

Die Einführung des Vetos im Kanton Baselland

Ein wichtiger Schritt für die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz

Einleitung

Als Historiker befasst sich der Autor im Rahmen seines Forschungsschwerpunktes «Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz» schon seit längerem mit diesem Thema. Im September 2006 gründete er das «Forum zur Erforschung der direkten Demokratie», das seit 2008 Gastrecht beim Zentrum für Demokratie (ZDA) in Aarau besitzt. Im Rahmen des Forums organisiert der Autor jedes Jahr mindestens eine Arbeitstagung mit dem Ziel, die Demokratiegeschichte der Schweiz aufzuarbeiten.¹

Am 9./10. September 2010 führte er in Kooperation mit dem ZDA die wissenschaftliche Konferenz «Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen» durch. Ziel der Konferenz war, den Stand der schweizerischen Demokratieforschung zu ermitteln. Seit Ende 2011 liegt dazu ein Tagungsband vor.² Nun geht es darum, mit weiteren kantonalen Detailstudien und einem Theoriediskurs die Erkenntnisse zu vertiefen. Dazu hat der Autor kürzlich eine erste Forschungsarbeit veröffentlicht.³

Mit dem Kanton Baselland soll nun ein weiteres Beispiel genauer untersucht werden.

Entstehung und Entwicklung der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen

Die Schweiz legte in der Zeitspanne von 1798 bis 1848 die Grundlage für die Entstehung und Entwicklung der direkten Demokratie, aufbauend auf drei theoretischen Elementen, nämlich auf dem modernen Naturrecht, dem Genossenschaftsprinzip und der Idee der Volkssouveränität.⁴

1. Obwohl die Veränderungsprozesse des politischen Systems und der politischen Kultur der Schweiz ab dem 18. Jahrhundert von teilweise *unterschiedlichen* Bedingungen in den eidgenössischen Orten (Kantonen) ausgingen, waren die Ergebnisse hinsichtlich der demokratischen Institutionen *ähnlich*. Im europäischen Kontext finden sich zwar entsprechende Ausgangsbedingungen, aber praktisch *keine vergleichbaren politischen Prozesse*.

2. Wie zeitweise in Frankreich, aber im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten entwickelten sich in den schweizerischen Kantonen in der Folge der Französischen und Helvetischen Revolution sehr

¹ Vgl. www.zdaarau.ch / Forschung / Forschungsschwerpunkt 5: Geschichte und Theorie der Demokratie / Geschichte der direkten Demokratie / Forum zur Erforschung der direkten Demokratie.

² Vgl. Roca, René; Auer, Andreas (Hg.): Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Schriften zur Demokratieforschung, Band 3, Zürich-Basel-Genf 2011.

³ Vgl. Roca, René: Wenn die Volkssouveränität wirklich eine Wahrheit werden soll ... Die schweizerische direkte Demokratie in Theorie

und Praxis – Das Beispiel des Kantons Luzern, Schriften zur Demokratieforschung, Band 6, Zürich-Basel-Genf 2012.

⁴ Vgl. Roca, René: Souveränität und Demokratie – Der Weg zur naturrechtlich begründeten Volkssouveränität und zur direkten Demokratie (16. bis 19. Jh.), in: Roca, Volkssouveränität, S. 7–94.

früh *naturrechtlich begründete liberal-repräsentative Verfassungssysteme*. Als erster Kanton schuf der Tessin eine liberale Verfassung. Ab 1830 folgten im Zuge der Regeneration zehn weitere Kantone, in denen liberal-repräsentative Verfassungen durchgesetzt wurden.⁵ Im Kontext des Schweizerischen Staatenbundes gab die Souveränität den Kantonen Raum für innere Reformen, die auch durch die ab 1815 völkerrechtlich anerkannte immerwährende Neutralität befördert wurden.

3. Die kantonalen Verfassungen – 1832 auch diejenige in Baselland – wurden seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts im Rahmen des Staatenbundes Schweiz im Unterschied zu England und Frankreich (einzelne Staaten in den USA folgten erst Ende des 19. Jahrhunderts) mit *direktdemokratischen Instrumenten*, zuerst mit dem Veto, ergänzt, später zu einem obligatorischen oder fakultativen Referendum ausgebaut und als solches auch auf die nationale Ebene übertragen. Damit entstand – neben und mit der Entwicklung der Gesetzes- und Verfassungsinitiative – ein demokratisches Modell, das bis heute europa- und weltweit einmalig ist.

4. Im historisch-geographischen Raum der Schweiz war vor allem die *ländliche Bevölkerung* als eigentliche Volksbewegung bei diesem Demokratisierungsprozess Mitträgerin liberaler und Hauptträgerin direktdemokratischer Konzepte und Forderungen. Die ländlichen Volksbewegungen setzten letztlich die direkte Demokratie durch – so auch in Baselland. Entscheidend war die temporäre

Verbindung und/oder die gegenseitige Befruchtung von frühsozialistischen, progressiven Ansätzen mit katholisch-konservativen Vorstellungen, die auf unterschiedlichen theoretischen Wegen dasselbe Ziel verfolgten: mehr direkte Demokratie zu schaffen und damit die *politische Konkretisierung der Volkssouveränität* zu verwirklichen. Dies geschah im Gegensatz zu liberalen Konzepten, die eine repräsentative Demokratie bevorzugten. Damit wurde im 19. Jahrhundert eine bis ins Spätmittelalter zurückverweisende *longue durée* der *politischen und genossenschaftlichen Kultur* fortgesetzt, qualitativ erneuert und verstärkt. In diesen Kontext gehört auch die genossenschaftliche Demokratie der Landsgemeinde, die besonders bei der Schweizer Landbevölkerung auf grosses Interesse stiess. Die «Volkstage», die ab 1830 in verschiedenen Kantonen durchgeführt wurden, nannten sich explizit «Landsgemeinden». Auch in Baselland bezeichnete man diverse Volksversammlungen als «Landsgemeinden» und zudem schlugen 1832 – im Zuge der Debatten des Verfassungsrates – mehrere Votanten vor, in Baselland eine Landsgemeinde einzuführen.

