Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 25 (1985)

Artikel: Stadtkanton und Dreiländeragglomeration : der Fall Basel

Autor: Schmid, Gerhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172463

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

STADTKANTON UND DREILÄNDERAGGLOMERATION: DER FALL BASEL

von Gerhard Schmid

Die Städte sind im ausgehenden 20. Jahrhundert durch die Entmischung von Arbeits-, Wohn- und Erholungsräumen bedrängt worden. Sie verlieren an Eigenständigkeit und sehen sich in zunehmendem Masse mit der Notwendigkeit einer engen Kooperation über die Stadtgrenzen hinweg konfrontiert.

Diese Entwicklungen treffen die Stadt Basel in der räumlich beengten Lage ihres Stadtkantons inmitten einer Dreiländeragglomeration besonders akzentuiert. Der Kanton Basel-Stadt versucht dieser Lage durch vielfältige Beziehungen mit seinen Nachbarn gerecht zu werden.

Im Vordergrund steht dabei die Partnerschaft der beiden den eigentlichen Kern der Agglomeration Basel bildenden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Weiter findet eine Zusammenarbeit mit den übrigen Kantonen der Nordwestschweiz wie auch mit dem benachbarten elsässischen und badischen Ausland statt.

Die schwierigsten Probleme bei dieser Zusammenarbeit wurzeln dabei in weniger fassbaren psychologischen Umständen, namentlich im noch nicht bewältigten Übergang der Stadtbasler von «autonomer» zu «koordinativer Grösse» sowie im sich erst langsam und zögernd herausbildenden Verantwortungsbewusstsein der übrigen regionalen Partner für die Erbringung zentralörtlicher Leistungen.

En cette fin du 20ème siècle, les villes ont été contraintes par la séparation des aires de travail, d'habitation et de loisirs. Elles perdent de leur autonomie et se trouvent toujours davantage confrontées à la nécessité d'une étroite coopération au-delà des frontières urbaines.

La ville de Bâle, enclavée dans l'agglomération des trois frontières, ressent ce phénomène, en tant que ville-canton, de façon particulièrement intense. Le canton de Bâle-Ville s'efforce de satisfaire à cette situation en entretenant de multiples relations avec son voisinage.

La collaboration étroite des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, les deux cantons formant en fait le véritable noyau de l'agglomération bâloise, y joue un rôle primordial. Il existe par ailleurs une coopération avec les cantons du Nord-Ouest de la Suisse ainsi qu'avec les régions du voisinage alsacien et du Pays de Bade.

Les problèmes les plus ardus de cette coopération résident dans des faits psychologiques peu concrets, en fait, dans la difficulté qu'éprouve le Bâlois à accepter sa transition de «grandeur autonome» en «grandeur de coordination» ainsi que dans la lente et hésitante prise de conscience des autres partenaires régionaux de leur responsabilité dans l'accomplissement de prestations centrales.

I. Basel und die Region

Das ausgehende 20. Jahrhundert erscheint kaum als ausgeprägte Blütezeit der Städte und ihrer Stadtkerne. Die wirtschaftliche Entwicklung kristallisiert sich zwar nach wie vor in städtischen Räumen – im Dienstleistungssektor noch ausgeprägter als anderswo –, auf die kulturellen Leistungen der urbanen Zentren kann weiterhin nicht verzichtet werden und selbst in politischer Hinsicht sind die Städte von «Suburbia» noch nicht ins Hintertreffen verwiesen worden: Es gehen Erneuerungs- und Anpassungsimpulse von ihnen aus, sie bleiben Sitz der politischen und administrativen Entscheidungszentren und selbst die «opinion leaders» des Umlandes werden wenigstens teilweise städtisch geprägt. [1]

Trotzdem sind die Städte – gewissermassen als Folge ihres Erfolges – heute problemanfällig geworden. Die zunehmende Entmischung von Arbeits-, Wohn- und Erholungsräumen [2], die damit verbundene Motorisierung und deren Auswirkung auf die Wohnlichkeit der Städte [3], die Trendumkehr von der Land- zur Stadtflucht [4] und das Auseinanderklaffen bei der Finanzie-

