



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"**

Datum: 10. Dezember 2013 / 14. Januar 2014

Nummer: 2013-444

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Vom 10. Dezember 2013 / 14. Januar 2014

Formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"

1	Zusammenfassung	2
2	Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt.....	3
2.1	Wortlaut der Fusionsinitiative.....	3
2.2	Rechtsgültigkeit der Fusionsinitiative	5
2.3	Verhältnis der Fusionsinitiative zu den „Regio-Initiativen“	5
3	Geschichtlicher Rückblick	7
3.1	Einleitung	7
3.2	Beitritt zur Eidgenossenschaft, Französische Revolution, Restauration, Regeneration....	7
3.3	Basler Trennungswirren und Kantonstrennung.....	8
3.4	Die Anläufe zur Wiedervereinigung des 20. Jahrhunderts	9
3.5	Grundzüge der abgelehnten Wiedervereinigungsverfassung.....	11
3.6	Beitritt des Amtsbezirks Laufen zum Kanton Basel-Landschaft	11
3.7	Totalrevisionen der Kantonsverfassungen beider Kantone	12
4	Die Partnerschaft zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt.	12
4.1	Verankerung der Partnerschaft in beiden Kantonsverfassungen	12
4.2	Wichtigste Meilensteine bei der Verwirklichung der Partnerschaft	13
4.3	Wo steht die Partnerschaft heute?.....	15
4.4	Die Partnerschaftsstrategie des Kantons Basel-Landschaft.....	16
5	Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz, in der trinationalen Agglomeration Basel und im Oberrheinraum	18
5.1	Einleitung	18
5.2	Interkantonale Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz	18
5.2.1	Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)	18
5.2.2	Institutionelle Zusammenarbeit der Kantone der Nordwestschweiz	19
5.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der trinationalen Agglomeration Basel und im Oberrheinraum.....	20
5.4	Fazit und Ausblick zur interkantonalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ...	21
6	Strukturveränderungen im schweizerischen Bundesstaat und aktuelle Entwicklungen .	22
6.1	Einleitung	22
6.2	Gründung des Kantons Jura	22
6.3	Kantonszugehörigkeit der südjurassischen Amtsbezirke	23
6.4	Gescheiterte Fusion zwischen Genf und Waadt	23
6.5	Neue Gemeindestrukturen im Kanton Glarus und in anderen Kantonen.....	24
6.6	Entwicklungen in der Zentral- und Ostschweiz	25
6.7	Rückschlüsse für das Verfahren zur allfälligen Fusion beider Basel	26
7	Folgen der Fusionsinitiative.....	26
7.1	Was will die Initiative?	26

7.2	Welches sind die Folgen der Annahme der Fusionsinitiative?	27
7.3	Finanzielle Auswirkungen bei der Annahme der Fusionsinitiative	28
7.4	Welches sind die Folgen der Ablehnung der Initiative?	29
8	Beurteilung der Fusionsinitiative	29
8.1	Gründe, welche aus der Sicht der Initianten und Initiantinnen sowie der Gegner und Gegnerinnen der Fusionsinitiative für bzw. gegen die Annahme des Initiativbegehrens sprechen	29
8.2	Haltung des Regierungsrates zur Fusionsinitiative und zu einer eventuellen Fusion	31
8.2.1	Chancen und Risiken der Fusionsinitiative und einer eventuellen Fusion	31
8.2.2	Standpunkt des Regierungsrats: JA zur vertieften Partnerschaft, NEIN zur Fusionsinitiative	33
8.2.3	Verzicht auf direkten Gegenvorschlag	37
8.3	Fazit	37
9	Antrag	38
	Anhang: Finanzkennzahlen zu den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt	39
	Formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft", Entwurf eines Landratsbeschlusses	42

1 Zusammenfassung

Die Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" verlangt in Verbindung mit dem Kanton Basel-Stadt die Einsetzung eines gemeinsamen Verfassungsrats, der eine Verfassung für den Kanton Basel ausarbeiten soll.

Seit der Wiedervereinigungsabstimmung im Jahre 1969 und den beiden "Laufentalabstimmungen" von 1983 und 1991 hatte der Kanton Basel-Landschaft nicht mehr einen Entscheid zu fällen, der für ihn von einer solchen staatspolitischen und historischen Tragweite ist: Soll sich der Kanton Basel-Landschaft näher mit der Frage befassen, ob er sich mit dem Kanton Basel-Stadt zu einem neuen Kanton Basel zusammenschliessen soll oder ob er als selbständiger Kanton mit seinen Verbindungen zur Region weiterexistieren will?

An dieser Wegkreuzung ist ein Blick zurück in die Kantonsgeschichte angebracht: Angefangen vom Eintritt 1501 als ländlicher Teil des Kantons Basel in die Eidgenossenschaft, über die Kantonstrennung und die Gründung des Kantons Basel-Landschaft im Jahre 1832, bis zur Wiedervereinigungsabstimmung im Jahr 1969 und zur heutigen Partnerschaft mit dem Nachbarn Basel-Stadt und in der Nordwestschweiz. Die in beiden Kantonsverfassungen verankerte und durch eine Vielzahl von Staatsverträgen umgesetzte Partnerschaft mit Basel-Stadt ist in ihrer heutigen Ausgestaltung erfolgreich und gesamtschweizerisch einzigartig. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Oberrheingebiet ist in ihrer Intensität und Ausprägung hervorragend und geniesst europaweit Vorbildcharakter. Die Umsetzung des Verfassungsauftrags zur interkantonalen und regionalen Zusammenarbeit wird laufend weiterentwickelt und kann in verschiedenen Bereichen noch vertieft werden.

Aus den bisherigen Strukturveränderungen im schweizerischen Bundesstaat, sei es der Schaffung des Kantons Jura, der gescheiterten Fusion der Kantone Waadt und Genf oder der Neustrukturierung des Kantons Glarus mittels der Gemeindefusionen lassen sich für eine allfällige Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft kaum Rückschlüsse ziehen. Immerhin zeigt die bisherige Entwicklung, dass die emotionalen, rechtlichen und politischen Hürden für die Realisierung von Gebietsveränderungen in der Schweiz ausserordentlich hoch liegen.

Eine Annahme der Fusionsinitiative in beiden Kantonen und Gewährleistung der Verfassungsänderung durch den Bund hätte zur Folge, dass ein 120-köpfiger Verfassungsrat mit je 60 Sitzen aus Basel-Stadt und Basel-Landschaft durch beide Kantone gewählt würde. Der durch beide Regierungen und Verwaltungen unterstützte Verfassungsrat hätte eine Verfassung für den Kanton Basel sowie die unumgänglichen Gesetze auszuarbeiten. Bis und mit Durchführung der Volksabstimmung über den Verfassungsentwurf und damit über die Fusion wäre in unserem Kanton mit jährlichen direkten Kosten für den Verfassungsrat in der Höhe von zirka 1,0 Mio. Fr. zu rechnen. Dazu kommt der auf ein Mehrfaches dieses Betrags zu veranschlagende Aufwand aus allen Direktionen der Kantonsverwaltung zur Unterstützung des Verfassungsrats.

Der Regierungsrat hat bei seiner Entscheidung auch die Stimmungslage der Bevölkerung als wichtigen Entscheidgrund mit einbezogen. Er nimmt dabei neben den von den Initiantinnen und Initianten und Gleichgesinnten getragenen Überlegungen auch die Bedenken und Befürchtungen zahlreicher Baselbieterinnen und Baselbieter ernst, dass mit einer Fusion die Eigenständigkeit, die Identität und die politische Selbstbestimmung des Kantons Basel-Landschaft aufgehoben würden. Ein Fusionsverfahren würde über Jahre hinweg erhebliche Mittel in Form von Geld, Zeit und Personal binden; Ressourcen des Kantons also, die für andere Projekte dann nicht oder nur ungenügend zur Verfügung stünden. Es besteht die Gefahr, dass das Fusionsverfahren selber die Partnerschaft und die Weiterentwicklung des Kantons Basel-Landschaft lähmen würde. Der Regierungsrat vertritt als Ergebnis eines differenzierten Meinungsbildungsprozesses mehrheitlich die Auffassung, dass die Weiterentwicklung der Partnerschaft vor allem mit Basel-Stadt, aber auch mit den anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland der richtige, zukunftsweisende Weg ist und gegenüber der Lösung einer Fusion den Vorzug verdient. Der Regierungsrat will die beiden Erfolgsfaktoren unseres Kantons - gelebte Partnerschaft zum einen, politische Selbstbestimmung zum anderen - fortsetzen. Er lehnt den Weg der Fusionsinitiative, welcher zur Aufgabe unseres Kantons und nicht zu dessen Festigung und Stärkung führt, ab.

Der Regierungsrat empfiehlt die Fusionsinitiative aus diesen Gründen zur Ablehnung.

2 Initiative für die Fusion der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt

2.1 Wortlaut der Fusionsinitiative

Am 22. März 2013 wurde die Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" bei der Landeskanzlei mit 3'976 gültigen Unterschriften eingereicht, womit sie zustande gekommen ist. Der Initiativtext, der im Amtsblatt Nr. 30 vom 26. Juli 2012 publiziert wurde, lautet wie folgt:

" /.

Der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird der folgende Abschnitt angefügt:

Elfter Abschnitt: Bestimmungen über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft

§ 158 Verfassungsrat für die Ausarbeitung der Verfassung des Kantons Basel

¹ Zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel wird, in Verbindung mit dem Kanton Basel-Stadt, ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern gewählt. Davon wählt der Kanton Basel-Landschaft 60 Mitglieder nach den Vorschriften für die Landratswahlen. Der Regierungsrat wendet

im Kanton Basel-Landschaft für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise § 49 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981 sinngemäss an und stellt dabei sicher, dass jedem Wahlkreis wenigstens vier zu wählende Mitglieder zugeteilt werden. Wählbar sind alle Stimmberechtigten.

² Innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung dieses Verfassungsparagraphen wählen die Stimmberechtigten die 60 basellandschaftlichen Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte.

³ Die Regierungsräte der beiden Kantone verständigen sich über den Ort der ersten Sitzung und berufen den Verfassungsrat innerhalb von drei Monaten nach der Wahl durch einen gemeinsamen Beschluss dazu ein.

⁴ Der Regierungsrat fördert die Arbeiten des Verfassungsrates nach Möglichkeit. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt stellt er dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Kosten der Vorbereitungsarbeiten und Arbeiten des Verfassungsrates.

⁵ Der Verfassungsrat konstituiert sich an der ersten Sitzung unter dem Vorsitz des jüngsten der anwesenden Mitglieder selbst. Er gibt sich ein Geschäftsreglement und bestimmt Zeit und Ort seiner weiteren Sitzungen.

⁶ Der Verfassungsrat erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das Verfahren, in dem die neue Verfassung (schrittweise) wirksam wird.

⁷ Die vom Verfassungsrat beschlossene Verfassung des Kantons Basel wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter, aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

⁸ Wird die Verfassung des Kantons Basel in einem Kanton verworfen, so fällt der vorliegende Verfassungsparagraph über die Fusion des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft dahin.

⁹ Wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Basel-Landschaft die Verfassung des Kantons Basel annehmen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch einen gemeinsamen Beschluss um Gewährleistung des Bundes und um Änderung des Artikels 1 der Bundesverfassung über den Bestand der Kantone.

¹⁰ Während des Gewährleistungsverfahrens und des Verfahrens zur Änderung der Bundesverfassung wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über politische Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze wie:

ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates,
 ein Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung,
 ein Gerichtsorganisationsgesetz,
 ein Personalgesetz,
 ein Steuergesetz,
 ein Finanzhaushaltsgesetz.

¹¹ Wenn die Gewährleistung des Bundes vorliegt, Volk und Stände der Änderung der Bundesverfassung zugestimmt haben und die in Absatz 10 erwähnten Gesetze rechtskräftig vorliegen, wird die Verfassung des Kantons Basel in dem vom Verfassungsrat geregelten Verfahren und auf den von ihm bestimmten Zeitpunkt wirksam.

II.

Die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative wird den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft in gesonderter aber gleichzeitiger Abstimmung zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.

Wird sie in einem Kanton verworfen, so fällt sie im anderen Kanton dahin.

Wird die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative in beiden Kantonen angenommen, so ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone durch gleichzeitige Beschlüsse um Gewährleistung des Bundes.

Der angenommene Verfassungsparagraph wird in beiden Kantonen am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam."

Die gleichlautende Initiative kam auch im Kanton Basel-Stadt zustande.

2.2 Rechtsgültigkeit der Fusionsinitiative

Kantonale Verfassungsinitiativen sind sowohl auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) als auch der materiellen Voraussetzungen (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie, Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit) hin zu überprüfen.

Mit Vorlage Nr. [2013-224](#) vom 18. Juni 2013 beantragt der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf die Stellungnahme von Prof. Bernhard Waldmann, Vizedirektor des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg, die Fusionsinitiative für rechtsgültig zu erklären. Der Entscheid des Landrats steht heute noch aus.

2.3 Verhältnis der Fusionsinitiative zu den „Regio-Initiativen“

Drei Verfassungsinitiativen (Stichwort: Regio-Initiativen) wurden bei der Landeskanzlei eingereicht und von dieser vorgeprüft:

- **die Zusammenarbeitsinitiative** (formulierte Verfassungsinitiative für eine Stärkung der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt in "Bundesbern" und für eine Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Nordwestschweiz),
- **die Regio-Stärkungsinitiative** (formulierte Verfassungsinitiative für eine starke Region)
- **die Regio-Kooperationsinitiative** (formulierte Verfassungsinitiative für eine wirkungsvolle Kooperation in der Region)

Die **Zusammenarbeitsinitiative** verlangt erstens, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft bestrebt sind, zur Stärkung der gemeinsamen Interessen der Nordwestschweiz innerhalb der Eidgenossenschaft nach Möglichkeit mit den Behörden der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura darauf hinzuwirken, dass die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft je eine ganze Standesstimme erhalten und je zwei Abgeordnete in den Ständerat wählen (Thema: Vollkanton).

Zweitens sollen die Behörden des Kantons Basel-Landschaft zur Erfüllung der im gemeinsamen Interesse liegenden Aufgaben insbesondere mit den Kantonen der Nordwestschweiz und mit dem benachbarten Ausland zusammenarbeiten, indem sie insbesondere bestrebt sind, mit den Kantonen Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsame Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen (Thema: Zusammenarbeit).

Die **Regio-Stärkungsinitiative** nimmt das Thema Vollkanton der Zusammenarbeitsinitiative auf und fordert, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft zur Stärkung der gemeinsamen Interessen der Region und der Nordwestschweiz innerhalb der Eidgenossenschaft nach

Möglichkeit mit den Behörden der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura darauf hinwirken, dass die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt je eine ganze Standesstimme erhalten und je zwei Abgeordnete in den Ständerat wählen können. Zudem wird der Regierungsrat ermächtigt, die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative zu schaffen.

Die **Regio-Kooperationsinitiative** stellt das Thema Zusammenarbeit in ihr Zentrum und verlangt, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft eine verstärkte Zusammenarbeit in der Region und der Nordwestschweiz anstreben. Dazu arbeiten sie mit den Kantonen der Nordwestschweiz und mit dem benachbarten Ausland zusammen und sind insbesondere bestrebt, mit den Kantonen Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsame Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen. Für Vorhaben von regionalem, kantons- und länderübergreifendem Interesse wirken die Behörden des Kantons Basel-Landschaft darauf hin, dass sie die Unterstützung des Bundes erreichen. Zudem kann der Regierungsrat geeignete Massnahmen ergreifen und namentlich auch Studien in Auftrag geben, um den Zusammenarbeitsauftrag zu simulieren. Die formulierte Verfassungsinitiative "Für eine wirkungsvolle Kooperation in der Region (Regio-Kooperationsinitiative)" wurde am 16. Dezember 2013 mit 1750 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie ist somit zustande gekommen.

In welchem Verhältnis stehen die Fusionsinitiative und die "Regio-Initiativen" zueinander?

Die "Regio-Initiativen" stellen nach dem Willen der Initianten das "Gegenprogramm" zur Fusionsinitiative dar. Sie wollen einen selbständigen Kanton Basel-Landschaft beibehalten und sind daher gegen die Kantonsfusion. Sie fordern die verstärkte Vertretung der Region Nordwestschweiz in der Eidgenossenschaft durch Anstreben der Rechtsstellung als Vollkanton für Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie die verstärkte regionale Zusammenarbeit der Nordwestschweiz und des grenznahen Auslands.

So betrachtet stehen die Fusionsinitiative und die "Regio-Initiativen" zueinander in einem Konkurrenzverhältnis: wer die Regio-Stärkung und die Regio-Kooperation will, entscheidet sich gegen die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Umgekehrt fallen die Regio-Stärkung und die Regio-Kooperation mit der Kantonsfusion dahin.

Dennoch müssen sich Fusionsinitiative sowie die "Regio-Initiativen" nicht gegenseitig ausschliessen. Bei der Fusionsinitiative geht es nämlich noch nicht um die Frage "Fusion oder nicht", sondern erst um den Start des Fusionsprozesses und somit um die Einsetzung eines Verfassungsrats für die Ausarbeitung einer Verfassung für die beiden Kantone. Allein der Prozess zur Erarbeitung einer gemeinsamen Verfassung weist eine zeitliche Perspektive von mindestens zwei bis vier Jahren und eine Dauer von rund sieben bis zehn Jahren bis zum Inkrafttreten des neuen Kantons auf. Während dieser Zeit könnten die Behörden des Kantons Basel-Landschaft im Sinne der Regio-Initiativen sowohl die Regio-Stärkung als auch die Regio-Kooperation vorantreiben.

Wie unterscheiden sich die "Regio-Initiativen" inhaltlich von der geltenden Verfassung?

