich folgende fünf Grundfragen oder Fragenkomplexe, die teilweise miteinander verknüpft sind:

1. In welchen politischen *Sachbereichen* und in welchen *Formen* soll die Partnerschaft gegenüber dem aktuellen Zustand ausgebaut werden? Denkbar wären z.B. eine gemeinsame Verkehrsplanung und gemeinsame Verkehrsbetriebe, eine gemeinsame Spitalplanung und gemeinsame Spitäler in staatsnahen Betrieben, vor allem ein Universitätsspital beider Basel, gemeinsame Bildungsplanung und Bildungsinstitutionen, gemeinsame Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, weitere gemeinsame Verwaltungsamter oder ausgelagerte Verwaltungseinrichtungen, usw.

---

<sup>39</sup> Diskutiert, aber nicht in den Gegenentwurf aufgenommen wurde auch eine Erweiterung des Auftrages an den Verfassungsrat, eine ökonomische Analyse der Fusion durchzuführen.

<sup>40</sup> Dazu Ziff. IX.

2. Sollen auch auf der politischen Ebene *neue Zusammenarbeitsformen* geschaffen werden? In Frage kommen etwa gemeinsame Parlaments- und Regierungsausschüsse mit Beratungs-, Antrags- und eventuell Beschlusskompetenzen, ein gemeinsames Kantonsgericht, ein gemeinsamer Ombudsmann, usw.
3. *In welchen Rechtsformen* soll diese vertiefte Zusammenarbeit als Auftrag verankert werden? Auch hier gibt es verschiedene Möglichkeiten. Sie reichen von einer gemeinsamen Absichtserklärung auf Regierungsebene über staatsvertragliche Regelungen bis hin zur Verankerung der einzelnen Bereiche und Formen der Partnerschaft in den Kantonsverfassungen. Wichtig wäre, die Partnerschaftsverpflichtung in die einzelnen Staatsaufgaben zu integrieren.
4. Wie ist sicherzustellen, dass sich die Partnerschaft nicht zu einem closed shop entwickelt, sondern auch die *Basis* legt für eine sektorielle *Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Bezirken*, namentlich mit dem Fricktal und dem Schwarzbubenland? Das Modell einer vertieften Partnerschaft soll auch dem Umstand Rechnung tragen, dass Kantonsgebiete und Lebensräume nicht deckungsgleich sind.
5. Zudem stellt sich ein ähnliches Problem wie bei den sektoriellen Verträgen der Schweiz mit der EU: Soll ein *Rahmenabkommen* wichtige Bestimmungen enthalten, die für alle künftigen Partnerschaftsverträge massgeblich sind? Zu denken wäre etwa an die Kriterien von partnerschaftlich zu lösenden Aufgaben, an Finanzierungsgrundsätze, an die demokratischen Prozesse bis hin zur Verabschiedung, die Änderungs- und Kündigungsregelungen, die Umsetzungsmodalitäten etc. Die bereits geltenden Abkommen müssten allenfalls angepasst werden.
6. Schliesslich: Wie könnte die neue Partnerschaftsverpflichtung verbindlich *aufgegleist* werden? Als Partnerschaftsmodell, das die Grundzüge der erweiterten Zusammenarbeit enthält und so auch beschlossen werden könnte? Oder als Abfolge einzelner Partnerschaftsschritte, pas-à-pas, scheinchenweise?

#### C. Zur Aufwertung der Standesstimme (Exkurs)

Die Verpflichtung, auf diese Aufwertung hinzuwirken, steht bereits in der geltenden Verfassung in § 1 Abs. 3. Sie gilt für alle Behörden des Kantons, nicht nur für den Regierungsrat. Die Erfahrungen mit den bislang gescheiterten Versuchen haben gezeigt, dass einem solchen Begehren nur unter bestimmten Voraussetzungen Chancen zukommen: Einmal muss es von beiden Basel klar und deutlich getragen sein. Ein einseitiges Vorgehen wäre schon im Ansatz zum Scheitern verurteilt und würde eher Kopfschütteln auf Bundesebene auslösen. Dann ist das Verhältnis zu den anderen vier Kantonen mit eingeschränkter Standesstimme (den beiden Appenzell sowie Ob- und Nidwalden) zu klären. Schliessen sich diese dem

