

Partnerschaft der beiden Basel als Alternative zur Wiedervereinigung

Autor(en): Kurt Jenny
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1974

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/8cc211cf-7fcb-4143-a23f-6cc65c2acf88>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

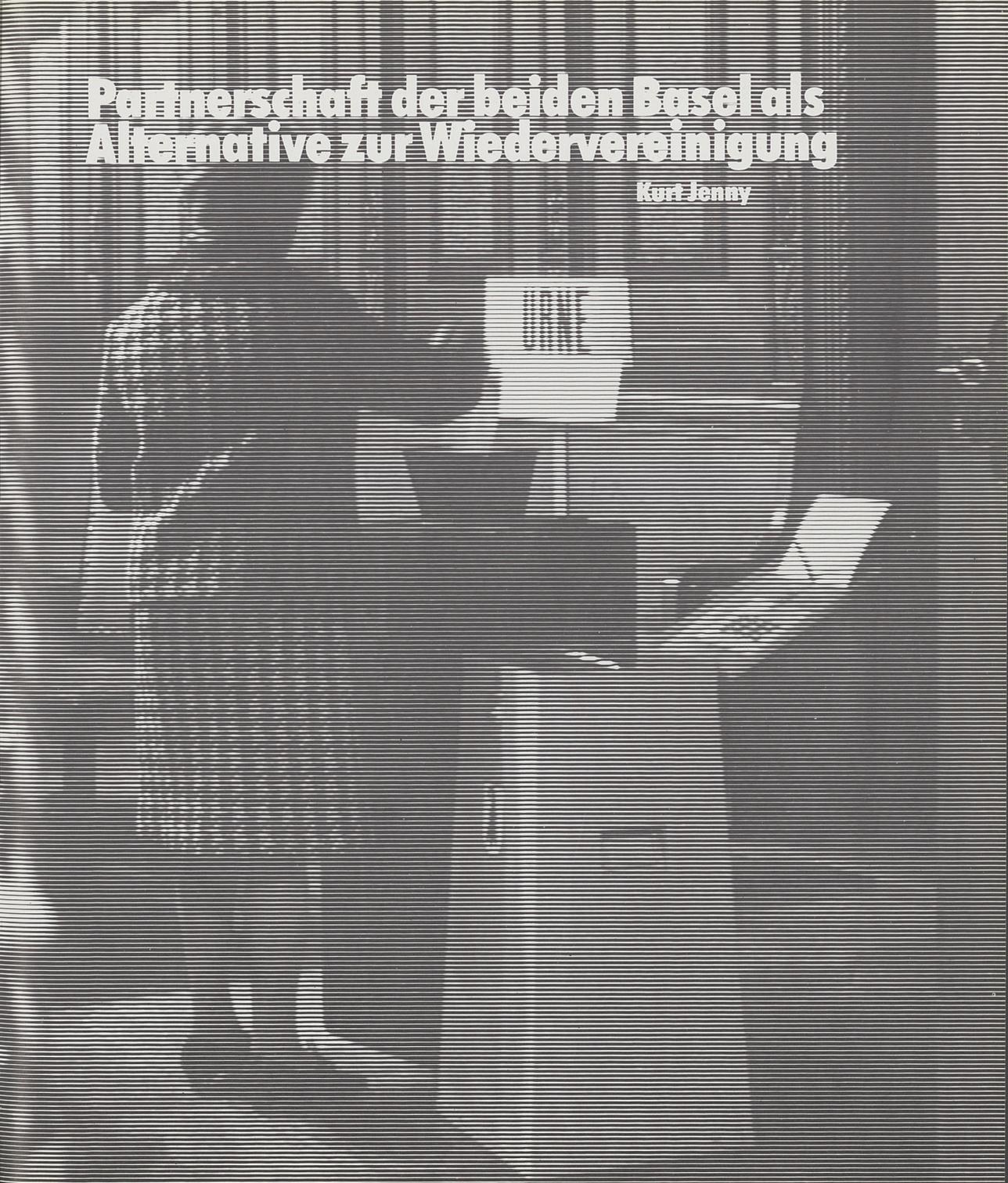
Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Partnerschaft der beiden Basel als Alternative zur Wiedervereinigung

Kurt Jenny



I.

