

S. 166 / Nr. 23 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 61 I 166

23. Urteil vom 21. Juni 1935 i. S. Erlacher und Genossen gegen Baselland.

Seite: 166

Regeste:

Auf Wiedervereinigung mit Basel-Stadt gerichtete Volksinitiative in Baselland.

Zulässigkeit der Auffassung des Regierungsrates von Baselland, dass eine Initiative ausgeschlossen sei, die direkt die Wiedervereinigung vorschlägt in dem Sinn, dass sie mit der Annahme der Vorlage (und einem entsprechenden Entscheid in Basel-Stadt) virtuell vollzogen ist.

Zulässigkeit einer Initiative, die lediglich darauf ausgeht, in der KV die zur Zeit noch fehlende Grundlage und das Verfahren zu schaffen, um einen spätern Entscheid über die Wiedervereinigung herbeizuführen.

A. - Die Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 4. April 1892 enthält folgende Bestimmungen über ihre Revision:

Art. 48: Die Verfassung soll ganz oder teilweise revidiert werden, so oft es durch die absolute Mehrheit der Stimmenden beschlossen wird.

Wird ein Begehren auf ganze oder teilweise Revision von mindestens 1500 stimmberechtigten Bürgern oder durch den Landrat gestellt, so muss durch eine Volksabstimmung darüber entschieden werden:

a) ob die verlangte Revision stattfinden soll; bejahendenfalls

b) ob dieselbe durch den Landrat oder von einem Verfassungsrat vorzunehmen sei.

Art. 49: Sowohl vom Landrate als vom Verfassungsrat ausgearbeitete Verfassungsentwürfe unterliegen der Volksabstimmung.

Seite: 167

Das gestellte Begehren auf Revision ist als dahingefallen anzusehen, sobald zwei Entwürfe vom Volke abgelehnt worden sind.

B. - Am 2. März 1933 reichten 7483 Stimmberechtigte des Kantons Baselland beim Regierungsrat ein Initiativbegehren mit folgendem Wortlaut ein:

«Auf Grund von Art. 48 u. ff. der Staatsverfassung stellen die unterzeichneten stimmberechtigten Einwohner des Kantons Basel-Landschaft das Begehren, es sei in die Staatsverfassung ein Artikel folgenden Inhalts aufzunehmen:

1. Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vereinigen sich wieder zu einem einzigen Kanton Basel, und zwar unter Wahrung folgender Grundsätze:

a) Die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basel wird von der des Kantons getrennt.

b) Die Autonomie der Gemeinden, im besondern auch das Recht, sich mit andern Gemeinden zu vereinigen, ist im Rahmen der Verfassung gewährleistet.

c) Die Sozialgesetzgebung und die Fürsorgeeinrichtungen des Halbkantons Basel-Stadt sind nach Möglichkeit auf den ganzen Kanton auszudehnen.

d) Die Anstellungsverhältnisse der staatlichen Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kantons Basel sind in angemessener Weise den Normen des bisherigen Halbkantons Basel-Stadt anzupassen.

e) Sitz der Regierung ist Basel; Sitz des Kantonsgerichts ist Liestal.

2. Zur Ausarbeitung der Verfassung samt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen für den Kanton Basel ist in den beiden bisherigen Halbkantonen ein gemeinsamer Verfassungsrat von 150 Mitgliedern zu wählen. Jeder Halbkanton wählt in diesen Verfassungsrat nach den Bestimmungen seiner Verfassung 75 Mitglieder.

3. Die Wahl des Verfassungsrates ist durch jede

Seite: 168

Kantonsregierung binnen drei Monaten nach Annahme der durch dieses Initiativbegehren veranlassten Partialrevision in beiden Halbkantonen anzuordnen.

4. Der Verfassungsrat ist binnen drei Monaten nach der Wahl auf Grund einer Verständigung der beiden Kantonsregierungen einzuberufen.

