



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Beantwortung der Interpellation Nr. [2011-264](#) von Klaus Kirchmayr,
Grüne Fraktion: Notwendige Schritte für eine Kantonsfusion

Datum: 31. Januar 2012

Nummer: 2011-264

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

betreffend Beantwortung der Interpellation Nr. [2011-264](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: **Notwendige Schritte für eine Kantonsfusion**

Vom 31. Januar 2012

Am 8. September 2011 reichte Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion, die Interpellation betreffend Notwendige Schritte für eine Kantonsfusion ein, die folgenden Wortlaut hat:

" Die Realisierung einer Fusion beider Basel, welche später evt. zu einem Kanton Nordwestschweiz erweitert werden könnte, ist eine komplexe Angelegenheit. Dabei sind viele und sehr unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Welches sind die wichtigsten Schritte, welche die beiden Basel auf dem Weg zu einer Fusion zurückzulegen hätten? Wie sähe der ungefähre zeitliche Ablauf aus?*
- 2. Welche Rolle hätten die Regierung, das Parlament und das Volk zu welchem Zeitpunkt in diesem Ablauf?*
- 3. Welche Schlüsselfragen müssen zu welchem Zeitpunkt geklärt werden?*
- 4. Wie kann der Prozess so gestaltet werden, dass eine allfällige spätere Erweiterung zum Kanton Nordwestschweiz möglichst schnell und reibungslos gewährleistet ist."*

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

Frage 1:

Welches sind die wichtigsten Schritte, welche die beiden Basel auf dem Weg zu einer Fusion zurückzulegen hätten? Wie sähe der ungefähre zeitliche Ablauf aus?

Antwort des Regierungsrates:

1.1 Die wichtigsten Schritte zur Kantonsfusion

Die Kantonsfusion bewirkt eine Änderung im Bestand der Kantone. Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone

sowie vom Schweizervolk und den Ständen (Artikel 53 Absatz 2 der Bundesverfassung). Die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und Kantone erfolgt durch die Annahme der Kantonsverfassung des vereinigten neuen Kantons. Die Zustimmung des Schweizer Volks und der Stände erfolgt durch die Annahme des geänderten Artikels 1 der Bundesverfassung, der die Aufzählung der schweizerischen Kantone enthält.

Die heutigen Kantonsverfassungen der beiden Basel enthalten im Unterschied zu früheren Kantonsverfassungen keine Wiedervereinigungsartikel mehr.

Analog des seinerzeitigen Wiedervereinigungsverfahrens der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt in den 1960-er Jahren wären im einzelnen folgende Schritte für die Kantonsfusion zu durchlaufen:

1.

Annahme von Fusionsbestimmungen in den Kantonsverfassungen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt, beinhaltend die Regelung des Fusionsverfahrens mit Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrates. Der Anstoss dazu kann durch die Regierungsräte, die Parlamente oder das Volk in den beiden Kantonen erfolgen.

2.

Gewährleistung der Fusionsartikel beider Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung.

3.

Wahlen in den gemeinsamen Verfassungsrat der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt.

4.

Ausarbeitung einer Kantonsverfassung für den neuen Kanton und eventuell von wichtigen Gesetzen bzw. Grundzügen der Gesetzgebung durch den Verfassungsrat.

5.

Annahme der Kantonsverfassung des neuen Kantons durch das Volk in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Kantonsverfassung gilt nur dann als angenommen, wenn sie die Zustimmung der Stimmberechtigten in beiden Kantonen erhält.

6.

Gewährleistung der Kantonsverfassung des neuen Kantons durch die Bundesversammlung.

7.

Annahme der geänderten Bundesverfassung (Art. 1 BV) hinsichtlich des neuen Kantons durch das Schweizer Volk und die Stände.

8.

Übergangszeit bis zum Erlass aller Gesetze des neuen Kantons und zum Vollzug der Kantonsfusion.