Am Abend des 8. Dezember 1974 konnten wir es lesen, hören und sehen: Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben mit überzeugenden Mehrheiten ihre Verfassungen durch eine gleichlautende neue Bestimmung, den sogenannten Partnerschaftsartikel, ergänzt. Nach dem Scheitern der Wiedervereinigung im Dezember 1969 war ein von beiden Kantonsvölkern abgelegtes Bekenntnis zur systematischen Zusammenarbeit der beiden Basel dringend nötig. Die Zahl der Probleme unserer von politischen Grenzen zerschnittenen Region, die nur mit vereinten Kräften bewältigt werden können, wächst sozusagen täglich. Vor allem Basel-Stadt und Basel-Landschaft können sich kein Gegeneinander, kein gleichgültiges Nebeneinander, sondern nur noch ein Miteinander leisten.

Obwohl gleichzeitig über wichtige eidgenössische (Bundesfinanzen und Krankenversicherung) sowie in unsern beiden Halbkantonen über weitere kantonale Vorlagen zu entscheiden war, schien es in der Stadt bloss rund 36%, auf der Landschaft immerhin 41% der Stimmberechtigten angezeigt, sich an die Urne zu bemühen.

Basel-Stadt sprach sich in sämtlichen Wahllokalen rund mit 41 181 Ja gegen 7925 Nein für den Partnerschaftsartikel aus. Auf der Landschaft standen 33 371 Befürworter 14 214 Gegnern gegenüber. Sämtliche Bezirke wiesen annehmende Mehrheiten auf: Der stadtnahe Bezirk Arlesheim verzeichnete 20 913 Ja gegen nur 7984 Nein, der Bezirk Waldenburg im Oberbaselbiet lieferte das knappste Resultat: 1623 Ja gegen 1230 Nein. Im Bezirk Arlesheim stimmten alle Gemeinden zu. Im Bezirk Liestal ver-

warfen zwei Gemeinden (Giebenach und Ziefen), im Bezirk Sissach drei (Anwil, Nussdorf und Wenslingen), während sich in Zeglingen Ja und Nein mit je 54 die Waage hielten. Vier ablehnende Gemeinden verzeichnete der Bezirk Waldenburg: Eptingen, Lauwil, Liedertswil und Oberdorf; in Arboldswil standen 38 Ja-Stimmen 38 Nein-Stimmen gegenüber. Durchwegs waren indessen die ablehnenden Mehrheiten schwach, in Ziefen und in Anwil gab eine einzige Stimme den Ausschlag! Alle diese Gemeinden hatten sich vor fünf Jahren sehr eindeutig gegen die Wiedervereinigung ausgesprochen.

Von den etwas über 51 000 im Baselbiet eingelegten Stimmzetteln waren 3413 leer. Der Anteil der Leereinleger trat im Bezirk Arlesheim mit 2303 am ausgeprägtesten in Erscheinung, in Muttenz hatte beinahe jeder siebente den Stimmzettel blank in die Urne geworfen. Dass es sich hier vor allem um eine Demonstration von Wiedervereinigungsfreunden handelte, die ihrem Missfallen über die Verkoppelung des Partnerschaftsartikels mit der Streichung der beiden Wiedervereinigungsbestimmungen in der Landschaftler Verfassung Ausdruck verliehen, dürfte unbestritten sein.

Die deutliche Annahme des Partnerschaftsartikels diesseits und jenseits der Birs war allgemein erwartet worden. Sämtliche politischen Parteien hatten die Ja-Parole ausgegeben. Mit einem Schriftplakat «Basel braucht die Region – Die Region braucht Basel» warb die Arbeitsgruppe «Lebensfähiges Basel» für den Partnerschaftsartikel. Die Presse befürwortete einhellig die neue Verfassungsnorm. Nur ganz vereinzelt wurde in Leserbriefen oder in (kleinformatigen) Inseraten versucht, die Partnerschaft als «Schwindel» hinzustellen.

II.

Die allerersten Pressereaktionen auf den Abstimmungsausgang klangen denn auch keineswegs überrascht. Zu Recht wurde allenthalben darauf hingewiesen, dass die Zukunft über den Wert des Partnerschaftsartikels entscheide. Mit der Schlagzeile «Weg frei zur Bewährung» kennzeichnete die Basellandschaftliche Zeitung, die seinerzeit die Wiedervereinigung bekämpft, jetzt den Partnerschaftsartikel befürwortet hatte, das Abstimmungsergebnis und fuhr fort:

«Freuen darf man sich über die gute Annahme des Partnerschaftsartikels im Baselbiet, fast mehr noch über das Resultat in Basel-Stadt. Dass trotzdem in sieben (recte: neun) Baselbieter Gemeinden die Nein-Stimmen überwogen, sollte nicht überbewertet werden, scheint uns aber doch ein Hinweis auf gewisse Widerstände gegen mancherorts allzu kostspielig erscheinende Abkommen und beabsichtigte Beteiligungen zu sein.»

Ohne Zweifel hatte der Kommentator das kurz zuvor von der Baselbieter Regierung unter dem Druck des Landrates gekündigte Spitalabkommen mit Basel-Stadt und die von den beiden Regierungen ausgehandelte, indessen noch nicht ratifizierte Beteiligung Basellands an der Universität Basel im Auge.

Dass die Gutheissung des Partnerschaftsartikels als sicher galt, kommt in den Basler Nachrichten zum Ausdruck:

«Wie es anders nicht zu erwarten war: Die regionalpolitische Marschroute beider Basel hat am Sonntag sowohl in Basel-Stadt als auch in Baselland eine klare Bestätigung erfahren... Um die Glaubwürdigkeit dieses gegenseitigen Bekenntnisses zur Partnerschaft

im politischen Alltag unter Beweis zu stellen, muss nun dezidiert und zielbewusst eine zweite Phase der diesmal institutionalisierten Partnerschaft in Angriff genommen werden.»

Zukunftsweisend versteht auch das Basler Volksblatt den Partnerschaftsartikel, wenn es folgenden Appell ergehen lässt:

«Dem gestern in die Verfassung aufgenommenen Artikel einen sinnvollen Inhalt zu geben, sollte eine lockende Aufgabe für Regierung, Parlament und die Stimmbürgerschaft beider Kantone werden.»

Und die Basler AZ meint:

«Die bei einigen Politikern noch immer nicht ganz überwundene Trauer um die missglückte Wiedervereinigung hat die grosse Mehrheit der Stimmbürger nicht davon abgehalten, ein klares Ja zum Möglichen und Notwendigen auszusprechen. Damit ist der Weg geebnet, von der Theorie zur Praxis überzugehen, die bereits nächstes Jahr, wenn es um die Beteiligung von Baselland an der Universität gehen wird, auf die Probe gestellt ist.»

In der National-Zeitung amüsiert sich der Karikaturist Hans Geisen über den Händedruck des kräftig zugreifenden Baslers mit der holden, verschmitzt lächelnden Baselbieterin durch die nunmehr durchbrochene dicke Wand mitten auf der von den beiden Baselstäben gezierten Ehebettstatt und bemerkt: «Fünf Jahre nach dem Nein: Verbindung offiziell wieder aufgenommen.»

Im redaktionellen Kommentar lesen wir: *«Da er (sc. der Partnerschaftsartikel) eine hehre Grundsatzklärung darstellt, ist ihm keine nennenswerte Opposition erwachsen, die Differenzen haben dort schon begonnen, wo es um konkrete Fragen geht.»*

Die Neue Zürcher Zeitung findet es

«immerhin auffällig, dass im oberen Baselbiet offenbar immer noch Vorbehalte gegen-

über der Stadt und der Agglomeration lebendig sind; denn die Partnerschaft wurde im Bezirk Waldenburg nur mit einer Mehrheit von 57 Prozent und im Bezirk Sissach mit einer solchen von 63 Prozent gutgeheissen, obwohl auf der Landschaft damit – was ebenfalls festgehalten zu werden verdient – die Streichung der Verfassungsbestimmungen über die Wiedervereinigung verbunden war.»

Warnend schliesst der Kommentar:

«Aus dem Resultat ist jedenfalls zu ersehen, dass beispielsweise für eine Mitbeteiligung an der Universität noch viel Informationsarbeit geleistet werden muss.»

III.

Die Geschichte der Zusammenarbeit der beiden Basel beginnt nicht erst am 8. Dezember 1974. Die Kooperation zwischen Kantonen ist auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung möglich. Es gehört zum Wesen des Bundesstaates, dass nicht nur ein Zusammenwirken des Bundes mit den Gliedstaaten, sondern auch der Bundesglieder untereinander stattfindet. Föderalismus schliesst somit Kooperation ein: Der Modeausdruck «Kooperativer Föderalismus» ist pleonastisch, ein weisser Schimmel! Die Bundesverfassung zeigt seit 1848 diesen Weg auf: Art. 7 BV räumt den Kantonen das Recht ein, Verkommnisse (= Konkordate oder Verträge) über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen. Solche Abkommen sind dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbrei-

ten: Damit soll sichergestellt werden, dass interkantonale Vereinbarungen nichts enthalten, das dem Bund oder den Rechten anderer Kantone zuwiderläuft. Untersagt werden – in Erinnerung an den Sonderbund – lediglich besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts. Abmachungen zwischen zwei und mehr Kantonen sind somit vom Bund zur Verfügung gestellte Instrumente, um Sachfragen interkantonalen Tragweite zu lösen.

In regelmässig stattfindenden Sitzungen der Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft werden seit Jahren die gemeinsamen Probleme besprochen. Daraus resultierten zahlreiche Verträge und gemeinsame Institutionen (wie beispielsweise: Schul- und Spitalabkommen, gemeinsame Rheinhafenverwaltung, Kraftwerk Birsfelden AG, Hardwasser AG, Technikum beider Basel, Motorfahrzeugprüfstation, Regionalplanungsstelle beider Basel, gemeinsame Abwasserreinigung). Im Anhang zum Bericht der grossrätlichen und der landrätlichen Kommission zum Partnerschaftsartikel findet sich ein eindrückliches Verzeichnis der wichtigsten Vereinbarungen und gemeinsamen Institutionen der beiden Basel. Da namentlich Basel-Stadt auf die Wiedervereinigung hoffte und nach den positiven Abstimmungsresultaten im Baselbiet 1936, 1938 und zuletzt 1958 und 1960 (Aufnahme eines Verfassungsartikels, der die Landschaftler Behörden verpflichtete, alles zu tun, um die Wiedervereinigung herbeizuführen, bei 15035 Ja gegen 9994 Nein) auch hoffen durfte, blieb die Zusammenarbeit punktuell, intensivierte sich aber zusehends seit 1969. Die am 8. Dezember 1974 beschlossene Partnerschaft beginnt daher keineswegs bei Null!

IV.

Der Gedanke, einen Partnerschaftsartikel als Alternative zur Wiedervereinigung in die Verfassung aufzunehmen, war von den Baselbieter Wiedervereinigungsgegnern während der Abstimmungskampagne des Jahres 1969 in die Diskussion geworfen worden. Die von einem den Wiedervereinigungsgegnern nahestehenden «Überparteilichen Komitee für die Zusammenarbeit der Kantone» im Februar 1970 der Landeskanzlei in Liestal eingereichte und von beinahe 24000 stimmberechtigten Baselbütern unterzeichnete Volksinitiative forderte daher einerseits die Streichung der beiden Wiedervereinigungsparagrafen 57 und 57^{bis}, andererseits die Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit in der Staatsverfassung. Bei einer Stimmbeteiligung von nur 30% wurde das als Partnerschaftsinitiative bezeichnete Begehren am 25. April 1971 mit 23466 Ja gegen 10475 Nein erheblich erklärt und dem Landrat der Auftrag erteilt, einen entsprechenden Verfassungsartikel dem Volk zu unterbreiten. Die Annahme der Initiative hatte auch zur Folge, dass der gemäss Vorschrift der Wiedervereinigungsartikel der beiden Kantonsverfassungen nach einem ablehnenden ersten Volksentscheid zu wählende zweite Verfassungsrat nicht einzusetzen war.

Basel-Stadt hatte die Ablehnung der «Verfassung des Kantons Basel» durch Basel-Land als schweren Schlag empfunden. Im Blick auf die Wiedervereinigung hatte der Stadtkanton wichtige Fragen wie eine klare Definition seiner Politik als Zentrum einer Region, die Regierungs- und Verwaltungsreform, die Verstaatlichung der im Bürgerhospital untergebrachten Universitätsklini-

ken und die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Römisch-katholischen Kirche und der Israelischen Gemeinde zurückgestellt. Reaktionen blieben nicht aus: Das Volk verwarf die Beteiligung Basels an der Sanierung der Birseckbahn wuchtig, und zwar unter dem Motto «Scho wieder mir!» und einem schwitzenden, erschöpften, vor den mit Baselbieterstäben besetzten Wagen gespannten Baselstab. Eine – noch pendente – Initiative zum «Schutz der Basler Steuerzahler» wurde lanciert, die eine verfassungsmässige Verankerung des Grundsatzes verlangt, wonach sämtliche Leistungen von Basel-Stadt zugunsten ausserkantonaler Gemeinwesen voll abzugelten seien.

Die Gutheissung der Partnerschaftsinitiative durch das Baselbieter Volk stellte eine Offerte dar, auf die Basel-Stadt reagieren musste. Ehemalige Wiedervereinigungsfreunde zu Stadt und Land bemühten sich erfolgreich um einen wirkungsvollen politischen Vorstoss. Am 27. Januar 1972 überwies der Grosse Rat der Regierung einen von 54 Grossräten unterzeichneten Anzug Dr. H. P. Müller, der die Aufnahme eines Partnerschaftsartikels in die baselstädtische Verfassung und den Abschluss einer die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den beiden Halbkantonen gewährleistenden und umfassend ordnenden Rahmenvereinbarung postulierte. Damit hatte auch die Basler Regierung ein Mandat, um mit ihren Landschäftler Kollegen über die Formulierung eines Partnerschaftsartikels in den beiden Kantonsverfassungen zu verhandeln.

Gemeinsam wurde der Verfassungstext erarbeitet, gemeinsam haben sodann die Kommissionen des Landrates und des Grossen Rates getagt! Ein gemeinsamer

Kommissionsbericht ist den Parlamenten unterbreitet worden. Im Kronenmattschulhaus zu Binningen fand die Schlußsitzung der beiden Kommissionen und die einstimmige Verabschiedung des Berichtes an den Grossen Rat und an den Landrat statt. Das auch für Basel-Stadt rechtlich bedeutsame Dokument trägt das Datum: *Binningen*, den 20. Juni 1974!

Landrat und Grosser Rat haben sich überzeugt und einstimmig für den Partnerschaftsartikel ausgesprochen. Die Verfassungsbestimmung verpflichtet unsere Behörden – das heisst kantonale Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, aber auch die Gemeinden – zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit den Behörden der Region, insbesondere mit denen des anderen Halbkantons, zusammenzuarbeiten. Der Text des Partnerschaftsartikels, der in den parlamentarischen Beratungen gegenüber der Regierungsvorlage etwas präziser gefasst worden war, lautet:

«1. Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit den Behörden der Region, insbesondere mit denjenigen des Kantons Basel-Landschaft (bzw. Basel-Stadt) zusammen und suchen dabei namentlich

- a) Vereinbarungen abzuschliessen*
- b) gemeinsame Institutionen zu schaffen*
- c) den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen*
- d) die Gesetzgebung anzugleichen*

2. Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.»

In beiden Verfassungen figuriert der neue Artikel im Abschnitt über die Aufgaben des Staates.

Im Baselbiet wurden zugleich mit der Gutheissung des Partnerschaftsartikels die beiden Wiedervereinigungsvorschriften (§§ 57 und 57^{bis}) der Staatsverfassung aufgehoben. Die Zulässigkeit dieser Verknüpfung wie auch des einseitigen Aussteigens aus dem noch nicht abgeschlossenen Wiedervereinigungsverfahren hat seinerzeit das Bundesgericht, das durch Stimmbürger von Basel-Stadt und Baselland angerufen worden war, ausdrücklich bestätigt. Der Antrag auf Streichung der Wiedervereinigungsbestimmungen war eindeutig Sache der Behörden der Landschaft, die damit dem Abstimmungsergebnis von 1969 und der Partnerschaftsinitiative Rechnung tragen mussten. Da nun die baselstädtische Wiedervereinigungsnorm ihr Korrelat in der basellandschaftlichen Verfassung verloren hat, ist sie gegenstandslos geworden. Rechtswirksam bleibt indessen nach wie vor die auf Bundesrecht beruhende Möglichkeit der freiwilligen Wiedervereinigung der beiden Halbkantone.

V.

Derart aufeinander abgestimmte Verfassungsbestimmungen in zwei Kantonsverfassungen sind neu für die Schweizerische Eidgenossenschaft. Es ist gewiss kein Zufall, dass die geographisch, geschichtlich und durch gemeinsame Sorgen am engsten miteinander verbundenen Stände, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, als erste diesen Schritt getan haben. Sowohl in Solo-

thurn als auch im Aargau sind Bestrebungen zu analogen Verfassungsbestimmungen im Gange.

Erstmals wird der Begriff der Region für ein über das Territorium des Kantons hinausgehendes Gebiet in einer Verfassungs-urkunde verwendet. Die Partnerschaft der beiden Basel darf nicht dazu führen, dass die bereits eingeleitete regionale Zusammenarbeit vernachlässigt oder in ihrer weiteren Entwicklung gestört wird. Die Nordwestschweizerische Regierungskonferenz, die von den Kantonen Bern, Solothurn, Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt beschickt wird, arbeitet äusserst positiv. Auf internationaler Ebene verbindet die Conférence Tripartite die Behörden des Elsass (Departemente Haut-Rhin und Bas-Rhin) und Baden-Württembergs (Regierungspräsidium Freiburg i.Br.) mit der Nordwestschweiz und dem in der Region Zentrumsfunktionen ausübenden Basel.

Der Partnerschaftsartikel begründet keine neuen Kompetenzen der Regierungen oder der Parlamente, er verändert die innerkantonalen Zuständigkeiten nicht, schränkt die Rechte der Stimmbürger nicht ein. Mit dem Ja zum Partnerschaftsartikel ist ein die Behörden verpflichtendes Programm aufgestellt worden. Jeder konkrete Schritt unterliegt wie bis anhin einem besonderen Entscheid. Jeder Vertrag will ausgehandelt, will von den Regierungen, von den Parlamenten und allenfalls von den Kantonsvölkern genehmigt werden. «Gemeinsam beraten – getrennt entscheiden», lautet die Parole. Ob um ein Spitalabkommen, ob um eine gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel – die wohl ersten Prüfsteine der Partnerschaft – gerungen wird, stets ist dieser Weg zu beschreiten. Partnerschaft ist keine Wiedervereinigung durch die Hin-

tertü, sondern eine taugliche, verheissungsvolle Alternative, eine Chance, die, wenn sie nicht energisch und zielbewusst genutzt wird, die gedeihliche Entwicklung der aufeinander angewiesenen beiden Basel ernsthaft in Frage stellt.

Die Verantwortung für die Entwicklung und die Vertiefung der Partnerschaft und für das Ausarbeiten wirksamer Regeln der Zusammenarbeit liegt in erster Linie bei den beiden Regierungen. Durch das im Anzug Dr. Müller und neuerdings auch im Landrat verlangte Rahmenabkommen ist sicherzustellen, dass die Zusammenarbeit nicht dem Zufall überlassen bleibt, sondern auf sämtlichen Ebenen – Verwaltung, Regierung und Parlament – tatsächlich erfolgt. Gleichzeitig sind die Dringlichkeiten festzulegen. Partnerschaft setzt gemeinsam erarbeitete Konzepte voraus und kann nicht bedeuten, sich gegenseitig Rechnungen ins Haus zu schicken. Brennend sind die Spital-, Schul- und Universitätsprobleme. Ständige Sorgen bilden Verkehrsfragen, Raumplanung und Umweltschutz. Eine Annäherung der Steuergesetze, namentlich der Steuertarife, muss versucht werden. Schwierig wird ein überzeugender Lastenausgleich sein. Auf diesem Gebiet, das Neuland darstellt, hat die Nordwestschweizerische Regierungskonferenz bereits eine vielversprechende Studie vorgelegt, die zu einer Verwirklichung des Lastenausgleichs unter den nordwestschweizerischen Kantonen führen soll.

Schliesslich geht es um Einfluss und Gewicht der Nordwestecke der Schweiz im Bund. Sind Basel-Stadt und Baselland einig, ist unsere Position wesentlich stärker. Ob wir unsere Stellung damit verbessern, dass wir bei der Eidgenossenschaft das Postulat auf «Beförderung zu Vollkantonen»

stellen – im Anschluss an die gescheiterte Wiedervereinigung wie auch jetzt nach der Partnerschaftsabstimmung sind entsprechende Stimmen laut geworden –, erscheint zweifelhaft.

Vordringlich ist die Stärkung der partnerschaftlichen Beziehungen unter den beiden Basel auf der Basis des gegenseitigen

Vertrauens. Dabei sind die Behörden auf die Stimmbürgerschaft, auf die Bevölkerung von Stadt und Land angewiesen; sie haben daher alles zu tun, um das nötige Verständnis für eine glaubwürdige Partnerschaft und für die gute Zusammenarbeit innerhalb der Region zu wecken und zu erhalten.