

Wie weiter mit der Partnerschaft der beiden Basel?

René Rhinow

Am 14. Juni 2015 hat das Baselbieter Volk die Regio-Kooperationsinitiative mit deutlichem Mehr angenommen. Mit diesem neuen Verfassungsartikel wird die bereits bestehende Verpflichtung zur Partnerschaft mit dem Nachbarkanton Basel-Stadt ausgeweitet auf alle weiteren Gebietskörperschaften „im In- und Ausland, in der Region und besonders in der Nordwestschweiz“. In einer eindeutigen Stellungnahme des Initiativkomitees im Abstimmungsbüchlein wurde festgehalten, dass mit dieser Verfassungsänderung (auch) „Voraussetzungen für eine positive und kraftvolle Weiterentwicklung der bereits bestehenden Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt“ geschaffen werden. Man darf also den Volksbeschluss als Auftrag an alle Behörden des Kantons verstehen, die Partnerschaft „kraftvoll“ voranzutreiben.

Es kommt hinzu, dass auch während des Fusionsprozesses von Gegnern einer Fusion immer wieder – mit unterschiedlicher Begeisterung und wohl auch Ernsthaftigkeit – geltend gemacht wurde, es sei die Partnerschaft mit Basel-Stadt und darüber hinaus innerhalb der Region auszubauen, zu „vertiefen“. Die Fusion sei der falsche Weg, ja es drohe eine Partnerschaftsblockade, weil der Fusionsprozess alle Kräfte absorbiere und kaum Raum lasse, die Partnerschaft parallel dazu weiterzuentwickeln. Diese Stimmen trugen massgeblich zur Meinungs- und Willensbildung bei und bereiteten den Boden für die grossmehrheitliche Annahme der Regio-Kooperationsinitiative.

Schliesslich hat sich der Regierungsrat in seinem Fusionsbericht an den Landrat vom 10. Dezember 2013/14. Januar 2014 und später wiederholt zu einer vertieften Partnerschaft bekannt, mit einleuchtenden Gründen: Obwohl in der Partnerschaft in den letzten 10 Jahren viel erreicht worden sei (was zweifellos zutrifft), sei es Zeit, einen Schritt weiterzugehen. Das Potential der Zusammenarbeit sei bei weitem nicht ausgeschöpft. Und: „Die Strategie der vertieften Partnerschaft soll Ausdruck unseres Willens und unseres Bewusstseins sein, Verantwortung für die ganze Region zu tragen“ – ein denkwürdiger Satz der Regierung in ihrem Bericht zur Fusion.

Soweit so gut und erfreulich, möchte man ob all dieser Bekenntnisse sagen. Doch die erteilten Aufträge in der Verfassung bewegen sich auf einer abstrakt-prozessualen Ebene; sie enthalten weder konkrete Ziele noch berühren sie einzelne politische Felder, ~~wie sie vorne erwähnt wurden~~. Der Aufgabenteil der Baselbieter Verfassung spiegelt nach wie vor eine autonome Bewältigung von Staatsaufgaben wider; mit Ausnahme der Beteiligung an der Universität verlangt der Aufgabenkatalog der Verfassung keine partnerschaftliche Problembewältigung. Zudem sind Aufträge im schweizerischen Verfassungsrecht geduldig, denn sie stehen

praktisch sanktionslos da. Es liegt einzig am Willen von Landrat und Regierungsrat, diese umzusetzen, etwa in Form von Gesetzen, Landrats- oder Regierungsratsbeschlüssen. Zusätzlich braucht es bei Verpflichtungen zur Partnerschaft (mindestens) zwei Partner, damit man von Partnerschaft sprechen kann. Aufträge zur Zusammenarbeit verlangen deshalb zu Recht den Abschluss von entsprechenden Vereinbarungen. Die Behörden stehen nun also in der Partnerschafts-Pflicht. Auch die Parteien sind (nach den Wahlen) aufgerufen, Vorstellungen einer Partnerschaftsvertiefung zu entwickeln. Vor allem ist von denjenigen, die sich für die Regio-Kooperationsinitiative stark gemacht haben, zu erwarten, dass sie „am Ball bleiben“. Die gegenwärtigen Sparbemühungen dürfen dieses Ziel nicht in den Hintergrund drängen, sondern sollten durch die Partnerschaft alimentiert werden.

