

# **BGE 96 I 636**

Bundesgericht (BGE), 1970-12-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_96 I 636](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_96_I_636)

FR: ATF 96 I 636

IT: DTF 96 I 636

## **Regeste**

Regeste Staatsrechtliche Beschwerde. Konkordate. Initiativrecht. Art. 86 OG: Bestehen ernstliche Zweifel an der Zulässigkeit eines kantonalen Rechtsmittels, so braucht dieses nicht ergriffen zu werden (Erw. 1). Art. 88 OG: Legitimation zur Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten (Erw. 2). Konkordate: Auslegung von Konkordaten. Abschluss eines interkantonalen Vertrages durch konkludente Handlungen, insbesondere durch gleichzeitigen Erlass inhaltlich übereinstimmender Verfassungsvorschriften in zwei Kantonen? Frage verneint für die in den Verfassungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft enthaltenen Bestimmungen über das Verfahren zur Herbeiführung der Wiedervereinigung dieser beiden Halbkantone, weshalb der Kanton Basel-Landschaft die in seiner Verfassung enthaltene Bestimmung vor Abschluss des darin vorgesehenen Verfahrensaufheben kann und eine hierauf gerichtete Initiative zulässig ist (Erw. 4). Initiativrecht: Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie (Erw. 7). Zulässigkeit einer Initiative auf Aufnahme eines Programmsatzes in die Kantonsverfassung (Erw. 8).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Beschwerdeführer machen in erster Linie Verletzung eines Konkordates ( Art. 84 lit. b OG ) geltend. Dafür ist die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges nicht erforderlich ( Art. 86 Abs. 3 OG ). Dagegen ist sie vorgeschrieben für die BGE 96 I 636 S. 643 weiter erhobenen Rügen, der angefochtene Entscheid verletze das Stimmrecht der Beschwerdeführer, verstosse gegen Bestimmungen der KVBL und missachte allgemeine, für Initiativen geltende Grundsätze ( Art. 86 Abs. 1 und 2 OG ). Es ist daher zu prüfen, ob der mit der staatsrechtlichen Beschwerde angefochtene Entscheid des Regierungsrates an eine andere kantonale Instanz hätte weitergezogen werden können. Nach § 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 22. Juni 1959 (VRG) ist das Verwaltungsgericht zuständig zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates, die ihm durch dieses oder andere Gesetze nicht ausdrücklich entzogen sind. Der Beschluss, mit dem der Regierungsrat in der Annahme, ein Volksbegehren sei inhaltlich nicht rechtswidrig, die Volksabstimmung über dieses anordnet, kann als Entscheid im Sinne des § 6 VRG gelten. Da eine Gesetzesvorschrift, welche die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen einen solchen Entscheid ausschliessen würde, von keiner Seite genannt wird und auch nicht ersichtlich ist, scheint diese Beschwerde zulässig zu sein, wie das "Überparteiliche Komitee" in seiner Beschwerdeantwort behauptet. Hiegegen bestehen indessen Bedenken. Der Entscheid darüber, ob eine Initiative auf Revision der Verfassung materiell rechtmässig sei, steht in der Schweiz im allgemeinen dem kantonalen Parlament zu (GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 425/6). Im Kanton Basel-Landschaft scheint diese Zuständigkeit allerdings nicht festzustehen. Als

