

**Zeitschrift:** Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Herausgeber:** Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel  
**Band:** 163 (1985)

**Artikel:** Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel : über Herkunft und Tätigkeit von 71 Basler und Baslerbieter Parlamentariern, 1920-1970  
**Autor:** Grieder, Fritz  
**Kapitel:** 2.7.: Rechtsfragen  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1006842>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

1948 die Konsequenzen ziehen konnte und daran ging, das schweizerische Luftrecht (Luftfahrtgesetz, Subventionierung und Zivilflugplätze, Gesetz über Luftfahrzeugbuch und Beschluss über Förderung des fliegerischen Nachwuchses) zu ergänzen und zusammenzufassen.

Angesichts der immer stärker werdenden Konzentration des internationalen Luftverkehrs der Schweiz auf Zürich-Kloten gibt es heute eine Bewegung für Dezentralisierung wenigstens des Charter- und des Güterverkehrs und für die Schaffung von Verbundflughäfen. Schon in der Wintersession 1964 glaubte NR W. Allgöwer, in einem Postulat Kritik an der einseitigen Luftverkehrspolitik der Swissair üben und dem Eidg. Luftamt eine Vernachlässigung der innern Linien zugunsten der interkontinentalen Verbindungen vorwerfen zu müssen. Die regionalen Interessen würden bewusst zurückgestellt. Der Nationalrat überwies dieses Postulat dem Bundesrat zum Studium.

## 2.7. Rechtsfragen

### 2.7.1. Strafrecht

Die straf- und die zivilrechtlichen Bestimmungen, zu deren Erlass die Eidgenössischen Räte die Kompetenz haben, gehören zu den einschneidendsten Gesetzen, denen sich der Bürger zu unterziehen hat. Während das *Eidg. Zivilgesetzbuch* bereits vor dem 1. Weltkrieg geschaffen und in Kraft gesetzt worden war, bestand zwar für eine einheitliche Regelung des *schweizerischen Strafrechtes* schon seit 1898 ein Verfassungsauftrag (Art. 64bis), doch kam ein entsprechendes Gesetz erst knapp vor dem 2. Weltkrieg nach jahrzehntelangen Vorarbeiten, parlamentarischen Kommissionsberatungen und einer umfassenden Diskussion im Plenum der beiden Räte zustande.

Das *Eidg. Strafgesetzbuch*, das 1942 nach Annahme der Vorlage durchs Volk verwirklicht werden konnte, war für jene Zeit unbestritten eine ganz grosse Leistung des Parlamentes, wenn auch präzisierend beigefügt werden muss, dass die Erarbeitung des Entwurfes und dessen Durchberatung in den Kommissionen, weniger hingegen die Plenarverhandlungen, die Substanz des Werkes erbrachten. Am Zustandekommen der Strafrechtsvereinheitlichung hatten baslerischerseits die NR A. Seiler und O. Schär hervorragenden Anteil. Seiler führte als dritter und letzter Präsident der vorberatenden Nationalratskommission – ihre Arbeit dauerte siebzehn Jahre – deren Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende und vertrat die Vorlage während der Verhandlungen im Nationalrat und im Differenzberatungsverfahren mit eindrucklicher Sachkenntnis und Eloquenz, unterstützt von den welschen Referenten Prof. Logoz und A. Lachenal. Vor der Schlussabstim-



*Adolf Seiler*

mung am 21. Dezember 1937 durfte er von Bundesrat *Baumann*, dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, den öffentlichen Dank für seine aufopfernde Arbeit im Dienste der Rechtssetzung entgegennehmen.

Als er dann im Auftrag der radikaldemokratischen Fraktion deren Zustimmung zum vorliegenden Entwurf bekannt gab, klang aus seinen Worten der berechtigte Stolz über das nach langen Kämpfen mit den föderalistischen Gegnern erreichte Werk. «Die nunmehr fertiggestellte Arbeit ist ein Werk der Verständigung. Dank gegenseitigem Nachgeben in guter, alter Schweizer Art ist ein Werk aufgebaut worden, das wie selten eines ein wahrhaft eidgenössisches genannt werden darf. (...) Was Ruchonnet weit ausblickend gefordert hat, soll nun zur Tat werden. Die Durchführung dieser gesamtschweizerischen Aufgabe darf nicht an den kantonalen Schranken scheitern.»<sup>1)</sup>

NR *O. Schär* war zwar am Ende der Debatte über das Strafgesetz nicht mehr Ratsmitglied. Als Kommissionsmitglied hatte er aber so entscheidend zur Förderung der Arbeiten beigetragen, dass Bundesrat *Häberlin* ihm bei seinem Rücktritt (27. September 1929) öffentlich den Dank und das Lob der Landesregierung für sein Wirken auf dem Gebiete der Strafrechtsvereinheitlichung aussprach, eine ausserordentliche Geste, wie sie in der Geschichte des Parlamentes nicht allzu oft zu verzeichnen ist. Häberlin hob heraus, Schär habe, obwohl nicht in speziell prononcierter Stellung, in ähnlicher Weise wie die Referenten den ganzen Stoff für sich durchgearbeitet, zu jeder Materie vollständig durchdachte Vorschläge eingereicht, ohne dabei je aufdringlich zu sein. In bescheidener Weise habe er auch dem Departementsvorsteher jederzeit seine Mitarbeit zur Verfügung gestellt. Er sei nie hartnäckig gewesen und habe sich damit abgefunden, wenn die Kommission einmal anders entschieden habe, als er es für richtig gehalten habe.<sup>2)</sup>

Das Eintretensreferat von NR *A. Seiler* vor dem Nationalrat beleuchtete in nachdrücklicher Weise die Zielsetzung des Eidg. Strafgesetzbuches, nämlich die *Vereinheitlichung* der bestehenden kantonalen Strafrechte, gleichzeitig aber auch die *Modernisierung der Rechtsprechung*. Im Bereiche der Zentralisation deutete die *Aussparung der kantonalen Polizeistrafgerichtsbarkeit* und die *Anwendung des eidgenössischen Gesetzes durch kantonale Richter* mit einem gewissen Ermessensspielraum einen Kompromiss mit den föderalistischen Auffassungen an. Seiler legte dar, dass die Tendenz der modernen Strafrechtslehre unaufhaltsam dahin gehe, das Schwergewicht von der Beurteilung der objektiven Tat mit ihrem sichtbaren Erfolg zur Beurteilung des Täters mit seinem unsichtbaren Innern, zu den anthropologischen, physiologischen und soziologischen Ursachen des Verbrechens zu verschieben. Massgebend sei nach dieser Auffassung nicht die Sühne, sondern die Wirksamkeit der Mittel zum Schutz der Gesellschaft. Der Strafgesetzentwurf liege in der Mitte zwischen dieser Einstellung und derjenigen der alten Schule, welche die Strafe als Vergeltung betrachtet sehen wollte. «Aber auch der andere Gedanke ist unabweisbar, dass die Strafe den Menschen nicht vernichten



und ihn jeder Hoffnung berauben soll, dass demzufolge die Strafe nicht nur nach dem Erfolg der Tat, sondern nach der Schuld des Täters, nicht nur nach dem momentanen Vergeltungsbedürfnis, sondern nach dem Interesse der Gesamtheit als Schutzobjekt und nach dem Interesse des Täters zu bestimmen und zu bemessen ist.»<sup>3)</sup>

Gegen Ende der drei Tage dauernden Eintretensdebatte bedauerte *Seiler* das konzentrierte Trommelfeuer der Föderalisten gegen die Vorlage und beklagte im besonderen das drohende Auseinanderfallen der vorberatenden Kommission, die ursprünglich weitgehend geschlossen dem Entwurf zugestimmt hatte. Den Höhepunkt der Debatte brachte dann in der Einzelberatung die Diskussion um die *Todesstrafe* (Art. 33bis), wobei es darum ging, ob die seit 1879 geltende Regelung, welche den Kantonen erlaubte, die Todesstrafe wieder einzuführen (wovon zehn Kantone inzwischen Gebrauch gemacht hatten), beibehalten oder fallengelassen werden sollte.

Die Kommissionsminderheit, bestehend aus 5 Mitgliedern der katholisch-konservativen Fraktion, betonte die Wünschbarkeit der Todesstrafe, allerdings mit beschränktem Wirkungsfeld. *Seiler* hielt demgegenüber als Sprecher der Kommissionsmehrheit (19 Mitglieder) fest, dass in diesem Punkt am wenigsten juristische Elemente, sondern offenbar weitgehend Gefühlsmomente massgebend seien. Wenn es schon bei der Strafe um den Besserungszweck gehe, falle die Todesstrafe ausser Betracht. Das Moment der Abschreckung könne nur für das Militärstrafrecht akzeptiert werden. «Mit dem tiefen Eindringen in die Ursachen des Verbrechens, mit der Zergliederung der Lebensverhältnisse, mit der Erforschung der oft sehr weit zurückliegenden, aber doch bestehenden Zusammenhänge, zwischen den Verhältnissen, in die ein Menschenkind hineinversetzt worden ist, und der schliesslichen Missetat, muss sich dem Psychologen – und der Gesetzgeber muss auch Psychologe sein – mehr und mehr die Gewissheit aufdrängen, dass einzig verantwortlich der Täter wohl nie ist und dass es daher mit den Grundsätzen einer vollen Gerechtigkeit nicht vereinbart werden kann, einem, wenn auch minderwertigen, Gliede der menschlichen Gesellschaft kurzerhand den Lebensfaden abzuschneiden.» Der Kampf um die Todesstrafe endigte am folgenden Tag mit dem Abstimmungsergebnis 144 Nein gegen 38 Ja. Zu den Gegnern gehörte, mit Ausnahme von *Gelpke*, der die Todesstrafe befürwortete, die gesamte Abordnung der beiden Basel im Nationalrat.<sup>4)</sup>

In die Einzelberatungen griffen neben NR *O. Schär* mehrmals NR *F. Welti* und gelegentlich auch NR *V.E. Scherer* ein. *Welti*s Eifer, dieses Strafgesetzbuch als ein ausgesprochenes Klassengesetz, als Machtinstrument im bürgerlich-kapitalistischen Staat zu bezeichnen, kannte keine Grenzen. Ob es da nicht paradox klinge, wenn ausgerechnet er als Kommunist bei diesem Werk mitgeholfen habe, gewissermassen als Gehilfe der Schwertfeger, der danach sehe, dass dieses Schwert nicht einseitig zu scharf werde? Es sei ja nicht einem jungen *Siegfried* verheissen, son-

dern für eine Gesellschaft bestimmt, die ihre Blütezeit bereits hinter sich habe. In diesem Sinne verlangte Welti unter Hinweis auf die baselstädtische Lösung die Abschaffung des Strafminimums wie auch der Strafbarkeit des Ehebruchs. In diesem Punkt stand er allerdings im Rate nicht allein. Die Kommission entschied sich auf Antrag von NR A. Seiler mit 16:6 Stimmen für die Strafandrohung gegen Ehebruch, das Ratsplenum mit 79:53 Stimmen ebenfalls. Dem Strafgesetzbuch stimmten in der Schlussabstimmung alle Mitglieder der Abordnung beider Basel, mit Ausnahme von NR M. Bodenmann und von NR F. Hauser (als nichtstimmender Ratspräsident), zu.<sup>5)</sup>

Parallel zu den Beratungen des Eidg. Strafgesetzbuches gingen, wenigstens in der vorberatenden Kommission, diejenigen des *Militärstrafgesetzes*. Die Plenarverhandlungen darüber wurden allerdings vorgezogen. Sie knüpften in gewissem Sinne an die innenpolitischen Ereignisse am Ende des 1. Weltkrieges an und waren denn auch viel stärker von Emotionen gezeichnet als diejenigen über das bürgerliche Strafrecht. Vorausgegangen war die Ablehnung einer *sozialdemokratischen Initiative für die Abschaffung der Militärjustiz* in der Volksabstimmung. Wesentliche Teile der Vorlage wurden von der Linken unter Führung von NR J. Huber (St. Gallen) schärfstens bekämpft. NR A. Belmont sprach von der Armee als einem Instrument des bürgerlichen Staates zur Niederhaltung des Klassenfeindes. Das emporsteigende Proletariat solle daran gehindert werden, seine Mission zu erfüllen und eine neue Gesellschaftsordnung aufzubauen, in welcher die Arbeit Regent sei und jede Ausbeutung durch Menschen unmöglich gemacht werde. Immerhin gab er zu, dass die vorliegende Fassung gegenüber dem bestehenden Gesetz einen Fortschritt bedeute, da sie beispielsweise ein Beschwerderecht der Soldaten postuliere.

Im Brennpunkt der Beratungen standen u.a. die Auseinandersetzungen um die Fixierung des Kreises der dem Militärstrafgesetz unterstellten Personen, die Frage der Anwendung der Todesstrafe, das Kapitel «Wahrung der Disziplin und der inneren Tüchtigkeit des Heeres» und dann der Abschnitt «Aufforderung zum Ungehorsam, Soldatenkomitees, Verbreitung falscher Nachrichten». Massgebenden Anteil an der Annahme der Vorlage hatte wiederum NR A. Seiler, der als Präsident der vorberatenden Kommission, als Referent der Kommissionsmehrheit, gelegentlich auch der Minderheit, im Rate unzählige Male zu intervenieren hatte. Er vertrat gegenüber der Linken den harten Standpunkt und hatte zumeist die Kommissionsmehrheit hinter sich. Es fällt auf, dass er immer wieder von den Erfahrungen sprach, die man in der Zeit des Landesstreiks hatte machen müssen und aus denen es die Konsequenzen zu ziehen gelte.

NR O. Schär repräsentierte in verschiedenen Punkten die Kommissionsmehrheit, wo dieser die Haltung Seilers als zu hart erschien. Dies galt beispielsweise für die Anwendung der Todesstrafe (Art. 27). Während die Linke die Todesstrafe überhaupt abschaffen wollte, sah die Kommissionsmehrheit ihre Anwendung zu-

mindest für die Kriegszeit in bestimmten Fällen vor. Der *Ständerat*, und mit ihm auch Kommissionspräsident Seiler, gingen noch einen Schritt weiter, indem sie die Todesstrafe auch für die Aktivdienstzeit (Neutralitätsdienst) unter gewissen Voraussetzungen als möglich betrachteten. NR A. *Seiler* erinnerte daran, dass auch in der Aktivdienstzeit der innere Feind mit einer fremden Macht in Verbindung stehen könne. 1918 habe eine gewisse Partei gehofft, dass die revolutionären Wellen über unser Land hereinbrechen sollten.

Auf Seilers Äusserungen replizierten NR J. *Huber* und NR A. *Belmont*. Dieser bemerkte, Seiler habe den Kommunisten eröffnet, was sie bei der Annahme der ständerätlichen Fassung zu erwarten hätten. Der militärische Richter werde die Streikenden, die Unruhestifter, die in Lohnkämpfen Stehenden einfach zu Feinden erklären. Wer als Soldat im Kampf gegen eine Gewerkschaftsbewegung die Waffen niederlege, weil er mit den Streikenden einverstanden sei, müsse mit der Todesstrafe rechnen. Herr Seiler wolle unter allen Umständen dafür sorgen, dass bei inneren Unruhen geknallt werden könne. Die Kommissionsmehrheit, vertreten durch NR O. *Schär*, siegte in der Eventualabstimmung über die von Seiler vertretene Minderheit und setzte sich schliesslich auch mit 111:46 Stimmen gegen den Streichungsantrag der Sozialdemokraten durch.<sup>6)</sup>

Während der Beratungen über die Artikel 99–106 (Aufforderung zum Ungehorsam etc.) kam es mehrfach zu Auseinandersetzungen zwischen den NR A. *Seiler* und J. *Huber*, in die auch der greise Sozialistenführer H. *Greulich* eingriff. Dieser sprach von einem Maulkrattengesetz und behauptete, die alten Schweizer hätten auch kein Militärstrafgesetz gebraucht. Daraufhin verwies Seiler, an Greulich gewandt, auf den Sempacherbrief von 1393: «Dort wird gesagt, dass die Leute, die mit der Fahne ausziehen, beieinander bleiben und sie bestraft werden sollen, wenn sie davon laufen. Das ist alte Schweizer Geschichte, Herr Greulich!» Seiler hatte diesmal die Kommissionsmehrheit hinter sich. Der Rat stimmte dem Art. 99bis mit 140:48 Stimmen zu.<sup>7)</sup>

NR O. *Schär* griff mehrmals in die Einzelberatung mit persönlichen Anträgen ein, einmal, um Brücken zwischen den weitergehenden Auffassungen des Ständerates und dem gemässigten Nationalrat zu schlagen, ein andermal, um mit seinen Vorschlägen verschiedene Lücken, die er während der Kommissionsberatungen entdeckt hatte, doch noch ausfüllen zu können, z.B. bei der Bekämpfung der oft sehr harmlos aufgezogenen Spionagezentralen im Lande. Schärs Worte fanden im Rat nicht immer die nötige Aufmerksamkeit, seine Anträge vereinigten aber, wenn nicht die Mehrheit, so doch eine starke Minderheit an Stimmen auf sich. Es fehlte ihm der politische Rückhalt bei den grossen Fraktionen.

### 2.7.2. Die Basler Wiedervereinigung vor den Eidgenössischen Räten

Zwischen 1947 und 1960 beschäftigte die Basler Wiedervereinigung die Eidgenössischen Räte mehrmals, und zwar vordergründig als ein *staatsrechtliches*, zugleich aber im tiefsten Grunde als ein *hochpolitisches Problem*, das die Parlamentarier vor bisher nie vorgekommene Entscheidungen stellte, war doch die föderative Zusammensetzung der Schweiz seit 1848, von einigen Störungen abgesehen, noch nie ernsthaft in Frage gestellt worden. Die Verfassung besagte über allfällige Änderungen im territorialen Bestand der Kantone überhaupt nichts. Entscheidungen aufgrund politischer Überlegungen zu treffen, lag somit auch aus diesem Grunde nahe. Dass die Parlamentarier von Stadt und Landschaft Basel in der Wiedervereinigungsfrage keine geschlossene Front bildeten, sondern sich, zumindest 1947, einigermassen schroff gegenüberstanden, erleichterte natürlich die Situation für die Räte schon gar nicht.

Die *Wiedervereinigungsbewegung*, an sich ins 19. Jahrhundert zurückgehend, trat seit dem ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts überparteilich organisiert auf und erhielt in den dreissiger Jahren durch die Wirtschaftskrise entscheidenden Auftrieb. Ausgangspunkt ihrer neuen Aktivität war eine in beiden Halbkantonen lancierte Initiative, welche die Aufnahme eines Wiedervereinigungsartikels (Wahl eines gemeinsamen Verfassungsrates) in die beiden Verfassungen forderte.<sup>1)</sup> Die Abstimmung über dieses Volksbegehren hatte ein bundesgerichtliches Vorspiel, insofern als sich die basellandschaftliche Regierung zunächst weigerte, eine solche Initiative, die letztlich die Aufhebung des Kantons Baselland bezweckte, vor das Volk zu bringen, aber aufgrund eines Rekurses durch Bundesgerichtsentscheid schliesslich zur Änderung ihrer Haltung gezwungen wurde. Die richterliche Instanz erklärte damals, es gehe vorerst nur um die Einleitung der Wiedervereinigung, noch nicht um die Existenz von Baselland.

Die Volksabstimmungen vom 23. Februar 1936 über die Initiative selbst und am 2. Oktober 1938 über die daraus erwachsene Verfassungsänderung endigten im Grunde genommen mit einem Misserfolg der Wiedervereinigungsbewegung. Wohl ergaben sich im Stadtkanton beidemal starke zustimmende Mehrheiten, aber im Kanton Baselland stimmte jeweils nur eine knappe Mehrheit<sup>2)</sup> zu, und diese fusste bloss auf einem fast einstimmigen Ja der volkreichen stadtnahen Gemeinden des Bezirks Arlesheim<sup>3)</sup>, wogegen die übrigen drei Bezirke eindeutig nein sagten. Die Wiedervereinigung des ganzen Kantons Baselland mit dem Kanton Basel-Stadt schien zwar staatsrechtlich viel leichter zu erreichen als die Abtrennung eines einzigen (wirklich die Verbindung wünschenden) Bezirks und stützte sich auf den Wiedervereinigungsvorbehalt im Trennungsbeschluss der Tagsatzung, der für den ganzen Kanton ausgesprochen worden war; aber politisch lag offenbar – dies zeigte sich schon damals – nur eine Verbindung des Stadtkantons mit dem Bezirk Arlesheim im Bereiche des Möglichen. Sowohl die Wiedervereinigungsfreunde als auch



die Freunde des selbständigen Baselbietes lehnten indessen eine solche Amputation des Kantons Baselland ab.

Es stellte sich nun die Frage, ob die Eidgenössischen Räte die zur *Gewährleistung* angemeldeten neuen Verfassungsbestimmungen der beiden Halbkantone ohne weiteres gemäss Art 6 der Bundesverfassung validieren würden. Schon im Vorfeld dieser Debatte erhielt der Bundesrat verschiedene Kundgebungen aus Baselland, welche darauf hinwiesen, dass es sich bei der Wiedervereinigungsfrage um mehr als nur um eine innere Kantonsangelegenheit handle. Trotz dem Wiedervereinigungsvorbehalt gehe es um die Aufhebung eines selbständigen Kantons und damit um eine fundamentale Änderung in der Zusammensetzung des Bundesstaates, dies war ein in den Vordergrund gestelltes Argument der Wiedervereinigungsgegner. Die beiden vorgeschlagenen kantonalen Verfassungsänderungen führten in ihrer Zielsetzung – so wurde geltend gemacht – über das den Kantonen in der Bundesverfassung überlassene Gebiet hinaus.<sup>4)</sup>

Der Ausbruch des 2. Weltkrieges zwang allerdings die Landesregierung, die Behandlung des Gewährleistungsbegehrens bis nach Kriegsende auszusetzen. Dann aber waren verschiedene Voraussetzungen, so z.B. die wirtschaftliche Lage und die politischen Gegebenheiten auf Bundesebene, andere geworden. Die Ungeduld der Befürworter äusserte sich in der Wintersession 1946 in einer Interpellation von NR *F. Schneider*, die von den NR *E. Dietschi*, *E. Herzog*, *L. Mann*, *C. Miville*, *R. Niederhauser* und *A. Ryser* unterstützt wurde. Der Bundesrat hatte die Frage zu beantworten, wann er endlich gedenke, den Eidgenössischen Räten die Botschaft über die seinerzeit nachgesuchte Gewährleistung der Verfassungsänderungen in den beiden Basel vorzulegen.

Nur wenige Monate später beantragte der Bundesrat den beiden Kammern die bedingungslose Gewährleistung der beiden Verfassungsänderungen (Art. 58 Verfassung von Basel-Stadt, Art. 57bis Verfassung von Baselland), trat also, gestützt auf die Meinung verschiedener Staatsrechtler, für die Fortsetzung des kantonalen Prozederes (Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrates) ein und sah auch keine sofortige oder spätere eidgenössische Volksabstimmung über eine allfällige durch die Wiedervereinigung bedingte Änderung des Art. 1 BV vor. Gemäss dem Wiedervereinigungsvorbehalt, der in den Augen des Bundesrates noch immer Gültigkeit hatte, sollte die kommende Wiedervereinigung durch die übliche Gewährleistung der gemeinsamen Verfassung und eine bloss redaktionelle Änderung des Art. 1 der Bundesverfassung (Weglassung des Klammerausdruckes: Basel [Stadt und Landschaft]) eidgenössisch genehmigt werden.

Diese extrem föderalistische Auffassung stiess nun beim *Ständerat*, dem die Priorität in der Behandlung des Geschäftes zukam, auf ganz entschiedenen Widerstand. Sicher, im Plenum sollte es zwar Stimmen geben, die dem Bundesrat auf seinem Wege folgen wollten, ja sogar noch weiter gingen, indem sie erklärten, die Bundesverfassung von 1874 spreche von 22 souveränen Kantonen, es handle sich

also um keine gewöhnliche Verfassungsrevision, auf die Art. 6 der Bundesverfassung angewendet werden könnte, sondern die Eidgenossenschaft habe sich darauf zu beschränken, die künftige gemeinsame Basler Verfassung zu gewährleisten.<sup>5)</sup>

Aber schon vorher hatte sich eine Mehrheit der vorberatenden Kommission, unter der Führung ihres Präsidenten *Schoch* (Schaffhausen) auf den Standpunkt gestellt, dass es sich jetzt um eine Frage von eidgenössischer Bedeutung handle, da die föderative Struktur des Landes durch eine Wiedervereinigung verändert werde.<sup>6)</sup> Diese Mehrheit verneinte die Frage, ob der Wiedervereinigungsvorbehalt von 1833 noch Gültigkeit habe und verlangte für den Fall einer Wiedervereinigung eine durch die eidgenössische Volksabstimmung sanktionierte Änderung des Art. 1. Dahinter stand zweifellos die Sorge um die starke wiedervereinigungsfeindliche Minderheit in Baselland und um die Minderheit, welche die Baselbieter im grösseren Rahmen des zukünftigen Gesamtkantons darstellen würden gegenüber der zahlenmässig überlegenen Stadtbevölkerung.<sup>7)</sup> Ob damit nicht bereits die Zweckmässigkeit statt die Rechtmässigkeit als Kriterium in den Vordergrund gestellt wurde, bleibt offen. Auf jeden Fall schloss sich der Bundesrat in Würdigung dieser Argumente nachträglich dieser Auffassung an.

Eine anders zusammengesetzte Kommissionsmehrheit, angeführt von SR *G. Egli* (Luzern) befand nun, es genüge nicht, die Wiedervereinigungsfrage auf jeden Fall einer eidgenössischen Volksabstimmung zu unterstellen, man müsse überdies den Fortgang des kantonalen Prozederes durch die Verweigerung der angebotenen Gewährleistung sofort von Bundes wegen unterbrechen und von den Initianten verlangen, dass sie auf einem der gangbaren Wege eine Ergänzung des Art. 1 BV im Sinne einer allgemeinen Verfahrensvorschrift über die mögliche Vereinigung oder Auflösung von Kantonen erwirkten. Diese Mehrheit<sup>8)</sup> vertrat die Ansicht, die vorgesehenen Änderungen der beiden Verfassungen verstieszen gegen den Art. 1 BV und könnten daher unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt nicht gewährleistet werden.

Die Minderheit setzte sich demgegenüber für eine Gewährleistung ohne vorausgehende Änderung des Art. 1 BV ein. Beiden Lagern war gemeinsam die Abneigung gegen eine unbequeme Veränderung der inneren Zusammensetzung des eidgenössischen Staatsgebildes, wie es seit 1848 unverändert bestand. Während die einen darauf hofften, die von ihnen als hochpolitisch bezeichnete Angelegenheit durch einen negativen Entscheid des Schweizer Volks als erledigt betrachten zu können, rechneten die andern damit, die Vereinigung werde im kantonalen Bereich scheitern, so dass dann ein eidgenössischer Entscheid dahinfalle.

Im Plenum des *Ständerates* war wenig Neigung zu verspüren, eine rechtlich einwandfreie Regelung zu finden, dafür aber umso mehr Verständnis für die staatspolitisch klugen Ausführungen des Mehrheitsreferenten *Egli*, der mit erhobenem Zeigfinger davor warnte, dass sich derartige Probleme, welche an den Grundlagen des Bundesstaates rührten, schon bald erneut stellen könnten, wobei er gar nicht



etwa an einen Kanton Jura denke! Die beiden Standesvertreter der betroffenen Halbkantone nahmen naturgemäss in der Gewährleistungsfrage eine gegensätzliche Haltung ein. Der freisinnige Liestaler Stadtpräsident *P. Brodbeck* vertrat den Standpunkt der politischen Minderheit seines Kantons, indem er den Mehrheitsentscheid als eine Fehlleistung, bedingt durch wirtschaftliche Verlockungen, bezeichnete und dem Bundesgericht den Vorwurf machte, einen falschen Weg gewiesen zu haben. Er fühle sich als Standesvertreter verpflichtet, das wohlerworbene und verbriefte Recht seines Heimatkantons als eines selbständigen Gliedes der Eidgenossenschaft geltend zu machen und zu verteidigen. Es bestünden zwar enge wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Halbkantonen Basel; doch sei in politischen Dingen das Tuch zerschnitten. Man befürchte in Baselland von der Wiedervereinigung eine neuerliche Unterdrückung und Benachteiligung durch die Stadt, und die weitere Behandlung der Wiedervereinigungsfrage käme einer *Vergewaltigung* gleich. Daher müssten vor der Fortsetzung des Verfahrens in die Bundesverfassung Bestimmungen über die Vereinigung von Halbkantonen und den Minderheitenschutz eingebaut werden. Den Tagsatzungsvorbehalt bezeichnete Brodbeck als längst hinfällig. Aufgrund einer solchen Klausel einem Kanton sein Lebensrecht zu bestreiten, sei nicht annehmbar, schon gar nicht, wenn von Seiten der Stadt Basel das Argument des mangelnden Lebensraumes ins Spiel gebracht werde. Brodbeck verzichtete in seinem Votum auf die Beleuchtung der staatsrechtlichen Aspekte, er appellierte, auf politische Argumente gestützt, eindringlich an die Hilfe der Ratskollegen aus den andern Kantonen.

Der baselstädtische Vertreter *G. Wenk* nahm vor dem Plenum die Interessen von Basel-Stadt, zugleich aber auch diejenigen der wiedervereinigungsfreundlichen Mehrheit in Baselland wahr. Dass er dies als Sozialdemokrat tun musste, nahm zwar seiner Argumentation nichts von ihrer Bedeutung, verminderte aber ihr Gewicht in einem fast nur aus bürgerlichen Parlamentariern bestehenden Rat. Wenk verwahrte sich dagegen, dass man sich im Ständerat in der Gewährleistungsfrage nicht an das Recht gebunden fühle. Sie dürfte keinesfalls vom Standpunkt der Zweckmässigkeit aus entschieden werden. Wenn vom Schutz der Minderheit gesprochen werde, so dürfe dies nicht heissen, dass das Recht der Mehrheit mit Füssen getreten werde. Im übrigen dürfe man die Schutzbedürftigkeit einer basellandschaftlichen Minderheit im Gesamtkanton nicht aufbauschen, es gehe doch nicht um den politischen Zusammenschluss von ganz gegensätzlichen Bevölkerungsteilen. Vielmehr handle es sich um zwei eng verbundene Wirtschaftsgebiete, die durch Stacheldraht getrennt seien. Alle Versuche, auf dem Weg über einen Zweckverband die dringenden Probleme gemeinsam zu bewältigen, die städtebaulichen Fragen zu lösen, die Bewohner der Vorortsgemeinden einer gewissen sozialen Sicherheit teilhaftig werden zu lassen und die finanziellen Nöte dieser Gemeinden zu mildern, seien gescheitert. Basel aber dürfe nicht in seinen Grenzen

ersticken, während man auf die Wiedervereinigung warten müsse, weil man sich jetzt in den Kammern offenbar entscheide, diese zu vertagen und statt einer Beruhigung eine eigentliche Konfliktsituation zwischen den beiden Halbkantonen zu schaffen.<sup>9)</sup>

Bundesrat *von Steiger* setzte sich als Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes mit einem eindrucklichen Votum für die Gewährleistung der beiden Verfassungsänderungen ein. Im Sinne einer nachhaltigen Warnung mahnte von Steiger vor einem drohenden Rechtsbruch. Es sei keinesfalls zulässig, die blossе Vorbereitung und Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung zu unterbinden und mit Füßen zu zertreten. Was die Parlamentarier später in einer Abstimmung an politischen Ablehnungsgründen geltend machen wollten, könnten sie nicht jetzt schon anbringen. «Wenn heute erklärt wurde, der Kanton Baselland müsse darauf beharren, dass seine Souveränität gewahrt bleibe, so hat vorläufig der Kanton Baselland durch seine Abstimmung *mit Mehrheit* beschlossen, dass er einen solchen Versuch machen und einen Verfassungsrat einsetzen will, ohne hierin eine Preisgabe seiner Souveränität zu erblicken. Wo würden wir hingelangen, wenn wir plötzlich erklärten: Der Kanton Baselland will etwas ganz anderes, gegen den Willen der Mehrheit, weil die Gegner damit nicht einverstanden sind? Der Bund und die Eidgenössischen Räte haben sich vorläufig an diese Abstimmungsergebnisse zu halten. Ob sie uns passen oder nicht, ist vorläufig nicht massgebend.» Die Frage der Wiedervereinigung gehöre nicht ins Kapitel der ungeschriebenen Gesetze, von denen erklärt werde, hierüber gebe es keine Verfassungsrevision, jede Diskussion sei gewissermassen tabu. Hier könne man doch nicht sagen, es gehe um Dinge, die an den Grundlagen der Eidgenossenschaft rührten, wo doch die Eidgenossenschaft während Jahrhunderten einen einigen Kanton Basel gekannt habe. Wer die Gewährleistung aus politischen Gründen verweigere, sei auch verpflichtet zu sagen, was gemäss Art. 6 der Bundesverfassung ausgemerzt werden müsse, eine allgemeine Ablehnung genüge nicht. Anders verhalte es sich, wenn das Schweizer Volk dereinst sagen sollte, es wolle aus politischen Gründen keinen Kanton Basel. Heute aber verletze man ein föderalistisches Prinzip, wenn man die Gewährleistung verweigere und politische Überlegungen mit rechtlichen Fragen vermische.

Auf eine Replik von Ständerat *Egli* ergriff *von Steiger* nochmals das Wort: «Ich glaube, dass die Sache nie ruhen wird, bis man irgend eine befriedigende Lösung gefunden hat. Deshalb tun wir vielleicht ein gutes Werk, wenn wir den eingeschlagenen, verfassungsmässig zulässigen, vernünftigen Weg beschreiten und vorläufig sehen, ob ein Verfassungsrat fähig ist, ein gutes Werk zu schaffen. Diesem Versuch wollen wir nicht hindernd in den Weg treten.» Von Steiger predigte tauben Ohren. Soweit wollte es der Ständerat schon gar nicht kommen lassen. Er folgte mit 21:14 Stimmen der Kommissionsmehrheit und verweigerte ohne Grundangabe die Gewährleistung.<sup>10)</sup>

Die *Nationalratsdebatte* in der Frühjahrssession 1948 brachte kaum mehr irgendwelche neuen Gesichtspunkte. Dass die vorberatende Kommission mit 8:7 Stimmen gemäss Antrag des Bundesrates die Gewährleistung aussprechen wollte, kündigte nicht etwa einen Stimmungsumschwung bei der Mehrheit an, sondern war einfach auf den gegenüber dem Ständerat stärkeren Einfluss der befürwortenden Sozialdemokraten zurückzuführen.<sup>11)</sup>

Zustimmung empfahlen namens der Kommissionsmehrheit der St. Galler Sozialdemokrat *H. Huber* und der Neuenburger Freisinnige *T. Perrin*. Den ablehnenden Standpunkt vertraten der St. Galler Katholisch-Konservative *Th. Eisenring* und der Genfer Freisinnige *A. Lachenal*.

Als erster Votant aus den beiden Basler Halbkantonen berichtete NR *W. Degen* darüber, was man im mittleren und oberen Baselbiet allgemein über das Wiedervereinigungsproblem denke. Er knüpfte an die geschichtlichen Ereignisse an, die zur Kantonstrennung geführt hatten, und betonte, wie damals die Baselbieter ihre Heimatliebe und die Anhänglichkeit an ihren eigenen Boden gegenüber einer aufs Herrschen bedachten städtischen Minderheit bewiesen hätten und wie seither in 115jähriger Geschichte ein eigener Kanton aufgebaut worden sei. Man empfinde es mit besonderer Genugtung, dass der Wiedervereinigungsvorbehalt schon 1848 aus dem Bundesrecht ausgemerzt worden sei. Dass die Initianten 1933 immerhin über 7000 Unterschriften für ihr Begehren zusammengebracht hätten, sei auf die gewaltigen wirtschaftlichen Erschütterungen und die leeren Versprechungen des Volksbegehrens zurückzuführen. Die Bevölkerung der stadtnahen Gebiete habe sich um die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze in der Stadt ängstigen müssen, anderseits entspreche die Mehrheit von 1900 Stimmen, die sich bei der Abstimmung von 1936 ergeben habe, ziemlich genau der Zahl der im Baselbiet ansässigen Basler Bürger.

Daher hätten die Freunde des selbständigen Baselbietes bei der Behandlung des Wiedervereinigungsartikels im Kleinen Verfassungsrat Garantien für den Minderheitenschutz gefordert, doch seien sie ungehört geblieben. Mit der Stadt pflege man ungehindert die besten wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen, man lebe in gegenseitiger Freundschaft. «Aber dem Baselbieter wird der Hang zu Selbständigkeit in die Wiege mitgegeben. Wir möchten deshalb auch in Zukunft selbständige Baselbieter bleiben.»

Welch ein Kontrast zu diesem Votum waren die anschliessenden Äusserungen von NR *Th. Brogle*, der sich als Vertreter einer verschwindend kleinen Minderheit innerhalb der katholisch-konservativen Fraktion für die Gewährleistung einsetzte, sich in weltbürgerlicher Manier über das Gesichtsfeld der beiden Parteien hinaus hob und aus der Perspektive des mit fernen Kontinenten vertrauten Direktors der Schweizer Mustermesse sprach. Man solle sich im Parlament endlich die Frage nach der historischen Bedeutung des Problems durch den Kopf gehen lassen. Es handle sich um eine Korrektur. 1833 sei eine wirtschaftliche und kulturelle Einheit,

ein historisch gewordenes Ganzes zerrissen worden, damals seien keine historischen Überlegungen ausschlaggebend gewesen, sondern in erster Linie Leidenschaft und Prestige. Die Trennung bedeutete einen Rückschritt. «Dieser damals begangene Irrtum – ich wage es so zu bezeichnen – ist historische Tradition geworden und hat im Laufe von mehr als einem Jahrhundert einen Gefühlskomplex geschaffen, der sich in einem – gestatten Sie mir das Wort – anachronistischen Halbkantonsnationalismus auswirkte und sich bei all denen weiter auswirkt, die aus Prestigegründen gegen eine Wiedervereinigung sind. Dieser Gefühlskomplex muss heute aber wieder im Geiste des historischen Fortschritts überwunden werden. Von allen persönlichen und sonstigen Ressentiments befreit, drängt jede sachliche Überlegung eines historischen Entwicklungsunterbruches zur Wiedervereinigung beider Basel.» Als dem Leiter der Mustermesse, wo der Gedanke der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nicht nur der Kantone, sondern der Völker so tief verankert sei, sei ihm das Denken in diesem Sinne zur Selbstverständlichkeit geworden. Man dürfe sich nicht in juristischen Spitzfindigkeiten verlieren und den beiden Kantonsvölkern das Recht, ein Wiedervereinigungsverfahren einzuleiten, absprechen.

NR E. *Dietschi* versuchte, dem Ratsplenum die Schwierigkeiten verständlich zu machen, die sich für die isolierte Stadt Basel aus der Kantonstrennung ergeben hätten. Basel sei eine Art belagerte Festung, der durch die Landes- und Kantons-grenzen engste Grenzen gesetzt seien. Mit Baselland bestünde schon lange auf allen Gebieten eine engere Zusammenarbeit, doch brächte diese keine Lösung der hängigen Probleme. Es seien höchst ungerechte Appelle ans Gemüt, wenn behauptet werde, eine grosse Stadt wolle eine ländliche Minderheit vergewaltigen. Basel-Stadt würde es ablehnen, das Verhältnis zwischen Stadt und Land durch Vergewaltigung einer Lösung entgegenzuführen. Doch sei es ohnehin verfrüht, sich materiell zur Wiedervereinigung auszusprechen. Man habe jetzt gemäss Art. 6 BV die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu gewährleisten, etwas anderes müsste man nach den Vorentscheidungen des Bundesgerichtes mit den Worten des Staatsrechtlers Prof. Hans Huber als *gröbliche Rechtsverweigerung* bezeichnen, wenn auch die Räte formell nicht gehalten seien, dem Bundesgericht zu folgen.

Anschliessend sprach NR F. *Schneider* einige deutliche Worte an die Adresse des Ständerates, der der emsigen Propaganda der Freunde des selbständigen Baselbietes erlegen sei, indem er nach aussen zwar mit juristischen Argumenten gefochten, tatsächlich aber einen politischen Entscheid getroffen habe. Im besonderen zählte er zuhanden der katholisch-konservativen Fraktion auf, welche prominenten Vertreter des katholischen Birsecks sich zum Teil schon vor längerer Zeit für die Vereinigung mit Basel eingesetzt hätten.<sup>12)</sup>

Das Votum von NR E. *Boerlin*, des Hauptes der Bewegung «Selbständiges Baselbiet», war ein feuriges Bekenntnis zur Aufrechterhaltung des status quo. Man habe davon gesprochen, es rede ein bisschen viel Leidenschaft mit. «Als einer, der



nun 15 Jahre lang die hohe Ehre hatte, den unablässigen und harten Kampf unseres Kantons um sein Lebensrecht zu leiten, könnte ich Ihnen wohl erklären, woher diese Erregung und Leidenschaft kommt. Es wäre vielleicht sogar meine Pflicht, Ihnen einmal auseinanderzusetzen, wie dieses Baselbieter Volk, von fast lauter kleinen Leuten, die aber gross sind in ihrer Liebe und Treue zur Heimat, für seinen eigenen Kanton gearbeitet und gelitten hat, zu sagen, was dieses Volk getragen hat von den Tagen der Trennung an, als es aus dem vereinigten Kanton Basel, den man uns heute als Ideal vorstellt, ausgeschlossen, hinausgeworfen worden ist, weil es die Gleichberechtigung verlangte. Von da an bis zur Gegenwart hat man dieses Volk und seine Verteidiger, die Mehrheit des Ständerates, die seine Rechtsauffassung teilte, in einem Teil der baselstädtischen Presse als Rechtsbrecher oder als Separatisten und nach neuester Mode sogar als Volksdemokraten beschimpft.» Man verlange nichts anderes als das *Recht des Lebens*, nicht nur das Recht des Paragraphen, das auf dem Papier stehe, und man glaube auch an den Rechtssinn des eidgenössischen Parlamentes.

Recht geschickt war danach die Reverenz Boerlins vor der Stadt Basel: «Glauben Sie, die Liebe zu unserer selbständigen Baselbieter Heimat war für uns nie gleichbedeutend mit Abneigung oder gar Hass gegen Basel-Stadt. Wir verneigen uns auch an dieser Stelle vor der edlen Basilea, unserer Nachbarin, vor ihrem Gewerbe fleiss, ihren grossen Leistungen auf dem Gebiete der Wirtschaft, der Sozialpolitik, vor ihrer hohen Kultur. Basel ist uns eine Mutter gewesen, mit der wir uns, als wir erwachsen waren, nicht mehr recht verstanden haben. Man hat sich, wie es in solchen Fällen meistens das Gescheiteste ist, getrennt. Aber wir achten diese Mutter hoch, um ihrer Art und ihrer Leistungen willen, und wollen ihr gute Freundschaft halten. Nur eines wollen wir nicht, und das scheint mir natürlich zu sein: Heiraten wollen wir diese Mutter nicht.»

Als entschiedener Gegner der Wiedervereinigung verlangte NR A. Oeri mit einem separaten Antrag, dass der Bundesrat darauf verpflichtet werde, für den Fall eines Wiederauftauchens der Wiedervereinigungsfrage die staatsrechtlichen Voraussetzungen sofort nochmals eingehend zu prüfen und über das Ergebnis den Räten zu berichten. Anschliessend hielt er den miteidgenössischen Ratskollegen eine Kapuzinerpredigt seltener Art. Nach dem zu erwartenden Nein der eidgenössischen Räte werde die Volksmehrheit in den beiden Basel einmal mehr den Eindruck erhalten, man werde misshandelt, man werde so behandelt, wie man die beiden Basel nun schon seit einem Jahrhundert behandelt habe. Die Tagsatzung habe es in den Trennungswirren sträflicherweise unterlassen zu handeln. Nachher habe man trotz dem Wiedervereinigungsvorbehalt weiter getrölet, nichts sei unternommen worden, um Frieden zu stiften. 1848, 1872, 1874 hätte man die Frage der Wiedervereinigung lösen können. Gegenüber den Versuchen in den achtziger und neunziger Jahren, die Wiedervereinigungsbewegung anzubahnen, habe man in Bern taube Ohren gezeigt, und nun liege die Sache seit 1938 wieder im Zwischen-

öfeli, ohne dass man in der Zwischenzeit etwas Vernünftiges getan habe. «Nach Abschluss dieser langen zehn Jahre, in denen man wieder nichts getan hat, und an deren Ende wieder die Rechtsverwirrung herrscht, die wir heute haben konstatieren können, wirft man nun den beiden Halbkantonen die Sache zurück und sagt oder denkt: Da habt Ihr Euren Dreck, geht weg und plagt uns eine Zeitlang nicht mehr mit Euren Basler Quengeleien. So sollte man mit schweizerischen Kantonen, auch wenn es nur Halbkantone sind, nicht umspringen. Man sollte die Sache nicht zehn Jahre lang liegen lassen ohne Bescheid und dann den Halbkantonen erst recht keinen klaren Bescheid geben, wie es eben geschieht. Wenn irgendein Pferdewärter der Remontenanstalt zehn Jahre lang so behandelt würde, würde er sich mit Recht beschweren. Aber man würde ihn nicht so behandeln, wie man jetzt Basel-Stadt und Baselland behandelt. Das Schlimmste ist durchaus nicht, dass die Gewährleistung verworfen wird. Als Gegner der Wiedervereinigung könnte ich meine Freude daran haben, sondern dass man nicht weiss, weshalb sie verworfen wird. Jeder Schweizer landauf, landab hat das Recht, sich aus den heutigen Debatten und aus den Debatten des Ständerates im Dezember des vergangenen Jahres als Motiv der Verweigerung der Gewährleistung herauszuklauben, was er will. Wenn die Geschichte wieder einmal kommt, und sie wird wieder einmal kommen, wird es abermals so sein wie jetzt in den dreissiger und vierziger Jahren: soviele Köpfe, soviele staatsrechtliche Meinungen! Auch das nächstmal wird man wieder vor einem Rattenkönig von *leges imperfectae* stehen und nicht recht Bescheid wissen, was in der Eidgenossenschaft rechtens ist. Seien Sie versichert, die Wiedervereinigungsgeschichte kommt wieder. Das ist wie im Kasperletheater. Wenn der Kasperle den Teufel totgeschlagen hat und meint, er habe jetzt Ruhe vor ihm, so kommt der Teufel zwei Minuten später hinter der Kulisse rechts wieder hervor, nachdem er tot aus der Kulisse links weggetragen worden ist.» Diese Kostprobe ist typisch für die geistreiche, originelle, unterhaltsame Eloquenz eines allgemein geachteten Einzelgängers im Rat. Er hatte die Lacher auf seiner Seite, aber fast niemand zog die Konsequenzen aus dem Gesagten. Oeris Antrag unterlag mit 70:19 Stimmen.

NR C. *Miville* sprach als Mitglied der baselstädtischen Regierung. Es sei falsch von 25 souveränen Kantonen zu sprechen, es gebe, wie aus der Bundesverfassung zu ersehen sei, nur deren 22. Wenn nun einer dieser 22 Teilhaber wünsche, seine Stellung insofern zu ändern, als sich die beiden Halbkantone zusammenschliessen wollten, ohne dass die Rechte der übrigen 21 Teilhaber tangiert würden, dann dürfe man ihn von der Gesamtheit her gesehen nicht daran hindern. Im übrigen rief er seinem Ratskollegen Boerlin zu, es stehe ihm als führendem Mitglied der Paneuropa-Bewegung schlecht an, jetzt echte und unechte Baselbieter zu unterscheiden.<sup>13)</sup>

In der Abstimmung wurde die Gewährleistung mit 88:76 Stimmen, bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Zur ablehnenden Mehrheit gehörten fast alle Mitglieder



der katholisch-konservativen, die grosse Mehrheit der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion und der radikaldemokratischen Fraktion, zur Minderheit die Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion, der Partei-der-Arbeit-Fraktion, des Landesrings, 11 Freisinnige, 5 Katholisch-konservative und 4 Angehörige der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion, dazu einige Vereinzelte. Die baselstädtische Delegation stimmte über alle parteipolitischen Schranken hinweg geschlossen für die Gewährleistung (ausgenommen: Stimmenthaltung A. Oeri).

Merkwürdig, dass die wiedervereinigungsfreundliche Mehrheit im Kanton Baselland, oder anders gesagt: der Bezirk Arlesheim, bei der basellandschaftlichen Viererdelegation im Nationalrat weder in der Debatte noch bei der Abstimmung irgendwelche Unterstützung fand. Die beiden bürgerlichen Vertreter stimmten gegen die Gewährleistung, der Sozialdemokrat NR L. Mann äusserte sich in der Debatte nicht und enthielt sich anschliessend der Stimme, während der Muttener Demokrat NR K. Leupin sich während der Abstimmung in den Wandelgängen aufhielt.<sup>14)</sup> Die überparteiliche Bewegung für die Wiedervereinigung war in Baselland offenbar eine ausserparteiliche Bewegung geblieben, der selbst die arrivierten Politiker der Katholischen Volkspartei und der Sozialdemokratischen Partei, beides Gruppen mit Schwerpunkt im Bezirk Arlesheim, letztlich die Unterstützung versagten.

In doppelter Hinsicht waren die Nichtgewährleistungsbeschlüsse der beiden Kammern bezeichnend: einmal als Ausdruck einer willkürlichen Rechtsauslegung durch ein Parlament, das durch keine Überprüfungsinstanz in die Schranken gewiesen werden konnte; dann als Zeichen eines politischen Immobilismus, der schon allein dem Ansatz zu irgendeiner Neuerung entgegentritt, eine auch auf anderen Gebieten (z.B. Finanzwesen) bekannte Haltung, die bis zum heutigen Tag für die schweizerische politische Szene typisch geblieben ist. Die zurückhaltenden Kräfte sind, nicht zuletzt im Volke selbst, so stark, dass eigentliche Neuerungen nur in langem, zähem Ringen und dann häufig noch unter Druck erdauert werden müssen. Als dreissig Jahre später die Jura-Frage zu einer Lösung drängte, fanden sich in der Bundesverfassung noch immer keine Bestimmungen über das Vorgehen bei Kantonstrennungen oder -vereinigungen. Unter dem Eindruck drohender Gewalt fielen dann für einmal allerdings die üblichen Bremswirkungen aus, die Kantonstrennung wurde sogar ohne vorhergehende Änderung der Bundesverfassung möglich, und man rühmte zugleich allerorts die Regenerationsfähigkeit des schweizerischen Staates.

NR A. Oeri sollte mit seiner Prophezeiung recht behalten: Die Wiedervereinigungsfrage liess die Eidgenössischen Räte nicht ruhen. Schon in der Wintersession 1947, also noch vor dem ablehnenden Entscheid im Gewährleistungsverfahren, hatte NR K. Leupin eine Motion eingereicht mit dem Begehren, der Bundesrat möge prüfen, ob nicht eine Änderung der Bundesverfassung beantragt werden könnte, wonach die beiden Basel, allenfalls auch andere Halbkantone, in Zukunft

gegenüber dem Bund in den Status von Vollkantonen erhoben werden könnten, eine Forderung, die Leupin in der Sommersession 1950 zurückzog, die aber den Bundesrat drei Jahrzehnte später doch noch beschäftigen sollte.

Eine weitere Motion von NR *K. Leupin*, welche den Bundesrat aufforderte, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Bedingungen für eine Wiedervereinigung beider Basel vorzulegen, stand in der Herbstsession 1950 zur Diskussion. Leupin legte dem Rate seine verzwickte persönliche Situation als Basler Universitätsprofessor und Baselbieter Nationalrat dar, in die er durch die Wiedervereinigungsbewegung geraten sei. Die Verweigerung der Gewährleistung habe in Baselland tiefe Unzufriedenheit verursacht, und es sei eine Frage des Taktes gegenüber den beiden Halbkantonen, ihnen aus der Sackgasse herauszuhelfen. NR *E. Boerlin* vertrat in seinem Votum die Ansicht, dass das Baselbieter Volk keine Wiederaufröhlung der Streitfrage wünsche, der Bund habe gegenüber den beiden Halbkantonen keine Schuld abzutragen. NR *W. Degen* stellte fest, dass in Baselland Freunde und Gegner der Wiedervereinigung ungefähr gleich stark seien und dass die Freunde des selbständigen Baselbietes nie abrüsten würden, sodass die Verwaltung eines vereinigten Kantons die Hälfte des Baselbietes stets gegen sich hätte. Daher könne eine einfache Mehrheit im Wiedervereinigungsverfahren nicht genügen. Auch seien die ausserhalb des Kantons wohnenden Baselbieter Bürger unbedingt für die Entscheidung heranzuziehen. NR *K. Leupin* replizierte, dass eine Motion im Parlament die Angelegenheit ebensogut wieder ins Rollen bringen könne wie z.B. eine Standesinitiative, von der gesprochen werde. Er verwandelte seine Motion in ein Postulat, hatte aber gleichwohl keinen Erfolg, wurde dieses doch mit 66:22 Stimmen abgelehnt.<sup>15)</sup>

Weitere sechs Jahre später – in Baselland waren die traditionellen Parteien durch gewisse Erfolge einer neuen Gruppierung «Aktion Kanton Basel» beunruhigt – erklärte dann der Nationalrat ein Postulat der NR *L. Lejeune, F. Waldner* und *J. Tschopp* erheblich, mit dem der Bundesrat unter anderem beauftragt wurde, zu prüfen, ob ein abgelehnter Gewährleistungsbeschluss von den Räten widerrufen werden könnte. Bundesrat *Feldmann* erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen, bemerkte aber gleichzeitig, dass eine Wiedererwägung nur in Frage kommen könnte, wenn wesentlich veränderte Voraussetzungen vorlägen.<sup>16)</sup> Damit war klar, dass einem neuen Vorstoss bei den Eidgenössischen Räten höchstens dann Erfolg beschieden wäre, wenn die Wiedervereinigungsbewegung nachweisen könnte, dass sie, im Gegensatz zu 1936, in Baselland eine klare Mehrheit hinter sich habe.

Diesen Test unternahm sie, nachdem der Landrat eine Motion Gutzwiller auf direkte Intervention bei den Eidgenössischen Räten abgelehnt hatte, mit einer Verfassungsinitiative, welche vom Landrat die Einreichung eines Gesuches um Wiedererwägung der Beschlüsse von 1947/1948 bei den Eidgenössischen Räten

verlangte (9124 Unterschriften). Das Baselbieter Volk hiess diese am 2. Juni 1958 mit 16 752 Ja zu 11 877 Nein gut. Das Stimmenverhältnis hatte sich zwar zugunsten der Anhänger der Vereinigung geändert, aber die Verteilung der Ja-Stimmen zeigte, dass es sich bei der Wiedervereinigung auch jetzt noch im wesentlichen um ein Postulat der stadtnahen Gemeinden handelte. Das Mehr an Ja-Stimmen war hauptsächlich auf die Bevölkerungsverschiebung, die seit 1936 zugunsten des Bezirkes Arlesheim eingetreten war, zurückzuführen, nicht etwa auf einen Gesinnungswandel im mittleren und oberen Baselbiet. Noch bevor der Initiativtext durch einen Verfassungsrat in einen Verfassungstext umgewandelt war, stimmte der Landrat mit 39:32 Stimmen einer Motion von SR *E. Müller* zu, wonach die Regierung, gestützt auf das Ergebnis der Initiativabstimmung in Bern, sofort eine Standesinitiative einreichen sollte, um den Widerruf der Beschlüsse von 1947/1948 zu erreichen.

Als der *Ständerat* als Erstrat in der Frühjahrssession 1960 mit der Eintretensdebatte zu dieser Standesinitiative begann, war aus dem Kommissionsreferat des konservativ-christlichsozialen Präsidenten *Mäder* (St. Gallen) deutlich die Bereitschaft dieser in der kleinen Kammer starken Gruppe herauszuhören, diesmal das 1947/1948 Verweigerte wohl oder übel zu gewähren. Wenn man auch nicht gerade von einem zu sühnenden Rechtsbruch sprach, so gab man doch einen Rechtsirrtum zu. Aber, und dies wurde auch in der Eintretensdebatte immer wieder unterstrichen, wenn man auch das Recht der beiden Halbkantone auf die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung nicht mehr bestreiten wollte, in der Sache selbst wollte man sich für die Zukunft gar nicht binden. Ungefähr jedes Votum enthielt den Vorbehalt der später fälligen materiellen Auseinandersetzung mit der Frage der politischen Zweckmässigkeit eines Zusammenschlusses der beiden Basel. Diese Aussicht allein vermochte den inneren Widerstand mancher Ratsmitglieder zu beruhigen.<sup>17)</sup>

SR *E. Müller* trat zwar als überzeugter Wiedervereinigungsfreund vor den Rat, versprach aber, die Anliegen der Gegner ebenfalls vorzutragen, da sie in der kleinen Kammer keinen Sprecher besäßen. Er gab einen historischen Überblick über die Beziehungen zwischen den beiden Basel, stellte dar, warum keine Staatsverträge, kein Zweckverband, keine Interessengemeinschaft zur Lösung der gemeinsamen Probleme zustande gekommen seien. Die Befürworter versprachen sich von einer Wiedervereinigung die Anpassung der sozialen Fürsorgeeinrichtungen an diejenigen von Basel-Stadt, einen gerechten Steuerausgleich und den Ausbau des Spital- und Mittelschulwesens. Die beidseitige Verkehrspolitik, ebenso die Siedlungspläne müssten aufeinander abgestimmt werden. Müller verlas die Eingabe einer «Kampfgemeinschaft treuer Baselbieter» und kam dann auf die Ängste der Wiedervereinigungsgegner vor der Überzahl der städtischen Stimmberechtigten, aber auch auf den viele Baselbieter beherrschenden Minderwertigkeitskomplex gegenüber der Stadt Basel zu sprechen.

Der baselstädtische Standesvertreter *E. Dietschi* verwies auf die Zurückhaltung der Basler Wiedervereinigungsfreunde seit 1948, wogegen in Baselland bereits seit 1951 verschiedene Vorstösse zugunsten der Wiederaufnahme des seinerzeit abgebrochenen Verfahrens unternommen worden seien. Entscheidend müsse nun aber das Resultat der Volksabstimmung vom 1. Juni 1958 sein. Der Ständerat sprach nach einem befürwortenden Votum von Bundesrat *von Moos* mit 25:1 Stimme entsprechend dem Kommissionsantrag die Gewährleistung gemäss Art. 6 der Bundesverfassung aus, allerdings mit dem Vorbehalt, dass eine zukünftige Vereinigung beider Basel durch Volk und Stände sanktioniert werden müsse.<sup>18)</sup>

Im *Nationalrat* stand das gleiche Geschäft in der Sommersession 1960 auf der Traktandenliste. Als Kommissionsreferenten sprachen die NR *R. Gnägi* und *L. Chamorel*.<sup>19)</sup> Der Berner Bauernvertreter *Strahm*, Wortführer der ablehnenden Minderheit, warnte: «Wenn wir, die Eidgenössischen Räte, anfangen, Marksteine zu versetzen, so wird das nicht strafrechtliche Ahndungen zur Folge haben, wie das üblich ist, aber es wird doch ein Präjudiz sein. Die Spitzfindigkeit der Herren Juristen wird kaum verlegen sein, Gründe für Gebietsabtretungen oder für weitere Verschmelzungen zu finden. Der seit Jahrzehnten, ja Jahrhunderten organisch gewachsene Staatskörper wird in seinem Gleichgewicht und in seiner ruhigen Weiterentwicklung gestört. Vor einer solchen Auswirkung muss aus staatspolitischen Gründen gewarnt werden.»

Ähnliche Töne schlugen die Freisinnigen *Kurzmeyer* (Luzern), *Bürgi* (St. Gallen) und *Rosset* (Neuenburg) an, und es fielen ziemlich unfreundliche Worte an die Adresse des ungeliebten, ewigen Aussenseiters Basel-Stadt. NR *W. Degen* führte aus, die Wiedervereinigungsfrage könne nicht in eine juristische und in eine Frage der politisch-wirtschaftlich-sozialen Bedeutung unterteilt werden. Schwerwiegend sei nach wie vor das Problem des Minderheitenschutzes, da im zukünftigen Kanton Basel die 74 Gemeinden der Landschaft gegenüber der Stadt Basel nach der Bevölkerungszahl eine Minderheit darstellten, eine Differenz von hunderttausend könne nicht von heute auf morgen eliminiert werden. Blosser Versprechungen, wie sie auch im Nationalrat von städtischer Seite abgegeben würden, nützten gar nichts. Man müsse ein einfaches Mehr aller Einwohner und aller Bürger für ein neues Grundgesetz verlangen. Ungerecht sei auch, dass die auswärtigen Baselbieter in dieser Sache nichts zu sagen hätten, während andererseits die Zugezogenen mitreden könnten. Alle diese Forderungen seien von den Wiedervereinigungsfreunden unter den Tisch gewischt worden. Daher glaubten die Freunde des selbständigen Baselbietes nicht an den guten Willen, solche Forderungen zu prüfen, sondern nur an die Absicht der Wiedervereinigungsfreunde, über alle Bedenken hinwegzugehen, unbekümmert um die Ablehnung in den weitaus meisten Gemeinden von Baselland.

NR *E. Boerlin* sprach dem Bundesrat den Dank dafür aus, dass er jetzt im Gegensatz zu seiner ursprünglichen Haltung die Durchführung einer eidgenössi-



schen Volksabstimmung als selbstverständlich betrachte. Soweit könne er der Landesregierung folgen. Die Initiative sei 1948 kein taugliches Objekt gewesen, sie sei es auch jetzt nicht. Das Prozedere müsse beim Bund beginnen, ausgelöst durch eine Initiative von den beiden Halbkantonen her. Der Bund müsse Bestimmungen über das weitere Vorgehen aufstellen, und zwar jetzt, nicht erst, nachdem man in Baselland jahrelang zugleich aufgebaut und liquidiert haben werde. Man möge sich einmal vorstellen, was es bedeute, die Gesetzgebung zweier Staatswesen, die Struktur der beiden Halbkantone auf einen Nenner zu bringen.

Die Befürworter der Gewährleistung fanden Unterstützung bei den NR *H. Huber* (St. Gallen), *H. Häberlin* (Zürich), *M. Stadlin* (Zug) und *A. Grendelmeier* (Zürich) und dann aber auch bei Vertretern aus den beiden Basel. NR *F. Waldner* wies den von einem Ständeratsmitglied gebrauchten Ausdruck Schamauchen für die im Baselbiet wohnenden Zugezogenen als bedauerlich zurück und betonte, dass in allen Gremien der Wiedervereinigungsbewegung, auch im Verfassungsrat, mehrheitlich Baselbieter Bürger sassen. Er stellte fest, dass der Wiedervereinigungsgedanke als solcher keine Eintagsfliege, sondern so alt wie die Kantonstrennung sei. Ursprünglich sei er sogar aus dem oberen Baselbiet hervorgegangen.

NR *J. Tschopp* rief dem Rat in Erinnerung, dass 1947/1948 die Meinung der Wiedervereinigungsfreunde weder im Ständerat noch im Nationalrat von Baselbieter Seite her vertreten worden sei. Jetzt habe sich die Lage geändert, aber man stehe erst am Anfang eines langen Weges. Der Wiedervereinigungsvorbehalt der Tagsatzung bestehe nach wie vor, ja, nach Prof. Huber sei nicht einmal eine eidgenössische Volksabstimmung über die Änderung des Art. 1 BV nötig. Aber heute spielten wiederum politische Motive beim Entscheid mit, vor allem die Minderheitenfrage. Dazu sei immerhin auszuführen, dass in den vergangenen 14 Jahren die beiden Basel in eidgenössischen Abstimmungen nur zweimal voneinander abweichende Mehrheiten erbracht hätten. Baselland sei längst kein Landkanton mehr, auch wachse es viel rascher als Basel-Stadt, im vereinigten Kanton würden unter Einbezug von Riehen und Bettingen alle Landgemeinden den 200 000 Städtern heute schon immerhin 150 000 Bewohner gegenüberstellen, das Gleichgewicht dürfte schon in wenigen Jahren erreicht sein. Schliesslich sei man bei den Wiedervereinigungsfreunden gar nicht abgeneigt, Garantien dafür abzugeben, dass Baselland nicht majorisiert werde. Der Versuch, nach hundertjährigem Bestand des Bundesstaates einen Graben zwischen Bürgern und Nichtbürgern aufzureissen, sei zu bedauern.

Vom baselstädtischen Standpunkt aus bot NR *A. Schaller* den Wiedervereinigungsgegnern die Hand zur Versöhnung, wenn er betonte, man habe in der Stadt Verständnis für den Schmerz mancher Gegner der Wiedervereinigung über das, was sie bei einer Vereinigung mit Basel-Stadt verlieren müssten. Man wisse, dass sich Baselland zu einem eigenen, tragfähigen und recht starken eidgenössischen Stand entwickelt und sich in bezug auf wirtschaftliche und soziale Werte stark

emporgearbeitet habe. Aber man dürfe dann doch nicht vom Untergang eines Standes sprechen. Niemals würde Basel-Stadt einer gemeinsamen Verfassung zustimmen, die auch nur im geringsten den politischen Untergang eines so starken Landesteils wie desjenigen von Baselland zur Folge haben könnte. Es gehe um ein grosses Experiment, einen Stand wieder zusammenzufügen, der getrennt worden sei. Indessen müsse betont werden, dass auch in Basel-Stadt für den Fall einer Wiedervereinigung von den Gemeinden grosse Opfer verlangt werden müssten. Im übrigen gebe es, so habe sich das Bild verändert, keine Stadt mehr gegenüber einer Landschaft, sondern die grosse Stadt umfasse heute wesentliche Teile, die politisch zu Baselland gehörten. Daraus entstünden unzählige Probleme und Sorgen. Man könne die Dynamik der Stadt nicht wohl ins Ausland ablenken, nachdem es zu einer organischen Verbindung in der Agglomeration Basel mit grossen personellen Auswirkungen gekommen sei. «Wir sind uns in Basel-Stadt bewusst, dass die Gegner der Wiedervereinigung vor allem den wachsenden Einfluss und die Dynamik der Stadt fürchten. Sie fürchten, später, wenn die Wiedervereinigung zustande kommen würde, erdrückt zu werden. Wir haben hier mit dem Brief der Gemeindepräsidenten an den Nationalrat ein sehr deutliches Dokument dafür, wie gross diese Angst ist. Ich glaube, ich darf Sie ohne jeden Vorbehalt versichern, dass der Kanton Basel-Stadt und seine Bevölkerung *kein Übergewicht* im Verhältnis zum Baselbiet suchen für den Fall, dass die Wiedervereinigung zustande kommt.»

NR E. Herzog hob in seinem Votum hervor, wie oft bereits die Stadt Basel gegenüber dem umliegenden Landgebiet durch soziale Aktionen Hilfsbereitschaft und Grosszügigkeit gezeigt habe. Nach einem Votum des Vertreters der Landesregierung, Bundesrat von Moos, und dem Schlusswort der Kommissionsreferenten stimmte der Nationalrat mit 108:28 Stimmen der Gesetzesvorlage über die Gewährleistung zu.<sup>20)</sup>

In Fortsetzung des kantonalen Verfahrens, das 1938 mit der Forderung nach Gewährleistung der Verfassungsänderungen unterbrochen worden war, konnten nun die beiden Halbkantone dem Initiativtext gemäss einen *paritätischen Verfassungsrat* wählen, dessen Aufgabe es war, im Rahmen des neuen Verfassungsartikels eine gemeinsame Kantonsverfassung für den zukünftigen Kanton Basel auszuarbeiten. Den Eidgenössischen Räten blieb es dann erspart, materiell zur Wiedervereinigung Stellung nehmen zu müssen, da das Resultat der fast zehnjährigen Bemühungen des Verfassungsrates, die Wiedervereinigungsverfassung, 1969 in Baselland von einer klaren Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt wurde. (siehe S. 24/25.)

Eine direkte Konsequenz des negativen Entscheides in Baselland war eine Motion von NR P. Dürrenmatt, die unmittelbar unter dem Eindruck des Abstimmungsergebnisses am 7. Dezember 1969 eingereicht wurde. Sie verlangte kurz und bündig vom Bundesrat, dass er den Eidgenössischen Räten Bericht und



Antrag zu einer Revision des Art. 1 BV stelle mit dem Ziel, die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Baselland in Vollkantone umzuwandeln.<sup>21)</sup> Dieser Vorstoss wie auch eine spätere Einzelinitiative von NR W. Allgöwer sollte im wesentlichen am Widerstand der welschen Kantone gegen eine Verschiebung des föderativen Gleichgewichts zugunsten von deutschsprachigen Kantonen scheitern. Das offizielle Baselland verfiel indessen den Gedanken bis auf den heutigen Tag weiter.

### *Schlussbetrachtung*

Ein zusammenfassender Überblick über die Tätigkeit der Basler und der Baselbieter Parlamentarier geht mit Vorteil von ihrer politischen Grundhaltung aus, die sich lange Zeit hindurch weitgehend, wenn auch nicht ausschliesslich am *Spektrum rechts – links* orientiert hat, wobei links eine konsequente parteipolitische Opposition bedeutete. Dies änderte sich erst mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in den Bundesrat und der Durchsetzung der Konkordanzdemokratie, die, in der Absicht, Stabilität und konfliktfreies Funktionieren des Staates zu gewährleisten, auf einer bürgerlich-sozialdemokratischen Vierparteienkoalition beruht. Eine Opposition gab es seither nur noch von Fall zu Fall. Die Begriffe links und rechts wurden nun auch immer verschwommener.

Wenn heute häufig der geringe Einfluss der Basler und Baselbieter Parlamentarier auf die Geschäfte der Eidgenössischen Räte beklagt wird, so muss in diesem Zusammenhang nicht nur auf die relativ kleine Vertreterzahl, sondern auch auf die unverkennbare Linkstendenz der Vertretung als Ganzes und dann auf die starke Zersplitterung sowohl der bürgerlichen als auch der Linksrgruppen mindestens in Basel-Stadt hingewiesen werden. Es gab in keinem der beiden politischen Lager eine ausgesprochen dominierende Partei.

Typisch für einen Stadtkanton ist die Vorliebe der Basler Wähler für eine nach links offene Vertretung, erkennbar an der beträchtlichen Zahl von sozialdemokratischen und kommunistischen Parlamentariern – 16 gehörten dazu, 19 konnten als bürgerlich bezeichnet werden – erkennbar aber auch daran, dass Basel-Stadt im *Ständerat* in der Zeit von 1920–1970 zusammengerechnet während dreissig Jahren von Sozialdemokraten repräsentiert wurde, erkennbar schliesslich auch an der Tatsache, dass etliche Basler Parlamentarier bürgerlicher Observanz innerhalb ihrer Fraktionen am linken Flügel zu finden waren. Dies gilt für die Linksfreisinnigen, Angestellten- und Beamtenvertreter (*Schär, Scherer, Schaller, Gasser*), aber auch für die Christlichsozialen (*Zraggen, Breitenmoser*), die in manchen Abstimmungen im Gegensatz zu ihrer Fraktion Anträge der Linken unterstützten oder