Diese haben seine Arbeiten zu fördern und ihm die erforderlichen personellen und materiellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die durch die Tätigkeit des Verfassungsrates entstehenden Kosten werden von den beiden Halbkantonen im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl getragen.

5. Der Verfassungsrat konstituiert sich selbst unter dem Vorsitze des Ältesten der anwesenden

Mitglieder; er gibt sich sein eigenes Geschäftsreglement und beschliesst über den Ort seiner Sitzungen.

6. Die vom gemeinsamen Verfassungsrate beschlossene Verfassung für den Gesamtkanton Basel tritt erst in Kraft, nachdem sie in jedem Halbkanton durch die Mehrzahl der Stimmenden angenommen worden ist und die eidgenössische Gewährleistung erhalten hat.

7. Wird die vom gemeinsamen Verfassungsrate beschlossene Verfassung in einem Halbkanton oder in beiden verworfen, so haben die Regierungen der beiden Halbkantone binnen sechs Monaten Neuwahlen für einen zweiten Verfassungsrat anzuordnen, der eine zweite Vorlage auszuarbeiten hat.

8. Für den zweiten Verfassungsrat und die von ihm beschlossene Verfassung gelten die Ziffern 2, 4, 5 und 6 hievor entsprechend.

9. Die vorgesehene Verfassungsänderung fällt dahin, wenn die vom zweiten Verfassungsrate beschlossene Verfassung in einem Halbkanton oder in beiden verworfen wird.»

Ein gleiches Begehren wurde im Kanton Basel-Stadt eingereicht.

Der Regierungsrat des Kantons Baselland beschloss am

Seite: 169

13. Februar 1934, das Initiativbegehren nicht dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Er liess sich dabei von folgenden Erwägungen leiten: Die Lösung des Wiedervereinigungsproblems hänge von der Beantwortung vieler schwieriger Fragen ab. Eine unzeitgemässe, schon mangels genügender rechtlicher und volkpsychologischer Grundlagen zu heftigen Kämpfen führende Wiedervereinigungsaktion würde die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Halbkantonen gefährden. Der Kanton Basel-Stadt habe gegenüber Baselland eine stark überwiegende Einwohnerzahl, so dass die Vereinigung ungleicher Teile begehrt werde. Es bestehe die Befürchtung, dass das Eigenleben, das sich Baselland geschaffen habe, durch die Verschmelzung gefährdet sei. Auch erforderte diese ein langes Übergangsstadium, das lähmend auf das Ganze wirken würde; denn mit der Annahme der Initiative und selbst mit der Festlegung der Verfassung wäre die Wiedervereinigung noch nicht vollzogen. Alles das sei zu berücksichtigen, wenn es sich darum handle, zu prüfen, ob die Wiedervereinigung durch das ordentliche kantonale Verfassungsrevisionsverfahren in die Wege geleitet werden könne. Auch sei die für die Verfassungsrevision zuständige Behörde an die Formulierung der Initianten nicht gebunden. Inwieweit sie sich an diese in tatsächlicher Hinsicht halten und dem gleichlautenden Text der in Basel eingereichten Initiative Rechnung tragen wolle, sei eine Frage der politischen Zweckmässigkeit. Hierin liege eine gewisse Gefahr der Nichtübereinstimmung der Texte in den beiden Kantonen. Die Bestimmungen der Staatsverfassung über die Revision seien durch Art. 6 BV bedingt, wonach eine kantonale Verfassung vom Bunde nur gewährleistet werde, wenn sie von der absoluten Mehrheit der Bürger revidiert werden könne. Doch gelte das nur für die rechtliche Organisation und den Aufgabenkreis der Kantone, nicht aber für Änderungen des Kantonsgebietes oder die Beendigung der eigenen staatlichen Existenz der Kantone. Solche grundlegenden Änderungen könnten nicht nach

