Urteilskopf

94 I 525

74. Urteil vom 18. Dezember 1968 i.S. Erny und Mitbeteiligte gegen Verfassungsrat der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft
Regeste (de):
Wiedervereinigung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Volksabstimmung in den beiden Halbkantonen über die vom gemeinsamen Verfassungsrat ausgearbeitete Verfassung für den wiedervereinigten Kanton. Staatsrechtliche Beschwerde gegen die vom Verfassungsrat angeordnete getrennte Abstimmung über die Verfassung und die nach § 57 bis der KV von Baselland in die Übergangsbestimmungen der neuen Verfassung aufzunehmenden "Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung".

1. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 7).

2. Zuständigkeit des Verfassungsrates zur Festsctzung der Abstimmungsfrage (Erw. 8).

3. Tragweite des § 57 bis der KV von Baselland und Verbindlichkeit dieser Bestimmung für den Verfassungsrat (Erw. 9).

4. Rechtsnatur der "Hauptgrundzüge" (Erw. 10).

Regeste (fr):
Réunion des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.

Votation populaire, dans les deux demi-cantons, sur la constitution future du canton réuni, élaborée par la Constituante commune. Recours de droit public contre la décision de la Constituante de faire voter séparément sur la constitution et sur les "lignes générales de la future législation" qui, selon l'art. 57 bis Cst. de Bâle-Campagne, doivent figurer dans les dispositions transitoires de la nouvelle constitution.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 7).

2. Compétence de la Constituante pour formuler la question sur laquelle portera la votation (consid. 8).

3. Portée de l'art. 57 bis Cst. de Bâle-Campagne et caractère obligatoire de cette disposition pour la Constituante (consid. 9).

4. Nature juridique des "lignes générales" (consid. 10).

Regesto (it):
Riunificazione dei cantoni di Basilea-Città e Basilea-Campagna.

Votazione popolare, nei due semicantoni, sulla costituzione futura del cantone riunificato, elaborata dalla Costituente comune. Ricorso di diritto pubblico contro la decisione della Costituente di far votare separatamente sulla costituzione e sulle "linee generali della futura legislazione" che, giusta il § 57 bis della costituzione di Basilea-Campagna, devono figurare nelle disposizioni transitorie della nuova costituzione.

1. Potere d'esame del Tribunale federale (consid. 7).

2. Competenza della Costituente per determinare il quesito da sottoporre a votazione (consid. 8).

3. Portata del § 57 bis della costituzione di Basilea-Campagna e carattere vincolante di questa disposizione per la Costituente (consid. 9).

4. Natura giuridica delle "linee generali" (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 527

BGE 94 I 525 S. 527

Aus dem Tatbestand:

A.- Durch Beschluss vom 26. August 1833 hatte die Eidg. Tagsatzung der Trennung des Kantons Basel in zwei besondere Gemeinwesen unter dem Vorbehalt freiwilliger Wiedervereinigung zugestimmt. Gestützt auf diesen Vorbehalt wurden 100 Jahre später in den beiden Halbkantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft gleichlautende Initiativen auf Wiedervereinigung eingeleitet. Entgegen der ablehnenden Haltung des Regierungsrates von Basel-Landschaft erklärte das Bundesgericht die Initiative in BGE 61 I 166 ff. als zulässig, weil sie nicht direkt die Wiedervereinigung vorschlage, sondern lediglich die in der Kantonsverfassung zurzeit noch fehlende Grundlage schaffen wolle, um einen späteren Entscheid über die Wiedervereinigung herbeizuführen (E. 6 und 7). Hierauf wurde in beiden Halbkantonen je eine fast gleichlautende Verfassungsbestimmung ausgearbeitet, die im wesentlichen dem (im zitierten Urteil in lit. B wiedergegebenen) Text der Initiativen entspricht: in Basel-Stadt durch den Grossen Rat ein § 58 KVBS, in Basel-Landschaft durch einen besonderen Verfassungsrat ein § 57 bis KVBL. Ziff. 1 des ersteren lautet: "Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel, samt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen, wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Landschaft, ein Verfassungsrat von 150 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Stadt nach den Vorschriften für die Grossratswahlen 75 Mitglieder...". Entsprechend lautet Ziff. 1 von § 57 bis KVBL; doch fügte hier der Verfassungsrat nach den Worten "Einführungs- und Übergangsbestimmungen" noch ein: "welche die Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung zu enthalten haben". Im Rat bestand die einhellige Auffassung, dass das keine materielle Änderung, sondern nur eine Verdeutlichung sei, weil man in beiden Halbkantonen darüber einig sei, dass die Stimmbürger vor der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung nicht