1934 die Wiedervereinigungsinitiative eingereicht wurde, hat nicht der Landrat, sondern der Regierungsrat die Anordnung der Volksabstimmung abgelehnt und das Bundesgericht in BGE 61 I 173 bemerkt, dass er hiezu "unbestrittenermassen befugt" sei. Nach Einreichung der Initiative auf Erlass eines neuen § 57 KVBL holte jedoch der Regierungsrat bei Prof. H. Huber ein Gutachten auch über die Frage der Zuständigkeit zum Entscheid über die Zulässigkeit der Initiative ein. Der Gutachter kam nach eingehender Prüfung zum Schluss, dass der Entscheid dem Landrat zustehe; der Regierungsrat dürfe allenfalls über ein offenbar gültiges Volksbegehren unmittelbar die Volksabstimmung anordnen, habe aber, wenn er irgendwelche Zweifel an der Gültigkeit habe, dem Landrat Antrag zu stellen und ihm den Entscheid zu überlassen. Schliesslich ergibt sich aus dem Protokoll des Landrates vom 19. März 1970 BGE 96 I 636 S. 644 über die Behandlung der Motion Boss, dass verschiedene Auffassungen bestanden über die Frage, ob und wann eine Verfassungsinitiative zunächst dem Landrat vorzulegen sei. Angesichts dieser noch immer bestehenden Unsicherheit kann nicht wohl angenommen werden, dass der Gesetzgeber mit der Schaffung des Verwaltungsgerichts im Jahre 1959 diesem eine Kompetenz einräumen wollte, von der streitig ist, ob sie dem Landrat oder dem Regierungsrat zukommt. Berücksichtigt man weiter, dass es in der Schweiz durchaus ungewöhnlich wäre, wenn ein kantonales Verwaltungsgericht über die Rechtmässigkeit einer Verfassungsinitiative zu befinden hätte, so ist es zumindest zweifelhaft, ob im vorliegenden Falle die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig war. Bestehen aber ernstliche Zweifel an der Zulässigkeit eines kantonalen Rechtsmittels, so ist dessen Ergreifung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht erforderlich ( BGE 34 I 433 , BGE 37 I 387 /88, BGE 51 I 11 , nicht veröffentlichte Erwägung 3 des Urteils vom 17. September 1969 i.S. Pedrazzi). Dass die Beschwerde an den Landrat zulässig gewesen wäre, wird von keiner Seite behauptet. Von einer solchen Beschwerde hätten die Beschwerdeführer übrigens auch deshalb keinen Gebrauch machen müssen, weil sie sich als zwecklos und als leere Formalität erwiesen hätte (vgl. BGE 93 I 21 Erw. 2 b und dort angeführte frühere Urteile), hat der Landrat doch dadurch, dass er zunächst die Motion Boss erheblich erklärt und dann diese Motion im Hinblick auf das mit ihr inhaltlich übereinstimmende Volksbegehren als erledigt abgeschrieben hat, klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Initiative als zulässig betrachte.

## **E. 2**

Die staatsrechtliche Beschwerde wird sowohl von Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft als auch von solchen des Kantons Basel-Stadt erhoben. Es ist zu prüfen, ob beide Gruppen von Beschwerdeführern und gegebenenfalls in bezug auf welche Rügen sie zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert sind. a) Die basel-städtischen Beschwerdeführer sind im Kanton Basel-Landschaft nicht stimmberechtigt und daher nicht legitimiert, den Entscheid des Regierungsrates von Basel-Landschaft wegen Verletzung des politischen Stimmrechts oder der in diesem Kanton für Initiativen geltenden allgemeinen Grundsätze anzufechten. Sie betrachten sich denn auch in erster Linie zur Rüge legitimiert, der angefochtene Entscheid verletze ein BGE 96 I 636 S. 645 zwischen den beiden Kantonen abgeschlossenes Konkordat. Der Regierungsrat bestreitet ihre Legitimation auch in diesem Punkte mit der Begründung, die Konkordatsverletzung "könnte nur von den zuständigen Behörden des Kantons Basel-Stadt im Rahmen des in Art. 7 BV vorgezeichneten Verfahrens geltend gemacht werden". Sofern er damit sagen will, dass Konkordatsverletzungen nur von den Konkordatskantonen mit staatsrechtlicher Klage gemäss Art. 83 lit. b OG geltend gemacht werden können, so übersieht er, dass solche Verletzungen nach Art. 84 lit. b OG auch von Privaten mit staatsrechtlicher Beschwerde

