

Zwischenbericht I

der

**Grossratskommission betreffend Änderung der Kantons-
verfassung und Gesetz betreffend die Organisation des
Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt
(Organisationsgesetz).**

Dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt
am 16. Oktober 1975

Am 5. Dezember 1974 hat der Grosse Rat den Ratschlag Nr. 7085 betr. Änderung der Kantonsverfassung und Gesetz betr. die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt an eine 19gliedrige Spezialkommission gewiesen. Das Büro hat diese dann wie folgt bestellt:

Dr. W. Roth, Präsident

H. F. Ammann

E. Anderegg

Dr. G. Bollag

Dr. F. Burri

J. Eichenberger

Dr. H. Frey

W. Gerster

Vera Gerwig

St. Hofer

W. Kim

P. Meier

G. Palmy

F. Schachenmann

Ria Schärer

K. Schnyder

Dr. Gertrud Spiess

P. A. Vogt

Dr. A. Zeugin

Nach dem Rücktritt von P. Meier wurde an dessen Stelle R. Huber gewählt. Zu allen Sitzungen wurde die regierungsrätliche Delegation bestehend aus den Herren Regierungsräten Dr. E. Wyss, Dr. L. Burckhardt und Dr. K. Jenny sowie die Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform, d. h. die Herren Prof. Dr. K. Eichenberger, Prof. Dr. W. Hill und Dr. P. Schai eingeladen. An zwei Sitzungen nahm zudem Herr Regierungspräsident E. Keller teil.

1. Einleitung

Das Arbeitsprogramm der Kommission wurde durch zwei Faktoren grundsätzlich beeinflusst. Einmal bedingen die vorgesehenen Anträge der Regierung eine Verfassungsrevision und andererseits läuft die Amtszeit der laufenden Legislaturperiode im Frühjahr 1976 ab. Weil aber eine Verfassungsrevision in unserm Kanton in zwei Stufen erfolgt, musste es schon zu Beginn der Kommissionsarbeiten als fraglich erscheinen, ob es gelingen würde, den ganzen Fragenkomplex der Verfassungsrevisionen und des neuen Organisationsgesetzes vor Ablauf der Amtsperiode mit der notwendigen Sorgfalt durchzubearbeiten.

Die Kommission beschloss in dieser Situation, vorerst die Verfassungs-

revision voranzutreiben und die diesbezüglichen Anträge dem Grossen Rate in einem Zwischenbericht vorzulegen. Um einen gut fundierten Entscheid über die von der Regierung vorgeschlagenen Reformen fällen zu können, hat die Kommission auch diejenigen Paragraphen des neuen Organisationsgesetzes in einer ersten Lesung durchberaten, welche sich auf die neuen Verfassungsartikel stützen.

Die Eintretensdebatte vom 5. Dezember hatte nun gezeigt, dass im Rate eine weitgehende Übereinstimmung der Meinungen darüber herrscht, dass eine Reform der Regierung und Verwaltung notwendig sei und ferner, dass die Vorschläge der Regierung als gute Diskussionsgrundlage angesehen wurden. Geteilter Meinung hingegen war man in der Frage eines ressortfreien Präsidialdepartementes. Um zu vermeiden, dass am Schlusse die ganze Reform eventuell an dieser einen Frage scheitert, beantragt die Kommission zwei getrennte Beschlüsse zu fassen. Damit kann der Entscheid über das ressortfreie Präsidialdepartement unabhängig von allen andern Reformvorschlägen getroffen werden und die Beratungen hierüber können in der Kommission ohne Verzug weitergeführt werden.

Es hat sich nun gezeigt, dass die Meinungen innerhalb der Kommission ungefähr gleich wie im Plenum verteilt sind. Die Kommission beantragt dem Grossen Rate einhellig, auf die Verfassungsänderung betr. die Regierungs- und Verwaltungsreform unter Ausschluss der Frage des Präsidialdepartementes einzutreten und den diesbezüglichen Anträgen zuzustimmen. In der Frage des ressortfreien Präsidialdepartementes und der Amtsdauer ist die Kommission in zwei ungefähr gleich starke Lager gespalten. Sie legt darüber dem Plenum deshalb je einen Mehrheits- und Minderheitsbericht vor.

2. Die Regierungs- und Verwaltungsreform unter Ausschluss der Frage eines ressortfreien Präsidialdepartementes (Revision der Paragraphen 42 und 46 sowie Streichung von Paragraph 52 der Kantonsverfassung)

Oberstes Ziel der vorgesehenen Regierungs- und Verwaltungsreform ist die Stärkung der Regierung als Kollegialbehörde. Die rechtzeitige Anpassung der Gesetze an die sich immer rascher verändernden Gegebenheiten sowie die vorausplanende und leitende Funktion des Regierungsrates, wie sie zum Beispiel für die Erreichung der in «Basel 75» anvisierten

Ziele Voraussetzung ist, kann nur erreicht werden, wenn die sieben Mitglieder des Regierungsrates von ihren Funktionen als Departementsvorsteher spürbar entlastet werden und ihnen damit mehr Zeit und Kraft für die Arbeit in der Kollegialbehörde zur Verfügung steht.

Die Kommission konnte sich den im Ratschlag Nr. 7085 in dieser Beziehung dargelegten Ausführungen und Überlegungen anschliessen. In einer ersten Lesung der Paragraphen 1 bis 8 des neuen Organisationsgesetzes kam sie übereinstimmend zum Schluss, dass diese sinnvoll sind und in den wesentlichen Zügen der gesteckten Zielvorstellung entsprechen. In Bezug auf die Neuformulierung des Paragraphen 42 der Kantonsverfassung konnte sich denn auch die Kommission der Fassung, wie sie im Ratschlag vorgeschlagen wird, ohne Änderung anschliessen.