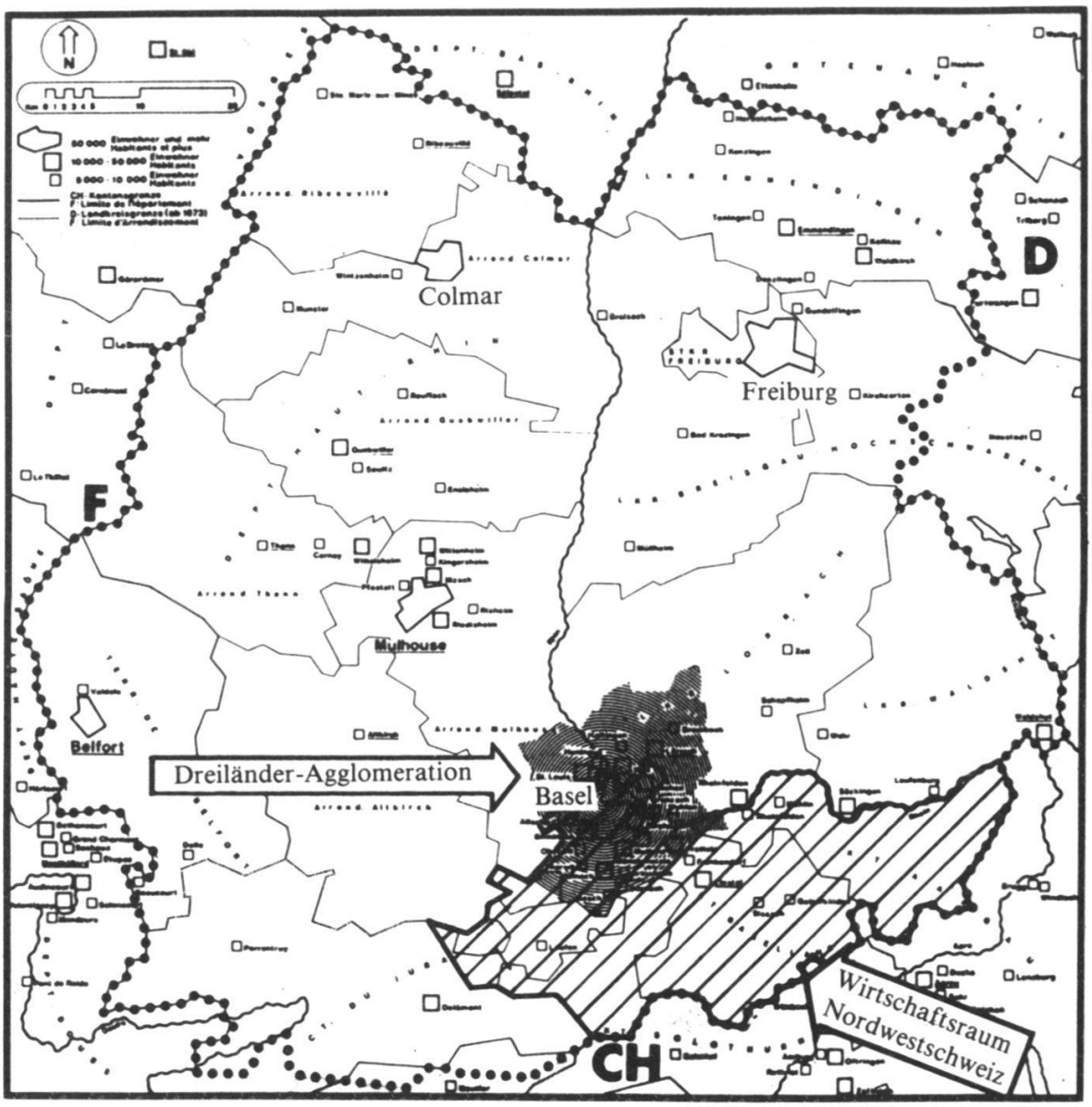
1 Für einen umfassenden Überblick über Funktionen der Städte im Wandel der Jahrhunderte vgl. Mark Abrahamson, Urban Sociology, 2. Auflage, Englewood Cliffs 1980.
Zur wirtschaftlichen Seite konzis und auf den Stadtkern zugespitzt Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.), Die wirtschaftliche Bedeutung der Basler City, Basel 1984; für den regionalen Kontext vgl. Rainer Füeg, in: Lukas Burckhardt / René L. Frey / Georg Kreis / Gerhard Schmid, Das politische System Basel-Stadt, Basel 1984, S. 169 ff., sowie den jährlich fortgeführten Überblick bei Alfred Bürgin (Hrsg.) Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz (seit 1980).

2 Zu dieser Entmischung vgl. etwa Hans-Christoph Bächtold, Die Entwicklung der schweizerischen Grossstädte 1970–1980, ORL-Disp. Nr. 73, Zürich 1983, S. 5 ff.
Grundsätzlich zur Herausbildung solcher Agglomerationen Michel Bassand, Villes, régions et sociétés, Lausanne 1982, und ders., Structuration sociale et spatiale du phénomène urbain contemporain, in diesem Jahrbuch, S. 33 ff., sowie Alain Garnier, La périurbanisation, composante majeure de l'emergence de la région urbaine, in diesem Jahrbuch, S. 45 ff.
Zur Abgrenzung von Agglomerationsräumen einschliesslich der Fragen, die sich bei grenzüberschreitenden Agglomerationsräumen stellen, vgl. jetzt den von Martin Schuler verfassten und vom Bundesamt für Statistik 1984 edierten Bericht «Abgrenzung der Agglomerationsräume in der Schweiz», insbesondere S. 15 und S. 65 ff.

3 Vgl. zu diesem Verlust an Wohnlichkeit bzw. zu den dagegen eingerichteten Vorkehren eingehend Paul Rüst, Das rechtliche Instrumentarium zum Schutz der Wohnlichkeit im Kanton Basel-Stadt, Basler Diss., Diessenhofen 1983.

4 Vgl. dazu René L. Frey, Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel, Bern 1981. Zum Verhältnis der Verdrängung von Wohnraum durch Arbeitsplätze zur bedeutsameren Verdrängung von Wohnenden durch Wohnende zufolge gestiegener Ansprüche bezüglich Wohnraum vgl. jetzt eingehend René L. Frey / Tobias K. Kiechle, Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in Basel-Stadt, zusammen publiziert mit dem Bericht des Regierungsrates über die Wohnungsbelegung, Basel 1983.

