

## Partnerschaft der beiden Basel: mehr als Lastenausgleich!

Von Prof. Dr. René Rhinow, Seltisberg



Es hiesse Wasser in den Rhein oder die Ergolz schütten, nach 17jähriger Entwicklungszeit die Notwendigkeit partnerschaftlichen Zusammenwirkens in der Region näher begründen zu wollen. Vor allem die beiden Basel, aber letztlich alle nordwestschweizerischen Kantone sind aufgrund ihrer geographischen Vernetzung, ihrer Kleinräumigkeit, Siedlungsstruktur, Verkehrsstruktur u. a. m. schicksalhaft auf Kooperation verwiesen. Ohne Zusammenwirken wären sie zweifellos nicht mehr in der Lage, die Probleme des modernen Sozialstaates zu lösen und das Angebot an öffentlichen Leistungen im gewohnten Umfang und mit vergleichbarer Kostenstruktur aufrechtzuerhalten. Wir dürfen oder müssen deshalb davon ausgehen, dass Partnerschaft auch künftig als Schicksal dieser Region bleibt. Gerade in einer Zeit, in der das Bewusstsein kantonaler Autonomie eher wieder am Erstarken sein dürfte, in der föderalistische Vielfalt gegenüber helvetischem Eintopf wieder an Ausstrahlungskraft gewinnt, ist die seit 12 Jahren verfassungsrechtlich fundierte Einsicht unverlierbar: an der Partnerschaft führt auch künftig kein Weg vorbei.

### Partnerschaftsziele

So lapidar diese Feststellung klingen mag, so offen und problembehaftet erweisen sich die unmittelbar anschliessenden Fragen nach dem Wozu und dem Wie dieser Partnerschaft. Erstaunlicherweise hat man sich über die Ziele der Partnerschaft bislang wenig Gedanken gemacht. «Wir sind allein überfordert, deshalb tun wir es gemeinsam», oder «Für uns kommt es zu teuer, die anderen sollen auch zahlen» - mit diesen bei-

den Sätzen könnte man, etwas böseartig vielleicht, die herkömmliche Legitimation des Zusammenwirkens umschreiben. Ein Blick auf die beiden Partnerschaftsartikel in den Basler Kantonsverfassungen belegt die relative Unsicherheit, wozu Partnerschaft eigentlich ins Werk gesetzt werden soll.

Es soll um die Zusammenarbeit bei der Erfüllung von «Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen», oder um den Abschluss von Vereinbarungen und Schaffung gemeinsamer Institutionen gehen. Angleichung der Gesetzgebung ist ein weiteres Postulat; und schliesslich soll vor allem der gegenseitige Lastenausgleich geordnet werden. Die Zielaussbeute erscheint also recht dürftig; es bleiben Rechtsvereinheitlichung und Lastenausgleich, während die übrigen Bestimmungen der Partnerschaftsartikel mehr das Verfahren als das Leitbild, mehr den Weg als das Ziel betreffen.

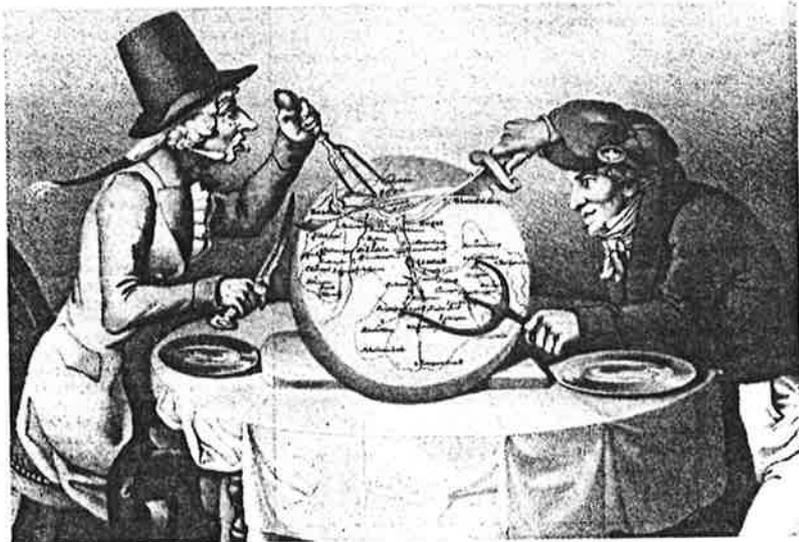
In den von der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz 1975 aufgestellten Grundsätzen des regionalen Leistungsausgleichs werden diesem Unterfangen 4 Ziele zugrunde gelegt, nämlich die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, die «Leistungserstellung» zu minimalen Kosten, die optimale Dimensionierung der Kapazitäten sowie die Verteilung der Lasten nach dem Äquivalenzprin-

zip. Ich bin nicht sicher, ob alle diese Ziele beim heutigen Lastenausgleich wirklich berücksichtigt werden. Doch erscheint es offensichtlich, dass diese Zielvorgaben das Ganze der Partnerschaftsidee nicht abzubilden vermögen. Partnerschaft lässt sich nicht auf Lastenausgleich reduzieren, auch wenn es heute - vielleicht nicht ganz untypisch für unsere Zeit - zuweilen den Anschein macht, als ob sich Partnerschaftsgesinnung in erster Linie an der Zahlungsfreude und -bereitschaft messen lasse.