Worum geht es konkret? Dringend nötig dürften *gemeinsame und politisch abgestützte Leitbilder* in folgenden Handlungsfeldern sein: Bildung (Universität, Fachhochschule), Gesundheit (regionale Spitalplanung), Verkehr (regionale Infrastrukturplanung), Wirtschaft (Clusterbildung Nordwestschweiz), Raumordnung und Sicherheit (Kriminalitätsbekämpfung, Migration, Rettungswesen). Der Regierungsrat ist zweifellos auf dem richtigen Weg, wenn er in seinem Bericht zur Regio-Kooperationsinitiative von 19. August 2014 vorschlägt, zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt eine gemeinsame Zukunftsperspektive für den funktionalen Raum BL/BS zu entwickeln und in einem Leitbild aufzuzeigen, „wohin die gemeinsame mittel- und längerfristige Reise geht und welche Rolle den beiden Kantonen zukommen soll“. Als Warnung sei nur angefügt, den Abstraktionsgrad solcher (zweifellos zu begrüßender) Bemühungen nicht in allzu luftiger Höhe anzusetzen und damit ins Reich der Unverbindlichkeiten zu verschieben...

Dieser Ansatz geht von der richtigen Einsicht aus, dass (alle) öffentlichen Dienstleistungen, die von der ganzen Region in Anspruch genommen werden, sowie die kantonsüberschreitenden Rahmenbedingungen auch *regional zu behandeln* (und zu überprüfen) sind. Ich bezweifle in diesem Zusammenhang, ob die Sichtweise von den „Zentrumsfunktionen“ und ihrer Finanzierung noch adäquat ist. Als erstes stellt sich meines Erachtens vielmehr die grundlegende Frage, welche Dienstleistungen mit welcher Zielsetzung von der ganzen Region, insbesondere den beiden Basel, erbracht werden, sei es innerhalb oder ausserhalb des Zentrums resp. der Zentren. Was kann sich die Region leisten und wie können diese Dienstleistungen effizient angeboten werden? Erst in zweiter Linie sollte es darum gehen, die Funktionen- und Lastenverteilung auf die beiden Basel und allfällige Nachbarkantone zu regeln. Gewiss ist die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz von grosser Bedeutung. Doch die (auch demokratisch relevante) vorrangige Frage richtet sich auf die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben und deren Wahrnehmung. Gegenwärtig aber wird oft das Pferd am Schwanz aufgezümt: Gestritten wird, wer an

welche Institution wie viel zahlen will resp. kann, ohne dass darüber Gedanken angestellt würden, was sich die *beiden* Basel, allenfalls unter Beteiligung anderer Kantone der Nordwestschweiz, à la longue leisten wollen und können. Im Spitalwesen geht man nun offenbar in die (richtige) Richtung.

Anders neuerdings bei der *Universität*: der Landrat hat mit seinem „Kündigungsbeschluss“ ein für die Partnerschaft verheerendes Zeichen gesetzt. Es scheint, dass sich weder Landrat noch Regierungsrat bewusst sind, dass die Universität von *beiden Kantonen gemeinsam* getragen wird, dass diese je ihre Vertreter in ein paritätisch zusammengesetztes Leitungsorgan, den Universitätsrat, wählen und dass die Oberaufsicht von einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission beider Parlamente wahrgenommen wird. Baselland und Basel-Stadt stehen zusammen in der Verantwortung! Die Regierungen haben der Universität einen *gemeinsamen* mehrjährigen Leistungsauftrag erteilt, der von beiden Parlamenten genehmigt wurde. Jährliche Leistungsberichte gehen an beide Parlamente. Im Bericht des Regierungsrates zum Leistungsbericht 2014 wird bestätigt, dass die Mittel der Trägerkantone „gut investiert“ seien. Zudem zeige die Rechnung, „dass die Universität diese Mittel effektiv, zielorientiert und haushälterisch einsetzt“. Wieso man nun plötzlich aus dem Nichts eine pauschale und nicht begründete Effizienzsteigerung verlangt, und dabei erst noch die Hochschule mit einem x-beliebigen privaten Unternehmen vergleicht, ist schleierhaft. Auch andere Vorwürfe, wie das Fehlen einer (ganzen) Fakultät auf Baseliener Boden, fallen auf den eigenen Kanton zurück: mir ist nicht bekannt, dass Baselland je dem Mitträger Basel-Stadt ein entsprechendes Angebot unterbreitet hätte. (Als Reminiszenz sei erwähnt, dass ich vor etwa 10 Jahren der Regierung vorgeschlagen habe, die juristische Fakultät nach Liestal zu holen. Ich erntete ein müdes Lächeln ...)