Abbildung 1: Basel und die Region



	Einwohner (1975/1980)	Fläche (km²)
Stadt Basel	182 000	24
Kanton Basel-Stadt	204 000	37
Agglomeration: Schweiz	365 000	174
Dreiländer	500 000	332
Wirtschaftsraum Nordwestschweiz	510 000	993
Regio: Schweiz	580 000	1656
Frankreich	760 000	4132
Deutschland	750 000	3133
Total	2090 000	8921

Quelle: Frey (s. Anm. 7) S. 214

rung bzw. Benutzung zentralörtlicher Leistungen[5] bedrängen die Städte. Sie erscheinen nicht mehr als ausufernd wachsende, über zunehmende Stärke und Selbstbewusstsein verfügende Gemeinwesen, sondern sehen sich mit Schrumpfungsprozessen und mit der Notwendigkeit einer engen Kooperation mit umliegenden Gemeinwesen konfrontiert, bekunden gleichzeitig aber Mühe, sich auf solchen «Souveränitätsschwund» hinlänglich einzurichten.[6]

Diese Entwicklungen treffen die Stadt Basel in der räumlich beengten Lage ihres Stadtkantons inmitten einer Dreiländeragglomeration besonders akzentuiert. Die Agglomeration Basel umfasst unter Einbeziehung der baulich eng mit dem Zentralort verbundenen 26 schweizerischen, zehn deutschen und sieben französischen Gemeinden rund eine halbe Million Einwohner (vgl. Abb. 1). Der durch die Landesgrenze im Norden, die Sprachgrenze im Westen und den Jurakamm im Süden abgegrenzte Wirtschaftsraum Nordwestschweiz[7] weist ebenfalls rund eine halbe Million Einwohner auf; über die Landesgrenzen hinweg ergibt sich eine im Norden bis Ribeauvillé und Emmingen reichende Wirtschaftsregion mit einer Bevölkerung von 2,1 Mio. Personen (vgl. Abb. 1).

Gemessen an der Bevölkerungszahl betrug im Jahre 1980 der Anteil der Kerngemeinde Basel am Kanton Basel-Stadt 89%, an der schweizerischen Agglomeration 50%, an der Dreiländer-Agglomeration und am Wirtschaftsraum Nordwestschweiz jeweils 36%, am gesamten Regio-Wirtschaftsraum 9%.[8] Diese Anteile sind seit langem rückläufig. Die Funktion «Arbeiten» bleibt hingegen nach wie vor stark auf die Stadt Basel konzentriert. Eine Untersuchung der Arbeitspendler im Jahre 1975 (vgl. Tab. 1) zeigt auf, dass die Stadt Basel bei einer eigenen Gesamtbevölkerung von 193 000 Personen und bei einer Erwerbsbevölkerung von 95 000 Personen für 152 000 Personen Arbeitsplätze zur Verfügung stellte. Die Zahl der an einen Arbeitsplatz auf

5 Allgemein zu diesen «spillovers» René L. Frey, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977, S. 31 ff.
So sind sowohl für die Universität als auch für das Kantonsspital oder die Basler Theater «kantonsfremde» Benützerquoten von über 60% auszumachen. Vgl. dazu René L. Frey, Die regionale Ausstrahlung der Universität Basel, Basel 1984, S. 7, Jürg H. Sommer u. a., Strukturanalyse des Gesundheitswesens von Basel-Stadt, Diessenhofen 1983, S. 50, und René L. Frey / Gregory Neugebauer, Theater - wer profitiert, wer finanziert?, in: Wirtschaft und Recht, 30. Jg. (1978), S. 364.

6 Vgl. dazu Kurt Eichenberger, Die Lage des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, in: Kurt Eichenberger / Kurt Jenny / René A. Rhinow / Alexander Ruch / Gerhard Schmid / Luzius Wildhaber, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 14 ff.

7 Vgl. dazu in erster Linie den souveränen Überblick von René L. Frey, Basel in der Region, in: Das politische System Basel-Stadt (s. Anm. 1), Basel 1984, S. 213 ff.
Von dort sind auch die Abbildungen 1 und die Tabelle 1 in diesem Beitrag entnommen.
Zu diesem Bevölkerungswachstum vgl. Martin Schaffner, Geschichte des politischen Systems von 1833–1905, in: Das politische System Basel-Stadt (s. Anm. 1), S. 46 ff., und Andreas Staehelin, Basel in den Jahren 1905–1945, ebenda, S. 55 ff. bzw. zur entsprechenden Trendumkehr Georg Kreis, Basel in den Jahren 1945–1970, ebenda, S. 90 ff.

8 Vgl. René L. Frey, a. a. O. (s. Anm. 7), S. 215.

Tabelle 1: Matrix der Arbeitspendler, 1975 (in 1000 Personen)

Arbeitsort / Wohnort	Basel	Riehen Bettingen	Basel Stadt	Agglomeration	übrige NWCH	übrige CH*	Ausland*	Total Erwerbstätige
Basel	83,6	0,8	84,5	9,1	1,1			94,7
Rieh./Bett.	6,1	1,9	8,0	0,6	0,1			8,6
Basel-Stadt	89,9	2,7	92,5	9,7	1,1			103,3
Agglom.	35,4	0,3	35,7	32,6**	2,6			70,7
übr. NWCH	8,1	0,1	8,1	6,7	53,8			68,6
übr. CH	2,4	0,0	2,4	0,9	1,3			4,6
Deutschland	10,3	0,4	10,7	3,6	2,2			22,4
Frankreich	5,7	0,1	5,8					
Total Beschäftigte	151,6	3,5	155,1	53,5	61,0			269,6

* nicht erhoben

** gemeindeinterne Erwerbstätige 17,9

Quelle: Regionalplanung beider Basel, Die Entwicklung der Pendlerbewegungen in der Region Basel, T. 1. 1, Liestal 1978, Tab. 8 bzw. Frey (s. Anm. 7), S. 216.

