

## I. Einleitung<sup>1</sup>

Die Organisatoren erwarten von mir, als Einstieg in die heutige Tagung eine Auslegung vorzulegen. Nun zerbrach ich mir den Kopf, was ich hier auszulegen hätte, und erst noch in einer bestimmten Ordnung. Gemeint ist wohl, aufgrund der richtigen Auslegungsmethode. Ich wähle, ganz im Gegensatz zu meiner sonstigen Überzeugung, die historische und versuche, Sie in die damalige Zeit, zwischen 1971 und 1987, einzuführen – oder wieder aufzudatieren – also vom Beginn des Prozesses bis zur Inkraftsetzung. Dabei treffe ich eine etwas willkürliche Auswahl, was vor allem diejenigen entschuldigen mögen, die damals dabei waren.

## II. Zum Kontext

### A. Was ging der Verfassungsrevision voraus?

Die Wiedervereinigung der beiden Basel wurde nach jahrelangen Arbeiten des Verfassungsrates beider Basel 1969 abgelehnt und es war offen, wie es nun weitergehen soll. Im Landrat waren verschiedene Vorstösse hängig, welche Verfassungsmaterien beschlugen, so die Einführung eines Planungsreferendums, die Änderung des Rechtssetzungsverfahrens, die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums, die Parteiengesetzgebung und Parteienfinanzierung, die Beteiligung des Parlaments an der Ausarbeitung von Konkordaten und Verträgen, die Erweiterung des Finanzreferendums sowie die Einführung einer konsultativen Volksbefragung und des Ombudsmanns.

### B. Vorbilder und Erfahrungen

Die Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung befanden sich erst in einem Anfangsstadium; die vom Bundesrat eingesetzte Kommission Furgler erarbeitete einen ersten Vorentwurf (sog. VE 77, «Entwurf Furgler»), der aber in der Vernehmlassung durchfiel. Hingegen gab es einzelne Kantone, die eine Verfassungsreform

<sup>1</sup> Der Beitrag lehnt sich an das mündlich vorgetragene Referat anlässlich der Tagung «QUO VADIS» an, Er stützt sich auf die Bände 3, 6 und 8 der Reihe «Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft», die der Totalrevision der basellandschaftlichen Verfassung gewidmet sind, sowie auf *Giovanni Biaggini*, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, Versuch einer Bilanz, in: Jehny, Achermann, Mathis, Ott (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Band 15 der obgenannten Reihe, Liestal 1998, 9 ff.; Ott, Plattner, Ritter, Voggensperger (Hrsg.), *Miir wai fürsi luege*, Szenarien für den Kanton Basel-Landschaft 2030, verschiedene Beiträge; *Thomas Gubler*, Die Zukunft gehört den Gemeinden und Regionen. Der Verfassung von 1984 – ein Ausblick auf künftige Bedürfnisse, in: *Aussichten & Horizonte im Baselbiet*, Baselbieter Heimatbuch 31, Liestal 2017, 193 ff.

abgeschlossen hatten, wie Ob- und Nidwalden. Der Nachbarkanton Aargau begann 1972 mit den Vorarbeiten für eine totalrevidierte Verfassung. 1977 erfolgte die Gründung des Kantons Jura mit einer modernen Verfassung. So bestanden Vorbilder und Erfahrungen, die motivierend wirkten und auf die man zurückgreifen konnte. Zu erwähnen ist auch die Besetzungsaktion in Kaiseraugst, die sich gegen die Errichtung des Atomkraftwerks in Kaiseraugst 1975 richtete und auch das Baselbiet aufwühlte. Massgebend waren aber weder eine allgemeine Missstimmung noch eine Vertrauenskrise im Kanton.

## **C. Aufbruchsstimmung**

Man kann durchaus feststellen, dass die Zeit reif war für eine Totalrevision der Verfassung von 1892. Zudem herrschte im Baselbiet eine reformfreundige Stimmung, eine Aufbruchsstimmung, die sich mehr oder weniger durch alle Parteien hindurchzog - was man heute wohl nicht gerade behaupten kann. Es war die Zeit, als ein neuer Partnerschaftsartikel die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt förderte und regelte, im Landrat eine Parlamentsreform durchgeführt, am 13. Juni 1976 erstmalig die Beteiligung an der Universität Basel vom Volk beschlossen wurde sowie die sog. Arbeitserziehungsanstalt Arxhof ein neues Konzept erhielt. Der Regierung unter der faktischen Leitung von Paul Manz und später auch Paul Nyffeler stand ein Parlament gegenüber, in dem innovative, reformfreundige Köpfe am Werk waren. Ich erwähne als Beispiele nur die jungen freisinnigen Landräte Roger Blum und Christoph Erhard von der FDP, Urs Aeby von der CVP und Urs Burkhard von der SP.

## **III. Eine gründliche Vorbereitung**

### **A. Verhaltener Start**

Es geschah am 5. November 1970, also vor bald 50 Jahren, als der sozialdemokratische Landrat und Theologieprofessor Heiner Ott (SP) ein Postulat einreichte, in welchem er die Regierung vorsichtig zur gründlichen Prüfung der Frage aufforderte, ob heute der Zeitpunkt für eine Totalrevision der Kantonsverfassung gekommen sei. Der Landrat erklärte am 14. Januar 1971 mit 40 zu 7 Stimmen das Postulat erheblich, nachdem Regierungsrat Karl Zeltner (CVP) kurz und bündig erklärte hatte, der Regierungsrat habe schon bei der Beantwortung eines früheren Postulates die Prüfung einer Totalrevision in Aussicht gestellt. Der Postulant renne somit offene Türen ein.