Seite: 170

Art. 48 und 49 KV mit dem einfachen absoluten Mehr der Stimmenden durchgeführt werden. Dafür seien besondere Garantien erforderlich. Eine gewöhnliche Verfassungsänderung könne vom Volke, von dem sie ausgegangen sei, wieder rückgängig gemacht werden. Für die Wiedervereinigung gelte das nicht. Keine Verfassung des Bundes oder des Kantons habe die Wiedervereinigungsmöglichkeit vorgesehen. Dass die Tagsatzung, als sie am 26. August 1833 den Kanton Basel in zwei besondere Gemeinwesen geteilt habe, die freiwillige Wiedervereinigung vorbehalten habe, ändere an der durch das geltende Recht anerkannten Selbständigkeit nichts. Auch der Umstand, dass sich seit dem Erlass der Bundesvorschriften über das für Verfassungsänderungen zu fordernde Mehr das Verhältnis zwischen Kantons- und Nichtkantonsbürgern stark verschoben habe, führe zum Schluss; dass für Änderungen, wie die Wiedervereinigung, strengere Voraussetzungen, als für gewöhnliche Verfassungsrevisionen aufgestellt werden müssten. Die Art. 48 und 49 KV böten daher keine genügende Rechtsgrundlage für die Wiedervereinigung. Dieser Auffassung seien auch die Prof. Fleiner und Burckhardt, die der Regierungsrat um ein Gutachten ersucht habe. Der Bund sollte sich der Sache in formeller Hinsicht annehmen und eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufnehmen, die die Rechtslage in Beziehung auf das Verfahren eindeutig abkläre. Man sollte Garantien für eine klare Willensbildung und für ein durch keine Rückschläge gefährdetes friedliches Zusammenwirken der bis jetzt getrennten Kantone haben. Vor allem stelle sich die Frage, ob nicht ein qualifiziertes Mehr für die Wiedervereinigung gefordert werden sollte. Derartige Garantien könne angesichts des Mangels geeigneter Vorschriften in der bestehenden Rechtsordnung nur der Bund schaffen. Wenn einmal auf diesem Wege eine einwandfreie Grundlage für das Verfahren festgesetzt sei, so werde es Sache der beiden Halbkantone sein, zu entscheiden, ob sie gestützt auf dieses Verfahren die Vereinigung durchführen wollen oder nicht.

Seite: 171

Aus dem vom Regierungsrat eingeholten Gutachten von Prof. Burckhardt ist folgendes hervorzuheben: Der neue Verfassungsartikel solle nach der Initiative nur in Kraft treten, wenn auch das Volk des andern Halbkantons ihn annimmt. Diese Bedingung entspreche aber nicht dem Revisionsverfahren der Art. 48 ff. der KV von Baselland, da dieses die Zustimmung eines andern Kantons nicht vorsehe. Infolgedessen könne das zur Vereinigung führende Verfahren nicht den Formen der einfachen Verfassungsrevision entsprechen. Man habe es dabei mit einer politischen Angelegenheit zu tun, die von Anfang an zweckmässigerweise von der Bundesbehörde geleitet werden sollte. Die Regierungen der beiden Kantone sollten sich nach Begrüssung der Parlamente an den Bundesrat wenden, ihm mitteilen, dass eine erhebliche Zahl von Initianten die Wiedervereinigung wünsche, und ihn ersuchen, die Frage des Vereinigungsverfahrens zusammen mit ihnen abzuklären.

Prof. Fleiner hat sich in seinem Gutachten wie folgt ausgesprochen: Das vorliegende Initiativbegehren fordere Anordnungen, die über den Bereich der Aufgaben des Staates Baselland hinausgehen und unter die Hoheit von Basel-Stadt fallen. Insoweit sei es nach dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht unzulässig. Auch könne die Initiative, wenn sie als bedingte anzusehen sei, nicht zugelassen werden. Daraus ergebe sich, dass der erste Antrieb zur Wiedervereinigung nicht durch eine Teilrevision in einem Halbkanton eingeleitet werden könne. Der einzige Weg zur Regelung des Wiedervereinigungsverfahrens sei ein Vertrag zwischen den beiden Halbkantonen, der zwischen den beiden Regierungen abzuschliessen und dann dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten wäre.