BGE 94 I 525 S. 528

nur die formellen Verfassungsgrundsätze, sondern auch den wesentlichen Inhalt der nun für den ganzen Kanton zu vereinheitlichenden Gesetze kennen müssten. Im Grossen Rat von Basel-Stadt herrschte die gleiche Ansicht; doch konnte dort kein solcher Zusatz aufgenommen werden, weil es sich nach basel-städtischem Recht um eine formulierte Initiative handelte, die keine Änderungen zulässt. Die neuen Verfassungsbestimmungen wurden in beiden Halbkantonen in Volksabstimmungen vom 2. Oktober 1938 angenommen. Die Gewährleistung durch die Bundesversammlung wurde zunächst verweigert, dann aber auf einen Wiedererwägungsantrag hin durch Bundesbeschluss vom 22. Juni 1960 erteilt. Hierauf wurde der "Verfassungsrat der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" (nachstehend kurz Verfassungsrat) bestellt. In fast acht Jahren arbeitete er vier Vorlagen aus: Verfassung des Kantons Basel, "Hauptgrundzüge der Gesetzgebung" (nachstehend kurz "Hauptgrundzüge" ge-

nannt), Wahlgesetz für den Kanton Basel und Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Basel. Die "Hauptgrundzüge" stellen Richtlinien auf für die Gesetzgebung des vereinigten Kantons über die Gebietseinteilung, die kantonalen Behörden und ihre Funktionen, die öffentlichen Aufgaben sowie über das Verhältnis von Staat und Kirche. Die Verfassung enthält in ihrem letzten Abschnitt "Übergangsordnung" u.a. folgenden Art. 81: "Die zusammen mit der vorliegenden Verfassung gutgeheissenen Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung sind während zehn Jahren nach Inkrafttreten der vorliegenden Verfassung für den Gesetzgeber verbindlich. Ein mit den Hauptgrundzügen nicht übereinstimmendes Ausführungsgesetz erlangt nur Gültigkeit, wenn es sowohl im Gebiet des Kantons Basel-Stadt als auch im Gebiet des Kantons Basel-Landschaft eine getrennte Mehrheit erhalten hat. Solche Ausführungsbestimmungen unterliegen in jedem Fall auch dann der Volksabstimmung, wenn es sich um blosse Änderungen handelt, die in einzelnen Teilen ein bestehendes Gesetz revidieren." Nach der Annahme der vier Vorlagen in der ersten Lesung fasste der Verfassungsrat folgenden "Vollziehungsbeschluss": "Die Verfassung für den Kanton Basel, die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung, das Wahlgesetz für den Kanton Basel und das Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons

Basel sind, und zwar jede Vorlage einzeln, gleichzeitig im Kanton Basel-Stadt und im Kanton Basel-Landschaft zur Abstimmung zu bringen. Nach der Schlussabstimmung im Verfassungsrat sind die vier Vorlagen beförderlichst in den beiden kantonalen Amtsblättern zu publizieren". Nachdem sie in der Schlussabstimmung vom 6. September 1968 angenommen worden waren, wurden dieser Beschluss im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft vom 18. September 1968 und die vier Vorlagen in einer Beilage dazu veröffentlicht. In gleicher Weise wurde im Kanton Basel-Stadt vorgegangen.

B.- Am 24. September 1968 erhoben 47 stimmberechtigte Bürger des Kantons Basel-Landschaft staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von § 57 bis KVBL mit dem Antrag auf: 1. Aufhebung der vom Verfassungsrat gutgeheissenen Verfassung des Kantons Basel und der "Hauptgrundzüge" und Rückweisung dieser Erlasse an den Verfassungsrat mit der Anweisung, die "Hauptgrundzüge" in die Verfassung aufzunehmen. 2. Aufhebung des Vollziehungsbeschlusses.
Zur Begründung wird ausgeführt, der in § 57 bis KVBL eingefügte Zusatz schreibe vor, dass die "Hauptgrundzüge" in die Übergangsbestimmungen der neuen Verfassung aufzunehmen seien, damit der Gesetzgeber daran gebunden sei und den Stimmbürgern bei der Abstimmung über die Wiedervereinigung deren Tragweite erkennbar sei. Im Verfassungsrat sei wiederholt über den rechtlichen Charakter der "Hauptgrundzüge" - Verfassungs- oder Gesetzesrecht oder blosse politische Richtlinien - diskutiert und schliesslich einem Bericht des Büros zugestimmt worden, wonach es sich um Gesetzesrecht handle und deshalb darüber getrennt von der Verfassung abzustimmen sei - in der Meinung, dass bei Annahme der Verfassung und gleichzeitiger Verwerfung der "Hauptgrundzüge" das Gesetzesrecht vom Kanton frei (genauer im Rahmen des Bundesrechts und der Kantonsverfassung) zu schaffen sei. Die auf dieser Ansicht beruhende formelle Trennung der Vorlagen in die eigentliche Verfassung inkl. Übergangsordnung einerseits und die "Hauptgrundzüge" anderseits sowie die Anordnung getrennter Volksabstimmungen darüber im Vollziehungsbeschluss stünden im Widerspruch zu § 57 bis KVBL. Der Verfassungsrat

sei daher anzuweisen, die "Hauptgrundzüge" als weiteren Abschnitt IX in die Verfassung aufzunehmen und diese so dem Stimmbürger zur Abstimmung vorzulegen. Der Vollziehungsbeschluss überschreite zudem die