Es ist deshalb mit Nachdruck zu fordern, dass die Diskussion über die Zielsetzungen der Partnerschaft eröffnet oder wieder aufgenommen wird. Waren die beiden Partnerschaftsartikel nicht mehr rückwärts- als vorwärtsgerichtet, weil ihr primärer Zweck in der Ablösung der verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungspflichtung, in der Ausfüllung des Vakuums gesehen wurde, das nach der negativen Volksabstimmung 1969 in Baselland zu Beginn der siebziger Jahre entstand? Alle anfängliche Kooperationseuphorie, alle wirklich erreichten Teilerfolge des Zusammenwirkens vermögen nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es an einer auf gemeinsame Ideen und Leitwerte abgestützten Partnerschaft zwischen den beiden Basel für ein gutes Stück noch fehlt. Diese Zielproblematik soll hier bloss mit einigen wenigen Hinweisen

markiert werden: Partnerschaft kann sich unter anderem auf folgende mögliche Ziele hin ausrichten: Sie kann einmal leistungsstaatlich motiviert sein und soll so dazu führen, dass alle Einwohner der Region vom gleichen staatlichen Leistungsangebot profitieren können, oder dass durch Kooperation bessere öffentliche Leistungen resultieren, das Angebot an öffentlichen Gütern also erhöht wird, oder dass schliesslich Rationalität und Effizienz (und damit auch Sparsamkeit) in der Aufgabenerfüllung zunehmen. Partnerschaft kann aber auch bedeuten - und diese Funktion scheint zurzeit weit voranzustehen -, dass in erster Linie staatliche Leistungen entschädigt werden, die Einwohnern eines anderen Kantons zugute kommen. Hier geht es um Abgeltung, Ausgleich, Verrechnung, um die finanzielle Bewältigung sog. Spillovers.

Doch damit ist die Liste möglicher Ziele der Zusammenarbeit noch lange nicht erschöpft. Die Partnerschaftsartikel enthalten das Gebot der Rechtsangleichung. Dies bedeutet, dass es ein erwünschtes Ziel sein müsste, überall dort möglichst gleichlautende Gesetze und Verordnungen zu erlassen, wo die Verschiedenheit der konkreten Verhältnisse nicht voneinander abweichende Regelungen nahelegen. Aber die kritische Frage müsste doch lauten: Wollen wir wirklich Rechtsangleichung als Selbstzweck? Erhält nicht heute die eigenständige und vielleicht auch eigenwillige Lösung als Ausdruck kantonaler Selbständigkeit einen neuen, erhöhten Stellenwert? Und kann schliesslich nicht eine weitere mögliche Ausrichtung der Partnerschaft darin bestehen, die gemeinsame Interessenwahrung nach aussen, etwa gegenüber dem Bund zu fördern?



Die Zieldiskussion tut not, weil einerseits ohne Konsens im zu erreichenden Ziel eine sinnvolle Verständigung über den einzuschlagenden Weg kaum zu erreichen ist, und weil sich andererseits das «Wo» der Partnerschaft ohne Rückgriff auf das «Wozu» nicht zutreffend erschliessen lässt.

**Partnerschaftsorganisation**

Über das «Wie» der Partnerschaft wird seit längerer Zeit debattiert. Zweifellos liegt auch in diesem «Wie» erheblicher Zündstoff, erweist sich das Organisieren und Strukturieren des Zusammenwirkens schwierig und heikel. Viele Probleme liegen im Institutionellen und auch - wie so oft - im persönlich-menschlichen Bereich. Es kann hier nicht darum gehen, die vielfältigen Modelle der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung, von der blossen Leistungsabteilung zu Grenzkosten bis hin zu Errichtung und Betrieb gemeinsamer Einrichtungen, in ihrer Breite und Tiefe zu entfalten. Doch fällt auf, dass es bislang an Bestrebungen fehlt, mögliche Formen und Verfahren der kooperativen Problembewältigung einer zusammenhängenden Sichtung und Gesamtwertung zu unterziehen. Organisatorische Fragen werden nur von Fall zu Fall, je bezogen auf ein konkretes Vorhaben, erörtert. Dies erscheint einerseits verständlich, weil sowohl das geltende Recht als auch die Wissenschaft gerade in diesem Bereich (noch) wenig anzubieten haben.