Für den neuen Paragraphen 46 der Kantonsverfassung schlägt die Kommission eine gegenüber dem Antrag der Regierung leicht abgeänderte Formulierung vor. Diese soll präziser zum Ausdruck bringen, nach welchen Grundsätzen die Delegationen vom Regierungsrat nach unten und andererseits die Rekursmöglichkeiten nach oben geregelt werden sollen. Auch hier kam die Kommission nach einer ersten Lesung der diesbezüglichen Paragraphen im neuen Organisationsgesetz einhellig zum Schluss, dass mit dieser Formulierung des Gesetzes gute Voraussetzungen für die Entlastung der Regierungsräte von vielen weniger wichtigen oder gar nebensächlichen Aufgaben geschaffen werden.

Besondere Erwähnung verdient hier die Beseitigung eines bisher unlöslichen Widerspruches in unserer Gesetzgebung. Einerseits ist die Zusammensetzung und Organisation der Departemente in verschiedenen Gesetzen z. Teil fixiert; andererseits aber gibt das Organisationsgesetz aus dem Jahre 1908 dem Regierungsrat die Kompetenz, einzelne Geschäfte oder Geschäftszweige eines Departementes einem andern Departementsvorsteher zu übertragen. Im neuen Organisationsgesetz werden nun lediglich die Prinzipien der Departementseinteilung festgehalten, die Zuteilung der einzelnen Abteilungen oder Stabsstellen soll vom Regierungsrat in eigener Kompetenz vorgenommen werden.

Die Neuformulierung der beiden Paragraphen 42 und 46 macht nach dem Vorschlag der Regierung den Paragraphen 52 überflüssig. Die Kommission hat sich dieser Ansicht angeschlossen und beantragt einstimmig, diesen zu streichen.

3. Die Organisation des Regierungsrates

Vorerst versuchte die Kommission, die Rahmenbedingungen festzulegen, innerhalb welcher eine Diskussion über die organisatorische Reform des Regierungskollegiums überhaupt geführt werden sollte. Die grundlegenden Alternativen wie das monokratische Präsidialsystem oder eine kleine, ressortfreie Gesamregierung sind unerwünscht und politisch wohl kaum zu realisieren. Eine Entlastung der Departementsvorsteher durch die Einsetzung von Staatssekretären ist in unserer politischen Landschaft zur Zeit ebenfalls kaum realisierbar. Auch eine Änderung der Zahl der Regierungsräte wurde von der Kommission ausgeklammert.

3.1 Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes

Nach dem oben gesagten kann sich die Diskussion um das Präsidialamt nur noch im Rahmen einer siebenköpfigen Kollegialbehörde bewegen, in welcher auch bei Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes jedem Mitglied eine Stimme zukommt.

In der Frage, ob ein ressortfreies Präsidialdepartement geschaffen werden soll, sind wie schon oben erwähnt, die Meinungen innerhalb der Kommission geteilt. Die Abstimmung ergab eine knappe Mehrheit von 7:6 Stimmen für eine solche Lösung. Die Kommission beschloss deshalb, einen Mehrheits- und Minderheitsbericht vorzulegen.

3.1.1. Mehrheitsbericht für die Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes.

Es kann nicht die Aufgabe dieses Berichtes sein, die Argumente, welche schon im Ratschlag Nr. 7085 ausgeführt wurden, zu wiederholen. Immerhin ist der auf den Seiten 14–16 aufgeführte Aufgabenkatalog des Regierungspräsidenten – Information nach innen und aussen, Zentrale Planung, Einteilung und Abwicklung der Arbeit des Regierungsrates, Interdepartementale Koordination, Zentrale Kontrollfunktion, Vertretung des Kollegiums nach aussen – recht imposant. Nach den Aussagen der regierungsrätlichen Delegation ist der überwiegende Teil dieser Aufgaben übrigens schon heute Sache des Regierungspräsidenten. Bei einer objektiven Beurteilung dieses Kataloges ist es schlechterdings unerfindlich, wie ein einzelner Mensch einer solchen Aufgabe neben der Belastung durch ein

Fachdepartement gewachsen sein kann. Dabei ist ja noch zu berücksichtigen, dass sowohl bei den Aufgaben des Präsidenten wie auch den ressortgebundenen im Departement die Probleme des Kantons und der Stadtgemeinde zusammen zu bewältigen sind, was bei Vergleichen mit andern Kantonen stets zu berücksichtigen ist.

Eine eingehende Diskussion im Schosse der Kommission rief ein Antrag hervor, statt eines Präsidialdepartementes, welchem die wichtigen Stabsstellen (Staatskanzlei, Personalamt, Planungskoordination, PWWK, Finanzkontrolle, Statistisches Amt) zugeteilt würden, ein eigentliches Stabsdepartement mit diesen Aufgaben zu betreuen. Auf diese Weise würde die Kontinuität der Planung und deren Durchsetzung am ehesten gewährleistet, eine Änderung beim Amte des Regierungspräsidenten wäre bei dieser Lösung nicht notwendig.

Nach der Meinung der Kommissionsmehrheit wäre eine solche Lösung die schlechteste von allen. Da die Planung stets sachbezogen sein muss, kann sie nicht von den Departementen getrennt werden, wo ja allein die Leute mit der notwendigen Sachkenntnis vorhanden sind. Dem Stabsdepartement verbliebe also die Koordination der Planung zwischen Departement und Regierungsrat sowie zwischen verschiedenen Departementen. Da aber der Regierungspräsident in allen Fällen für den Verlauf der Regierungsgeschäfte verantwortlich ist, entstünden zwangsläufig Zweispurigkeiten und dauernde Kompetenzkonflikte. Die Planungskoordination ginge vom Regierungspräsidenten über den Umweg des Stabsdepartementes zu den Fachdepartementen und umgekehrt. Die Autorität des Regierungspräsidenten würde damit entscheidend geschwächt.