In den letzten Jahren wurde mit einigen Detailstudien die Erforschung der direkten Demokratie in der Schweiz gefördert.⁶ Diese Studien geben zwar erhellende Antworten auf Detailfragen, viele Forschungsfelder liegen aber noch brach. Was die Studien deutlich vor Augen führen, ist, dass sich die Genese der direkten Demokratie historisch sehr unterschiedlich vollzog und dafür jeweils der kantonale Kontext, das heisst die kantonale politische Kultur, verantwortlich war. Nachfolgend wird der Kanton Baselland genauer betrachtet. Der Text soll später zu einer ausführlicheren Studie ausgeweitet werden.

⁵ Dies waren die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Zürich, vgl. auch Schaffner, Martin: Direkte Demokratie. «Alles für das Volk – alles durch das Volk», in: Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt a/M 1998, S. 189–226.

⁶ Vgl. Roca, Volkssouveränität, S. 3–5.

Die Einführung des Vetos im Kanton Baselland

Vor Baselland führte 1831 St. Gallen als erster Kanton das Veto ein. Dies geschah im Kontext der Debatte des sankt-gallischen Verfassungsrates und muss als eigentliche Kompromisslösung zwischen der Einführung einer repräsentativen Demokratie (wie in weiteren regenerierten Kantonen) und der Forderung eines obligatorischen Referendums für Beschlüsse der Legislative bezeichnet werden.⁷ Rund ein Jahr nach der sankt-gallischen führten auch die Verfassungsväter in Baselland das Veto ein. Paragraph 40 der Verfassung vom 27. April 1832 lautete folgendermassen:

Der Landrath ist die oberste Behörde des Cantons Basel-Landschaft, und übt als solcher die gesetzgebende Gewalt und die Oberaufsicht über alle Behörden aus.

Ein Gesetz erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 14 Tagen, von der Publication an gerechnet, wenigstens zwei Drittheile des souverainen Volks, unter Angabe der Gründe, in Zuschriften an den Landrath dasselbe verwerfen (Veto).»⁸

Danach vergingen fast zehn Jahre, bis 1841 das Veto in die luzernische, total revidierte Verfassung Eingang fand.⁹ Das Veto in Baselland unterschied sich zwar in seiner Ausgestaltung von demjenigen in St. Gallen (und dann auch von demjenigen in Luzern), entfaltete aber trotzdem im Zuge der Regeneration für die Entwicklung der direkten Demokratie in der

Schweiz eine grosse Wirkung. Wie kam es dazu?

Den Anfang machte der in Therwil, einer Gemeinde im katholischen Birseck, geborene Advokat Stephan Gutzwiller (1802–1875). Er war selber Mitglied des Grossen Rates in Basel und verfasste – unzufrieden über die Zustände in seinem Kanton – eine Bittschrift an die städtischen Oberen. Diese wurde am 18. Oktober 1830 von etwa 40 heimlich in Bad Bubendorf versammelten Landbürgern beschlossen und am 26. Oktober mit 810 Unterschriften dem Amtbürgermeister Wieland überreicht.¹⁰ Die Bittschrift enthielt den Wunsch nach einer neuen Verfassung:

[...] so hegen wir die innige Überzeugung, dass Hochdieselben die im Jahre 1798 von Volk und Regierung anerkannten und beschwornen Grundsätze der Gleichheit durch zweckmässige Einleitung einer volksthümlichen Verfassung – streng nach den Grundsätzen der Gleichheitsurkunde, und zwar in der nächsten ausserordentlichen Sitzung wieder herstellen, und so zum zweiten Male der gesammten Eidgenossenschaft mit dem Beispiele der Anerkennung der heiligsten Volksrechte vorangehen werden, als worauf unsre ehrerbietigste Bitte hingeht.¹¹

Die Bittschrift stützte sich auf das Faktum, dass die baselstädtischen Oberen bereits 1798 den Landbürgern die Freiheits- und Gleichheitsrechte vollumfänglich gewährt hatten. Nun ging es Gutzwiller und seinen

⁷ Vgl. Wickli, Bruno: Ländliche Volksbewegungen und der Durchbruch der direkten Demokratie im Kanton St. Gallen 1814–1831, in: Roca, Wege, S. 203–220.

⁸ § 40 der Verfassung für den Canton Basellandschaft vom 27. April 1832, zit. nach www.verfassungen.de/ch/basel/bl-verf32-i.htm (14.2.13).

⁹ Vgl. Roca, Volkssouveränität, S. 95–208.

¹⁰ Vgl. Klaus, Fritz: Basel-Landschaft in historischen Dokumenten. 1. Teil: Die Gründungszeit 1798–1848, Quellen und Forschungen zur Geschichte und Landeskunde des Kantons Baselland, Band 20, Liestal 1982, S. 38.

¹¹ Ehrerbietige Bittschrift an den grossen Rath des Kantons Basel (18. Oktober 1830), Begleitschreiben an den kleinen Rath und die Gleichheitsurkunde, vom 20. Jenner 1798, zit. nach: Klaus, Basel-Landschaft, S. 40.



Stephan Gutzwiller

Mitstreitern lediglich darum, die nach 1798 der Landschaft nach und nach wieder entzogenen Rechte zurückzufordern. Um diese Forderungen zu unterstreichen, verlas Gutzwiller an der Versammlung in Bad Bubendorf die «Gleichheitsurkunde» vom 20. Januar 1798 und die Verfasser legten ihrer Bittschrift eine Kopie dieser Urkunde bei. Die «Gleichheitsurkunde», die auf den «Liestaler 4-Punkte-Forderungen» vom 13. Januar 1798 basierte und alle dort formulierten Forderungen wörtlich übernahm, besass bereits alle demokratierelevanten Inhalte:

Demnach die sämtlichen Gemeinden der Landschaft Basel, aus Gefühl ihrer Menschenwürde, und aus innigem Triebe nach wahrer Freiheit, deren reinen Genuss dieselben mit unserer ganzen Bürgerschaft, deren Stelle wir vertreten, als biedere Schweizer zu theilen wünschen, sich bewogen gefunden, die Grundsätze einer glücklichen Freiheit und Gleichheit jedermann ins Herz zu rufen [...].¹²

¹² Gleichheitsurkunde, zit. nach Klaus, Basel-Landschaft, S. 22.

Der Begriff der «Menschenwürde» ist als solcher ein zentraler Hinweis auf das moderne Naturrecht (Pufendorf) und eine Grundlage der Idee der Volkssouveränität. Der Bezug zu den Gemeinden – «sämtliche Gemeinden der Landschaft Basel» – die allesamt genossenschaftlich verfasst waren, bildete einen weiteren Baustein für die Demokratisierung in der Schweiz. In einem Aufruf hatten bereits am 15. Januar 1798 «Ausschüsse» der Landschaft den Bezug zum modernen Naturrecht noch deutlicher herausgestrichen: «Bürger! Ihr wisst, dass das Landvolk seine natürliche Freyheit fordert, ein Recht, das von Gott und der Natur jedem Menschen angebohren ist.»¹³

Die vier Forderungen der «Gleichheitsurkunde» lauteten:

1. Dass sie [gemeint sind sämtliche Gemeinden der Landschaft Basel, d.V.] entschlossen sind, Schweizer zu bleiben.
2. Dass sie wollen Freiheit, Gleichheit, die heiligen unverjähbaren Rechte des Menschen, und eine Verfassung, wozu Repräsentanten aus dem Volk gewählt werden.
3. Enge Vereinigung der Stadtbürger mit den Landbürgern, als zu einem Körper gehörend, welche gleiche Rechte und gleiche Freiheit zu geniessen haben, und
4. Unverzüglich eine Volksversammlung begehren, wozu von Stadt und Land, nach zu bestimmenden Regeln, z.B. von fünfzig Bürgern einer erwählt würde, welche den zu bestimmenden Gesetzen für die Zukunft vorläufig beiwohnen könnten.¹⁴

Auf diese damals der Landschaft gewährten Freiheits- und Gleichheitsrechte

¹³ Aufruf der «Ausschüsse» vom 15. Jenner 1798: Eintracht macht unser Glück, zit. nach Klaus, Basel-Landschaft, S. 18.

¹⁴ Gleichheitsurkunde, zit. nach Klaus, Basel-Landschaft, S. 22.

beriefen sich also Gutzwiller und seine Mitstreiter. Obwohl es in der «Gleichheitsurkunde» hiess, dass «die ehevorigen Verhältnisse zwischen Stadt und Land durchaus und also zernichtet, dass in ewigen Zeiten dieselben nie mehr zum Vorschein kommen»¹⁵, vergingen nur ein paar Jahre, bis die aristokratische Regierungsform in der Stadt und das ungleiche Verhältnis zur Landschaft wieder Einzug hielten. Verantwortlich dafür waren nach 1798 das Scheitern der Helvetischen Republik und ab 1815 die faktische Restaurierung der vorrevolutionären Zustände. In diesem Sinne wurde die Revolution von 1798 in Baselland wie in anderen Kantonen (z.B. im Kanton Luzern) ein zentraler Bezugspunkt für die Revolutionen der Regenerationszeit ab 1830. Gutzwiller und seine Gesinnungsgenossen knüpften also dort an, wo «die Patrioten» 1798 aufgehört hatten.¹⁶ In der «Bittschrift» hiess es dazu:

In dieser Aufhebung der Gleichheit und der rechtswidrigen Art wie es geschehen ist, erblicken wir die völlige Zernichtung der heiligsten durch die Natur, durch Urkunden, und durch die feierlichsten zu Gott geschwornen Eide uns zugesicherten Rechte; wir erblicken darin die Aufhebung des Bandes, welches früher Stadt und Land zu einem Körper vereinigte; wir erblicken darin endlich den Keim des Zwiespaltes zwischen Stadt und Landschaft, welche bei jeder äussern und innern Veranlassung sich regen, und früher oder später unser gemeinsames Vaterland dem Verderben entgegenführen müsste.¹⁷

¹⁵ Gleichheitsurkunde, zit. nach Klaus, Basel-Landschaft, S. 22.