Gegenüber der heutigen Bestimmung der Kantonsverfassung zum Vollkanton (§ 1 Abs. 3 KV)¹ beinhalten die Zusammenarbeitsinitiative und die Regio-Stärkungsinitiative den zusätzlichen

¹ § 1 Stellung des Kantons (Kantonsverfassung)

¹ Der Kanton Basel-Landschaft ist ein eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Aspekt, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft zusammen mit Behörden der Nordwestschweizer Kantone darauf hinwirken, dass der Kanton Basel-Stadt und der Kanton Basel-Landschaft zu Kantonen mit je einer ganzen Standesstimme und je zwei Sitzen im Ständerat werden sollen, um die Stimmkraft der beiden Basel im Ständerat zu verdoppeln.

Bezüglich der Verfassungsbestimmung über die interkantonale und regionale Zusammenarbeit² enthalten die Zusammenarbeitsinitiative und die Regio-Kooperationsinitiative weitere Detailbestimmungen über die Zusammenarbeit der Behörden des Kantons Basel-Landschaft. Diese sollen mit den Behörden in der Nordwestschweiz, den Gemeinden der Region und des benachbarten Auslands zusammenarbeiten, indem sie bestrebt sind, Vereinbarungen zu schliessen, gemeinsame Institutionen zu schaffen, den Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen. Ausserdem sind wirksame Regeln über die Zusammenarbeit zu erlassen und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um den Zusammenarbeitsauftrag zu simulieren.

Die "Regio-Initiativen" nehmen die bereits bestehenden Verfassungsaufträge auf und bekräftigen, konkretisieren und erweitern diese teilweise.

Der Regierungsrat wird zu den "Regio-Initiativen" detaillierter in separaten Vorlagen Stellung nehmen, soweit diese Initiativen zustande kommen und vom Landrat für rechtsgültig erklärt werden.

3 Geschichtlicher Rückblick

3.1 Einleitung

Mit dem Entscheid über die Fusionsinitiative steht der Kanton Basel-Landschaft an einem zentralen Punkt seiner Geschichte, deren Wegmarken in den folgenden Ausführungen kurz dargestellt werden.

3.2 Beitritt zur Eidgenossenschaft, Französische Revolution, Restauration, Regeneration

Im 15. Jahrhundert arrondierte die Stadt Basel ihr Territorium auf der Basler Landschaft vorwiegend im oberen Baselbiet und trat 1501 der Eidgenossenschaft bei. Das Birseck, das Leimental und Laufental blieben beim Fürstbistum Basel mit der Hauptstadt Pruntrut. In Basel fand 1798 eine weitgehend friedliche gemeinsame Revolution von Stadt- und Landbürgern statt, damit wurde die Landbevölkerung an der Regierung beteiligt. Mit der Restauration 1815 wurden die demokratischen Rechte der Landbevölkerung in der ganzen Schweiz und auch in Basel erheblich beschnitten. Als Reaktion darauf entstand die Regenerationsbewegung, die zu verschiedenen

² Er beteiligt sich aktiv an der Gestaltung der Eidgenossenschaft und unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben.

³ Seine Behörden wirken darauf hin, dass er zu einem Vollkanton mit einer ganzen Standesstimme und mit zwei Mitgliedern des Ständerates wird.

² § 3 Interkantonale und regionale Zusammenarbeit (Kantonsverfassung)

¹ Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen.

² Sie sind insbesondere bestrebt, mit den Behörden des Kantons Basel-Stadt Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen.

³ Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.

Auseinandersetzungen in der ganzen Schweiz und später zur Bildung des Bundesstaats 1848 führte.

3.3 Basler Trennungswirren und Kantonstrennung

Am 18. Oktober 1830 unterschrieben 40 Männer in Bad Bubendorf eine Bittschrift an die Basler Regierung, welche eine Verfassungsreform und die Wiedereinführung der Gleichheit der Land- und Stadtbevölkerung verlangte. Anführer war der Therwiler Jurist Stephan Gutzwiller. Hauptgrund für die Auseinandersetzung war die starke Untervertretung der Landschaft im Grossen Rat. Der konservativen Mehrheit in der Basler Regierung gelang es nicht, die Auseinandersetzung um die neue Verfassung auf politischer Ebene zu regeln. Vorsichtige Verfassungsreformen hielten an der starken Untervertretung der Landschaft in der kantonalen Legislative fest. Dies wollte das aufstrebende Bürgertum der Landschaft nicht hinnehmen. Die andauernden, häufig gewalttätigen Auseinandersetzungen machten das militärische und diplomatische Eingreifen der eidgenössischen Tagsatzung erforderlich, wobei die aufständischen Landschaftler bei der fortschrittlichen Mehrheit der Tagsatzungskantone eher mit Sympathie rechnen konnten.

Nach verschiedenen Verfassungsabstimmungen stimmte am 23. November 1831 das Volk darüber ab, „welche Bürger beim Kanton Basel in seiner gegenwärtigen Verfassung verbleiben und welche sich lieber vom Kanton Basel trennen, als sich der bestehenden Verfassung unterziehen wollen.“ Eine Mehrheit entschied sich für das Verbleiben beim Kanton Basel, dies allerdings bei sehr grosser Stimmabstinz.

Am 22. Februar 1832 beschloss der Grosse Rat überraschend, allen 46 Gemeinden, die sich nicht mehrheitlich für den Verbleib im Kanton Basel ausgesprochen hatten, per 1832 die Verwaltung zu entziehen und ihr Schicksal der eidgenössischen Tagsatzung anheim zu stellen. Dies führte zur Partialtrennung und zur Gründung des Kantons Basel-Landschaft. Innert kurzer Zeit wurde ein Basel-Landschaftlicher Verfassungsrat gewählt. Am 4. Mai 1832 wurde die neue Verfassung angenommen. Schon am 28. Mai 1832 traf sich der neu gewählte Landrat zu seiner ersten Sitzung und wählte die Regierung und das Obergericht.

Die Unruhen in der Bevölkerung und die militärischen Scharmützel hörten damit jedoch nicht auf. Die Schlacht an der Hülfenschanz am 3. August 1833 war der blutige Höhepunkt des Bürgerkriegs zwischen Stadt- und Landbevölkerung. In der Folge verfügte die eidgenössische Tagsatzung die vorläufige Totaltrennung von Stadt und Landschaft Basel und die Aufteilung der Staatsgüter, dies allerdings unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer freiwilligen Wiedervereinigung.

Der Aufbau des jungen Kantons Basel-Landschaft war geprägt von heftigen politischen und persönlichen Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern der Ordnungspartei um Stephan Gutzwiller, welche eine repräsentative Demokratieform vertrat und der Bewegungspartei um Emil Frey, welche direktdemokratische Strukturen forderte. Die Hoffnungen, welche die Bevölkerung in die Kantonstrennung gesetzt hatte, erfüllten sich nicht. Die Eröffnung der Bahnlinie Basel-Olten 1858 und die industrielle Revolution veränderten die wirtschaftlichen Verhältnisse. Die Anpassungsprozesse in der Landwirtschaft und die Konkurrenz der Fabrikproduktion für die Heimposamenten verschärften die sozialen Probleme.

Die Revi-Bewegung³ mit ihrem Anführer Christoph Rolle nahm diese Unzufriedenheit auf und verlangte eine Verfassungsrevision und insbesondere die Stärkung der direkten Demokratie. Die politische Elite ihrerseits wehrte sich dagegen, weil ihr Einfluss zu schwinden drohte. Am 4. März 1861 hiess der Grosse Rat in Basel einen Anzug von Ratsherrn Minder gut, der verlangte, eine Wiedervereinigung mit der Landschaft ins Auge zu fassen. Darauf traf sich der Landrat zu einer ausserordentlichen Sitzung am 9. März 1861 und fällte den sogenannten „Niemals-Beschluss“ zu einer Wiedervereinigung. Dies war Wasser auf die Mühle der Revi-Bewegung: die Frage der Wiedervereinigung sollte nur das Volk, nicht aber das Parlament entscheiden können. Nach längerem Ringen um eine Verfassungsreform erhielt der Kanton Basel-Landschaft 1863 eine Verfassung mit direkt-demokratischen Einrichtungen, wie sie bisher kaum ein anderer Stand der Eidgenossenschaft kannte: die Volkswahl der Regierung, das Recht, den Landrat abberufen zu können, das Initiativrecht und das obligatorische Gesetzesreferendum. Am 4. März 1864 wurde der „Niemals-Beschluss“ durch eine Volksabstimmung rückgängig gemacht.

3.4 Die Anläufe zur Wiedervereinigung des 20. Jahrhunderts

In den Vorortsgemeinden nahm die Bevölkerung im Zuge der Industrialisierung stark zu und damit setzten sich die sozialen Probleme mit einer Konzentration in den Vorortsgemeinden fort. Ab 1900 entstand im Unterbaselbiet eine kräftige Bewegung für eine Wiedervereinigung. 1914 wurde der Wiedervereinigungsverband gegründet. Nationalrat Dr. Ernst Feigenwinter, ursprünglich aus dem Birseck stammend, reichte im Grossen Rat einen Anzug ein, welcher die Regierung einlud „ob und inwiefern mit dem Nachbarkanton Baselland auf einzelnen Gebieten eine Vereinheitlichung herbei geführt werden könne“. Während des 1. Weltkriegs und in den 20er Jahren intensivierte sich die Zusammenarbeit der beiden Kantone. 1924 entstand das Schulabkommen, welches Baselbieter Schülern den Besuch der Basler Gymnasien ermöglichte und es gab diverse Zweckverbände mit den Vorortsgemeinden. Nach dem Willen des Grossen Rats sollte es aber nicht bei Verwaltungsgemeinschaften auf einzelnen Gebieten bleiben, sondern eine „allgemeine Übereinkunft“ angestrebt werden. In der Folge fanden auf Initiative der Basler Regierung verschiedene Konferenzen zwischen den beiden Regierungen statt. Zur Diskussion standen Fragen aus allen Politikgebieten. Am 10. Mai 1926 diskutierte der Landrat eine Motion der Kommunistischen Fraktion betreffend eine Wiedervereinigung mit Basel-Stadt. Der Landrat folgte nach einer animierten Debatte der Argumentation der Regierung, welche sich auf die laufenden Gespräche mit der Regierung von Basel-Stadt zu einer vertieften Zusammenarbeit berief. 1929 brachte der Wiedervereinigungsverband einen Verfassungsentwurf für einen Kanton Basel zur Diskussion.

100 Jahre nach der Kantonstrennung wurden 1932 in beiden Kantonen gleich lautende Wiedervereinigungsinitiativen lanciert. Erst nachdem das Bundesgericht die Vereinbarkeit der Initiative, insbesondere mit der basellandschaftlichen Verfassung festgestellt hatte, konnten die Initiativen dem Volk vorgelegt werden, sie wurden 1936 in beiden Kantonen angenommen. Nach Gutheissung der Initiativen und der Umsetzungsvorlagen sollte ein 150-köpfiger Verfassungsrat für die Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel eingesetzt werden. Dessen Mitglieder sollten im Sinne der Gleichstellung der beiden Kantone je hälftig in Basel-Stadt und Basel-Landschaft entsprechend den Verfahren für die Wahl der Abgeordneten des Grossen Rats, respektive des Landrats gewählt werden. Damals zählte Basel-Stadt 180'000 Einwohner, Basel-Landschaft 90'000. Nebst der Verfassung sollte der Verfassungsrat im Rahmen der Einführungs- und Übergangsbestimmungen auch die Hauptgrundzüge der künftigen Gesetzgebung erlassen. (§ 57bis Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft, KV BL (Volkszustimmung 1938), bzw. §

³ Anhänger der „demokratischen Bewegung“ in den 1860er Jahren.

58 Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt, KV BS (Volkszustimmung 1938). Der Wiedervereinigungsprozess verlangsamte sich jedoch während des Zweiten Weltkriegs und wurde 1947 durch die Bundesversammlung wider Erwarten gestoppt: Entgegen dem Antrag des Bundesrates verweigerte die Legislative den neuen Verfassungsartikeln die Gewährleistung am 10. Dezember 1947 (Ständerat) und am 10. März 1948 (Nationalrat).

Während es im Kanton Basel-Stadt eher ruhig blieb, ging die Diskussion im Kanton Basel-Landschaft weiter. Am 6. Oktober 1954 reichte Herbert Gutzwiller von der Aktion Kanton Basel (AKB) im Landrat eine Motion ein für eine Wiedererwägung der Nicht-Gewährleistung. Sie führte zu einer heftigen Wiedervereinigungsdebatte im Landrat und wurde abgelehnt. Drei basellandschaftliche Nationalräte reichten im gleichen Jahre ein Postulat mit derselben Forderung im Nationalrat ein. Eine neue Wiedervereinigungsinitiative wurde im Kanton Basel-Landschaft am 1. Juni 1958 mit 58,5% angenommen.

Daraufhin reichten beide Kantone eine Standesinitiative ein. Die Bundesversammlung zog schliesslich die abschlägigen Entscheide in Wiedererwägung und erteilte den § 57bis KV BL von 1938 und § 58 KV BS von 1938 mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1960 doch noch die Gewährleistung. Die Einleitung der Wiedervereinigung brauchte demnach keine vorgängige Gewährleistung der Verfassungsartikel.

Am 25. September 1959 wurde der gemeinsame Verfassungsrat mit insgesamt 150 Mitgliedern gewählt. Von den 75 Vertretern aus dem Kanton Basel-Landschaft waren 51 Befürworter und 24 Gegner der Wiedervereinigung. Dieses Kräfteverhältnis verschob sich in den kommenden Jahren zu Gunsten der Gegner. Der Verfassungsrat traf sich am 25. November 1959 zur ersten Sitzung im Engelsaal in Liestal. Seine Aufgabe war es, eine Verfassung und Hauptgrundzüge für eine Gesetzgebung eines vereinigten Kantons zu erarbeiten. Die Sitzungen fanden abwechselnd in Liestal und Basel statt. Gleichzeitig wuchs auch der Widerstand gegen die Wiedervereinigung. Das neue Selbstbewusstsein fand seinen Ausdruck in der Volksbewegung für ein Selbständiges Baselbiet, welches sich in verschiedenen Versammlungen, sogenannten Volkstagen manifestierte. Im Juni 1964 gründeten 32 Mitglieder des Verfassungsrats aus verschiedenen politischen Parteien die „Fraktion selbständiges Baselbiet“. Die Auseinandersetzungen im Verfassungsrat verschärften sich zunehmend. Ein Gutachten der Beratungsfirma Prognos kam zu einer positiven Beurteilung einer Wiedervereinigung aus wirtschaftlicher Sicht. Im September 1968 fand zwar die Schlussitzung des Verfassungsrats statt. Die Volksabstimmung verzögerte sich jedoch um ein Jahr wegen einer Beschwerde an das Bundesgericht bezüglich des Stellenwerts der „Hauptgrundzüge der Gesetzgebung“.

Am 7. Dezember 1969 fand in beiden Kantonen die Abstimmung statt. Zur Abstimmung kamen vier Fragen: die Verfassung, die Hauptgrundzüge der Gesetzgebung, das Wahlgesetz für den Kanton Basel und das Gesetz über die Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Basel. Alle vier Vorlagen wurden im Kanton Basel-Landschaft deutlich abgelehnt, bei einer Stimmbeteiligung von 75,86 %. Im Kanton Basel-Stadt war hingegen eine grosse Mehrheit für die Wiedervereinigung. Damit war dieser Anlauf zur Wiedervereinigung abgeschlossen.

Schon vier Tage nach der Abstimmung legte ein überparteiliches Komitee für die Zusammenarbeit der Kantone ein Volksbegehren vor für einen sogenannten Partnerschaftsartikel, welcher den Wiedervereinigungsartikel in beiden Verfassungen ersetzen sollte. Dieser wurde am 8. Dezember 1974 in Basel-Landschaft allerdings bei einer sehr viel tieferen Stimmbeteiligung mit grossem Mehr angenommen. Der Partnerschaftsartikel wurde in der total revidierten Kantonsverfassung des

Kantons Basel-Landschaft von 1984 als § 3 Abs. 2 beibehalten. In der Totalrevision der Kantonsverfassung von Basel-Stadt von 2005 traten mit § 3 Abs.1 KV BS ebenfalls Partnerschaftsbestimmungen mit Basel-Landschaft an die Stelle der überholten Wiedervereinigungsartikel.

3.5 Grundzüge der abgelehnten Wiedervereinigungsverfassung

Die vom Baselbieter Stimmvolk 1969 abgelehnte Wiedervereinigungsverfassung enthielt 97 Artikel, die in acht Abschnitte gegliedert waren. Der erste Abschnitt war zugleich der erste Artikel der Verfassung, der festhielt, dass das Wappen des Kantons Basel die beiden Baselstäbe der bisherigen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vereinigte. Der zweite Abschnitt (Art. 2-19) enthielt einen für die damalige Zeit vorbildlichen Grundrechtskatalog sowie die Regelung über die politischen Rechte, wobei die Verfassung ein obligatorisches Referendum für alle neuen oder totalrevidierten Gesetze vorsah. Die Durchführung einer Volksabstimmung hätte als fakultatives Referendum von fünf Einwohnergemeinden, von 2000 Stimmberechtigten oder auf Beschluss des Kantonsrats für Gesetzesänderungen und weitere Erlasse und Verträge verlangt werden können, 5000 Stimmberechtigte oder acht Einwohnergemeinden hätten eine Verfassungsinitiative, 3000 Stimmberechtigte oder fünf Einwohnergemeinden eine Gesetzesinitiative einreichen können. Im dritten Abschnitt (Art. 19-28) wurde die Gebietseinteilung des vereinten Kantons Basel geregelt. Vorgesehen waren Einwohner und Bürgergemeinden, wobei deren Bestand und Selbständigkeit von der Verfassung gewährleistet wurden. Neben den Gemeinden war auch eine Ebene der Bezirke vorgesehen: Der Kanton hätte sich in die Bezirke Arlesheim, Basel, Binningen und Waldenburg mit eigenen Bezirksbehörden eingeteilt. Diese wären aus dem Bezirksstatthalter und dem Bezirksschreiber, dem Bezirksrat und dem Bezirksgericht gebildet worden. Dem Bezirksrat wäre die Funktion der ersten Aufsichtsbehörde über die Gemeinden zugekommen, der Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung, des Grossen Gemeinderats (= Gemeinderat in grösseren Gemeinden) und des Gemeinderats beurteilt hätte. Die Regionen waren die Region Stadt (Bezirk Basel), die Region Unterbaselbiet (Bezirke Arlesheim und Binningen) und die Region Oberbaselbiet (Bezirke Liestal, Sissach und Waldenburg). Vorgesehen war, dass die beiden Ständeräte nicht in der gleichen Region Wohnsitz haben dürfen, auch hätte von den Regierungsräten in jeder Region mindestens einer seinen Wohnsitz haben müssen.