1.2 Möglicher zeitlicher Ablauf einer allfälligen Kantonsfusion

Zeitlicher Ablauf	Tätigkeit
2012/2013	Einreichung von Fusionsinitiativen in BL und BS und Behandlung im Landrat und im Grossen Rat
2013/14	Volksabstimmungen über die Fusionsinitiativen in BL und BS
2014/15	Bei Annahme in beiden Kantonen: Gewährleistung der Fusionsartikel durch die Bundesversammlung
2015/16	Wahl und Konstituierung des gemeinsamen Verfassungsrats
2015/16 bis 2018/19	Ausarbeitung der Kantonsverfassung und allenfalls wichtiger Gesetze oder Grundzüge der Gesetzgebung, Beratungen in Kommissionen und Verfassungsrat
2020/21	Abstimmung über die Kantonsverfassung des neuen Kantons in BL und BS
2021/22	Gewährleistung der Kantonsverfassung des neuen Kantons durch die Bundesversammlung
2022/23	Abstimmung durch Schweizer Volk und Stände über Änderung der Bundesverfassung
2023/24	Wahl des Kantons- und des Regierungsrates des neuen Kantons, Erlass der wichtigsten Gesetze bzw. der Übergangsordnung
2025/26	Inkrafttreten des neuen Kantons

Dieser Zeitplan ist mit Unsicherheiten behaftet. Es können Verzögerungen eintreten, beispielsweise durch Beschwerden und Rechtsmittelverfahren. Denkbar ist aber auch eine Beschleunigung des Verfahrens, indem bestimmte Entwicklungsschritte weniger Zeit beanspruchen als hier angenommen.

Der Abgleich mit dem Ablauf des Wiedervereinigungsprozesses in den 1960-er Jahren zeigt immerhin, dass die zeitliche Schätzung nicht aus der Luft gegriffen ist. Damals fiel der Start-

schluss 1957 mit der sog. zweiten Wiedervereinigungsinitiative und endete 1969 mit der Ablehnung der vom Verfassungsrat beider Basel vorgeschlagenen Kantonsverfassung durch die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft. Allerdings beanspruchte der Verfassungsrat wesentlich mehr Zeit für seine Beratungen als im obigen Diagramm. Die Arbeiten an der neuen Verfassung dauerten mehr als doppelt so lang, nämlich von 1960 bis 1968. Ursache für diese längere Dauer war der Umstand, dass der Verfassungsrat neben der Verfassung auch die Einführungs- und Übergangsbestimmungen auszuarbeiten hatte, welche die Hauptgrundzüge einer Gesetzgebung eines Kantons Basel (HGB) zu enthalten hatten. Der damalige § 57^{bis} der Kantonsverfassung Basel-Landschaft schrieb dies ausdrücklich vor¹. Der Inhalt und der Umfang dieser HGB waren allerdings nirgends festgelegt. Diese Anforderung stammte aus den Anfangsjahren 1936-1938 des letzten Wiedervereinigungsversuches und sollte sicherstellen, dass die Bevölkerung des Kantons Basel-Landschaft ihre rechtliche Situation im neuen Kanton vorzeitig und genau erkennen konnte. Zudem forderte der Staatsrechtler Prof. Max Imboden, dass die Rechtssicherheit in beiden Kantonen zwischen der Annahme der Vorlagen und dem Vollzug der Wiedervereinigung gewährleistet sein müsse. Dies könne nur durch die detailliert ausgearbeitete HGB erreicht werden.² Es bleibt offen, ob ein neuer Fusionsartikel aufgrund einer entsprechenden Volksinitiative dies wiederum vorschreiben würde. Auch der Staatsrechtler Prof. Ernst Fischli stellte fest, dass der wiedervereinigte Kanton nach der Gewährleistung der Kantonsverfassung nicht sofort uneingeschränkt ins Leben treten könne. Vielmehr müssten die minimale Gesetzgebung des Kantons geschaffen werden. Selbst nach der Gutheissung durch den Bund und der an sich dann formell feststehenden Vereinigung müssten eine Anzahl von Ausführungsgesetzen geschaffen werden und zwar durch eine gesetzgebende Behörde des neuen Kantons, während gleichzeitig die Legislativen der beiden bisherigen Kantone weiter amtieren. Erst nach Vorliegen der unerlässlichen Gesetze könne die Wiedervereinigung vollzogen werden. Dieses Zwischenstadium stelle an die Bevölkerung und an die Behörden hohe Anforderungen. Er war der Meinung, dass dem Volk neben der Verfassung und den Gesetzgebungsgrundzügen auch zwei Einzelgesetze vorzulegen seien, nämlich ein Wahlgesetz und die Geschäftsordnung des Kantonsrates, damit bei Beginn des Zwischenstadiums das Parlament unverzüglich mit der Gesetzgebungstätigkeit beginnen könne. Die für diese Arbeiten in der oben stehenden Tabelle eingesetzte Frist von drei Jahren ist eine reine Annahme und könnte durchaus auch länger andauern.³