C. - Gegen den Beschluss des Regierungsrates haben Erlacher und Genossen als Initianten und stimmberechtigte Einwohner von Baselland am 15. März 1934 die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag, er sei aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, die

Seite: 172

Volksabstimmung nach Art. 48 Abs. 2 KV über die Erheblichkeit der Initiative anzusetzen.

Die Rekurrenten machen geltend, dass der angefochtene Beschluss gegen die Art. 48 und 49 KV, Art. 5, 6, 43, 45, 113 Ziff. 3 BV, eventuell auch gegen Art. 4 BV, verstosse. Sie berufen sich auf ein Gutachten von Prof. Max Huber und führen aus: Es sei nicht einzusehen, wieso das Volk von Baselland die Wiedervereinigung nicht beschliessen könnte. Die Initiative verstosse nicht gegen kantonales Verfassungsrecht. Dieses kenne nur eine Form für alle Verfassungsänderungen, also auch für solche, die grundlegend seien und die Aufgabe der eigenen staatlichen Existenz durchführen sollen. Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft bleibe übrigens auch bei der Annahme der Initiative bestehen. Hiedurch werde nur die Ausarbeitung einer Verfassung für den geeinten Kanton ermöglicht. Erst später werde die Wiedervereinigung dem Volke vorgelegt. Der Regierungsrat sei somit nach Art. 48 KV zur Ansetzung der Volksabstimmung verpflichtet. Die Initianten hätten Anspruch darauf, dass auf Grund des geltenden Verfassungsrechts ihr Volksbegehren behandelt werde. Durch dieses solle ein besonderer Artikel in die Kantonsverfassung aufgenommen werden, der «unter Wahrung bestimmter Grundsätze» die Wiedervereinigung vorbereite. Die erwähnten Grundsätze enthielten bloss eine unverbindliche Wegleitung für den Landrat oder Verfassungsrat.

D. - Der Regierungsrat von Baselland hat die Abweisung der Beschwerde beantragt. Er bemerkt, es bestünden gewichtige Bedenken, dass der im Tagsatzungsbeschluss vom 26. August 1933 enthaltene Vorbehalt noch gültig sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

...

3.- Art. 48 der KV von Baselland gibt 1500 stimmfähigen Bürgern das Recht, dem Volke einen Antrag auf Verfassungsrevision zur Abstimmung vorzulegen. Es

Seite: 173

fragt sich, ob der Regierungsrat dieses Recht verletzt habe. Er ist unbestrittenermassen befugt, einen unzulässigen Antrag auf Annahme einer neuen oder auf Abänderung oder Aufhebung einer bestehenden Verfassungsbestimmung zurückzuweisen. Die Zulässigkeit eines solchen Antrages ist auf Grund von Art. 48 KV in Verbindung mit dem Bundesrecht zu beurteilen. Massgebend ist, ob ein Initiativbegehren nach Form und Inhalt unter Art. 48 Abs. 2 KV fällt und sich innert den Schranken hält, die den Kantonen vom Bundesrecht gezogen sind. Nur soweit sich der Regierungsrat von diesem Gesichtspunkt aus gegen die Zulassung der Initiative vom 2. März 1933 wendet, können seine Einwendungen berücksichtigt werden. Das Bundesgericht hat insbesondere nicht zu prüfen, ob die Initiative mit Rücksicht auf ihren Inhalt und die gegenwärtigen Verhältnisse dem Wohle des basellandschaftlichen Volkes dient, seine berechtigten Interessen wahr, auch nicht ob es zweckmässiger wäre, die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Baselland zunächst durch eine Ergänzung der Bundesgesetzgebung vorzubereiten oder den Weg des Staatsvertrages zu beschreiten.