¹⁶ Vgl. Schaub, Alfred (Hg.): Baselland vor 150 Jahren. Wende und Aufbruch, Liestal 1983, S. 186.

¹⁷ Bittschrift, zit. nach Klaus, Basel-Landschaft, S. 40.

Damit wurde klar signalisiert, dass man bereit war, das gemeinsame Band mit der Stadt zu erneuern, aber nicht um jeden Preis.

Der Grosse Rat liess sich auf diesen Druck hin auf eine Verfassungsrevision, die bereits in Ansätzen seit 1829 diskutiert worden war, ein. Der gemeinsame Nenner des Widerstands auf der Basler Landschaft lautete nicht von Anfang an, dass man eine Trennung von der Stadt anstrebte, sondern beinhaltete die Forderung nach einer repräsentativen Vertretung im Grossen Rat. Die ungenügende Repräsentation der Landschaft im Grossen Rat – eine Hauptkritik der politischen Kreise um Gutzwiller – wurde aber mit der vorgeschlagenen Verfassungsrevision nicht behoben. Als Resultat erhielt die Landschaft zwar ein Stück Freiheit, aber keine Gleichheit. Vorgesehen war, dass die Landschaft nun zwar die Mehrheit der Sitze beanspruchen konnte, jedoch nur 79 von 154 Sitzen, obwohl sie doppelt so viele Menschen zählte wie die Stadt. Das entsprach aber nicht der 1798 durch die «Gleichheitsurkunde» der Landschaft zugestandenen Gleichberechtigung.

Die Landschaftler gaben so schnell nicht auf und organisierten am 4. Januar 1831 in Liestal eine «Landsgemeinde» mit 2000 bis 3000 Personen, was die Popularität des direktdemokratischen Ansatzes der Landsgemeinde auch in Baselland deutlich machte. Der Forderungskatalog lautete: Repräsentation im Grossen Rat nach der Volkszahl, Gleichheit aller politischen und bürgerlichen Rechte, vom Volk gewählte Verfassungskommission (Verfassungsrat), Volksabstimmung über die revidierte Verfassung.¹⁸

¹⁸ Vgl. Blum, Roger: Chronologie der Regeneration und der Basler Wirren 1830–1833, in: Schaub, Baselland, S. 215.

Als in Liestal am 6. Januar eine provisorische Regierung gewählt wurde, war dies ein erster revolutionärer Akt der Landschaft. Auch in anderen Kantonen der Schweiz gab es seit dem Juli 1830 ähnliche Vorstösse im Rahmen von sogenannten «Volkstagen». Die städtische Regierung in Basel beschloss, jeglichen Aufruhr mit Waffengewalt zu unterdrücken. Binningen, Allschwil und später Liestal wurden deshalb militärisch besetzt, die provisorische Regierung floh nach Aarau.¹⁹

Die eidgenössische Tagsatzung versuchte mässigend auf den Konflikt in Basel einzuwirken, doch auch ein Amnestiegesetz der Stadt, das allerdings die Mitglieder der provisorischen Regierung in Liestal ausnahm, vermochte die Gemüter nicht zu beruhigen. Der Grosse Rat verabschiedete am 12. Februar 1831 die revidierte Verfassung. Die zentralen Bestimmungen waren: direkte Wahl des Grossen Rates, Zensus, Vorrechte der Hauptstadt, Erwerbsfreiheit und zudem die Vorschrift, dass zur Annahme der Verfassung die Mehrheit von Stadt und Land nötig seien. Die gemässigt liberale Verfassung wurde schliesslich am 28. Februar 1831 von der Mehrheit der Stadt- und auch der Landbürger angenommen.

Doch die provisorische Regierung akzeptierte das Resultat nicht und erliess einige Monate später in Liestal einen Tagesbefehl, der die Landschaft vom Gehorsam gegenüber der städtischen Regierung entband. Erneut rückten städtische Truppen gegen Liestal vor, hauten den Freiheitsbaum abermals um, räumten das Feld jedoch bald wieder. In diesen zweiten Aufstand der Landschaft griff die Tagsatzung direkter ein, liess eidgenössisches Militär die Basler Landschaft okkupie-

ren und versuchte die Stadt zu überzeugen, der Landschaft entgegenzukommen. Doch die städtischen Oberen bewegten sich nicht und ordneten lediglich eine Abstimmung an, mit der die landschaftlichen Gemeinden Basels bekunden sollten, ob sie bei der Stadt bleiben wollten oder nicht. Im Laufe der Abstimmungskampagne kritisierten namhafte Baseliener die Fragestellung und empfahlen Stimmenthaltung. Mit der Abstimmung vom 23. November 1831 sprach sich bei starker Enthaltung eine Mehrheit der Landschaft gegen die Trennung von der Stadt aus.²⁰

Nach diesem demokratischen Entscheid hätte man – wenn auch nur mit einer gemässigt revidierten Verfassung – eine gute Grundlage gehabt, die weiteren Probleme gemeinsam anzupacken. Doch die städtische Elite reagierte eigenwillig und beschloss, gegen oppositionelle Gemeinden der Landschaft vorzugehen. Am 22. Februar 1832 beschloss der Grosse Rat, jenen Gemeinden, die sich am 23. November 1831 nicht mit der Mehrheit der Stimmbfähigen für das Verbleiben beim Kanton Basel ausgesprochen hatten, auf den 15. März die öffentliche Verwaltung zu entziehen, sofern sie sich nicht vorher durch Mehrheitsbeschluss zum Kanton Basel bekannten. Von diesem Beschluss waren 46 (von 75) Gemeinden betroffen: vier, weil sich eine Mehrheit für die Trennung ausgesprochen und 42, weil dort im Zuge des Aufrufs zur Stimmenthaltung keine absolute Mehrheit der Stimmberechtigten für den Verbleib bei der Stadt votiert hatte. Mit dieser obrigkeitlichen und äusserst ungeschickten Massnahme seitens der Stadt war nun der Weg zur Taltrennung vorgezeichnet.²¹

¹⁹ Vgl. Fridrich Anna C.; Epple, Ruedi: Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Band 5, Liestal 2001, S. 172f.