Der vierte Abschnitt (Art. 29-47) regelte die kantonalen Behörden und ihre Funktionen. Vorgesehen war, dass der Sitz der Regierung Basel sein würde, jener der kantonalen Gerichte dagegen Liestal. Der Kantonsrat wiederum hätte in Basel getagt. Vorgesehen waren ein Kantonsrat aus 150 Mitgliedern und ein Regierungsrat aus sieben Mitgliedern. Die Gerichtsorganisation hatte u.a. ein Verfassungsgericht vorgesehen. Die Verfassung verlieh dem Kantonsrat als Legislative eine ausserordentlich starke Stellung und sah sogar vor, dass er (und nicht die Regierung) für den Abschluss von Staatsverträgen oder anderen Verträgen mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten zuständig gewesen wäre. Im fünften Abschnitt (Art. 48-69) wurden die öffentlichen Aufgaben aufgezählt, der sechste Abschnitt regelte das Verhältnis von Staat und Kirche (Art. 70-77), der siebte Abschnitt (Art. 78-80) die Revision der Verfassung und der achte Abschnitt (Art. 81-97) legte die Uebergangsordnung fest.

3.6 Beitritt des Amtsbezirks Laufen zum Kanton Basel-Landschaft

Mit einem Zusatz zur bernischen Kantonsverfassung garantierte der Kanton Bern im Jahr 1970 seinen sieben jurassischen Bezirken, darunter dem Amtsbezirk Laufen, das Selbstbestimmungsrecht für die Gründung des Kantons Jura und zur Aufnahme des Laufentals in einen Nordwestschweizer Kanton. 1980 entschieden sich die Laufentaler Stimmberechtigten für den

Kanton Basel-Landschaft als eventuellem Aufnahmekanton (51,5%) und sprachen sich gleichzeitig gegen die Optionen Basel-Stadt (16%) und Solothurn (32,5%) aus. In einer ersten Volksabstimmung von 1983, die vom Bundesgericht 1988 allerdings annulliert wurde, lehnte der Amtsbezirk Laufen den zusammen mit Baselland ausgearbeiteten Aufnahmevertrag und damit den Beitritt zum Nachbarkanton ab. In der 2. Volksabstimmung von 1989 stimmten sie dem Kantonswechsel aber zu und im Jahr 1991 hiess die Baselbieter Bevölkerung die Aufnahme des Laufentals nach der kantonalen Volksabstimmung von 1983 ein zweites Mal gut. 1993 schliesslich erfolgte die Gewährleistung durch den Bund im Rahmen einer eidgenössischen Volksabstimmung, so dass der Kantonswechsel per 1. Januar 1994 erfolgen konnte.

3.7 Totalrevisionen der Kantonsverfassungen beider Kantone

Beide Kantone verfügen heute über relativ junge und total revidierte Kantonsverfassungen⁴:

Im Kanton Basel-Landschaft wählte das Volk 1979 einen 80-köpfigen Verfassungsrat und erteilte ihm den Auftrag, die Verfassung von 1892 total zu revidieren und eine neue Verfassung auszuarbeiten. Gestützt auf einen Verfassungsentwurf von Prof. René Rhinow führte der Verfassungsrat seine Beratungen zügig durch, so dass das Volk bereits am 4. November 1984 der total revidierten Verfassung zustimmen konnte. Diese trat nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung am 1. Januar 1987 in Kraft.

Im Kanton Basel-Stadt befürwortete das Volk im Jahre 1999 die Totalrevision der Verfassung und wählte einen 60-köpfigen Verfassungsrat. Dieser erarbeitete zunächst Thesen für die neue Verfassung, die dann durch eine Sachkommission des Verfassungsrats zu einem Vorentwurf ausformuliert wurden. Gestützt darauf erfolgten die weiteren Beratungen des Verfassungsrats bis 2005. Am 30. Oktober 2005 nahm das Stimmvolk die neue Kantonsverfassung an. Sie trat nach Einholung der eidgenössischen Gewährleistung am 13. Juli 2006 in Kraft.

4 Die Partnerschaft zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

4.1 Verankerung der Partnerschaft in beiden Kantonsverfassungen

Nach der Ablehnung der Wiedervereinigung im Jahr 1969 nahmen Basel-Landschaft und Basel-Stadt einen Paragraphen in ihre Verfassungen auf, welcher die Zusammenarbeit verankert.

In der Baselbieter Verfassung (SGS 100) hat der Paragraph folgenden Wortlaut:

§ 3 Interkantonale und regionale Zusammenarbeit

¹ *Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen.*

² *Sie sind insbesondere bestrebt, mit den Behörden des Kantons Basel-Stadt Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen.*

³ *Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.*

⁴ Die Vorlage [2011/264](#) betreffend Beantwortung der Interpellation von Klaus Kirchmayr: „Notwendige Schritte für die Kantonsfusion“ enthält eine erste Analyse der übereinstimmenden und abweichenden Schlüsselfragen beider Kantonsverfassungen.

In der Baselstädtischen Verfassung (SGS 111.100) lautet er folgendermassen:

§ 3 Kantons- und länderübergreifende Zusammenarbeit

¹ Die Behörden des Kantons Basel-Stadt streben in der Region eine Verstärkung der Zusammenarbeit an. Sie arbeiten zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden der Kantone, insbesondere des Kantons Basel-Landschaft, der Gemeinden der Agglomeration und der Region Oberrhein zusammen.

² Die Behörden des Kantons Basel-Stadt sind bestrebt, mit Behörden des In- und Auslandes in der Agglomeration und Region Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen und den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen.

³ Bei der Zusammenarbeit mit regionalen Gebietskörperschaften suchen sie eine Angleichung der Gesetzgebungen herbeizuführen.

⁴ Die demokratischen Mitwirkungsrechte sind zu gewährleisten.

4.2 Wichtigste Meilensteine bei der Verwirklichung der Partnerschaft

Seit 1924 wird die Kooperation zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt fortentwickelt. 1924 schlossen die beiden Kantone das Schulabkommen ab. Dieses sicherte den Baselbieter Schülerinnen und Schülern den Zutritt zu den Basler Gymnasien. Es war dies die erste vertragliche Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen und damit der Beginn der formalisierten Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinweg. 1948 folgte das Spitalabkommen, das die Höhe der Kostenbeteiligung des Kantons Basel-Landschaft für die Drittklasspatientinnen und -patienten in den städtischen Spitälern festlegte.

Am 8. Dezember 1974 ersetzte das Baselbieter Volk den Wiedervereinigungsparagrafen (§ 47bis der Kantonsverfassung von 1892) durch den Partnerschaftsartikel. Gestützt auf die Partnerschaftsartikel in ihren Verfassungen schlossen die beiden Kantone 1977 die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden (kurz: Behördenvereinbarung, SGS 109.11) ab. Seither treffen sich die Regierungsräte beider Kantone regelmässig zu gemeinsamen Sitzungen, entwickeln Ziele der Zusammenarbeit, informieren über Gesetzesrevisionen und Planungsprojekte und beraten alle Fragen von gemeinsamem Interesse. Zudem wird die Zusammenarbeit der Parlamente bei partnerschaftlichen Geschäften geregelt. Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen sollen in beiden Kantonen gleichzeitig durchgeführt werden.

In den 1980-er und 1990-er Jahren bauten Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre Zusammenarbeit schrittweise aus. Es entstanden Institutionen zur Planung, Koordination und Realisierung von kantonsüberschreitenden Tätigkeiten und Dienststellen zur gemeinsamen Leistungserbringung (Lufthygieneamt, Amt für Wald, Motorfahrzeugprüfstation beider Basel, gemeinsame Trägerschaft der Universität, Universitäts-Kinderspital, Schweizerische Rheinhäfen, BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Opferhilfe beider Basel u.a.). Verschiedene Gesetze sind aufeinander abgestimmt und angeglichen worden: Das Beschaffungsgesetz und das Umweltschutzgesetz wurden von beiden Verwaltungen gemeinsam erarbeitet und von beiden Parlamenten partnerschaftlich erlassen. Weitere Gesetze wurden in wichtigen Teilen angeglichen (Polizeigesetz, SGS 700; Spitalgesetz, SGS 930; Integrationsgesetz, SGS 114; Anwaltsgesetz, SGS 178; Haftungsgesetz, SGS 105; Informations- und Datenschutzgesetz, SGS 162). Die enge Zusammenarbeit drückt sich auch durch eine Reihe von parlamentarischen Geschäften aus, die von den beiden Verwaltungen gemeinsam vorbereitet und von den Parlamenten zeitgleich verabschiedet worden sind. Basel-Landschaft erhöhte zudem die Abgeltungen an städtische Zentrumsleistungen. Gemeinsame Ziele bei allen diesen Kooperationen bilden die Stärkung der

Region Nordwestschweiz als Wirtschaftsraum und Wirtschaftsstandort, der Abbau von Hemmnissen aller Art (zum Beispiel im Bewilligungswesen für die Wirtschaft) und die Förderung der Mobilität (zum Beispiel mit gleichen Treffpunkten im Schulsystem).

Mit dem Bericht zur regionalen Zusammenarbeit (Partnerschaftsbericht - Landratsvorlage Nr. [2003-277](#)) publizierte der Kanton Basel-Landschaft eine Auslegeordnung der interkantonalen Vereinbarungen. Diese Auslegeordnung ergab 84 finanzwirksame Dach- bzw. Einzelvereinbarungen zwischen den beiden Kantonen. In diesem Partnerschaftsbericht (Seite 11) wurden die zehn bedeutendsten Dach- bzw. Einzelvereinbarungen (gemäss Rechnung 2002) wie folgt aufgelistet:

- Universitätsvertrag
- Fachhochschule beider Basel
- Spitalabkommen
- Universitätskinderspital
- Regionales Schulabkommen
- Sonderschulung und Jugendhilfe
- Kulturvertrag
- Handelsschule KV Basel
- Ausserkantonale Hospitalisationen
- Vereinbarung über die Basler Verkehrsbetriebe und die BLT Baselland Transport AG

Zudem wurden Thesen zur Weiterentwicklung der Kooperation mit Basel-Stadt entwickelt. Dies führte zur Institutionalisierung der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS durch eine feste Projektorganisation. Der Lenkungsausschuss besteht aus je 3 Regierungsratsmitgliedern der beiden Kantone. Die Leitung obliegt den Finanzvorstehenden. Der Lenkungsausschuss hat eine Stabsstelle Partnerschaftsverhandlungen eingesetzt, welche paritätisch zusammengesetzt ist. Diese koordiniert und initiiert die Projekte im Sinne der Beschlüsse des Lenkungsausschusses. 2004 fand die erste Sitzung der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS statt. Bis Ende Juni 2013 traf sich der Lenkungsausschuss bereits zu knapp 50 Sitzungen.

Zunächst wurden für die Partnerschaftsverhandlungen folgende Prinzipien festgelegt:

- Die Verhandlungen sollen auf einige wenige, für die Region bedeutende Zentrumsleistungen beschränkt werden.
- Für diese sollen Leistungsumfang und Kostenaufteilung gemeinsam definiert werden.
- Sie weisen regionale Bedeutung auf und verursachen relevante Kosten.
- In den einzelnen Dossiers wird einerseits ermittelt, welche Kosten anfallen und andererseits geprüft, ob Ausgleichszahlungen nötig sind, um dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden.

Aufgrund dieser Kriterien konzentrierten sich die bisherigen Verhandlungen vor allem auf die Bereiche Bildung und Gesundheit.

Es wurden auch die wesentlichen Grundsätze und Kriterien der Zusammenarbeit vereinbart. Nach intensiven Diskussionen und Verhandlungen konnten diese in den Standards für den Lastenausgleich zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt (BL/BS-Standards⁵) verankert und am 4. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Die Standards erfüllen das vom Kanton Basel-Landschaft im Partnerschaftsbericht vorgebrachte Anliegen nach einer transparenten und fachlich fundierten Grundlage für die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben. Die BL/BS-Standards sind inhalt-

⁵ http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_1-1/109.11_anh_standards.pdf

lich mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und insbesondere mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV – SGS 149.91) abgestimmt. Die Anwendung der BL/BS-Standards ist für die beiden Kantonsregierungen verbindlich. Sie wurden im Jahre 2011 auch in der total revidierten Behördenvereinbarung (SGS 109.11) für die partnerschaftlichen Geschäfte verankert. Neu wurde in dieser Vereinbarung das Verfahren hinsichtlich der Beratung partnerschaftlicher Geschäfte in den Parlamenten geregelt. Zudem wurde die Schaffung interparlamentarischer Kommissionen für interkantonale Institutionen verankert.

Der erste Staatsvertrag, der im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS auf Basis dieser Standards ausgearbeitet wurde, war der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 (SGS 664.1). Da die Kosten der klinischen Lehre und Forschung in die Kostenrechnung der Universität integriert wurden, lagen erstmals in der Geschichte der Universität Basel die Gesamtkosten vor, die auf die beiden Trägerkantone in transparenter Form aufgeschlüsselt wurden. Der Entscheid zur gemeinsamen Trägerschaft der Universität Basel bildet einen wichtigen Meilenstein in der Partnerschaft der beiden Kantone.

Als nächstes wurden in zwei Teilprojekten Grundsätze für künftige Verhandlungen im Bereich des Leistungseinkaufs und der Zusammenlegung von Dienststellen erarbeitet. Hier ging es darum, soweit möglich eine Standardisierung des Vorgehens zu erreichen, ohne dass Innovationen im Einzelfall verhindert werden. Diese Grundlagen wurden anschliessend bei konkreten Geschäften angewendet, beispielsweise betreffend Leistungseinkauf bei der Neuverhandlung der Vereinbarung Sanität (SGS 934.12) und das Handbuch zur Zusammenlegung von Dienststellen bei der Überprüfung, ob die Kantonalen Laboratorien zusammengelegt werden sollen.

4.3 Wo steht die Partnerschaft heute?

Das Gefäss der Partnerschaftsverhandlungen hat sich als geeignet erwiesen, gemeinsame Themen zu bearbeiten, dafür gemeinsame Entscheidungsgrundlagen zu erstellen und Entscheide auf Regierungsebene zu fällen. Das mit Emotionen befrachtete Thema Partnerschaft konnte mit dem skizzierten Ansatz pragmatisch angepackt werden. Die Forcierung der Entwicklung von Zusammenarbeitsregeln, wie es der einleitend zitierte Verfassungsartikel verlangt, war bis anhin erfolgversprechend. Die intensive Zusammenarbeit der beiden Basel ist im schweizerischen Vergleich einzigartig und aufgrund ihres langjährigen Bestehens gut etabliert. Durch den Partnerschaftsbericht wurde die Zusammenarbeit der beiden Kantone auf eine neue Ebene gebracht. Die Verhandlungen erhielten durch die Einführung der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS und durch die Beschränkung auf zentrale Dossiers eine konzentrierte Struktur. Zusätzlich etablierten die Partnerschaftsverhandlungen BL/BS ein institutionalisiertes Vorgehen, in welchem zuerst die Grundlagen erarbeitet werden und diese dann auf die konkreten Projekte angewandt werden. Damit haben die BL/BS-Standards eine transparente und objektive Grundlage für die zukünftigen partnerschaftlichen Geschäfte geschaffen. Insbesondere die in diesem Rahmen geschaffene gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel stellt einen bedeutenden Schritt dar. Dadurch wurde die Universität, als wichtiger Wirtschaftsfaktor für die Region, auf eine wettbewerbsfähige Grundlage gestellt, die es ihr erlaubt, in Zukunft für Studierende und Forschende auch international attraktiv zu sein. Schliesslich liegen für den Leistungseinkauf und die Zusammenlegung von Dienststellen Handbücher vor, die zukünftig ein strukturiertes und beidseitig abgestimmtes Vorgehen ermöglichen. Diese Handbücher tragen zur Qualitätssicherung der Resultate und der Entscheide bei.

Trotz aller Erfolge wurden nicht alle Ziele und Erwartungen erreicht. Von den ursprünglich durch die Partnerschaftsverhandlungen initiierten Projekten konnten bei der Universität und bei der Integration der Kosten für Lehre und Forschung in die Universität Erfolge erzielt werden. Bei den Projekten regionale Spitalplanung und Verkehrs- und Parkplatzmanagement St. Jakob konnten die Erwartungen jedoch nicht erfüllt werden. Einen besonderen Stellenwert hat das Projekt Kultur. Im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen wurde die Landratsvorlage 2010-118 für eine mehrjährige Erhöhung der Subvention an das Theater Basel erarbeitet, die mit Volksentscheid vom 13. Februar 2011 in Baselland abgelehnt wurde. Dies hatte zur Folge, dass der Schwung der Partnerschaftsverhandlungen abgebremst wurde. In letzter Zeit konnten aber auch wieder Fortschritte erzielt werden. So haben die beiden Regierungen gemeinsam entschieden, drei Staatsverträge neu zu verhandeln und die beiden Kantone vereinbarten eine vollständige Freizügigkeit der Patientinnen und Patienten bei der Spitalwahl.

Das Handbuch zur Zusammenlegung von Dienststellen sowie der Bericht betreffend Konkretisierung Leistungseinkauf wurden für eine Versuchsphase genehmigt und angewandt. Vor einer definitiven Verabschiedung durch die Regierungen müssen die Erfahrungen ausgewertet werden. Diese Arbeiten stehen noch aus.

In Zukunft wird sich zunehmend die Frage nach neuen und intensiveren Kooperationsformen in der Nordwestschweiz stellen. Raumplanung und Verkehr, Gesundheitsversorgung sowie die Erweiterung der Trägerschaft der Universität werden im Vordergrund stehen. Hier stellen sich neue Herausforderungen für die nächsten Jahre.

4.4 Die Partnerschaftsstrategie des Kantons Basel-Landschaft

Hinsichtlich der Weiterentwicklung des Zusammenarbeitsverhältnisses zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt laufen derzeit zwei Prozesse parallel: Die Fusionsinitiative und die Weiterentwicklung der Partnerschaft. Bei einer Fusion der beiden Kantone werden die bestehenden Staatsverträge und Vereinbarungen BL/BS teilweise in die neue Verfassung oder Gesetze einfließen, bei einer Ablehnung der Fusion wird die Partnerschaft wieder das massgebliche Kooperationsgefäss auf bikantonaler Ebene sein. Die Partnerschaft mit Basel-Stadt darf bis zum endgültigen Entscheid über eine allfällige Fusion der beiden Nachbarkantone nicht still stehen. Sie muss weiter entwickelt werden, weil sie sicher bis zum Entscheid und im Falle eines Neins zur Fusion anschliessend als Strategie weiter zu verfolgen sein wird. Ein Moratorium hinsichtlich der Partnerschaft BS/BL bis zu einem definitiven Beschluss betreffend Fusion ist - mit Rücksicht auf die positive Entwicklung der Region Nordwestschweiz - nicht verantwortbar.

Folgende mögliche Entwicklungsszenarien ergeben sich in Bezug auf die Partnerschaft BL/BS:

- Optimierte Partnerschaft: Die bestehende Partnerschaftsstrategie wird weiter optimiert.
- Vertiefte Partnerschaft: Zusätzlich zur optimierten Partnerschaft werden Handlungsfelder für Kooperation und Koordination definiert. Für diese werden mit dem Kanton Basel-Stadt gemeinsame Zielsetzungen festgelegt. Zudem werden für die Beteiligungen gemeinsame Eigentümerstrategien definiert. Massnahmen zur Zielerreichung werden gemeinsam festgelegt und umgesetzt.
- Fusion: Alle Aufgabenbereiche sowie die drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative der beiden Kantone werden zusammengelegt.

Bei der optimierten Partnerschaft wird die bestehende Partnerschaftsstrategie weiter entwickelt. Sie beruht auf dem vorgängig erwähnten Partnerschaftsbericht. Die daraus entstandenen

Partnerschaftsverhandlungen BL/BS mit dem gemeinsamen Lenkungsausschuss BL/BS werden weiter geführt. An verschiedenen gemeinsamen Dossiers wird im Moment gearbeitet – allen voran an den Bauprojekten der Universität. Die bestehende Partnerschaftsstrategie wird laufend optimiert. Wichtige Fragen betreffen die Art und Weise der Kooperation, die gesetzten Effizienz-anreize, die Finanzierung (fiskalische Äquivalenz) oder die Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte sowie die Aufsichtsfunktionen.

Die vertiefte Partnerschaft ist eine noch weitergehende Intensivierung der Partnerschaft. Sie wird zusätzlich zur optimierten Partnerschaft verfolgt. Die politischen Vorstösse und Diskussionen betreffend Partnerschaft BL/BS zeigen, dass das Thema weiterhin aktuell ist. Die Partnerschaftsverhandlungen BL/BS haben in den letzten knapp 10 Jahren viel erreicht, doch es ist Zeit, einen Schritt weiter zu gehen. Vermehrter Abstimmungsbedarf besteht beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Verkehr, Bildung, Sicherheit und Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Deshalb soll das Konzept vertiefte Partnerschaft verfolgt werden, das weiter gehen soll, als die bisherigen Bemühungen.

Ziele der vertieften Partnerschaft sind:

1. Gemeinsam von Basel-Landschaft und Basel-Stadt aus allen Aufgabenbereichen herausgearbeitete Handlungsfelder für Kooperation und Koordination.
2. Gemeinsam definierte Zielsetzungen der beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt für die Handlungsfelder und für die Eigentümerstrategien bei Beteiligungen.
3. Gemeinsam festgelegte Massnahmen, wie die Zielsetzungen erreicht werden sowie deren Umsetzung.

Diese Strategie beinhaltet:

- Eine Überprüfung aller relevanten Aufgabenbereiche mit dem Ziel herauszufinden, in welchen Bereichen eine noch intensivere Zusammenarbeit bzw. eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung sinnvoll ist (= Handlungsfelder). Denkbar ist, dass beispielsweise Bereiche zusammengelegt werden, in denen Bundesaufgaben vollzogen werden.
- Die Abstimmung der Eigentümerstrategien zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt bei gemeinsamen Beteiligungen bzw. gemeinsamen externalisierten Aufgaben.
- Verstärkte Angleichung der Gesetzgebung.
- Erweiterte und neue Modelle hinsichtlich der Zusammenarbeit der Behörden.

Bei der Fusion gibt es nur noch einen Kanton Basel. Alle Aufgabenbereiche werden zusammengelegt. Es gibt noch eine gemeinsame Exekutive, Legislative und Judikative.

Unabhängig vom Ausgang der Abstimmung über die Fusionsinitiativen hat sich der Regierungsrat am 27. August 2013 für den Weg einer vertieften Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt entschieden. Die im Rahmen der Partnerschaft zwischen den beiden Basel bisher erzielten Erfolge sind Ansporn und Auftrag zugleich, wie zum Beispiel die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel und das Universitätskinderspital beider Basel (UKBB) zeigen. Sie bestärken den Regierungsrat in seinen Zielsetzungen und Aktivitäten, die Zusammenarbeit mit dem Nachbar- und Partnerkanton Basel-Stadt zielstrebig weiter zu entwickeln und zu vertiefen. Die bereits vereinbarten Vorgehensstandards für Partnerschaftsverhandlungen bilden hierzu einen zweckmässigen, bewährten Rahmen. Das Potential der Zusammenarbeit ist bei weitem nicht ausgeschöpft. Es eröffnet beiden Partnerkantonen - den entsprechenden Willen zur Festlegung zweckmässiger Standards vorausgesetzt - eine Vielzahl von Möglichkeiten für Effizienzgewinne, für Vereinfachungen und für Einsparungen, im Interesse der Bevölkerung beider Kantone. Zudem

ermöglichen gemeinsame Zielsetzungen Planungssicherheit. Der Regierungsrat bekennt sich deshalb zur Strategie der vertieften Partnerschaft mit Basel-Stadt, im Wissen darum, dass diese nur im Einvernehmen und im Gleichschritt mit dem Partnerkanton umgesetzt werden kann. Der Regierungsrat wird deshalb in Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt einen konkreten Vorgehensplan für die vertiefte Partnerschaft erarbeiten.

5 Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz, in der trinationalen Agglomeration Basel und im Oberrheinraum

5.1 Einleitung

Nicht nur die Kooperation mit dem Partnerkanton Basel-Stadt, sondern auch jene mit allen Nachbarkantonen (AG, BS, SO und JU) in der Nordwestschweiz und mit den Partnern im benachbarten Ausland (trinationale Agglomeration Basel und Oberrheinraum) hat sich auf der Basis der in Kap. 4.1 dargelegten Verfassungsgrundlage in den letzten Jahren stetig fortentwickelt.

5.2 Interkantonale Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz

5.2.1 Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)

Der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) kommt in der regionalen Zusammenarbeit eine sehr wichtige Rolle zu. Sie wurde 1971 – auch unter dem Eindruck der Abstimmung um die Wiedervereinigung und im Bekenntnis für die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit – als dritte von heute insgesamt sechs regionalen Regierungskonferenzen gegründet⁶. Die NWRK versammelt die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura. Die Kantone Bern (ehemals Vollmitglied) und Zürich sind heute assoziierte Mitglieder. Die Geschäftsstelle der Konferenz befindet sich seit deren Gründung in der Landeskantlei Basel-Landschaft. Die NWRK bezweckt insbesondere die Koordination der Erfüllung vereinbarter staatlicher Aufgaben, eine wirkungsvolle Vertretung der Region gegenüber dem Bund und anderen Regionen in der Schweiz, die Bündelung des gemeinsamen Auftretts gegenüber den Partnern in der Oberrheinkooperation und anderen europäischen Grossregionen sowie die Schaffung eines Überblicks über kantonsübergreifende Aktivitäten und die Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den interkantonalen Gremien der Region.

Ein wichtiger Meilenstein in der regionalen Zusammenarbeit ist die Einsetzung der Metropolankonferenz Basel (MKB) im Jahr 2012, die kein eigenständiges Gremium ist, sondern eine von der NWRK organisierte Plattform darstellt. Die MKB versammelt die zentralen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Raum Basel und bezweckt die gemeinsame Positionsfindung und Interessensvertretung in den strategisch relevanten Kernthemen für den Metropolitanraum Basel. Mit der NWRK steht eine leistungsfähige und bewährte Organisation hinter der Metropolankonferenz Basel, welche neue Handlungsfelder für die Zusammenarbeit identifiziert und einer Bearbeitung zuführt, bevor diese in die Metropolankonferenz getragen werden.

⁶ Die weiteren sind die Ostschweizer Regierungskonferenz, die Zentralschweizer Regierungskonferenz, die Regierungskonferenz der Gebirgskantone, die Westschweizer Regierungskonferenz und die Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich.

5.2.2 Institutionelle Zusammenarbeit der Kantone der Nordwestschweiz

In der Nordwestschweiz findet die Zusammenarbeit der Kantone auch in verschiedenen Sachgebieten statt. Von Bedeutung sind folgende Kooperationen:

Bildung

- Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), SGS 649.22
- Stete Zusammenarbeit im Bildungsraum mit einzelnen Projekten z.B. Gemeinsame Entwicklung eines Praxisbuches zu Deutsch vor der Einschulung; Bildungsbericht Nordwestschweiz 2012 und fortfolgende; gemeinsame Plattform für freiwillige Bildungsangebote u.s.w. (www.bildungsraum-nw.ch)
- Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen zwischen den Kantonen AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS und ZH (RSA, SGS 649.2)

Wirtschaft

- BaselArea (von den Kantonen BS und BL gegründeter Verein zur Standortpromotion BS, BL, JU)
- I-net (innovations network switzerland: gemeinsame Innovationsförderung der Nordwestschweiz als Public-Private-Partnership der Kantone AG, BL, BS und JU und Unternehmen)
- Schweizer Innovationspark (SIP) Region Nordwestschweiz

Gesundheit

- Ethikkommission Nordwestschweiz und Zentralschweiz (Dienstleistungsvereinbarung ca. per Ende 2013)
- Gemeinsamer Qualitätsstandard der Alters- und Pflegeheime
- Gemeinsame Leistungskontrolle beim Patientenmonitoring der Spitäler (AG, BL, BS, SO)

Sicherheit

- Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen, SGS 261.2
- Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz, SGS 700.12
- Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch. SGS 700.13

Verkehr

- Vertrag zwischen Kanton Basel-Stadt, Kanton Basel-Landschaft, Kanton Aargau und Kanton Solothurn betreffend Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm der Agglomeration Basel (Landratsvorlage Nr. 2010-138) sowie die Vereinbarung über die Organisation der Geschäftsstelle der Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm der Agglomeration Basel.
- Tarifverbund Nordwestschweiz, § 2 Gesetz Förderung des öffentlichen Verkehrs, SGS 480
- Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau in Rheinschiffahrts- und Hafenangelegenheiten, SGS 487
- Nationalstrassen Nordwestschweiz AG (NSNW AG)

Umwelt:

- Interkantonale Birskommission, eingesetzt 2010 durch die Nordwestschweizer Regierungskonferenz mit Beteiligung der Kantone BE, SO, BL, BS und JU

- Umweltschutzkommission Nordwestschweiz
- Luftqualitätsmessung AG SO BS BL

Raumplanung

- Agglomerationsprogramm Basel
- Raumkonzept Nordwest+.

5.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der trinationalen Agglomeration Basel und im Oberrheinraum

Im Folgenden werden einige der wichtigsten Etappen in der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der trinationalen Agglomeration Basel und im Oberrheinraum dargestellt:

1963	Der Verein Regio Basiliensis wird als Vernetzungsplattform für Politik, Wirtschaft und Wissenschaft gegründet. Damit wurde der Startschuss für den Aufbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer heutigen Form gesetzt.
1970	Mittels Staatsvertrag zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wird die Interkantonale Koordinationsstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein (IKRB) als gemeinsame Aussenstelle der beiden Kantone ins Leben gerufen und dem Verein Regio Basiliensis angegliedert.
1975	Mit dem Bonner Abkommen vom 22. Oktober 1975 wird die „ Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen“ geschaffen. Sie bildet bis heute das wesentliche institutionelle Dach der Zusammenarbeit im Oberrheinraum. Zusätzlich wurden ein südlicher trinationaler und ein nördlicher binationaler Regionalausschuss geschaffen.
1989	Die Oberrheinregion beteiligt sich von Beginn weg am Förderprogramm INTERREG der Europäischen Union. INTERREG ist eines der zentralen Instrumente der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik und bezweckt die Minderung von Entwicklungsdifferenzen zwischen den Regionen in Europa und die Stärkung des ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Im Oberrheinraum wurden mit Unterstützung durch INTERREG bisher über 450 Projekte in den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Vernetzung, Kultur, Tourismus und weiteren realisiert, davon rund ein Drittel mit Schweizer Beteiligung.
1991	Die beiden Regionalausschüsse werden zur Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz (ORK) zusammengelegt, welche seither als zentrales Informations- und Koordinationsorgan in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein agiert.
1993	Die trinationale Informations- und Beratungsstelle für grenzüberschreitende Fragen Infobest Palmrain wird mit einer Anschubfinanzierung durch Interreg eröffnet. Die Beratungsangebote der Infobest stehen allen – Bürgern, Vereinen, Unternehmen, Verwaltungen und Politikern – offen. Die Infobest Palmrain organisiert zudem grenzüberschreitende Veranstaltungen, bietet Hilfestellung bei grenzüberschreitenden Projekten und funktioniert als verbindendes Scharnier zwischen den Verwaltungen der drei Länder.
1998	Mit der Gründung des Oberrheinrates (ORR) verfügen auch die Parlamentarier aus den drei Ländern über eine Plattform für den grenzüberschreitenden Austausch und die Beratung von grenzüberschreitenden Fragestellungen.
2007	Mit der Gründung des Trinationalen Eurodistrict Basel (TEB) wird in der grenzüberschreitenden Agglomeration Basel eine Kooperationsplattform für die kommunale Ebene geschaffen.

2010	Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) wird im 35. Jubiläumsjahr der D-F-CH Regierungskommission als Koordinations- und Promotionsplattform gegründet. Die TMO besteht aus den vier Säulen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Ihr Ziel ist es, die wichtigen Entscheidungsträger im Oberrheinraum zusammenzuführen, deren Aktivitäten und Prioritäten zu koordinieren und als gemeinsame Promotionsplattform für den Oberrhein nach aussen zu wirken.
------	---

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Oberrheinraum und im trinationalen Raum Basel ist konstruktiv und wirkungsvoll. Sie hat in den vergangenen Jahren erfolgreiche Beiträge zur Verbesserung des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums leisten können.

Drei Beispiele für Resultate aus der Zusammenarbeit sind:

- Grenzüberschreitendes ÖV-Angebot: Zwei Linien der Regio-S-Bahn Basel verkehren grenzüberschreitend. Ebenso werden die zwei Tramlinien 8 und 3 grenzüberschreitend erweitert.
- TRION, das trinationale Netzwerk für Energie, ist eine Initiative der deutschen, französischen und schweizerischen Gebietskörperschaften, mit dem Ziel den Oberrhein zur Vorbildregion für die Energiewende zu gestalten. Akteure aus Politik, Wirtschaft und Forschung arbeiten im Rahmen von TRION an gemeinsamen grenzüberschreitenden Projekten im Energiebereich
- Das von der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission verabschiedete Dokument "Gegenseitige Unterrichtung über besondere Vorkommnisse" von 1992.

5.4 Fazit und Ausblick zur interkantonalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

In der Region Basel und in der Nordwestschweiz wird bereits heute eine sehr intensive Kultur der Zusammenarbeit über die Kantons- und die Landesgrenzen hinweg gelebt. Es bestehen gut eingespielte Abläufe und Organisationsformen, sowohl zur Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz als auch in der Oberrheinkooperation. Die offenen Potentiale in der Zusammenarbeit sollten primär über diese Strukturen erfasst und ausgeschöpft werden. Allerdings zeigt sich gerade in Bezug auf die regionale Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz, dass sich diese Region in ihrer institutionellen Struktur deutlich von den anderen Regionen in der Schweiz unterscheidet. Während in den anderen Regionen der Schweiz auf regionaler Ebene neben den Regierungskonferenzen auch ein vollständiges Netz an regionalen Fachdirektorenkonferenzen als Grundlage für die interkantonale Kooperation besteht, fehlt dieses in der Nordwestschweiz weitgehend.

Der Regierungsrat ist entschlossen, den Weg der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit allen unseren Nachbarn konsequent und mit eigenen Initiativen weiter zu verfolgen. Auch bei der interkantonalen Zusammenarbeit darf durch ein allfälliges Fusionsverfahren kein Stillstand entstehen.

