

Zur Kantonsfusion sind noch sehr viele Fragen völlig offen

René L. Frey

Artikel erschienen in *Basler Zeitung*, 17. Dezember 2012, S. 17 (leicht ergänzt)

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2012-28

Zur Kantonsfusion sind noch sehr viele Fragen völlig offen

Die Wiedervereinigung beider Basel bedingt Veränderungen, über die noch nie gesprochen wurde

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel und Zürich

43 Jahre nach dem Scheitern steht die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft erneut zur Diskussion. Gegenwärtig werden Unterschriften für die Fusionsinitiative gesammelt. Nicht überraschend: In den letzten Jahrzehnten hat sich unser Lebens- und Wirtschaftsraum stark verändert. Die Stadt ist baulich weit über die Grenzen des Stadtkantons hinaus gewachsen. Könnte man heute die politischen Strukturen völlig neu festlegen, würde niemand auf unsere «verrückten» Grenzen verfallen. Vernünftig wäre vielmehr die trinationale Metropolitanregion Basel. Eine solche Wahlmöglichkeit haben wir nicht. Wir werden sie auf absehbare Zeit auch nicht haben. Sehr langfristig mag eine solche Vision den Initianten der Fusionsinitiative vorschweben, realistischerweise beschränken sie sich jedoch auf den Zusammenschluss der beiden Basel.

Wie ist dieser Schritt einzuschätzen? Wer die derzeitige Diskussion verfolgt, stellt fest: Die Beurteilung sowohl im Stadt- wie im Landkanton, sowohl bei den Fusionsbefürwortern wie bei den Gegnern geschieht vor allem mit Bauch-Argumenten. Als Bürger beider Kantone neige ich ebenfalls «bauchmässig» zur Fusion. Als Wissenschaftler, der sich ein Leben lang in Lehre, Forschung und Beratung mit Stadt- und Regionalökonomie beschäftigt hat, sagt mein Kopf: Halt, wichtige Aspekte sind noch völlig unklar. Ja, sie werden zum Teil nicht einmal angesprochen. Es geht mir nicht darum, die Vor- und Nachteile einer Fusion zu berechnen – was ohnehin nur mit höchst mutigen Annahmen möglich ist. Es geht mir vielmehr darum, relevante Punkte auf den Tisch zu legen und die Pro- und Contra-Argumente zu diskutieren.

- Die Planung der Infrastruktur und die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen erfolgen dann gut, wenn sich die Kreise der Nutzniesser, der Entscheidungsträger und der Kostenträger räumlich decken.

Richtig und wichtig, nur wird dies durch die Fusion der beiden Basel nicht erreicht. Für gewisse öffentliche Aufgaben ist auch ein fusionierter Kanton Basel zu klein. Für andere ist er zu gross. Weit besser wird die Übereinstimmung der drei Kreise über Zweckverbände erreicht. Diese lassen sich zudem leichter an das Bevölkerungs- und Siedlungswachstum anpassen als Kantons- oder Gemeindegrenzen.

- Zu Zweckverbänden und interkantonalen Verträgen können die kantonalen Parlamente bloss Ja und Amen oder Nein sagen, nicht aber den Inhalt bestimmen.

Richtig, das Aushandeln erfolgt durch die Verwaltungen und Regierungen. Die ordentlichen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten sind stark eingeschränkt. Ob allerdings in einem wiedervereinigten Kanton Basel Mehrheitsabstimmungen in den Parlamenten – damit auch das Überstimmen von Minderheiten – in jedem Fall zu besseren Ergebnissen führt als Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Gebietskörperschaften, wage ich zu bezweifeln. Bei der Universität, der Fachhochschule (gemeinsam mit Aargau und Solothurn), beim Kinderspital, beim Tarifverbund, bei der Motorfahrzeugkontrolle und bei den übrigen über hundert Verträgen zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben wir trotz Schwerfälligkeiten aus meiner Sicht gute Erfahrungen gemacht. Warum nicht ähnliche Vertragslösungen auch für die Bereiche Gesundheit sowie Kultur anstreben?

- Durch die Kantonsfusion lassen sich Kostenersparnisse realisieren.

Dabei wird oft auf die Gemeindefusionen verwiesen. Diese Analogie ist leider nicht überzeugend. Gemeindezusammenschlüsse erfolgten in letzter Zeit vor allem im Berggebiet. Sie betreffen Kleinstgemeinden, die nicht mehr in der Lage sind, ihre kommunalen Gremien zu bestellen und vom Kanton verwaltet werden müssen. Gemeindefusionen im städti-

schen Raum (Lugano, Luzern, Rapperswil) sind selten, sieht man von den Eingemeindungen vor und nach dem Ersten Weltkrieg ab. Evaluationen liegen noch nicht vor. Eine umfassende und methodisch überzeugende Studie von Kersten Kellermann im Auftrag des Bundes aus dem Jahre 2007 kam zum Ergebnis, dass «die Fusion von Kantonen nicht per se eine Entlastung der Staatsfinanzen bewirkt» (S. 10). Grössenvorteile auf der Kantonsebene lassen sich lediglich für wenige öffentliche Aufgaben nachweisen (S. 94). Die Erklärung ist einfach: Wenn sich Kostenersparnisse abzeichnen, sind die politischen Kräfte darauf ausgerichtet, die öffentlichen Leistungen quantitativ auszuweiten und qualitativ zu verbessern.

Grösse ist kein Garant für Qualität

- Föderalistische Vielfalt ist schlecht; einheitliche Lösungen sind besser.

