

Geschichte der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)

Die Gründung nach der abgelehnten Wiedervereinigung

Nachdem die Baselbieter Stimmbevölkerung die Wiedervereinigung mit Basel-Stadt 1969 abgelehnt hatte, strebte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen an. Er lud die Regierungsräte der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern und Solothurn zu einer Sitzung am 19. März 1971 nach Liestal ein. Gemeinsam berieten sich die Regierungsvertreter über die Form, die Ziele und die möglichen Sachgebiete regionaler Zusammenarbeit, wobei sie sich einig waren, dass die Zusammenarbeit der Exekutiven in der Nordwestschweiz institutionalisiert werden sollte. Um den Informationsaustausch zu fördern und die Lösung gemeinsamer Probleme zu erleichtern, beschlossen die Regierungsräte, sich jährlich zu einer gemeinsamen Konferenz zusammenzufinden. Dies führte zur Gründung der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK). In erster Lesung hiessen die Regierungsvertreter einen Vereinbarungsentwurf gut, der die regionale Harmonisierung von Gesetzen und ein gemeinsames Auftreten gegenüber den eidgenössischen Behörden festhielt. Die visionäreren Ansichten aus den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft hatten die Vertreter Solothurns und Berns überzeugt, die sich zunächst zurückhaltend zu Gesetzesharmonisierungen geäußert und eine «Blockbildung» befürchtet hatten. Dagegen signalisierte die baselstädtische Regierung zwar Mitwirkungswille, betonte jedoch, dass sie sich auch in Gesprächen mit Südbaden und dem Elsass befinde.

Grosse Bedeutung wurde der am 21. Januar 1972 abgehaltenen zweiten Sitzung beigemessen. In einer einleitenden Rede charakterisierte der Baselbieter Regierungsrat Paul Manz (1924–1995), der als «spiritus rector der Regionalkonferenz» gelten darf, die NWRK als probates Mittel, um den Föderalismus in der Schweiz zu beleben und zentralistischen Tendenzen entgegenzuwirken. Fast alle Regierungsräte der Nordwestschweizer Kantone waren an der Sitzung anwesend, beteiligten sich rege an der zweiten Lesung des Vereinbarungstextes und verabschiedeten ein Reglement, das gegenseitige Information vorsah, insbesondere bei der Gesetzgebung.

Die Regierungen der fünf Kantone wollten von nun an nicht nur einmal, sondern zweimal jährlich zusammenkommen. Beschlüsse bedurften, um Gültigkeit zu erlangen, der Zustimmung aller beteiligten Kantonsregierungen. Ihrer Bestrebung folgend übernahm die Landeskanzlei in Liestal die Funktion eines Sekretariats, zusätzlich sollte ein Arbeitsausschuss die Regionalkonferenzen jeweils vorbereiten und den Informationsfluss sicherstellen. Auch wenn man im Kanton Basel-Landschaft zunächst davon ausgegangen war, mit dieser Initiative schweizweit eine Vorreiterrolle einzunehmen, war der Gedanke, die interkantonale Zusammenarbeit zu institutionalisieren, keinesfalls neu. Bereits 1964 war die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) und 1966 die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) gegründet worden.



Gründung der NWRK 1971/1972: Die Gründer während ihrer 2. Sitzung in Liestal. Solothurner Zeitung Nr. 19 vom 24. Januar 1972.

Der Kanton Jura wird Vollmitglied



Demonstration in Bern auf dem Bundesplatz für die Autonomie des Jura. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.

Die Berner Stimmbürger nahmen 1970 einen Zusatz in die Kantonsverfassung auf, der den jurassischen und Laufentaler Gemeinden das Selbstbestimmungsrecht über ihre Kantonszugehörigkeit einräumte. Die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der drei nordjurassischen Amtsbezirke Porrentruy, Delémont und Freiberge beschloss daraufhin, sich von Bern loszusagen und einen gemeinsamen Kanton zu bilden. Der demokratische Prozess fand am 1. Januar 1979 seinen Abschluss: Der Jura wurde zu einem souveränen Kanton. Im Rahmen der NWRK sprachen die Regierungsräte erstmals 1975 über die Jurafrage. Berner Regierungsvertreter beschrieben die separatistischen Bestrebungen im Jura als unberechenbares Sicherheitsproblem, das den Berner Polizeiapparat stark beanspruche.

Der NWRK-Präsident versicherte 1976 den Berner Regierungsräten, dass die Nordwestschweizer Kantone hinter ihnen stünden und Verständnis für ihr Vorgehen in der Jurafrage hätten. Sie würden keinerlei «spektakuläre Initiativen» der Separatistinnen und Separatisten unterstützen und sähen sich auf der Seite von Bern.

Nachdem das schweizerische Stimmvolk sich am 24. September 1978 mit überwältigendem Mehr für die Schaffung eines Kantons Jura ausgesprochen hatte, änderte sich die Einstellung der NWRK. Sie beschloss im Dezember 1978: «Sofern der Kanton Jura den Beitritt wünscht, werden wir uns grosszügig erweisen.» Interesse an einer Mitarbeit in der NWRK zeigte die jurassische Regierung jedoch erst im Juni 1995. Die NWRK beschloss daraufhin im Januar 1996, dem Jura den Beitritt zu ermöglichen. Der Kanton Jura nahm zwei Jahre lang einen Beobachterstatus ein und wurde am 12. Juni 1998 als Vollmitglied der Konferenz aufgenommen. Das Präsidium der NWRK ging 2014 mit Elisabeth Baume-Schneider erstmals an den Kanton Jura.

Das Laufental kommt zu Basel-Landschaft

Die Berner Regierung betrachtete sich nicht so sehr wegen des Berner Juras, sondern insbesondere wegen des Laufentals als Teil der Nordwestschweiz. 1972 unterstrich sie in der Plenarsitzung der NWRK, dass für Bern die Partnerschaft auf das Amt Laufen beschränkt sei. Doch auch die Berner Zugehörigkeit des Laufentals geriet ins Wanken. Zwar lehnten es die Laufentaler Gemeinden 1974 und 1975 ab, dem in Entstehung begriffenen Kanton Jura beizutreten, eine 1977 eingebrachte Volksinitiative sah jedoch den Anschluss des Laufentals an einen der Nachbarkantone – Basel-Landschaft, Basel-Stadt oder Solothurn – vor. Für die Berner Regierung ergab sich dadurch eine heikle Situation: «Wenn aber das Laufental vom Kanton Bern weggehen sollte, dann stellt sich für uns die Frage, ob wir noch einen nordwestschweizerischen Kanton darstellen.» Und: Würden die Kantone Solothurn, Basel-Landschaft und Basel-Stadt gegen Bern agieren und so die Trennung mitverantworten?



Laufental-Abstimmung

Diesen Befürchtungen begegneten die übrigen Nordwestschweizer Regierungen, indem sie Berns grosse Bedeutung für die NWRK herausstrichen. Unabhängig vom Ausgang der Laufental-Abstimmung solle Bern Mitglied bleiben. Die Laufentaler Stimmbewölkerung entschied sich 1983 für den Verbleib bei Bern. Nachdem sich jedoch herausgestellt hatte, dass



Am 12. November 1989 entschied sich eine knappe Mehrheit von 51.7 Prozent der Stimmberechtigten, bei einer Stimmbeteiligung von 93 Prozent, für den Wechsel des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft.
© Claude Giger, Basel