Nun ist es aber gerade diese Autorität des Regierungspräsidenten, welche für das Funktionieren des Kollegiums notwendig ist, soll dieses nicht ganz von den Interessen der einzelnen Departemente dominiert und lahmgelegt werden. Die vorgesehenen Reformen haben nun in jedem Falle zum Ziel, nicht nur die Departementsvorsteher zu entlasten und diesen mehr Zeit für die Kollegialbehörde frei zu machen, sondern auch die Stellung des Präsidenten direkt oder indirekt zu stärken und es ist ja die Autorität der Leitung des Kollegiums, welche dessen Leistungsfähigkeit sichert.

Wenn heute oft von einem Planungsnotstand gesprochen wird, so muss hier festgehalten werden, dass der Notstand meist darin besteht, dass

zwar ungeheuer viel geplant wurde und wird, dass aber wenig davon ausgeführt wird. Der Mangel besteht also bei der Koordination und Durchsetzung der Planung. Dazu braucht es kein eigentliches Planungsdepartement, sondern ein Regierungskollegium, welches organisatorisch und personell in der Lage ist, das Geplante politisch durchzusetzen.

Die Frage der Rotation innerhalb der Regierung, welche durch die Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes zwangsläufig eintreten wird, hat die Kommission ebenfalls intensiv beschäftigt. Ein zweijähriger Turnus hätte zur Folge, dass ein Regierungsrat während seiner Amtszeit, welche erfahrungsgemäss in den meisten Fällen ungefähr 12 Jahre dauert, sein Departement einmal wechseln müsste. Dass eine Rotation Probleme mit sich bringt und nicht nur Vorteile haben kann, sei hier nicht verschwiegen. Doch muss hier einmal ganz einfach die Frage gestellt werden, ob es sich wirklich in der Vergangenheit so vortrefflich bewährt hat, dass unsere Regierungsräte in den letzten Jahrzehnten praktisch nie einen Departementswechsel vorgenommen haben. Wenn zudem das neue Organisationsgesetz die erhoffte Straffung der Strukturen und Führung in den Departementen mit sich bringt, und das erhoffen wir ja alle, so wird der Departementsvorsteher von vielen Einzelheiten und von viel Kleinkram entlastet. Damit würde aber automatisch auch das Einarbeiten in ein neues Departement wesentlich erleichtert. Zudem würde gerade die Funktionstüchtigkeit des Kollegiums entscheidend gestärkt, wenn dessen Mitglieder über eigene Erfahrungen in mehr als einem einzigen Departement verfügen könnten.

Immer wieder vorgebrachten Argumenten, der Präsident wäre bei der Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes zu mächtig, muss entgegengehalten werden, dass nach den eingangs erwähnten Rahmenbedingungen dieser im Kollegium ja nur über eine Stimme verfügt und dass er in jedem Falle die Beschlüsse des Kollegiums auszuführen hat, Beschlüsse, welche ja mit einfachem Mehrheitsentscheid getroffen wurden.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass aus diesen Gründen ein ressortfreies Präsidialdepartement geschaffen werden muss. Unser Staatswesen sieht sich einer stets stärker werdenden Belastungsprobe ausgesetzt. Die daraus entstehenden Aufgaben, wie sie zum Beispiel in den Zielvorstellungen der Regierung «Basel 75» formuliert sind, können nur

in Angriff genommen und gelöst werden, wenn der Regierungsrat ein Kollegium bildet, welches genügend Zeit und Kraft hat für diese Aufgaben, das aber auch so organisiert ist, dass die erbrachte Leistung auch nach innen und aussen wirksam und fruchtbar wird. Der Vorschlag des ressortfreien Präsidialdepartementes scheint dazu die besten Voraussetzungen zu geben.

3.1.2 Minderheitsbericht gegen die Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes

Es ist davon auszugehen, dass ein Hauptziel der Regierungs- und Verwaltungsreform darin besteht, die Funktionstüchtigkeit des *Kollegialsystems* zu stärken. Entsprechende Massnahmen sind im Ratschlag Nr. 7085 anvisiert: straffere und logischere Departementseinteilung, Stärkung der Departementssekretariate, Straffung und Vereinfachung der Organisationsstrukturen der einzelnen Departemente, Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf tiefere Stufen usw.

Die Kommissionsminderheit vertritt die Auffassung, dass mit der Verwirklichung dieser organisatorischen Massnahmen das einzelne Regierungsmitglied soweit entlastet werden kann, dass für die Tätigkeit im Rahmen des Kollegiums wesentlich mehr Zeit zur Verfügung steht als bisher. Beim Umfang der Verwaltungsaufgaben ist es im übrigen heute und in Zukunft nicht möglich, das reine Kollegialsystem, entsprechend dem Grundgedanken der Verfassung, zu praktizieren. Das Nebeneinander von Kollegial- und Departementalsystem ergibt sich zwingend. Das wirksame Funktionieren des Kollegiums setzt die optimale Mitarbeit jedes einzelnen Mitgliedes voraus.

Dass die Stellung des Regierungspräsidenten als Leiter und Koordinator des Kollegiums gegenüber heute entscheidend verbessert werden muss, ist unbestritten. Mit Unterstützung der zu schaffenden Stelle für Planungs-koordination und allfällig weiterer Stabsstellen einerseits und mit der zweifelsohne infolge der organisatorischen Reformen resultierenden zeitlichen Entlastung andererseits, dürfte dies gelingen. Die tatsächliche Stärke der Stellung des Regierungspräsidenten wird indessen in erster Linie von seiner Persönlichkeit abhängen und lässt sich nicht mit institutionellen Reformen «zementieren».