Dies mag in gewissen Fällen zutreffen. Aus meiner Sicht ist es jedoch naiv, davon auszugehen, dass in grösseren politischen Einheiten immer die bessere Lösung zustande kommt. Ich lade die Leserinnen und Leser ein, sich zu überlegen, auf welcher Ebene mehr Steuermittel unzweckmässig eingesetzt, das heisst verschwendet, werden: auf der Bundes-, der Kantons- oder der Gemeindeebene? Für die Vielfalt spricht tendenziell auch, dass Experimente wie neue Schulmodelle und Rauchverbote leichter möglich sind. So kann man testen, welche Lösung die bessere ist. Es müssen nicht alle das Versuchskaninchen spielen. Ein weiterer Pluspunkt, der für Vielfalt spricht, ist der Wettbewerb unter Anbietern von öffentlichen Leistungen. Ein Beispiel: Die Gemeinwesen unserer Region können zwischen mehreren Tram- und Busunternehmen wählen und sind nicht einem ÖV-Monopolisten ausgeliefert.

- Die Stellung Basels im Bund wird gestärkt.

Das ist denkbar. Ob die einzelnen Exponenten allerdings nach der Fusion gegenüber Bundesbern mit einer Stimme auftreten werden, ist kaum anzunehmen. Zu befürchten ist, dass im künftigen Kanton Basel klare Positionen hin und wieder wegen interner Meinungsunterschiede gar nicht zustande kommen. Besser ist, wenn – wie heute – wenigstens der eine oder der andere Kanton eine klare Stellungnahme abgeben kann. Abgesehen davon wäre der Kanton Basel im nationalen Konzert immer noch deutlich kleiner als Zürich, Bern oder Waadt.

Soviel zu den Pro-Argumenten. An allen ist etwas dran, doch alle sind nicht voll überzeugend. Alles hängt davon ab, wie die Fusion durchgeführt wird und wie der Kanton Basel danach in der Praxis funktioniert.

Die Fusion der beiden Basel bedingt Veränderungen, über die bisher überhaupt nicht oder bloss beiläufig gesprochen und geschrieben worden ist.

Neue Landgemeinden für Basel

- Die Fusion setzt die Schaffung einer Stadtgemeinde Basel voraus.

Damit verliert Basel als Stadt erstens den direkten Zugang zum Bund. Ich kenne Stadtzürcher, die uns darum beneiden, dass wir auf zwei Ebenen auftreten und Interessen einbringen können: auf der kantonalen und der kommunalen Ebene.

Zweitens besteht die Gefahr, dass Doppelspurigkeiten auftreten, wenn im Zuge der Fusion die kantonalen und kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht sauber getrennt werden. Wer mit politischen Mechanismen einigermaßen vertraut ist, befürchtet, dass die baselstädtischen Verwaltungen möglichst viele Aufgaben in die «kommunale Welt» hinüberzuerreten versuchen, auch wenn es sich eigentlich um kantonale Aufgaben handelt. Erst recht dürfte dies zutreffen, wenn man sich für Liestal als Kantonshauptort entscheiden sollte. Dann würden in Basel Verwaltungsgebäude frei. Das ist geradezu eine Einladung, sie mit alten und neuen öffentlichen Aufgaben zu füllen.

- Im neuen Kanton Basel braucht es Sonderlösungen für die in mancher Hinsicht dominante Stadt Basel. Parallel dazu werden sich im vergleichsweise zentralistischen Baselbiet Dezentralisierungen aufdrängen.

Das ist nicht a priori schlecht, bedingt aber beträchtliche Umstellungen. Anspruchsvoll wird auch sein, dass der innerkantonale Finanzausgleich auf eine neue Grundlage gestellt werden muss. Wie dabei Basel als mit Abstand grösste Stadt «eingebaut» werden kann, ist noch völlig offen.

Angesichts der zahlreichen Bedenken, die ich geäußert habe, werden mich die meisten Leserinnen und Leser wohl als vehementen Gegner der Fusionsinitiative betrachten. Das bin ich nicht. Ich habe die Initiative gleich nach dem Start der Unterschriftensammlung unterzeichnet. Ich finde, es ist höchste Zeit, dass wir uns vertieft mit dem zukünftigen Verhältnis der beiden Basel auseinandersetzen. Stadt und Land sind auf Gedeih und Verderben aufeinander angewiesen. Sie müssen sich auch richtig in ihr regionales – trinationales – Umfeld einbetten.

Wichtig ist weiter, dass wir uns Gedanken über Alternativen zur Fusion und über Etappierungen machen. Denkbar ist zum Beispiel, dass einzelne Gemeinden das Recht erhalten, den Kanton zu wechseln. Vielleicht würden Allschwil, Binningen, Münchenstein, Birsfelden und auch andere zentrumsnahe Gemeinden ganz gern die gleiche Stellung wie

Riehen und Bettingen erhalten, selbstverständlich ohne gleich wie Kleinhüningen eingemeindet zu werden. Denkbar ist auch, dass die bereits andiskutierten Gemeinden Birstal oder Allschwil-Leimental Wirklichkeit werden. Man könnte auch daran denken, einzelne besonders wichtige Zweckverbände in Zweckgemeinden umzufunktionieren, das heisst, ihnen demokratische Strukturen und Besteuerungskompetenzen zu geben. Und nicht zuletzt: Durch Privatisierung gewisser öffentlicher Aufgaben liessen sich unerwünschte Trennwirkungen von staatlichen Grenzen überwinden.

Meine Hoffnung ist, dass die Fusionsinitiative den Weg bahnt für eine Region Basel, die sich – auf die eine oder andere Art – in zwanzig, fünfzig, hundert Jahren im internationalen Standortwettbewerb immer noch erfolgreich behaupten kann.

Literatur

Kellermann, Kersten (2007): Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft. Bern: SECO (Strukturberichterstattung Nr. 37).