Dazu mag beitragen, dass die hier auftretenden Probleme auf der Schnittstelle mehrerer Disziplinen, so etwa von Rechts- und Verwaltungswissenschaften sowie Betriebswirtschaftslehre, liegen und dass an sich die interkantonale Zusammenarbeit ein Forschungsthema jüngerer Provenienz darstellt. Jedenfalls gibt es kein «öffentliches Gesellschaftsrecht», auf das einfach zurückgegriffen werden könnte. Auch fehlt es an einer verlässlichen dogmatischen Übersicht über Kooperationsmodelle mit ihren Vorzügen und Nachteilen, ihren rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen, die jeweils für konkrete Organisationsprobleme heranzuziehen geeignet erscheinen. Dabei existieren gerade in unserer Region eine Fülle unterschiedlicher Partnerschaftsunternehmungen, die Grundlage für eine Ausweitung sowie Ausgangspunkt für eine gesamthafte Darstellung von möglichen Modellen zu bilden vermöchte. Meinens Erachtens sollten auch die Organisationsfragen im weitesten Sinne (Probleme der Finanzierung, der Rechtsform, der Aufsicht, der Einbettung in den demokratischen Entscheidungsprozess) vermehrt Beachtung finden.

Vielleicht erweist sich ein solches Fundament als geeignete Basis, um die Erörterung über ein gemeinsames Trägerschaftsmodell für die Universalität im Hinblick auf einen späteren Zeitpunkt fortzuführen. Zu diesen Organisationsfragen gehören aber auch die sich aus der unterschiedlichen Kantonsstruktur der beiden Lan-

**Kürzlich veröffentlichte eine Autorengruppe unter der Leitung von Regierungsrat Paul Nyffeler ein Buch, das sich ebenfalls mit dem Thema der Partnerschaft auseinandersetzt.**

del ergebenden Probleme; ich denke hier an den Umstand, dass in Basel-land die öffentlichen Aufgaben auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt sind, während sie in Basel-Stadt eher zentralistisch bewältigt werden (jedenfalls im Bereich der Stadt selbst), was immer wieder zu Schwierigkeiten in der Bestimmung des richtigen «Partners» geführt hat.

**Partnerschaftskultur**

Partnerschaftszwang ist gegeben, Partnerschaftsziele sind definierbar, Partnerschaftsorganisation ist machbar. Und doch gelingt Partnerschaft nur, wenn noch etwas Viertes hinzukommt: der Wille zur Partnerschaft. Das erfolgreiche und fruchtbare Zusammenwirken zwischen Gliedstaaten und Gemeinwesen «geschieht» nicht einfach, läuft nicht einfach ab, sondern bedarf einer sie alimentierenden Umwelt, einer entsprechenden Partnerschaftskultur. So wie das Recht allgemein nicht von sich selbst lebt, sondern auch von der Am-

bianche, in der es geschaffen, angewendet und fortentwickelt wird, so ist kooperative Aufgabenbewältigung auf eine entsprechende Kultur angewiesen. Man muss zusammenarbeiten wollen, damit es gelingt, man muss im Beteiligten den grundsätzlich gleichwertigen und geachteten Partner sehen, nicht nur den potentiellen Geldgeber, den Drückeberger, den auf Übervorteilung Erpichteten, die zu melkende Milchkuh. Partnerschaft lässt sich auch nicht auf kleinliche Verrechnung und Abgeltung erniedrigen, sie verträgt auf Dauer keine «Buchhaltermentalität». Partnerschaft braucht Partner, die diese Beziehung verdienen, und damit Vertrauen, freilich kein blindes, sondern mit Offenheit und Kontrolle gepaartes Vertrauen. Vertrauen ist letztlich eine individual-psychologische Kategorie; es sind Menschen, die sich trauen oder misstrauen, nicht Organisationen. Deshalb hängt das Gedeihen der Partnerschaft massgeblich von den aktiv beteiligten Politikern ab, von ihrem Willen und Wollen!

\*\*\*

Partnerschaftszwang allein genügt nicht. Wir brauchen Partnerschaftsideen und -ziele, wir sollten einen Überblick über Partnerschaftsmodelle und Organisationsfragen gewinnen, und vor allem: Wir müssen Sorge tragen zu einer Partnerschaftskultur, die das Zusammenwirken zweier oder mehrerer autonomer Staatswesen erst ermöglicht und fruchtbar werden lässt.