Stadtboden pendelnden Personen belief sich auf 67 400 Personen (6000 aus den baselstädtischen Landgemeinden Riehen und Bettingen, 35 000 aus den 26 schweizerischen Agglomerationsgemeinden, 8000 aus der übrigen Nordwestschweiz, 16 000 Grenzgänger und 2400 aus der übrigen Schweiz).[9]

Der Stadtkanton Basel-Stadt hat sich auf diese Lage einzurichten. Gebietsreformen erscheinen im Bereich der Nordwestschweiz seit dem Scheitern der Wiedervereinigung beider Basel im Jahre 1969 und seit dem Verbleib des Laufentals im Kanton Bern gemäss Volksabstimmung von 1983 illusorisch. Über die Landesgrenzen hinweg sind sie nicht einmal Gegenstand von Gedankenspielen. Basel-Stadt ist deshalb darauf angewiesen, seine zentralörtlichen Leistungen entweder in enger Abstimmung mit den übrigen Benutzern in der Region zu erbringen oder den beschränkten Möglichkeiten eines von Bevölkerungsschwund und finanziellen Problemen betroffenen Gemeinwesens anzupassen.[10]

Grundsätzlich scheint dabei in der Region unbestritten, dass die Erbringung zentralörtlicher Leistungen koordiniert, unter angemessener Kostenbeteiligung aller Benutzer und unter angemessener Mitsprache aller Kostenbeteiligter, wohl auch schwergewichtig in der Stadt Basel erfolgen soll.[11] Der Teufel steckt dabei allerdings im Detail, die verschiedenen unerlässlichen Kooperationsprozesse wurden noch nicht zureichend eingeübt, und die Präjudizierung durch vom zentralörtlichen Gemeinwesen Basel-Stadt «in seiner Jugend Maienblüte» autonom getroffene Entscheidungen erschwert die Suche nach allseits als zuträglich erachteten Lösungen. In der Folge soll der Stand der Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft, mit der gesamten Nordwestschweiz und über die Landesgrenzen hinweg geschildert werden.

II. Die Partnerschaft zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Die Agglomeration Basel besteht schwergewichtig aus den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die Probleme, welche sich zufolge der gegebenen interkantonalen und internationalen Grenzen für die Erbringung regio-

9 Vgl. Frey, a. a. O. (s. Anm. 7), S. 215.
Vgl. jetzt auch die Zahlenmaterial aus der Eidgenössischen Volkszählung 1980 verwertende Pressemitteilung 1/1985 des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Landschaft. Einige Aspekte des Berufsverkehrs in der Nordwestschweiz.

10 Vgl. dazu etwa Eugen Keller, Basel 1981, in: Basler Stadtbuch 1981, S. 57 f., sowie Kurt Jenny, Finanzen und Steuern, in: Das politische System Basel-Stadt (s. Anm. 1), S. 377 ff.

11 Vgl. dazu Frey, a. a. O. (s. Anm. 7), S. 224 ff., und Lukas Spiess, Theorie und Praxis des regionalen Lastenausgleichs, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft Bd. 17 (1977), S. 137 ff.
Etwas leichter lösen lassen sich solche Probleme naturgemäss innerhalb eines einzigen Kantons: Vgl. dazu nun das im Kanton Zürich in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1984 angenommene Gesetz über die Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie über den Lastenausgleich mit den Städten Zürich und Winterthur.

naler öffentlicher Güter in diesem Raum stellen[12], treffen vor allem diese beiden Gemeinwesen. Ohne enge Zusammenarbeit wären sie nicht in der Lage, den im Leistungsstaat von heute geforderten «output» zu erbringen, zwischen ihnen besteht ein offensichtlicher «Partnerschaftszwang».[13] Bau- und Planungswesen, Umweltschutz, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verkehr, Wasser, Energie, Entsorgung, Strafverfolgung und Strafvollzug sind Bereiche, die nach partnerschaftlichen Lösungen mindestens unter den beiden Basel rufen, darüberhinaus dichter Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften in der Region bedürfen.[14]

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit der beiden Basel fusst auf einem sogenannten «Partnerschaftsartikel», den beide Kantone am 20. September 1974 mit identischem Wortlaut[15] in ihre Kantonsverfassungen einführten:

> «Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit den Behörden der Region, insbesondere mit denjenigen des Kantons Basel-Landschaft (Basel-Stadt) zusammen und suchen dabei namentlich
> a) Vereinbarungen abzuschliessen,
> b) gemeinsame Institutionen zu schaffen,
> c) den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen,
> d) die Gesetzgebung anzugleichen.
>
> Es sind Regeln für eine wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.»

Dieser Partnerschaftsartikel spricht vorerst einmal das Mittel zur rechtlichen Festschreibung solcher zwischenkantonaler Zusammenarbeit an, nämlich den Abschluss von Vereinbarungen.[16] Die beiden Basel haben in den letzten Jahrzehnten ein eigentliches Vertragsnetz zur Regelung ihrer Beziehungen auf den verschiedensten Gebieten geschaffen.[17] Am weitesten ist diese Zusammenarbeit dort gediehen, wo gemeinsame Institutionen - wie sie in Abs. 1 lit. b) des Partnerschaftsartikels benannt sind - geschaffen wurden.

12 Vgl. René L. Frey, Basel-Stadt und Basel-Landschaft: Chancen und Probleme in ihrer Zusammenarbeit, Referat an der Wenkenhof-Tagung 1984, S. 3 f.

13 Vgl. René A. Rhinow, Basel-Stadt und Basel-Landschaft: Chancen und Probleme in ihrer Zusammenarbeit, Referat an der Wenkenhof-Tagung 1984, S. 2 f.

14 Vgl. Kurt Jenny, Interkantonales Nachbarschaftsrecht, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt (s. Anm. 6), S. 287 ff.

15 Die entsprechende Bestimmung steht als § 17a in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt; die neue Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 4. November 1984 enthält nun in § 3 folgenden redaktionell leicht geänderten Partnerschaftsartikel:
«Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen.
Sie sind insbesondere bestrebt, mit den Behörden des Kantons Basel-Stadt Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsame Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen.
Es sind Regeln für eine wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.»