gerügt werden können. Will er dagegen einwenden, dass das angebliche Konkordat nur Rechte und Pflichten der Kantone, nicht aber der Kantonsangehörigen begründe, so wäre dieser Einwand gegen die Legitimation unbegründet. Das Bundesgericht hat freilich in einzelnen Urteilen die Legitimation des Beschwerdeführer mit dieser Begründung verneint ( BGE 41 I 321 E. 3 und das in ZBl 67/1966 abgedruckte Urteil vom 22. Dezember 1965 E. 3). In BGE 81 I 358 E. 3 erklärte es dagegen, die Frage der Legitimation erledige sich hier dadurch, dass der Beschwerdeführer eine Rechtsverletzung behauptete und damit Rechte aus dem Konkordat herleite; ob dies zu Recht oder zu Unrecht geschehe, betreffe die sachliche Begründetheit der Beschwerde, nicht die prozessrechtliche Frage nach der Legitimation. Das muss auch im vorliegenden Falle gelten. Die Aufhebung des § 57bis KVBL, auf welche die streitige Initiative gerichtet ist, hätte zur Folge, dass § 58 KVBS und damit das sich daraus ergebende Recht der basel-städtischen Stimmbürger, einen zweiten Verfassungsrat zu wählen, hinfällig würden. Diese erscheinen daher als legitimiert zur Rüge, dass die Initiative und die Anordnung der Volksabstimmung über sie ein durch den Erlass der §§ 57bis KVBL und 58 KVBS abgeschlossenes Konkordat verletzen. b) Die basel-landschaftlichen Beschwerdeführer sind offensichtlich legitimiert zur Rüge, der angefochtene Entscheid verletze kantonales Verfassungsrecht sowie ihr politisches Stimmrecht. Fraglich ist dagegen, ob sie auch zur Rüge der Konkordatsverletzung legitimiert sind. Nach einer älteren Rechtsprechung des Bundesgerichts (1, 312; 2, 232; 3, 80; 6, 224; 7, 54) kann die Rüge der Konkordatsverletzung nur erhoben werden, wo das Konkordat als interkantonaler Vertrag, und nicht, wo es, wie es gegenüber den Kantonsangehörigen der Fall ist, als BGE 96 I 636 S. 646 internes kantonales Recht zur Anwendung kommt (FLEINERGIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 901 bei Anm. 12; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse Nr. 893; MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde S. 33). Ob an dieser Rechtsprechung, die von BURCKHARDT kritisiert wurde (ZBJV 65/1929 S. 388), festzuhalten sei, erscheint fraglich, und erst recht bestehen hiegegen Bedenken in einem Falle wie dem vorliegenden, werden doch die basel-landschaftlichen Stimmberechtigten durch die behauptete Konkordatsverletzung ebenso sehr, ja eher stärker betroffen als die basel-städtischen Stimmbürger. Die Frage der Legitimation der Kantonsangehörigen zur Rüge der Konkordatsverletzung kann indes, wie in BGE 54 I 147 E. 2 a, offen bleiben, da nach dem Gesagten jedenfalls die basel-städtischen Stimmberechtigten legitimiert sind, die Konkordatsverletzung geltend zu machen. II. Materielle Beurteilung

### **E. 3**

Nach der ständigen Rechtsprechung ist die Behörde, die nach dem kantonalen Recht berufen ist, die Volksabstimmung über Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen anzuordnen, auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen der Initiative auch deren materielle Rechtmässigkeit zu prüfen und die Vorlegung an das Volk zu verweigern, wenn sich die Initiative als inhaltlich rechtswidrig erweist ( BGE 61 I 335 E. 2, BGE 63 I 172 , BGE 80 I 161 E. 3, BGE 88 I 251 E. 1/2, BGE 89 I 374 E. 2; vgl. BGE 92 I 359 , BGE 94 I 125 /26). Ob die Behörde hiezu auch verpflichtet sei (wie GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 426 annimmt) und ob der Stimmbürger einen Anspruch darauf habe, dass rechtswidrige Initiativen dem Volke nicht unterbreitet werden, hatte das Bundesgericht, soweit ersichtlich, bisher noch nicht zu entscheiden. Eine Prüfung dieser Frage erübrigt sich, da in den Beschwerdeantworten nicht bestritten wird, dass die vorliegende Initiative dem Volke nicht vorgelegt werden darf, wenn sie sich als materiell rechtswidrig erweisen sollte.