## **B. Die erste Weichenstellung: Entscheidungsgrundlagen durch eine Prospektivkommission**

### **1. Qualifizierte Beratungen**

Anfangs 1972 trat ich meine Stelle als akademischer Adjunkt bei der Justizdirektion an, unter Regierungsrat Clemens Stöckli (CVP). Der Zufall wollte es, dass ich unmittelbar nach meinem Amtsantritt mit dem Geschäft der Totalrevision betraut wurde. Etwas Besseres hätte mir nicht passieren können, lag mein Interesse doch seit der Assistentenzeit an der Universität beim Verfassungsrecht. Von da an liessen mich die Verfassungsreformen nicht mehr los ... Am 2. Mai 1972 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat seine Vorstellungen über das weitere Vorgehen, worauf der Landrat am 1. Juni dem regierungsrätlichen Antrag folgte, zur vertieften Abklärung der aufgeworfenen Fragen eine Prospektivkommission als Expertengremium einzusetzen. Die Aufnahme von Vorbereitungsarbeiten sieben Jahre vor der Wahl des Verfassungsrates bedeutete eine erste wichtige Weichenstellung. Der Landrat wollte wissen, was eine Totalrevision bedeute und was auf dem Spiel stehen könnte. Ein künftiger Verfassungsrat sollte nicht bei Adam und Eva beginnen müssen, sondern ausgearbeitete Entscheidungsgrundlagen vorfinden. Die Prospektivkommission wurde im Dezember des gleichen Jahres gewählt. Sie setzte sich unter dem Präsidium des Justizdirektors zusammen aus Vertretern und Vertreterinnen der Parteien, Professor Kurt Eichenberger als Vertreter der Wissenschaft, Prof. Ernst Fischli und dem Oekonomen Paul Nyffeler als Vertreter von Justiz und Verwaltung sowie aus weiteren Vertretern der Kirchen, des Industriellenverbandes, des Angestellten- und des Gewerkschaftskartelles, übrigens in der Person von Edi Belser, dem späteren Regierungsrat und Ständerat. Es war eine hochkarätige Gesellschaft, die sich hier einfand, und ein Stück weit auch ein Nährboden für spätere politische Karrieren. Entsprechend gestalteten sich auch die qualifizierten Beratungen. Ich durfte als junger Beamter das Sekretariat bekleiden und die Texte verfassen.

### **2. Die Arbeiten der Prospektivkommission**

Die Prospektivkommission verabschiedete zwei Schlussberichte. Im *ersten Bericht* vom 7. März 1975 äusserte sie sich zu den Gründen und Schwergewichten einer Totalrevision sowie zum Verhältnis von Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene. Sie erarbeitete sog. Teil-Leitbilder, in denen auch Alternativen zu bestehenden Regelungen aufgezeigt wurden, so zum Verfassungstyp, zu den Staatsaufgaben, zu den Volksrechten, zum Regierungssystem sowie zur Kantongliederung. Schliesslich stellte sie differenzierte Überlegungen zum Verfahren der Revision an. Sie sah das Schwergewicht der Revision in der Überprüfung von Entscheidungssystem und Behördenorganisation sowie Kantongliederung. Zudem verlangte sie auch eine Prüfung der allgemeinen Bestimmungen über die Stellung des Bürgers sowie über die staatlichen

Aufgaben. Auf dieser Grundlage wurde ein erstes breites Vernehmlassungsverfahren bei Parteien, Landeskirchen, Wirtschaftsorganisationen, Gemeinden, Dienststellen der kantonalen Verwaltung und den Schulen im Rahmen des staatsbürgerlichen Unterrichts oder des Geschichtsunterrichts durchgeführt. Der Gesamtüberprüfung der Verfassung wurde in überwiegendem Ausmass zugestimmt.

Der *zweite Bericht* der Prospektivkommission widmete sich der Demokratie-reform, listete Mängel der Demokratie in Baselland auf, untersuchte die Rolle der Volksrechte, breitete mögliche Reformvorschläge aus, auch im Hinblick auf eine Par-lamentsreform, und widmete sich der Stellung der Parteien und der Einführung eines Ombudsmanns. Ja sie suchte sogar Antworten auf die grundsätzliche Frage «Warum überhaupt eine Demokratie?» und diagnostizierte offene Probleme der Demokratie-reform. Die Behauptung ist nicht übertrieben, dass die Beratungen in dieser Kom-mission einem staatsrechtlichen Seminar glichen. Die späteren Beratungen im Ver-fassungsrat rankten sich wiederum um dieselben Fragen.

### **C. Die zweite Weichenstellung: Änderung der Revisionsbestimmungen**

Parallel zu den Arbeiten an der Totalrevision wurden die Revisionsbestimmungen der geltenden Verfassung mit einem doppelten Ziel abgeändert: Einmal wurde das damals bestehende obligatorische Referendum über die Einleitung des Revisionsverfahrens abgeschafft. Gegen die Einleitung des Revisionsverfahrens konnte fortan nur das fakultative Referendum ergriffen werden, was den Start einer Totalrevision der Verfassung bedeutend erleichterte. Zum anderen ging es darum, Volksabstimmungen über Grundsätze, an die der Verfassungsrat gebunden bleibt, sowie Abstimmungen über einzelne Reformpakete oder zeitlich gestaffelte Revisionen einzuführen. Dies geschah 1976.

### **D. Die dritte Weichenstellung: ein Verfassungsentwurf**

Aufgrund des regierungsrätlichen Antrags vom 31. Mai 1977 und eines Antrags der landrätlichen Kommission betreffend Totalrevision der Staatsverfassung beschloss der Landrat, die Totalrevision einzuleiten, verschiedene hängige Vorstösse dem zu wäh-lenden Verfassungsrat zu überweisen und den Regierungsrat zu beauftragen, zuhanden des Verfassungsrates einen Vorentwurf auszuarbeiten. Der Landrat liess sich von der Erwägung leiten, dass die Arbeiten des Verfassungsrates bedeutend erleichtert würden, wenn dieser nicht nur gestützt auf Entscheidungsgrundlagen, sondern auch anhand eines ausgearbeiteten Verfassungsentwurfes beraten könne, bei vollständiger Freiheit der Textänderung. Dies war die dritte bedeutende Weichenstellung, denn andere Ver-fassungsräte, wie etwa derjenige in Basel-Stadt, wollten sich die Freiheit der Texter-arbeitung nicht nehmen lassen. Das (fakultative) Referendum gegen den Einleitungs-

beschluss des Landrates wurde nicht ergriffen, sodass das Verfahren formell fortgesetzt werden konnte.

Der Regierungsrat beauftragte mich mit der Redaktion dieses Entwurfes. Ich war in der Zwischenzeit habilitierter Privatdozent an der Universität und, als Nachfolger von Ernst Fischli, Präsident des Verwaltungsgerichtes, damals neben dem Obergericht die zweite oberste Gerichtsinstanz im Baselbiet. Die überaus geschätzte Oberärztin und freisinnige Landrätin Liselotte Witschi lud mich ein, diesen Entwurf bei ihr zuhause im abgeschiedenen Lauwil zu verfassen, was ich dankbar annahm. Dass sich einige Zeitgenossen fragten, was die beiden abseits der Welt so anstellen würden, belustigte mich. Wer Liselotte gekannt hat, weiss, was ich meine. Ich lieferte den Entwurf zeitgerecht zuhänden des Regierungsrates ab. Dieser übernahm ihn telquel und empfahl dem kurze Zeit vorher gewählten Verfassungsrat am 5. November 1979 auf den Tag genau sieben Jahre nach der Einleitung des Postulates Ott, den Textentwurf als Grundlage seiner Beratungen zu übernehmen. Was dieser dann auch tat.