Begehren auch für ihre Aufwertung an, stehen die Chancen schlecht. Damit wird nämlich der dritte neuralgische Punkt berührt: Auf Bundesebene wird jede Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den (vor allem Sprach-) Regionen kritisch beurteilt. Während die Fusion diese kaum berührt hätte, trifft dies bei zusätzlichen zwei (oder gar sechs) Mitgliedern des Ständerats (und zusätzlichen Ständesstimmen bei Doppelabstimmungen) nicht zu. Die Aufwertung könnte wohl auch nur für beide Kantone erfolgen; eine einseitige Aufwertung mit der Folge eines unterschiedlichen Status der beiden Basel ist kaum vorstellbar. Hingegen bedarf eine Aufwertung bloss einer Änderung der Bundesverfassung (Art. 1, 142 und 150 BV), ohne dass die Voraussetzungen von Art. 53 BV erfüllt werden müssen.

## IX. Die „Verbesserung“ des Initiativtextes als Gegenvorschlag

Im Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen auf Kommissionsebene wurde das Bedürfnis artikuliert, gewisse Unklarheiten und Konsequenzen des Initiativtextes zu präzisieren resp. abzuändern. Dies betraf namentlich die Sitzverteilung im Verfassungsrat auf die beiden Kantone, Anzahl und Bestimmung der vom Verfassungsrat als Gesetzgeber zu erlassenden Gesetze sowie die Referendumsfrage. Die Textänderungen mündeten in einen Gegenvorschlag der beiden Parlamente zu den Fusionsinitiativen.<sup>41</sup>

### A. Zur Sitzverteilung im Verfassungsrat

Bemängelt wurde einmal, dass die in den Initiativen vorgesehene paritätische Aufteilung der Sitze auf die beiden Kantone den unterschiedlichen Bevölkerungszahlen nicht gerecht werde. Prof. Waldmann wies in seinem Gutachten zurecht darauf hin, dass diese Verteilung im Sinne der grundsätzlichen Gleichstellung der Kantone und der gleichberechtigten Parteien im Fusionsprozess rechtlich zulässig sei, sodass eine unterschiedliche Bevölkerungszahl und Finanzkraft unberücksichtigt bleiben könne. Eine nicht-paritätische Zusammensetzung sei hingegen „nicht unproblematisch“, weil sie gegen das Verbot der Selbstpreisgabe des Kantons verstossen könne. Doch die Wahl eines interkantonalen Organs bedeutet keine Selbstpreisgabe, ja die Figur der „Selbstaufgabe“ eines Kantons findet im Bundesverfassungsrecht keine Stütze. Sie kann nicht aus Art. 1 und 53 BV abgeleitet werden, sodass eine nicht-paritätische Sitzverteilung als zulässig erachtet werden muss.

Es wurde deshalb verlangt, dass die Verteilung der Sitze auf die Bevölkerungszahlen in den beiden Basel Rücksicht zu nehmen habe. Dabei gab es folgendes Problem zu lösen: Nach basellandschaftlichem Wahlrecht<sup>42</sup> müssen im Sinne einer Minimalgarantie auf jeden der 12 Wahlkreise mindestens 6 (von insgesamt 90) Sitze entfallen. Diese

---

<sup>41</sup> Zur Zulässigkeit eines Gegenvorschlages: § 29 Abs. 4 KV.

<sup>42</sup> GpR § 49 Abs. 2 Bst. f.



Garantie wurde im Initiativtext insofern übernommen, als von den 60 Baselland zustehenden Sitzen jedem Wahlkreis mindestens 4 Sitze zukommen. Eine neue Sitzverteilung im Verfassungsrat musste diese Verhältniszahl berücksichtigen, indem die Zahl der basellandschaftlichen Vertreter und Vertreterinnen durch 15 geteilt werden kann. Für Basel-Stadt stellte sich dieses Problem nicht. Dementsprechend beschlossen die beiden Parlamente eine neue Zuteilung: 75 Sitze für Baselland, 50 für Basel-Stadt, was eine Mitgliederzahl des Rates von 125 ergab.

