



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8453.02

JD/P058453

Basel, 15. August 2007

Regierungsratsbeschluss  
vom 14. August 2007

## **Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend Alternativen zu den heutigen Systemgrenzen in der Region Basel**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Februar 2006 den nachstehenden Anzug Baschi Dürr und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Das Kapitel „Basel 2020“ des aktuellen Politikplans 2006 bis 2009 betont, dass Basel auch langfristig das urbane Zentrum einer „trinationalen Metropolitanregion“ sein soll. Um dies sicherzustellen, müssen gemäss Regierungsrat die Systemgrenzen innerhalb der Region Basel verbessert, sprich vor allem abgebaut werden. Fürwahr ist die Tatsache, dass das Umland von Basel-Stadt teils anderen Kantonen, teils anderen Staaten angehört, die vielleicht grösste Herausforderungen des Stadtstaats überhaupt.

Der Regierungsrat geht bei den Massnahmen von den heutigen politischen Realitäten aus und versucht Wege aufzuzeigen, wie ein solcher Grenzabbau möglich werden könnte. Der Regierungsrat versucht also, das Heute in Richtung des angestrebten Morgens fortzuschreiben. Er zäumt damit das Pferd von hinten auf.

Dabei lässt sich im Fall von Basel 2020 auch ein anderer Ansatz wählen: Welche Systemgrenzen brauchen wir in 15 Jahren - und welche nicht? Wie würde sich diese Region gleichsam auf der grünen Wiese politisch organisieren, wenn es heute keine gewachsenen Strukturen gäbe? Auch wenn eine solche Auslegeordnung etwas theoretisch anmutet, kann sie wichtige Impulse für die heutige Politik bringen.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, möglichst konkret zu prüfen und darüber zu berichten, welche Vor- und Nachteile die nachstehenden Alternativen für die Herausforderungen eines Zentrumsorts Basel in einer metropolitanen Region bringen würden. Es geht dabei weder um politische Wünschbarkeit noch um politische Machbarkeit, sondern um eine vorurteilslose Prüfung möglicher Szenarios.

1. Im Jahr 2020 gibt es einen Kanton Nordwestschweiz.
2. Im Jahr 2020 ist die Schweiz Mitglied der Europäischen Union.
3. Im Jahr 2020 sind die Schweiz, Deutschland und Frankreich zentralistische Staaten.
4. Im Jahr 2020 ist der Föderalismus in der Schweiz, Deutschland und Frankreich gestärkt.
5. Im Jahr 2020 bildet die heute trinationale Region Basel eine unabhängige politische Einheit.
6. Im Jahr 2020 haben sich die Nationalstaaten aufgelöst und überlassen alle Staatlichkeit den Regionen sowie den supranationalen Strukturen.

Baschi Dürr, Helmut Hersberger, Hanspeter Gass, Roland Vögtli, Peter Malama, Christian Eger, Christine Heuss, Christine Locher-Hoch, Christophe Hlaller, Giovanni Nanni, Rolf Stürm, Urs Schweizer“

Wir berichten zu den einleitenden Bemerkungen und den sechs in diesem Anzug entworfenen Szenarios wie folgt:

Die Tätigkeit des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt gründet auf den Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (hier namentlich die Art. 2ff.), der Bundesverfassung vom 18. April 1999 sowie des in diesem Zusammenhang massgeblichen internationalen Rechts. Im Rahmen dieser Vorgaben können und sollen selbstverständlich laufend verschiedene Szenarien für verschiedene Bereiche geprüft werden. Die von aussen vorgegebenen Systemgrenzen, zumindest im internationalen Bereich, zählen jedoch nicht zu den Variablen, die sinnvollerweise einer Überprüfung in Szenarien unterzogen werden können. Der Aufwand würde in unverhältnismässigem Mass Ressourcen beanspruchen und nicht dazu führen, das passende Zaumzeug zu finden.

