

Tagung: Aus zwei mach eins? Juristische Knacknüsse einer
Fusion der Kantone BS und BL

Kantonsfusionen im regionalen und überregionalen Kontext

Prof. Dr. Stephan Breitenmoser
28.3.2014

Überblick

- I. Völkerrechtlicher Rahmen
- II. Landesrechtlicher Rahmen
- III. Institutionen / Instrumente
- IV. Schengener Kooperation als Anwendungsfall
- V. Weitere Anwendungsbereiche
- VI. Beispiel: Kanton Zürich
- VII. Thesen

I. Völkerrechtlicher Rahmen

- zunehmende völkerrechtliche Einbindung der Schweiz durch Staatsverträge
- Bund ist für Umsetzung völkerrechtlich verantwortlich
- Verträge des Bundes betreffen auch Zuständigkeiten der Kantone:

=>frühzeitige und umfassende Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung aussen- und europapolitischer Entscheide des Bundes zur Wahrung des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips

- 1975: Bonner Abkommen: Regierungskommission, erneuert durch Basler Vereinbarung (2000)
- Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

II. Landesrechtlicher Rahmen (1)

Bundesverfassung: Art. 55: Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

(1) Die Kantone **wirken** an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide **mit**, die **ihre Zuständigkeiten** oder ihre **wesentlichen Interessen** betreffen.

(2) Der Bund **informiert** die Kantone **rechtzeitig** und **umfassend** und holt ihre Stellungnahmen ein.

(3) Den **Stellungnahmen** der Kantone kommt **besonderes Gewicht** zu, wenn sie in ihren **Zuständigkeiten** betroffen sind. In diesen Fällen **wirken** die Kantone in geeigneter Weise an **internationalen Verhandlungen mit**.

II. Landesrechtlicher Rahmen (2)

Kantonsverfassung Basel-Landschaft:

§ 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.

II. Landesrechtlicher Rahmen (3)

Kantonsverfassung Basel-Stadt:

§ 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

II. Landesrechtlicher Rahmen (4)

- spezifische **Vorschläge** im Verfassungsrat BS abgelehnt:
 - => für eine umfassendere und klarer strukturierte regionale Zusammenarbeit
 - => «Die Behörden des Kantons unterstützen schweizerische Gebiets- und Verwaltungsreformen und beteiligen sich nach Möglichkeit an deren gemeinsamen Institutionen»

II. Landesrechtlicher Rahmen (5)

- 1999: Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK)
- 2012: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über einen Europadialog

III. Institutionen / Instrumente (1)

- Direktorenkonferenzen der kantonalen Regierungsräte
- Konferenz der Kantonsregierungen (**KdK**)
- Konferenz der Nordwestschweizer Regierungen (**NWRK**)
- Regierungspräsidium BS
- seit 1963: Regio Basiliensis (privater Verein mit staatlichem Leistungsauftrag)

III. Institutionen / Instrumente (2)

- seit 2007: **Trinationaler Eurodistrict** Basel (TEB), Verein, Plattform für grenzüber-schreitende Zusammenarbeit in der Region Basel, TEB-Vorstand und Distriktrat

- **Infobest** Palmrain: Beratungsstelle

III. Institutionen / Instrumente (3)

- **Oberrheinkonferenz** (Regierungskonferenz)
- **Oberrheinrat**
- seit 2010: Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO): Forum für «Hauptpartner»

III. Institutionen / Instrumente (4)

- **Interreg:** Instrument der Regionalpolitik der EU: Förderung grenzüberschreitender Projekte
 - => EU-Förderung abhängig von Kofinanzierung der betroffenen Staaten
 - => seit 1990: 450 Projekte am Oberrhein gefördert, 160 mit Schweizer Beteiligung
 - => Interreg IV (2007-2013): Nordwestschweiz mit 35 Projekten beteiligt, z.B. Cluster Biovalley, Zusammenarbeit Rheinhäfen

IV. Schengener Kooperation

- vor Schengen/Dublin: vorwiegend informelle Polizeikooperation
- dynamische Assoziierung an Schengen und Dublin (2005):
 - => Umsetzung auch auf kantonaler Ebene, z.B. Polizei- und Datenschutzrecht
 - => Mitwirkung von Kantonsvertretern
 - im Rat (sog. *decision shaping*)
 - in den Gemischten Ausschüssen
- 2009: Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands

V. Weitere Anwendungsbereiche: Verkehr / Wirtschaft

- EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg
- Bahnanschluss EuroAirport /
Hochrheinstrecke
- triregionale Regio-S-Bahn / Tarifverbund
- grenzüberschreitende Tramlinien
- Wirtschafts- und Zollfreizonen am
EuroAirport / Rheinhafen

V. Weitere Anwendungsbereiche: Raumplanung / Umwelt

- Trinationale Hafenenwicklung:
=> Flughafenvertrag als Modell für
Rheinhäfen Basel, Mulhouse, Weil?
- wirtschaftliche und städtebauliche
Entwicklung der Rheinhäfen beider Basel
- grenzüberschreitende Raumplanung:
Internationale Bauausstellung Basel (IBA
Basel 2020)
- gegenseitige Unterrichtung über
umweltrelevante Vorhaben (seit 1992)

V. Weitere Anwendungsbereiche: Gesundheit

- seit 2007: Pilotprojekt «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Deutschland - Schweiz im Gesundheitswesen»
- Grenzüberschreitender Betrieb medizinischer Einrichtungen
=> Freizügigkeitsabkommen gewährt aktive und passive Dienstleistungsfreiheit

V. Weitere Anwendungsbereiche: Bildung / Kultur

- Eucor: Zusammenarbeit der Universitäten am Oberrhein
- Horizon 2020: sog. *Cluster* als Bedingung für finanzielle Unterstützung der EU
- Trinationale Studiengänge
- oberrheinischer Museumspass

VI. Beispiel: Kanton Zürich

- «Fachstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit»
 - Kompetenzzentrum innerhalb der Kantonsverwaltung für europarechtliche und europapolitische Fragen
 - Vertretung und Interessenwahrnehmung des Kantons Zürich bei Verhandlungen mit Deutschland über Flughafen
- => schweizweit einzigartig

VII. Thesen (1)

- Ressourcenprobleme kleiner Kantone als Hindernis für Interessenwahrnehmung bei Zusammenarbeit
- Stärkung des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips durch grössere Einheiten
- Fusion als Chance für eine effizientere Zusammenarbeit nach Aussen (Bund, Kantone, nahes Ausland)?

VII. Thesen (2)

- Zwar: Weiterführung und Ausbau der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch ohne Fusion möglich:
 - => neue und vertiefte Verträge erforderlich
 - => neue und weitgehend unabhängige Institutionen erforderlich
 - => kürzere Beschluss- und Finanzierungsverfahren

VII. Thesen (3)

- Aber: Durch Fusion Vereinfachung und dadurch Stärkung der Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen:
 - => kohärentere Regionalpolitik
 - => weniger Institutionen bzw. Ansprechpartner
 - => einfachere Abläufe

VII. Thesen (4)

- Durch Fusion:
 - Schaffung von personellen Ressourcen mit erforderlichem Sprach- und Fachwissen
 - wirksamere Ausübung der Informations- und Mitwirkungsrechte in Aussen- und Europapolitik
 - bessere Interessenwahrung gegenüber Bund und nahem Ausland

VII. Thesen (5)

Pragmatisches Vorgehen in Etappen:

- Erste Stufe: verstärkte Koordination (5 Jahre)
- Zweite Stufe: verstärkte Kooperation und Harmonisierung (2 - 5 Jahre)
- Dritte Stufe: stufenweise Zusammenlegung der Ämter (10 - 15 Jahre)