Wenn ein Partner (und „Miteigentümer“) Änderungen am zugrundeliegenden Vertragswerk verlangt (was für Baselland angesichts der Finanzlage durchaus verständlich erscheint), so liegt doch auf der Hand, dass die beiden Träger vorerst gemeinsam und partnerschaftlich nach Lösungen suchen. Doch vor Beginn öffentlichkeitswirksam mit der Nennung einer Millionenzahl das mögliche Ergebnis vorwegzunehmen und dem Partner mit einer Kündigung zu drohen (was ja ohnehin nur ultima ratio sein kann) - und dann erst noch den Landrat zu ermuntern, vorsorglich das Kriegsbeil auszugraben, weckt erfahrungsgemäss Widerstände und trägt sicher nicht zu einem besseren Verhandlungsklima bei. Vor allem widerspricht ein solches Vorgehen diametral dem Volksauftrag zur Vertiefung der Partnerschaft! Es ist zu hoffen und zu fordern, dass sich nun beide Regierungen ihrer *gemeinsamen* Verantwortung für die Universität bewusst sind, Animositäten und Enttäuschungen „vergessen“ und sich unter Ausschluss der Öffentlichkeit zusammenraufen. Das sind sie nicht nur der Universität, sondern auch den beiden Kantonsvölkern schuldig!

Richtig und wichtig ist allgemein (nicht nur bei der Universität), dass sich beide Kantone grundsätzlich, aber unter Umständen differenziert über den *Schlüssel einer Lastenverteilung* einigen – und zwar im partnerschaftlichen Geist, nicht im öffentlichen Streitgespräch. Es erscheint mir einleuchtend zu sein, dass das unterschiedliche Steuersubstrat sowie die unterschiedliche Finanzlage in beiden Kantonen auch differenzierte Lösungen nahe legen, die vom strikten 50:50 Schlüssel abrücken. Ich gehe davon aus, dass sich Basel-Stadt einer solchen Sicht nicht verschliessen würde, wenn sie auf gemeinsam erarbeiteten Grundlagen im gegenseitigen Einvernehmen beruht.

Auch ist die Partnerschaft künftig darauf angewiesen, dass *gemeinsame Organe* beider Basel vermehrt Geschäfte vorbereiten, die in diese Kategorie der „Regio-Dienstleistungen“ fallen. Hier bestehen durchaus Ansätze, die ausbaufähig und –bedürftig sind. Ich denke an gemeinsame Kommissionen der beiden Parlamente (die es zum Teil schon gibt) sowie gemeinsame Ausschüsse der Regierungen, welche Anträge an die jeweiligen zuständigen Organe in den beiden Kantonen stellen können. Vorbehalten bleibt selbstverständlich wie bisher die abschliessende Zuständigkeit von Parlamenten und Volk. Ist es nicht erstaunlich und bedauerlich, dass sich auch die jeweiligen Partei-Fraktionen selten über die Kantonsgrenzen austauschen, zu Sachthemen gemeinsame Beschlüsse fassen oder gar gemeinsame Konzepte (zum Beispiel zur Universität, zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder zum Theater) entwickeln?

Schliesslich bedarf die Partnerschaft einer sie tragenden *Kultur*, eines Willens zur Verständigung im „freundeidgenössischen Geiste“, quasi als Schmieröl der Partnerschaft. Und als Voraussetzung dazu die Bereitschaft, bestehende Unterschiede nicht zu Feindseligkeiten emporzustilisieren, sondern als Chance wahrzunehmen. Das Baselbieter Volk hat einen eindeutigen Auftrag zur Vertiefung der Partnerschaft erteilt. Nun müssen Taten folgen!