#### B. Der Verfassungsrat als Gesetzgeber

Umstritten war, welche Gesetze bereits vom Verfassungsrat und nicht erst durch den neu zu wählenden Kantonsrat auszuarbeiten seien. Die Initiativen sahen vor, dass der Verfassungsrat „ein Gesetz über die politischen Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates, ein Organisationsgesetz, ein Personalgesetz, ein Steuergesetz, ein Finanzhaushaltsgesetz“ zu erlassen hat.<sup>43</sup> Mit dieser Formulierung blieb offen, was der Verfassungsrat unter „unumgänglichen Gesetzen“ zu verstehen habe. Diese weitmaschig abgesteckte Kompetenz stiess auf Widerstand, weil der Verfassungsrat als interkantonale Behörde eine andere Legitimation aufweist als der später gewählte Kantonsrat, erst recht, wenn diese Gesetze keinem Referendum unterstünden. Die beiden vorberatenden Kommissionen von Landrat und Grosse Rat beschlossen deshalb, die vom Verfassungsrat auszuarbeiteten „unumgänglichen“ Gesetze abschliessend aufzulisten. Dementsprechend wurde die Legislativkompetenz beschränkt auf die Gesetze über die politischen Rechte, die Geschäftsordnung des Parlamentes, die Organisation von Regierung und Verwaltung sowie der Gerichte.

#### C. Die Referendumsfrage

Stark kritisiert wurde, dass nach dem Initiativtext die vom Verfassungsrat erlassenen Gesetze keinem Referendumsvorbehalt unterstehen. Nach Auffassung des Initiativkomitees sollte es dem Verfassungsrat obliegen, ein allfälliges Referendum anzuordnen. Die vorberatenden Kommissionen wollten aber diese Frage nicht offen lassen, sondern ein Referendum zwingend vorschreiben. Allerdings stellten sich zwei Probleme:

1. Da der neue Kanton noch nicht existiert, müssen die (verfassungsrechtlichen) Regeln über die Ergreifung des Referendums und die Volksabstimmungen des jeweiligen Kantons gelten, was zu unterschiedlichen Verfahren führen müsste.
2. Das Gesetz könnte nur in Kraft treten, wenn beide Kantone zugestimmt haben. Was geschieht, wenn ein Kanton seine Zustimmung (eventuell mehrfach) verweigert? Die Verfassung könnte erst in Kraft gesetzt werden, wenn die unumgänglichen

---

<sup>43</sup> Ziff. 10 des Initiativtextes.

Gesetze rechtskräftig und „anwendungsfähig“ sind und somit Kantonsrat und Regierungsrat gewählt werden können.

Die Kommissionen einigten sich darauf, die Referendumsfrage zu klären und ein Referendum zwingend vorzusehen.

Denkbar wäre gewesen, den Verfassungsrat als interkantoniales Organ in den Fusionsbestimmungen der beiden Verfassungen zu ermächtigen, Gesetze zu erlassen, die nach den jeweiligen Rechtsordnungen dem Referendum unterstehen und auch der Zustimmung der beiden Kantonsvölker bedürfen. Es hätte sich rechtlich um eine verfassungsrechtliche Verweisung auf „law in doing“ gehandelt, also auf vom Verfassungsrat aufgestellte Normen, die an sich noch nicht rechtskräftig sind, sofern und solange die Zustimmung des Bundes nicht gegeben ist. Der Verfassungsrat hätte als ausserordentlicher, interkantonaler Gesetzgeber amtiert.

Die Kommissionen wählten einen anderen Weg. Verfassungsrats-Gesetze sollten dem Referendum nach den Bestimmungen unterstehen, wie sie in der neuen Verfassung normiert werden. Damit gelten einheitliche Bestimmungen für beide Kantone. Allfällige Volksabstimmungen müssen nicht nach Kantonen getrennt erfolgen. Voraussetzung ist aber, dass die Zustimmung des Bundes erfolgt und die entsprechenden unumgänglichen Gesetze vom Verfassungsrat vorbereitet und verabschiedet worden sind.

Doch „gesamtbaslerische“ Volksabstimmungen bedürfen mehr als einschlägiger Verfassungsbestimmungen; sie müssten auch auf einem einheitlichen Abstimmungsrecht beruhen. Diese wie weitere Fragen (etwa diejenige nach den Folgen eines Neins an der Urne) wurden im Gegenvorschlag nicht beantwortet, sondern der neuen Verfassung überantwortet.

#### D. Keine Amtszeitbeschränkung

Nach dem Wortlaut der Fusionsinitiativen hat der Verfassungsrat seinen Auftrag zu erfüllen, ohne an eine Amtsdauer gebunden zu sein. Die „open-end-Situation“ kann dazu führen, dass bei zunehmendem Zeitablauf auch vermehrt Rücktritte von Ratsmitgliedern erfolgen. Der Einsitz einer grösseren Anzahl Nachrückender vermag den Arbeitsablauf zu erschweren. Es könnte auch zur Erschöpfung von Listen kommen, was (nicht vorgesehene) Nachwahlen zur Folge hätte. Diese Probleme stellen sich freilich nur, wenn der Verfassungsrat seine Arbeit nicht innert den geschätzten vier Jahren erledigen kann. Die Aufnahme einer festen Amtsdauer in den Gegenentwurf wurde zwar diskutiert, aber wegen praktischer Konsequenzen abgelehnt.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Eine Amtsdauer könnte sich nicht nach dem Stand der Arbeiten des Verfassungsrates richten. So wäre es denkbar, ja wahrscheinlich, dass kurz vor dem Abschluss der Arbeit an der Verfassung für eine kurze Zeitdauer Neuwahlen durchgeführt werden müssten.

#### E. Interkantonale Zusammenarbeit bei einem Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag zu Volksinitiativen, die gleichlautend und in beiden Kantonen eingereichten wurden, warf mehrere Verfahrensprobleme auf. Ist der Partnerkanton gewillt, auch einen Gegenvorschlag zu beschliessen, und sinnvollerweise mit demselben Wortlaut? Wie kann es gelingen, dass beiden Parlamenten der nämliche Gegenvorschlag unterbreitet wird? Was geschieht, wenn die Beschlüsse der beiden Parlamente auseinanderklaffen (Vorlage oder Annahme eines Gegenvorschlages nur in einem Kanton, unterschiedliche Fassungen des Gegenvorschlages, insbesondere durch Gutheissung von Abänderungsanträgen in den Plenarverhandlungen)? Klar war von Anfang an, dass die Initiativen oder die *identischen* Gegenvorschläge nur in Kraft treten können, wenn sie von beiden Kantonsvölkern angenommen worden sind. Und dass das Abstimmungsprozedere schwierige Fragen aufgeworfen hätte, wenn trotz Gegenvorschlag an der Initiative festgehalten worden wäre. Diese Frage erübrigte sich nach erfolgtem Rückzug der Initiativen.

Interessant gestaltete sich die Behandlung des Gegenvorschlages in den zuständigen Kommissionen von Landrat und Grosse Rat, die sich in einem iterativen Prozess über ausgetauschte Texte ins Einvernehmen setzen mussten und auch einmal gemeinsam tagten. Es gelang schlussendlich, den beiden Parlamenten einen identischen Gegenvorschlag zu unterbreiten, wobei die Erwartung vorherrschte, dass bei deren Annahme in beiden Parlamenten die Fusionsinitiativen zurückgezogen würden.

#### F. Abstimmungsempfehlung durch den Landrat

Eine besondere Problematik ergab sich anlässlich der Behandlung der Fusionsinitiative im Landrat. Umstritten war, ob der Landrat bei Annahme des von der landrätlichen Kommission eingebrachten Gegenvorschlages beide Vorlagen, die Fusionsinitiative und der Gegenvorschlag, dem Stimmvolk zur Ablehnung empfehlen kann. Obwohl Abstimmungsempfehlungen im basellandschaftliche Recht (im Gegensatz um Bundesrecht<sup>45</sup>) nicht geregelt sind, ergibt sich aus der Verfassungslage klar, dass erstens die positive oder negative Stellungnahme zu Volksinitiativen per se als Abstimmungsempfehlung gilt, und dass zweitens erst recht nicht beide Vorlagen zur Annahme (oder Ablehnung) empfohlen werden können. Stellt das Parlament der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, so hat es sich für diese Alternative ausgesprochen und gilt diese Haltung auch als Abstimmungsempfehlung.<sup>46</sup> Hingegen ist es zulässig, auf eine eigentliche und gesonderte Abstimmungsempfehlung zu verzichten oder in den Abstimmungserläuterungen die Bejahung des Gegenvorschlages zu begründen (wenn beispielsweise die Zielsetzung von Initiative und

---

<sup>45</sup> Art. 100 ff. des Parlamentsgesetzes des Bundes (AS 2003, 3543).

<sup>46</sup> So auch ein Memorandum des Landschreibers Dr. Peter Vetter vom 9. Juni 2014.

Gegenvorschlag abgelehnt wird, letzterer aber der Initiative vorgezogen wird). Konsequenterweise hat der Landrat in dieser Situation auf eine Abstimmungsempfehlung verzichtet, während der Regierungsrat mehrheitlich den vom Landrat beschlossenen Gegenvorschlag zur Ablehnung empfahl – was wiederum staatsrechtlich nicht unbedenklich erscheint. Denn es ist der Landrat als oberste Behörde, der „seine“ Vorlage dem Volk unterbreitet, nicht der Regierungsrat. Die Volksinitiative wurde ja vor der Volksabstimmung zurückgezogen.

## X. Zur weiteren Entwicklung der Partnerschaft – persönliche Gedanken<sup>47</sup>

Am 14. Juni 2015 hat das Baselbieter Volk die Regio-Kooperationsinitiative mit deutlichem Mehr angenommen.<sup>48</sup> Mit diesem neuen Verfassungsartikel wird die bereits bestehende Verpflichtung zur Partnerschaft mit dem Nachbarkanton Basel-Stadt ausgeweitet auf alle weiteren Gebietskörperschaften „im In- und Ausland, in der Region und besonders in der Nordwestschweiz“. In einer eindeutigen Stellungnahme des Initiativkomitees im Abstimmungsbüchlein wurde damit (auch) bezweckt, „Voraussetzungen für eine positive und kraftvolle Weiterentwicklung der bereits bestehenden Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt“ zu schaffen. Man darf also den Volksbeschluss als Auftrag an alle Behörden des Kantons verstehen, die Partnerschaft „kraftvoll“ voranzutreiben.

Es kommt hinzu, dass auch während des Fusionsprozesses von Gegnern einer Fusion immer wieder – mit unterschiedlicher Begeisterung und wohl auch Ernsthaftigkeit – geltend gemacht wurde, es sei die Partnerschaft mit Basel-Stadt und darüber hinaus innerhalb der Region auszubauen, zu „vertiefen“. Die Fusion sei der falsche Weg, ja es drohe eine Partnerschaftsblockade, weil der Fusionsprozess alle Kräfte absorbiere und kaum Raum lasse, die Partnerschaft parallel dazu auszubauen. Auch wenn man sich fragen kann, ob diese verbalen Bekenntnisse zu einer nicht näher umschriebenen Partnerschaft teilweise auch als vorgeschobenes Zweckargument zur Unterstützung einer Fusionsablehnung dienten, so trugen sie zur Meinungs- und Willensbildung bei und bereiteten den Boden für die grossmehrheitliche Annahme der Regio-Kooperationsinitiative.

Schliesslich hat sich der Regierungsrat in seinem Fusionsbericht an den Landrat vom 10. Dezember 2013/14. Januar 2014 und später wiederholt zu einer vertieften Partnerschaft bekannt, mit einleuchtenden Gründen: Obwohl in der Partnerschaft in den letzten 10 Jahren viel erreicht worden sei (was zweifellos zutrifft), sei es Zeit, einen Schritt weiterzugehen. Das

---

<sup>47</sup> Der folgende Text lehnt sich an meinen Artikel „Wie weiter mit der Partnerschaft?“ in der Basellandschaftlichen Zeitung vom 15.9.15 an.

<sup>48</sup> Vgl. vorne Ziff. II, B

Potential der Zusammenarbeit sei bei weitem nicht ausgeschöpft. Und: „Die Strategie der vertieften Partnerschaft soll Ausdruck unseres Willens und unseres Bewusstseins sein, Verantwortung für die ganze Region zu tragen“ – ein denkwürdiger Satz der Regierung in ihrem Bericht zur Fusion.

Soweit so gut und erfreulich, möchte man ob all dieser Bekenntnisse sagen. Doch die erteilten Aufträge in der Verfassung bewegen sich auf einer abstrakt-prozessualen Ebene; sie enthalten weder konkreten Ziele noch berühren sie einzelne politischen Felder, wie sie vorne erwähnt wurden.<sup>49</sup> Der Aufgabenteil der Verfassung spiegelt nach wie vor eine autonome Bewältigung von Staatsaufgaben wider; mit Ausnahme der Beteiligung an der Universität<sup>50</sup> verlangt die Verfassung keine partnerschaftliche Problembewältigung. Zudem sind Verfassungsaufträge im schweizerischen Verfassungsrecht geduldig, denn sie stehen praktisch sanktionslos da. Es liegt einzig am Willen von Landrat und Regierungsrat, diese umzusetzen, etwa in Form von Gesetzen, Landrats- oder Regierungsratsbeschlüssen. Zusätzlich braucht es bei Verpflichtungen zur Partnerschaft (mindestens) zwei Partner, damit man von Partnerschaft sprechen kann. Aufträge zur Zusammenarbeit verlangen deshalb zu Recht den Abschluss von entsprechenden Vereinbarungen. Die Behörden stehen nun in der Pflicht. Auch die Parteien sind (nach den Wahlen) aufgerufen, Vorstellungen einer Partnerschaftsvertiefung zu entwickeln. Vor allem ist von denjenigen, die sich für die Regio-Kooperationsinitiative stark gemacht haben, zu erwarten, dass sie „am Ball bleiben“. Die gegenwärtigen Sparbemühungen dürfen dieses Ziel nicht in den Hintergrund drängen, sondern sollten durch die Partnerschaft alimentiert werden.

Worum geht es konkret? Dringend nötig dürften *gemeinsame und politisch abgestützte Leitbilder* in folgenden Handlungsfeldern sein: Bildung (Universität, Fachhochschule), Gesundheit (regionale Spitalplanung), Verkehr (regionale Infrastrukturplanung), Wirtschaft (Clusterbildung Nordwestschweiz), Raumordnung und Sicherheit (Kriminalitätsbekämpfung, Migration, Rettungswesen). Der Regierungsrat ist zweifellos auf dem richtigen Weg, wenn er in seinem Bericht zur Regio-Kooperationsinitiative von 19. August 2014<sup>51</sup> vorschlägt, zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt eine gemeinsame Zukunftsperspektive für den funktionalen Raum BL/BS zu entwickeln und in einem Leitbild aufzuzeigen, „wohin die gemeinsame mittel- und längerfristige Reise geht und welche Rolle den beiden Kantonen zukommen soll“. Als Warnung sei nur angefügt, den Abstraktionsgrad solcher (zweifellos zu begrüssender) Bemühungen nicht in allzu luftiger Höhe (und damit ins Reich der Unverbindlichkeit) anzusetzen...

---

<sup>50</sup> § 98 Abs. 3 KV

<sup>51</sup> Ziff. II

Dieser Ansatz geht von der richtigen Einsicht aus, dass (alle) öffentlichen Dienstleistungen, die von der ganzen Region in Anspruch genommen werden, sowie die kantonsüberschreitenden Rahmenbedingungen auch *regional zu behandeln* sind. Ich zweifle in diesem Zusammenhang, ob die Sichtweise von den „Zentrumsfunktionen“ und ihrer Finanzierung noch adäquat ist. Als erstes stellt sich meines Erachtens vielmehr die grundlegende Frage, welche Dienstleistungen mit welcher Zielsetzung von der ganzen Region, insbesondere den beiden Basel, erbracht werden, sei es innerhalb oder ausserhalb des Zentrums resp. der Zentren. Was kann sich die Region leisten und wie können diese Dienstleistungen effizient angeboten werden? Erst in zweiter Linie sollte es darum gehen, die Funktionen- und Lastenverteilung auf die beiden Basel und allfällige Nachbarkantone zu regeln. Gewiss ist die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz von grosser Bedeutung. Doch die (auch demokratisch relevante) vorrangige Frage richtet sich auf die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben und deren Wahrnehmung. Gegenwärtig aber wird oft das Pferd am Schwanz aufgezäumt: Gestritten wird, wer an welche Institution wie viel zahlen will resp. kann, ohne dass darüber Gedanken angestellt würden, was sich die *beiden* Basel, allenfalls unter Beteiligung anderer Kantone der Nordwestschweiz, *à la longue* leisten wollen und können. Im Spitalwesen geht man nun offenbar in die (richtige) Richtung. Demgegenüber haben Landrat und Regierungsrat ein für die Partnerschaft verheerendes Zeichen gesetzt, als sie im Rahmen eines Sparpaketes vor dem Beginn neuer Verhandlungen mit Basel-Stadt einseitig eine Reduktion des eigenen Beitrages um 25 Millionen jährlich angekündigt und erst noch gleich mit der Kündigung des Universitätsvertrages gedroht haben. Vor allem scheinen sich weder Landrat noch Regierungsrat bewusst gewesen zu sein, dass die Universität in der gemeinsamen Verantwortung beider Kantone liegt. Auch hier sollte voran stehen, welche Anforderungen an die Hochschule gestellt werden; diese sind mit den zur Verfügung gestellten Mittel abzustimmen. Wer (Mit-) Verantwortung für das Ganze trägt, darf sich nicht darauf beschränken, einfach am Geldhahn zu drehen, ohne sich der Konsequenzen bewusst zu sein.

Richtig und wichtig ist allgemein (nicht nur bei der Universität), dass sich beide Kantone grundsätzlich, aber unter Umständen differenziert über den *Schlüssel einer Lastenverteilung* einigen – und zwar im partnerschaftlichen Geist, nicht im öffentlichen Streitgespräch. Es erscheint mir einleuchtend zu sein, dass das unterschiedliche Steuersubstrat sowie die unterschiedliche Finanzlage in beiden Kantonen auch differenzierte Lösungen nahe legen, die vom strikten 50:50 Schlüssel abrücken. Ich bin überzeugt, dass sich Basel-Stadt einer solchen Sicht nicht verschliessen würde, wenn sie auf gemeinsam erarbeiteten Grundlagen im gegenseitigen Einvernehmen beruht.

Auch ist die Partnerschaft darauf angewiesen, dass *gemeinsame Organe* beider Basel vermehrt Geschäfte vorbereiten, die in diese Kategorie der „Regio-Dienstleistungen“ fallen. Hier bestehen durchaus Ansätze, die ausbaufähig und –bedürftig sind. Ich denke an gemeinsame

Kommissionen der beiden Parlamente sowie gemeinsame Ausschüsse der Regierungen, welche Anträge an die jeweiligen zuständigen Organe in den beiden Kantonen stellen können. Vorbehalten bleibt selbstverständlich wie bisher die abschliessende Zuständigkeit von Parlamenten und Volk. Ist es nicht erstaunlich und bedauerlich, dass sich auch die jeweiligen Partei-Fraktionen selten über die Kantonsgrenzen austauschen, zu Sachthemen gemeinsame Beschlüsse fassen oder gar gemeinsame Konzepte (zum Beispiel zur Universität, zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder zum Theater) entwickeln?

Schliesslich bedarf die Partnerschaft einer sie tragenden *Kultur*, eines Willens zur Verständigung im „freundeidgenössischen Geiste“, quasi als Schmieröl der Partnerschaft. Und als Voraussetzung dazu die Bereitschaft, auf die Wiederbelebung längst überholter und wirklichkeitsfremder (Unabhängigkeits-) Mythen zu verzichten sowie bestehende Unterschiede nicht zu Feindseligkeiten emporzustilisieren, sondern als Chance wahrzunehmen. Hilfreich sind regelmässige Kontakte zwischen den Amtsträgern des anderen Kantons (nicht nur auf Regierungsebene), denn die Zusammenarbeit ist auf Menschen angewiesen, die sich kennen und respektieren.

## XI. Ausblick

Bei Niederschrift dieser Zeilen ist zwar vom Volk über die Fusionsinitiative (negativ) und über die (erste) Partnerschaftsinitiative (positiv) entschieden worden. Doch das Schicksal der weiteren Regio-Initiativen steht noch aus. Insofern ist es zu früh, den mit der Fusionsinitiative eingeleiteten Prozess zur Stärkung der Partnerschaft zwischen den beiden Basel abschliessend zu kommentieren. Immerhin lässt sich feststellen, dass sich das Baselbieter Volk klar zustimmend zu einem Ausbau der Partnerschaft und einer gemeinsamen Problemlösung *auf Augenhöhe* mit Basel-Stadt und anderen Kantonen in der Region ausgesprochen hat, freilich auf eher abstrakter Ebene. Auf der anderen Seite scheint sich das Klima zwischen den beiden Basel nach der Diskussion über die Fusionsinitiativen, etwa aufgrund der Griffe in die Mottenkiste alter „Feindbilder“ und aufgewärmter Animositäten, vor allem aber nach den „Kündigungsbeschlüssen“ von Landrat und Regierungsrat im Zusammenhang mit dem Universitätsvertrag verschlechtert, sicher nicht verbessert zu haben. Dieses „Klima“ ist aber eine wichtige Voraussetzung für eine Vertiefung der Partnerschaft. Für die nächsten Jahre wird ausschlaggebend sein, ob es gelingt, zwischen den Regierungen (und den Parlamenten!) der beiden Basel (wieder) ein Vertrauensverhältnis und einen gemeinsamen Führungswillen zu schaffen, die eine notwendige Weiterentwicklung fördern.