4.- Die Haupteinwendung, die der Regierungsrat von Baselland gestützt auf den Inhalt von Art. 48 KV erhebt, ist die, dass die Beendigung der eigenen staatlichen Existenz nicht Gegenstand einer Volksinitiative im Sinne der genannten Verfassungsbestimmung sein könne. Nach dieser ist eine Volksinitiative für eine Verfassungsrevision zulässig. Verfassungsrevision ist die Aufstellung einer neuen anstelle der bisherigen Verfassung (Totalrevision) oder die Einführung neuer, die Aufhebung oder Abänderung einzelner Artikel bei der bestehenden Verfassung (Partialrevision). Die Verfassung sagt nicht, was dem Inhalte nach Gegenstand einer Verfassungsrevision und damit einer Initiative auf eine solche sein kann. Es leuchtet aber ein, dass jede Bestimmung, die geeignet ist, Bestandteil der Verfassung zu sein, auch im Wege der Initiative in sie hineingebracht werden kann. Bei der

Seite: 174

vorliegenden Initiative fragt es sich in erster Linie, ob sie überhaupt auf eine Verfassungsrevision und nicht auf etwas ganz anderes und weitergehendes abzielt.

Die Wiedervereinigung der beiden Halbkantone hat zur Folge, dass die bisherige staatliche Organisation von Baselland aufgelöst wird, indem Gebiet und Volk Bestandteil eines zu errichtenden grösseren staatlichen Verbandes werden. Wiedervereinigung bedeutet daher nicht die Schaffung einer neuen Verfassung von Baselland anstelle der bisherigen, sondern sie führt zum Erlass der Verfassung für ein grösseres Gemeinwesen, worin der bisherige Staat Baselland aufgeht. Insofern kann man vom Standpunkt des Staatsrechtes von Baselland aus sagen, dass eine Initiative auf Wiedervereinigung nicht auf Revision, sondern auf Beseitigung, Vernichtung der kantonalen Verfassung überhaupt geht und daher aus dem Bereiche von Art. 48 herausfällt.

5.- In diesem Sinne kann die Auffassung des Regierungsrates, dass eine Initiative auf Wiedervereinigung die Schranken einer zulässigen Verfassungsrevision nach der genannten Bestimmung durchbreche, nicht wohl als unzulässig bezeichnet werden. Man hätte freilich, mit Rücksicht auf den Tagsatzungsbeschluss vom 26. August 1833, auch zu einem andern Ergebnis gelangen können. Der in diesem Beschluss enthaltene Vorbehalt der Wiedervereinigung der beiden Basel gilt auch heute noch, obwohl er nicht ausdrücklich in die Bundesverfassung aufgenommen worden ist; denn nach Art. 6 Ue.z.BV von 1848 blieben die Beschlüsse der Tagsatzung bis zu ihrer Aufhebung oder Abänderung in Kraft, soweit sie nicht der Bundesverfassung widersprachen. Diese Bestimmung wurde auch nicht etwa dadurch aufgehoben, dass sie in der Verfassung von 1874 nicht wiederholt worden ist. Das beruht lediglich darauf, dass man eine solche Wiederholung als überflüssig ansah. Die Bestimmung blieb als selbstverständliche Rechtsnorm bestehen, soweit sie noch irgendwelche Bedeutung hatte. Der Vorbehalt bringt zum Ausdruck, dass