²⁰ Vgl. Blum, Chronologie, S. 217–223.

²¹ Fridrich/Epple, Geschichte, S. 175–177.



Freiheitsbaum von Binningen (1832)

Am 17. März 1832 erklärte sich in Liestal eine Volksversammlung der 46 «bestraften» Gemeinden für souverän und legte damit den Grundstein für den neuen Kanton Basel-Landschaft:

Die getrennten Gemeinden der Landschaft Basel erkennen die Verfassung vom 28. Februar 1831 und die in Folge derselben gewählten Behörden nicht mehr an. Sie bilden einen von der Stadt Basel unabhängigen souveränen Teil des Kantons unter dem Namen: Kanton Basel-Landschaft.²²

²² Beschluss der am 17. März 1832 in Liestal versammelt gewesenen Ausschüsse aller von der Stadt Basel getrennten Gemeinden der Landschaft Basel, zit. nach: Klaus, Basel-Landschaft, S. 53.

Im Zentrum des Beschlusses stand die Definition der «Volkssouveränität», wie sie Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) in seinem «Contrat social» (1762) vorgegeben hatte. Die Landschaft wählte daraufhin einen Verfassungsrat, der zügig eine Verfassung für Baselland ausarbeiten sollte. Die Bevölkerung der Landschaft wurde aufgerufen, mittels Petitionen dem Verfassungsrat Vorschläge einzureichen. Ähnlich wie in St. Gallen forderten mehrere Petitionäre die Schaffung einer Landsgemeinde. Für Baselland stand der Vorschlag nach einer einzigen zentralen Landsgemeinde im Vordergrund, welche die legislativen Geschäfte hätte abwickeln sollen. Diese Eingabe wurde im Verfassungsrat verworfen, und zwar mit der Begründung, es könnte die Stadt mit unlauteren Mitteln versuchen, eine solche Volksversammlung zum Wiederanschluss und damit zum Verlust der erkämpften Selbständigkeit zu bringen. Das zeigte, dass sich eine Mehrheit des Verfassungsrates sehr wohl der Nachteile einer einzigen, zentralen Landsgemeinde bewusst war und sich mögliche Beeinflussungen seitens der Stadt nur allzu gut vorstellen konnte.²³

In der Folge begann im Verfassungsrat ein zähes Ringen um die Einführung des Vetos. Die Verhandlungen des Verfassungsrates dauerten vom 18. bis 27. April 1832. Während der Verhandlungen gingen laufend Petitionen ein, die eine Konkretisierung der Volkssouveränität – besonders mittels des Vetos – forderten. Zu den Themen «Veto» – also zum Recht der Bürger, Gesetze anzunehmen oder zu verwerfen – und «Landsgemeinde» gingen aus Binningen, Bottmingen, Münchenstein, Mut-

²³ Vgl. Kölz, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 317.

tenz und Pratteln Petitionen ein. Davon forderten vier explizit das Veto, wobei sich zwei ausdrücklich auf das Vorbild des St. Galler Vetos bezogen.²⁴ Hervorzuheben ist, dass der Verfassungsrat zur Begutachtung der Petitionen eine spezielle Kommission einsetzte, die dem Gremium über die Eingaben Bericht erstattete. Aufgrund der Eingaben stellte die Kommission als Grundsatz fest: «Wenn der Begriff der Volkssouveränität in seiner ursprünglichen Klarheit gelten soll, so muss auch das Volk als die höchste Behörde im Staate gelten.»²⁵

Als Minderheitsmeinungen der Kommission schälten sich einerseits ein Votum für eine Landsgemeinde, andererseits der Vorschlag des Vetos heraus. Die Mehrheit der Kommission wollte – wie in den meisten regenerierten Kantonen – am Repräsentativsystem festhalten und nur zulassen, dass der Landrat einen Gesetzesentwurf jeweils vor der Schlussabstimmung veröffentlichen musste, damit das Volk seine etwaigen Wünsche einbringen konnte.²⁶

Das Veto wurde von vielen Liberalen – so auch von Gutzwiller und seinen Anhängern – als überflüssige und gar gefährliche Institution gesehen. Dem Volk eine Gesetzgebungskompetenz zu geben, bezeichneten die Liberalen als unnötig, unwesentlich und systemwidrig. Viele Liberale vertraten eine Repräsentationstheorie mit autoritärem Anstrich, welche

die Repräsentanten als souverän erklärte und sie somit – während der Dauer der Legislatur – jeglicher Kontrolle entzog.²⁷ Solche Liberale waren im Verfassungsrat etwa zu gleichen Teilen vertreten wie Radikale, die für mehr direkte Demokratie eintraten.

Ein Grund, dass am Schluss das Veto im Verfassungsrat doch noch eine Mehrheit fand, könnte in den eingereichten Petitionen liegen, die in ihrer Argumentation den Verfassungsrat offensichtlich am meisten überzeugten. Das muss aber eine Mutmassung bleiben, da für die entscheidende Sitzung des Verfassungsrates vom 27. April 1832, die schliesslich das Veto favorisierte, leider das Protokoll fehlt.²⁸ Festhalten kann man aber, dass der Verfassungsrat – wie ein Jahr zuvor im Kanton St. Gallen – erkannt hatte, dass allen Garantien zum Trotz ein Gesetz auch nach der Schlussabstimmung im Landrat auf Widerstand im Volk stossen konnte. Das Prinzip der Volkssouveränität erforderte hier eine Korrektur des Repräsentationssystems, welche für die politische Kultur weitreichende Folgen haben sollte.²⁹ Das in Baselland geschaffene Veto wurde anders als in St. Gallen ausgestaltet, aber ebenfalls mit sehr hohen Hürden versehen:

Ein Gesetz erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 14 Tagen, von der Publication an gerechnet, wenigstens zwei Drittheile des souverainen Volks, unter Angabe der Gründe, in Zuschriften an den Landrath dasselbe verwerfen (Veto).³⁰

²⁴ Vgl. Blum, Roger: Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832–1875), Liestal 1977, S. 68–81.

²⁵ Bericht der engern Verfassungs-Kommission vom 27. IV. 1832, zit. nach Dietschi, Urs: Das Volksveto in der Schweiz. Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Diss. Bern 1926, S. 81.

²⁶ Schefold, Dian: Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, S. 286.

²⁷ Vgl. Schefold, Volkssouveränität, S. 289.

²⁸ Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 317f.

²⁹ Vgl. Schefold, Volkssouveränität, S. 286.

³⁰ § 40 der Verfassung für den Canton Basellandschaft vom 27. April 1832, zit. nach www.verfassungen.de/ch/basel/bl-verf32-i.htm (14. 2. 13).

Was das Veto in Baselland betraf, konnte nicht von einem eigentlichen Verfahren gesprochen werden. Es wurde nur die Möglichkeit eröffnet, dass innert 14 Tagen nach der Publikation eines Gesetzes durch begründete Zuschriften an den Landrat Einspruch erhoben werden konnte. Im Kanton Baselland existierten nicht wie im Kanton St. Gallen einzelne einander folgende Verfahrensabschnitte. Auf den ersten Blick war dies ein Vorteil, aber logistisch und aufgrund fehlender politischer Erfahrung barg die zügig geforderte, begründete Eingabe einige Nachteile. Bereits am 27. April 1832 verabschiedete der Verfassungsrat für Baselland die erwähnte Verfassung, die neben dem Gesetzesveto, die Gewaltentrennung und das allgemeine Wahlrecht für Männer über 20 Jahre enthielt. Die Verfassung wurde am 4. Mai den 54 Gemeindeversammlungen zur Abstimmung vorgelegt und von der stimmberechtigten Bevölkerung deutlich angenommen (mit 3996 gegen 157 Stimmen).³¹

Diese deutliche Souveränitätserklärung liess daraufhin den Konflikt mit der Stadt eskalieren. Doch der neue Kanton Baselland vermochte seine Unabhängigkeit nach blutigen Zusammenstössen mit städtischen Truppen zu behaupten. Die eidgenössische Tagsatzung besiegelte schliesslich die Totaltrennung am 26. August 1833, «unter dem Vorbehalt freiwilliger Wiedervereinigung».³²

Die Hürden für das Veto wurden bereits 1838 mit der teilrevidierten Verfassung tiefer gelegt. In der ersten Verfassung war eine sogenannte Rigiditätsperiode von sechs Jahren festgelegt worden. Das hiess konkret, dass während dieser Zeit die Verfassung keinerlei Veränderungen erfahren durfte und erst nach dieser Zeit-

spanne konnte die Verfassung einer Revision unterzogen werden. Abermals wurde ein Verfassungsrat gewählt, der bezüglich des Vetos bestimmte, dass nun das absolute Mehr der Stimmberechtigten genüge und dass die Vetozuschriften an offenen Gemeinden abzugeben seien.

Die beiden ersten Verfassungen von 1832 und 1838 unterstellten die Gesetzgebung dem Veto, bestimmten aber nicht, was genau unter «Gesetzgebung» zu verstehen sei. Im Zuge der Vetopraxis kam es deshalb immer wieder vor, dass sich Vetobewegungen auch gegen eigentliche «Verordnungen» richteten. Die Begriffe waren im juristischen Sinne auch noch nicht klar definiert.³³

Nach weiteren zwölf Jahren wurden die Hürden für das Veto weiter verringert, und zwar erweiterte der Verfassungsrat den Umfang des Vetos und verlängerte die Einspruchsfrist:

Ein Gesetz, ein allgemein verbindlicher Beschluss und Vertrag erlangt (jedoch) erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 30 Tagen, von der Publikation an gerechnet, die absolute Mehrheit des souveränen Volkes, durch an offenen Gemeinden abzugebende Unterschriften und unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrat die Verwerfung ausspricht (Veto).³⁴

«Ordnung» und «Bewegung»: zwei freisinnige Faktionen zwischen repräsentativer und direkter Demokratie

Die Aufbauarbeit im neuen Kanton war ab 1832/33 alles andere als einfach. Bald kristallisierten sich zwei politische Bewegungen heraus. Eigentliche Parteien gab es damals noch nicht.

³¹ Vgl. Dietschi, Volksveto, S. 80.

³² Vgl. Blum, Chronologie, S. 225-229.

³³ Vgl. Dietschi, Volksveto, S. 84f.

³⁴ Verfassung von Baselland vom 2. Februar 1851, § 43, Abs. 2, zit. nach Dietschi, Volksveto, S. 83.

Kopf der sogenannten «Ordnungsbewegung» war Stephan Gutzwiller, der mit seiner Bittschrift im Oktober 1830 einiges ins Rollen gebracht hatte (siehe oben). Gutzwiller hielt einen direktdemokratischen Staat für wenig funktionstüchtig und vertrat im Sinne einer kleinen liberalen Führungsschicht das Prinzip der Repräsentation.³⁵ Die Volkssouveränität sollte sich in der Wahl der Legislative erschöpfen und nicht durch weitere Volksrechte konkretisiert werden. Gutzwiller versuchte die Revolution nach der Gründung des selbständigen Kantons Basel-Landschaft zu stabilisieren und einer gewissen Ordnung zum Durchbruch zu verhelfen.

Zu Gegenspieler von Gutzwiller wurden die sogenannten «Bewegungsleute», die sich um Emil Remigius Frey (1803–1889) formierten, und welche die Revolution weitertreiben wollten. Frey stammte aus einer alten Basler Offiziersfamilie und schlug sich als Privatdozent der juristischen Fakultät während der Trennungswirren auf die Seite der Landschäftler. Dies tat er unter Preisgabe seines Basler Bürgerrechts, dafür erhielt er ehrenhalber jenes von Münchenstein. Auch seine Stelle an der Basler Universität musste er aufgeben und damit möglicherweise eine glänzende universitäre Karriere. Frey wurde stattdessen Mitglied der provisorischen Regierung von Baselland und nahm Einsitz im Verfassungsrat. Er war ein radikal denkender Freisinniger und trat in den Debatten aus jakobinisch-frühsozialistischer Überzeugung für weitergehende Volksrechte ein. Frey versuchte also die Volkssouveränität dementsprechend zu konkretisieren und lehnte das Repräsentativsystem ab.³⁶

³⁵ Vgl. Roca, Volkssouveränität, S. 63–73.

³⁶ Vgl. Blum, Roger: Frey stritt für direkte Demokratie, in: Basler Zeitung, 9. Oktober 2003, S. 34.



Emil Remigius Frey

Als es darum ging, dem neuen Kanton eine Verfassung zu geben, wollte Frey in Baselland zuerst eine Landsgemeinde einführen. Mit diesem Vorschlag kam er aber im Verfassungsrat nicht durch. Deshalb setzte er sich dann für das Veto ein, das schliesslich in der Verfassung verankert wurde.³⁷

Frey hatte enge Beziehungen zu den Professoren Wilhelm Snell (1789–1851) und Ignaz Paul Vital Troxler (1780–1866), die beide eine gewisse Zeit an der Universität Basel lehrten und ihn mit ihrem Demokratieverständnis und ihren Vorstellungen vom modernen Naturrecht stark prägten. Von Troxler übernahm Frey die direkte, unverblümete Sprache und den nötigen Kampfgeist, den es für die Entwicklung der Demokratie brauchte. In einer Ansprache als Obergerichtspräsident führte er 1834 aus:

³⁷ Vgl. Blum, Frey, S. 34.

Seit zwei Jahren besitzt Ihr die Freiheit, habt sie aber nicht genossen, weil Ihr zuviel Respekt vor den Behörden habt. Beim Begegnen der Gemeinderäte, der Statthalter und besonders der Regierungsräte bezeigt Ihr Euere Achtung durch tiefe Komplimente. So müsst Ihr's nicht machen, sie sind Euere Knechte, und Ihr seid die Herren; passt ihnen auf, und wenn sie etwas machen, was Euch nicht gefällt, so nehmt sie am Kragen, dann werden sie vor Euch Respekt bekommen, dann seid Ihr frei!³⁸

Der Gegensatz zwischen «Ordnung» und «Bewegung» prägte die Anfänge des Kantons. Beide Gruppierungen transportierten ihre politischen Inhalte mithilfe von Zeitungen in die Öffentlichkeit. Gerade bei Frey zeigte sich der Einfluss der Presse deutlich. Er wurde Redaktor der neuen radikalen Zeitung «Basellandschaftliches Volksblatt», das der aus dem Appenzellischen stammende Pfarrer Ulrich Walser redigierte.

Die Hürden für ein Veto waren, wie gesagt, hoch. Frey versuchte, die Vetopraxis nach den ersten Erfahrungen zu erleichtern. So schlug er in einem Gutachten 1836 vor, ein «Vetoreglement» zu erstellen, um die Verfahrensabläufe zu erleichtern:

Die Erfahrung der verflossenen ein und einhalb Jahre hat gewiss jedermann die Notwendigkeit einleuchten lassen durch eine bestimmte Norm einesteils der schwerfälligen, die Bürger ermüdenden Gänge einer jedesmaligen Vetoabstimmung abzuhefen, andernteils aber auch die Herstellung eines Resultates sowohl dem Publikum als der prüfenden Behörde leichter zu machen.³⁹

³⁸ Frey, Emil Remigius, zit. nach Klaus, Basellandschaft, S. 102f.

³⁹ Frey, Emil Remigius, zit. nach Dietschi, Volksveto, S. 87.

Durch die Mitwirkung der Behörden könne der Abstimmung am ehesten ein offizieller und zuverlässiger Charakter gegeben werden und das schwierige Unterfangen eines Vetos, zumal das Selbsteinsammeln von Stimmen während des ohnehin so kurzen Vetotermins, erleichtert werden. Und Frey weiter, die Bedeutung des Vetos allgemein betonend:

Soll nämlich eine der vorzüglichsten Bestimmungen unserer Verfassung ins Leben übergehen, so soll die mit Recht gepriesene Vetoinstitution eine ihrem Geiste entsprechende organische Entwicklung und Wirksamkeit erhalten.⁴⁰

Frey kam mit seinen Vorschlägen vorläufig nicht durch. Doch später wurden diese wieder aufgegriffen, so zum Beispiel mit der Bestimmung, dass die Gemeinden bei der Übermittlung der Vetostimmen behilflich sein sollten.

Schlusswort

Der Vetogedanke war im Kanton Baselland – trotz aller Hürden – am konsequentesten durchgeführt. Das Vetorecht zerfiel nicht nacheinander in ein Veto begehren und eine Vetoabstimmung (wie z.B. im Kanton St. Gallen oder ab 1841 im Kanton Luzern), sondern bestand aus der rein durchgeführten Einspruchserklärung der Opponenten. Das Veto in Baselland war gleichzeitig Vetoinitiative und Vetoabstimmung. Im späteren fakultativen Referendum war das Verfahren wieder zweigeteilt: Der Unterschriftensammlung im ganzen Kanton folgte die Urnenabstimmung in der Gemeinde.⁴¹

Als einziger Kanton verlangte Baselland ausdrücklich eine Begründung des Vetos.

⁴⁰ Frey, Emil Remigius, zit. nach Dietschi, Volksveto, S. 87.

⁴¹ Vgl. Dietschi, Volksveto, S. 90.

Darunter wurde aber nie ein langes Gutachten verstanden, obwohl es auch längere Erörterungen gab. Meistens wurde aber nur vermerkt, welche Bestimmung der Grund zur Verwerfung bildete und nicht warum diese verworfen wurde. Falls eine Begründung fehlte, so war die Vetostimme nicht gültig. Immer wieder tauchten bei wichtigeren Abstimmungen Komitees auf, die gedruckte und begründete Votoeingaben verteilten, was durchaus zulässig war, da eine individuelle Begründung nie verlangt wurde.⁴²

Bis 1862 gab es 14 «Vetobewegungen» (bei ca. 200 Erlassen), aber nur vier Gesetze (zwei im Jahre 1835, je eines 1847 und 1849) wurden von der Aktivbürgerschaft verworfen. So hatte beispielsweise das Veto gegen das diskriminierende Judengesetz keinen Erfolg.

Christoph Rolle (1806–1870) knüpfte an die Vetopraxis im Kanton Baselland an und initiierte 1861 eine Volksbewegung, die sich zum Ziel setzte, das direktdemokratische System mit einer Verfassungsrevision zu verbessern. Er wandte sich gegen die herrschenden Liberalen um Stephan Gutzwiller und fand sofort Unterstützung bei Emil Remigius Frey. Rolle wollte das mühselige Vetoverfahren ablösen und verlangte mit seinen Mitstreitern, dass künftig alle Gesetze obligatorisch der stimmberechtigten Bevölkerung zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt werden sollten. 52% der Stimmberechtigten unterschrieben eine von Rolle lancierte Unterschriftensammlung für die Verfassungsrevision. Im später gewählten Verfassungsrat setzte sich tatsächlich anstelle des Vetos das obligatorische Referendum durch. § 46, Abs. 2 der revidierten Verfassung von 1863 bestimmte:

Alle Gesetze, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge sollen nach einer 30tägigen Publikation im Amtsblatte dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Hiebei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden. Es dürfen jedoch in einem Jahre nicht mehr als zwei solcher Gemeinden (Frühjahr und Spätjahr) zusammengerufen werden.⁴³

Die Stimmbevölkerung nahm die revidierte Verfassung nach einer intensiven Debatte relativ knapp an. Neben dem obligatorischen Gesetzesreferendum gaben weitere Bestimmungen wie die Verfassungsinitiative, die Gesetzesinitiative, die Volkswahl der Regierung, die Volkswahl der obersten Beamten und das Recht des Volkes, den Landrat abzuberufen, der Bevölkerung in Baselland gegenüber der Regierung und dem Landrat Kontrollmöglichkeiten wie in keinem anderen Kanton in der Schweiz. Der Kanton Baselland besass zuerst mit dem Veto und dann besonders mit dem obligatorischen Referendum bezüglich der Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz eine eigentliche Vorreiterrolle. Das, was Frey immer vorgeschwebt hatte, nämlich die Vollendung der direkten Demokratie, realisierte nun die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Das Veto hatte also längerfristig grundlegende Wirkungen gezeitigt und die positiven Erfahrungen führten dazu, dass weitere Kantone direktdemokratische Instrumente in ihren Verfassungen verankerten.⁴⁴

⁴² Vgl. Dietschi, Volksveto, S. 91.

⁴³ § 46, Abs. 2 der Verfassung von Baselland 1863, zit. nach Dietschi, Volksveto, S. 95.

⁴⁴ Vgl. Blum, Roger: Die Wiege der direkten Demokratie im Baselbiet, in: Basellandschaftliche Zeitung, 4. August 2011, S. 18.