#### E. 4

Die Beschwerdeführer machen in erster Linie geltend, die Initiative verstosse gegen eine konkordatsmässige oder konkordatsähnliche Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen, die durch die gleichzeitige Aufnahme inhaltlich übereinstimmender Bestimmungen (§§ 57bis KVBL und 58 KVBS) in ihre Verfassungen abgeschlossen worden sei. Diese interkantonale BGE 96 I 636 S. 647 Vereinbarung verpflichtete die Kantone, das in jenen Bestimmungen vorgesehene Wiedervereinigungsverfahren bis zum (positiven oder negativen) Ende durchzuführen und könne nicht von einem von ihnen einseitig durch Aufhebung der in seiner Verfassung enthaltenen Bestimmung aufgelöst werden. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob eine solche die Kantone gegenseitig berechtigende und verpflichtende Vereinbarung, d.h. ein Konkordat, zwischen ihnen abgeschlossen worden ist. Sollte dies der Fall sein, so würde sich weiter fragen, ob dieses Konkordat mit dem Bundesrecht, insbesondere mit Art. 6 Abs. 2 lit. c und Art. 7 BV vereinbar sowie, ob und unter welchen Voraussetzungen es kündbar oder sonst vorzeitig auflösbar ist. a) Die §§ 57bis KVBL und 58 KVBS stellen an sich internes kantonales Recht dar. Als solches sind sie, solange sie nicht aufgehoben werden, für die Behörden und Angehörigen beider Kantone verbindlich. Ferner war, wie in BGE 94 I 534 festgestellt wurde, der gestützt auf sie gewählte gemeinsame Verfassungsrat an diese Bestimmungen und den ihm darin erteilten Auftrag gebunden. Im vorliegenden Falle geht es nicht mehr um die Verbindlichkeit der Bestimmungen für solange, als sie Bestandteil der Verfassungen bilden, sondern darum, ob es der Gesamtheit der Stimmberechtigten, die § 57bis KVBL erlassen hat, gestattet ist, ihn vor dem in Ziff. 7 vorgesehenen Ende der Geltung aufzuheben. Dies wäre ihr offenbar nur dann verwehrt, wenn der Kanton Basel-Landschaft, wie die Beschwerde geltend macht, durch ein Konkordat mit dem Kanton Basel-Stadt auf eine solche vorzeitige Aufhebung verzichtet hätte. Die Beschwerdeführer und der Regierungsrat von Basel-Stadt erblicken den Abschluss eines solchen Konkordates im Parallelakt der beiden Kantone, nämlich darin, dass in beide Kantonsverfassungen gleichzeitig inhaltlich übereinstimmende Bestimmungen über das Wiedervereinigungsverfahren aufgenommen wurden. b) Der Annahme, in diesem Parallelakt liege der Abschluss eines Konkordates, würde jedenfalls aus dem Gesichtspunkt der Form und Zuständigkeit nichts entgegenstehen. Das Bundesrecht schreibt über die Form interkantonaler Verträge nichts vor. Die Schriftform ist freilich üblich und wird in Art. 7 Abs. 2 BV, wonach die Kantone solche Verträge der Bundesbehörde "vorzulegen" haben, vorausgesetzt; sie ist aber nicht Gültigkeitserfordernis. Hier wäre sie übrigens gegeben, da der Abschluss des Konkordates nach Auffassung der Beschwerdeführer BGE 96 I 636 S. 648 im gleichzeitigen Erlass von Verfassungsbestimmungen in den beiden Kantonen liegt. Sodann sind diese Bestimmungen in einer Volksabstimmung, also vom Volk als dem obersten, zum Abschluss interkantonaler Verträge zuständigen Staatsorgan angenommen worden (§§ 11 KVBL und 29 KVBS). c) Auf die interkantonalen Verträge sind, soweit nicht nach Bundesrecht, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung etwas anderes gilt, die Grundsätze des Völkerrechts anwendbar (vgl. BGE 26 I 450, BGE 54 I 202 /3; FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 162; SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in "Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer", Heft 19/1961 S. 120 ff. und dazu das Votum von HANS HUBER S. 144/45). Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Auslegung interkantonaler Verträge (BGE 90 I 47 /8), sondern auch, wenn durch Auslegung von Willensäusserungen der massgebenden Staatsorgane zu ermitteln ist, ob ein Konkordat abgeschlossen worden, zustande gekommen ist. Nach der Völkerrechtslehre wie auch nach

der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat sich die Auslegung bei Staatsverträgen möglichst an den Wortlaut zu halten und kommt eine über diesen hinausgehende, ausdehnende Auslegung einer Bestimmung nur in Frage, wenn aus dem Zusammenhang oder der Entstehungsgeschichte derselben mit Sicherheit auf eine vom Wortlaut abweichende Willenseinigung der Vertragsstaaten zu schliessen ist (GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts S. 124 ff.; derselbe, *Traité de droit international public* 2. Aufl. 1967 S. 250 ff.; VERDROSS, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 1964 S. 172/74; BERNHARDT, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge* 1963 S. 58 ff.; BGE 44 I 78, BGE 77 I 48, BGE 90 I 47/48, BGE 94 I 673 E. 4). Allgemein gilt für die Auslegung die Vertrauenstheorie (BGE 94 I 673 E. 4). Nach der in der Völkerrechtslehre vorherrschenden Auffassung ist der Abschluss völkerrechtlicher Verträge an keine besondere Form gebunden; sie können auch mündlich, ja sogar stillschweigend, durch konkludente Handlungen zustandekommen (ANZILOTTI, *Lehrbuch des Völkerrechts* 3. Aufl. S. 260 und 280; VERDROSS a.a.O. S. 158; GUGGENHEIM, *Lehrbuch* S. 60 und *Traité* S. 138; BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts* Bd. 1 S. 412/3; FAVRE, *Cours de droit des gens* S. 304/5). Nähere Ausführungen über den Vertragsschluss durch konkludente Handlungen sind freilich, offenbar weil er in der Praxis äusserst BGE 96 I 636 S. 649 selten vorkommt, ausser bei ANZILOTTI a.a.O. S. 53 ff. nicht zu finden. Immerhin kann nicht zweifelhaft sein, dass der Vertragsschluss durch konkludente Handlungen wie namentlich durch innerstaatliche Akte voraussetzt, dass aus diesen der Wille, sich gegenüber einem andern Staate rechtlich zu binden, klar hervorgeht (in diesem Sinne ANZILOTTI a.a.O. S. 54/5 und BERBER a.a.O. S. 413). Das trifft gelegentlich zu, wenn es in zwei Staaten aufgrund vorheriger Verhandlungen zu parallelen, inhaltlich übereinstimmenden Akten kommt. Als Beispiele hierfür werden die von der Schweiz und Deutschland erteilten Konzessionen für das Kraftwerk Rheinau erwähnt (GUGGENHEIM, *Traité* S. 139). Ferner ist die Realunion, die von 1918 bis 1940 zwischen Dänemark und Island bestand, nicht durch einen formellen Staatsvertrag zustande gekommen, sondern durch zwei in beiden Staaten erlassene parallele Gesetze, die, wie ANZILOTTI a.a.O. S. 145 ausführt, in Wirklichkeit die Wirkung und gleichzeitig der Ausdruck des zwischen den beiden Ländern getroffenen Abkommens sind.

d) Die gleichzeitige Aufnahme der inhaltlich übereinstimmenden Bestimmungen über das Wiedervereinigungsverfahren in die KVBL und KVBS stellt ebenfalls einen Parallelakt dar. Als ein Konkordat mit dem von den Beschwerdeführern behaupteten Inhalt könnte dieser Parallelakt indessen nach dem soeben Gesagten nur gelten, wenn der Wille, sich damit gegenüber dem andern Kanton rechtlich zu binden, aus dem Wortlaut der Bestimmungen hervorgeht oder wenn mit hinreichender Sicherheit anzunehmen wäre, dass ein dahingehender Wille bei den Stimmberechtigten, die die Bestimmungen in der Volksabstimmung angenommen haben, bestand. Eine unzweideutige Willensäusserung erscheint auch deshalb erforderlich, weil der Verzicht, eine Bestimmung der KV während einer bestimmten Zeit zu revidieren, eine Ausnahme von dem in Art. 6 Abs. 2 lit. c BV enthaltenen Grundsatz jederzeitiger Revidierbarkeit der Kantonsverfassung bedeuten würde.

aa) Die Annahme einer rechtlichen Bindung zwischen den beiden Kantonen kann nicht schon deshalb von vorneherein verneint werden, weil sie für die Herbeiführung der Wiedervereinigung nicht den ebenfalls in Betracht fallenden Weg des formellen Vertrags gewählt, d.h. das Wiedervereinigungsverfahren nicht in einem Konkordat geregelt haben, sondern in inhaltlich übereinstimmenden Bestimmungen der beiden Kantonsverfassungen. BGE 96 I 636 S. 650 Denn das ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass die Wiedervereinigungsbestrebungen nicht von den kantonalen Behörden, sondern von den

Stimmberechtigten ausgingen und diesen nur der Weg der Verfassungsinitiative offen stand; eine auf Abschluss eines Staatsvertrages gerichtete Initiative ist dem schweizerischen Staatsrecht unbekannt ( BGE 73 I 109 ; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 485).

bb) Der Wortlaut der parallelen Verfassungsbestimmungen der beiden Kantone enthält nichts, was auf eine gegenseitige Verpflichtung der Kantone, eine rechtliche Bindung im Sinne eines Verzichts auf die Revision oder Aufhebung dieser Bestimmungen schliessen liesse. Wohl heisst es in jeder, dass der Verfassungsrat "in Verbindung" mit dem andern Kanton gewählt werde (Ziff. 1), dass er aufgrund einer "Verständigung" beider Kantonsregierungen einzuberufen sei (Ziff. 3) und dass jede Regierung "im Einvernehmen" mit der andern die Arbeit des Verfassungsrates zu fördern habe (Ziff. 4). Diese Vorschriften ergeben sich aus der Natur des für die Herbeiführung der Wiedervereinigung gewählten Verfahrens der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes durch einen gemeinsamen Verfassungsrat. Insofern ist die Bestimmung jeder KV von derjenigen der andern abhängig. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Bestimmungen internes kantonales Recht enthalten und lediglich die Behörden und Angehörigen des betreffenden Kantons und den gemeinsamen Verfassungsrat verpflichten. Von einer Verpflichtung des einen Kantons gegenüber dem andern ist nirgends auch nur andeutungsweise die Rede, geschweige denn klar und deutlich. Insbesondere kann Ziff. 7, wonach die Verfassungsbestimmungen nach Verwerfung des zweiten Verfassungsentwurfes dahinfallen, nicht dahin verstanden werden, dass damit eine vorherige Revision oder Aufhebung derselben ausgeschlossen werden sollte. cc) Ebenso wenig bestehen Anhaltspunkte dafür, dass bei den Stimmberechtigten, welche die parallelen Verfassungsbestimmungen angenommen haben, ein dahingehender Wille bestanden hätte. Dass vor der Abstimmung oder nachher, bis zur Erteilung der Gewährleistung des Bundes, je die Auffassung vertreten worden wäre, die §§ 57bis KVBL und 58 KVBS könnten nach ihrer Annahme durch das Volk oder nach ihrem Inkrafttreten bis zu ihrem in Ziff. 7 vorgesehenen Dahinfallen nicht mehr aufgehoben werden, wird von den Beschwerdeführern BGE 96 I 636 S. 651 nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Soweit Äusserungen hierüber vorliegen, lauten sie - offenbar im Hinblick auf Art. 6 Abs. 2 lit. c BV - ausnahmslos dahin, dass diese Bestimmungen jederzeit revidierbar seien. So haben die Beschwerdeführer, die 1934 das Bundesgericht angerufen haben, ausdrücklich erklärt, dass durch Annahme des § 57bis KVBL keine dauernde, unwiderrufliche Bindung des Volkes von Baselland gegenüber Baselstadt geschaffen werde, sondern eine solche erst mit der Annahme der Verfassung für den geeinten Kanton eintrete. Dementsprechend hat das Bundesgericht in BGE 61 I 178 festgehalten, der vorgeschlagene Verfassungsartikel könne, "wie jede andere Verfassungsbestimmung, jederzeit aufgehoben oder revidiert werden, solange die KV überhaupt besteht". Auch im Gewährleistungsverfahren vor den eidgenössischen Räten wurde es als selbstverständlich erachtet, dass die §§ 57bis KVBL und 58 KVBS dem Erfordernis des Art. 6 Abs. 2 lit. c BV genügen und jederzeit revidierbar seien (Votum Schoch, Sten-Bull StR 1947 S. 418, Votum Huber, StenBull NR 1948 S. 24, Voten Chamorel und Stadlin, StenBull NR 1960 S. 340 und 344). Schliesslich hat auch Prof. MAX HUBER, der - offenbar als erster - die Auffassung vertreten hatte, ein Parallelakt wie die Abstimmung über die Initiativen sei "wenn auch nicht der Form, so doch der Substanz nach" ein interkantonaler Vertrag, die beiden transitorischen Verfassungsartikel der KVBL und KVBS als "jederzeit noch revidierbar" bezeichnet (Rechtsakten zur Basler Wiedervereinigung S. 11 und 156; vgl. auch S. 27/8). Liegen demnach zahlreiche Äusserungen vor, welche die Revidierbarkeit bejahen, während gegenteilige Stimmen völlig fehlen, so erscheint es als ausgeschlossen, dass die

Stimmberechtigten im Jahre 1938 der Auffassung waren, sie hätten nicht nur über internes kantonales Recht, sondern über einen interkantonalen Vertrag, d.h. ein Konkordat abzustimmen und verzichteten durch Annahme der Verfassungsbestimmungen in Abweichung von Art. 6 Abs. 2 lit. c BV auf die Möglichkeit, sie jederzeit zu revidieren oder aufzuheben. Jedenfalls aber kann nicht von einer dahingehenden unzweideutigen Willensäusserung der Gesamtheit der Stimmberechtigten gesprochen werden, wie sie nach dem Gesagten erforderlich wäre für die Annahme eines Konkordats mit dem von den Beschwerdeführern behaupteten Inhalt.

#### **E. 5**

Ist eine konkordatsmässige oder -ähnliche Abmachung, BGE 96 I 636 S. 652 die durch die mit der vorliegenden Initiative angestrebte Aufhebung des § 57bis KVBL verletzt würde, nicht dargetan, so braucht nicht geprüft zu werden, ob eine solche Abmachung mit Art. 6 Abs. 2 lit. c und Art. 7 BV vereinbar und unter welchen Voraussetzungen sie kündbar wäre. Bemerket sei lediglich, dass Art. 6 Abs. 2 lit. c BV wohl nur die Aufstellung sogenannter autonomer Schranken der Revision kantonaler Verfassungen verbietet, nicht dagegen eine vertragliche Bindung wie die von den Beschwerdeführern behauptete, zumal wenn diese Bindung nur für die Dauer eines bestimmten Verfahrens gilt und mit dessen Abschluss dahinfällt.

#### **E. 6**

Ist es dem Kanton Basel-Landschaft nicht aufgrund eines Konkordates verwehrt, § 57bis KVBL aufzuheben, so verstösst die Initiative offensichtlich weder gegen diese Bestimmung noch gegen § 57 KVBL. Ebenso wenig verletzt sie deshalb das Stimmrecht der basellandschaftlichen Beschwerdeführer, weil im Falle der Annahme der Initiative ihr Recht auf Wahl eines zweiten Verfassungsrates dahinfällt. Das politische Stimmrecht schützt nicht vor einer Änderung seiner Umschreibung und Ausgestaltung in der Kantonsverfassung, sofern damit nicht Bundesrecht verletzt wird. Eine solche Verletzung wird aber in der Beschwerde mit Recht nicht gerügt.

#### **E. 7**

Die Beschwerdeführer bezeichnen die Initiative weiter deshalb als unzulässig, weil sie drei innerlich verschiedene Begehren vereinige und damit den (für Initiativen auf Partialrevision geltenden) Grundsatz der Einheit der Materie verletze. Während dieser Grundsatz im Bund ( Art. 121 Abs. 3 BV ) und in einzelnen Kantonen in der Verfassung oder in Gesetzen verankert ist, fehlt im Kanton Basel-Landschaft eine ausdrückliche Vorschrift. Der Grundsatz gilt jedoch, wie der Regierungsrat mit Recht nicht bestreitet, auch in diesem Kanton. Er folgt, wie das Bundesgericht im nicht veröffentlichten Urteil vom 9. Oktober 1957 i.S. Heimann c. Kantonsrat von Obwalden (Erw. 5) ausgeführt hat, aus der Natur der Sache und dem Wesen der Partialrevision. Er gewährleistet namentlich dem Stimmberechtigten die unverfälschte Kundgabe seines Willens bei der Unterzeichnung einer Initiative und bei der Abstimmung darüber. Hat nämlich die Initiative zwei Materien zum Gegenstand, so kann der Stimmberechtigte, der in bezug auf die eine die vorgeschlagene Änderung wünscht, in bezug auf die andere dagegen nicht, diesen Willen nicht zum Ausdruck bringen, BGE 96 I 636 S. 653 sondern hat nur die Möglichkeit, beide Änderungen zu befürworten oder beide abzulehnen (vgl. hierzu BGE 81 I 197 E. 5 und BGE 90 I 73 E. 2 b; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 423/4). Immerhin dürfen an die Einheit der Materie, zumal wo der Grundsatz wie im Kanton Basel-Landschaft nicht