Seite: 175

die Trennung der beiden Basel, die historisch, geographisch, wirtschaftlich und kulturell zusammengehören, ein grosser politischer Fehler war und dass die (freiwillige) Wiedervereinigung zu erstreben ist, namentlich auch vom Standpunkt des Bundes aus, wie denn ja auch in Art. 1 BV der Kanton Basel, wenigstens der Idee (wenn auch nicht der staatsrechtlichen Wirklichkeit) nach, als fortbestehend gedacht ist. Die Wiedervereinigung der beiden Halbkantone kann daher von vorneherein nicht bundesrechtswidrig sein, da sie ja in einem gewissen Sinn sogar ein Postulat des Bundesrechts ist. Und so liesse sich denn, im Hinblick auf diese Sachlage, die Meinung vertreten, dass «Verfassungsrevision» in Art. 48 KV von Baselland auch einen weiteren Sinn hat und dass auch die Wiedervereinigung mit Baselstadt und die damit gegebene Ersetzung der basellandschaftlichen durch die baslerische Verfassung noch darunter fallen. Es ist indessen zuzugeben, dass diese Auslegung des Art. 48 sich nicht unbedingt aufdrängt und dass das Bundesgericht bei seiner etwas beschränkten Kognition in Fragen des kantonalen Staatsrechtes nicht wohl in der Lage ist, sie jener an sich nicht unhaltbaren engern des Regierungsrates gegenüber zur Geltung zu bringen.

6.- Aus dieser Auslegung des Art. 48 KV folgt indessen nur, dass eine Initiative unzulässig ist, die direkt die Wiedervereinigung vorschlägt in dem Sinn, dass sie mit der Annahme der Vorlage (und einem entsprechenden Entscheid in Baselstadt) virtuell vollzogen ist und es sich dann nur noch darum handelt, den Beschluss auszuführen, d. h. den wiederhergestellten Kanton Basel zu organisieren. Keineswegs unstatthaft aber ist danach eine Initiative, die lediglich darauf ausgeht, in der KV die zur Zeit noch fehlende Grundlage und das Verfahren zu schaffen, um einen spätern Entscheid über die Wiedervereinigung herbeizuführen. Das ist eine blosser Verfassungsrevision in Baselland durch Einfügung eines neuen Artikels in die KV (der auch seinem Inhalt nach, wie noch auszuführen sein wird, nichts enthält, was nicht in der Verfassung stehen

Seite: 176

könnte). Und wenn gestützt darauf und in Befolgung dieses Verfahrens durch eine spätere Abstimmung der Entscheid im Kanton über die Wiedervereinigung fällt, so geschieht das dann eben kraft des neuen Verfassungsartikels, der es zulässt, dass im Wege der Volksabstimmung ein

staatlicher Entscheid über einen Gegenstand erfolgt, der den Begriff der Verfassungsrevision im Sinn des Art. 48 überschreiten mag. Diese letztere Bestimmung kann nicht die Bedeutung haben, dass sie einer solchen Ergänzung der KV im Wege stehen würde.

7.- Nähere Prüfung ergibt nun, dass die vorliegende Initiative keine solche auf Wiedervereinigung ist, sondern eine Initiative auf Revision der KV behufs Herbeiführung eines Entscheides über die Wiedervereinigung. Zwar wird in Ziff. 1 die Wiedervereinigung mit Baselstadt ausgesprochen unter Wahrung einiger Grundsätze. Der übrige Inhalt des Begehrens zeigt aber, dass damit keine virtuelle Wiedervereinigung gemeint ist, die mit der Annahme der Vorlage (immer vorausgesetzt ein sachlich übereinstimmender Entscheid in Baselstadt) eingetreten wäre, sondern dass der Entscheid über die Wiedervereinigung einer spätem Abstimmung über die Verfassungsvorlage für Basel vorbehalten ist. Auch nach Annahme der Initiative besteht der Kanton Baselland mit seinen Behörden wie bisher weiter. Der Verfassungsrat, wozu Baselland 75 Mitglieder wählt, ist nicht etwa ein Organ des wiedererrichteten Kantons Basel, sondern eine gemeinschaftliche Behörde der beiden Halbkantone, die in dieser Beziehung einen Zweckverband bilden. Erst mit der Annahme der Verfassungsvorlage wird die Wiedervereinigung beschlossen sein; bei zweimaligem negativem Ergebnis wird nicht etwa eine grundsätzlich bereits vollzogene Wiedervereinigung wieder rückgängig gemacht, sondern es bleibt alles beim alten. Der erste Satz der Ziff. 1 der Initiative ist daher nichts weiter als ein völlig unverbindliches, rechtlich belangloses Bekenntnis zum Gedanken der Wiedervereinigung, und bei den zu wählenden Grundsätzen hat man es,