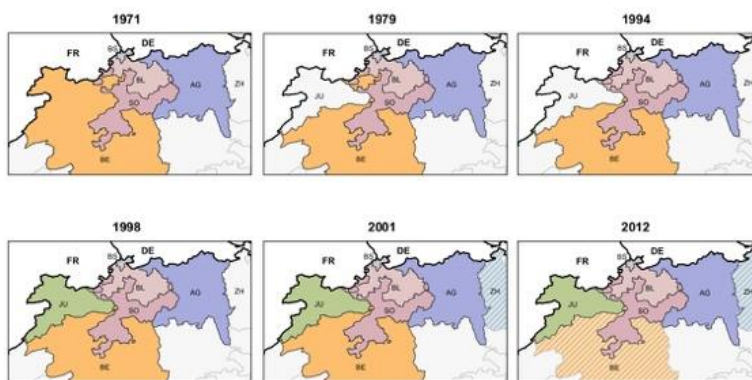
die Berner Regierung den Entscheid mit öffentlichen Geldern beeinflusst hatte, erklärte das Schweizer Bundesgericht die Abstimmung für ungültig. Die Berner Kantonsregierung wurde abgewählt und der Weg für eine zweite Abstimmung frei, deren Ergebnis dazu führte, dass das Laufental auf den 1. Januar 1994 dem Kanton Basel-Landschaft als fünfter Bezirk beitrug. In den folgenden Jahren blieb für den Kanton Bern die Zugehörigkeit zur Nordwestschweiz und sein Status in der NWRK eine offene Frage. Aufgrund «fehlender gemeinsamer Interessenlagen» entschied sich Bern im Jahr 2011 nach wiederholten Evaluationen, seine Vollmitgliedschaft bei der NWRK in eine assoziierte Mitgliedschaft umzuwandeln.

Der Kanton Zürich als assoziiertes Mitglied

Mitte der 1990er-Jahre wurde der Kanton Zürich Gesprächsthema der NWRK. Die Regierungsrätinnen und -räte nahmen zunehmende Gewichtsverschiebungen und Konzentrationsprozesse zugunsten Zürichs wahr, das als dominantes Grosszentrum für das föderalistische System der Schweiz mehr und mehr zur Herausforderung werde. Weder wollten die Nordwestschweizer Regierungen sich in Abhängigkeit zum Kanton Zürich begeben noch ihn schwächen; sie wollten sich als Gegengewicht positionieren. Die Region Nordwestschweiz sollte nach ihrer Vorstellung Zürich nicht imitieren, sondern sich auf die eigenen Stärken besinnen und Clusterbildungen im Chemie- und Pharmabereich anstreben. Zur Stärkung der Nordwestschweiz wurde zudem erstens eine engere Zusammenarbeit im Raum Basel mit dem Elsass und Baden-Württemberg geplant und zweitens sollte die regionale Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und im Bildungs- und Gesundheitswesen optimiert werden.

Im August 1998 bekundete der Kanton Zürich Interesse an einem Beitritt zur NWRK. Gleichzeitig bemühte er sich um Mitgliedschaften bei der Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) und bei der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Der vorbereitende Arbeitsausschuss der NWRK, dem die Angelegenheit als Erstes vorgelegt wurde, zeigte sich gegenüber Zürichs Bestreben zunächst reserviert: Eine Mitgliedschaft Zürichs ergebe «wenig Sinn», allenfalls sei von Fall zu Fall eine Kooperation denkbar. Auch in späteren Sitzungen wurden Bedenken laut; man verwahrte sich gegen eine «à la carte Mitgliedschaft» und «ein gewisses Rosinenpicken von Zürich». Schliesslich waren alle Mitglieder des Ausschusses mit einem eingeschränkten Beitritt Zürichs einverstanden. Die NWRK genehmigte am 21. Januar 2000 die Beitrittsvereinbarung mit dem Kanton Zürich, der am 8. Juni 2001 erstmals als assoziiertes Mitglied an einer Plenarsitzung der NWRK teilnahm.

Nordwestschweizer Regierungskonferenz und assoziierte Mitglieder 1971 bis heute



Die Nordwestschweizer Regierungskonferenz und ihre assoziierten Mitglieder 1971 bis heute. © Kanton Basel-Landschaft, 2021.

Neuausrichtung in den 2000er-Jahren

Um die Mitte der 1990er-Jahre zeichneten sich unterschiedliche Interessenlagen und Haltungen der Nordwestschweizer Regierungen zur NWRK ab. Stärkster Befürworter der Regionalkonferenz war der Kanton Basel-Landschaft, er attestierte der NWRK eine gute Leistung und schätzte die partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie den Austausch zwischen den Regierungen. Basel-Stadt schloss sich diesem Urteil an, während sich die restlichen Mitglieder verhaltener äusserten. Aus Solothurn war zu hören, dass die Konferenz zwar bestehen bleiben solle, jedoch redimensioniert und mit weniger Administration. Der Aargau gab zu verstehen, dass er die Regionalkonferenz in erster Linie als offenes Forum betrachte und sich aufgrund funktionaler Gesichtspunkte künftig stärker Richtung Zürich orientieren werde. Die Berner Regierung hinterfragte den Sinn der NWRK. Sie warf den beiden Basler Kantonen und dem Aargau vor, sich zu stark Richtung Zürich zu orientieren und sich unsolidarisch gegenüber Bern zu verhalten. Was in der NWRK die gemeinsame Entwicklung von Strategien in substantziellen Fragen betreffe, «sehe sich der Kanton Bern ausgegrenzt».

Im neuen Jahrtausend nahm sich die NWRK als wenig geeint und schwach wahr; ernsthaft wurde ihre Auflösung erwogen. Der Aargauer Regierungsrat Ernst Hasler leitete als Präsident der NWRK zwischen 2003 und 2005 deshalb Neuerungen ein, die «als letzter Versuch zur Rettung der Regionalkonferenz» gewertet wurden. Von kurzer Dauer war die Einführung des Zwei-Kreise-Modells, in dem einem inneren Kreis (AG, BL, BS und SO) mehr Mitbestimmungsrechte gewährt wurden als einem äusseren Kreis (BE und JU). Bern und Jura, die sich zurückgesetzt fühlten, konnten nach drei Jahren die Abschaffung des Modells erwirken. Als wegweisend erwiesen sich dafür andere Massnahmen: der Ausbau des Sekretariats, die Stärkung des Arbeitsausschusses als Exekutivorgan, der Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrstimmigkeit und die neue Strategie, über die NWRK ein zielgerichtetes Lobbying in Bundesbern zu organisieren. Dieses sollte durch regelmässige Treffen zwischen den Regierungsrätinnen und -räten und den Ständeräten und -rätinnen der Nordwestschweiz sichergestellt werden. Die Erneuerungsphase der NWRK war Ende der 2000er-Jahre abgeschlossen. Seither kann sie sich mit neuer Schlagkraft den Sachproblemen der Region widmen, gemeinsame Projekte vorantreiben und die Interessen der Nordwestschweiz wirkungsvoll nach aussen vertreten.

Ein Zwischenfazit nach 50 Jahren

Seit der Gründung der NWRK sind 50 Jahre vergangen. Der Schweizer Föderalismus, den die Gründer durch die NWRK lebendig halten wollten, geniesst mit seinen Prinzipien der Nichtzentralisierung, der Subsidiarität, der Solidarität zwischen den Kantonen und seinem kooperativen Charakter auch heute den Rückhalt der Bevölkerung. Nach wie vor haben die Worte von Paul Manz Gültigkeit: Der Föderalismus wird als «das beste und zweckmässigste System für die Schweiz» und eines der «markantesten Merkmale des Staates» betrachtet. Dazu haben die NWRK und die anderen regionalen Regierungskonferenzen beigetragen. Als Forum erleichterten sie den systematischen Austausch von Informationen und förderten die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Probleme und Aufgaben, die die Kräfte einzelner Kantone überstiegen, konnten in der NWRK gemeinsam koordiniert und Lösungen gefunden werden. Die Zufälligkeit, von der die Zusammenarbeit der Nordwestschweizer Regierungen vor der Gründung der NWRK geprägt gewesen war, wich der Planung und der Entwicklung gemeinsamer Strategien. Auch wenn die Mitglieder der NWRK beispielsweise in der Energiepolitik und anderen Bereichen unterschiedliche Standpunkte vertraten, konnten viele Themen in der Gesundheits-, Bildungs-, Infrastruktur-, Sicherheits- und Umweltpolitik gemeinschaftlich vorangebracht werden. Nach aussen steigerte die NWRK die Wahrnehmung der Region. Durch gemeinsame Stellungnahmen, Interessenvertretung und koordiniertes Vorgehen konnte sie das Gewicht der Nordwestschweiz in Bern und in Europa ausbauen.