Die Kommissionsminderheit bestreitet nicht, dass die Aufteilung der

heutigen 7 Departemente in bloss 6 Fachressorts möglich ist. Eine Verteilung der departementalen Arbeitslast auf 7 Regierungsmitglieder bietet indessen gerade mit Blick auf die notwendige Freistellung des einzelnen Regierungsmitgliedes für Aufgaben des Gesamtkollegiums bedeutend mehr Spielraum. Die positiven Aspekte der Einrichtung eines Präsidialdepartements werden auch von der Kommissionsminderheit durchaus gewürdigt. Das «Pflichtenheft» des ressortfreien Regierungspräsidenten – dargestellt auf den Seiten 14 und 15 des Ratschlages – wirkt an sich bestechend und verfehlt den gewollten Eindruck sicher nicht. Eine eingehendere und vor allem praxisbezogene Überprüfung muss jedoch ergeben, dass die Nachteile eines ressortfreien Präsidentenamtes weit schwerer wiegen, als die – teilweise sehr theoretisch motivierten – Vorteile.

Die Argumente gegen das ressortfreie Präsidentenamt sind auf den Seiten 16–18 zutreffend dargelegt. Auf eine Wiederholung im Rahmen dieser Berichterstattung ist zu verzichten. Hingegen wollen wir im Folgenden auf einige unserer Auffassung nach schwerwiegende Nachteile kurz eingehen.

Bei einer zweijährigen Amtsdauer des ressortfreien Regierungspräsidenten ergebe sich in der Leitung der Fachdepartemente nur eine sehr bescheidene Rotation, wird auf Seite 20 des Ratschlages erklärt. Grundlagen für diese Behauptung bilden offensichtlich Statistiken in Bezug auf die bisher durchschnittliche Amtszeit eines Regierungsrates sowie die Annahme, dass jeder Präsident am Ende der zweijährigen Amtszeit das Departement seines Nachfolgers auf dem Präsidentenstuhl übernimmt. So wurde denn auch innerhalb der Kommission seitens der Vertreter der Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform sinngemäss erklärt, man könne sich zu einem guten Teil jeden der heutigen Regierungsräte in jedem Departement vorstellen. Es ist nicht zu untersuchen, inwieweit diese Annahme mit der Wirklichkeit übereinstimmt. Selbst wenn dies der Fall wäre, darf darauf für eine zukunftsbezogene Lösung nicht abgestellt werden. In der Praxis kann diese «Rechnung» mit Sicherheit nicht aufgehen, indem nicht jeder nach zweijähriger Amtsdauer abtretende Präsident sich für die Übernahme des gerade freiwerdenden Fachdepartements eignet und auch persönlich keine Neigung dazu verspürt. Eine solche Eignung und Neigung bilden jedoch unabdingbare Voraussetzungen für die effiziente Führung eines Fachdepartements und auch

zusätzlich für ein erspriessliches und dem Gemeinwesen dienendes Mitwirken im Gesamtkollegium. Wohl wird bei Neuwahlen jeweils Wert auf die Feststellung gelegt, dass primär ein Regierungsrat zu erküren sei und erst in zweiter Linie ein Vorsteher für das eine oder andere durch die entstandene Vakanz zu besetzende Departement. Es liesse sich indessen beweisen, dass bei der Nominierung von Kandidaten mit echten Wahlchancen ein gewisser «Zuschnitt» stets berücksichtigt wurde. Es darf im übrigen darauf hingewiesen werden, dass der Stimmbürger selber diesbezüglich schon korrigierend eingegriffen hat, weil er trotz der Nomination einer durch und durch integeren Persönlichkeit für ein bestimmtes Departement bestimmte Voraussetzungen als notwendig erachtete.

Die effektive Rotation innerhalb der Fachdepartemente würde also durch die Institution eines zweijährigen ressortfreien Präsidentenamtes wesentlich grösser, als dies von den Befürwortern des Präsidialdepartements angenommen wird. Dies wiederum ist jedoch gerade im Interesse der Stärkung der Regierung überhaupt nicht erwünscht. Allein für die Einarbeitung in sein Departement benötigt ein Regierungsrat eine verhältnismässig lange Zeit. Wenn im Zwischenbericht I der Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform, erstattet zuhanden des Regierungsrates, geschrieben wird: «Durch eine bessere Organisation der Departemente sollte sich die Einarbeitungszeit wesentlich verkürzen lassen, da auch in der Departementsarbeit nicht die Kenntnis der Details, sondern die Führungsarbeit vermehrt in den Vordergrund gerückt werden muss» zeigt dies mit erschreckender Deutlichkeit die Verklammung der Praxis. Etwa im Gegensatz zum Manager in der Privatwirtschaft, kann ein Regierungsrat gerade in unserer spezifisch baslerischen Situation (Kantons- und Gemeindeaufgaben) nicht führen, ohne die Details auch wirklich zu kennen. Zu berücksichtigen ist im weiteren, dass jeder Departementsvorsteher in seinem Bereich Vorsitzender diverser Kommissionen ist (z. B. Aufsichtskommission Kantonsspital, Kassenkommission PWWK, Ständige Verkehrskommission usw.). Diese Tätigkeit setzt nicht allein die notwendigen Sachkenntnisse voraus, sondern beinhaltet auch den Kontakt mit zahlreichen ausserhalb des Departements stehenden Persönlichkeiten. Eine möglichst grosse Kontinuität stärkt hier die Stellung des einzelnen Regierungsrates; eine Rotation bewirkt das Gegenteil. Diese Feststellung trifft im übrigen sogar in vermehrtem Masse für die zahl-

reichen Kontakte mit für den Departementsbereich zuständigen Partnern anderer Kantone, des Bundes, der Privatwirtschaft usw. zu. Auch hier spielen langjährige persönliche Kontakte mindestens eine so grosse Rolle als Sachkenntnisse.

Bei einer intensiven Rotation der Fachdepartemente wird automatisch die oberste Spitze der Verwaltung stärker. «Les gouvernements changent, l'administration reste» stellte zu Recht ein Kommissionsmitglied fest. Aus dem bereits erwähnten Zwischenbericht I zitieren wir dazu: «Im übrigen scheint die Stabilität der Verwaltung gross genug, etwas häufigere Wechsel in der Departementsleitung ohne negative Folgen zu überstehen.» Gerade eine solche Entwicklung kann aber nicht Ziel der Regierungs- und Verwaltungsreform sein. Die infolge des ressortfreien Präsidentenamtes entstehende Rotation ist aber auch mit Bezug auf die Erarbeitung grösserer Vorlagen nicht unproblematisch. Beispielsweise die Gesamtrevision des Steuergesetzes, ein neues Schulgesetz, grosse Bauvorhaben usw. beanspruchen den zuständigen Departementsvorsteher über einen längeren Zeitraum. Der Einwand, dass solche Vorlagen vermehrt durch das Gesamtkollegium behandelt werden sollen, kann zwar gehört werden. In der Praxis wickelt sich jedoch die entscheidende Bearbeitung solcher Vorlagen nach wie vor im Departementsbereich durch den Vorsteher in Zusammenarbeit mit seinen Fachleuten ab. Die offensichtliche Annahme, dass Fachwissen und Einsatz der Chefbeamten auf Departementsebene und das persönliche Engagement des Vorstehers in Zukunft durch die intensivere Tätigkeit des Kollegiums abgelöst werden können, bezeichnen wir als graue Theorie. Die Gefahr, dass Geschäfte, deren Vorbereitung einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt, solange «erdauert» werden, bis ein Departementswechsel erfolgt und sich ein neuer Vorsteher wieder vorerst in die Materie einarbeiten muss, ist mindestens tendenziell vorhanden.

Alle Bedenken, die gegen eine stärkere Rotation in der Leitung der Fachdepartemente sprechen, treffen, sogar noch in erhöhtem Masse, auch für die Rotation im Regierungspräsidium zu. Wenn die Befürworter des neuen Modells glauben, beruhigend versichern zu müssen, die Rotation in der Leitung der Fachdepartemente werde bloss bescheiden ausfallen, so ist nicht einzusehen, warum dieselbe Rotation in der Leitung des Präsidialdepartements so segensreiche Wirkungen haben soll. Vielleicht ist

es in der Tat so, dass ein Amt die Persönlichkeit prägt, der es übertragen wird, und nicht nur umgekehrt. Aber wenn man nicht von vornherein optimistischerweise annehmen will, jeder gewählte Regierungsrat sei von seiner Natur her auch zur Führung eines parteipolitisch heterogen zusammengesetzten Kollegiums und zur Erfüllung des ihm übertragenen höchst umfangreichen Aufgabenkatalogs prädestiniert, so wird es ihn gehörig Zeit und Mühe des Einarbeitens kosten, bis er sein Amt fest in den Händen hat. Der Eifer, diese Führung wirklich zu übernehmen, wird durch die in Aussicht stehende kurze Amtszeit kaum gefördert. So wird es unter einem Regime des rotierenden Präsidiums wohl unvermeidlich sein, dass Perioden starker Führung mit Perioden relativer Führungslosigkeit abwechseln, wenn nicht die faktische Führung im Regierungskollektiv von einer anderen Persönlichkeit als dem zufällig amtierenden Präsidenten ausgeübt wird.

Echte Führung ist notwendigerweise persönlichkeitsgeprägt. Wenn der jeweilige Präsident seine Führungsaufgabe ernst nimmt, ist ein periodischer Stilwechsel unvermeidlich, ja sogar notwendig. Auch die Verwaltung wird sich an den neuen Stil anpassen müssen und damit ihre Schwierigkeiten haben. Sie wird gegen den neuen Stil des neuen Präsidenten umso mehr Widerstand zeigen, je kürzer dessen Amtsdauer ist. Die Rotation wird es dem Präsidenten somit erschweren, sich durchzusetzen. Wenn nicht auf alle Zeiten optimale personelle Voraussetzungen im Regierungskollegium vorausgesetzt werden, dürfte es somit unvermeidlich sein, dass bei rotierendem Präsidium von Zeit zu Zeit erhöhte Führungs- und Richtungslosigkeit resultiert statt verbesserte Führung, weil die institutionellen Voraussetzungen die prädestinierte Persönlichkeit daran hindern, diese Führung wirklich zu übernehmen. Statt dessen wird eine andere Person in diese Rolle gezwungen, die dazu weniger gut veranlagt ist, ohne dass ihr der notwendige institutionelle Rückhalt gegeben wird.

Es ist aber auch nicht zu übersehen, dass ein sog. starker Regierungspräsident keine für das Gemeinwesen fruchtbare Tätigkeit leisten kann, wenn er von seinen 6 Kollegen, denen ein Departement zur Leitung beigeordnet ist, nicht voll unterstützt, ja sogar umgangen wird. Die Gefahr der Isolierung des Inhabers des ressortfreien Präsidialamtes ist wohl einer der grössten Nachteile der von der Kommissionsmehrheit befürworteten Organisationsform. Eine echte Teamarbeit ist zudem kaum möglich,

wenn entweder ein allzu ehrgeiziger Präsident die übrigen Regierungsmitglieder an die Wand zu drücken versucht oder zum unfruchtbaren Abseitsstehen verurteilt wird. Die Befürworter des Präsidialdepartements sehen im zweijährigen Turnus die Chance, dass in der Regel jedes Mitglied einmal selber das Präsidentenamt bekleidet und deshalb auf ein positives Mittun der anderen Regierungsräte angewiesen ist. Daraus wird gefolgert, dass sich die Mitglieder eines solchen Kollegiums vom Präsidenten wohl eher motivieren lassen. Wir sind versucht, diese Annahme als etwas naiv zu bezeichnen.

Alle Reformmassnahmen müssen daher darauf ausgerichtet sein, die Stellung jedes einzelnen Regierungsmitgliedes zu stärken, ihn vor unnötiger Verwaltungsarbeit soweit als möglich zu entlasten und dem Leiter des Kollegiums jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die ihm einen guten Überblick über die Regierungsgeschäfte und ein rasches Handeln erlauben. Die Kommissionsminderheit glaubt, dass das angestrebte Ziel mit der Beibehaltung von 7 Fachdepartementen eher erreicht werden kann, als mit einer spektakulären neuen Organisationsform, die im Grunde unserem föderalistischen Gemeinwesen fremd ist. Unbedingt erforderlich ist jedoch, zur Unterstützung des jeweiligen Regierungspräsidenten der Ausbau der Planungs- und Koordinationssysteme, die dem Leiter des Kollegiums und den übrigen 6 Mitgliedern des Regierungsrates wertvolle Vorbereitungsarbeiten für eine wirksame Regierungstätigkeit leisten können.

Aus allen diesen Gründen empfiehlt die Kommissionsminderheit, von der Schaffung eines Präsidialdepartements abzusehen. Wenn die Einführung des ressortfreien Regierungspräsidiums als echte Alternative angepriesen, die Beibehaltung von 7 Fachdepartementen indessen als blosser Kosmetik bezeichnet wird, lehnen wir eine solche Beurteilung – immer mit Blick auf die nüchterne Praxis – strikte ab.

3.2 Amtsdauer des ressortfreien Präsidenten

3.2.1 Mehrheitsbericht für eine vierjährige Amtszeit des Präsidenten mit Volkswahl

Sofern der jeweilige Regierungspräsident weiterhin ein Fachdepartement betreut, kann der bisherige jährliche Turnus beibehalten werden.

Den diesbezüglichen Ausführungen im Ratschlag Nr. 7085 ist beizupflichten.

Wird hingegen ein ressortfreies Präsidialdepartement geschaffen, sind wir der Auffassung, dass der Präsident auf 4 Jahre, verbunden mit der Möglichkeit auf Wiederwahl, vom Volk gewählt werden muss. Es ist den Überlegungen der Mehrheit des Regierungsrates zu folgen, wie sie auf Seite 19 Ziffer 2.4.2.1 des Ratschlages dargelegt werden:

«Die überwiegende Mehrheit des Regierungsrates kommt zum Schluss, dass – wenn man den ressortfreien Präsidenten einführt – diesem eine möglichst lange Amtsdauer einzuräumen ist. Je länger der Präsident sein Amt versieht, desto grössere Wirkungsmöglichkeiten gewinnt er. In der Privatwirtschaft wechselt der Vorsitzende einer Geschäftsleitung oder der Delegierte des Verwaltungsrates nicht in kurzen regelmässigen Zeitabständen. Der Regierungspräsident soll daher eine ganze Legislaturperiode amtiert. Dies gibt ihm die Möglichkeit, in sein Amt hineinzuwachsen und sich die nötige Erfahrung anzueignen. Konsequenterweise muss auch die Wiederwahl möglich sein. Angesichts der Bedeutung, die das Präsidentenamt auf diese Weise gewinnt, ist der Präsident zusammen mit den übrigen Regierungsräten vom Volk zu wählen.»

Der im Rahmen der Kommissionsberatung vorgebrachte Einwand, dass die Volkswahl eine schwere politische Hypothek sei, weil es dabei zu Fehlbesetzungen kommen könnte, kann nicht akzeptiert werden. Es wird im übrigen damit eine Grundsatzfrage unserer direkten Demokratie berührt. Die Gefahr der Fehlbesetzung ist zudem bei der Wahl durch den Grossen Rat nicht geringer. Es ist anzunehmen, dass die Volkswahl zu einer staatspolitisch begrüssenswerten Diskussion in der Öffentlichkeit über die Bedeutung des Amtes führen kann.

Die Stellung eines vom Volk auf 4 Jahre gewählten ressortfreien Regierungspräsidenten ist zugegebenermassen eine ganz andere, als diejenige eines vom Grossen Rat auf die Dauer von 2 Jahren erkorenen Präsidenten. Es würde sich in diesem Fall eindeutig um die auf Basler Verhältnisse zugeschnittene Form eines «Stapi» handeln. Wir befürworten eine solche Lösung nicht, halten sie – wenn schon – indessen für eine echte und praktikierbare Alternative.

3.2.2 Minderheitsbericht für eine zweijährige Amtsdauer des Präsidenten

Durch die Einführung des Präsidialdepartementes soll die Leistungsfähigkeit des Kollegiums erhöht werden, indem der Präsident von der Last eines Fachdepartementes befreit wird und so seine ganze Zeit und Arbeitskraft der Verwirklichung der Regierungsratsbeschlüsse widmen kann. Die mit dieser Lösung verbundene Erhöhung der Autorität des Präsidenten ist naturgemäss hiezu sehr nützlich und auch notwendig. Andererseits wird aber gerade deswegen das Funktionieren des Kollegiums gefährdet, weil die Gefahr besteht, dass die übrigen sechs Mitglieder des Kollegiums sich zurückversetzt fühlen. Je länger derselbe Mann aber im Präsidialdepartement sitzt, desto schwieriger müsste die Situation werden.

Der Entscheid, ob eine vier- oder zweijährige Amtszeit für den Präsidenten richtig sei, kann also nur durch ein Abwägen der Vor- und Nachteile erfolgen, welche beiden Lösungen innewohnen. Es handelt sich also um einen eigentlichen Optimierungsentscheid. Wenn die Minderheit sich für eine zweijährige Amtszeit mit Wahl durch den Grossen Rat ausspricht, so sind dafür die folgenden Gründe massgebend gewesen:

Durch die Volkswahl und durch die längere Amtsdauer würden die Autorität und Macht des Präsidenten so stark, dass die sechs Vorsteher der Fachdepartemente sich zwangsmässig zurückversetzt sähen. Eine solche Situation würde aber die Vorteile, welche von der Sache her in dieser Lösung liegen, aus psychologischen Gründen wieder mehr als aufheben. Die Funktionstüchtigkeit des Kollegiums würde eher geschwächt als erhöht, da ja der Präsident gegen den Willen der Mehrheit des Regierungsrates nichts unternehmen könnte, er ist also in jedem Falle auf die loyale Mitarbeit der übrigen Mitglieder des Kollegiums angewiesen. Diese werden ihm aber dann am meisten Verständnis entgegenbringen, wenn ihnen selbst voraussichtlich auch einmal dasselbe Amt zufallen wird. Bei einer zweijährigen Amtszeit dürfte im Durchschnitt jeder Regierungsrat einmal diese Chance haben.

Wenn nun bei uns nach Gesetz und Verfassung der Regierungsrat nach dem Majorzverfahren gewählt wird, so haben doch die vergangenen Jahrzehnte gezeigt, dass das Volk seine Regierung trotzdem überwiegend nach Gesichtspunkten des Proporzes bestellt. Im Gegensatz zum vierjährigen Turnus, würde ein nur zweijähriger Turnus dieser Tatsache voll gerecht

werden, da ja jeder gewählte Regierungsrat dabei die reelle Chance hat, einmal das Präsidialamt zu übernehmen. Sollte es sich andererseits einmal zeigen, dass eine vierjährige Amtszeit auf Grund der ausgezeichneten Erfahrungen von grossem Vorteil wäre, so gibt die neue Formulierung des Paragraphen 45 der Kantonsverfassung dem Grossen Rat die Möglichkeit, nach zwei Jahren eine einmalige Wiederwahl vorzunehmen, welche dann wohl kaum gegen den Willen des Gesamtregierungsrates erfolgen würde.

Mit der zweijährigen Amtsdauer würde deshalb nach Ansicht der Kommissionsminderheit die beste Gewähr geboten, dass das anvisierte Ziel der Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Gesamtregierungsrates erreicht würde, da auf diese Weise die jeweiligen personellen und politischen Gegebenheiten am besten berücksichtigt werden könnten.

4. Anträge der Kommission betreffend Verfassungsänderungen

4.1 Stellung des Regierungsrates und Kompetenzverteilung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig die Änderung der Paragraphen 42 und 46 sowie die Streichung des Paragraphen 52 einzuleiten. (Referent der Präsident)

4.2 Präsidialdepartement

Eine Mehrheit der Kommission beantragt dem Grossen Rat der Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes zuzustimmen. (Referent Dr. W. Roth)

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat das gegenwärtige System beizubehalten. (Referent K. Schnyder)

Für den Fall, dass der Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartements zugestimmt wird, beantragt

- eine Kommissionsmehrheit Paragraph 27d zu ändern sowie Paragraph 45 zu streichen, d. h. den Regierungspräsidenten für eine 4jährige Amtsdauer vom Volk wählen zu lassen (Referent E. Anderegg)

- eine Kommissionsminderheit Paragraph 45 zu ändern d. h. den Regierungspräsident für eine 2jährige Amtsdauer vom Grossen Rat wählen zu lassen. (Referent Dr. W. Roth)

Basel, den 12. September 1975

Dr. W. Roth

Synoptische Darstellung der Kantonsverfassung

Die Paragraphen der Kantonsverfassung, die im Hinblick auf die Regierungs- und Verwaltungsreform unter Ausklammerung der Frage des ressortfreien Präsidialdepartementes geändert werden müssen.

alt

neu

Paragraph 42

Ein aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat ist mit der Vollziehung und Handhabung der Gesetze sowie mit der Staatsverwaltung beauftragt und erlässt die hiezu erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse. Diese dürfen jedoch niemals mit den bestehenden Gesetzen im Widerspruche stehen.

Ein aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde. Er erlässt die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse. Diese dürfen jedoch niemals mit den bestehenden Gesetzen im Widerspruche stehen.

Paragraph 46

Die Geschäfte des Regierungsrates werden unter seine einzelnen Mitglieder nach Departementen verteilt.

Den Departementen können durch Gesetz Kommissionen beigeordnet werden; ebenso werden durch Gesetz die Grenzen bestimmt, innerhalb welcher den Departementsvorstehern oder den Kommissionen selbständige Entscheide unter Vorbehalt des Rekursrechtes an die obern Behörden zukommen.

Alle übrigen Entscheide sollen vom Regierungsrat beraten und erlassen werden.

Die Geschäfte des Regierungsrates werden unter seine einzelnen Mitglieder nach Departementen verteilt.

Das Gesetz bestimmt, welche Kompetenzen Verwaltungsbehörden zukommen, die dem Regierungsrat nachgeordnet sind, und regelt die Weiterziehbarkeit von Verfügungen.

Aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung im Gesetz oder in Fällen, wo dieses keine besonderen Vorschriften aufstellt, regelt der Regierungsrat die Kompetenzen der ihm nachgeordneten Verwaltungsbehörden und die Weiterziehbarkeit von Verfügungen.

Paragraph 52

D. Andere Behörden und Beamtungen

Die in der Verfassung nicht näher bezeichneten Behörden und Beamtungen erhalten ihre Organisationen und Befugnisse durch die Gesetzgebung.

wird gestrichen.

*Die Paragraphen der Kantonsverfassung, die bei der Einführung eines
ressortfreien Präsidialdepartementes geändert werden müssen.*

alt

neu

Bei einer vierjährigen Amtszeit

Paragraph 27 d

Die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates.

Die Wahl des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Regierungsrates.

Paragraph 45

Der Grosse Rat wählt alljährlich den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Regierungsrates aus den Mitgliedern desselben.

wird gestrichen.

Bei einer zweijährigen Amtszeit

Paragraph 45

s.o.