Kompetenz des Verfassungsrates, da nach den Verfassungen beider Halbkantone die Anordnung von Abstimmungen dem Regierungsrat zustehe. Die Beschwerdeführer legen ein Gutachten von Prof. Hans Marti über die Frage der getrennten Abstimmung ein und erklären es zum integrierenden Bestandteil der Beschwerde. Darin wird ebenfalls die Ansicht vertreten, dass nach § 57 bis KVBL die "Hauptgrundzüge" einen Bestandteil der Verfassung bilden müssen. Die nähere Begründung der Beschwerde ist aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

D.- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit sie sich gegen diesen Kanton richte.

E.- Der Verfassungsrat beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Er schildert zunächst einlässlich die - oben in lit. A zusammengefasste - Entstehung von § 57 bis KVBL. Sodann stellt er dar, wie sich in seinen Beratungen allmählich die Auffassung durchsetzte, die "Hauptgrundzüge" seien als blosses - freilich qualifiziertes - Gesetzesrecht zu erlassen. Er vertritt die Ansicht, der pouvoir constituant (Aktivbürgerschaft und Verfassungsrat) habe seine Aufgabe frei von jeder inhaltlichen Bindung zu erfüllen. So wenig wie nach BGE 61 I 77 die in der Initiative enthaltenen "Grundsätze", so wenig sei der Zusatz in § 57 bis KVBL für den Verfassungsrat verbindlich. Dieser sei daher berechtigt, jene Klausel zu übergehen; weder seine basellandschaftlichen noch gar seine baselstädtischen Mitglieder seien daran gebunden. Gerade das Argument, die Stimmbürger müssten vor der Abstimmung nicht nur die Verfassung selbst, sondern auch die gestützt darauf zu erwartende Gesetzgebung kennen, zeige, dass die "Hauptgrundzüge" Gesetzesrecht seien. Der vom Bundesgericht geübte Verzicht auf die Nachprüfung kantonaler Verfassungen unter dem Gesichtspunkt der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verliere seine Berechtigung, wenn ein Kanton dazu übergehe, in Überschreitung

jedes Normalmasses umfangreiche Partien typischer Gesetzesregeln auf Verfassungsstufe zu heben, wie das hier nach Auffassung der Beschwerdeführer geschehen solle. Um den kleineren Fusionspartner zu schützen, bestimme Art. 81 der Verfassung, dass innert 10 Jahren nach ihrem Inkrafttreten ein von den "Hauptgrundzügen" abweichendes Gesetz einer Mehrheit im Gebiet jedes früheren Halbkantons bedürfe - im Unterschied zu der qualifizierten Mehrheit für Verfassungsänderungen nach Art. 97 (Mehrheit der Stimmberechtigten oder 2/3 der abgegebenen Stimmen). Damit seien die "Hauptgrundzüge" unzweideutig ausserhalb des formellen Verfassungsrechtes gestellt, aber auch vom ordentlichen Gesetzesrecht abgehoben; das Erfordernis der paritätischen Mehrheit sei wohl für Gesetzesrecht zulässig, wäre dagegen für Verfassungsrecht nicht mit Art. 6 BV vereinbar. Da die "Hauptgrundzüge" Gesetzesrecht seien, müssten sie nach der Gewährleistungspraxis des Bundes der Volksabstimmung getrennt unterbreitet werden.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. Eintretensfragen
1./6. - (Zulässigkeit der Beschwerde nur gegen den Vollziehungsbeschluss, nicht auch gegen die Verfassung und die "Hauptgrundzüge" selbst; Aktiv- und Passivlegitimation usw.).

II. Materielle Beurteilung

7. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Vollziehungsbeschluss verstosse in mehrfacher Hinsicht gegen § 57 bis KVBL. Die Auslegung kantonaler Verfassungsbestimmungen prüft das Bundesgericht im allgemeinen, namentlich aber bei Abstimmungsbeschwerden nach Art. 85 lit. a OG, grundsätzlich frei (BGE 91 I 239 Erw. 3 und BGE 94 I 124 Erw. 2 je mit Hinweisen auf frühere Urteile). Eine gewisse Zurückhaltung pflegt sich das Bundesgericht, und zwar auch bei Abstimmungsbeschwerden (BGE 89 I 374 Erw. 2), lediglich insofern aufzuerlegen, als es der Handhabung kantonaler Verfassungssätze durch das oberste zur Auslegung der Verfassung berufene kantonale Organ ein besonderes Gewicht beilegt und nicht ohne Not davon abweicht. Zu solcher Zurückhaltung besteht im vorliegenden Falle schon deshalb kein Anlass, weil der Verfassungsrat, gegen den sich die Beschwerde richtet, nicht die oberste, zur Auslegung der Verfassung

des Kantons Basel-Landschaft berufene Behörde, ja überhaupt keine Behörde dieses Kantons ist, sondern eine gemeinsame Behörde der beiden Halbkantone, die lediglich den ihm durch die §§ 58 KVBS und 57 bis KVBL erteilten Auftrag zu erfüllen hat. Ob er dabei die letztere Bestimmung verletzt habe, ist daher vom Bundesgericht völlig frei zu prüfen.

8. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Verfassungsrat sei zum Erlass des Vollziehungsbeschlusses gar nicht zuständig gewesen, da die Anordnung von Abstimmungen nach den Verfassungen beider Halbkantone Sache des Regierungsrates sei. Diese Rüge ist vorweg zu prüfen; denn wenn sie sich als begründet erweist, ist jener Beschluss schon aus diesem Grunde aufzuheben und erübrigt sich die Prüfung der weiteren dagegen erhobenen Rügen. Nach § 58 KVBS und § 57 bis KVBL obliegt dem Verfassungsrat die "Ausarbeitung einer Verfassung des Kantons Basel samt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen". § 57 bis KVBL enthält überdies den Zusatz, dass diese Bestimmungen "die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung zu enthalten haben". Obwohl dieser Zusatz in § 58 KVBS fehlt, sind alle Beteiligten darüber einig, dass es zur Aufgabe des Verfassungsrates gehörte, neben der Verfassung auch die "Hauptgrundzüge" auszuarbeiten. Die Rüge der Kompetenzüberschreitung wird nur inbezug auf den Vollziehungsbeschluss erhoben.
Die Aufgabe des Verfassungsrates kann sich indessen nicht in der Redaktion der Verfassung und der "Hauptgrundzüge" erschöpfen, sondern muss sich notwendig auf alles erstrecken, was erforderlich ist, damit sie in beiden Halbkantonen der Volksabstimmung unterbreitet werden können und deren Ergebnis nicht trotz äusserer Übereinstimmung an inneren Widersprüchen leidet. Das ergibt sich, auch wenn es die angeführten Verfassungsbestimmungen nicht ausdrücklich sagen, aus den gesamten Umständen, namentlich daraus, dass der Verfassungsrat das einzige gemeinsame Organ der beiden Halbkantone ist und deshalb allein für die erforderliche Koordination sorgen kann. Jene Bestimmungen schreiben selber vor, dass die Abstimmung in beiden Halbkantonen gleichzeitig durchzuführen ist (Ziff. 6). Noch wichtiger und selbstverständlich ist, dass die Abstimmungsfragen in beiden gleich lauten müssen, da sonst das Ergebnis trotz Annahme in beiden unklar oder sogar

widersprüchlich sein könnte. Es war deshalb Pflicht des Verfassungsrates, nicht nur den Text der Verfassung und der "Hauptgrundzüge" zu redigieren, sondern auch deren Verhältnis zueinander sowie die Art, wie darüber

- in beiden Halbkantonen gleich - abzustimmen ist, zu ordnen. Der Vollziehungsbeschluss, in dem er das getan hat, hält sich somit im Rahmen seiner Zuständigkeit. Zu prüfen bleibt, ob der von ihm gewählte Abstimmungsmodus, die getrennte Abstimmung über die Verfassung und die "Hauptgrundzüge", seinem Auftrag und den §§ 58 KVBS und 57 bis KVBL entspricht.

9. Der Verfassungsrat hält dem Vorwurf, er habe § 57 bis KVBL verletzt, in erster Linie entgegen, dass er seine Aufgabe frei von jeder inhaltlichen Bindung zu erfüllen habe; der nur in § 57 bis KVBL enthaltene Zusatz "involviere eine unzulässige Bindung des pouvoir constituant" und sei daher für den gemeinsamen Verfassungsrat unbeachtlich. Bei der Untersuchung der Frage, ob die verfassunggebende Gewalt bei der Verfassungsrevision inhaltliche Schranken zu beachten habe, wird u.a. zwischen heteronomen und autonomen Schranken unterschieden (vgl. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse S. 130 ff. und dort angeführte Literatur). Als heteronom bezeichnet man die von einem fremden Willen gesetzten Schranken wie z.B. die den kantonalen Verfassunggeber bindenden Normen des Bundesrechts. Als autonom gelten Schranken, die in der zu revidierenden Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind oder sich durch Auslegung derselben ergeben. Ob es im eidgenössischen und kantonalen Recht autonome Schranken der Verfassungsrevision gebe, ist in der Rechtslehre umstritten. Während neuere Autoren (NEF, GIACOMETTI, KÄGI u.a.) solche Schranken nachzuweisen suchen, lehnt AUBERT sie in Übereinstimmung mit der älteren Lehre (BURCKHARDT, FLEINER, MAX HUBER) und dem Bundesrat (BBl 1948 III 917 ff., 1954 I 704 ff.) ab (vgl. AUBERT a.a.O., insb. Nr. 332). Wie es sich damit verhält, braucht hier nicht geprüft zu werden. Wollte man annehmen, dass § 57 bis KVBL die verfassunggebende Gewalt nicht binde, so würde das (abgesehen von der Möglichkeit der Abänderung oder Aufhebung dieser Bestimmung) nur bedeuten, dass die Gesamtheit der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft dem wiedervereinigten Kanton eine Verfassung geben könnte, die in Missachtung des dort vorgeschriebenen Weges ausgearbeitet worden ist oder inhaltlich