Seite: 177

wie auch im Rekurse anerkannt wird, mit blossen den Verfassungsrat nicht bindenden Direktiven zu tun. Denkt man sich Ziff. 1 1. Satz weg und bezeichnet man die Grundsätze als das, was sie sind («der Verfassungsrat soll womöglich folgende Grundsätze befolgen: ...»), so ändert sich die rechtliche Tragweite der Initiative nicht im geringsten.

8.- Der Kanton Baselland kennt die Verfassungsinitiative nur in Form der allgemeinen Anregung, nicht auch in der des formulierten Entwurfs. Doch werden nach der Praxis auch formulierte Initiativen zugelassen, die dann aber nur als Anregung in Betracht fallen, was zur Folge hat, dass es bei ihnen, wenn Wortlaut und Sinn sich nicht völlig decken, nicht auf den Text, sondern auf die wahre Bedeutung ankommt. Hat das Volk eine solche formulierte Initiative angenommen, so hat es ihr nur als Anregung zugestimmt, und es ist dann die Aufgabe des Landrates (oder Verfassungsrates), die dem wirklichen Sinn der Anregung entsprechende Redaktion der betreffenden Verfassungsbestimmung aufzustellen. Die genannte Behörde wird daher, wenn sie im Falle der Annahme der vorliegenden Initiative ihrer Bedeutung als blosser Anregung gerecht werden will, den juristisch belanglosen und missverständlichen 1. Satz der Ziff. 1 der Initiative beseitigen. Dann kann aber dieser Satz auch kein Hindernis für die Zulassung der Initiative zur Volksabstimmung sein, da sie als Anregung ihrem massgebenden Inhalt nach, wie ausgeführt, nicht die Wiedervereinigung, sondern nur die Vorbereitung eines Entscheides über die Wiedervereinigung bezweckt und daher nicht auf Vernichtung, sondern auf Revision der KV geht.

9.- Sie erscheint auch nicht aus andern Gründen als inhaltlich unzulässig. So nicht deshalb, weil sie ihrem Gegenstand nach über den Bereich des Kantons und seiner staatlichen Aufgaben hinausgehen würde. Die auf die Wiedervereinigung abzielende Aktion setzt freilich voraus, dass auch in Baselstadt entsprechend vorgegangen wird.

Seite: 178

Aber für Baselland handelt es sich bei der Initiative zunächst darum, dass die dortigen Organe auf kantonalem Boden gewisse Aufgaben zu erfüllen haben: Wahl der Mitglieder des gemeinschaftlichen Verfassungsrats, Förderung des Verfassungsrats in seinen Arbeiten, Tragung eines Teils der Kosten, Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage. Daneben ist ein gemeinschaftliches Organ, eben der Verfassungsrat, vorgesehen. Doch ist nicht einzusehen, weshalb eine Bestimmung, derzufolge eine staatliche Aufgabe gemeinschaftlich mit einem andern Kanton zu lösen sei, nicht sollte in einer kantonalen Verfassung figurieren und damit auch Gegenstand einer Verfassungsinitiative sein können. Die Ausführung einer solchen Bestimmung wird dann freilich dadurch bedingt sein, dass der andere Kanton mitmacht (wenn dessen Zustimmung nicht bereits vorliegt). Aber auch daraus kann man nicht ableiten, dass die Bestimmung ihrem Inhalt nach als Verfassungsvorschrift unmöglich sei. Weshalb soll ein Verfassungsartikel nicht vorschreiben können, dass beim Eintritt eines vom eigenen staatlichen Willen unabhängigen Ereignisses etwas geschehen soll? Ebensowenig kann ein rechtlicher Einwand gegen die Initiative daraus erhoben werden, dass im Falle des Erfolges das Ergebnis nicht mehr rückgängig gemacht werden könne. Das trifft zu für den allfälligen spätem definitiven Beschluss der Wiedervereinigung, nicht aber für die Verfassungsbestimmung, welche die Initiative einführen will. Diese kann, wie jede andere Verfassungsbestimmung, jederzeit aufgehoben oder revidiert werden, solange die KV überhaupt besteht. Für den unabänderlichen Entscheid der

Wiedervereinigung soll aber die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gerade die konstitutionelle Grundlage schaffen. Das ist dann eine staatliche Entscheidung besonderer Art, wie es eben staatliche Entscheide gibt, die einen definitiven, d. h. vom Willen des Staats nicht mehr abhängigen Zustand schaffen (unkündbare Staatsverträge, Grenzvereinigungen usw.). Nach dem oben (Erw. 4) als nicht unhaltbar bezeichneten Standpunkt

Seite: 179

des Regierungsrates ist der Entscheid über die Wiedervereinigung keine Verfassungsrevision, und das Postulat der Revidierbarkeit (BV Art. 6 c) kommt hier nicht in Betracht. Würde man annehmen, er sei eine Verfassungsrevision (s. Erw. 5 oben), so wäre die neue Verfassung diejenige des Kantons Basel, die revidierbar sein wird (wenn auch nicht im Sinne einer neuen Trennung von Stadt und Landschaft).

10.- Schliesslich kann der Initiative, als Motiv der Nichtzulassung zur Volksabstimmung, auch nicht entgegengehalten werden, dass sie keine Erschwerung der Wiedervereinigung vorsehe, sei es, dass nur die Kantonsbürger an der Abstimmung teilnehmen können, sei es, dass eine qualifizierte Mehrheit nötig ist, sei es nach beiden Richtungen. Für die Abstimmung über die Initiative, die auf eine Verfassungsrevision geht, kommt bundesrechtlich nichts anderes in Betracht als Zulassung auch der niedergelassenen Schweizerbürger und absolutes Mehr (BV Art. 6 c, 43). Nach Art. 48 I KV ist dabei massgebend die absolute Mehrheit der Stimmenden; der Kanton hat also von der nach Bundesrecht bestehenden Möglichkeit, auf die Mehrheit der stimmbfähigen Bürger abzustellen (BURCKHARDT, BV 3. A. S. 69), keinen Gebrauch gemacht. Was den spätern Entscheid über die Wiedervereinigung anlangt, so wäre es vom bundesrechtlichen Standpunkt aus jedenfalls zulässig, dass der Verfassungsartikel, der diesen Entscheid vorsieht und vorbereitet, für die Wiedervereinigung die absolute Mehrheit der stimmbfähigen Schweizerbürger verlangt. Ob im Falle der Annahme der Initiative der Landrat (oder Verfassungsrat) eine solche von der Initiative nicht angeregte Bestimmung in die Vorlage aufnehmen kann, ist eine Frage, zu der das Bundesgericht hier nicht Stellung zu nehmen hat. Ebenso wenig hat es sich darüber auszusprechen, ob weitere Erschwerungen im gedachten Sinn des Entscheides der Wiedervereinigung beim gegenwärtigen Stand des Bundesrechts zulässig wären (man beachte immerhin, dass der Entscheid über die

Seite: 180

Wiedervereinigung zusammenfallen soll mit demjenigen über die Verfassungsvorlage für den wiedererrichteten Kanton Basel). Unter keinen Umständen steht die Initiative auf rechtswidrigem Boden, wenn sie solche Erschwerungen nicht vorschlägt. Wenn darin ein Mangel der Initiative liegen sollte, so ist es ein solcher nicht rechtlicher, sondern politischer Natur, der nicht die Frage der Zulässigkeit, sondern diejenige ihres inhaltlichen Werts vom Standpunkt der Zweckmässigkeit aus beschlägt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und demgemäss der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 13. Februar 1934 aufgehoben