16 Vgl. generell zum internationalen Vertragsrecht Jenny (s. Anm. 14), S. 290 ff.

17 Vgl. Jenny (s. Anm. 14), S. 309 ff.
Zur Notwendigkeit einer vermehrten rechtlichen Durchdringung der sich bei der Partnerschaftsorganisation stellenden Organisationsfragen vgl. Rhinow (s. Anm. 13), S. 7 ff., zur teilweise mangelnden Kohärenz des gesamten Vertragsgeflechtes Jenny, a. a. O., S. 289.

Solche gemeinsame Institutionen beider Basel entstanden[18] zur Planung und Koordination staatlicher Tätigkeiten (Regio Basiliensis, Regionalplanungsstelle beider Basel) wie auch zur gemeinsamen Leistungserbringung im Rahmen von Zweckverbänden und dergleichen (Ingenieurschule beider Basel in Muttenz, Motorfahrzeug-Prüfstation beider Basel in Münchenstein, Regionale Tagesschulen für motorisch- und sehbehinderte Kinder in Münchenstein, Pro Rheno AG[19], Kraftwerk Birsfelden AG).

Der in Abs. 1 lit. c) des Partnerschaftsartikels angesprochene gegenseitige Lastenausgleich wird im Rahmen von Vereinbarungen geordnet, die dann abgeschlossen werden, wenn der eine Partner als Träger einer öffentlichen Aufgabe auftritt, dem oder den andern Partnern jedoch die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung - allenfalls unter Einräumung von Mitbestimmungsrechten - gewährleistet wird. Wichtigste Beispiele hiefür sind der Universitätsvertrag[20] und der Vertrag auf dem Gebiete des öffentlichen Verkehrs über die Zusammenarbeit der Basler Verkehrs-Betriebe und der Baselland Transport AG. 1983 flossen Abgeltungszahlungen von etwas über 50 Mio. Franken von Basel-Landschaft an Basel-Stadt. Hinzu kamen Zahlungen an gemeinsame sowie an öffentliche Institutionen in der Grössenordnung von 10 bis 15 Mio. Franken. Basel-Stadt zahlte an Basel-Landschaft rund 2 Mio. Franken (vor allem im Rahmen des Spitalabkommens).[21] Dieses Ungleichgewicht der Finanzströme hat in letzter Zeit zunehmend zu Überlegungen geführt, ob Basel-Landschaft nicht vermehrt zentralörtliche Leistungen in eigener Verantwortung übernehmen sollte (Konzept der sogenannten «Realteilung»).[22]

Keine grosse Bedeutung ist in der Praxis der in Abs. 1 lit. d) des Partnerschaftsartikels erwähnten Angleichung der Gesetzgebung zugekommen - möglicherweise, weil es sich hier um eine Zielsetzung handelt, deren Aufnahme in diese Verfassungsbestimmung zwar angesichts der bei der Vorbereitung der Wiedervereinigung aufgetretenen Harmonisierungsprobleme durchaus nachfühlbar sein dürfte, die aber wenig Plausibilität aufweist, sobald eine Wiedervereinigung in unerreichbare Ferne entrückt erscheint.[23]

Ferner haben die beiden Basel gestützt auf Abs. 2 des Partnerschaftsartikels eine im Jahre 1977 von den beiden Kantonsparlamenten genehmigte «Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden» abgeschlossen. Diese ordnet einmal die Zusammenarbeit der beiden sich mindestens drei Mal jährlich zu ge-

18 Vgl. Frey (s. Anm. 12), S. 6.

19 Vgl. dazu eingehend Alexander Ruch, Gemischtwirtschaftliche Träger des Gewässerschutzes - Die Basler Pro Rheno Aktiengesellschaften, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft Bd. 22 (1981), S. 255 ff.

20 Zum Universitätsvertrag vom 7. Mai 1984 und zu dessen «Vorgänger» vom 11. Dezember 1975 vgl. den Ratschlag Nr. 7830 an den Grossen Rat vom 7. August 1984.

21 Vgl. im Detail Frey (s. Anm. 7), S. 225 f.

22 Vgl. Frey (s. Anm. 7), S. 227.

23 Vgl. Rhinow (s. Anm. 13), S. 6.

meinsamen Sitzungen versammelnden Kantonsregierungen, dann aber auch die gegenseitige Information der beiden Parlamente über die Gegenstände von gemeinsamen Interesse. Schliesslich enthält die Vereinbarung Bestimmungen über die koordinierte Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte (Genehmigung von Verträgen, Schaffung gemeinsamer Einrichtungen) einschliesslich eines Verfahrens für eventuelle Differenzenbereinigungen bei der parlamentarischen Beschlussfassung über solche Geschäfte.[24]

Die Dichte der Beziehungen zwischen den beiden Basel hat bisher allerdings nicht zu einer allseits als befriedigend empfundenen Zusammenarbeit geführt. Das rührt einerseits von historischen Vorbelastungen durch die Kantonstrennung bzw. vielleicht sogar noch stärker durch die gescheiterte Wiedervereinigung her.[25] Das Verhältnis der beiden Halbkantone ähnelt einem Konkubinat, in welchem der eine Partner im Innersten vom Gang zum Standesamt träumt, während der andere solche Gedanken als Abkehr von den Grundlagen des heutigen Zusammenlebens empfindet.[26] Teilweise erwachsen zudem aus der Unausweichlichkeit der beiden Partner Zwangstatbestände mit beengenden Wirkungen[27], teilweise mag auch die Verschiedenheit der Mentalitäten und politischen Kulturen das gegenseitige Verständnis erschweren.[28]

Es ist denn auch unlängst festgestellt worden, dass es an einer Erarbeitung der Ziele der Partnerschaft der beiden Basel weitgehend fehle[29], und dass die partnerschaftlichen Beziehungen in einem Masse auf die Fragen des Lastenausgleichs ausgerichtet seien, dass sich eine Partnerschaftskultur jenseits einer Buchhaltermentalität bisher nicht in zureichendem Masse entwickelt habe.[30] Eine solche Partnerschaftskultur wird allerdings letztlich doch auf einer einigermassen den wirtschaftlichen Möglichkeiten beider Partner Rechnung tragenden Aufgabenverteilung beruhen müssen. Ob es gelingen wird,

24 Vgl. eingehend Jenny (s. Anm. 14), S. 302 ff.
Zu den direkten Beziehungen zu den unmittelbar benachbarten basellandschaftlichen Gemeinden und der von diesen gebildeten Vorortskonferenz vgl. Jenny, a. a. O., S. 310.