ausdrücklich aufgestellt ist und überdies die Verfassungsinitiative nur die Bedeutung einer allgemeinen Anregung hat (vgl. BGE 61 I 177 E. 8), keine überspannten Anforderungen gestellt werden, durch welche die Ausübung des Initiativrechts übermässig erschwert wird. Es genügt, wenn zwischen den verschiedenen Vorschlägen im Falle von Neuerungen vor allem im Hinblick auf ihren Zweck, bei Änderungen auch im Hinblick auf die bisherige Regelung ein Zusammenhang besteht, der die Zusammenfassung in einer Initiative und zu einer Abstimmungsfrage als sachlich gerechtfertigt erscheinen lässt (zit. Urteil i.S. Heimann). Die vorliegende Initiative enthält, wie die Beschwerde zutreffend feststellt, drei Begehren; sie verlangt Aufhebung sowohl des § 57 als auch des § 57bis KVBL und Ersetzung dieser §§ durch eine Bestimmung, wonach die Behörden gehalten sind, in allen Fragen von regionaler Tragweite mit dem Kanton Basel-Stadt und den andern Nachbarkantonen zusammenzuarbeiten. Zwischen diesen drei Begehren besteht indes schon deshalb ein hinreichender sachlicher Zusammenhang, weil nach dem Wunsch der Initianten die zu erlassende Bestimmung die beiden aufzuhebenden ersetzen soll, d.h. weil an Stelle der bisherigen Ordnung (unverzügliche Herbeiführung der Wiedervereinigung von Basel-Stadt und -Landschaft, und zwar in einem bestimmten Verfahren) eine neue Ordnung (Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt und den andern Nachbarkantonen in gewissen Fragen) treten soll und diese neue Ordnung die Aufhebung der bisherigen voraussetzt. Richtig ist freilich, dass diejenigen Stimmbürger, die entweder sowohl die Wiedervereinigung als auch die vorgeschlagene Zusammenarbeit ablehnen oder welche die unverzügliche Herbeiführung der Wiedervereinigung (§ 57), aber nicht auf dem bisher vorgesehenen Weg (§ 57bis) wünschen, diesen Willen weder durch Annahme noch durch Ablehnung der Initiative zum Ausdruck bringen können. Damit wird jedoch der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Aus diesem Grundsatz lässt sich nicht ableiten, dass bei der Abstimmung über eine durch Initiative BGE 96 I 636 S. 654 vorgeschlagene Verfassungsänderung den Stimmberechtigten Gelegenheit zu geben sei, neben der vorgeschlagenen Verfassungsänderung auch die bisher geltende Ordnung ganz oder teilweise zu verwerfen.

## **E. 8**

Die Beschwerdeführer behaupten schliesslich, die Initiative "dürfte" auch deshalb unzulässig sein, weil sie "keine konkreten Massnahmen, nur Postulate verlangt"; sie enthalte keinen "eindeutigen Auftrag" an den Landrat, sondern höchstens eine "allgemeine Richtlinie". Die Rüge ist unbegründet. Der Wortlaut der in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative bringt mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck, was die Initianten wollen. Wird sie vom Volke angenommen, so wird es Aufgabe des Landrates (oder Verfassungsrates) sein, eine diesem Willen entsprechende Verfassungsbestimmung auszuarbeiten, die wiederum der Volksabstimmung unterliegt. Dass das, was die Beschwerdeführer als Inhalt der neuen Verfassungsbestimmung anstreben, ein Postulat an die Behörden, nicht ein Rechtssatz ist, lässt die Initiative nicht als unzulässig erscheinen, enthalten doch alle Kantonsverfassungen von jeher sogenannte "Programmsätze" mehr oder weniger bestimmten Inhalts (vgl. die Übersicht bei GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone § 4 Ziff. 7 S. 53 ff.). Einen ebenso programmatischen Inhalt wie die Initiative weist übrigens der im Jahre 1960 erlassene § 57 KVBL auf, dem die Bundesversammlung ohne Bedenken die Gewährleistung erteilt hat. Die Berufung der Beschwerdeführer auf das Urteil des Bundesgerichts vom 13. September 1950 über die basel-städtische "Sparinitiative" (auszugsweise abgedruckt in ZBl 51/1951 S. 22 ff.) geht fehl. Dort handelte es sich um eine als allgemeine Anregung formulierte Gesetzesinitiative, die konkrete Massnahmen zur

Verminderung der Staatsausgaben verlangte, den Inhalt dieser Massnahmen jedoch nicht deutlich genug umschrieb. Hier dagegen wird vom Landrat die Ausarbeitung eines Programmartikels der KV verlangt, über dessen Inhalt nach der Initiative kein Zweifel bestehen kann. Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.