gegen diese Bestimmung verstösst. Davon ist hier nicht die Rede. Angefochten ist nicht die Verfassung, sondern ausschliesslich der Vollziehungsbeschluss des Verfassungsrates, und es kann sich daher nur fragen, ob der Verfassungsrat, d.h. eine Behörde, jene Bestimmung zu beachten hatte. Das ist zu bejahen, Um die Grundlage und das Verfahren für einen späteren Entscheid über die Wiedervereinigung herbeizuführen (vgl. BGE 61 I 175), haben die beiden Halbkantone am 2. Oktober 1936 gleichlautende Initiativen angenommen und daraufhin die §§ 58 KVBS bzw. 57 bis KVBL in ihre Verfassungen aufgenommen, aufgrund deren der Verfassungsrat bestellt wurde und die neue Kantonsverfassung auszuarbeiten hatte. Bei dieser Sachlage kann es nicht zweifelhaft sein, dass der Verfassungsrat an diese Bestimmungen und den ihm darin erteilten Auftrag gebunden war. Der Verfassungsrat beruft sich demgegenüber zu Unrecht auf BGE 61 I 176 /7, wo die in Ziff. I der Initiative enthaltenen Grundsätze als "blosse, den Verfassungsrat nicht bindende Direktiven" bezeichnet worden sind. Selbst wenn diese nicht näher begründete Bemerkung in den Urteilserwägungen richtig sein sollte, wäre sie für die hier streitige Frage nicht entscheidend. Sie besagt nur, dass ein Teil des Inhalts der (im Kanton Basel-Landschaft in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten) Initiative den Verfassungsrat nicht bindet. Dagegen lässt sich daraus nicht ableiten, dass die in der Folge in Kraft getretenen und vom Bunde gewährleisteten Verfassungsbestimmungen unverbindlich seien, durch die der Verfassungsrat als gemeinsames Organ der beiden Halbkantone geschaffen und der ihm erteilte Auftrag umschrieben wurde. Diese Vorschriften binden den Verfassungsrat als Behörde, weshalb seine Ausführungen über "Instruktionen" und darüber, dass weder seine basellandschaftlichen noch gar seine baselstädtischen Mitglieder durch § 57 bis KVBL verpflichtet seien, fehl gehen. Unbehelflich ist auch sein Hinweis darauf, dass der Zusatz, wonach die Einführungs- und Übergangsbestimmungen der neuen Verfassung "die Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung zu enthalten haben", sich nur in § 57 bis KVBL findet und in § 58 KVBS fehlt. Es war durchaus möglich und zulässig, dass der eine Halbkanton seine Zustimmung zur Einleitung des Wiedervereinigungsverfahrens von einer Bedingung abhängig machte, von welcher der andere aus irgendwelchen

Gründen absah. Angesichts des nur in § 57 bis KVBL enthaltenen Zusatzes besteht freilich, was im Gewährleistungsverfahren seinerzeit zu wenig beachtet worden sein mag, ein nicht unerheblicher Unterschied zwischen den Aufträgen welche die beiden Halbkantone dem Verfassungsrat erteilt haben. Dieser Unterschied wäre jedoch für die Frage der Verbindlichkeit des Zusatzes nur von Bedeutung, wenn die beiden Aufträge infolgedessen im Widerspruch zueinander stünden. Gerade das ist aber nicht der Fall. Schon der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt war bei der Beratung über § 58 KVBS der Auffassung, dass der im andern Halbkanton angenommene Zusatz mit dieser Bestimmung vereinbar sei und nur eine Verdeutlichung darstelle, und der Verfassungsrat ist derselben Meinung.

10. Nach Auffassung der Beschwerdeführer verstösst die im Vollziehungsbeschluss angeordnete getrennte Abstimmung über die Verfassung und die "Hauptgrundzüge" deshalb gegen § 57 bis KVBL, weil die Hauptgrundzüge nach dieser Bestimmung ein wesentlicher Bestandteil der Verfassung seien und daher mit dieser zusammen Gegenstand einer einzigen Abstimmungsvorlage sein müssten. Hiegegen wendet der Verfassungsrat ein, die getrennte Abstimmung sei nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, weil es sich bei den "Hauptgrundzügen" um blosses, wenn auch im Hinblick auf ihre in Art. 81 der neuen Verfassung umschriebene Bedeutung "qualifiziertes" Gesetzesrecht handle und nach der Gewährleistungspraxis des Bundes über Verfassung und Gesetze getrennt abgestimmt werden müsse. Beide Parteien begründen demnach ihren Standpunkt mit der Rechtsnatur der "Hauptgrundzüge". Diese ist daher zunächst zu prüfen. Nach § 57 bis KVBL wie auch nach § 58 KVBS obliegt dem Verfassungsrat die Ausarbeitung einer Verfassung "samt" den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen. Es ist klar und wird von keiner Seite bestritten, dass diese Einführungs- und Übergangsbestimmungen Bestandteil der Verfassung bilden. Der Verfassungsrat hat denn auch in diese als Abschnitt VIII eine "Übergangsordnung" aufgenommen, die u.a. den oben in lit. A wiedergegebenen Art. 81 über die Bedeutung der "Hauptgrundzüge" und einen Art. 97 über Verfassungsänderungen in der Übergangszeit enthält. Nach § 57 bis KVBL haben die Einführungs- und Übergangsbestimmungen jedoch auch

die "Hauptgrundzüge" zu enthalten. Hievon ist der Verfassungsrat abgewichen, indem er sie in einen besondern Erlass verwiesen hat und diesem die Bedeutung von Gesetzesrecht beimisst. Er hat wiederholt und lange darüber beraten, ob die "Hauptgrundzüge" Verfassungs- oder Gesetzesrecht oder blosse unverbindliche Richtlinien sein sollen. Er hat sich schliesslich für die mittlere Lösung entschieden, indem er in der Sitzung vom 20. Februar 1967 "in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen" hat von einem Bericht seines Büros vom 13. Dezember 1966, der die "Hauptgrundzüge" als Gesetzesrecht bezeichnete, daraus die Notwendigkeit der getrennten Abstimmung über Verfassung und "Hauptgrundzüge" ableitete und zum Schlusse kam, "ihre Verwerfung bei gleichzeitiger Annahme der Verfassung würde bedeuten, dass das Gesetzesrecht vom Kanton frei zu schaffen ist, genauer im Rahmen des Bundesrechts und der Kantonsverfassung". Das widerspricht offensichtlich dem klaren Wortlaut und Sinn von § 57 bis KVBL. Denn damit, dass die Einführungs- und Übergangsbestimmungen die "Hauptgrundzüge" zu enthalten haben, ist unzweideutig gesagt, dass diese einen Bestandteil derselben und damit der Verfassung zu bilden, also ebenfalls Verfassungsrecht zu sein haben. Nach dem ihm in den §§ 58 KVBS und 57 bis KVBL erteilten Auftrag kann der Verfassungsrat überhaupt kein Gesetzesrecht, auch kein "qualifiziertes" schaffen, sondern nur Verfassungsrecht. Der Erlass von Gesetzen für den wiedervereinigten Kanton wird Aufgabe der gesetzgebenden Organe desselben sein. Bei der Ausarbeitung der

”Hauptgrundzüge” ist der Verfassungsrat freilich immer mehr in Einzelheiten gegangen, die der Sache nach nicht in eine Verfassung gehören, sondern besser der Gesetzgebung vorbehalten blieben, also in diesem Sinne ”materielles Gesetzesrecht” enthalten. Das ändert aber nichts daran, dass sie nach der ausdrücklichen Vorschrift in § 57 bis KVBL ”formelles Verfassungsrecht” sein müssen. Der Grund hiefür liegt darin, dass sie für den Gesetzgeber, der nach der Annahme und Gewährleistung der neuen Verfassung zahlreiche Gesetze zu erlassen hat, verbindlich sein und damit den kleineren Fusionspartner für eine gewisse Übergangszeit (die in Art. 81 der Verfassung auf zehn Jahre festgesetzt wurde) vor der Majorisierung durch den grösseren schützen sollen. Diesen Zweck können die ”Hauptgrundzüge” nur erfüllen, wenn sie

als formelles Verfassungsrecht erlassen und gleich wie die Verfassung von der Mehrheit der Stimmberechtigten in beiden Kantonen angenommen werden. Die Auffassung des Verfassungsrates, dass die Wiedervereinigung auch bei Verwerfung der ”Hauptgrundzüge” zustandekommen könne und der Gesetzgeber des wiedervereinigten Kantons in diesem Falle frei bzw. nur an das Bundesrecht und die Kantonsverfassung gebunden sei, ist unhaltbar, denn gerade das will die Vorschrift, dass die ”Hauptgrundzüge” in den Einführungs- und Übergangsbestimmungen enthalten sein sollen, vermeiden. Was der Verfassungsrat gegen die Auffassung, dass die ”Hauptgrundzüge” formelles Verfassungsrecht sein müssen, vorbringt, ist nicht stichhaltig. Der Einwand, dass eine Trennung von Verfassung und ”Hauptgrundzügen” deshalb notwendig sei, weil nach der Gewährleistungspraxis des Bundes über Verfassung und Gesetze getrennt abgestimmt werden müsse, beruht auf der falschen Prämisse, dass die ”Hauptgrundzüge” nicht Verfassungs-, sondern Gesetzesrecht seien, und bedarf keiner weiteren Widerlegung. Sollten sich einzelne der in den ”Hauptgrundzügen” enthaltenen Grundsätze später infolge der Veränderung der Verhältnisse als unzweckmässig oder gar undurchführbar erweisen, so ist entgegen der Auffassung des Verfassungsrates nicht unbedingt eine Verfassungsänderung mit anschliessendem Gewährleistungsverfahren notwendig. Art. 81 der neuen Verfassung gestattet vielmehr ausdrücklich den Erlass von Gesetzen, die von den ”Hauptgrundzügen” abweichen, sofern sie im Gebiet beider Halbkantone eine getrennte Mehrheit erhalten. Insofern können die ”Hauptgrundzüge” als nachgiebiges Verfassungsrecht bezeichnet werden, was aber nichts daran ändert, dass sie als formelles Verfassungsrecht zu gelten haben. Angesichts dieser Rechtsnatur der ”Hauptgrundzüge” stellt sich allerdings die Frage, ob auch für sie die Gewährleistung des Bundes nach Art. 6 BV erforderlich ist und ob sie, nach der ständigen, in BGE 89 I 391 ff. bestätigten Rechtsprechung des Bundesgerichts, der Anfechtung durch staatsrechtliche Beschwerde entzogen sind. Wie es sich damit verhält, ist hier nicht zu prüfen. Ob sie der Gewährleistung bedürfen und diese zu erteilen ist (vgl. dazu BURCKHARDT, Komm. der BV S. 64 und BERNHARD SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die

Kantone, Diss. Zürich 1957 S. 151 ff.), wird im Falle ihrer Annahme die Bundesversammlung zu entscheiden haben, und über die Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen sie das Bundesgericht bei der Beurteilung der Beschwerde, die gegen einen in den ”Hauptgrundzügen” enthaltenen Grundsatz eingereicht worden, aber erst nach der Abstimmung über sie zu behandeln ist. Hier ist nur zu prüfen, ob der Verfassungsrat anordnen durfte, dass über die Verfassung und die ”Hauptgrundzüge” getrennt abzustimmen sei.

11. Die Beschwerdeführer ziehen daraus, dass die ”Hauptgrundzüge” Verfassungsrecht sind, den Schluss, dass sie als besonderer Abschnitt in die Verfassung aufzunehmen seien oder doch mit dieser zusammen Gegenstand einer einzigen Abstimmungsfrage zu bilden haben. a) Wieso es erforderlich sein soll, die ”Hauptgrundzüge” in

die Verfassung einzufügen, ist nicht ersichtlich. Nach dem Wortlaut und Sinn des § 57 bis KVBL genügt es, wenn sie "formelles" Verfassungsrecht sind und wie der als Verfassung bezeichnete Erlass von der Mehrheit der Stimmberechtigten beider Halbkantone angenommen werden müssen. Es ist keineswegs erforderlich, dass das gesamte formelle Verfassungsrecht eines Staates in einer einzigen Urkunde vereinigt sei. Verschiedene Kantone haben ihre Verfassungsurkunden mitunter durch den Erlass von Spezialgesetzen revidiert (GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 34 bei Anm. 14 und 15). Insbesondere für Bestimmungen, deren Geltung, wie die der "Hauptgrundzüge", zeitlich beschränkt ist, erscheint die Verweisung in einen separaten Erlass als gerechtfertigt, weshalb denn auch der BV gelegentlich befristete Bestimmungen beigefügt wurden, die weder in die Verfassung noch in die Übergangsbestimmungen aufgenommen, sondern als besondere "Zusätze" erlassen wurden (vgl. AS 1915 S. 336, 1939 S. 565, 1950 S. 1463, 1964 S. 1425). Ernstlich fragen kann sich nur, ob § 57 bis KVBL eine getrennte Abstimmung über die Verfassung und die "Hauptgrundzüge" ausschliesst.
b) Diese Bestimmung (wie auch § 58 KVBS) schreibt in Ziff. 6 lediglich vor, dass über die vom gemeinsamen Verfassungsrat beschlossene Verfassung in den beiden Halbkantonen "gesondert, aber gleichzeitig" abgestimmt werde, wobei der Begriff der "Verfassung" nach dem Gesagten neben der eigentlichen Verfassung samt den erforderlichen Einführungs- und

Übergangsbestimmungen auch die "Hauptgrundzüge" umfasst. Dass das in diesem Sinne verstandene Verfassungsrecht Gegenstand einer einzigen Abstimmungsvorlage sein müsste, ist dagegen nirgends gesagt. Eine solche Vereinigung mag angesichts des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen Verfassung, Einführungs- und Übergangsbestimmungen und "Hauptgrundzügen" als wünschbar erscheinen. Aus den §§ 58 KVBS und 57 bis KVBL folgt jedoch nur, dass alles, was danach formelles Verfassungsrecht sein muss, also auch die "Hauptgrundzüge", in beiden Halbkantonen zur Abstimmung zu bringen ist und die Wiedervereinigung nur zustande kommt, wenn das gesamte Verfassungsrecht in beiden Halbkantonen angenommen wird. Dagegen schliessen es jene Bestimmungen nicht aus, einen Teil des Verfassungsrechts wie die "Hauptgrundzüge" zum Gegenstand einer besondern Abstimmungsfrage zu machen. Eine solche Zweiteilung lässt den Willen der Stimmberechtigten besser zum Ausdruck kommen (vgl. BGE 80 I 168 ff.) und im Falle der Verwerfung einer oder beider Vorlagen erkennen, welche von ihnen auf mehr Widerstand gestossen ist. Ferner hat sie den weiteren Vorteil, dass der dann neu zu wählende Verfassungsrat, sofern nur eine Vorlage verworfen werden sollte, sich unter Umständen darauf beschränken kann, auf die in den §§ 58 KVBS und 57 bis KVBL vorgeschriebene zweite Abstimmung hin nur diese Vorlage neu auszuarbeiten. Es wird gegen die Trennung der Vorlagen zu Unrecht eingewendet, dass nach den Verfassungen beider Halbkantone bei einer Totalrevision die neue Verfassung als Ganzes zur Abstimmung zu bringen und dass eine kapitelweise Annahme oder Verwerfung auch nach "gemeinschweizerischem Recht" ausgeschlossen sei. Einmal handelt es sich nicht um die Totalrevision der Verfassungen der beiden Halbkantone, sondern um die Schaffung einer Verfassung für den wiedervereinigten Kanton, wofür die getrennte Abstimmung nach Sinn und Zweck der massgebenden Bestimmungen nicht ausgeschlossen ist. Sodann erwähnt GIACOMETTI (a.a.O. S. 460) ausdrücklich die Möglichkeit, den Verfassungsentwurf gruppenweise zur Abstimmung zu bringen, und verweist dafür auf die §§ 82/83 der Zuger KV, die dies ausdrücklich vorsehen mit der Wirkung, dass bei Verwerfung einzelner Teile der Entwurf als Ganzes dahinfällt. Ferner halten BURCKHARDT (Komm. der BV S. 820) und ihm folgend BORN (Das Verfahren der Verfassungsrevision,

Diss. Bern 1947 S. 72/3) für die Totalrevision der BV eine Abstimmung nach Abschnitten für zulässig, wenn

dabei der Volkswille besser zum Ausdruck kommt (a.A. FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 714/5 und wohl auch AUBERT a.a.O. Nr. 406).

12. Obwohl die getrennte Abstimmung über Verfassung und "Hauptgrundzüge", die im angefochtenen Vollziehungsbeschluss angeordnet wird, nach dem Gesagten nicht gegen § 57 bis KVBL (und § 58 KVBS) verstösst, ist dieser Beschluss in teilweiser Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde aufzuheben, weil er auf der unhaltbaren Annahme beruht, dass die Wiedervereinigung auch bei Verwerfung der "Hauptgrundzüge" zustandekomme und der Gesetzgeber des wiedervereinigten Kantons in diesem Falle innerhalb der Schranken des Bundesrechts und der neuen Kantonsverfassung frei sei. Der Verfassungsrat wird einen neuen Vollziehungsbeschluss zu erlassen haben. Darin hat er das Inkrafttreten der neuen Verfassung von der Annahme der "Hauptgrundzüge" abhängig zu machen, sofern er an der getrennten Abstimmung festhalten und nicht die beiden Vorlagen, wozu er ebenfalls befugt ist, zum Gegenstand einer einzigen Abstimmungsfrage machen will. Im einen wie im andern Falle hat er die Möglichkeit, die "Hauptgrundzüge" im Hinblick darauf, dass sie entgegen seiner bisherigen Auffassung formelles Verfassungsrecht sind, anders zu fassen und allenfalls den sich auf sie beziehenden Art. 81 des Verfassungsentwurfs zu ändern, sofern er dies für angezeigt erachten sollte.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde gegen den Vollziehungsbeschluss des Verfassungsrates der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 28. Juni 1968 wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Der Vollziehungsbeschluss wird insoweit aufgehoben, als er eine getrennte Abstimmung über die Verfassung und über die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung anordnet, ohne das Inkrafttreten der Verfassung von der Annahme der Hauptgrundzüge der Gesetzgebung abhängig zu machen.