25 Vgl. Kreis (s. Anm. 2), S. 98 ff., Jenny (s. Anm. 14), S. 288, und Staehelin (s. Anm. 2), S. 79 f.

26 Ein gewisses Umdenken signalisiert nun ein im Januar 1985 von 99 der 130 baselstädtischen Grossräte eingereichter Vorstoss betreffend Aufwertung des Kantons Basel-Stadt zum Vollkanton: Dieser will gemäss seiner Begründung u. a. dokumentieren, dass der Kanton Basel-Stadt das Dossier «Wiedervereinigung» ad acta zu legen gewillt sei.

27 So Eichenberger (s. Anm. 6), S. 15.

28 Zu den verschiedenen Mentalitäten vgl. für Basel-Stadt Hans Trümpy, Vom Wesen der Basler, in: Das politische System Basel-Stadt (s. Anm. 1), S. 145 ff., für Basel-Landschaft Eduard Strübin, Baselbieterart, in: Kirchenbote 1979, Nr. 5, sowie Roger Blums Analyse zur Laufental-Abstimmung im Tages-Anzeiger vom 16. August 1983, S. 37.

29 Vgl. Rhinow (s. Anm. 13), S. 3 ff.

30 Vgl. Rhinow (s. Anm. 13), S. 9 f. und zur Problematik des Einsatzes von «diskriminierenden Druckmitteln» durch die sich «ausgebeutet» fühlenden Baselstädter Frey (s. Anm. 7), S. 220 und S. 227. Zum «Milchkuh-Syndrom» der Baselstädter und zu den entsprechenden Fakten vgl. auch Lukas Burckhardt, Basel in der Eidgenossenschaft, in: Das politische System Basel-Stadt (s. Anm. 1), S. 232 ff.

diese Grundbedingung zu erfüllen, dürfte für beide Basel eine Schicksalsfrage werden, weil eine Gefährdung der Zentrumsfunktionen in diesem Raum letztlich die ganze Region treffen müsste.[31]

III. Die Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz

In weniger intensiver Art und Weise haben sich Formen der Zusammenarbeit mit jenen Kantonen entwickelt, welche über cis-jurassische Gebiete verfügen, ihren Schwerpunkt aber jenseits des Juras haben, nämlich mit den Kantonen Bern, Solothurn und Aargau: es ergaben sich für diese Kantone natürlich weniger Ausrichtungen auf die Agglomeration Basel als in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die mit ihrem ganzen Gebiet in diesen Agglomerationsbereich fallen, trotzdem aber genügend gemeinsame Interessen für partnerschaftliche Leistungen in der Region.

Die genannten fünf Stände sind seit dem Jahr 1972 durch eine sich halbjährlich treffende, Informationen austauschende und gemeinsame Lösungen in die Wege leitende Regierungskonferenz verbunden.[32] Der gegenseitigen Information und der Vorbereitung der parlamentarischen Beratung regionaler Fragen und Projekte dient zudem eine 1978 eingerichtete Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweizer Kantone. So fanden sich Lösungen, welche der Bevölkerung des nordwestschweizerischen Bereichs der Region die Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen anderer Kantone gewährleisten. Diesbezüglich darf vor allem auf das Regionale Schulabkommen von 1975[33] und auf das mehrfach revidierte multikantonale Spitalabkommen verwiesen werden.[34]

Bezüglich des regionalen Lastenausgleichs hat die Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz im Jahre 1975 «Allgemeine Grundsätze» verabschiedet.[35] Diese bezwecken, den Anbieterkanton zu ermutigen, auf

31 Vgl. Frey (s. Anm. 7), S. 220f.

32 Vgl. Jenny (s. Anm. 14), S. 304.

33 Vgl. dazu Willi Schneider, Das regionale Schulabkommen und seine Geschichte, in: Basler Stadtbuch 1981, S. 213ff.

34 Vgl. Frey (s. Anm. 7), S. 224.

35 Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz, Regionaler Lastenausgleich: Allgemeine Grundsätze, Liestal 1975.
Vgl. dazu Frey (s. Anm. 7), S. 224ff.; zur Erfassung der regionalen Auswirkungen von Infrastruktureinrichtungen mittels der sogenannten Inzidenzmethode (welche Zahlungs-, Güter- und Nutzenebene sowie kürzer- und längerfristige Auswirkungen unterscheidet) vgl. René L. Frey / Urs Häusel, Infrastruktur, Spillovers und regionale Disparitäten, Arbeitsbericht Nr. 27 des Nationalen Forschungsprogramms 5 «Regionalprobleme», Bern 1982 sowie jetzt René L. Frey, Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers, in: ders./ Ernst A. Brugger, Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Diessenhofen 1984, S. 37ff. Für eine Anwendung dieser Methode auf verschiedene baselstädtische Infrastruktureinrichtungen vgl. Frey (s. Anm. 12), S. 9f., sowie die Beiträge von Urs Häusel, in: Hrsg. Frey / Brugger, a. a. O., S. 183ff. (Biozentrum), S. 199ff. (Kantonsspital) und S. 273ff. (Nordtangente).

die Wünsche auswärtiger Nachfrager einzugehen, die Lasten der öffentlichen Aufgabenverteilung gerecht auf die Bevölkerung der gesamten Region zu verteilen sowie die Schaffung und Betreibung regionaler Infrastruktureinrichtungen zu optimieren. Dabei soll für neue Aufgaben in der Regel eine gemeinsame Trägerschaft (gemeinsame Finanzierung und gemeinsame Mitbestimmung) angestrebt werden. Beim Ausbau einer alten Aufgabe steht eine Abgeltung lediglich eines Teils der Kosten wie auch die Einräumung entsprechend geringerer Mitwirkungsrechte im Vordergrund; dabei kann eine gemeinsame Trägerschaft eingerichtet oder von einer solchen abgesehen werden.

Bezüglich der Vertretung nach aussen wurden recht gute Erfahrungen mit dem Instrument der gemeinsamen Vernehmlassung der Nordwestschweizer Kantone im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene gemacht. Falls es nämlich gelingt, in diesem Rahmen eine Übereinstimmung zu erzielen – was allerdings nicht immer möglich ist –, verstärkt sich das Gewicht einer solchen Stellungnahme auf Bundesebene nicht unbeträchtlich.[36]

IV. Die Beziehungen mit den ausländischen Nachbarn

Von der Natur der Sache her könnten die Beziehungen mit den unmittelbar an den Kanton Basel-Stadt angrenzenden elsässischen und badischen Gebieten enger sein als jene mit den Kantonen Bern, Solothurn und Aargau. In Wirklichkeit hingegen sind gemeinsame Problemlösungen über die Landesgrenze hinweg schwieriger einzurichten, bedürfen komplexerer Verfahren, bringen für alle drei regionalen Partner je ihre zentralen Behörden ins Spiel.

Auf schweizerischer Seite bleibt dem Kanton Basel-Stadt gemäss Art. 9 BV die Befugnis, «ausnahmsweise ... Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Ausland abzuschliessen».[37] Soweit sich die Notwendigkeit von Verhandlungen mit den zentralen Behörden des Nachbarstaates ergibt – was für Frankreich stets, für

36 Vgl. im Detail zu den gemachten Erfahrungen Eberhard Weiss, Beziehungen zum Bund, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt (s. Anm. 6), S. 267 f.

37 Vgl. im Detail zu den grenzüberschreitenden Beziehungen des Kantons Basel-Stadt Hans J. Briner, Überwindung der Grenzen. Problematik einer Grenzregion, in: Schweizerisches Nationales Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 45 (1973), S. 73 ff., Emanuel Diez, Grenzbeziehungen des Kantons Basel-Stadt zum Ausland, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt (s. Anm. 6), S. 317 ff., und Jürg Witmer, Grenznachbarliche Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf, Zürich 1979.
Zur generellen Handhabung grenzüberschreitender Beziehungen durch schweizerische Grenzregionen vgl. Emanuel Diez, Grenznachbarliche Beziehungen, in: Alois Riklin / Hans Haug / Hans Christoph Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, S. 891 ff.

die Bundesrepublik Deutschland oft der Fall ist[38] –, sind die Verhandlungen durch Vermittlung des Bundesrats zu führen. Die Kleinräumigkeit der Verhältnisse in unserem Land und glückliche personelle Umstände[39] haben dabei auf schweizerischer Seite keine wesentlichen «Behinderungen» der Bemühungen der beiden Basel durch den Bund entstehen lassen. Insbesondere die elsässischen lokalen Partner fanden jedoch Anlass zur Klage über mangelnde Rücksichtsnahme ihres zentralstaatlichen Gemeinwesens mit seiner Präfektenstruktur auf lokale Besonderheiten und Bedürfnisse. Eine gewisse Besserung bringt offenbar doch die eingeleitete Dezentralisierung von Kompetenzen, wenn die lokalen und regionalen Behörden auch (noch) nicht über der neuen Kompetenzverteilung gerecht werdende finanzielle Mittel zu verfügen scheinen.[40]

Im institutionellen Bereich wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in erster Linie durch die Regio und durch die dreiseitige Regierungskommission («Commission tripartite») getragen. Die als privatrechtlicher Verein firmierende, von den Behörden beider Basel aber massgeblich unterstützte Regio «hat sich als eigentlicher Promotor der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weit über die Basler Region hinaus einen Namen gemacht; sie wird immer wieder als originelles Modell regionaler Zusammenarbeit über die Grenzen erwähnt».[41] Die Regio verfügt als Organe über eine Generalversammlung, einen Vorstand, eine wöchentlich zusammentretende «Arbeitsgruppe», einen vollamtlichen Geschäftsleiter mit Geschäftstelle und über die 1970 geschaffene Internationale Koordinationsstelle.

Die Schwerpunkte der Tätigkeit der Regio wechseln und werden insbesondere mit der dreiseitigen Regierungskommission abgestimmt. Zur Zeit sind die Aktivitäten vornehmlich auf die Bereiche Wirtschaft, Energie, Kultur und Medien konzentriert.

Offizieller Charakter kommt der durch Notenwechsel vom 22. Oktober 1975 eingerichteten dreiseitigen Regierungskommission für Nachbarschaftsfragen («Commission tripartite») zu.[42] Die in diesem Rahmen zusammentretenden Delegationen stehen unter der Leitung je eines Vertreters der Aussenministerien. Dabei sind regionale Untergruppen (in der Dreiländerecke

38 Vgl. Emanuel Diez, Grenzbeziehungen des Kantons Basel-Stadt zum Ausland, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt (s. Anm. 6), S. 320 ff.

39 Auf Bundesebene war für die Behandlung dieser Fragen über Jahrzehnte der aus Basel gebürtige und mit seiner Heimatstadt nach wie vor u. a. als Dozent an der Universität verbundene Botschafter Emanuel Diez zuständig, der aus regionaler Sicht nicht nur scherzhaft als «Basler Aussenminister» bezeichnet und empfunden wurde.

40 Für Einzelheiten der französischen Dezentralisierungsbemühungen vgl. Paul Bernhard, L'Etat de la décentralisation, in: Documentation française, No. 4711/2 vom 31. März 1983, und Gregor Halmes, Regionenpolitik und Regionalismus in Frankreich 1964–1983, Frankfurt a. M. 1984.

41 Diez, a. a. O. (s. Anm. 38), S. 323. Vgl. auch Witmer (s. Anm. 37), S. 98 ff.

42 Vgl. dazu Diez (s. Anm. 38), S. 325 ff., Frey (s. Anm. 7), S. 223 f. und Witmer (s. Anm. 37), S. 147 ff.

das «Comité Tripartite» - Regionalausschuss Süd) und diesen unterstellte Arbeitsgremien für die verschiedenen zu behandelnden Fragen gebildet worden.

Anwendungsgebiete grenzüberschreitender partnerschaftlicher Vereinbarungen haben sich vor allem in drei Bereichen ergeben, nämlich bezüglich der Grenzgänger, im Bereich des Verkehrs und auf dem Gebiet des Umweltschutzes.[43] Für den im Vordergrund stehenden Verkehrsbereich kann einerseits auf Absprachen beim Eisenbahnverkehr (u. a. im Zusammenhang mit den Bahnhöfen der französischen SNCF und der Deutschen Bundesbahn auf Schweizer Gebiet) und bei der Personenschiffahrt, vor allem aber auch den durch einen Staatsvertrag von 1949 ermöglichten, auf französischem Territorium liegenden und von Behörden beider Staaten gemeinsam betriebenen Flugplatz Basel-Mülhausen verwiesen werden.[44]

V. Stadtkanton und Dreiländeragglomeration: ein Fazit

Die vor allem durch die geschilderte Entmischung von Funktionen und deren Folgen geschaffenen Probleme haben auch die Stadt Basel nachhaltig getroffen. Die eingeengte Lage eines Stadtkantons in einer Dreiländeragglomeration hat in erster Linie die mit dieser Entwicklung verbundenen Finanzierungsprobleme für die Erbringung zentralörtlicher Leistungen verschärft, da denkbare Ausgleichsregelungen mit einer ganzen Reihe von Partnern abgestimmt werden müssen, weil keine Lösung innerhalb einer übergeordneten und über Regelungsmacht verfügenden Gebietskörperschaft möglich ist.

Ein gewisser Vorteil ist dabei lediglich, aber immerhin, dass die Stadt Basel gewissermassen über die Aktionsmöglichkeiten eines Kantons verfügt, in dieser Hinsicht mehr Autonomie und mehr Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesstaat geniesst, als dies bei in einen grösseren Kanton «eingebetteten» Städten der Fall ist.[45]

Alles in allem kann festgestellt werden, dass zwischen dem Stadtkanton Basel-Stadt und den übrigen Partnern in der Region, vorab mit dem Kanton Basel-Landschaft vielfältige und intensive Verknüpfungen zustande gekom-

43 Vgl. im Detail Diez (s. Anm. 38), S. 327 ff. und Witmer (s. Anm. 37), S. 103 ff., mit Nachweisen über weitere Gebiete, auf welchen grenzüberschreitende Lösungen Anwendung finden.

44 Zum Flugplatz Basel-Mülhausen vgl. Diez (s. Anm. 38), S. 331, Weiss (s. Anm. 35), S. 274 f. und Witmer (s. Anm. 37), S. 112 ff.

45 Vgl. dazu Otto Stich, Die Stadt im Bundesstaat, Rede zum Schweizerischen Städtetag 1984 in Binningen, S. 2 f. und S. 10 ff., sowie Daniel Thürer, Stadt und Staat - Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat? - Das Beispiel Schweiz, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden 1983, S. 45 ff.

men sind.[46] Die Vielzahl bedrängender Probleme etwa im Gesundheits- und Verkehrswesen bringt es jedoch mit sich, dass die beteiligten Partner oft nur «einen Berg vor sich sehen», ohne die bisher erzielten Erfolge richtig zu würdigen.

Manches Unbehagen wurzelt dabei in weniger fassbaren psychologischen Umständen, im noch nicht genügend entwickelten partnerschaftlichen Verständnis aller Beteiligten, im noch nicht bewältigten Übergang der Stadtbasler von «autonomer» zu «koordinativer Grösse»[47], im sich erst langsam und zögernd herausbildenden Verantwortungsbewusstsein der übrigen regionalen Partner für die Erbringung zentralörtlicher Leistungen, aber auch im Gefühl der Bewohner dieser Region, in den Meinungs- und Willensbildungsprozessen auf Bundesebene zu kurz zu kommen.[48]

46 Vgl. dazu Diez (s. Anm. 38), S. 335 f., Frey (s. Anm. 7), S. 227 und Rhinow (s. Anm. 13), S. 7 ff.

47 Zum entsprechenden Stimmungswechsel in Basel nach den «rauschenden fünfziger und sechziger Jahren» vgl. Kreis (s. Anm. 2), S. 102 ff.

48 Vgl. dazu Eichenberger (s. Anm. 6), S. 15 f., Burckhardt (s. Anm. 29), S. 237 ff. und Trümpy (s. Anm. 27), S. 147 f. und S. 151 ff.