¹ "Verfassung des Kantons Basel Hauptgrundzüge der Gesetzgebung vorgelegt vom gemeinsamen Verfassungsrat der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" S. 145

² zitiert aus: "Die Debatten im gemeinsamen Verfassungsrat beider Basel von 1960-1969" Lizentiatsarbeit Beat Haberthür 1989 S. 37, 38

³ zitiert aus: "Die Wiedervereinigungsfrage der beiden Basel" 1833-1968, dargestellt nach amtlichen Dokumenten Prof.Dr. Ernst Fischli, September 1968 S. 102,103

Frage 2:

Welche Rolle hätten die Regierung, das Parlament und das Volk zu welchem Zeitpunkt in diesem Ablauf?

Antwort des Regierungsrates:

Aufgrund der in Frage 1 dargestellten Schritte ergeben sich für Regierung, Parlament und Volk folgende Rollen im Prozess der Kantonsfusion:

1. Landeskanzlei: Vorprüfung der Fusionsinitiative (§ 66 des Gesetzes über die politischen Rechte, SGS 120);
2. Regierungsrat: Stellungnahme zur Rechtsgültigkeit, Unmöglichkeit, Rechtswidrigkeit und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht der Fusionsinitiative gegenüber dem Landrat;
3. Landrat: Beschlussfassung über die Rechtsgültigkeit der Fusionsinitiative;
4. Regierungsrat: Vorlage an den Landrat mit Bericht und Antrag zur Fusionsinitiative (§ 78 des Gesetzes über die politischen Rechte SGS 120);
5. Landrat: Beschlussfassung über die Fusionsinitiative;
6. Volk: Abstimmung über die Fusionsinitiative;
7. Bundesrat (bei Annahme der Fusionsinitiative): Vorlage an die Bundesversammlung betr. Gewährleistung des Fusionsartikels in der basellandschaftlichen Verfassung;
8. Bundesversammlung: Gewährleistung des Fusionsartikels in der basellandschaftlichen Verfassung;
9. Landeskanzlei: Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in den gemeinsamen Verfassungsrat;
10. Volk: Wahl der basellandschaftlichen Verfassungsräte;
11. Verfassungsrat: Ausarbeitung der Kantonsverfassung des neuen Kantons und allenfalls der Hauptgrundzüge der Gesetzgebung des neuen Kantons;
12. Volk: Abstimmung über die Kantonsverfassung des neuen Kantons in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt;
13. Landeskanzlei: Erhaltung des Abstimmungsergebnisses;
14. Bundesrat (bei Annahme der Kantonsverfassung in beiden Kantonen): Botschaft an die Bundesversammlung betr. Gewährleistung der Kantonsverfassung des neuen Kantons;
15. Bundesversammlung: Gewährleistung der Kantonsverfassung;
16. Schweizer Volk und Stände: Abstimmung über Änderung von Art. 1 der Bundesverfassung (BV);
17. Regierungsrat des neuen Kantons: Vorlagen über die wichtigsten Gesetze des neuen Kantons (wie z.B. Wahlgesetz, Steuer- und Finanzhaushaltsgesetz);

18. Kantonsrat des neuen Kantons: Ausarbeitung und Beschlussfassung der wichtigsten Gesetze des neuen Kantons (wie z.B. Wahlgesetz, Bildungsgesetz, Steuer- und Finanzhaushaltsgesetz u. a.);
19. Regierungsrat und Landrat Basel -Landschaft: Steuerung der wichtigsten Vorbereitungsarbeiten, damit der harmonische und geordnete Übergang in den fusionierten, neuen Kanton gewährleistet werden kann.

Frage 3:

Welche Schlüsselfragen müssen zu welchem Zeitpunkt geklärt werden?

Antwort des Regierungsrates:

Schlüsselfragen werden sich vor allem dort stellen, wo die Rechtsordnungen beider Kantone erhebliche Abweichungen aufweisen und wo sich die Strukturen und Systeme zur staatlichen Aufgabenerfüllung wesentlich unterscheiden.

3.1 Schlüsselfragen, die auf der Verfassungsstufe zu entscheiden sind:

Zu unterscheiden ist, auf welcher Stufe sich die Schlüsselfragen stellen. Vom zeitlichen Ablauf her wären zunächst diejenigen Fragen zu lösen, welche sich auf Verfassungsstufe stellen.

Beide Kantone verfügen über relativ junge und total revidierte Kantonsverfassungen (BL 1984, BS 2005). Dennoch unterscheiden sich diese teilweise in der Regelungsdichte, was jedoch in der Sache nicht unbedingt zu inhaltlichen Unterschieden führen muss. Nachfolgend wird auf die wichtigsten inhaltlichen Abweichungen und Fragestellungen eingegangen.

Kantonswappen, Hauptort und Sitz der Behörden:

- Wie soll das Kantonswappen gestaltet sein?
- Wo ist der Hauptort? Wo haben Parlament, Regierung und Kantonsgericht ihren Sitz?

Grundrechte:

- Der Katalog der Grundrechte ist unterschiedlich formuliert. § 6 der Kantonsverfassung (KV) des Kantons Basel-Landschaft enthält eine knappe Aufzählung der wichtigsten Freiheitsrechte. Demgegenüber umschreibt § 11 KV BS die Grundrechtsgarantien umfassend. Wie dicht soll der Katalog der Grundrechte in der Verfassung des neuen Kantons ausgestaltet werden? Welche Grundrechte sollen in der neuen Kantonsverfassung enthalten sein, welche nicht?

Gliederung in Bezirke, Kreise:

- Wie soll der neue Kanton gegliedert werden (Bezirke, Kreise)? Im 68-iger Verfassungsentwurf (Art. 27 KV) wurden für den Kanton Basel folgende Bezirke gebildet: Der Bezirk Basel, der Bezirk Unterbaselbiet (Bezirke Arlesheim und Binningen) sowie der Bezirk Oberbaselbiet (umfassend die heutigen Bezirke Liestal, Sissach und Waldenburg).⁴

Gemeinden:

Hinsichtlich der Gemeinden stellen sich die folgenden zentralen Fragen:

- Bekommt die Stadt Basel eine Sonderstellung betreffend Aufgaben im Vergleich zu den 89 Gemeinden (86 Baselbieter Gemeinden und 3 Baselstädter Gemeinden)?
- Wie werden die Aufgaben zwischen der Stadt Basel mit kommunalen Aufgaben und dem Kanton Basel mit kantonalen Aufgaben entflochten?
 - Wie wird die Gemeindeautonomie ausgestaltet?
 - Welche Zuständigkeiten und Aufgaben sollen die Gemeinden haben?
 - Welche Steuern können die Gemeinden erheben? Im Kanton Basel-Landschaft⁵ erheben sie Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen und Ertrags- und Kapitalsteuern von juristischen Personen. Im Kanton Basel-Stadt erheben sie Einkommenssteuern von natürlichen Personen und die Grundstückgewinnsteuern⁶.
 - Welche Grundstrukturen für die Gemeinden sind durch den Kanton festzulegen?

Volksrechte:

- Wie viele Stimmberechtigte (in BL⁷: 1500; in BS⁸ 3000) können eine Volksinitiative einreichen?
- Soll wie im Kanton Basel-Landschaft⁹ ein obligatorisches Referendum bei Gesetzen möglich sein, wenn diese mit weniger als vier Fünfteln vom Parlament beschlossen werden? Sollen wie im Kanton Basel-Stadt¹⁰ alle neuen Gesetze und die Gesetzesänderungen dem fakultativen Referendum unterliegen?
- Wie viele Stimmberechtigte (in BL¹¹: 1500, in BS¹²: 2000) können ein fakultatives Referendum einreichen?

⁴ "Verfassung des Kantons Basel Hauptgrundzüge der Gesetzgebung vorgelegt vom gemeinsamen Verfassungsrat der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" S. 24

⁵ § 132 KV BL

⁶ § 61 Abs. 1 KV BS

⁷ § 28 Abs. 1 KV BL

⁸ § 47 Abs. 1 KV BS

⁹ § 30 Bst. b KV BL

¹⁰ § 52 Bst. a KV BS

¹¹ § 31 KV BL

¹² § 52 KV BS

- Bis zu welcher Limite (in BL¹³: Fr. 500'000.-- für wiederkehrende Ausgaben und Fr. 50'000.-- für einmalige Ausgaben; BS¹⁴: Limite gemäss Gesetz) sollen Ausgabenbeschlüsse der fakultativen Volksabstimmung unterliegen?
- Wie soll das Abstimmungsverfahren bei Grundsatzfragen¹⁵ und bei Mehrfachabstimmungen¹⁶ geregelt sein?
- Soll das Vernehmlassungsverfahren bei Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, obligatorisch wie in BL¹⁷ durchgeführt werden?

Kantonsrat:

Die Befugnisse und Aufgaben von Landrat und Grosse Rat sind im Wesentlichen deckungsgleich. Im übrigen stellen sich noch folgende Fragen:

- Wie viele Mitglieder soll der Kantonsrat (Landrat: 90; Grosser Rat: 100) zählen?
- Sollen die Gesetze wie im Landrat¹⁸ zweimal beraten werden?
- Soll das Parlament des neuen Kantons über ein eigenes Ratssekretariat verfügen (wie heute im Kanton Basel-Stadt)?

Regierungsrat:

Die Zuständigkeiten beider Regierungen sind weitgehend identisch. Fragen stellen sich hingegen in folgenden Punkten:

- Wie viele Mitglieder sollen dem Regierungsrat angehören¹⁹?
- Soll das Regierungspräsidium auf Amtsperiode (in BS²⁰) oder jährlich (BL) wechseln?
- Soll die Limite für die Finanzbeschlüsse des Regierungsrates in der Verfassung (in BL²¹) oder im Gesetz (in BS²²) geregelt werden?

¹³ § 31 Abs. 1 Bst. b KV BL

¹⁴ § 52 Bst. b KV BS

¹⁵ § 32 Abs. 1 KV BL

¹⁶ § 33 KV BL

¹⁷ § 34 Abs. 2 KV BL

¹⁸ § 63 Abs. 2 KV BL

¹⁹ BL: 5, § 71 Abs. 2 KV BL ; BS: 7, § 101 Abs. 2 KV BS

²⁰ § 102 Abs. 1 KV BS

²¹ § 75 Abs. 1 KV BL

²² § 107 Abs. 2 KV BS

Kantonale Verwaltung:

- Aus wie vielen Direktionen (in BL: 5²³) oder Departementen (in BS: 7²⁴) soll die kantonale Verwaltung bestehen?
- Soll ein Präsidialdepartement wie im Kanton Basel-Stadt²⁵ geschaffen werden?

Gerichte:

- Sollen in der Zivilgerichtsbarkeit wie im Kanton Basel-Landschaft²⁶ Friedensrichter bzw. Friedensrichterinnen tätig sein?
- Sollen in der Zivilgerichtsbarkeit Bezirksgerichte (wie BL²⁷), Kreisgerichte oder kantonale Gerichte (wie in BS²⁸) eingerichtet werden?
- Sollen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wie im Kanton Basel-Stadt²⁹ auch gesetzlich vorgesehene Rekurskommissionen tätig sein?
- Soll die Amtsperiode für die richterlichen Behörden vier Jahre (wie in BL³⁰) oder sechs Jahre (wie in BS³¹) dauern?

Öffentliche Aufgaben:

- Gibt es Unterschiede in der Aufgabenstruktur der beiden Kantone mit Auswirkungen auf die Verfassung und auf die Gesetzgebung?

Verfassungsvorbehalt für neue öffentliche Aufgaben:

- Generell stellt sich die Frage, ob im eventuellen neuen Kanton wie heute im Kanton Basel-Landschaft³² für die Übernahme neuer kantonaler Aufgaben eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden muss (Verfassungsvorbehalt).

Finanzordnung:

- Soll wie im Kanton Basel-Stadt³³ eine Schuldenbremse in der Verfassung verankert oder wie im Kanton Basel-Landschaft eine Defizitbremse gesetzlich geregelt werden?
- Sollen wie im Kanton Basel-Landschaft³⁴ alle kantonalen Steuern in der Verfassung aufgezählt werden (Verfassungsvorbehalt für neue Steuern) oder sollen wie im Kanton Basel-Stadt³⁵ Steuern auch durch die Gesetzgebung eingeführt werden können?