6 Strukturveränderungen im schweizerischen Bundesstaat und aktuelle Entwicklungen

6.1 Einleitung

Um die Tragweite und Auswirkungen der Fusionsinitiative erfassen und bewerten zu können, ist der Kontext zu bisherigen Diskussionen und Projekten im Zusammenhang mit Struktur- und Gebietsveränderungen im schweizerischen Bundesstaat herzustellen.

Die territoriale Grundstruktur der Schweiz hat sich seit dem Erlass der ersten Bundesverfassung 1848 mit Ausnahme der Schaffung des Kantons Jura kaum verändert. Versuche, Kantone zu fusionieren, sind allesamt gescheitert. Dagegen hat sich die Zahl der Gemeinden, die sich 1850 auf 3'205 und 1990 noch auf 3'021 belief⁷, bis zum 1. Januar 2013 auf 2'408 reduziert⁸.

Die bedeutendsten Strukturveränderungen brachten die Gründung des Kantons Jura und die damit zusammenhängenden Abgrenzungsfragen für den Amtsbezirk bzw. den Bezirk Laufen (siehe vorne unter Ziffer 3.5) und den Berner Jura mit sich. Andere Fusionsbestrebungen schafften es nur gerade in Genf und Waadt an die Urne, während sie in anderen Regionen nicht über (gescheiterte) parlamentarische Vorstösse hinaus kamen. Auf Gemeindeebene fällt die in den letzten zwanzig Jahren relativ stark angestiegene Zahl der Gemeindefusionen auf, die im Kanton Glarus mit der Reduktion auf drei Gemeinden einen (vorläufigen?) Höhepunkt gefunden hat.

6.2 Gründung des Kantons Jura

Anlässlich des Wiener Kongresses wurde der Jura dem Kanton Bern zugesprochen. Seither gaben die in erster Linie religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen Kantonsteil immer wieder Anlass zu Spannungen.

Aufgrund der Forderungen des Comité de Moutier vom 30. April 1948 und der Zustimmung des Berner Volkes zu der daraus hervorgehenden Verfassungsänderung vom 29. Oktober 1950 erlangte der Jura die ausdrückliche Anerkennung, die Schaffung einer paritätischen Kommission zu Fragen der beiden Kantonsteile und zwei garantierte Sitze im Regierungsrat. Dennoch reichte das Rassemblement jurassien 1957 eine Initiative zur Gründung eines Kantons Jura ein. In den folgenden Jahren verhärteten sich die Fronten zwischen den Separatisten und den Pro-Bernern. Am 1. März 1970 nahmen die Berner den Zusatz zur Verfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteiles mit 90'358 zu 14'133 Stimmen an. Dieser räumte den Jurassiern ein Selbstbestimmungsrecht ein und bildete die Grundlage für die mögliche Schaffung eines neuen Kantons in einer dreistufigen Reihe von Plebisziten. Im ersten Juraplebiszit stimmte eine knappe Mehrheit für die Gründung des Kantons Jura. Im Zweiten sprachen sich diejenigen Bezirke, welche die Kantonsgründung abgelehnt hatten (Courtelary, La Neuveville, Moutier) für den Verbleib beim Kanton Bern aus. Im dritten wurde auf Ersuchen von Grenzgemeinden, deren Verbleib beim Kanton Bern bzw. deren Wechsel zum Kanton Jura entschieden. Einzig die Gemeinde Vellerat war vom dritten Juraplebiszit ausgeschlossen, weil sie nicht an den Bezirk Delsberg grenzte. In einem separaten Verfahren zwischen 1995 und 1996 wurde der Wechsel von Vellerat durch

⁷ SCHULER MARTIN et. al, Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederung der Schweiz, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2005, S. 32.

⁸ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html (besucht am 29. April 2013).

Volksentscheide der Berner, der Jurassier, der Bewohner von Vellerat und auf eidgenössischer Ebene von Volk und Ständen gut geheissen.⁹

Am 21. März 1976 wurde der 50-köpfige Verfassungsrat des Kantons Jura gewählt. Das Volk hiess den Verfassungsentwurf am 20. März 1977 mit 27'061 Ja- gegen 5'749 Nein-Stimmen gut. Nach der Gewährleistung durch die Bundesversammlung und der Annahme der Bestandesänderung durch Volk und Stände konnte ab 1. Januar 1979 der Jura sämtliche Rechte ausüben, die einem Kanton zustehen.¹⁰

6.3 Kantonzugehörigkeit der südjurassischen Amtsbezirke

Die Jurafrage beschäftigt die Schweiz auch heute noch: Wie erwähnt, hatten sich die Stimmberechtigten von Moutier, La Neuveville und Courtelary in den ersten beiden Juraplebisziten dafür ausgesprochen, bei Bern zu verbleiben. Am 24. November 2013 sagten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Berner Jura mit 72% Nein zu Verhandlungen über einen neuen Kanton. Einzig die Stadt Moutier sagte Ja. Im Kanton Jura stimmten hingegen 77% für die Bildung eines neuen Kantons. Infolge der Ablehnung im Berner Jura und trotz der Annahme im Kanton Jura entfällt die Möglichkeit der Gründung eines neuen Kantons. Unabhängig von den Resultaten können Gemeinden des Berner Juras innert zwei Jahren nach der Volksabstimmung vom 24. November 2013 eine Abstimmung über den Verbleib beim Kanton Bern oder den Wechsel zum Jura verlangen.¹¹

6.4 Gescheiterte Fusion zwischen Genf und Waadt

Am 2. Juni 2002 erteilten die Waadtländer der ausgearbeiteten Verfassungsinitiative «Vaud-Genève», die auf die Fusion der Kantone Genf und Waadt zielte, mit über 77 Prozent Nein-Stimmen eine klare Abfuhr. Ebenso erging es ihrer «Zwillingsinitiative» «Oui à la région» in Genf, die mit 80 % der Stimmen vom Volk abgelehnt wurde.¹² Trotz enger Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen war eine Fusion bis zu den genannten Initiativen nie ein Thema gewesen. Über die gemeinsame Sprache und Religion hinaus bestehen denn auch keine weiteren herausragenden geschichtlichen, politischen oder institutionellen Gemeinsamkeiten.

Wären die beiden Initiativen angenommen worden, hätte ein vom Volk zu wählender Verfassungsrat mit der Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung betraut werden sollen. Sämtliche weiteren Fragen, auch politisch heikle wie insbesondere diejenige nach dem Namen oder der Hauptstadt des neuen Kantons, wären vom Verfassungsrat zu entscheiden gewesen. Die Regierungen beider Kantone lehnten eine Fusion ab. Gemäss einer Umfrage des Initiativkomitees unter gewählten Politikern vom Oktober 2001, unterstützten die Grünen als einzige Partei die Initiativen. Die übrigen Befragten äusserten sich entweder gleichgültig oder gaben dem Status Quo unter

⁹ Zum Ganzen Botschaft über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura vom 16. August 1995, BBI 1995 III 1432–1441.

¹⁰ Zum Ganzen Botschaft über die Gründung des Kantons Jura vom 16. November 1977, BBI 1977 III 767–818, 769 ff.; WEIBEL ERNEST, Institutions politiques romandes, Fribourg 1990, S. 106 ff.; TALBOT PATRICK, La République et canton du Jura, PIFF 4, Fribourg 1991, S. 14 ff.

¹¹ Diese Bestimmung gab Anlass zu Diskussionen im Grossen Rat des Kantons Bern, vgl. Motion 182-2012 von Jean-Michel Blanchard und Christian Hadorn vom 3. September 2012 „Jurafrage: Nein zu individuellen Gemeindeabstimmungen“ (<http://www.gr.be.ch/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-6e5817db61ce436aabc2473d6751f0bc.html>) [besucht am 29. April 2013].

¹² Für die Resultate in Genf <http://www.ge.ch/votations/20020602/cant.asp>, in der Waadt <http://www.ge.ch/votations/20020602/cant.asp> (beide besucht am 29. April 2013).

Verstärkung der Zusammenarbeit den Vorzug. Dem entgegengesetzt stand das grosse Medien-echo, auf welches die beiden Begehren stiessen.¹³

6.5 Neue Gemeindestrukturen im Kanton Glarus und in anderen Kantonen

Mit dem Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vom 3. Mai 1992 (GS II E/2) setzte im Kanton Glarus eine rege Fusionstätigkeit ein, die allerdings teilweise uneinheitliche und unübersichtliche Strukturen hervorbrachte. Der Regierungsrat beschloss daher, die Gemeindestrukturen zu optimieren, und setzte dazu ein Projektteam ein. Drei Tage später wurde zudem ein Memorialantrag eingereicht, wonach Regierungs- und Landrat verpflichtet werden sollten, eine Vorlage zur kantonsweiten Einführung von Einheitsgemeinden auszuarbeiten. Der Landrat erklärte den Memorialantrag für zulässig und erheblich und unterbreitete ihn aufgrund der noch laufenden Projektarbeiten zusammen mit dem Antrag, die Entscheidung bis 2006 auszusetzen, der Landsgemeinde 2005. Diese folgte dem Landrat und verschob den Entscheid auf das folgende Jahr. Gestützt auf die Resultate des Projektteams ersuchte der Regierungsrat den Landrat am 20. September 2005, die Schul- mit den Orts- zu zehn Einheitsgemeinden zusammenzuschliessen. Der Landrat beschloss, der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 drei separate Vorlagen – hier sind insbesondere zwei davon relevant – betreffend Reform der Gemeindestrukturen zu unterbreiten. Die Landsgemeinde beschloss in mehreren Abstimmungsdurchgängen schliesslich die Bildung von drei (Glarus Nord, Glarus Mitte und Glarus Süd) Einheitsgemeinden. Ein Beschluss über den Ausgleich der Vermögensverhältnisse zwischen den sich zusammenschliessenden Gemeinden sowie eine Ermächtigung des Regierungsrates zur Bereinigung der Kantonsverfassung wurden stillschweigend genehmigt.¹⁴

Zwei Beschwerden gegen diesen in der Schweiz bislang einmaligen Beschluss zur Fusion von 70 Gemeinden auf drei Einheitsgemeinden war beim kantonalen Verwaltungs- bzw. beim Bundesgericht kein Erfolg beschieden.¹⁵ Am 28. Juni 2006 genehmigte der Landrat die vom Regierungsrat am 30. Mai 2006 abgeschlossene Bereinigung der Kantonsverfassung. Mit Beschluss vom 18. Juni 2007 gewährleistete die Bundesversammlung die geänderten Bestimmungen.¹⁶ Wenige Monate danach bestätigte eine ausserordentliche Landsgemeinde das Dreier-Modell.¹⁷ Die Umsetzung der Gemeindestrukturreform machte die Änderung verschiedener kantonalen Erlasse, insbesondere der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes, erforderlich, denen Landsgemeinde und Volk jeweils diskussionslos zustimmten. Sie traten mehrheitlich per 1. Januar 2011 in Kraft.¹⁸

¹³ Vgl. zum Ganzen IN 117-A : Rapport de préconsultation vom 9. Januar 2011 (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00117A.pdf> [besucht am 29. April 2013]) sowie verschiedene Medienberichte im Internet.

¹⁴ Protokoll der Landsgemeinde des Kantons Glarus von 2006 (<http://tonarchiv.gl.ch/data/2006.pdf> [besucht am 29. April 2013]).

¹⁵ BGE 132 I 291; Urteil des Bundesgerichts 1P.339/2006 vom 3. November 2006; kritisch dazu SCHAUB MARTIN, Verfassungsrechtliche Aspekte der Glarner Gemeindefusion, AJP/PJA 10/2007, S. 1299–1307.

¹⁶ Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen vom 18. Juni 2007, BBl 2007 4933–4934.

¹⁷ Memorial für die ausserordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus 2007 (<http://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/landsgemeinde.gl.ch/files/2007ao/memorial/memorial.pdf>); Protokoll der ausserordentlichen Landsgemeinde vom 25. November 2007 (<http://tonarchiv.gl.ch/data/2007ao.pdf>) (beide besucht am 29. April 2013).

¹⁸ Zum ganzen Kapitel KRONENBERG ROMANA, Die Gemeindestrukturreformen im Kanton Glarus, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 199, glz. Diss. Universität Zürich, Zürich 2011.

Erste Auswertungen der Finanzstruktur zeigen, dass die angestrebten Effizienzsteigerungen bis 2013 nicht erreicht werden konnten.¹⁹

Auch in den Kantonen Graubünden, Fribourg und Tessin hat sich die Zahl der Gemeinden infolge von Gemeindefusionen deutlich vermindert.

6.6 Entwicklungen in der Zentral- und Ostschweiz

Vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen wie der zunehmenden Zentralisierung, der wachsenden Diskrepanz zwischen politisch-administrativen Grenzen und funktionalen Räumen und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit wurden in der letzten Zeit sowohl in der Zentral- als auch in der Ostschweiz Kantonsfusionen diskutiert.

In der Zentralschweiz entfachten Medienberichte ab Ende der 1990er Jahre eine Diskussion unter Politikern und der übrigen Bevölkerung über die Gründung eines Kantons „Zentralschweiz“, bestehend aus den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und Luzern. Am Rande der Debatte über den Planungsbericht über die interkantonale Zusammenarbeit beschäftigte sich auch der Grosse Rat des Kantons Luzern am 23. Juni 2003 mit der Frage, nahm dazu aber nicht Stellung.²⁰ Daneben wurde auch eine verstärkte Zusammenarbeit diskutiert. Zu einer vertieften Debatte, welche über die Medien hinausginge, ist es (bislang) nicht gekommen.²¹

Auch in der Ostschweiz steht eine Fusion der Kantone Thurgau, St. Gallen, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden zu einem einzigen Kanton „Ostschweiz“ seit längerem immer wieder zur Diskussion. Die St. Galler Regierung begrüsst in ihrer Interpellationsbeantwortung vom 10. März 2009 eine Verstärkung der interkantonalen Kooperation. Eine Fusion hingegen lehnte sie ab, zumal eine solche den kulturellen und politischen Unterschieden zu wenig Rechnung tragen würde.²² Zum gleichen Schluss kamen auch die Thurgauer Behörden und lehnten die Erstellung eines Berichts zur „Vision Kanton Ostschweiz“ ab.²³ Der Grosse Rat erklärte den Antrag am 9. September 2009 mit 70 zu 18 Stimmen für nicht erheblich.²⁴ Die beiden Appenzeller Halbkantone betrachten sich als eng verbundene und sehr gut zusammenarbeitende Partner, die überzeugt an ihrer jeweiligen Selbständigkeit festhalten.

¹⁹ Bulletin des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 3. September 2013 (http://www.gl.ch/documents/Bulletin_27_vom_03.09.213.pdf)

²⁰ Vgl. das Protokoll des Grossen Rates (http://www.lu.ch/download/kr-geschaefte/verhandlungen/v_03-03.pdf), S. 747 ff. (besucht am 29. April 2013).

²¹ Zum Ganzen „Die Volksmeinung bestärkt Zentralschweizer Politiker“, Zentralschweiz am Sonntag vom 19. August 2012, S. 2 f.; „Kanton Zentralschweiz wäre perfekt“, Neue Luzerner Zeitung vom 10. August 2012, S. 3; Zentralschweizer Regierungskonferenz, Beantwortung der Fragen der Neuen Luzerner Zeitung zum Thema „Kantonsfusionen in der Zentralschweiz“ vom 10. August 2012; „Die Zentralschweiz ist nur von aussen homogen“, Neue Zürcher Zeitung vom 31. Juli 2012, S. 11.

²² Interpellation sowie die Antwort der Regierung sind verfügbar unter <https://www.ratsinfo.sg.ch/t/kantonsrat.geschaeftdetail.html?geschaeftid=8BCE1C32-04E1-4914-A187-840399269FA7&ziel=1> (besucht am 29. April 2013). Im Übrigen vgl. Grosskanton Ostschweiz, Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 24. Juni 2007, S. 15; Traum bleibt Traum, Neue Zürcher Zeitung vom 21. März 2009, S. 17.

²³ Antwort des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 3. August 2009 auf den Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Willy Weibel und Luzi Schmid vom 13. August 2008 „Bericht zur Vision Kanton ‚Ostschweiz“.

²⁴ Grosser Rat des Kantons Thurgau, Protokoll Nr. 27 vom 9. September 2009.

6.7 Rückschlüsse für das Verfahren zur allfälligen Fusion beider Basel

Aus den bisherigen, wenigen Strukturveränderungen des schweizerischen Bundesstaates lassen sich für eine allfällige Fusion der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt kaum Rückschlüsse ziehen. Es fehlt nicht nur an Parallelen in der historischen und tatsächlichen Ausgangslage, sondern auch an Vergleichspunkten hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der einzelnen Verfahrensetappen.

Im Gegensatz zur vorliegenden Situation beider Basel gründete die Schaffung des Kantons Jura auf der Abspaltung eines Kantonsteils, und das Verfahren wurde im Wesentlichen unter der Ägide des Bundesrats definiert. Auch für die Bereinigung der seither offen gebliebenen Fragen im Zusammenhang mit der Zukunft der bernjurassischen Amtsbezirke musste der Bundesrat eine Vermittlungsrolle übernehmen.

Die an der Urne gescheiterten Initiativen für eine Fusion der Kantone Waadt und Genf lassen sich nur bedingt mit den vorliegenden Fusionsinitiativen vergleichen, da sich Genf und Waadt nicht eine gemeinsame Vergangenheit teilen, die mit jener von Basel vergleichbar wäre. Auch in verfahrensbezogener Hinsicht liefert das Fusionsvorhaben Waadt/Genf kein Anschauungsmaterial.

Praktisch keine Bedeutung für den vorliegenden Kontext haben die Fusionsbestrebungen in der Zentral- und in der Ostschweiz, da diese dort nicht über eine parlamentarische Diskussion hinausgekommen sind. Schliesslich lassen sich die Vorgänge im Kanton Glarus und in anderen Kantonen (Gemeindefusionen) nur sehr beschränkt mit einer Kantonsfusion vergleichen.

7 Folgen der Fusionsinitiative

7.1 Was will die Initiative?

Die Fusionsinitiative will einen neuen § 158 in die Kantonsverfassung einfügen, der nicht die Kantonsfusion, sondern das Verfahren für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft regelt. Somit würde mit einem "JA" zur Fusionsinitiative erst der Fusionsprozess gestartet.

Bei der Annahme der Initiativen in Basel-Landschaft und in Basel-Stadt ist in beiden Kantonen zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel ein Verfassungsrat von 120 Mitgliedern einzusetzen. Innerhalb von 6 Monaten nach Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung von § 158 Kantonsverfassung wählen die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft und jene des Kantons Basel-Stadt je 60 Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte. Im Kanton Basel-Landschaft werden die Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte nach den Vorschriften über die Landratswahlen gewählt. Innerhalb von 3 Monaten nach dieser Wahl berufen die Regierungsräte der beiden Kantone den gemeinsamen Verfassungsrat ein. Dieser konstituiert sich an der ersten Sitzung und gibt sich ein Geschäftsreglement. Er erlässt eine Verfassung des Kantons Basel mitsamt den erforderlichen Einführungs- und Übergangsbestimmungen und regelt das (schrittweise) Inkrafttreten der Verfassung.

Nach einer allfälligen Annahme der vom Verfassungsrat beschlossenen Verfassung durch die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft ersuchen die Regierungsräte der beiden Kantone um die Gewährleistung des Bundes. Damit die Verfassung gewährleistet werden kann, müsste auch die Bundesverfassung an einigen Stellen angepasst werden. Dazu ist die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich. Während des Gewährleistungsverfahrens wirkt der Verfassungsrat als Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz über die

politischen Rechte sowie weitere unumgängliche Gesetze (insbesondere Gesetz über die Organisation des Kantonsrates, Organisationsgesetz des Regierungsrates und der Verwaltung, Gerichtsorganisationsgesetz, Personalgesetz, Steuergesetz, Finanzhaushaltsgesetz).

Gemäss Initiative fördert der Regierungsrat nach Möglichkeit die Arbeiten des Verfassungsrats. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt stellt er dem Verfassungsrat die erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung und bezahlt die Hälfte der Vorbereitungsarbeiten und der Arbeiten des Verfassungsrates.

Nach Vorliegen der Gewährleistung des Bundes, der Änderung der Bundesverfassung und der unumgänglichen Gesetze wird die Verfassung des Kantons Basel auf den vom Verfassungsrat beschlossenen Zeitpunkt wirksam.

Der Initiativtext lässt unter anderem folgende Fragen offen:

- Für den Verfassungsrat ist keine Amtsdauer vorgesehen, so dass seine Mitglieder bis zur Verfassungsabstimmung im Amt bleiben würden. Da die Beratungen voraussichtlich zirka fünf Jahre dauern werden, ist zu klären, wie mit Rücktritten, Nachrückungen oder gar Neuwahlen umzugehen ist. Es ist zu klären, ob aufgrund der Verweisung auf die "Vorschriften für die Landratswahlen" auch auf die Amtsdauer verwiesen wird.
- Entscheiden die Regierungen oder das Büro des Verfassungsrats über die Infrastruktur (Personal, Büros, andere Hilfsmittel) des Verfassungsrats?
- Mit der Kantonsgründung können nicht zwei Rechtsordnungen vollständig untergehen, weil der Verfassungsrat nur die unumgänglichen Gesetze zu erlassen hat. Welche anderen Gesetze der beiden Kantone gelten auch nach Inkrafttreten des fusionierten Kantons weiterhin?
- Legt der Verfassungsrat fest, welche Gesetze in beiden Kantonen fortbestehen, bis sie durch eine gemeinsame Gesetzgebung abgelöst werden?
- Unterstehen die vom Verfassungsrat erlassenen "unumgänglichen Gesetze" einem Referendum? Sollen diese Gesetze nach der Kantonsgründung dem Referendum unterstellt werden?

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass diese offenen Fragen durch den Verfassungsrat beantwortet und geregelt werden können. Sie stellen kein Hindernis dar für die Volksabstimmung über die Initiative. Er setzt sich im Sinne der Volksrechte dafür ein, dass der Verfassungsrat die von ihm erlassenen "unumgänglichen" Gesetze dem (nachträglichen) Referendum im fusionierten Kanton unterstellt, falls dieser zustande kommt. Ein Demokratiedefizit in der Form, dass der Souverän beim Entscheid über die Gesetzgebung übergangen wird, muss vermieden werden.

7.2 Welches sind die Folgen der Annahme der Fusionsinitiative?

Werden die Fusionsinitiativen in beiden Kantonen angenommen, müssen die Regierungen den Bund um die Gewährleistung der neuen Bestimmungen der Kantonsverfassung ersuchen. Liegt die Gewährleistung vor, müssen die Regierungen dafür sorgen, dass innerhalb von sechs Monaten die Mitglieder des Verfassungsrats gewählt werden.

Damit der Verfassungsrat seine Arbeiten nach erfolgter Wahl möglichst rasch an die Hand nehmen kann, ist es notwendig, dass die Regierungen bis zur Wahl des Verfassungsrats Vorbereitungen treffen und zu diesem Zweck sinnvollerweise eine gemeinsame bikantonale Projektorganisation einsetzen. Diese könnte zum Beispiel Vorentwürfe für das Geschäftsreglement und für die Vergütungsregelung des Verfassungsrats ausarbeiten oder ein Konzept erstellen über die

Bereitstellung der erforderlichen Arbeitskräfte und Hilfsmittel für die Arbeit des Verfassungsrats. Diese Vorarbeiten würden die Aufnahme der Tätigkeit durch den Verfassungsrat wesentlich erleichtern und dazu beitragen, dass der Verfassungsrat seinen sehr anspruchsvollen Auftrag rasch aufnehmen kann.

7.3 Finanzielle Auswirkungen bei der Annahme der Fusionsinitiative

Es sind die Kosten abzuschätzen, die nach der allfälligen Annahme der Initiative bis zur Abstimmung über die Verfassung des Kantons Basel anfallen würden. Gemäss Initiative tragen beide Kantone diese Kosten gemeinsam je zur Hälfte.

Der Verfassungsrat wird mit einer leistungsfähigen Geschäftsführung inklusive Mitarbeiterstab ausgestattet. Dabei unterstützen ihn die Landeskanzlei und die Ratskanzlei des Grossen Rates. Nach Einschätzung der Landeskanzlei, die vor dem Hintergrund der Arbeiten des baselstädtischen Verfassungsrats von 1999-2005 als realistisch erscheint, sind die folgenden Positionen zu berücksichtigen: Es wird für den Verfassungsrat eine geschäftsführende Person sowie deren Stellvertretung angestellt (je Fr. 200'000 pro Jahr). Daneben werden drei zusätzliche Protokollsekretärinnen bzw. Protokollsekretäre (je Fr. 150'000 pro Jahr) angestellt. Für die Unterstützung des Verfassungsrats und seiner Organe ist die Stelle einer wissenschaftlichen Sachbearbeitung (100% -Stelle, Fr. 150'000 pro Jahr) vorgesehen. Hinzu kommen die jährlichen Infrastrukturkosten (Raum, EDV) von Fr. 120'000 (je Fr. 20'000 pro Arbeitsplatz²⁵). Somit ergeben sich für das Büro des Verfassungsrats und seine wissenschaftliche Unterstützung geschätzte Kosten von Fr. 1'120'000 pro Jahr. Hinzu kommen die jährlichen Entschädigungen der 120 Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte für Sitzungsgeld²⁶ und Spesen, die gemäss den Schätzungen der Landeskanzlei rund Fr. 450'000 pro Jahr ausmachen. Diese setzen sich aus den Sitzungsgeldern (für Plenum Fr. 360'000²⁷; für Kommissionen Fr. 130'000²⁸), den Spesen (Fr. 50'000) und den Reiseentschädigungen (U-Abos Fr. 90'000) zusammen.

Für die Öffentlichkeitsarbeit und den Einbezug der Bevölkerung in den Fusionsprozess sind zusätzliche Mittel erforderlich, die davon abhängen, wie und in welchem Ausmass der Verfassungsrat die Öffentlichkeitsarbeit wahrnimmt. Nach groben Schätzungen sind dafür jährliche Beträge von Fr. 200'000 bis Fr. 500'000²⁹ (Mittelwert: Fr. 350'000) notwendig.

Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht abgeschätzt werden, welche Ressourcen die beiden Kantonsverwaltungen dem Verfassungsrat zur Verfügung stellen müssen und in welchem Ausmass der Verfassungsrat externe Personalressourcen benötigen wird. Diese werden jedoch nach Vollkosten gerechnet ein Mehrfaches der vorstehend bezifferten Beträge ausmachen. Sie sind in der nachstehenden Tabelle nicht enthalten.

²⁵ Ansätze für Infrastruktur (Raum, EDV) gemäss Vorlage [2013-022](#) Bericht zum Postulat Nr. [2010-082](#) der Personalkommission: Prüfung der Frage des Teil- oder Vollamtes für die Richterinnen und Richter am Kantonsgericht Basel-Landschaft sowie für die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten an den erstinstanzlichen Gerichten des Kantons Basel-Landschaft, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 28 <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2013/2013-022.pdf>

²⁶ Schätzungen: pro Jahr 10-12 Plenarsitzungen à 5 Std. = Fr. 360'000; pro Jahr 50 Kommissionssitzungen à 4 Std, 13 Mitglieder pro Kommission = Fr. 130'000

²⁷ Fr. 50.- pro Std

²⁸ Fr. 50.- pro Std

²⁹ Eine ausgebauten Öffentlichkeitsarbeit würde z.B. folgendes umfassen: Kampagnen, E-Partizipation, Plakate, screens, flyer, Werbespots in Radio und TV, social media.

Zusammenfassung der geschätzten Kosten bis zur Abstimmung über die Fusionsinitiativen:

	jährliche Kosten in Fr. ³⁰
Löhne Büro des Verfassungsrats (geschäftsführende Person und deren Stellvertretung, wissenschaftliche Sachbearbeitung, 3 Protokollsekretärinnen bzw. Protokollsekretäre)	1'000'000
Infrastrukturkosten für 6 Arbeitsplätze Büro des Verfassungsrats	120'000
Entschädigungen Verfassungsrat	630'000
Öffentlichkeitsarbeit Verfassungsrat	350'000
Total jährliche Kosten für beide Kantone	2'100'000

Diese Kosten werden von den beiden Kantonen je zur Hälfte getragen. Dazu kommt für Basel-Landschaft ein einmaliger Aufwand von Fr. 60'000.-- für die Durchführung der Verfassungsratswahlen und für die Durchführung der Volksabstimmung über die Verfassung für einen fusionierten Kanton Basel.

7.4 Welches sind die Folgen der Ablehnung der Initiative?

Wenn die Fusionsinitiative abgelehnt würde, bestehen die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt als selbständige Kantone fort und es käme wohl auf absehbare Zeit keine Wiedervereinigung zustande. § 3 der Kantonsverfassung wäre weiterhin massgebend und anzuwenden, was bedeutet: Weiterführung der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland, Abschluss von Vereinbarungen mit Basel-Stadt, Regelung des gemeinsamen Lastenausgleichs, Schaffung gemeinsamer Institutionen, sowie Angleichung der Gesetzgebung, wo es Sinn macht.

Falls gleichzeitig oder im Anschluss zudem eine oder mehrere der "Regio-Initiativen" angenommen würden, so hätte der Kanton den Auftrag, diese Initiativen, welche die heute bereits geltende Bestimmung von § 3 der Kantonsverfassung noch weiter fassen (siehe vorne Ziffer 2.3), umzusetzen.

8 Beurteilung der Fusionsinitiative

8.1 Gründe, welche aus der Sicht der Initianten und Initiantinnen sowie der Gegner und Gegnerinnen der Fusionsinitiative für bzw. gegen die Annahme des Initiativbegehrens sprechen

Bei der Entscheidung über die Fusionsinitiativen geht es um die Frage, ob die beiden Kantone auf die Idee einer Fusion eintreten und diese näher prüfen wollen, indem sie einen gemeinsamen Verfassungsrat einsetzen, der eine Verfassung ausarbeitet.

Die folgende Tabelle gibt die sehr häufig gehörten Pro-Argumente aus der Sicht der Befürworterinnen und Befürworter sowie die entsprechenden Contra-Argumente aus der Sicht der Gegnerinnen und Gegner der Fusionsinitiative wieder.

³⁰ Für die Dauer des Fusionsprozesses.

Pro-Argumente	Contra-Argumente	
DIE OPTIONEN		1
<i>Wird die Fusionsinitiative angenommen, können die Stimmberechtigten später darüber befinden, ob Basel-Landschaft als Kanton fortbestehen soll oder ob er seine Selbständigkeit zugunsten eines gemeinsamen, fusionierten Kantons mit Basel-Stadt aufgeben soll. Die Stimmberechtigten aus Basel-Landschaft und Basel-Stadt sollen die Möglichkeit erhalten, aufgrund gesicherter und zuverlässiger Grundlagen (Entwurf für die Kantonsverfassung) über eine eventuelle gemeinsame Zukunft zu entscheiden. Die Initiative ermöglicht den Entscheid über die Grundsatzfrage, ob die Fusion näher geprüft werden soll.</i>	<i>Die Fusionsinitiative ist der erste Schritt zur Wiedervereinigung mit Basel-Stadt. Mit der Fusion verliert unser Kanton seine Selbständigkeit. Daher ist das Fusionsverfahren gar nicht erst einzuleiten. Die Zielsetzung muss sein, die partnerschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Basel zu vertiefen und weiter zu entwickeln. Auch ein ausgearbeiteter Verfassungsentwurf bleibt naturgemäss für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in praktischen Belangen abstrakt.</i>	
DIE GENERATIONENFRAGE		2
<i>Die letzte Volksabstimmung über die Wiedervereinigung fand 1969 statt. Seither hat sich in der Bevölkerungs-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur vieles verändert. Es ist richtig, dass die heutige Generation ebenfalls die Gelegenheit hat, über die Frage der Wiedervereinigung zu entscheiden. Bei einem "Ja" des Souveräns wird die gemeinsame Kantonsverfassung und damit die Grundlage für den Entscheid erarbeitet, bei einem "Nein" ist die Frage der Fusion wieder für längere Zeit "vom Tisch", ohne dass der Entwurf für eine Kantonsverfassung als Entscheidungsgrundlage überhaupt vorgelegen wäre.</i>	<i>Der Partnerschaftsartikel in der Kantonsverfassung (1974) ersetzt die Bestimmungen über die Wiedervereinigung. Der Partnerschaftsartikel hat den Zweck, die Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen, speziell aber mit Basel-Stadt, zu festigen und weiter zu entwickeln. Der Grundsatzentscheid von 1974 soll nicht in Frage gestellt, sondern - im Sinne des Verfassungsauftrags - weiterhin umgesetzt werden. Ein definitiver Fusionsentscheid wäre - auch für künftige Generationen - praktisch irreversibel.</i>	
DIE RESSOURCEN		3
<i>Die staatspolitische Bedeutung und Tragweite des Anliegens der Fusionsinitiative rechtfertigt den bedeutenden Ressourceneinsatz. Ohne die Bereitstellung der nötigen Ressourcen kann die Kantonsverfassung und damit die notwendige Grundlage für den Entscheid über die Kantonzugehörigkeit nicht erarbeitet werden.</i>	<i>Die Annahme der Fusionsinitiative löst einen bedeutenden Aufwand aus. Erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen des Kantons werden während längerer Zeit für das Thema "Fusion" beansprucht und absorbiert. Der Fusionsprozess führt unter Umständen dazu, dass wichtige Vorhaben für unseren Kanton wegen seiner unsicheren Zukunft verzögert werden.</i>	
DIE EMOTIONEN		4
<i>Mit der Einsetzung des Verfassungsrats und der Ausarbeitung der Kantonsverfassung</i>	<i>Die Fusionsfrage teilt die Bevölkerung in unserem Kanton bereits heute, speziell in emo-</i>	

<i>besteht die Chance, dass die Diskussion um die Kantonsfusion versachlicht wird.</i>	<i>tionaler Beziehung. Mit der Einleitung des Fusionsverfahrens ist eine eigentliche Spaltung zu befürchten.</i>
--	--

8.2 Haltung des Regierungsrates zur Fusionsinitiative und zu einer eventuellen Fusion

8.2.1 Chancen und Risiken der Fusionsinitiative und einer eventuellen Fusion

Der Regierungsrat hat sich eingehend mit den Pro- und Contra-Argumenten resp. den Chancen und Risiken befasst, die sich aus der Fusionsinitiative und einer allfälligen Fusion mit dem Nachbarkanton Basel-Stadt für unseren Kanton ergeben. Er kommt zum Schluss, dass die Risiken gegenüber den Chancen überwiegen.

Chancen aus der Sicht der Fusionsbefürworter/innen:

- *Die Fusionsinitiative eröffnet unseren Stimmberechtigten die Möglichkeit, einen urdemokratischen, staatspolitischen Entscheidungsprozess mit einer radikalen Fragestellung in die Wege zu leiten: Soll Basel-Landschaft als eigenständiger Stand fortbestehen oder soll er sich auflösen, um Teil eines mit Basel-Stadt fusionierten, neuen Kantons zu werden?*
- *Die Fusionsinitiative bietet die Chance, das Modell eines Kantons Basel anhand eines konkreten Verfassungsentwurfs konkret zu entwickeln und auf diesem Weg eine klare Grundlage für den Entscheid des Souveräns "pro" oder "contra" Fusion zu schaffen.*
- *Mit der Zusammenlegung der beiden Kantonsverwaltungen und dank der schlankeren Strukturen können mehr Effizienz und Effektivität bei der Erfüllung der Kantonsaufgaben erreicht werden. Dadurch lassen sich insgesamt Kosten sparen.*
- *Das Gebiet der beiden Basel wird durch die Fusion zu einem einheitlichen Rechtsraum mit einer einzigen kantonalen Gesetzgebung. Diese Veränderung schafft Erleichterungen und Vereinfachungen für die Bevölkerung und für die Wirtschaftsbetriebe in unserer Region, indem administrative und rechtliche Hemmnisse infolge der Kantonsgrenze beseitigt werden. Die über 100 zum Teil komplexen Vertragswerke, welche die Partnerschaft zwischen den beiden Basel heute regeln, braucht es nicht mehr. Der beträchtliche Aufwand für die Erarbeitung, für die inhaltliche und administrative Betreuung sowie für die Erneuerung dieser Vereinbarungen kann eingespart werden.*
- *Der Aufstieg des fusionierten Kantons Basel zum - gemessen an der Bevölkerungszahl - sechstgrössten Kanton der Schweiz - wertet die politische Stellung der heutigen Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt in der Bundespolitik deutlich auf. Vereint als starker Kanton werden es die beiden Basel einfacher haben, für ihre Anliegen auf Bundesebene Gehör zu finden und diese durchzusetzen. Als fusionierter Kanton mit einer Stimme werden sie auf nationaler Ebene stärker wahrgenommen als zwei kleinere Partnerkantone, die sich in der Öffentlichkeit zu bestimmten Fragen und Themen mitunter auch unterschiedlich artikulieren.*
- *Der Zusammenschluss der beiden Nachbarkantone ermöglicht, ein neues Gemeinwesen mit modernen Strukturen aufzubauen und damit der Bevölkerung eine glaubwürdige Perspektive für die Zukunft zu bieten.*

- *Die Fusion bietet die Chance, die Autonomie für alle Gemeinden im Vergleich zu heute auszubauen und in der Verfassung und im Gesetz neu zu definieren.*
- *Die Bildung eines Kantons Basel öffnet das Tor zum Kanton Nordwestschweiz und ebnet den Weg zur Neuordnung der Kantone und zur Gebiets- und Strukturreform des schweizerischen Bundesstaates. Indem die Kantone neu zusammengesetzt werden, können sie gestärkt werden.*
- *Aus dem Fusionsverfahren und aus der Fusion entsteht eine Dynamik, welche über den Fusionsprozess hinausgeht: Sie erfasst den Lebens- und Wirtschaftsraum der Nordwestschweiz gesamthaft und unterstützt und beschleunigt seine Entwicklung als attraktiver Lebens- und Wirtschaftsstandort.*
- *Die Fusion bricht Grenzen innerhalb eines gemeinsamen Lebensraums auf, die von der Bevölkerung zum Teil als eher künstlich empfunden werden und die es so nicht unbedingt braucht. Mit dem Abbau der Kantonsgrenzen können überregionale Themen wie Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und öffentlicher Verkehr möglicherweise direkter, grossräumiger und einfacher bearbeitet werden als heute. Die Fusion stärkt die Zukunftsfähigkeit der Region.*
- *Durch das Zusammenführen der jeweils beiden kantonalen Ämter zu einem einzigen kantonalen Amt bestehen bessere Möglichkeiten für die Einführung von Spezialisierungen. Dadurch steigert sich die Dienstleistungsqualität zugunsten der Bevölkerung. Für diese resultieren ein zusätzlicher Nutzen beziehungsweise allenfalls tiefere Kosten. Ausserdem garantiert nur die Fusion, dass die gemeinsamen Ämter sich nach einer einzigen Strategie ausrichten können.*

Risiken aus der Sicht der Fusionsgegner/innen:

- *Der lange Weg des Fusionsverfahrens führt zu Stagnation und Stillstand im Landkanton. Projekte werden aufgrund der unsicheren Zukunft des Kantons blockiert oder gar nicht erst ausgelöst. Notwendige Entwicklungen können nicht stattfinden, weil die erforderlichen Ressourcen aufgrund politischer Entscheide nicht bereitgestellt werden.*
- *Die Fusionsfrage spaltet die Kantonsbevölkerung in zwei Lager von Gegnern und Befürwortern. Sie reisst Gräben auf und führt zu nachhaltigen emotionalen Belastungen und Verstimmungen im Kanton, in den Gemeinden bis hin zu Vereinen und Familien.*
- *Die paritätische Zusammensetzung des Verfassungsrats ist fragwürdig: Die aktuell abschätzbaren Mehrheitsverhältnisse in einem gemeinsamen Verfassungsrat mit je 60 Mitgliedern aus beiden Kantonen wären eindeutig fusionsfreundlich: Selbst unter vorsichtiger Annahme, dass in Basel-Stadt ca. 80% "seiner" Mitglieder des Verfassungsrats für die Fusion wären und in Baselland ca. 60% seiner Mitglieder dagegen, würden fusionsbefürwortende Verfassungsratsmitglieder 72 von 120 Sitzen innehaben, und damit klar die absolute Mehrheit.*
- *Falls der Verfassungsrat die für das Funktionieren des neuen Kantons unumgänglichen Gesetze erlässt, ohne sie dem (nachträglichen) Referendum im fusionierten Kanton zu*

unterstellen, droht ein Demokratiedefizit, indem der Gesetzgeber (Landrat und Volk) umgangen wird.

- *Mit der Aufgabe des Status als eigener Kanton gibt das Baselbiet seine politische Selbständigkeit und die Eigenständigkeit, aber auch Elemente der eigenen Identität preis.*
- *Die Möglichkeit, mit eigener Gesetzgebung und anderen Instrumenten massgeschneiderte Lösungen für die Bevölkerung und für die Gemeinden auf dem bestehenden basellandschaftlichen Kantonsgebiet zu realisieren, wird mit der Fusion in bedeutendem Umfang aus der Hand gegeben. Beispielsweise wäre das obligatorische Gesetzesreferendum im fusionierten Kanton nicht mehr gewährleistet, da Basel-Stadt heute im Unterschied zu Basel-Landschaft das fakultative Gesetzesreferendum kennt.*
- *Die Stadt Basel und die stadtnahen Agglomerationsgemeinden erhalten im neuen Kanton ein erhebliches strukturelles Übergewicht zulasten der ländlichen Gebiete und Gemeinden. Im fusionierten Kanton wird die ländliche Bevölkerung durch die städtische Bevölkerung und die Bevölkerung der stadtnahen Gemeinden dominiert.*
- *Durch die Fusion der beiden Basel zu einem einzigen Kanton entsteht ein übermächtiges Stadtzentrum mit der Stadt Basel, welches die anderen Teile des fusionierten Kanton mit den regionalen Zentren wie Laufen, Liestal, Sissach und Waldenburg an die Peripherie des vereinigten Kantons Basel weist.*
- *Ohne vorherige Analyse von Nutzen und Mehrwert werden die Ämter der beiden Kantone infolge des Fusionsbeschlusses jeweils zu einem einzigen kantonalen Amt vereinigt. Durch ein solches Vorgehen können für die Bevölkerung gegenüber heute auch Nachteile entstehen (längere Wege infolge der Konzentration der Dienstleistung an einem Ort, höhere Kosten wegen Anpassung an das höhere Leistungsniveau des Nachbarkantons u.a.).*
- *Allfällige Einsparungen, die sich aus der Zusammenlegung der beiden Kantonsverwaltungen und der gleichzeitigen Neubildung der Gemeindestrukturen der Stadt Basel ergeben, werden durch die Angleichung des Standards der öffentlichen Dienstleistungen an das höhere Leistungsniveau des Kantons Basel-Stadt und durch die Schaffung einer Einwohnergemeinde Basel ganz oder teilweise kompensiert. Die Vereinheitlichung wird teilweise durch neue Abgrenzungen gegenüber der neu zu definierenden Stadtgemeinde Basel zu Nichte gemacht.*
- *Mit dem Zusammenschluss der beiden Basel wird im Baselbiet aufgrund der bei Fusionen üblichen Übernahme des jeweils höheren Standards öffentlicher Dienstleistungen eine Angleichung an das insgesamt höhere baselstädtische Steuerniveau erfolgen. Damit würden die Kosten für die Baselbieter Bevölkerung gegenüber heute tendenziell steigen.*

8.2.2 Standpunkt des Regierungsrats: JA zur vertieften Partnerschaft, NEIN zur Fusionsinitiative

Den Erfolgsfaktor Partnerschaft weiterführen und vertiefen; Gemeinsame Werte betonen und gemeinsame Ziele entwickeln

Der Regierungsrat hat sich am 27. August 2013 nach eingehender Diskussion dazu bekannt, den bisher erfolgreichen Weg der Partnerschaft fortzuführen und zu vertiefen, an der Maxime der Eigenständigkeit unseres Kantons festzuhalten und dem Landrat zu beantragen, die Fusionsinitiative abzulehnen.

Die im Rahmen der Partnerschaft bisher erzielten Erfolge sind Ansporn und Auftrag zugleich. Sie bestärken den Regierungsrat in seinen Zielsetzungen und Aktivitäten, die Zusammenarbeit mit dem Nachbar- und Partnerkanton Basel-Stadt zielstrebig weiterzuentwickeln und zu vertiefen. Die bereits vereinbarten Vorgehensstandards für Partnerschaftsverhandlungen bilden hierzu einen zweckmässigen, bewährten Rahmen. In einem nächsten Schritt sollen nach Auffassung des Regierungsrats die beiden Regierungen einen Vorgehensplan betreffend neuer Handlungsfelder für Kooperation und Koordination gemeinsam definieren. Die Zielsetzung, gemeinsame Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen, soll nach Auffassung des Baselieler Regierungsrates unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmungen über die Fusionsinitiativen in Angriff genommen und weitergeführt werden.

Die enge Partnerschaft zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt trägt wesentlich zur hohen Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in der Region bei, mit der optimale Rahmenbedingungen für unseren erfolgreichen gemeinsamen Wirtschaftsstandort und attraktiven Lebensraum nördlich des Jura geschaffen werden. Der Regierungsrat erachtet die Weiterführung und Vertiefung der bewährten Partnerschaft Basel-Landschaft / Basel-Stadt als den richtigen Weg. Erfolgreiche gemeinsame Institutionen wie die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, das Universitätskinderspital beider Basel (UKBB), die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), der Kulturvertrag, die gemeinsame Gefängnisplanung und - Nutzung mit Basel-Stadt oder die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (MFP) bestärken den Regierungsrat in seiner Einschätzung.

Die Möglichkeiten für die partnerschaftliche Zusammenarbeit sind nicht ausgeschöpft. Auf dem Weg einer vertieften Partnerschaftsstrategie sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die bisher noch ungenutzten oder zu wenig stark genutzten Potentiale erfasst und umgesetzt werden. Die vertiefte Partnerschaftsstrategie umfasst 1. die Überprüfung aller relevanten Aufgabenbereiche mit dem Ziel herauszufinden, in welchen Bereichen eine noch intensivere Zusammenarbeit bzw. eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung sinnvoll ist und 2. die Abstimmung der Eigentümerstrategie zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt bei gemeinsamen Beteiligungen bzw. gemeinsamen externalisierten Aufgaben. Gemeinsam mit der Regierung des Partnerkantons wird der Regierungsrat den Prozess zur vertieften Partnerschaft definieren und die Zielsetzungen zeitlich und inhaltlich festlegen. Der Regierungsrat ist weiter der Auffassung, dass bei der Angleichung der Gesetzgebung offener Spielraum besteht, der bisher nicht genutzt wurde. Auch für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden der beiden Kantone sollten erweiterte bzw. neue Modelle geprüft werden.

Im Konzept der vertieften Partnerschaft mit Basel-Stadt, aber auch in der Intensivierung der Zusammenarbeit mit den anderen Partnern der Nordwestschweiz und über die Landesgrenzen hinweg am Oberrhein, erkennt der Regierungsrat die Chance, konstruktiv und kooperativ zur Erhaltung und zum Ausbau der hohen Lebensqualität und zu einer hohen Standortattraktivität in unserer Region beizutragen. Die Strategie der vertieften Partnerschaft soll Ausdruck unseres Willens und unseres Bewusstseins sein, Verantwortung für die ganze Region zu tragen. Mit dieser Strategie soll erreicht werden, den Ruf unserer Region als hoch entwickelter Lebensraum und Wirtschaftsstandort im Wettbewerb mit anderen Metropolitanregionen zu festigen und zu

steigern, ohne dass die Kantone ihre politische Selbstbestimmung verlieren. Als selbständige, aber sehr eng miteinander verbundene und auf einander bezogene Partner sollen Basel-Stadt und Basel-Landschaft noch stärker als bisher gemeinsame Visionen entwickeln, gemeinsame Handlungsfelder festlegen und auf dieser Grundlage gemeinsame Zielsetzungen und Massnahmen beschliessen, welche für die Bevölkerung unserer Region von grosser Bedeutung und von essentiellen Nutzen sind. Die Strategie der vertieften Partnerschaft zielt unter anderem darauf ab, die gemeinsamen Werte beider Kantone zu kultivieren und auch emotional im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern.

Ressourcen werden gebunden, Projekte werden blockiert

Ein Fusionsverfahren und die Einsetzung eines Verfassungsrats würden über Jahre Geld, Zeit und Personal binden; Ressourcen des Kantons also, die für andere wichtige Projekte dann nicht oder nur ungenügend zur Verfügung stünden. Der Prozess des Fusionsverfahrens bringt einen immensen Arbeits- und Zeitaufwand mit sich und absorbiert das "politische Personal" des Kantons und die Schlüsselpersonen der kantonalen Verwaltung. Wichtige Vorhaben in unserem Kanton würden blockiert, bzw. könnten gar nicht erst an die Hand genommen werden, bis die Fusionsfrage endgültig beantwortet wäre. Wir hätten sehr lange eine ungewisse Situation, die sich zum Beispiel negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Kanton auswirken würde.

Die Befürchtungen grosser Teile der Bevölkerung ernst nehmen

Der Regierungsrat nimmt die Befürchtung zahlreicher Baselbieterinnen und Baselbieter ernst, dass mit einer Fusion die Eigenständigkeit, die Identität und die politische Selbstbestimmung des Baselbiets aufgehoben würden. Für grosse Teile unserer Kantonsbevölkerung haben diese Werte einen hohen ideellen und emotionalen Stellenwert und sind sehr eng mit der Zugehörigkeit zum Kanton Basel-Landschaft verknüpft. Die Gefährdung oder gar der Verlust dieser Werte löst Gefühle der Unsicherheit und der Entwurzelung aus. Zudem ist die Befürchtung, durch die Fusion insgesamt nicht zu sparen, sondern ein gegenüber heute höheres Kostenniveau staatlicher Leistungen finanzieren zu müssen, ernst zu nehmen. Mit seinem Bekenntnis zur Partnerschaft und gegen die Fusion will der Regierungsrat Sicherheit schaffen, das Vertrauen fördern und das erprobte und bewährte Partnerschaftsmodell mit Basel-Stadt ausbauen.

Bis die Verfassung ausgearbeitet wäre, die Volksabstimmung darüber stattgefunden hätte und der fusionierte Kanton funktionsfähig wäre, würde es Jahrzehnte dauern, die von der Unbestimmtheit über die Zukunft und den Fortbestand unseres Kantons geprägt wären. Dieser "Schwebezustand" und die damit verbundene Unsicherheit würden die Entscheidungsverfahren in unserem Kanton während langer Zeit voraussehbar erschweren, behindern oder gar lähmen: Notwendige Entwicklungsschritte würden nicht realisiert und auf den Zeitpunkt nach der Volksabstimmung über die Fusion verschoben mit der Folge, dass die Entwicklung in unserem Kanton in zentralen Bereichen stagnieren würde. Basel - Landschaft und Basel - Stadt wären auch auf Bundesebene Kantone mit "Verfalldatum", die in dieser Zeit kaum Gehör fänden. Diese für unseren Kanton und für unsere Region insgesamt sehr nachteiligen Auswirkungen können mit der Ablehnung der Fusionsinitiative frühzeitig abgewendet werden.

Fehlender Mehrwert für unseren Kanton

Den Nachteilen und Risiken, die mit dem Fusionsprozess und erst recht mit den Folgen der Fusion verbunden sind, stehen keine effektiven Mehrwerte gegenüber. Zwar könnten voraussichtlich Kosteneinsparungen aus der Zusammenlegung zweier Kantonsverwaltungen erzielt werden. Ein sehr erheblicher Teil der Einsparungen würde durch die Schaffung einer Einwohnergemeinde

Basel (mit Stadtrat, Stadtparlament, Stadtverwaltung) aber kompensiert. Erhebliche Mehrkosten entstünden voraussichtlich auch deshalb, weil die Service public-Leistungen im fusionierten Kanton angeglichen werden müssten und davon auszugehen ist, dass eine Angleichung auf das teurere, baselstädtische Leistungsniveau erfolgen würde. Ob und wie sich die Fusion positiv auf die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung auswirken würde, kann nicht zuverlässig beurteilt werden.

Als Teil eines fusionierten "Kantons Basel" würde das Baselbiet neu dem - gemessen an der Wohnbevölkerung - sechstgrössten Kanton der Schweiz angehören:

Bevölkerung	Basel-Landschaft	Basel-Stadt	"fusionierter Kanton"
Daten 2011 ³¹	275'360	186'255	461'615
Daten 1970 ³²	219'154	234'945	454'099

Ob sich damit aber der politische Einfluss des Baselbiets auf die Abläufe und Entscheidungen der Bundespolitik verstärken würde, ist zu bezweifeln. Eine Verdoppelung der Anzahl der Ständeratssitze durch Schaffung zweier Kantone mit ganzer Standesstimme, womit der Einfluss der beiden Basel unmittelbar verstärkt werden könnte, wäre damit verunmöglicht. Als selbständiger Kanton ist Basel-Landschaft heute in der Lage, seine Forderungen und Anliegen gegenüber den anderen Kantonen, gegenüber dem Bund und gegenüber dem benachbarten Ausland unmittelbar durch seine eigenen Behörden und Organe und mit der eigenen Prioritätensetzung geltend zu machen. Gibt Baselland seine Eigenständigkeit auf, verliert es auch seine politische Selbstbestimmung und muss seine Interessenwahrung einer übergeordneten politischen Einheit, nämlich dem Kanton Basel, unterordnen.