Der Grosse Rat wählt alle zwei Jahre den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Regierungsrates aus dessen Mitte. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich.

*Einleitungsbeschlüsse für die Vornahme
der Verfassungsrevision*

*A. Für die Regierungs- und Verwaltungsreform
unter Ausklammerung der Frage des ressortfreien
Präsidialdepartementes*

**Grossratsbeschluss betreffend die Vornahme einer
partiellen Verfassungsänderung**

(Vom)

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

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 ist partiell zu revidieren; die Bestimmungen der Paragraphen 42 und 46 sind abzuändern, Paragraph 52 ist aufzuheben. Die Verfassungsänderung wird vom Grossen Rat selbst vorgenommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

*B. Für die Einführung eines ressortfreien
Präsidialdepartementes mit vierjähriger Amtsdauer
und Wahl durch das Volk*

**Grossratsbeschluss betreffend die Vornahme einer
partiellen Verfassungsänderung**

(Vom)

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

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 ist partiell zu revidieren; die Bestimmungen des Para-

graphen 27d sind abzuändern, Paragraph 45 ist aufzuheben. Die Verfassungsänderung wird vom Grossen Rat selbst vorgenommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

*C. Für die Einführung eines ressortfreien
Präsidialdepartementes mit zweijähriger Amtsdauer
und Wahl durch den Grossen Rat*

**Grossratsbeschluss betreffend die Vornahme einer
partiellen Verfassungsänderung**

(Vom)

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

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 ist partiell zu revidieren; die Bestimmungen des Paragraphen 45 sind abzuändern. Die Verfassungsänderung wird vom Grossen Rat selbst vorgenommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

Als Grundlage für das neue Organisationsgesetz (unter Ausklammerung der Bestimmungen, welche das ressortfreie Präsidialdepartement betreffen) erforderliche Änderungen der Kantonsverfassung

**Grossratsbeschluss betreffend Revision der Verfassung
des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889**

(Vom

)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, in Anwendung der Paragraphen 53, 54 und 56 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt, vom 2. Dezember 1889, auf den Antrag seiner Kommission, beschliesst:

Paragraph 42 Satz 1 neu:

Ein aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde.

Satz 2 neu:

Er erlässt die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse.

Der bisherige Satz 2 wird zu Satz 3.

Paragraph 46 Absatz 2 neu:

Das Gesetz bestimmt, welche Kompetenzen Verwaltungsbehörden zukommen, die dem Regierungsrat nachgeordnet sind, und regelt die Weiterziehbarkeit von Verfügungen.

Absatz 3 neu:

Aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung im Gesetz oder in Fällen, wo dieses keine besonderen Vorschriften aufstellt, regelt der Regierungsrat die Kompetenzen der ihm nachgeordneten Verwaltungsbehörden und die Weiterziehbarkeit von Verfügungen.

Paragraph 52 wird, mit Überschrift, gestrichen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren und der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Er tritt nach Erhalt der eidgenössischen Gewährleistung in Kraft.

Für die Einführung der Volkswahl eines ressortfreien Regierungspräsidenten auf vier Jahre erforderliche Änderung der Kantonsverfassung, der Geschäftsordnung des Grossen Rates und des Wahlgesetzes

**Grossratsbeschluss betreffend Revision der Verfassung
des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889**

(Vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, in Anwendung der Paragraphen 53, 54 und 56 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889, auf den Antrag seiner Kommission, beschliesst:

Paragraph 27 d lautet neu:

Die Wahl des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Regierungsrates.

Paragraph 45 wird gestrichen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren und der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Er tritt nach Erhalt der eidgenössischen Gewährleistung in Kraft.

Die entsprechende Anpassung von Paragraph 45 der Geschäftsordnung des Grossen Rates wird nach Inkrafttreten des neuen Verfassungsartikels vom Regierungsrat vorgenommen.

Das neue Wahlgesetz steht vor der Behandlung durch den Grossen Rat. Es wären folgende Änderungen vorzunehmen:

Paragraph 28 lautet nun im Eingang wie folgt:

Nach dem Majorz sind der Präsident und die übrigen Mitglieder des Regierungsrates ...

Paragraph 49, Abs. 1, lautet nun im Eingang wie folgt:

Die Wahl des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Regierungsrates ...

Absatz 2 neu:

Der Wähler gibt auf dem Wahlzettel an, für wen er als Präsidenten stimmt. Diesem hat er, ausgenommen die Fälle, in denen der Kandidat schon Mitglied des Regierungsrates ist, gleichzeitig seine Stimme für die Wahl als Mitglied dieser Behörde zu geben.

Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 3.

Für die Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes mit zweijähriger Amtszeit und Wahl durch den Grossen Rat erforderliche Verfassungsänderung und Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates

Grossratsbeschluss betreffend Revision der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889

(Vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, in Anwendung der Paragraphen 53, 54 und 56 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889, auf Antrag seiner Kommission, beschliesst:

Paragraph 45 lautet neu:

Der Grosse Rat wählt alle zwei Jahre den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Regierungsrates aus dessen Mitte. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich.

Dieser Beschluss ist zu publizieren und der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Er tritt nach Erhalt der eidgenössischen Gewährleistung in Kraft.

**Grossratsbeschluss betreffend Änderung des Gesetzes
betreffend die Geschäftsführung des Grossen Rates
vom 28. April 1938 (Geschäftsordnung GR)**

(Vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seiner Kommission, beschliesst:

Paragraph 45, Absatz 1, lautet neu:

In der konstituierenden Sitzung, oder wenn keine Erneuerungswahlen bevorstehen, in der letzten ordentlichen Sitzung des zweiten Amtsjahres, wählt der Grosse Rat den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Regierungsrates für eine Amtsdauer von zwei Jahren mit Amtsantritt am 15. Mai.

Absatz 2 lautet neu wie folgt:

Eine einmalige Wiederwahl ist möglich.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.