Auf die internen schweizerischen Verhältnisse bezogen verweisen wir in diesem Zusammenhang auf den Politikplan-Schwerpunkt „Stärkung der regionalen Zusammenarbeit“: *„Der Kanton Basel-Stadt macht sich beim Bund stark für die Ausformulierung einer wirkungsvollen Agglomerationspolitik und für die Verwirklichung eines kooperativen und solidarischen Föderalismus. Er setzt sich für eine klar erkennbare Positionierung der Metropolitanregion Basel und der gesamten Nordwestschweiz ein. Wenn die herkömmliche territoriale Gliederung in der Nordwestschweiz zu ernsthaften Nachteilen für unsere Bevölkerung und den Kanton führt, wird Basel-Stadt gemeinsam mit den Partnern auf kantonaler und kommunaler Ebene Territorialreformen anvisieren.“*

Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Wort „gemeinsam“, welches in der aktuellen Politikplanausgabe bei der Umsetzung von Basel 2020 näher erläutert wird: *„Damit Basel innerhalb der trinationalen Metropolitanregion seine besonderen Entwicklungschancen insbesondere in den Bereichen Lehre und Forschung, Wirtschaft, Kultur und Urbanem Lebensraum nutzen kann, will der Regierungsrat massgeblich dazu beitragen, dass die Systemgrenzen (Kantonsgrenzen, Staatsgrenzen) und ihre Auswirkungen auf die Steuerung politischer Prozesse konsequent weiter abgebaut werden können. Dazu vertieft er die Aussenbeziehungen und Netzwerke des Kantons Basel-Stadt. Im Verbund mit den Nordwestschweizer Kantonen strebt der Regierungsrat funktionsgerechte Kooperationen auf den Ebenen von Agglomeration (Eurodistrict) und Oberrhein sowie im weiteren Metropolitanraum (RegioTriRhena und Metropolnetz Rhin-Rhône) an. Er pflegt auf allen Ebenen die bilateralen Kontakte zu Partnern in Deutschland und Frankreich und realisiert Projekte, um Grenzhemmnisse abzubauen sowie Synergien und gemeinschaftlichen Mehrwert zu schaffen. Die föderalen Strukturen sollen zukünftig in ihrer räumlichen Reichweite und mit ihren politischen Steuerungsmöglichkeiten den Lebensräumen der Menschen entsprechen. Um dies zu realisieren, die Zusammenarbeit zu vertiefen und verbindlicher zu gestalten sowie die Ziele von Basel 2020 zu erreichen, bezieht der Regierungsrat die in- und ausländischen Partner in den Umsetzungsprozess von Basel 2020 ein und intensiviert den Dialog auf gleicher Augenhöhe.“*

Zu den Szenarien im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. *Im Jahr 2020 gibt es einen Kanton Nordwestschweiz.*

Spätestens seit der grossregionalen Aufteilung der Schweiz durch das Bundesamt für Statistik im Jahr 1997 werden mögliche Kantonsfusionen in verschiedenen Varianten intensiv diskutiert. In neuester Zeit hat sich auch die Diskussion über Gemeindefusionen verstärkt, ins-

besondere nach den entsprechenden Beschlüssen im Kanton Glarus im Jahr 2006 und der Abstimmung zugunsten der Fusion von Littau mit Luzern im Sommer 2007. In unserem Raum hat die Vereinigung für eine starke Region Basel die Frage 1989 öffentlich aufgeworfen, und 1999 haben vier Kantonalparlamentarier/innen aus den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn gleich lautende Motionen zur Schaffung eines Kantons Nordwestschweiz eingereicht. Die verfassungsrechtlichen und politischen Hürden zur Veränderung der Kantons Grenzen sind jedoch so hoch, dass sie fast unmöglich zu realisieren sind.<sup>1</sup> Umso bedeutsamer sind nach unserer Einschätzung die Vertiefung der Partnerschaft mit dem Kanton Basel-Landschaft und die schrittweise Erweiterung der Zusammenarbeit auf andere Bereiche mit den Kantonen Aargau und Solothurn, ggf. auch Jura und Bern. Die Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben eine Anzahl von prioritären Dossiers definiert, in welchen nach einheitlichen Kriterien verhandelt werden soll. Es handelt sich dabei um die Universität, die Regionale Spitalplanung (Dienstleistungen sowie Lehre und Forschung) und um die Kultur (Theater, Sinfonieorchester, Kunstmuseum, Kulturvertrag). In der Folge wurde auch die Verkehrssituation St. Jakob integriert. Bei der Kultur sollen auch die Gemeinden einbezogen werden. In der Zwischenzeit wurden zwischen den beiden Kantonen einheitlich anwendbare Grundsätze und Kriterien für die Zusammenarbeit gemeinsam erarbeitet. Die Resultate wurden am 4. Januar 2005 vom Regierungsrat veröffentlicht und umfassen gemeinsame Standards basierend auf dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches die Übereinstimmung von Mitbestimmung, Nutzung und Finanzierung anstrebt. Der hohe Grad der Zustimmung zur gemeinsamen Trägerschaft der Universität Basel ab 2007 zeigt, dass sich die Kantone auf dem richtigen Weg befinden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen (NFA), welche in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 deutlich angenommen worden ist und in der der interkantonale Lastenausgleich besser geregelt wird. Die interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) wurde vom Grossen Rat genehmigt und ist gesamtschweizerisch im Frühjahr 2007 in Kraft getreten. Die Lösungen innerhalb der Partnerschaftsverhandlungen zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt stützen sich auf die Regelungen der IRV. Schliesslich ist auch die neue Agglomerationspolitik des Bundes in diesem Zusammenhang relevant, mit dem der Bund Einfluss auf die Regionalpolitik der Kantone ausüben wird. Der Entwurf für ein Agglomerationsprogramm Basel stützt sich denn auch auf die bewährte Zusammenarbeit mit den Kantonen Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn. Das Umsetzungsprogramm im Rahmen der Neuen Regionalpolitik wird von den beiden Basler Kantonen gemeinsam mit dem Bund und in Absprache mit den übrigen Kantonen der Nordwestschweiz festgelegt.

## *2. Im Jahr 2020 ist die Schweiz Mitglied der Europäischen Union.*

Die Formulierung des Szenarios unterstreicht die Tatsache, dass nur die schweizerische Eidgenossenschaft Mitglied der Europäischen Union (EU) werden kann. Bekanntlich hat der Bundesrat das bei der EU deponierte Beitritts gesuch nicht zurückgezogen, hingegen den EU-Beitritt der Schweiz in seinem „Europabericht 2006“ zur „Option“ herabgestuft. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Integrationsvarianten sind im erwähnten Bericht aus der Sicht des Bundesrates technisch korrekt dargestellt. Aus der Sicht der Kantonsregierungen fehlt dem Bericht jedoch eine politische Wertung und eine klare Aussage zu den mittelfristigen Vor- und Nachteilen des eingeschlagenen bilateralen Wegs, sie haben deshalb im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen parallel zum Europabericht des Bundes eine eigene Stellungnahme erarbeitet.

<sup>1</sup> Vgl. Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 2006, S.68.

Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) präzierte am 23. März 2007 ihre europapolitische Haltung. Die Kantonsregierungen sprachen sich einstimmig für eine Konsolidierung der bestehenden Verträge mit der EU aus. Daneben vertraten sie aber ebenfalls einstimmig die Auffassung, dass ein Beitritt zur EU auf jeden Fall als längerfristige Option offen zu halten ist. Damit die Schweizer Interessen gegebenenfalls längerfristig mittels dieser Option gewahrt werden können, seien die damit verbundenen Konsequenzen aber bereits heute vertieft zu analysieren und die mit einem allfälligen Beitritt verbundenen Fragen und Reformvorhaben möglichst bald grundlegend abzuklären. Für Basel-Stadt als Kanton an der Schnittstelle von drei Nationalstaaten und mit einem Einzugsgebiet in vier weitere Kantone scheint uns die seriöse Abklärung dieser Fragen sowohl im Hinblick auf die Option „Bilateralismus“ wie auf die Option „EU-Beitritt“ unumgänglich. Die Strategie der rein-situativen Interessenswahrung ist eine Strategie der Selbstbeschränkung und begnügt sich mit dem „koordinierten und kohärenten“ autonomen Nachvollzug. Sie zeigt keinen gestalterischen Willen, aktiv einen Beitrag zur Einigung Europas, zur Weiterentwicklung europäischer Rechtsstandards und zur europäischen Solidarität zu leisten. Sie verzichtet insbesondere im innenpolitischen Teil auf eine ausreichende Vorbereitung auf sich ändernde Rahmenbedingungen. Aus staatsrechtlicher institutioneller Sicht (Souveränität durch Mitentscheidung) und unter dem Aspekt der europäischen Solidarität erscheint die Option EU-Beitritt als mittel- bis langfristig beste Option. Wir teilen die Auffassung, dass sich mit einer Verbreiterung der schweizerisch-europäischen Rechtsbasis, wie sie durch den Bilateralismus angestrebt wird, die materiellen Nachteile reduzieren. Vgl. auch unten Szenario 4 zum Föderalismusbericht.

3. *Im Jahr 2020 sind die Schweiz, Deutschland und Frankreich zentralistische Staaten.*

Die Nachbarstaaten Deutschland und Frankreich organisieren sich auf der Grundlage ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen selbst. Wir vertreten die Auffassung, dass die freundschaftliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit sich im Rahmen des Möglichen und Machbaren vollziehen soll, ungeachtet der staatlichen organisatorischen Ausprägungen. Die Überprüfung hypothetischer Annahmen macht daher keinen Sinn. Zur Schweiz vgl. unten Szenario 4.

4. *Im Jahr 2020 ist der Föderalismus in der Schweiz, Deutschland und Frankreich gestärkt.*

Für Deutschland kann aufgrund der historischen Erfahrungen seit der Gründung der Bundesrepublik über den Beitritt der neuen Bundesländer zur BRD bis zur fest in der europäischen Integration verankerten gegenwärtigen Politik geschlossen werden, dass mittelfristig kein Abrücken von einem offensichtlich erfolgreichen Modell angestrebt wird. Die laufende Reform des Föderalismus, die auch in Deutschland vorgenommen wird, dient seiner Fortentwicklung und Stärkung. Interessant ist vor diesem Hintergrund, dass die deutsche Föderalismuskommission II sich neuerdings für Aspekte des schweizerischen Finanzföderalismus interessiert.

Für Frankreich sind verbindliche Aussagen derzeit schwieriger zu treffen, da mit der Präsidentschaft Sarkozy tief greifende Umgestaltungen denkbar sind. Am 18. Juli 2007 wurde mit der Einsetzung des « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République » eine grössere Reformbaustelle eröffnet. Nichts deutet derzeit darauf hin, dass der seit den 1980er Jahren begonnene Weg der behutsamen „décentralisation“ verlassen würde, genauso wenig allerdings darauf, dass der Staat sich in grösserem Masse föderalisieren würde.

In der Schweiz liegen zwei neuere Untersuchungen zum Stand des Föderalismus vor:

- seit Januar 2007 der zweite Monitoring-Bericht „Föderalismus“ 2006 der ch-Stiftung,
- seit Juni 2007 der Föderalismusbericht des Bundesrates.

Der Monitoring-Bericht stellt fest, dass der Föderalismus nicht „renaissiert“, er lebe und entwickle sich vielmehr: „Dabei fällt auf, dass die Innenwahrnehmung des Föderalismus durch den Kreis der unmittelbar an der horizontalen und der vertikalen Zusammenarbeit Beteiligten (Kantone – Kantone bzw. Bund – Kantone) und die Aussenwahrnehmung des Föderalismus zunehmend auseinanderklaffen.“ (a.a.O. S.25)

Der Föderalismusbericht identifiziert bereits heute mit Blick auf den Status quo verschiedene „Massnahmen zur Anpassung des Föderalismus an die europapolitische Wirklichkeit“ (a.a.O. Kap. 9.6):

- die Aufgabenverteilung gemäss Subsidiaritätsprinzip,
- die Gewährleistung der Mitwirkungsrechte der Kantone und der Parlamente,
- die Aus- und Weiterbildung der verschiedenen Akteure in den Kantonen und auf Bundesebene,
- die Einhaltung vertraglich mit der EU eingegangener Verpflichtungen.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Bundesrats, dass der dreistufige bundesstaatliche Aufbau bei einer Fortführung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU eine Herausforderung, aber kein Hindernis darstellt. Wie der Bundesrat sehen wir auch bei einem allfälligen EU-Beitritt im bundesstaatlichen Aufbau der Schweiz keinen Nachteil: „Im Gegenteil: Die durch den Föderalismus gewährleistete Machtteilung, Flexibilität und Bürgernähe wären auch eine wertvolle ‚Mitgift‘.“ (a.a.O. Kap. 9.1)

5. *Im Jahr 2020 bildet die heute trinationale Region Basel eine unabhängige politische Einheit.*

Keine der bekannten grenzüberschreitenden Institutionen oder Initiativen intendiert eine wie auch immer geartete Sezession. Auch das neu geschaffene EU-Rechtsinstrument des Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ, Verordnung Nr. 1082/2006) bindet die auf dieser Grundlage geschaffenen Institutionen an das Recht eines EU-Mitgliedstaates. Aus dem oben Gesagten und verbunden mit dem Wunsch, die Überwindung von Grenzen nicht mit neuen Grenzziehungen zu bewerkstelligen, was in der Tat einem Austreiben des Teufels mit dem Belzebub gleichkäme, sieht der Regierungsrat in der Schaffung einer unabhängigen politischen Einheit eine unerwünschte Utopie und nur Nachteile.

6. *Im Jahr 2020 haben sich die Nationalstaaten aufgelöst und überlassen alle Staatlichkeit den Regionen sowie den supranationalen Strukturen.*

Dieses Szenario ist wohl in dem Sinne zu verstehen, dass die Schweiz, Deutschland und Frankreich in einer neuen postnationalen europäischen Staatlichkeit aufgehen, innerhalb derer sämtliche staatlichen Aufgaben vom „Europastaat“, der dann nicht mehr supranational oder intergouvernemental agiert, und seinen Regionen übernommen werden. Dieses Szenario mag im Hinblick auf eine im Europastaat zu regelnde europaweite Regionalisierung auf den ersten Blick einen gewissen Charme ausüben. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussionen um Erweiterung, Vertiefung und das Ringen um den Abschluss eines Verfassungsvertrages in der gegenwärtigen EU handelt es sich nach Ansicht des Regierungsrates jedoch um eine im genannten Zeithorizont unrealistische Hypothese. Die folgenden Erläuterungen auf der Website der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mögen dies verdeutlichen:

*„Die negativen Volksabstimmungen werden in einigen Mitgliedsländern als Angst der Bürgerinnen und Bürger vor einem europäischen Superstaat interpretiert. Dieser Angst galt es zu begegnen. Unter den 27 Staaten bestand schon zu Beginn des Gipfels Einigkeit, dass der Begriff "Verfassung" nicht mehr verwendet wird. Stattdessen werden die europäischen Verträge durch einen Reformvertrag reformiert. Es gibt im neuen Vertragswerk auch keine staatsähnlichen Symbole und keine Hymne.“ ([www.eu2007.de](http://www.eu2007.de) im Juni 2007)*

### Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend Alternativen zu den heutigen Systemgrenzen in der Region Basel abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog  
Präsidentin



Dr. Robert Heuss  
Staatsschreiber