²³ § 79 Abs. 1 KV BL

²⁴ § 111 Abs. 1 KV BS

²⁵ § 102 KV BS

²⁶ § 83 Abs. 1 Bst. a KV BL

²⁷ § 83 Abs. 1 Bst. b KV BL

²⁸ § 113 KV BS

²⁹ § 115 KV BS

³⁰ § 53 KV BL

³¹ § 73 Abs. 2 KV BS

³² § 90 KV BL

³³ § 120 KV BS

³⁴ § 131 KV BL

³⁵ § 122 Abs. 2 KV BS

- Sollen wie im Kanton Basel-Landschaft³⁶ die Grundsätze der Steuererhebung ausführlich oder wie im Kanton Basel-Stadt³⁷ nur summarisch in der Verfassung verankert werden?
- Soll die Finanzkontrolle³⁸ wie im Kanton Basel-Stadt ein verfassungsmässiges Organ sein?
- Wird die Finanzkompetenz für Parlament und Regierung gemäss den Regelungen des Kantons Basel-Landschaft oder derjenigen des Kantons Basel-Stadt ausgestaltet?

Eintritt in die bestehenden Staatsverträge und Konkordate:

- Wie ist die Nachfolge des neuen Kantons in die von Basel-Stadt und Basel-Landschaft abgeschlossenen Vereinbarungen zu gestalten?
- Muss der neue Kanton als Rechtsnachfolger in sämtliche Verträge eintreten? Welche Verträge sollen, allenfalls mit bestimmten Anpassungen, fortgeführt werden und welche Verträge sollen - unter Wahrung der Kündigungsfristen - aufgelöst und allenfalls neu vereinbart werden?

Revision der Verfassung:

- Soll eine Totalrevision wie im Kanton Basel-Landschaft³⁹ durch einen Verfassungsrat vorgenommen werden oder soll wie im Kanton Basel-Stadt⁴⁰ der Gesetzgeber das Verfahren betreffend Totalrevision bestimmen?
- Soll bei der Teilrevision wie im Kanton Basel-Stadt⁴¹ für die Änderung der Bestimmungen über die Gemeindeautonomie ein qualifiziertes Mehr verlangt werden?

Vermögensausscheidung:

- Übernimmt der neue Kanton sämtliche Aktiven und Passiven seiner beiden Vorgängerkantone?

Wie soll bei einem allfälligen Entscheid für die Kantonsfusion der Übergang geregelt werden?

- Soll der neue Kanton in Kraft treten, wenn die Kantonsverfassung gewährleistet ist, Volk und Stände der Bestandesänderung der Kantone zugestimmt haben und auch alle Gesetze für den neuen Kanton geschaffen worden sind?
- Soll der neue Kanton in Kraft treten, wenn die Kantonsverfassung gewährleistet ist, Volk und Stände der Bestandesänderung zugestimmt haben und auch die Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung des neuen Kantons (öffentliche Aufgaben wie Bildung,

³⁶ § 133 KV BL

³⁷ § 123 Abs. 1 KV BS

³⁸ § 125 KV BS

³⁹ § 144 Abs. 2 KV BL

⁴⁰ § 138 Abs. 2 KV BS

⁴¹ § 140 KV BS

Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Energie, Finanzordnung, Volksrechte, Behördenstruktur) geschaffen worden sind?

- Soll der neue Kanton in Kraft treten, wenn die Kantonsverfassung gewährleistet ist, Volk und Stände der Bestandesänderung zugestimmt haben, aber noch keine Gesetze für den neuen Kanton geschaffen worden sind? Diese Übergangsregelung setzt voraus, dass in den Übergangsbestimmungen der Verfassung des neuen Kantons festgelegt wird, welche Gesetze der beiden früheren Kantone bis zum Inkrafttreten der einheitlichen neuen Gesetzgebung weiterhin anzuwenden sind, bis die Gesetzgebung für den neuen Kanton erlassen worden ist.

3.2 Schlüsselfragen, die auf der Gesetzesstufe zu entscheiden sind:

Auf Gesetzesstufe sind einerseits vorbehältlich der Regelungen in der Kantonsverfassung die wesentlichen organisatorischen Fragen (insbesondere die Behörden- und Verwaltungsstrukturen) zu entscheiden. Auf dieser Stufe ist insbesondere auch die Frage des Vollzugsstandards zu beantworten: gilt das Niveau von Basel-Landschaft oder Basel-Stadt? Andererseits sind insbesondere die Gesetze zur Wahrnehmung der Kantonsaufgaben zu erlassen.

Schlüsselfragen stellen sich insbesondere in folgenden Bereichen:

Organisation des Kantonsrates und des Regierungsrates:

- Wie sollen die Organisation und der Geschäftsverkehr des Kantonsrates geregelt werden?
- Wie sollen die Organisation und der Geschäftsverkehr des Regierungsrates geregelt werden?

Gerichte:

- Wie sollen die Organisation und der Geschäftsverkehr der Gerichte geregelt werden?

Verwaltung:

- Wie sollen die Verwaltung und deren Abläufe organisiert bzw. gestaltet werden? Wo befindet sich der Sitz der einzelnen Verwaltungsstellen?
- In den meisten Verwaltungsbereichen werden parallele Strukturen bestehen. Es stellt sich die Aufgabe "Aus zwei mach eins", verbunden allenfalls mit Auswirkungen auf den Stellen- und damit auf den Personalbestand.
- Sollen die selbständig öffentlichrechtlichen Anstalten beider Kantone (z.B. Kantonalbanken, Gebäudeversicherungen, Pensionskassen) vereinigt werden?
- Wie sind das Personalrecht und die Pensionskassenzugehörigkeit zu regeln?

Bürgerrecht und Politische Rechte:

- Wie soll das Einbürgerungsverfahren gestaltet werden?
- Wie soll die Ausübung der politischen Rechte (Ergreifung von Initiativen und Referenden, Teilnahme an Wahlen und an Abstimmungen) geregelt werden?
- Wie sollen die Wahlkreise eingeteilt werden?

Öffentliche Sicherheit:

- Wie soll im neuen Kanton die polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden gestaltet werden?
- Soll die Kriminalpolizei eine Organisationseinheit der Kantonspolizei bilden (wie in BL) oder soll sie zur Staatsanwaltschaft gehören (wie in BS)?
- Wie soll das Gefängniswesen strukturiert werden und wo sollen die verschiedenen Haftarten vollzogen werden?
- Welcher Ebene - Gemeinden oder Kanton - sind die Feuerwehren zuzuordnen?
- Wie sind die Aufgaben und Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz zu regeln?

Bildung:

- Wie sieht im Schulwesen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus? Welche Schulträger gibt es?
- Welchen Autonomiegrad sollen die Schulen aufweisen?
- Wie wird die Aufsicht über die Schulen geregelt?
- Sollen die Träger der Kinder- und Jugendhilfe wie in Basel-Stadt staatlich oder wie in Basel-Landschaft privat organisiert sein?
- Welche Anpassungen sind erforderlich für die Verträge im Hochschulbereich (Universitätsvertrag, Vertrag betreffend die Fachhochschule Nordwestschweiz, FHNW u.a.)?

Kultur:

- Welche Aufgaben erfüllen die Gemeinden, welche der Kanton?
- Welche kulturellen Gross-Institutionen fallen in die kantonale bzw. in die kommunale Kulturhoheit?

Sport:

- Welches sind die staatlichen Kernaufgaben im Sportbereich (Fördermassnahmen, Anlagenbewirtschaftung)?

Gesundheit:

- Wie sind die Trägerschaft und die Finanzierung der Alters- und Pflegeheime, der spital-externen Pflege sowie der Kinder- und Jugendzahnpflege zu regeln?

Bauwesen, Raumordnung und Verkehr:

- Auf welche Weise sollen die Kompetenzen der Gemeinden und des Kantons im Bauwesen und in der Raumplanung definiert werden?
- Welche Veränderungen ergeben sich aus einer allfälligen Kantonsfusion für die Leistungsträger des öffentlichen Verkehrs?

Finanzen und Steuern:

- Wie sollen der Finanzhaushalt und die dazu gehörenden Abläufe (Finanzkompetenzen, Rechnungswesen, Finanzplan, Voranschlag, Staatsrechnung) organisiert sein?
- Wie soll der Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden geregelt sein?
- Wie soll mit den Beteiligungen der beiden Kantone umgegangen werden?
- Welches sind die kantonalen Steuern und welches sind die kommunalen Steuern?
- Welches sind die Grundsätze der Steuerbemessung, insbesondere der Einkommens- und Vermögenssteuern, der Kapitalgewinnsteuer, der Handänderungssteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer?
- Sind spezielle Übergangsbestimmungen wegen der unterschiedlichen Steuersysteme in Basel-Landschaft und in Basel-Stadt erforderlich?