**Erklärung der Parteileitung FDP Baselland zum Austritt von Karl Flubacher**

Mit Schreiben vom 23. November hat Nationalrat Karl Flubacher der kantonalen Parteileitung seinen Austritt aus der FDP Baselland erklärt, nachdem der Parteitag vom 20. November nach einer offenen Diskussion mit klarem Mehr die Wiedernominierung ihrer beiden Regierungsräte im Rahmen der «bürgerlichen Zusammenarbeit» (Büza) beschlossen hatte. Trotz Ersuchen der Parteileitung, seinen Entscheid nochmals zu überdenken, ist er bei seinem Entschluss geblieben. Die Parteileitung bedauert, dass das Rücktrittsschreiben durch eine Indiskretion in der Öffentlichkeit bekannt wurde, bevor die Ergebnisse der mit Karl Flubacher auf eidgenössischer und kantonalen Ebene geführten Gespräche feststanden.

Karl Flubacher hat sich als profiliertester Politiker auf lokaler Ebene als Gemeinderat und Gemeindepräsident, auf kantonalen Ebene als Landrat und seit 1967 auf eidgenössischer Ebene als Nationalrat um unser Gemeinwesen

und auch um die FDP ausserordentlich verdient gemacht. Die Parteileitung bedauert deshalb seinen Entscheid, den er wohl aus seinen persönlichen Erfahrungen der letzten Monate getroffen hat. Ebenso klar möchte die Parteileitung aber auch festhalten, dass der von Karl Flubacher vollzogene Schritt bei sachlicher Betrachtungsweise als unverhältnismässig und schwer verständlich erscheint. Die Vorwürfe, die Karl Flubacher gegenüber der Regierung unseres Kantons erhebt, sind in keiner Partei in einer solchen Offenheit diskutiert worden wie in der FDP Baselland. Anlässlich der Versammlung vom 20. November haben die freisinnigen Regierungsräte zu den gegenüber dem gesamten Regierungskollegium erhobenen Vorwürfen Stellung genommen, und der Parteitag hat nach eingehender Diskussion offen und ehrlich über deren Wiedernominierung abgestimmt. Die Parteileitung ist deshalb erstaunt, dass Karl Flubacher diesen demokratischen Entscheid offenbar nicht akzeptieren kann.

**Wie man's macht...**

Letzte Woche haben die 19000 Mitarbeiter der Schweizer Werke der Ciba-Geigy AG einen Brief nach Hause geschickt bekommen. Er enthielt nicht nur die besten Wünsche des Vorsitzenden der Konzernleitung, sondern auch einen Gutschein im Wert von 100 Franken. Und mit diesem kann bei den SBB ein Halbtaxiabonnement eingelöst werden. Sowohl private wie geschäftliche Reisen mit der Bahn kosten damit ab 1. Januar 1987 nur noch den halben Preis.

Nicht nur das Basler Chemieunternehmen, auch andere Firmen haben den von den SBB ins Feld gespielten Fall aufgegriffen und ihren Mitarbeitern das Halbtaxiabonnement geschenkt. Sie hoffen, damit zum Umsteigen vom Auto auf die Bahn zu ermuntern und so auch dem Umweltschutz zu dienen. (Nebenbei gesagt: in einem einzigen Tag gehen von Autos und Heizungen in Basel mehr Schadstoffe in die Luft als in der Sandoz-Brandnacht vom 1. November!).

Man möchte meinen, diese Aktionen verschiedener Firmen verdienen Unterstützung. Mitnichten: Als blosser «Spensensparer» würden damit

nicht nur Bahn-, sondern auch Auto-spesen eingespart, weil die Mitarbeiter auch bei geschäftlichen Reisen sich vermehrt auf den Schienen, statt den Strassen, bewegen müssten.

Die Rechnung ist falsch: Verschiedene Firmen haben nämlich schon bisher an Mitarbeiter, die geschäftlich viel die Bahn benutzen müssen, Halbtaxiabonnements abgegeben. Seit dessen Preis derart spektakulär reduziert worden ist, ist natürlich derart motivierter Bestelleingang auch grösser geworden. In der Tat sparen die Arbeitgeber damit Spesen ein.

Die Abgabe des Abonnements an alle Mitarbeiter aber - und nur ein kleiner Teil davon muss geschäftlich die Bahn benutzen -, ist jedoch ein offensichtliches Geschenk. Es spricht weder von Kenntnissen noch von Fairness, wenn nun solches - wie geschehen - als «Spensenkilerei» vernünftigt wird! Offenbar können grosse Firmen - insbesondere wenn sie «Schweizerhalle»-geprüft sind - nichts Gutes tun, ohne dass man ihnen Übles unterschiebt. Wie man's macht, ist's offenbar falsch...

Helveticus