#### IV. Der Verfassungsrat

##### A. Wahl des Verfassungsrates

Dass die Wahl des Verfassungsrates am 23. September 1979, bei der alle Stimmberechtigten des Kantons kandidieren konnten, die Bürger und Bürgerinnen nicht in Trance zu versetzen vermochte, war zu erwarten. Die Stimmbeteiligung schwankte zwischen 18,23 Prozent im Wahlkreis Pratteln und immerhin 31,56 Prozent im Wahlkreis Sissach. Die Sitzverteilung reflektiert den gewaltigen Wandel in der Parteienlandschaft unseres Kantons. An der Spitze befand sich die FDP mit einer Sitzzahl von 26, gefolgt von der SP mit 25, der CVP mit 11, der SVP mit 10, den Progressiven Organisationen (POBL) mit 4 und der EVP und dem Landesring mit je 2 Sitzen. Von den 80 gewählten Mitgliedern haben während der vierjährigen Amtszeit 22 Mitglieder ihren vorzeitigen Rücktritt erklärt. Ich verzichte notgedrungen auf eine Auflistung der gewählten Mitglieder. Gewisse Namen werden einzelnen Lesern und Leserinnen bekannt vorkommen, etwa weil sie später den politischen Karriereweg beschritten. Als Beispiele seien genannt: Ernst Heimann, Statthalter in Sissach, und Peter Tobler, beide später Präsidenten der FDP Baselland, Rainer Schaub, Strafgerichtspräsident, Marc Joset und stud.iur. Regula Meschberger von der SP, Regierungsrat Erich Straumann von der SVP und, damals schon aktiv, Susanne Leutenegger, nach Protokoll ohne Oberholzer, von den Progressiven Organisationen. Das Volk des Bezirks Liestal hatte die Gnade, mich als Vertreter der FDP in den Verfassungsrat zu wählen, sodass ich in der Folge die Arbeiten an dieser Verfassung weiter begleiten konnte, in einer neuen Rolle. Es mutete mich etwas seltsam an, dass ich mich als Verfassungsrat kritisch mit meinem eigenen Entwurf auseinandersetzen hatte ... Was wohl Montesquieu als Vater der Gewaltenteilung dazu gesagt hätte? Doch im

Verfassungsrat gab es keine Unvereinbarkeitsregeln; so sassen auch zwei damals amtierende Regierungsräte, Paul Manz und Werner Spitteler, im Rat.

## B. Die Arbeiten des Verfassungsrates

Folgende Blitzlichter aus der Arbeit des Verfassungsrates mögen von Interesse sein:

1. Der Verfassungsrat legte ein grosses Gewicht auf die Öffentlichkeitsarbeit; es war ihm ein Anliegen, Ziele und Inhalte der Revision einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen, weit vor der eigentlichen Abstimmung 1984.
2. Organisation und Gliederung folgten weitgehend dem Vorbild des Landrates; er bildete ein Büro, verschiedene thematisch ausgerichtete Sachkommissionen und eine Redaktionskommission. Zudem lud er Vertreter der Bezirkskommission des Laufentals mit beratender Funktion ein. Erste Ratspräsidentin war Liselotte Witschi; mir kam die Ehre zu, 1984 als letzter Präsident des Rates zu amtierem.
3. Die fünf Sachkommissionen gliederten sich thematisch wie folgt:
  1. Legaldefinition Mann/Frau, Präambel, Allgemeine Bestimmungen, Persönliche Rechte und Pflichten;
  2. Volksrechte, Revision der Verfassung;
  3. Gliederung des Kantons, Behörden und ihre Funktionen;
  4. Legalitätsprinzip, Öffentliche Aufgaben, Finanzordnung;
  5. Staat und Kirche, Bildung und Kultur, Schlussbestimmungen.
4. Die Sachkommissionen berieten auf der Basis des Entwurfes, zogen die Vorarbeiten der Prospektivkommission bei, hörten Experten an und stellten konkrete und begründete Anträge zu Änderungen oder Ergänzungen des Textes.
5. Der Redaktionskommission kam nach der ersten Lesung der Verfassung, die ja auf den Anträgen, man könnte auch sagen, auf dem Tunnelblick der einzelnen Sachkommissionen beruhte, eine wichtige Aufgabe zu. Sie hatte den Entwurf auf Sprache und Systematik, Klarheit und Verständlichkeit des Textes sowie, die schwierigste Herausforderung, auf inhaltliche Geschlossenheit und Widerspruchslosigkeit hin zu überprüfen. Sie wurde bald gewahr, dass redaktionelle und inhaltliche Fragen oft verwoben sind, und sie stellte sich den Herausforderungen jeglicher kantonaler Verfassungsgebung: Der Zweckmässigkeit einer Erwähnung des Bundesrechts, der geschlechterbezogenen Sprachregelung, allfälligen Verweisen auf die konkretisierende Gesetzgebung, der Verwendung der Begriffe Kanton, Staat, öffentliche Hand, Gemeinden etc.

## C. Das Vernehmlassungsverfahren

Nach der ersten Lesung im Plenum wurde ein zweites, breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und das Volk zur Mitwirkung eingeladen. Grundlage bildete ein ausführlicher Wegweiser durch die Verfassung und die sich stellenden Grundfragen. So wurden dem Volk insbesondere folgende Fragen gestellt:

1. Brauchen alle Staatsaufgaben eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung (sog. Verfassungsvorbehalt, wie im Bund)?
2. Soll das fakultative Referendum eingeführt werden? Bislang galt in Baselland ausschliesslich das obligatorische Gesetzesreferendum.
3. Ist es sinnvoll, Sozialrechte ohne eigentliche Rechtsansprüche aufzunehmen?
4. Ist der grosse Bezirk Arlesheim aufzugliedern in einen Bezirk Arlesheim und einen Bezirk Binningen?

Die Vernehmlassung zeitigte grundsätzlich ein positives Resultat. Allerdings konnten die Linksparteien wegen einigen von ihnen bemängelten Regelungen in den Bereichen Ökologie, Umwelt, Wirtschaft und Finanzen sowie wegen des sog. Verfassungsvorbehaltes den Entwurf vorläufig nicht unterstützen.

## D. Die Vorabstimmungen

Von der Möglichkeit, Grundsatzabstimmungen durchzuführen, machte der Verfassungsrat nach Abschluss der ersten Lesung Gebrauch. Stark umstrittene Fragen sollten vorweg entschieden werden, um die definitive Volksabstimmung zu entlasten. So sind dem Volk vier Fragen unterbreitet worden, wovon drei hochkant negativ beantwortet wurden. Keine Gnade fanden bei einer Stimmbeteiligung von fast 50%: Die Einführung des fakultativen Referendums mit 65%, eine Aufteilung des Bezirks Arlesheim mit rund 60%, und die Abschaffung der 1972 in die Verfassung aufgenommene Amtszeitbeschränkung für die Landräte mit 65%. Einzig die Einführung des Ombudsmanns wurde mit rund 56% angenommen.

In der Folge werteten die Sachkommissionen die Ergebnisse der Vernehmlassung sowie der Vorabstimmungen aus, und der Verfassungsrat führte eine zweite Lesung durch. Am 17. Mai 1984 schloss dieser seine Arbeiten ab. Der definitiven Vorlage wurde mit 53 zu 15 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Neinstimmen stammten vorwiegend aus dem linken Lager, einer Minderheit der SP-Fraktion, aber vereinzelt auch aus den bürgerlichen Parteien, etwa von Ernst Fischli (FDP) oder Heinz Furrer (SVP). In den Schlussbemerkungen der Fraktionssprecher kam durchs Band weg zum Ausdruck, dass der hohe Anspruch an eine totalrevidierte Verfassung in unserer Zeit zurückgenommen werden musste, dass alle politischen Richtungen trotz grundsätzlicher Zustimmung auch Nachteile in Kauf genommen haben. Die SP

monierte, diese Verfassung bleibe «weit hinter unseren Vorstellungen und Wünschen zurück» (Regina Mötteli Wecker). Erwähnenswert scheint mir ein lapidarer Satz von Alex Schwank aus der POBL zu sein. «Wenn diese bestimmende konservative Kraft (er meinte die FDP) eine so einhellige Beurteilung abzugeben in der Lage ist, dürfte es klar sein, dass Progressive Organisationen kaum zustimmen können»). Voilà ...

## E. **Schlussitzung, Volksabstimmung und Feier zum Inkrafttreten**

An der Schlussitzung vom 14. Juni 1984 würdigten Prof. Kurt Eichenberger, Hans Berger als Landratspräsident, Paul Jenni als Regierungspräsident und ich als letzter Ratspräsident den Verfassungsentwurf. In der Volksabstimmung vom 4. November 1984 wurde die Verfassung gutgeheissen – (wiederum fast auf den Tag genau) fünf Jahre nach der Verabschiedung durch den Verfassungsrat und 14 Jahre nach der Einreichung des Postulates Ott. Die Stimmbeteiligung wie auch die zustimmende Mehrheit waren äusserst bescheiden: die Stimmbeteiligung betrug 22 Prozent und die Ja-Mehrheit sage und schreibe 258 Stimmen! Die Annahme war dem Bezirk Arlesheim zu verdanken, dessen komfortable Ja-Mehrheit den Ausschlag gab, denn die anderen Bezirke lehnten die Verfassung alle ab. Am 11. Juni 1986 sprachen die eidgenössischen Räte die Gewährleistung aus. Umstritten in den Räten war einzig der Paragraph 115 Abs. 2 Satz 2, der den Kanton verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke nach dem Prinzip der Kernspaltung, Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände errichtet werden. Die Räte beschlossen deshalb, diese Bestimmung nur unter Vorbehalt der Bundesverfassung zu genehmigen – eine rein politische Übung auf Druck der KKW-Befürworter, um zu zeigen, wo der «Bartli den Most holt» ...

Die Verfassung trat auf den 1. Januar 1987 in Kraft. Am 17. März 1987, diesem denkwürdigen Datum, fand als endgültiger Abschluss eine Feier zum Inkrafttreten statt, an welcher auch der Baselbieter Bundeskanzler Walter Buser sprach. Ich steuerte einige Gedanken bei und hob fünf Faktoren hervor: Die Verfassung sei in erster Linie Ausdruck des ungebrochenen Willens zur Selbstbehauptung des Baselbiets, ohne dass an der Idee der Partnerschaft gerüttelt werden dürfe. Sie enthalte zudem ein eindrückliches Bekenntnis zur Tradition und zur Baselbieter Geschichte. Der Kanton habe mit ihr auch einen Beitrag zur Belebung des föderalistischen Gedankens geleistet. Ob die Verfassung die Zeichen der Zeit erkannt habe, könne erst die Nachwelt beantworten. Immerhin sei der ernsthafte Versuch unternommen worden, «das unserer Erkenntnis Zugängliche, in einer Verfassung Machbare und zudem hier und jetzt Konsensfähige zu tun». Schliesslich widme sich die Verfassung der Sorge um die Umwelt, die als Akt der Schöpfung und als Lebensraum der Menschen-, Tier- und Pflanzenwelt aufgefasst werde. Die Verfassung verankere unsere Verantwortung für

die Um- oder besser Mitwelt. Ich schloss mit dem Aufruf, «die Paragrafen zum Leben zu erwecken» und wünschte uns dazu Mut, Zuversicht, Ausdauer und Erfolg.

## **V. Herausforderungen einer Verfassungsreform im Kanton**

### **A. Erwartungsproblem**

Von Anfang an gingen die Erwartungen an eine Totalrevision stark auseinander. Auf der einen Seite wurde eine eigentliche Staatsreform verlangt oder doch erhofft, ein mutiger Aufbruch zu neuen Ufern. Andere sahen im Reformvorhaben eine blosse Neuredaktion des bereits Geltenden, einfach plastisch und wohlformuliert dargestellt. Doch die grosse Mehrheit im Verfassungsrat war vom Bestreben geleitet, eine mittlere Flughöhe zwischen utopischen Höheflügen und einer blossen Umschreibung des bereits Bestehenden einzuhalten. Es ging also nicht um einen veritablen Aufbruch zu neuen Horizonten, es sollte kein neues Baselbiet geschaffen werden. Wir knüpften an das Bestehende an, blieben auf dem Boden der Realität und führten ausgemessene und ausdiskutierte Reformen ein. Wie Kurt Eichenberger in seiner Würdigung festhielt, wurden die Reformervorwartungen auf ein «vernünftiges Mass zurückgenommen». Es ging um eine Standortbestimmung mit einer Öffnung von Fenstern in die nahe Zukunft, um die Rückgewinnung einer die Politik in den Grundzügen bestimmenden Verfassung für unsere und die nächste Zeit. Trotzdem war diese Beschränkung immer wieder umstritten. Den einen war die Verfassung zu brav, zu konservativ, ja auch zu bürgerlich. Den anderen gingen die Öffnungen zu weit, sie wollten mehr Absicherung und Eingrenzungen. Der Realitätsbezug hielt uns aber nicht davon ab, zahlreiche Neuerungen einzuführen, auf die ich noch zu sprechen komme, Neuerungen, die im Einzelsprung nicht hätten realisiert werden können.

### **B. Normierungsproblem**

28

Mit den Erwartungen an eine Verfassungsreform verknüpft ist die Hoffnung, alle politischen Probleme liessen sich durch Rechtsregeln in der Verfassung lösen oder doch programmieren. Doch dies ist nicht der Fall. Ich kann in diesem Rahmen nicht näher darauf eingehen. Das Recht wird überschätzt, überanstrengt, wenn man ihm eine umfassende Gesellschaftsreform, die Verwirklichung der Gerechtigkeit auf Erden aufzutragen versucht. Punktuelle Annäherungen müssen genügen. Die Beispiele von nicht justiziablen Ansprüchen, von Appellnormen oder Verfassungsaufträgen soll diese Beschränkung beleuchten.

### C. Autonomieproblem

Geht es darum, eine sog. Vollverfassung zu schaffen, so wie wir sie in den Nationalstaaten, auch in der Schweiz, vorfinden? Eine Verfassung, die von der Präambel bis zu den Schluss- und Übergangsbestimmungen alle verfassungstypischen Bestandteile enthält, also etwa eine sog. Wesensbestimmung, Grundrechte, die Kantonsgliederung, Behörden, Staatsaufgaben usw.? Oder soll sich die Verfassung darauf beschränken, Normen in Bereichen aufzunehmen, wo der Kanton über erhebliche Gestaltungsfreiheit verfügt? Dies ist vor allem im Organisationsrecht und der Kantonsgliederung der Fall. Hingegen könnte (heute) zum Beispiel auf einen Grundrechtskatalog auch verzichtet werden, weil dieser in der Bundesverfassung und der EMRK einlässlich enthalten ist.

### D. Grenzproblem

Immer wieder stand der Verfassungsrat vor der Frage, wo die Grenzen der erwähnten gliedstaatlichen Gestaltungsfreiheit besteht, wo die Schranken des Bundesrechts verlaufen, wann diese allenfalls zurückgedämmt werden können. Und wo er über diese Grenzen hinausgehen kann. Damit verbunden war das Bestreben, dort Bundesrecht zu wiederholen, wo der kantonale Zusatz für sich allein nicht recht verständlich erscheint. Dies traf vor allem bei den Staatsaufgaben zu, die fast alle in der einen oder anderen Form eine Grundlage oder eine Schranke *auch* im Bundesrecht finden. Generell hat sich bestätigt, dass die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion einer kantonalen Verfassung eher gering erscheint; ihre Hauptbedeutung liegt im organisatorischen und institutionellen Bereich.

### E. Redaktionsproblem

Unter Redaktion fasse ich Aspekte zusammen, die über die eigentliche Redaktion hinausgehen: So etwa die zu wählende Ranghöhe der Normierung (was gehört in die Verfassung, was ins Gesetz?). Der Verfassungsrat stufte Rechtsnormen herauf und herunter, strich überholte Bestimmungen oder verbannte sie auf Gesetzesebene, holte wichtige Normen aus dem Gesetzesrecht und hob sie auf die Verfassungsstufe an. Dies immer mit dem Ziel, das Grundlegende, das Gerüst des Gemeinwesens im Verfassungsrecht zum Ausdruck zu bringen. Damit verbunden ging es um die Schaffung verständlicher, gendgerechter Verfassungstexte, die sich durch eine konsequent durchgezogene Dichte und einen einheitlichen Stil auszeichnen.

## VI. Wesentliche Neuerungen

Auch hier treffe ich eine subjektiv geprägte Auswahl. Folgende Errungenschaften dürften als eigentliche Neuerungen anerkannt sein:

### A. Präambel und erweiterter Partnerschaftsartikel

Die Verfassung enthielt einerseits neu eine *Präambel*, die über Sinn und Geist der Verfassungsgebung Aufschluss vermittelt und über eine hohe Symbolkraft mit einheits- und identitätsstiftender Wirkung verfügt. Andererseits nahm sie einen *Partnerschaftsartikel* auf, der die Kooperation neben Basel-Stadt auf andere Kantone ausweitet.

### B. Gewährleistung der Gemeindeautonomie

Bei der Kantonsgliederung blieb alles beim Alten, weil das Volk in der Vorabstimmung eine Aufteilung des Bezirks Arlesheim abgelehnt hatte. Hingegen wurde die *Gemeindeautonomie* ausdrücklich gewährleistet und ausgebaut, dies für die Einwohner- wie für die Bürgergemeinden. Ebenso wurden deren Mitwirkungsmöglichkeiten im Kanton verstärkt.

### C. Grundrechtskatalog

Ausführlich diskutiert wurde die Aufnahme eines *Grundrechtskataloges*, im Bewusstsein zwar, dass hier weitgehend Bundesrecht tangiert oder gar wiederholt wird. Doch käme erstens eine Verfassung ohne Verbürgungen der Freiheitsrechte und der Rechtsgleichheit gar dürftig daher. Zum anderen ging es darum, Gewährleistungen in der bundesgerichtlichen Praxis normativ zum Ausdruck zu bringen. Es ist daran zu erinnern, dass damals die Bundesverfassung von 1999 mit ihrem ausführlichen Grundrechtskatalog noch weit entfernt war. Eingefügt wurden zusätzlich zu den «klassischen» Freiheitsrechten die Garantie der Menschenwürde, die Kundgebungsfreiheit, der Schutz vor Datenmissbrauch, die Freiheit von Lehre und Forschung, die Freiheit der künstlerischen Betätigung sowie die Gleichstellung von Mann und Frau. Hinzu kamen eine Normierung der Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Rückwirkungsverbot sowie eine Schadenersatzpflicht des Gemeinwesens für widerrechtlich zugefügte Schäden bei Enteignungen und erheblichen Eigentumsbeschränkungen.

## D. Sozialrechtskatalog

Die Frage, ob die Verfassung einen Katalog von Sozialrechten ohne eigentlichen Rechtsanspruch enthalten soll, war stark umstritten. Hier vermischten sich politische Haltungen mit juristischen: Wann sind solche Ansprüche politisch-praktisch erfüll- und finanzierbar? Sind sie judiziell, also vor Gerichten einklagbar? Wie können Verfassungsaufträge umgesetzt werden? Die Debatte sollte sich bei der Reform der Bundesverfassung wiederholen. Nach langen Beratungen wurde dann ein Katalog von Sozialrechten aufgenommen. Doch viele Ratsmitglieder störten sich an der Formulierung, die suggeriere, es handle sich um eigentliche Ansprüche. Denn mit diesem Katalog sollte bloss, aber immerhin, ein Auftrag an Kanton und Gemeinden verbunden sein, im Sinne der Verfassung tätig zu werden. Dies bedeutet, die im Aufgabenteil normierten Aufgaben ernst zu nehmen und zu implementieren. Allerdings vermitteln die ebenfalls aufgenommene Existenzgarantie, das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit und der Schutz vor Mietmissbräuchen juristisch einklagbare Ansprüche.

## E. Ausbau der Volksrechte

Die bedeutendsten Änderungen finden sich im Bereich der *Volksrechte*. Hier ist der Kanton ja auch weitgehend frei in der Ausgestaltung. Vor dem negativen Ergebnis der Vorabstimmung wurde im Rat ausführlich darüber diskutiert, ob das damals durchgängig geltende obligatorische Gesetzesreferendum durch ein fakultatives abgelöst werden soll. Ein Schlagertema, das die grundsätzliche Funktion des Referendums reflektiert: Ist dieses ein veritables Mitwirkungsrecht des Volkes oder doch mehr ein Kontrollinstrument? Nach dem Nein des Volkes in der Vorabstimmung verzichtete der Rat auf eine Änderung. Hingegen wurde beim Initiativrecht neu eine sog. *Einheitsinitiative* vorgesehen, ebenso das *doppelte Ja* bei Initiative und Gegenvorschlag und anderen Grundsatzabstimmungen. Hingegen fand die *Volksmotion* keinen Platz in der Verfassung, obwohl von linken Parteien vorgeschlagen. Eingeführt wurde ein neues fakultatives *Planungsreferendum*, das die Mitwirkung des Volkes bei Planungsbeschlüssen des Landrates ermöglichte. Dem Landrat wurde zudem das Recht eingeräumt, grundsätzliche Fragen bei Planungsbeschlüssen und Gesetzesvorlagen dem Volk *einzel*n zur Abstimmung vorzulegen, eventuell sogar mit *Varianten*. So kann das Volk zu wichtigen Vorlagen differenziert Stellung nehmen. Die Mitwirkung des Volkes bei der Meinungsbildung vor staatlichen Entscheidungen wurde ausgeweitet. Zudem führt auch der *materiale* Gesetzesbegriff, auf den ich zurückkomme, zu einer doppelten Verstärkung des Schutzes der Volksrechte. Einmal verbietet der materielle Gesetzesvorbehalt, das dem Referendum unterstehende Gesetz durch Gesetzesdelegationen inhaltlich zu entleeren. Zum anderen wird das Initiativrecht auch für Bestimmungen geöffnet, die keine generell-abstrakte Struktur aufweisen. Schliesslich wurde dem Landrat, nicht dem Kantonsgericht, die

Kompetenz erteilt, in erster Instanz unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären.

## F. Parteienartikel

Neu wurde auch eine Bestimmung über die politischen Parteien sowie deren Förderung und Finanzierung aufgenommen. Auch hier betrat man Neuland. Ob sich diesbezüglich in den vergangenen 32 Jahren etwas getan hat?

## G. Materieller Gesetzesvorbehalt

Von grosser Tragweite, wenn auch wohl vor allem für die Juristen und Juristinnen von Interesse, war das Verbot, grundlegende und wichtige Bestimmungen von der Gesetzebene auf die Verordnungsebene zu verschieben. Das war ebenfalls Neuland, wenn auch in der Wissenschaft gründlich vorbereitet und in die Wege geleitet. Die Verfassung schreibt vor, dass der Landrat «alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes» zu erlassen hat (§ 63 Abs.1 KV), somit unter Referendumsvorbehalt. Er darf grundlegende und wichtige Bestimmungen grundsätzlich nicht auf andere Organe übertragen (§ 36 Abs.1 KV), was in der Juristensprache ein Delegationsverbot bedeutet. Dem Regierungsrat kommt die unmittelbare verfassungsrechtliche Befugnis zu, Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze zu erlassen. Er ist also nicht auf eine Delegation des Gesetzgebers angewiesen. Der Landrat kann ausführende Bestimmungen in der Form des ländrätlichen Dekrets nur beschliessen, wenn das Gesetz eine ausdrückliche Ermächtigung enthält. Dieses sog. Delegationsverbot wollte sicherstellen, dass dem Volk wichtige Fragen nicht entzogen werden, in dem der Gesetzgeber den Ordnungsgeber ermächtigt, wichtige Regelungen zu treffen. Dies betrifft sowohl das Dekret des Landrates wie die Verordnungen des Regierungsrates.<sup>2</sup>

2

*Giovanni Biaggini* hat die Tragweite des basellandschaftlichen Gesetzesbegriffs einlässlich untersucht: Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band 12, Liestal 1992. Er kommt u. a. zum Schluss (S. 57 f.), dass der Versuch, den Gesetzesbegriff zu normieren, nur teilweise geglückt sei. Es würden Erwartungen geweckt, welche § 63 KV nicht einlösen könne. In seiner Beurteilung «Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung BL» (vgl. Anm. 1) 24f.) hält er aber fest, mit diesem Gesetzesbegriff sei ein interessanter und vielversprechender Weg beschritten worden. Art. 63 Abs. KV bringe einen demokratischen Gewinn.

## H. Stärkung des Landrates

Bei den Bestimmungen über die Behörden und ihre Funktionen fällt auf, dass eine klare und detaillierte Aufgabenteilung vorgenommen wurde. Die Befugnisse des Landrates werden gegliedert in Bestimmungen über die Stellung, die Unabhängigkeit, die Rechtsetzung, Staatsverträge, Planung, Finanzbeschlüsse und weitere Zuständigkeiten. Die Stellung des Landrates gegenüber der Regierung wurde gestärkt, einerseits durch die Möglichkeit, begleitende Kommissionen für die Vorbereitung wichtiger Staatsverträge einzusetzen, wie das bei der Universitätsbeteiligung und der Aufnahme des Laufentals bereits vorgenommen wurde, andererseits durch die Beteiligung beim Plangenehmigungsverfahren, was einen Einbruch in die Planungshoheit der Regierung bedeutete.

## I. Neuerungen beim Regierungsrat

Auch die Bestimmungen über den Regierungsrat stechen durch eine klare Kompetenzgliederung hervor. Ich pflücke einige, mir erwähnenswert scheinende neue Regelungen heraus:

Nur ein Mitglied des Regierungsrates darf der *Bundesversammlung* angehören; heute gar keines!

Der Regierungsrat erstellt zu Beginn jeder Amtsperiode ein *Regierungsprogramm* sowie einen *Finanzplan*, die beide vom Landrat zu genehmigen sind. Vom regierungsrätlichen Jahresprogramm nimmt er hingegen nur Kenntnis.

Der Regierungsrat hat die Pflicht, Erlassen die *Anwendung zu untersagen*, wenn sie dem Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht widersprechen – eine mutige Bestimmung, obliegt es doch somit allein der Regierung, diese Rechtswidrigkeit in einem Normenkontrollverfahren festzustellen.

Gestrichen wurde die *Öffentlichkeit* der Regierungssitzungen.

Nicht mehr aufgenommen worden ist die *Abwählbarkeit* einzelner Regierungsmitglieder oder gar des gesamten Regierungsrates.

Von besonderer, aber politisch kaum beachteter Tragweite ist die regierungsrätliche Kompetenz, «*Verordnungen* auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetz und Staatsverträge» zu erlassen, «soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist». Das heisst nichts anderes, als dass der Regierungsrat eine verfassungsunmittelbare Kompetenz besitzt, Ausführungsverordnungen zu erlassen. Er ist somit nicht auf eine Delegation durch den Gesetzgeber angewiesen. Das war ebenfalls Neuland, aber auch hier vorbereitet durch die Verfassungs- und Gesetzgebungslehre.

## J. Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Bei den Gerichten sticht die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit hervor. Die Verletzung von Grundrechten und Volksrechten sowie die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes kann somit bereits im Kanton gerichtlich eingeklagt werden, ein Gesetz allerdings erst im Falle der Anwendung, nicht abstrakt. Interessant ist der visionäre Hinweis in den Erläuterungen der Verfassungsvorlage. Hier heisst es, es sei «bereits jetzt abzusehen, dass dem Verfassungsgericht eine gewichtige Rolle bei der Durchsetzung der Grundrechte und der Sicherung des Stimm- und Wahlrechts zukommen wird» (S. 144). Ob diese Prophezeiung eingetroffen ist?<sup>3</sup> Nach einem Urteil von Giovanni Biaggini 1992 hat die kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit «die in sie gesetzten Hoffnungen bisher insgesamt zu erfüllen vermocht».<sup>4</sup> Ist das heute noch der Fall?

## K. Ombudsmann

Die Einführung des Ombudsmanns wurde vom Volk bereits in einer Vorabstimmung gutgeheissen, sodass diese neue Institution diskussionslos in die Verfassung aufgenommen wurde.

## L. Staatsaufgaben

Bei den *Staatsaufgaben* zeigte sich die Vernetzung mit dem Bundesrecht auf exemplarische Weise. Auch wenn die Staatsaufgaben weitgehend den bisherigen Stand wiedergaben, so sind bei einzelnen Aufgaben doch wichtige *Akzente* gesetzt worden, auf die hier nicht einlässlich einzugehen ist. Ich möchte bloss drei Besonderheiten hervorheben:

### 1. Verfassungsvorbehalt

34

Der sog. Verfassungsvorbehalt war in den Beratungen des Verfassungsrates umstritten. Sollen alle neuen Aufgaben des Kantons eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung finden müssen, wie dies im Bund der Fall ist? Vorher genügte eine gesetzliche Grundlage, was aber dazu geführt hat, dass sich die Staatsaufgaben an der Verfassung vorbei entwickelt haben. Je nach politischem Standort erhoffte oder befürchtete man eine Erschwerung der Einführung neuer Staatsaufgaben. Die Rechte erhoffte sich eine gewisse Bremswirkung bei der Einführung neuer Staatstätigkeiten, die Linke

3 Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12.6.1992 steht die Kontrollbefugnis nicht nur dem (damaligen) Verfassungs- und Verwaltungsgericht (heute Kantonsgericht) zu, sondern auch den übrigen Organen der kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit (BLVGE 1992, 74 ff.)

4 Biaggini, Erste Erfahrungen ..., Anm. 1, S. 31.

befürchtete umgekehrt eine grosse Erschwernis bei der Weiterentwicklung des Sozialstaats. Ein ausgebauter Katalog von grosszügig umschriebenen Staatsaufgaben in der Verfassung verminderte allerdings die Tragweite dieser Frage. Wie wäre diese Frage heute zu beurteilen?

## 2. Atomartikel

Der Atomartikel führte zu langen Diskussionen, weil der Geist oder Ungeist von «Kaiseraugst» noch in der Luft schwebte. In der ersten Lesung wurde er gestrichen, in der zweiten aber dann doch aufgenommen. Er gab dann im Gewährleistungsverfahren auf Bundesebene reichlich Stoff für energiepolitische Glaubensbekenntnisse und ideologische Scheingefechte. Denn uns war sonnenklar, dass auch in diesem Bereich das Bundesrecht vorgeht und die kantonale Verfassungsbestimmung im Lichte des Bundesrechts auszulegen und zu handhaben ist.

## 3. Nachhaltigkeitsartikel

Eine Neuerung, die ich hier besonders gerne hervorhebe, betrifft den Nachhaltigkeitsartikel § 112 Abs. 1 KV: «Kanton und Gemeinden streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen den Naturkräften und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an.» Das war echtes Neuland! Ich habe ihn damals vorgeschlagen - und 14 Jahre später fast wörtlich auch in die neue Bundesverfassung eingebracht.

## M. Finanzordnung

Bei der *Finanzordnung* sind die Steuern einzeln aufgezählt worden und es wurde eine Verpflichtung zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug statuiert.

## N. Kirchenordnung

Während man früher von Staatskirchenrecht sprach, trifft heute der Terminus Religionsverfassungsrecht besser zu. Bei den *Kirchen* sind (nur?) die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christkatholische Kirche verfassungsrechtlich anerkannt worden.

## VII. Eine kurze Würdigung

Bevor abschliessend ein Blick auf die Revisionen von 1987 bis heute geworfen wird, folgt der Versuch einer kurzen Würdigung der Verfassung von 1984:

- Es handelt sich um eine Vollverfassung, wie sie allen Grundgesetzen der Nationalstaaten seit der französischen Revolution eigen ist.
- Sie enthält ein Bekenntnis sowohl zum Baselbiet als auch zur Partnerschaft mit Basel-Stadt.
- Sie entspricht dem Modell einer evolutionären Verfassungsgebung mit wesentlichen punktuellen Neuerungen, die ohne Totalrevision kaum eingeführt worden wären.
- Sie zeichnet sich durch eine stilistische-sprachliche Prägnanz aus, ist also lesbar und verständlich
- Die Verfassung lebt, was die zahlreichen Revisionen seit 1984, die nachstehend kurz beleuchtet werden, belegen. Sie ist zum verlässlichen Rahmen und zum Tummelfeld der kantonalen Politik geworden und bildet bis heute eine gute Basis, ein Gerüst für Anpassungen an Reformbedürfnisse und den Zeitgeist. Ob sie auch in allen Teilen umgesetzt wird und wurde, werden bezüglich der ausgewählten vier Leitthemen die nachfolgenden Beiträge in diesem Tagungsband zeigen. Ein Bedarf nach einer neuen Totalrevision ist auf absehbare Zeit nicht ersichtlich.
- Mindestens in zwei Fällen bewies sie auch Weitsicht: Sie weitete die Volksrechte aus und verankerte eine prospektive Verpflichtung zur Nachhaltigkeit.

In seiner Beurteilung über «Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung BL»<sup>5</sup> von 1992 kommt *Giovanni Biaggini* zum Schluss, die Neuerungen und die Verfassung als Ganzes hätten sich fest etabliert und gesamthaft gut bewährt. Und die massgeblichen Akteure seien «offensichtlich willens, die neue Verfassungsordnung in die (Rechts-) Wirklichkeit umzusetzen».<sup>6</sup> Wie ist es heute?

36

## VIII. Verfassungsänderungen seit 1987

Dass Totalrevisionen einer Verfassung keinen Rechtsstillstand bewirken, dass sie eher einen neuen Prozess der Aktualisierung und der Anpassung an neue Bedürfnisse und politische Überzeugungen auslösen, kommt einer Binsenwahrheit gleich. So war und ist es auch im Baselbiet. Wenn ich richtig gezählt habe, umfassen die Änderungen seit

5 Siehe Anm. 1.

6 Biaggini (Anm. 1), 70 ff.

dem 1. Januar 1987 104 Paragraphen oder Absätze (die geänderten Anhänge nicht mitgezählt). Ob ihre Erscheinung als oberstes Grundgesetz des Kantons, als Sammelbecken der grundlegenden Normen, dabei immer gewonnen hat? Die Frage sei hier offen gelassen ...

Bei der folgenden selektiven und nur stichwortartigen Übersicht gehe ich nicht chronologisch vor, sondern bündle die ausgewählten Änderungen nach thematischen Gesichtspunkten. Auf die abgelehnten Revisionsvorlagen trete ich nicht ein.

## A. Partnerschaft

 Bei der Partnerschaft wurde bereits 1989 das Ziel des Vollkantons in die Verfassung aufgenommen (§ 1 Abs. 3 KV), ein ebenso frommer wie illusorischer Wunsch, um dessen Aussichtslosigkeit man schon damals wusste oder hätte wissen können. Aber wer wagte es schon, Klartext zu sprechen?

Was mich erstaunt: Hartnäckig hält sich die alte Begrifflichkeit eines «Halbkantons». Doch gibt es seit der Bundesverfassung 1999 keine Halbkantone mehr, sondern nur 6 Kantone mit eingeschränkter Standesvertretung und Standesstimme. Warum wird an dieser selbsterniedrigenden Begrifflichkeit festgehalten, wie wenn wir Basler und Baselbieterinnen gerne halbe Portionen wären?

Dann herrschte lange Zeit – bis zur Erweiterung der regionalen Zusammenarbeit 2016 – partnerschaftliche Ruhe in der Verfassung (§ 3 KV).

## B. Laufental

Die Kantonsstrukturen wurden vor allem durch die Aufnahme des Bezirks Laufen mit all ihren Folgen 1994 (§ 41 Abs. 2 KV) sowie durch die neuen Bestimmungen über die kommunale Aufgabenzuordnung und Zusammenarbeit §§ 45–47 (1998, 2015, 2018) verändert.

## C. Volksrechte

2010 und 2018 erfolgten Revisionen beim fakultativen Referendum (§ 31 KV): Beim fakultativen Gesetzesreferendum und beim Finanzreferendum.

## D. Kantonale Behörden

Eingeführt wurden 1989 eine Erweiterung der Amtszeitbeschränkung auf 4 Amtsperioden (§ 54 Abs. 1 KV), 2015 ein zweites Vizepräsidium des Landrats (§ 68 Abs. 1 KV). Seit 2018 darf kein Mitglied des Regierungsrates mehr der Bundesversammlung angehören (§ 72 Abs. 2 KV) und werden die Planungskompetenzen des Regierungsrates

modifiziert. Bereits 1998 wurde der Beamtenstatus abgeschafft. 2012 erfolgte die Einführung eines Kantonsgerichtes und von Zivilgerichtskreisen (§§ 41–43 KV).

## **E. Weitere Reformen (stichwortartig)**

Rheinhäfen (1993); Abgaben u.a. auf Spielautomaten (2001); Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums (2003, 2014); «Leicht verständliche» Steuergesetze (2011); Einführung Öffentlichkeitsprinzip (2013); Gewerbeparkkarte (Parkierungserleichterungen für gewerblich genutzte Fahrzeuge) (2015) und neue Finanzordnung (2018).