Kirche und Staat:

- Welches sind die anerkannten Landeskirchen im eventuellen neuen Kanton und welche Rechtsstellung haben diese?
- Wie sind die Landeskirchen organisiert (Kirchgemeinden)?
- Wie ist die Finanzordnung der Landeskirchen geregelt?

Frage 4:

Wie kann der Prozess so gestaltet werden, dass eine allfällige spätere Erweiterung zum Kanton Nordwestschweiz möglichst schnell und reibungslos gewährleistet ist?

Antwort des Regierungsrates:

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen in jedem Fall der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses (Artikel 53 Absatz 2 der Bundesverfassung).

Diese Prämisse bestünde auch bei der Erweiterung des neuen, aus Basel-Landschaft und Basel-Stadt bestehenden Kantons. Als Modell dient das Verfahren, wie es in zentralen Punkten bei der Aufnahme des früheren, bernischen Amtsbezirks Laufen in den Kanton Basel-Landschaft zur Anwendung kam. Es setzt sich zur Hauptsache aus den folgenden Elementen zusammen:

- Der betroffene Kanton muss den Wechsel von Teilen seines Kantonsgebiets in einen anderen Kanton ermöglichen und dafür eine ausdrückliche Rechtsgrundlage vorsehen.
- In einem "Aufnahmevertrag" oder "Anschlussvertrag" in der Rechtsform eines Staatsvertrags müssen die Modalitäten für den Übergang in einen anderen Kanton geregelt sein. Gemäss Artikel 53 Absatz 2 der Bundesverfassung bedarf dieser Vertrag der Zustimmung des "abgebenden" und des "aufnehmenden" Kantons sowie der Zustimmung durch die Bevölkerung jenes Kantonsteils, der sich einem anderen Kanton anschliesst.
- Der Gebietsveränderung zwischen den Kantonen müssen in jedem Fall die eidgenössischen Räte (Bundesversammlung) zustimmen, und zwar in der Form eines Bundesbeschlusses, welcher der fakultativen Volksabstimmung untersteht (Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung).

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen stellen im schweizerischen Bundesstaat absolute Ausnahmen dar: Es sind dies die Bildung des Kantons Juras (1979) und der Übergang des Bezirks Laufen in den Kanton Basel-Landschaft (1994). Massgebend war bei diesen früheren Verfahren, - und dies gilt auch bei eventuellen künftigen Verfahren - dass die Selbstbestimmungsrechte der vom Übergang betroffenen Bevölkerung sowie der beteiligten Kantone gewährleistet bleiben und vollständig durchgesetzt werden. Die Abwicklung des demokratischen Verfahrens ist aufwändig, da jeweils die Kantonsregierungen, die Kantonsparlamente, die Stimmberechtigten des betroffenen Gebietsteils und der beteiligten Kantone sowie die eidgenössischen Räte (Nationalrat und Ständerat) direkt in die Entscheidungsprozesse involviert sind. Realistischerweise benötigt das Verfahren für die Durchführung einer solchen Gebietsveränderung eine gesamte Zeitdauer von mindestens fünf Jahren.

Die Abkürzung des Verfahrens ist aufgrund der verbindlichen, übergeordneten Vorgaben in der Bundesverfassung nicht möglich.

Schlussbemerkung:

Zum Themenkreis Kantonsfusion überwies der Landrat am 27. Januar 2011 das Postulat [2010-016](#) von Elisabeth Schneider, CVP/EVP-Fraktion, betreffend Simulation Kanton Basel. Diese Thematik wird zurzeit vom Lenkungsausschuss Partnerschaftsverhandlungen BL/BS (LA) zu Handen der Regierungsräte der beiden Kantone bearbeitet. Der Bericht zum Postulat soll dem Landrat in der 1. Hälfte des laufenden Jahres unterbreitet werden.

Liestal, 31. Januar 2012

Im Namen des Regierungsrates:
der Präsident:
Zwick

der Landschreiber:
Achermann