Mit der Bildung eines Kantons Basel erhalten die Stimmberechtigten unseres Kantons die Aufgabe, ihre Funktion als kantonaler Gesetzgeber nicht nur für das heutige Baselbiet, sondern auch für den Stadtkanton mit der Stadt Basel und mit seinen beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen wahrzunehmen. Ihre Kompetenz als kantonaler Gesetzgeber wird dadurch einerseits erweitert, gleichzeitig aber auch eingeschränkt. Im Gegensatz zu heute ist der Souverän unseres Kantons nicht mehr *alleine* zuständig, die Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie die Aufgaben der kantonalen Behörden in der Gesetzgebung des Kantons zu regeln, sondern er müsste diese Zuständigkeit nach einer Fusion mit den Stimmberechtigten unseres heutigen Nachbarkantons teilen. Der *Verlust an politischer Selbstbestimmung und damit an Autonomie* wird durch die Tatsache, dass sich der Einfluss unserer Stimmberechtigten bei der Fusion auf das Gebiet des heutigen Kantons Basel- Stadt ausdehnen würde, nicht aufgewogen.

Eigenständigkeit wahren und die Erfolgsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft fortsetzen

Unser Kanton hat sich seit seiner Entstehung tiefgreifend verändert und sich zu einem modernen Staatswesen mit einem hochwertigen Dienstleistungsangebot in praktisch sämtlichen Lebensbereichen (Gesundheit, Bildung, Volkswirtschaft, Sicherheit, Umwelt, öffentlicher Verkehr, Kultur) und mit qualifizierten Arbeitsplätzen entwickelt. Erfolgsfaktoren sind einerseits die während Jahren aufgebaute und praktizierte Partnerschaft mit Basel-Stadt, mit den anderen Nachbarkantonen und mit den Partnern aus der Zivilgesellschaft, und andererseits die Möglichkeit, auf dem Weg der Planung und der Gesetzgebung eigene, auf die Bevölkerung in unserem Kanton zugeschnittene Lösungen zu realisieren. Der Regierungsrat will die beiden Erfolgsfaktoren - gelebte Partnerschaft und politische Selbstbestimmung - nicht aufgeben,

³¹ Quelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP, Ständige Wohnbevölkerung

³² Quelle: Bundesamt für Statistik, Eidg. Volkszählung

sondern weiterführen, damit sie auch in Zukunft substanziell zu sehr guten Lebens- und Standortbedingungen für unsere Bevölkerung und für die Wirtschaft beitragen.

Verfassungsauftrag umsetzen

In der Präambel zur geltenden Kantonsverfassung gibt sich das Baselbieter Volk seine Verfassung unter anderem mit den folgenden Worten: "...entschlossen, den Kanton als souveränen Stand in der Eidgenossenschaft zu festigen und ihn in seiner Vielfalt zu erhalten". Der Verfassungsgeber definiert in § 1 Absatz 1 der Kantonsverfassung die Stellung des Kantons wie folgt: "*Der Kanton Basel-Landschaft ist ein eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft*".

Der Regierungsrat fühlt sich diesem Verfassungsauftrag weiterhin verpflichtet. Die Fusionsinitiative zielt in die entgegen gesetzte Richtung: Der Kanton soll nicht gefestigt und in seiner Eigenständigkeit und in seiner Eigenart gestärkt werden, sondern er soll aufgelöst werden. Die Fusionsinitiative soll eine fundamentale Weichenstellung einleiten, welche unseren Kanton in seinen Grundfesten trifft. Der Regierungsrat ist mit dem in der Fusionsinitiative vorgezeichneten Weg und seiner möglichen Konsequenz - nämlich der Aufhebung unseres Kantons - nicht einverstanden.

8.2.3 Verzicht auf direkten Gegenvorschlag

Bereits im Sommer 2013 zeichneten sich in den sehr kontroversen Diskussionen über die Fusionsinitiativen grundlegende Differenzen ab. Daran vermochte nach Einschätzung des Regierungsrates auch die öffentliche Debatte über einen möglichen Gegenvorschlag nur wenig zu ändern. Der Regierungsrat ist zur Erkenntnis gelangt, dass für die systematische und vertiefte Zusammenarbeit mit Basel-Stadt in beiden Kantonsverfassungen die entsprechenden Grundlagen bereits bestehen und dass mit einem einseitigen Gegenvorschlag durch den Kanton Basel-Landschaft eine rechtlich und staatspolitisch komplizierte Situation geschaffen würde. Der Regierungsrat verzichtete nach gründlichen Erwägungen und eingehender Diskussion darauf, die Idee eines direkten Gegenvorschlags weiter zu verfolgen. Die Strategie der vertieften Partnerschaft, welche nach den Vorstellungen des Regierungsrats die Beziehungen der beiden Basel noch stärker als bisher prägen soll, versteht er aber als "indirekten" Gegenvorschlag zur Fusionsinitiative und somit auch als Alternative zur Fusion.

8.3 Fazit

Der Schweizerische Bundesstaat ist 1848 aus den Kantonen hervorgegangen. Sein Profil trägt sehr wesentlich die Züge der Kantone, auch jene unseres eigenen Kantons. Mit dessen Aufhebung infolge der Fusion würden unser Land und der Schweizerische Föderalismus ein bedeutendes Element ihrer Vielgestaltigkeit und ihres kulturellen Reichtums verlieren. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Kanton Basel-Landschaft weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Schweiz leisten wird, so wie er es mit seinen hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen heute bereits tut. Als eigenständiges Staatswesen mit eigener Gesetzgebungskompetenz bringt sich das Baselbiet stark, selbstbewusst und nachhaltig in den schweizerischen Bundesstaat ein.

Der Regierungsrat ist nicht angetreten, um das Bestehen des Kantons Basel-Landschaft in den nächsten Jahren zu beenden. Ganz im Gegenteil: Die Regierung setzt sich mit voller Energie und Überzeugung dafür ein, dass sich das Baselbiet in den kommenden Jahren auf dem eingeschlagenen Weg weiter entwickeln kann. Die seit Jahresbeginn wirkende Wirtschaftsoffensive ist ein gutes Beispiel für diese Ausrichtung und Entschlossenheit.

Der Kanton Basel-Landschaft will seinen guten Ruf als verlässlicher, innovativer und starker Partner auch in Zukunft bestätigen und festigen können, und zwar im Speziellen gegenüber unserem Partnerkanton Basel-Stadt, aber auch im Verhältnis zu unseren anderen Nachbarkantonen und zum benachbarten Ausland. Baselland kann seine Verantwortung für den Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit wirksamer und umfassender wahrnehmen, wenn ihm der Status eines selbständigen Kantons erhalten bleibt. "Schlüsselement" für das Partnerschaftsmodell ist und bleibt die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt. Sie ist *ein* Erfolgsfaktor für die ganze Region und das Potential dazu ist noch keinesfalls ausgeschöpft. Die Verhandlungen und Arbeiten für partnerschaftliche Lösungen mögen sich zum Teil in die Länge ziehen und aufwändig sein. Meistens führen sie jedoch zu tragfähigen, qualitativ überzeugenden und politisch akzeptierten Ergebnissen, die den Aufwand rechtfertigen. Der Regierungsrat ist entschlossen, das Modell der Partnerschaft mit eigenen Ideen und Initiativen zu untermauern und zu fördern.

Für den Regierungsrat ist der Fortbestand unseres Kantons aber auch eine "Herzensangelegenheit". Die Emotionalität in dieser Frage ist wichtig und ihr kommt neben den sachlichen Überlegungen und Abwägungen ein ebenbürtiger Stellenwert zu. Wir freuen uns über die Existenz unseres Kantons, über seine Identität, über seine unverwechselbaren Eigenheiten, über seine Vielfalt und über seine Leistungsfähigkeit. Der Regierungsrat will, dass unser Kanton seine erfolgreiche Geschichte und Entwicklung in Zukunft fortsetzen kann. Die Fusionsinitiative bzw. die Fusion mit unserem Nachbarkanton ist hierfür *nicht* der richtige Weg. Der Regierungsrat setzt auf die intensivierte, vertiefte Partnerschaft mit Basel-Stadt, mit den anderen Nachbarkantonen und mit dem benachbarten Ausland als überzeugende Alternative gegenüber der Idee der Fusion.

9 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, über die vorliegende formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 10. Dezember 2013
und 14. Januar 2014

Im Namen des Regierungsrates:
der Präsident:
Wüthrich-Pelloli

die 2. Landschreiberin:
Mäder

Beilagen:

- Anhang zu den Finanzkennzahlen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt
- Entwurf Landratsbeschluss

Anhang: Finanzkennzahlen zu den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Im vorliegenden Anhang werden massgebende Finanzkennzahlen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt einander gegenüber gestellt. Diese wurden seinerzeit in der Vorlage Nr. 2003-277 betreffend Bericht zur regionalen Zusammenarbeit (Partnerschaftsbericht, S. 4 ff) für beide Kantone erhoben und wurden nun aufgrund der aktuellsten Datenbasis nachgeführt.

Der Kanton Basel-Landschaft ist in 86 Einwohnergemeinden gegliedert. Er bildet einen typischen schweizerischen Flächenkanton mit einer ausgeprägten kommunalen Ebene. Der Kanton Basel-Stadt umfasst neben der Stadt Basel zwei Einwohnergemeinden (Riehen und Bettingen). Als eigentlicher Stadtkanton stellt Basel-Stadt in der Schweiz einen Sonderfall dar.

Bei den wirtschaftlichen Kennzahlen wirkt sich auf der Seite von Basel-Stadt nach wie vor die starke Präsenz der chemisch-pharmazeutischen Industrie aus. Das Volkseinkommen pro Kopf ist im Kanton Basel-Stadt fast doppelt so hoch wie im Kanton Basel-Landschaft - das nominale BIP pro Kopf sogar deutlich mehr als das zweifache (siehe Tabelle 1). Basel-Stadt hat deutlich weniger Einwohnerinnen und Einwohner und entsprechend weniger Erwerbstätige pro Wohnkanton. Die Zahl der Erwerbstätigen nach Arbeitskanton zeigt ein anderes Bild: In Basel-Stadt ist die Zahl deutlich höher.

Tabelle 1: Kennzahlen Basel-Landschaft und Basel-Stadt: Volkseinkommen, Einwohnerschaft, Erwerbstätige, Bruttoinlandprodukt (Datenbasis 2011)³³		
Kanton	Basel-Landschaft	Basel-Stadt
Kantonales Volkseinkommen ³⁴		
▪ In Millionen Franken	16'691	21'400
▪ In Franken pro Kopf	60'614	114'894
Einwohnerinnen und Einwohner ³⁵	275'360	186'255
Erwerbstätige nach Wohnkanton ³⁶	141'270	87'256
Erwerbstätige nach Arbeitskanton ³⁷	130'086	161'425
Nominales BIP ³⁸		
▪ In Millionen Franken	19'316	29'102
▪ In Franken pro Kopf	70'271	156'795

³³ Ausnahmen der Datenbasis erwähnt.

³⁴ Quelle: BAKBASEL.

³⁵ Quelle: Bundesamt für Statistik.

³⁶ Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturhebung 2010.

³⁷ Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturhebung 2010.

³⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik.

Die Staatsausgaben des Kantons Basel-Stadt liegen um 14 Prozent über denjenigen des Kantons Basel-Landschaft (siehe Tabelle 2). Ein noch grösserer Unterschied besteht bei den Staatsausgaben pro Kopf: diese sind 68 Prozent höher. Bei den Steuereinnahmen zeigt der Vergleich eine noch deutlichere Differenz von 78 Prozent. Basel-Stadt hat einen Ressourcenindex von 146.1, Basel-Landschaft einen solchen von 101.6. Dieser Index bildet das Ressourcenpotenzial ab, d.h. die fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons - im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt.

Tabelle 2: Kennzahlen Basel-Landschaft und Basel-Stadt³⁹:		
Einnahmen, Ausgaben, Finanzierung, Vollstellen Verwaltung, Verschuldung		
	Kanton inkl. Gemeinden⁴⁰	
	Basel-Landschaft	Basel-Stadt
Gesamteinnahmen 2011		
▪ In Millionen Franken	3'444	4'375
▪ In Franken pro Kopf	12'509	23'490
Steuereinnahmen 2011		
▪ In Millionen Franken	2'197	2'651
▪ In Franken pro Kopf	7'978	14'233
Gesamtausgaben 2011		
▪ In Millionen Franken	3'689	4'193
▪ In Franken pro Kopf	13'397	22'515
Investitionsausgaben 2011 in Millionen Franken	595	367
Ressourcenindex gemäss NFA 2014 ⁴¹ (Bemessungsjahre 2008-2010)	101.6	146.1
Finanzierungssaldo in Millionen Franken (ohne Gemeinden) ⁴²		
▪ Rechnung 2011	-371.5	99.4
▪ Rechnung 2012	-240.4	-207.6
Selbstfinanzierungsgrad in Prozent (ohne Gemeinden) ⁴³		
▪ Rechnung 2011	-7	130
▪ Rechnung 2012	-109	64
Anzahl Vollzeitäquivalente Verwaltung ⁴⁴	7'675	7'991

³⁹ Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung - Ausnahmen erwähnt.

⁴⁰ Ausnahmen erwähnt.

⁴¹ Definition: Der Ressourcenindex eines Kantons setzt dessen Ressourcenpotential pro Einwohnerin resp. Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Er basiert auf der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage.

⁴² Definition: Der Finanzierungssaldo ist ein Mass für den Schuldenabbau oder -aufbau. Er ergibt sich aus der Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen.

Quelle: Jahresbericht 2012 des Kantons Basel-Landschaft; Jahresbericht 2012 des Kantons Basel-Stadt.

⁴³ Definition: Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mittel finanzieren kann.

Quelle: Jahresbericht 2012 des Kantons Basel-Landschaft; Jahresbericht 2012 des Kantons Basel-Stadt.

⁴⁴ Quelle: Eidg. Betriebszählung 2008, ohne öffentliche Körperschaften und Unternehmungen (z.B. Kantonbank, Pensionskasse, IWB, Verkehrsbetriebe), ohne kantonale Spitäler, inkl. Schulpersonal.

Tabelle 2: Kennzahlen Basel-Landschaft und Basel-Stadt³⁹: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierung, Vollstellen Verwaltung, Verschuldung		
Fremdkapital pro Kopf 2011	13'007	29'712
Finanzvermögen pro Kopf 2011	9'002	21'382
Nettoschulden (Fremdkapital - Finanzvermögen) pro Kopf 2011	4'005	8'330

Tabelle 3: Kennzahlen Basel-Landschaft und Basel-Stadt: Steuerbelastung		
	Kanton inkl. Gemeinden	
	Basel-Landschaft	Basel-Stadt
Steuerbelastung 2011 ⁴⁵ (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern) in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens (Wert des Hauptorts)		
Verheirateter mit 2 Kindern		
50'000 Franken	0.00	0.00
80'000 Franken	3.19	3.94
200'000 Franken	14.45	15.15
Maximaler Gewinnsteuersatz im 2011 ⁴⁶	17.6%	21.0% ⁴⁷

Bei tiefen Einkommen weisen beide Halbkantone eine sehr tiefe Steuerbelastung auf. In der Stadt Basel müssen bei mittleren Einkommen höhere Einkommensteuern bezahlt werden als in Liestal (Datenstand 2011). Bei sehr hohen Einkommen ist die Stadt Basel steuergünstiger als Liestal. Hierbei gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinde Liestal innerhalb des Kantons Basel-Landschaft einen stark überdurchschnittlichen Steuerfuss aufweist. Somit stimmt dieser Vergleich nicht für alle Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft. Allgemein weist der Kanton Basel-Landschaft bei mittleren Einkommen aber eine höhere steuerliche Attraktivität auf als bei hohen bis sehr hohen Einkommen. Dies gilt sowohl im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt, wie auch zur gesamten Schweiz. Sehr hoch ist die Vermögenssteuerbelastung verglichen mit der gesamten Schweiz. Zwar ist die Steuerfreigrenze noch konkurrenzfähig, doch steigt die Steuerbelastung infolge der starken Progression markant an und liegt bereits ab 300'000 Franken über dem Durchschnitt. Bei hohen Vermögen ab einer Million Franken ist Baselland einer der teuersten Kantone.

Bei den juristischen Personen weist der Kanton Basel-Landschaft trotz der zwei kantonalen Unternehmungssteuerreformen in den Jahren 2008 und 2010 im Vergleich mit den übrigen Kantonen der Schweiz eine überdurchschnittliche Belastung auf. Der Kanton Basel-Stadt weist durchgängig eine der allerhöchsten Steuerquoten auf. Die Belastung von Gewinn und Kapital ist in Basel (Stand 2011) um rund 15% und mehr höher als in Liestal.

⁴⁵ Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung.

⁴⁶ HINNY Steuerrecht 2012 (Basis Steuerperiode 2011), Belastung Hauptort; Kantons- Gemeinde- und Kirchensteuern.

⁴⁷ Der maximale Gewinnsteuersatz wurde im 2013 auf 20.0% gesenkt.

Formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft"

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" wird abgelehnt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Verfassungsinitiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" abzulehnen.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
die Präsidentin:

der Landschreiber: