

Ratschlag

betreffend

Genehmigung der «Vereinbarung
zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft
über die Zusammenarbeit der Behörden»

und

Bericht

1. zum Anzug Dr. H. P. Müller und Konsorten betreffend Kooperation mit andern Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Basel-Landschaft
2. zum Anzug W. Gerster betreffend rasche Verwirklichung der Partnerschaft

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt
am 22. April 1977

Tit.

Wir beehren uns, dem Grossen Rat die von den Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft abgeschlossene «Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden» zur Genehmigung zu unterbreiten und ihm gleichzeitig zum Anzug Dr. H. P. Müller und Konsorten betreffend Kooperation mit andern Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Basel-Landschaft und zum Anzug W. Gerster betreffend rasche Verwirklichung der Partnerschaft zu berichten.

I. Der Auftrag des Verfassungsgebers

1. In den Volksabstimmungen vom 8. Dezember 1974 haben die Stimmberechtigten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft dem Partnerschaftsartikel (KVBS § 17a und KVBL § 47^{bis}) in der Fassung des Grossratsbeschlusses vom 19. September 1974 und des Landratsbeschlusses vom 2. September 1974 mehrheitlich zugestimmt. Dieser statuiert in seinem Absatz 2:

«Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.»

Damit haben die Verfassungsgeber beider Kantone den dafür zuständigen Instanzen den verbindlichen Auftrag erteilt, mit dem andern Kanton eine das Zusammenwirken der Behörden ordnende Vereinbarung abzuschliessen.

2. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist im Kanton Basel-Stadt schon durch den nachstehend wiedergegebenen Anzug Dr. H. P. Müller und Konsorten postuliert worden:

«Gewicht und Zahl der Probleme regionaler Bedeutung, die der Kanton Basel-Stadt nur gemeinsam mit den übrigen Kantonen der Nordwestschweiz sinnvoll zu bewältigen vermag, sind in ständigem Zunehmen begriffen. Namentlich im Verhältnis zum Kanton Basel-Landschaft, dessen Stimmberechtigte sich kürzlich durch Erheblicherklärung der sogenannten Partnerschaftsinitiative zum Grundsatz der Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt und mit den übrigen Nachbarkantonen bekannt haben, drängte sich eine Institutionalisierung des Zusammenwirkens an Stelle des bisherigen punktuellen Vorgehens gebieterisch auf.

Die unterzeichneten Mitglieder des Grossen Rates laden deshalb den Regierungsrat mit folgendem Anzug ein, beförderlich eine Vorlage betreffend Ergänzung der Verfassung durch einen «Kooperationsartikel» und ein das Zusammenwirken mit dem Kanton Basel-Landschaft ordnendes Konkordat zu unterbreiten.

I.

In die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 ist ein neuer Abschnitt über die «Kooperation mit andern Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Basel-Landschaft» einzufügen, in welchem folgende Bestimmungen untergebracht werden sollen:

1. Die Behörden sind gehalten, Angelegenheiten regionaler Bedeutung in Zusammenarbeit mit den in Frage kommenden Kantonen zu lösen.

2. Die mit den betreffenden Kantonen abzuschliessenden Konkordate können interkantonale Institutionen und interkantonale Behörden auf der Ebene der Regierungen mit Entschei-

dungsbefugnissen und ganz allgemein interkantonale Institutionen und interkantonale Behörden auf der Ebene der Parlamente und der Regierungen mit vorbereitenden und konsultativen Funktionen vorsehen. Die verfassungsmässigen Rechte der Stimmbürger bleiben vorbehalten.

Der nach § 54 der Verfassung vorgeschriebene, dem fakultativen Referendum zu unterstellende Grossratsbeschluss betreffend Einleitung einer Partialrevision der Verfassung hat zu bestimmen, dass die beantragte Revision durch den Grossen Rat, nicht durch einen eigens zu wählenden Verfassungsrat, vorzunehmen sei.

II.

Mit dem Kanton Basel-Landschaft ist der Abschluss einer die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den beiden Halbkantonen gewährleistende und umfassend ordnende Rahmenvereinbarung innerhalb der nächsten zwei Jahre herbeizuführen.

Der Inhalt dieser Vereinbarung sei wie folgt umschrieben:

1. Zweck.

Die beiden Halbkantone wollen eine umfassende Zusammenarbeit auf sämtlichen Gebieten des gemeinsamen Interesses sicherstellen.

Die Behandlung der gemeinsamen Fragen hat daher in der durch die abzuschliessende Vereinbarung geordneten Weise zu erfolgen.

2. Gemeinsame Behörden.

a) Die Regierungsräte der beiden Halbkantone bilden die das Zusammenwirken der beiden Gemeinwesen leitende und koordinierende Behörde. Es können zur Behandlung der anstehenden Fragen paritätische Ausschüsse, deren Mitglieder nicht dem Regierungsrat angehören müssen, gebildet werden.

b) Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt und der Landrat des Kantons Basel-Landschaft ernennen je einen Ausschuss. Die

beiden Ausschüsse beraten gemeinsam die den beiden Kantonsparlamenten zu unterbreitenden Vorlagen. Beide Regierungen können sich an den Sitzungen der Parlamentsausschüsse vertreten lassen. Die Ausschüsse sind berechtigt, durch Mehrheitsbeschluss von den Regierungen zu behandelnde Anregungen zu stellen. Die Verhandlungen sind öffentlich.

c) Die zur Lösung der Einzelfragen abzuschliessenden Konkordate sind von den vorgenannten gemeinsamen Behörden auszuarbeiten und der in jedem Kanton zuständigen Instanz zur Genehmigung vorzulegen.

d) Ist in beiden Halbkantonen über eine sie gemeinsam betreffende Vorlage abzustimmen, so haben die Abstimmungen gleichzeitig zu erfolgen.

e) Die Vereinbarung soll zunächst auf sieben Jahre abgeschlossen werden. Zu kündigen wäre ein Jahr vor Ablauf, sonst würde die Vereinbarung stillschweigend auf unbestimmte Zeit, unter Vorbehalt der Kündigung auf ein Jahr, verlängert.

f) Die jederzeitige Anpassung der Vereinbarung an veränderte Verhältnisse ist im gemeinsamen Einvernehmen unbenommen.

g) Vereinbarungen mit Drittkantonen zur Lösung gemeinsamer Fragen stehen jedem Vertragspartner frei, insofern sie der vorliegenden Vereinbarung nicht zuwiderlaufen.»

Zu diesem Anzug hat die Regierung im Ratschlag und Entwurf Nr. 7013 betreffend Ergänzung der Verfassung durch einen § 17a (Partnerschaftsartikel) bereits einmal Stellung genommen. Sie erklärte damals, ihrer Ansicht nach könne an die Vorarbeiten für den Abschluss einer die Organisation der Zusammenarbeit ordnenden Rahmenvereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft erst dann herangetreten werden, wenn beide Kantone den vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen über die regionale Zusammenarbeit zugestimmt haben. Mit jener Vorlage wurden die Begehren der Anzugsteller also nur teilweise erfüllt; aus diesem Grunde konnte der Grosse Rat den Anzug damals noch nicht abschreiben.

3. Den baldigen Abschluss einer das Zusammenwirken mit den Behörden des Kantons Basel-Landschaft ordnenden Vereinbarung forderte auch der nachstehende, der Regierung am 30. Januar 1975 überwiesene Anzug W. Gerster.

«Die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben am 8. Dezember 1974 mit überzeugender Mehrheit dem gleichlautenden Partnerschaftsartikel für beide Kantonsverfassungen zugestimmt. Damit ist unter die lange Auseinandersetzung um die Wiedervereinigung ein Schlussstrich gezogen worden, der beide Seiten zu befriedigen vermag, und zugleich das Startsignal zu einem neuen Anfang gegeben worden.

Die neuen Partnerschaftsartikel dürfen aber nicht leere Deklamation bleiben, sondern es muss sofort zur Verwirklichung der in ihnen geforderten engeren Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen geschritten werden. Der erste Schritt dazu besteht darin, dass wir dem Abs. 2 des neuen Artikels nachkommen, welcher lautet: «Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen.» Zu diesem Zweck muss das «Rahmenkonkordat» abgeschlossen werden, welches die engere Zusammenarbeit der Behörden aller Stufen regelt, wie dies im gemeinsamen Bericht der grossrätlichen und landrätlichen Kommission vorgesehen ist.

Die Regierung wird darum ersucht zu prüfen und zu berichten, wie gemeinsam mit der Regierung von Basel-Landschaft dieser erste Schritt zur Verwirklichung des neuen Konzeptes der Partnerschaft unverzüglich einzuleiten ist, und ob den beiden Parlamenten der Entwurf zum Rahmenkonkordat so beförderlich vorgelegt werden kann, dass dieses im ersten Halbjahr 1975 noch in Kraft treten kann. Dies sollte möglich sein, nachdem die Grundzüge des Konkordates in den beiden Parlamentskommissionen schon ausführlich besprochen und im gemeinsamen Kommissionsbericht skizziert worden sind.»

II. Der Werdegang der Vereinbarung

Die Vereinbarung als solche stellt ein Gemeinschaftswerk der beteiligten baselstädtischen und basellandschaftlichen Behörden dar. An den Vorarbeiten haben sich die beiden Justizdirektoren Dr. K. Jenny und Dr. C. Stöckli, die beiden Kantonsregierungen, sowie die Büros des Grossen Rates und des Landrates beteiligt. Die beiden Justizdirektoren legten zunächst den hauptsächlichsten Inhalt und den Aufbau der Vereinbarung in ihren Grundzügen fest. Gestützt darauf wurde ein erster Vorentwurf ausgearbeitet. Dieser wurde dann von den beiden Justizdirektoren beraten und in einigen wesentlichen Punkten abgeändert; anschliessend unterbreiteten sie ihn ihren Regierungen zur Stellungnahme. Diese hiessen das Vertragskonzept als solches gut, nahmen aber daran einige Änderungen und Streichungen vor. Aufgrund der Stellungnahmen der beiden Regierungen arbeiteten die beiden Justizdirektoren einen zweiten Vorentwurf aus, in welchen sie u.a. auch eine Variante einbauten, die eine obligatorische Kommissionsberatung von Partnerschaftsgeschäften vorsah. Alsdann liessen sie sich von ihren Regierungen beauftragen, die bereinigte Fassung des Vorentwurfs II den Büros des Grossen Rates und des Landrates zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Die beiden Büros haben dann den Vertragstext in drei gemeinsamen Sitzungen durchberaten. Eine erste Sitzung fand am 22. September 1976 in Liestal statt; die beiden Justizdirektoren benützten diese Gelegenheit, um das Vertragswerk in seinen Grundzügen zu erläutern. Die anschliessende Diskussion drehte sich vor allem um die Zusammenarbeit der beiden Parlamente sowie um die Frage, ob für Partnerschaftsgeschäfte eine obligatorische Kommissionsberatung vorzusehen sei. Es wurde beschlossen, am 2. November 1976 in Basel ein zweites Mal gemeinsam zu tagen und in der Zwischenzeit eine getrennte Beratung durchzuführen. In der Sitzung vom 2. November 1976 erzielten die beiden Ratsbüros eine übereinstimmende und einstimmige Auffassung über den Inhalt der Vereinbarung. Sie ersuchten die beiden Justizdirektoren, den Entwurf zu bereinigen und ihn ihren Regierungen zu unterbreiten. Ferner wünschten sie, dass ihnen der Vertragsentwurf nochmals zu einer abschliessenden Stellungnahme unterbreitet werde, bevor man ihn unterzeichne und

an die beiden Parlamente weiterleite. Daraufhin erstatteten die beiden Justizdirektoren ihren Regierungen einen gemeinsamen Bericht und liessen sich von ihnen beauftragen, den Vereinbarungsentwurf den Büros des Grossen Rates und des Landrates zu einer abschliessenden Stellungnahme vorzulegen. In der dritten gemeinsamen Sitzung vom 25. Januar 1977 berieten die Ratsbüros den Vereinbarungsentwurf im Beisein der beiden Justizdirektoren abschliessend. Dabei nahmen sie an ihm noch einige geringfügige Änderungen vor. In der Schlussabstimmung stimmten sie der Vereinbarung so, wie sie aus den Beratungen hervorging, zuhanden der beiden Regierungen einstimmig zu. Am 17. Februar 1977 ist sie von der Regierung des Kantons Basel-Landschaft unterzeichnet worden; der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt unterzeichnete sie in seiner Sitzung vom 22. Februar 1977.

III. Die Grundzüge der Vereinbarung

Die Vereinbarung stützt sich in ihrem Ingress auf § 17a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt und auf § 47^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft. Sie umfasst insgesamt 12 Paragraphen, die sich in folgende vier Abschnitte gliedern: I. Zusammenarbeit der Regierungen (§§ 1–4), II. Zusammenarbeit der Parlamente (§§ 5–9), III. Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen (§ 10) und IV. Schlussbestimmungen (§§ 11–12).

Zu den einzelnen Abschnitten und Paragraphen der Vereinbarung ist in materieller Hinsicht folgendes zu bemerken:

Abschnitt I.: Zusammenarbeit der Regierungen

Ad § 1: In dieser Bestimmung bringen die Regierungen der beiden Kantone ihren Willen zum Ausdruck, inskünftig ständig miteinander in Kontakt zu bleiben: Sie treffen sich regelmässig, mindestens jedoch dreimal jährlich, zu gemeinsamen Sitzungen. Dabei führt der Regierungspräsident des jeweiligen Tagungskantons den Vorsitz. Die Regelung der Frage des Vorsitzes dient vor allem dem Zweck klarzustellen, wer für die Einladung zuständig ist.

Ad § 2: Hier werden die Aufgaben der gemeinsam tagenden Regierungen umschrieben. Diese sollen die Ziele der Zusammenarbeit der beiden Kantone entwickeln, sich laufend über Gesetzesrevisionen und Planungsprojekte informieren und alle weiteren Fragen von gemeinsamem Interesse beraten.

Ad § 3: In diesem Paragraphen wird klargestellt, dass die beiden Regierungen keine gemeinsame Behörde bilden und keine gemeinsamen Beschlüsse fassen. Anträge zuhanden der beiden Parlamente, die partnerschaftliche Geschäfte betreffen, gehen daher nicht vom gemeinsam tagenden Gremium, sondern von den einzelnen Regierungen aus. Damit werden die kantonsinternen Zuständigkeiten und Befugnisse allseitig gewahrt.

Ad § 4: Diese Vorschrift ermächtigt die beiden Regierungen, zur gemeinsamen Bearbeitung von Sachfragen Arbeitsausschüsse einzusetzen, denen Mitglieder aus ihrer Mitte, Vertreter der kantonalen und kommunalen Verwaltungen oder aussenstehende Fachleute angehören können. Diese Ausschüsse erstatten den beiden Regierungen Bericht. Ein Antragsrecht steht ihnen nicht zu; vorbehalten bleiben allerdings diejenigen Fälle, wo durch Sondervereinbarungen gemeinsame Organe geschaffen wurden wie beim Technikum beider Basel oder bei der gemeinsamen Motorfahrzeug-Prüfstation.

Abschnitt II.: Zusammenarbeit der Parlamente

Ad § 5: Hier geht es um die Regelung der gegenseitigen Information auf der Ebene der Parlamente. Wenn die beiden Parlamente zusammenarbeiten wollen, müssen sie ständig miteinander in Kontakt bleiben und sich gegenseitig orientieren. Um Papierkrieg und administrativen Leerlauf zu vermeiden, soll die Orientierung freilich auf die Mitglieder der beiden Ratsbüros beschränkt bleiben. Es wird im einzelnen festgelegt, worüber man sich orientieren will; es sind dies die Tagesordnungen sowie diejenigen Anzüge, Motionen, Postulate und Interpellationen, die sich auf Gegenstände von gemeinsamem Interesse beziehen. Die gegenseitige Information gibt den beiden Ratsbüros, insbesondere deren Präsidenten, die Möglichkeit, eine Koordinationsfunktion auszuüben. Damit ist eine gewisse Mehrarbeit ver-

bunden, die aber im Interesse der Zusammenarbeit in Kauf genommen werden muss.

Ad § 6: Durch diese Bestimmung erhalten die Ratsbüros und die Kommissionen der beiden Parlamente die Befugnis, regelmässig oder nach Bedarf gemeinsame Sitzungen abzuhalten.

Ad § 7: Dieser Paragraph umschreibt das Verfahren, nach dem sich die beiden Parlamente bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte zu richten haben. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings vorweg die Frage, welche Geschäfte überhaupt als Partnerschaftsgeschäfte anzusprechen sind. Hierzu ist zu sagen, dass gewisse Geschäfte schon von Natur aus das Zusammenwirken der beiden Parlamente erfordern. Dies ist vor allem bei der Genehmigung von Verträgen und bei den Beschlüssen betreffend gemeinsame Institutionen der Fall. Beispiele hierfür sind etwa das Technikumsabkommen und die Vereinbarung über die gemeinsame Motorfahrzeug-Prüfstation beider Basel. Sofern ein Geschäft nicht schon von Natur aus ein Partnerschaftsgeschäft ist, bedarf es in allen Fällen eines übereinstimmenden Beschlusses der beiden Parlamente, um es zu einem solchen zu machen. Will eines der beiden Parlamente ein Geschäft nicht partnerschaftlich behandeln, dann kommt ein Partnerschaftsgeschäft von vorneherein nicht zustande; dies hat zur Folge, dass es in beiden Kantonen getrennt behandelt werden muss. Normalerweise wird es freilich so sein, dass die Regierungen den Parlamenten von Fall zu Fall beantragen werden, bestimmte Angelegenheiten als Partnerschaftsgeschäfte zu behandeln. Ein Parlament kann jedoch entgegen dem Antrag der Regierung die partnerschaftliche Behandlung eines Geschäfts ablehnen. Andererseits haben die Parlamente die Möglichkeit, ein bestimmtes Geschäft von sich aus zu einem partnerschaftlichen zu erklären. Erklärt eines der beiden Parlamente ein Geschäft im Alleingang zu einem partnerschaftlichen, dann ist es dem Parlament des andern Kantons zu überweisen, das dann seinerseits einen Entscheid zu fällen hat. Lehnt dieses eine partnerschaftliche Behandlung desselben ab, so muss es in beiden Kantonen getrennt behandelt werden. Die Definition dessen, was als partnerschaftliches Geschäft gelten soll, wird somit den beiden Parlamenten überlassen. Gegenstand partnerschaftlicher Geschäfte können übrigens nicht nur Verträge, son-

dern auch Gesetze und Grossratsbeschlüsse bzw. Landratsbeschlüsse sein. Wird ein Geschäft als partnerschaftliches bezeichnet und gemeinsam behandelt, so bedeutet das nicht, dass die entsprechenden Gesetze oder Beschlüsse auch denselben Wortlaut haben müssen; hingegen müssen sie aufeinander abgestimmt sein. Behandeln die Parlamente eine Vorlage als Partnerschaftsgeschäft, so finden bei dessen Beratung folgende Bestimmungen Anwendung:

Lit. a): Den Ratsbüros kommt die wichtige Aufgabe zu, die Behandlung des Geschäfts in den beiden Parlamenten zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen.

Lit. b): Die Parlamente können zur Beratung eines Geschäfts Kommissionen einsetzen, müssen es aber nicht. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, dem nicht nur die Funktion des Kantonsparlaments, sondern zugleich auch die des Gemeindeparlaments der Stadt Basel zukommt, bemüht sich, möglichst rationell zu arbeiten und die anfallenden Geschäfte wo immer möglich im Plenum selbst zu erledigen. Demgegenüber ist die Arbeitsweise des basellandschaftlichen Parlaments insofern eine andere, als praktisch alle Geschäfte von Kommissionen vorberaten werden. Von basellandschaftlicher Seite wurde daher eine Variante vorgeschlagen, welche eine obligatorische Kommissionsberatung sämtlicher Partnerschaftsgeschäfte vorsah. Im Laufe der Beratungen zeigte sich aber, dass auch Partnerschaftsgeschäfte nicht immer eine Kommissionsberatung erfordern. Beide Büros wurden sich nach eingehender Aussprache darüber einig, dass sie nicht in jedem Fall und unter allen Umständen vor Kommissionen gewiesen werden sollen. Gewisse Beschlüsse über gemeinsame Institutionen wie z.B. die Genehmigung der Jahresberichte des Technikums beider Basel, der Pro Rheno etc. sowie andere unwichtige Geschäfte sollen vielmehr auch direkt im Plenum verabschiedet werden können. Im Regelfall werden die beiden Parlamente für die Beratung der wichtigeren Geschäfte freilich immer Kommissionen einsetzen. Diese können im übrigen «ständige» oder aber Spezialkommissionen sein. Werden zur Beratung eines Geschäfts Kommissionen eingesetzt, so tagen diese in der Regel gemeinsam. Zur Erteilung von Aufschlüssen können sie Mitglieder der beiden Regierungen zu ihren Sitzungen einladen; ferner können sie von den beiden Regierungen ergänzende

Berichte verlangen. Nach Abschluss ihrer Beratungen erstatten sie ihren Parlamenten gleichzeitig, aber getrennt Bericht und stellen Antrag.

Lit. c): In denjenigen Fällen, in denen nur eines der beiden Parlamente eine Kommission einsetzt, hat das Büro des andern Parlaments für die nötige Koordination mit dieser Kommission zu sorgen.

Lit. d): Beide Parlamente beraten partnerschaftliche Vorlagen getrennt und treffen unter Vorbehalt des Referendums selbständig den definitiven Entscheid. Dabei haben sie sich an die Vorschriften ihrer Geschäftsordnungen zu halten.

Ad § 8: Nach den Bestimmungen dieses Paragraphen sollen allfällige Streitpunkte in einem Differenzbereinigungsverfahren aus der Welt geschafft werden. Wenn die Beschlüsse der beiden Parlamente über eine partnerschaftliche Vorlage voneinander abweichen, so sollen die vorberatenden Kommissionen nochmals zusammentreten mit dem Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten. In denjenigen Fällen, in denen eines der Parlamente auf die Bestellung einer Kommission zunächst verzichtet hatte, wählt das betreffende Ratsbüro eine besondere Einigungskommission oder betraut eine ständige Kommission mit der Behandlung des strittigen Geschäfts. Die Ratsbüros selber werden also nicht mit Differenzbereinigungsverfahren belastet. Die beiden Kommissionen haben ihren Parlamenten über das Ergebnis der Einigungsverhandlungen Bericht zu erstatten.

Ad § 9: Beschlüsse des Grossen Rates und des Landrates über partnerschaftliche Geschäfte sind hinsichtlich ihres Zustandekommens voneinander abhängig; sie gelten nämlich erst dann als zustandekommen, nachdem sie von beiden Parlamenten gutgeheissen worden sind. Kommt es auf die Berichte der Kommissionen hin nicht zu einem übereinstimmenden Beschluss in einem als partnerschaftlich erklärten Geschäft, so fällt seine weitere Behandlung dahin. In einem solchen Fall haben die beiden Parlamente in der betreffenden Sache getrennt vorzugehen. Kann man sich über einen Vertrag nicht einigen, so wird er nicht abgeschlossen. Die Aufnahme einer Bestimmung über das Zustandekommen partnerschaftlicher Beschlüsse ist erforderlich, damit die beiden Parlamente wissen, wann sie mit der Behandlung partnerschaftlicher Vorlagen aufhören sollen. Einmal muss die

Sache ein Ende haben; wenn ein Geschäft noch nicht reif ist, soll man es abschreiben können. Die Bestimmung ist aber auch von Bedeutung für die Publikation der Beschlüsse über partnerschaftliche Vorlagen. Solche Beschlüsse dürfen erst publiziert werden, nachdem sie sowohl vom Grossen Rat wie auch vom Landrat angenommen worden sind; überdies sollte die Publikation nach Möglichkeit gleichzeitig erfolgen.

Abschnitt III.: Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen

Ad § 10: Nach dieser Bestimmung müssen Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen in beiden Kantonen gleichzeitig durchgeführt werden. Dies erfordert, dass sich die beiden Regierungen über den jeweiligen Abstimmungstermin absprechen. Solche gemeinsamen Abstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen dürfte es allerdings nicht viele geben, unterliegen doch die Genehmigungsbeschlüsse des Parlaments über Konkordate im Kanton Basel-Landschaft nicht dem fakultativen Referendum, wie es im Kanton Basel-Stadt der Fall ist (vgl. KVBL § 18 Ziff. 3 und KVBS § 39 lit. f).

Abschnitt IV.: Schlussbestimmungen

Ad § 11: Hier wird vorgesehen, dass die Vereinbarung jederzeit in gemeinsamem Einvernehmen an veränderte Verhältnisse angepasst werden kann. Ferner ist es beiden Kantonen unbenommen, mit andern Kantonen weitere Abkommen über gemeinsame Fragen abzuschliessen, sofern sie nichts enthalten, was dieser Vereinbarung zuwiderläuft.

Ad § 12: Dieser Paragraph enthält die Bestimmungen über das Inkrafttreten und die Kündigung der Vereinbarung. Die beiden Kantonsregierungen haben das Vertragswerk bereits unterzeichnet. Es kann jedoch erst dann in Kraft gesetzt werden, nachdem es von den zuständigen Organen der beiden Kantone angenommen worden ist. Nach baselstädtischem Recht unterliegen Vereinbarungen mit andern Kantonen der Ratifikation des Grossen Rates (KVBS § 39 lit. f); der grossrätliche Ratifikationsbeschluss muss zudem dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Demgegenüber lässt man es im Kanton Basel-Landschaft bei einer Genehmigung durch den Landrat be-

wenden (KVBL § 18 Ziff. 3). Da zurzeit noch nicht feststeht, wann die beiden Parlamente die Vereinbarung genehmigen werden und ob gegen den Ratifikationsbeschluss des Grossen Rates das Referendum ergriffen wird, war es nicht möglich, das Datum des Inkrafttretens in die Vereinbarung einzusetzen. Hierfür bedarf es somit nochmals einer übereinstimmenden Beschlussfassung seitens der beiden Kantonsregierungen. Interkantonale Vereinbarungen der vorliegenden Art müssen sodann dem Bundesrat zur Einsichtnahme vorgelegt werden, der sie auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und den Bundesinteressen sowie mit den Rechten anderer Kantone überprüft und bejahendenfalls genehmigt (BV Art 7, Abs 2 i.V.m. Art. 102, Ziff. 7). Wenn der Bundesrat die Genehmigung verweigert oder ein anderer Kanton gegen den Vertrag Einsprache erhebt, hat die Bundesversammlung über die Erteilung der Bundesgenehmigung zu entscheiden (BV Art. 85, Ziff. 5). Der Bundesgenehmigung kommt allerdings nicht konstitutive, sondern bloss deklaratorische Bedeutung zu. Die Vereinbarung wird vorerst für die Dauer von 10 Jahren abgeschlossen. Sie kann 1 Jahr vor ihrem Ablauf gekündigt werden; wird vom Kündigungsrecht nicht Gebrauch gemacht, so verlängert sich ihre Laufdauer jeweils stillschweigend um ein weiteres Jahr.

IV. Schlussbemerkungen und Antragstellung

1. Mit dem Abschluss dieser Rahmenvereinbarung betreten die beiden Kantone Neuland, denn es gibt dafür keine Modelle. Insofern lassen sie sich damit auf ein Experiment ein. Für das gute Funktionieren des neuen Instrumentariums kann im voraus keine Garantie abgegeben werden; seine Tauglichkeit muss sich vielmehr erst in der Praxis erweisen. Im Laufe der Zeit wird man an der vorliegenden Vereinbarung sicher noch Verbesserungen vornehmen. Im übrigen wird die Handhabung des Vertrages noch praktisch eingeübt werden müssen.

Die Vereinbarung als solche regelt den verfahrensmässigen Ablauf des partnerschaftlichen Zusammenwirkens auf der Ebene der Regierungen und der Parlamente. Sie institutionalisiert und steuert

den Geschäftsverkehr zwischen den Behörden der beiden Kantone. Dabei werden aber die kantonsinternen Zuständigkeiten und Befugnisse nicht angetastet. Beide Kantone sind und bleiben zwei getrennte Staatswesen mit ihren besonderen Traditionen und Gepflogenheiten. Abgesehen von den Partnerschaftsartikeln in den beiden Kantonsverfassungen haben sie staatsrechtlich gesehen kein anderes Verhältnis zueinander als zu anderen, räumlich entfernten Kantonen. Die Vereinbarung ist lediglich als Instrument für den gegenseitigen Verkehr gedacht; sie soll die Behandlung der Geschäfte von gemeinsamem Interesse erleichtern und dazu beitragen, dass sich die verschiedenen Traditionen und Gepflogenheiten der beiden Partner nicht behindern.

An sich hätte die Möglichkeit bestanden, einen wesentlich weitergehenden Vertrag abzuschliessen. Dies hat man aber absichtlich nicht getan, weil man sich gegenseitig nicht zu stark binden und überdies erst die Erfahrungen der Praxis abwarten wollte. Für die Zusammenarbeit der beiden Regierungen hätte es an sich keiner besonderen Vereinbarung bedurft; diese funktioniert nämlich schon seit Jahren reibungslos. Aus diesem Grunde liess man es bei einer Verankerung der bisherigen Praxis bewenden. Im übrigen wird durch den Abschluss des Vertragswerks kein einziges der anstehenden Probleme zwischen den beiden Kantonen gelöst, sondern lediglich das Instrumentarium zu ihrer Lösung bereitgestellt. Die praktische Lösung der anstehenden Fragen und Probleme hängt vor allem davon ab, ob man beiderseits den Willen aufbringt, partnerschaftlich zu denken und zu handeln. Ohne diesen Willen müsste die vorliegende Vereinbarung eine Deklaration ohne realen Gehalt bleiben.

Der Anwendungsbereich der Vereinbarung erstreckt sich im übrigen nur auf eine Zusammenarbeit der beiden Kantone und nicht auch auf eine Kooperation ihrer Gemeinden. Das Vertragswerk gibt den Gemeinden keine weitergehenden Kompetenzen zu einer Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus, als sie jetzt schon besitzen. Andererseits wird aber ein allfälliger Abschluss von Zweckverbänden zwischen baselstädtischen und basellandschaftlichen Gemeinden im Rahmen der Verfassungen und Gemeindegesetze der beiden Kantone nicht tangiert.

2. Mit dem Abschluss dieser Vereinbarung werden die Begehren der Anzüge Dr. H. P. Müller und Konsorten und W. Gerster praktisch vollumfänglich erfüllt; sie können daher als erledigt abgeschrieben werden.

3. Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Regierung dem Grossen Rat, dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss betreffend Genehmigung der «Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden» zuzustimmen und die Anzüge Dr. H. P. Müller und Konsorten und W. Gerster als erledigt zu erklären.

Basel, den 5. April 1977

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident: Dr. L. Burckhardt

Der Staatsschreiber: Dr. R. Frei

Beigedruckt:

Wortlaut der Vereinbarung vom 17./22. 2. 1977

**Grossratsbeschluss betreffend Genehmigung
der «Vereinbarung zwischen den Kantonen
Basel-Stadt und Basel-Landschaft
über die Zusammenarbeit der Behörden»**

(Vom . . .)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

Die von den Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in Ausführung von § 17a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt und von § 47^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft abgeschlossene «Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden» wird genehmigt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

Vereinbarung

zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden

(Vom 17./22. Februar 1977)

Die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in Ausführung des § 17a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 und des § 47^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 4. April 1892, treffen folgende Vereinbarung:

I. Zusammenarbeit der Regierungen

§ 1. Die Regierungsräte der beiden Kantone treffen sich regelmässig, mindestens jedoch dreimal jährlich, zu gemeinsamen Sitzungen.

Den Vorsitz führt der Regierungspräsident des jeweiligen Tagungskantons.

§ 2. Sie entwickeln die Ziele der Zusammenarbeit der beiden Kantone, informieren sich laufend über Gesetzesrevisionen und Planungsprojekte und beraten alle Fragen von gemeinsamem Interesse.

§ 3. Sie bilden keine gemeinsame Behörde und fassen keine gemeinsamen Beschlüsse. Anträge zuhanden der beiden Parlamente, die partnerschaftliche Geschäfte betreffen, gehen von den einzelnen Regierungen aus.

§ 4. Zur gemeinsamen Bearbeitung von Sachfragen können die beiden Regierungen aus ihrer Mitte, aus Vertretern der kantonalen und kommunalen Verwaltungen oder aussenstehenden Fachleuten zusammengesetzte Arbeitsausschüsse einsetzen. Diese Ausschüsse erstatten den beiden Regierungen Bericht.

II. Zusammenarbeit der Parlamente

§ 5. Die Büros des Grossen Rates und des Landrates orientieren sich gegenseitig über die Tagesordnungen der beiden Parlamente sowie über Anzüge, Motionen, Postulate und Interpellationen, die sich auf Gegenstände von gemeinsamem Interesse beziehen.

§ 6. Die Ratsbüros und die Kommissionen der beiden Parlamente sind befugt, regelmässig oder nach Bedarf gemeinsame Sitzungen abzuhalten.

§ 7. Erfordert ein Geschäft seiner Natur nach das Zusammenwirken der beiden Parlamente, wie die Genehmigung von Verträgen oder Beschlüssen betreffend gemeinsame Institutionen, oder beschliessen die beiden Parlamente — auf Antrag der Regierungen oder von sich aus — ein Geschäft als partnerschaftliches zu behandeln, so finden bei dessen Beratung folgende Bestimmungen Anwendung:

a) Die Ratsbüros haben die Behandlung des Geschäfts in den beiden Parlamenten zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen.

b) Setzen die Parlamente zur Beratung des Geschäfts Kommissionen ein, so tagen diese in der Regel gemeinsam. Die Kommissionen können Mitglieder der beiden Regierungen zur Erteilung von Aufschlüssen zu ihren Sitzungen einladen; ferner können sie von den beiden Regierungen ergänzende Berichte verlangen. Sie erstatten ihren Parlamenten gleichzeitig, aber getrennt Bericht und stellen Antrag.

c) Hat eines der Parlamente zur Beratung des Geschäfts keine Kommission bestellt, so ist dessen Ratsbüro verpflichtet, für die nötige Koordination mit der Kommission des andern Parlaments zu sorgen.

d) Die beiden Parlamente beraten partnerschaftliche Vorlagen getrennt und treffen unter Vorbehalt des Referendums selbständig den definitiven Entscheid.

§ 8. Weichen die Beschlüsse der beiden Parlamente über eine partnerschaftliche Vorlage voneinander ab, so treten die vorberatenden Kommissionen zusammen mit dem Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten.

Hatte eines der Parlamente zunächst auf die Bestellung einer Kommission verzichtet, so hat das betreffende Ratsbüro die Wahl einer Kommission vorzunehmen oder eine ständige Kommission mit dem strittigen Geschäft zu betrauen.

Die beiden Kommissionen erstatten ihren Parlamenten über das Ergebnis der Einigungsverhandlungen Bericht.

§ 9. Beschlüsse über partnerschaftliche Geschäfte gelten erst als zustandegekommen, nachdem sie von beiden Parlamenten gutgeheissen worden sind.

Kommt es auf die Berichte der Kommissionen hin nicht zu einem übereinstimmenden Beschluss der beiden Parlamente in einem als partnerschaftlich erklärten Geschäft, so fällt eine weitere Behandlung gemäss dieser Vereinbarung dahin.

III. Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen

§ 10. Die Abstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen sind in den beiden Kantonen gleichzeitig durchzuführen.

IV. Schlussbestimmungen

§ 11. Diese Vereinbarung kann jederzeit in gemeinsamem Einvernehmen an veränderte Verhältnisse angepasst werden.

Es ist beiden Kantonen unbenommen, mit andern Kantonen weitere Abkommen über gemeinsame Fragen abzuschliessen, sofern sie nichts enthalten, was dieser Vereinbarung zuwiderläuft.

§ 12. Die Vereinbarung tritt nach ihrer Annahme durch die zuständigen Organe der beiden Kantone und der Genehmigung durch den Bundesrat auf den in Kraft.

Sie gilt vorerst für die Dauer von 10 Jahren. Sie kann 1 Jahr vor ihrem Ablauf, erstmals auf den gekündigt werden. Wird vom Kündigungsrecht nicht Gebrauch gemacht, so verlängert sich ihre Laufdauer jeweils stillschweigend um ein weiteres Jahr.

Basel, den 22. Februar 1977

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
DES KANTONS BASEL-STADT

Der Präsident: Der Staatsschreiber
sig. Burckhardt sig. Frei

Liestal, den 17. Februar 1977

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Der Präsident: Der Landschreiber:
sig. Manz sig. Guggisberg

Vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom genehmigt.

Basel, den

IM NAMEN DES GROSSEN RATES

Der Präsident: Der I. Sekretär:

Vom Landrat in seiner Sitzung vom genehmigt.

Liestal, den

IM NAMEN DES LANDRATES

Der Präsident: Der Landschreiber: