



An den Grossen Rat

21.0091.02

PD/P210091

Basel, 1. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021

## **Kantonale Volksinitiative Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder**

### **Bericht**

# Inhalt

<b>1. In Kürze .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage.....</b>	<b>3</b>
2.1 Inhalt der Initiative .....	3
2.2. Form der Initiative und weiteres Verfahren .....	3
2.3 Rechtliche Zulässigkeit.....	4
<b>3. Beurteilung der Initiative .....</b>	<b>4</b>
3.1 Der Regierungsrat und die Verwaltung .....	4
3.2 Die neue Kantonsverfassung vom 23. März 2005 und deren Umsetzung.....	6
3.2.1 Die Verfassungsdiskussion .....	6
3.2.2 Die neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur.....	8
3.3 Keine erneute Regierungs- und Verwaltungsreorganisation ohne Mehrwert.....	8
3.3.1 Sieben Regierungsmitglieder und sieben Departemente für den Kanton und die Stadt ..	9
3.3.2 Exkurs: Ausgliederung von Betrieben braucht Ressourcen.....	11
3.3.3 Das vierjährige Regierungspräsidium .....	11
3.3.4 Exkurs: Volkswahl.....	13
3.3.5 Das Präsidialdepartement.....	13
<b>4. Fazit und Antrag .....</b>	<b>14</b>

## 1. In Kürze

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die unformulierte Verfassungsinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt zur Abstimmung vorzulegen und zur Ablehnung zu empfehlen.

Der Entscheid für oder gegen die Initiative ist ein Entscheid für oder gegen eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation. Die vorgeschlagene neue Struktur führt nicht zu einer wirksameren Verwaltung und rechtfertigt deshalb keine umfassende Reorganisation. Eine Verkleinerung des Regierungsrates nimmt diesem die Möglichkeit, die ihm von der Verfassung aufgetragenen kantonalen und städtischen Exekutivaufgaben in genügendem Mass wahrzunehmen. Ein Verzicht auf das mehrjährige Regierungspräsidium könnte die Chancen des Kantons vermindern, seine Interessen weiterhin wirksam auf regionaler und nationaler Ebene zu vertreten.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Inhalt der Initiative

Die kantonale Volksinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» ist mit 3'524 gültigen Unterschriften zustande gekommen. Sie verlangt, dass der Regierungsrat um zwei Mitglieder verkleinert wird, dass zwei Departemente gestrichen werden und dass ein jährlich rotierendes Regierungspräsidium eingeführt wird:

«Die Kantonsverfassung wird in folgender Weise geändert. § 111 wird entsprechend angepasst.

§ 101

Der Regierungsrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er zählt fünf Mitglieder.

§ 102

Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin führt den Vorsitz im Regierungsrat für ein Jahr.»

### 2.2. Form der Initiative und weiteres Verfahren

Die vorliegende Initiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» beinhaltet zwei ausgearbeitete Textentwürfe für je eine Änderung der §§ 101 und 102 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005. Darüber hinaus fordert sie, dass § 111 KV, der die Struktur der kantonalen Verwaltung beschreibt, «entsprechend angepasst» werde. Die Initiative präsentiert dazu aber keinen ausgearbeiteten Textentwurf. Die Initiative enthält somit sowohl Elemente einer formulierten als auch einer unformulierten Initiative. Sie erfüllt folglich die Anforderung an eine formulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 Satz 1 KV und § 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 nicht durchgängig und ist deshalb gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformulierte Initiative zu behandeln.

Die vorliegende, unformulierte Initiative befasst sich mit Themen der Kantonsverfassung. Änderungen der Kantonsverfassung unterstehen dem obligatorischen Referendum, müssen also in jedem Fall zur Abstimmung gebracht werden.

Bei einer unformulierten Initiative beschliesst der Grosse Rat gemäss § 21 Abs. 1 IRG aufgrund des regierungsrätlichen Berichts, ob er sie ausformulieren will oder nicht.

- Will er die Initiative ausformulieren, beschliesst er eine Vorlage, die die Anliegen der Initiative erfüllt. Er kann ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Zieht das Initiativkomitee die Initiative zurück, weil es seine Anliegen in der ausformulierten Vorlage oder im Gegenvorschlag erkennt, untersteht die ausformulierte Vorlage und gegebenenfalls der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum, weil das Initiativbegehren Verfassungsrang hat.
- Will der Grosse Rat die vorliegende, unformulierte Initiative nicht ausformulieren, kann er ihr einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 21 Abs. 3 IRG).

Kommt die Initiative unformuliert zur Abstimmung und nehmen die Stimmberechtigten die unformulierte Initiative oder einen allfälligen unformulierten Gegenvorschlag an, muss gemäss § 22 IRG eine Vorlage ausgearbeitet werden, welche die Anliegen erfüllt. Das Gesetz befristet die Erarbeitung der Vorlage auf ein Jahr. Der ausformulierten Vorlage kann ein formulierter Gegenvorschlag entgegengesetzt werden. Da es sich im vorliegenden Fall um eine Verfassungsänderung handelt, kann ein Rückzug der Initiative zugunsten der ausformulierten Vorlage oder des Gegenvorschlages auch in diesem Verfahrensstadium eine obligatorische Abstimmung nicht hinfällig machen. Die Stimmberechtigten müssen über die Vorlage abstimmen.

Die Umsetzung der vorliegenden, unformulierten Verfassungsinitiative würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen und eine mehrjährige Unsicherheit über die künftige Ausgestaltung der Regierungs- und Verwaltungsstruktur mit sich bringen.

### 2.3 Rechtliche Zulässigkeit

Der Grosse Rat hat diese unformulierte Verfassungsinitiative mit Beschluss vom 2. Juni 2021 für rechtlich zulässig erklärt. Zudem hat der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung innerhalb von sechs Monate überwiesen.

## 3. Beurteilung der Initiative

Die Umsetzung der Initiative würde eine tiefgreifende Veränderung der Regierungs- und Verwaltungsstruktur nach sich ziehen. Zudem berührt sie die Organisation der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, da sie als einzige Gemeinde in der Schweiz über keine kommunale Behördenstruktur verfügt. Der Kanton besorgt die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel<sup>1</sup>, und somit ist der Regierungsrat gleichzeitig «Stadtrat» von Basel, die kantonale Verwaltung übernimmt auch die Aufgaben einer «Stadtverwaltung».

### 3.1 Der Regierungsrat und die Verwaltung

Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen der Staatsleitung die Ziele, das Vorgehen und die Umsetzung des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten und die künftige Regierungsarbeit. Er vertritt als Führungsorgan den Kanton und die Stadt Basel. Der Regierungsrat wirkt bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und der Beschlussfassung des Grossen Rates mit, er unterzeichnet Staatsverträge, er erstellt den Finanzplan, das Budget, verantwortet die kantonale Rechnung und verwaltet das Finanzvermögen. Er leitet die Verwaltung und legt dem Grossen Rat jährlich Rechenschaft ab. Er vertritt den Kanton auf Bundesebene. Er verantwortet die öffentliche Sicherheit und Ordnung und er kann Notstandsrecht erlassen<sup>2</sup>.

Der Regierungsrat gewährleistet das Funktionieren des kantonalen und städtischen Gemeinwesens. Er ist verantwortlich, dass die Verwaltung die versprochenen Leistungen z. B. in der Bildung und im Gesundheitswesen erbringt, dass die Infrastruktur verlässlich funktioniert, dass die soziale

---

<sup>1</sup> § 58 Abs. 3 KV

<sup>2</sup> Vgl. dazu Denise Buser, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats – und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel, 2008, S.389 ff

Sicherheit gewährleistet ist. Er stützt sich dabei auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, die in Personalunion auch die kommunalen Aufgaben der Einwohnergemeinde und der ausgliederten Betriebe erfüllen.

Regierungs- und Verwaltungsstrukturen sollen Stabilität gewährleisten. Diese Stabilität ist ein hohes Gut. Sollen die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen im Sinne der vorliegenden Initiative reorganisiert werden, müssen deshalb zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen muss mit der vorgeschlagenen Strukturreform eine bestehende Unzulänglichkeit behoben und eine Verbesserung der Wirksamkeit, der Effizienz und der finanziellen Tragbarkeit erreicht werden können<sup>3</sup>, ohne dabei die Bürgernähe zu verlieren<sup>4</sup>. Zum anderen muss die Reform die mit einer Reorganisation einhergehenden Friktionen aufwiegen.

Der Staats- und Verwaltungsrechtler Kurt Eichenberger, der bei vielen Staatsreformen mitgewirkt hatte, formulierte 1995 die Problemstellung wie folgt: «Die Regierung ist zwar tatsächlich das zentrale Staatsorgan, aber kein isoliertes. In vorderster Linie fällt ihre Verknüpfung mit der Verwaltung auf. Die beiden Grössen, Regierung und Verwaltung, sind organisatorisch und miteinander aufgewachsen, so ineinander verzahnt und so miteinander verknüpft, dass keine ohne die andere handeln und wirksam sein kann. [...] Die Hochleistungsverwaltung bedarf der lenkungs-kräftigen Regierung; die in der Staatsleitung involvierte Regierung benötigt die mit Wissen und Können angereicherte Verwaltung, [...].

Eine Regierungsreform von Gewicht zieht ihre Kreise über die miterfasste Verwaltung hinaus, ins Parlament, in die Gerichte, in die Volksrechte, in die föderative Ordnung, in die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten hinein. Sie wirkt auf einen erheblichen Teil der im Staat ablaufenden Prozesse ein.»<sup>5</sup>

Die Initiative verlangt als erste konkrete Massnahme der Regierungs- und Verwaltungsreform *die Reduktion des Regierungsrates von sieben auf fünf Mitglieder.*

Sämtliche Regierungen der Schweizer Kantone setzen sich aus fünf oder sieben Mitgliedern zusammen. Bis ins letzte Viertel des 20. Jahrhunderts hatten einige Kantonsregierungen (Bern, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden) neun Mitglieder. Im Rahmen von Reformen wurden in verschiedenen Kantonen Verkleinerungen der Parlamente und der Regierungen diskutiert und zum Teil auch realisiert (z.B. Kanton Luzern). Neben Basel-Stadt verfügen die folgenden Kantone ebenfalls über eine siebenköpfige Regierung: Zürich, Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug, Freiburg, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Waadt und Genf. Es fällt auf, dass offensichtlich weder die Einwohnerzahl noch die Kantonsfläche massgebend sind für die Anzahl Regierungsmitglieder. Die Grösse des Regierungskollegiums hängt offensichtlich von anderen Rahmenbedingungen ab. Dabei dürften Fragen der politischen Kultur eine wesentliche Rolle spielen.

Im Kanton Basel-Stadt muss, wie erwähnt, eine Rahmenbedingung speziell beachtet werden: Alle kantonalen Behörden sind gleichzeitig für die Aufgaben der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zuständig. Der Regierungsrat agiert auch als «Stadtrat», der Grosse Rat als «Stadtparlament», die kantonale Verwaltung als «Stadtverwaltung». Dieses Zusammenfallen der kantonalen und städtischen Ebene ist im interkantonalen Vergleich einmalig. Alle anderen Kantonshauptorte verfügen über eine eigene kommunale Struktur. Daraus lässt sich ableiten, dass in allen anderen Kantonshauptorten für die Bewältigung der kommunalen Aufgaben ein zusätzliches Leitungskollegium zur Verfügung steht. So bestehen die Stadtexekutiven in Zürich aus neun, in Genf aus fünf, in Bern aus fünf, in Lausanne aus sieben und in Winterthur ebenfalls aus sieben Mitgliedern.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die in § 16 Abs. 1 KV: definierten Massstäbe der staatlichen Aufgabenerfüllung:

Die zuständigen Behörden des Staates überprüfen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.

<sup>4</sup> Vgl. § 108 Abs. 2 KV: Er sorgt für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation.

<sup>5</sup> Kurt Eichenberger, Problematik staatlicher Reformen, in: Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, hrsg. Georg Müller et al., Basel, Genf, München 2002, S. 67

Diese baselstädtische Spezialität ist für die Politik Gewohnheit, sie besteht seit der alten Kantonsverfassung von 1874.

Mit der Reduktion des Regierungsrates automatisch verbunden wäre die Reduktion der Anzahl Departemente. Die Streichung von zwei Departementen würde die oben angesprochene Verwaltungsreorganisation auslösen. Die Reorganisation würde alle sieben Departemente und alle Mitarbeitenden betreffen. Sie würde eine ganzheitliche Neudefinition der Prozesse, Schnittstellen und Ressourcen bedeuten. Eine umfassende rechtliche und operative Abbildung aller Verwaltungsleistungen wäre unabdingbar.

Die Initiative verlangt als zweite Massnahme den Verzicht auf eine weitere Besonderheit der baselstädtischen Regierungs- und Verwaltungsstruktur: *Die Abschaffung des vierjährigen Präsidiums mit seinem Präsidialdepartement.*

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass mit Ausnahme des Kantons Waadt kein weiterer Kanton ein Präsidium für die Dauer der ganzen Legislatur kennt. Allerdings ist die waadtländische Regelung nur in einem von drei Elementen mit der des Kantons Basel-Stadt identisch, nämlich in der Dauer. Zwei Unterschiede sind festzumachen: Die waadtländische Präsidentin oder der waadtländische Präsident wird nicht direkt vom Volk gewählt, sondern vom Regierungskollegium bestimmt. Als zweite Differenz kennt der Kanton Waadt kein Präsidialdepartement. Das zur Präsidentin oder zum Präsident gewählte Mitglied behält sein Fachdepartement<sup>6</sup>. Einzig der Kanton Genf kannte ein vom Volk gewähltes Regierungspräsidium mit Präsidialdepartement. Das Präsidialdepartement war verantwortlich für die Aussenbeziehungen, die Verbindung zum internationalen Genf und für die Kohärenz des regierungsrätlichen Handelns. Eingeführt wurden das Modell mit der Totalrevision des Genfer Kantonsverfassung. In der Legislatur 2013–2018 kam es erstmals zum Tragen. Die Stimmberechtigten des Kantons Genf haben das Präsidialdepartement allerdings bereits im September 2020 mit 88 % der abgegebenen Stimmen wieder abgeschafft<sup>7</sup>.

Sechs Kantone kennen ein zweijähriges Regierungspräsidium (Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden). In allen anderen Kantonen leitet die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident das Kollegium während eines Jahres. Anders sieht es auf der kommunalen Ebene aus. Hier kennen die meisten Gemeinden und Städte – insbesondere auch die grossen Städte – ein auf die gesamte Dauer der Legislatur gewähltes Präsidium mit entsprechenden Verwaltungsstrukturen.

## 4. Die neue Kantonsverfassung vom 23. März 2005<sup>8</sup> und deren Umsetzung

### 4.1.1 Die Verfassungsdiskussion

Die vom Initiativkomitee vorgebrachten Anliegen wurden alle ausführlich und von Grund auf im Verfassungsrat diskutiert und ausgemehrt. Der sechzigköpfige Verfassungsrat war von 1999 bis 2006 in Funktion. Der Inhalt der Verfassung wurde in einer ersten Phase durch Thesen skizziert, anschliessend folgte die Ausformulierung des Erlasses und dessen 1. und 2. Lesung. Zu Beginn seiner Arbeit lancierte der Verfassungsrat eine Befragung der Bevölkerung. Diese Anregungen fanden ebenfalls Eingang in die Diskussionen<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 115 KV VD Présidence

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat désigne pour la durée de la législature sa présidente ou son président, qui assure la cohérence de l'action gouvernementale.

Art. 117 KV VD Système départemental et direction de l'administration

<sup>1</sup> Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département.

<sup>2</sup> La présidente ou le président du Conseil d'Etat dispose de l'administration générale, coordonne l'activité des départements et veille à leur bon fonctionnement.

<sup>7</sup> <https://www.ge.ch/votations/20200927/doc/Brochure-cantonale.pdf>

<sup>8</sup> Vgl. insgesamt: <https://query.staatsarchiv.bs.ch/query/detail.aspx?ID=192437>

<sup>9</sup> Vgl. Roland Stark, Eine neue Verfassung für die Zukunft, Basler Stadtbuch 2000, S. 85 – 88, [file:///C:/Users/sslschb/Downloads/2000\\_085\\_2689\\_eine-neue-verfassung-fuer-die\\_cms.pdf](file:///C:/Users/sslschb/Downloads/2000_085_2689_eine-neue-verfassung-fuer-die_cms.pdf)

Am 30. Oktober 2005 haben die baselstädtischen Stimmberechtigten die neue Verfassung mit über 75 % der abgegebenen Stimmen gutgeheissen.

Die Frage, ob der Regierungsrat verkleinert werden solle, bearbeitete die Verfassungsratskommission Behörden in ihrem 5. Zwischenbericht vom 15. Juli 2002. Die Fragestellung leitete sie von der oben angesprochenen Doppelfunktion des Regierungsrates als kantonale und kommunale Behörde ab. Das System, dass in Basel keine Einwohnergemeinde besteht und dass die kantonalen Behörden die Aufgaben der Einwohnergemeinde Basel wahrnehmen, bestand schon unter der alten Verfassung aus dem 19. Jahrhundert (§ 21 Abs. 1 der alten Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt [aKV] vom 2. Dezember 1889). Und schon unter der alten Verfassung bestand der Regierungsrat aus sieben Mitgliedern (vgl. § 42 aKV).

Die Kommission führte in ihrem Bericht aus, dass sich die Regierungsobliegenheiten wohl auch in einem fünfköpfigen Gremium erledigen liessen. Die Folge wäre aber, dass Aufgaben der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher in grösserem Mass an die Verwaltung oder externe Dienstleister delegiert würden. Wenn zudem durch die Einführung eines Präsidialdepartements Sachaufgaben verlagert werden müssen<sup>10</sup>, würde diese Situation noch schwieriger. Die Kommission sei sich deshalb einig, dass eine Verkleinerung des Regierungsrates weder realistisch noch praktikabel sei. Die mit Anregungen aus der Bevölkerung gewünschte Reduktion solle durch eine verbesserte, aktivere Informationspolitik über die Aufgaben der Regierungsmitglieder entgegengewirkt werden.<sup>11</sup>

Der Verfassungsrat genehmigte auch diese These, und übernahm das siebenköpfige Regierungskollegium mit kantonalen und kommunalen Aufgaben aus der alten Verfassung unverändert in die neue Verfassung<sup>12</sup>.

Während also die Grösse des Gremiums keine Anpassung durch die neue Kantonsverfassung erfuhr, brachte die neue Verfassung mit dem vierjährigen Regierungspräsidium und dem Präsidialdepartement zwei wesentliche organisatorischen Veränderungen. Bereits in der Thesenphase setzte sich die zuständige Kommission (B/Nr. 302 vom 6. November 2001) intensiv mit der Frage auseinander, wie die Doppelbelastung als Mitglied des Kollegiums und Vorsteherin resp. Vorsteher eines Departements gemildert werden könnte. Sie diskutierte in der Folge die 1974 dem Grossen Rat vorgeschlagene zweistufige Regierung, wonach der Regierungsrat die Verwaltung nach New Public Management-Grundsätzen nur strategisch leiten und für die Führung der Departemente Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wählen sollte<sup>13</sup>. Die Verfassungskommission kam jedoch überein, die zweistufige Regierung vorerst nicht weiter zu verfolgen, aber dem Verfassungsrat die ebenfalls 1974 skizzierte Figur eines ressortfreien, mehrjährigen Regierungspräsidiums vorzuschlagen<sup>14</sup>. Sie wiederholte die von Eichenberger gemachte Aussage, dass Basel innerhalb des Regierungskollegiums eine Person brauche, die kompetent leite, moderiere und koordiniere. Die Komplexität und Vielschichtigkeit einer verantwortungsbewussten Regierungstätigkeit verlange nach einer departementsübergreifenden Koordination der Regierungsaktivitäten sowie einer Kontrolle des Zielerreichungsgrades der im Kollegium erarbeiteten strategischen Planung. Die Kommission sah gleichzeitig aber auch die Nachteile in der Gefahr der Machtballung bei einer einzigen Person: Reibungsverluste innerhalb des Regierungskollegiums, die mögliche Bildung von zwei Hierarchiestufen, die ungewünschte Dominanz durch grössere Medienpräsenz sowie die Mehrbelastung der anderen Regierungsmitglieder durch zusätzliche Sachthemen nannte sie explizit.

<sup>10</sup> Die These zur Einführung eines Präsidialdepartements hiess der Verfassungsrat bereits am 22. Januar 2002 gut.

<sup>11</sup> Verfassungsratskommission Behörden, 5. Zwischenbericht B/Nr. 305, vom 15. Juli 2002, S. 6 ff.

<sup>12</sup> Art. 57 Abs. 2 KV: <sup>2</sup>Der Kanton besorgt die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Kurt Eichenberger/Wilhelm Hill/Peter Schai, Reorganisation im Hinblick auf die Zukunft, Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Basel-Stadt, in: Basler Stadtbuch 1974. S. 160-166, [https://www.baslerstadtbuch.ch/stadtbuch/1974/1974\\_1394.html](https://www.baslerstadtbuch.ch/stadtbuch/1974/1974_1394.html)

<sup>14</sup> Der Grosse Rat lehnte am 18. Dezember 1975 die Schaffung eines ressortfreien Präsidialdepartements ab. Die weitere gesetzgeberische Arbeit führte u.a. zum heute noch geltenden Organisationsgesetz. (vgl. Ratschlag und Entwurf zu Änderungen der Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 19. September 1974; B Nr. 7085; Zwischenbericht I der Grossratskommission betreffend Änderungen der Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 16. Oktober 1975, B Nr. 7186; <https://query.staatsarchiv.bs.ch/query/detail.aspx?ID=199821>).

Bemerkenswerterweise erkannte die Kommission in der Vertretung gegen aussen keinen zwingenden Grund für ein ständiges Regierungspräsidium, da sich die Aussenbeziehungen auch einem Fachdepartement fest zuteilen liessen.

Das Präsidialdepartement als Spezialdepartement führte zu keinen ausführlichen Diskussionen im Verfassungsrat, sondern wurde mit der Frage des ständigen Regierungspräsidiums mitentschieden.

#### **4.1.2 Die neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur**

Die Annahme der neuen Verfassung im Herbst 2005 brachte die neue, heute geltende Regierungs- und Verwaltungsstruktur mit dem vierjährigen Regierungspräsidium und seinem Präsidialdepartement. Zur Umsetzung erfolgte eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation, die per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt wurde (RV09). Sie kostete insgesamt 5,9 Millionen Franken.

2007 legte der Regierungsrat in seinem Bericht an den Grossen Rat «Regierung und Verwaltung 2009, Bericht zum Abschluss der Konzept-Phase» vom 22. Januar 2007 (Nr. 05.0699.3) die Stossrichtung der RV09 dar. Er führte aus, dass eine Konkretisierung des vierjährigen Regierungspräsidiums auf Gesetzesebene nicht notwendig sei, da die bestehenden, mit den anderen Kantonen und Städten vergleichbaren Kompetenzen (§ 11 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976) ausreichen würden, um das Regierungspräsidium auch über vier Jahre zu führen. Schliesslich bleibe der Regierungsrat auch unter der neuen Verfassung eine Kollegial- und Konkordanzbehörde. Die neue Verfassung gehe nicht von einem Ausbau der Kompetenzen des Präsidiums aus, sondern stärke dieses auf andere Weise: Zum einen werde die Funktion durch die Volkswahl zusätzlich legitimiert und erhalte Durchsetzungskraft. Zum andern ergebe sich durch die vierjährige Dauer eine Konstanz der Leitung und der Koordination. Das Präsidium werde zudem für die Bevölkerung aber auch für unsere Nachbarschaft wahrnehmbarer. Und zuletzt sei die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident von der Leitung eines Fachdepartements befreit und verfüge über diejenigen Dienste, welche es für die Ausübung des Präsidiums brauche.

Das neukonzipierte Präsidialdepartement erhielt zur Erfüllung der Aufgabe «Leitung und Koordination» das Generalsekretariat, die Staatskanzlei mit der regierungsrätlichen Kommunikation, den Wahlen und Abstimmungen und dem Rechtsdienst (Rekurswesen Regierungsrat), für die Aufgabe «Planung und Kantonsentwicklung» die Kantons- und Stadtentwicklung (inkl. Quartierarbeit und Stadtwohnen) sowie das Statistische Amt. Für die «Vertretung und Repräsentation» erhielt es die Aussenbeziehungen und das Standortmarketing (inkl. Entwicklungshilfe) und als «weitere Aufgaben» die Kultur einschliesslich der Oberleitung sämtlicher staatlicher Museen, das Staatsarchiv, die Gleichstellung und die Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten. Der Kontakt mit den Gerichten und die Aufsicht über die Gemeinden sowie den Kontakt mit den Parlamentsdiensten rundeten die Strukturfelder ab.

Die neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur trat 2009 in Kraft, der erste auf vier Jahre gewählte Regierungspräsident nahm seine Arbeit mit der konstituierenden Sitzung des Grossen Rates am 4. Februar 2009 auf.

#### **4.2 Keine erneute Regierungs- und Verwaltungsreorganisation ohne Mehrwert**

Die Entstehungsgeschichte der heute geltenden Regierungs- und Verwaltungsstruktur und die interkantonalen Vergleiche zeigen, dass das heutige System nicht alternativlos ist. Die Anliegen der Initiative, die die Grösse des Kollegiums, das ständige Regierungspräsidium und das Präsidialdepartement betreffen, lassen sich durchaus diskutieren. Wie bereits eingangs erwähnt, sollte eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation nur an die Hand genommen werden, wenn bestehende Unzulänglichkeiten zu beseitigen sind und das neue, anzustrebende System eine deutlich

bessere Lösung verspricht. Diese Voraussetzungen scheinen dem Regierungsrat aktuell nicht gegeben, weshalb er nach der relativ kurzen Zeit von zwölf Jahren eine erneute Regierungs- und Verwaltungsreform ablehnt.

#### **4.2.1 Sieben Regierungsmitglieder und sieben Departemente für den Kanton und die Stadt**

Die Initiative verlangt, dass der Regierungsrat künftig nur noch aus fünf Mitgliedern besteht, und dass zwei Departemente gestrichen werden. Die Initiantinnen und Initianten führen auf dem Initiativbogen dazu aus, dass sich mit der Ausgliederung der Basler Verkehrsbetriebe und der Spitäler sowie mit der Verselbstständigung der Universität die Aufgabenbereiche des Regierungsrates vermindert hätten. Zudem kämen alle Nachbarkantone, die flächen- und bevölkerungsmässig grösser sind als der Kanton Basel-Stadt, mit fünf Regierungsratsmitgliedern aus. Die Reduktion würde eine Einsparung bei den Magistratslöhnen bringen und Departementsstäbe könnten aufgehoben werden. Die von den Initiantinnen und Initianten angeführten Argumente greifen jedoch grösstenteils zu kurz. Objektiv korrekt ist einzig der Hinweis auf die Einsparung der direkten Kosten für zwei Regierungsratssitze. Die anderen Hinweise sind teilweise unvollständig und lassen ausser Acht, dass im Kanton Basel-Stadt die Exekutive und die Verwaltung nicht nur kantonale, sondern bezogen auf die Einwohnergemeinde Basel auch die kommunalen Aufgaben übernehmen.

Grundsätzlich würde die Reduktion des Regierungskollegiums eine Abkehr vom seit 1889 bestehenden, vom Verfassungsrat nach intensiven Diskussionen übernommene Regierungs- und Verwaltungssystem des Kantons Basel-Stadt bedeuten. Und das, obwohl keinerlei Malaise besteht. Das seit 130 Jahren Bestehende nicht ändern zu wollen, ist selbstverständlich kein ausreichendes Argument, die dahinterstehenden Verhältnisse hingegen schon. Wie oben dargelegt, besorgen der Regierungsrat und die Verwaltung des Kantons auch die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und übernehmen damit gleichzeitig auch städtische Aufgaben, für die vergleichbare Städte anderer Kantone jeweils eigene Regierungen, Parlamente und Verwaltungen haben. Jedes Departement weist rein kommunale Bereiche aus, zu nennen sind exemplarisch die Kultur, die Allmendverwaltung und Stadtreinigung, die Primarstufe der Volksschule und die Kinderbetreuung, Immobilien BS, Spitex und der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst, die Einwohnerkontrolle und die Feuerwehr, die Sozialhilfe.

Diese baselstädtische Besonderheit hat der Verfassungsrat bestätigt und gleichzeitig war sie für ihn – entgegen den Anregungen aus der Bevölkerung – der Hauptgrund für die Grösse des Gremiums. Der Verfassungsrat erkannte, dass sich die künftigen Kantons- und Stadtaufgaben mit einem verkleinerten Regierungsrat nicht in gleicher Weise erfüllen lassen. Das Argument der doppelten Funktion hatte in den Diskussionen des Verfassungsrats ein grosses Gewicht. Offensichtlich war auch er überzeugt, dass der Regierungsrat die Doppelfunktion mit nur fünf Mitgliedern nur unzureichend erfüllen könne.

Zuletzt ist auf die von den Initiantinnen und Initianten erwähnten Departementsstäbe respektive die Generalsekretariate einzugehen. Eine Streichung von zwei Departementen würde tatsächlich eine Reduktion der Anzahl Departementsstäbe bringen. Eine effektive Reduktion von Personalressourcen wäre damit aber nicht verbunden. Wie bereits Eichenberger ausgeführt hat, benötigt die in der Staatsleitung involvierte Regierung eine sachkundige Verwaltung. Das Scharnier zwischen den Verwaltungseinheiten und den Regierungsmitgliedern bilden die Generalsekretariate. Sie stellen die Geschäftsabwicklung der Departemente mit dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und den übrigen Departementen und Gemeinden sicher, unterstützen die Vorsteherin oder den Vorsteher in der Führung und leiten die zentralen Dienste. Zudem führen sie das übergeordnete strategische und operative Management des Departements. Sollten sich durch die Reduktion des Kollegiums und der Departemente die Führungsspanne der neu fünf Regierungsmitglieder vergrössern, dürften diese auf grössere Stäbe resp. Generalsekretariate angewiesen sein, um die durch die Reduktion der Departemente gestiegene Fülle an Aufgaben zu bewältigen. Eine Reduktion der Departemente würde deshalb keine Kostenersparnisse bei den Departementsstäben bringen.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass in der heutigen Grösse des Gremiums und der Anzahl der Departemente kein Nachteil zu sehen ist, sondern dass die Vorteile auch aus weiteren Überlegungen deutlich überwiegen:

Zum einen ermöglicht ein grösseres Gremium eine breitere Repräsentanz der politischen Kräfte. Im Regierungsrat sind derzeit vier Parteien vertreten. In einem kleineren Gremium wären kleinere Parteien kaum mehr vertreten und Mehrfachvertretungen einer Partei entsprechend ihrem politischen Gewicht würden seltener. Die Diskussionen im Regierungsrat könnten die unterschiedlichen Schattierungen der politischen Verhältnisse nicht mehr im gleichen Mass berücksichtigen. Ein grösseres Gremium ermöglicht aber nicht nur eine bessere Repräsentanz der Parteien, sondern auch der Vielfalt der Bevölkerung. Verschiedene Lebensalter, Berufsbildungen oder Lebens- und Berufserfahrungen können in einem siebenköpfigen Gremium besser verankert sein als in einem kleineren Kollegium.

Zum andern ist der Einfluss der Stimmberechtigten auf die Politik und die gleichbleibende Aufgabenfülle der Verwaltung grösser, wenn sie sieben Personen wählen können, die den Kanton leiten, als wenn nur fünf Positionen zu besetzen wären.

Die demokratische Legitimation ist aber auch indirekt eine grössere, wenn der Regierungsrat sieben Mitglieder umfasst. Würde der Regierungsrat verkleinert, verkleinern sich wie oben dargestellt auch die jeweiligen persönlichen Ressourcen des einzelnen Regierungsmitglieds zur Führung und Kontrolle der Verwaltung und der Departemente. Wie bereits der Verfassungsrat festgehalten hat, würden in der Folge die nicht von der Bevölkerung gewählten Leiterinnen und Leiter der Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen ihre Aufgaben möglicherweise autonomer ausführen und an Einfluss gewinnen. Eine grössere Autonomie der Verwaltung würde den Einfluss der Politik auf die Erfüllung der Staatsaufgaben schmälern.

Die Bevölkerung möchte aber nicht nur bei den Wahlen im unveränderten Mass mitbestimmen, wer im Regierungsrat vertreten ist, sondern erwartet auch zwischen den Wahlen, dass der Regierungsrat präsent ist. Das Regierungsratsamt ist bereits heute zeitlich anspruchsvoll. Bei den verschiedenen Terminen und den vielen persönlichen Begegnungen versuchen die Regierungsmitglieder, den Erwartungen an ihre Präsenz zu entsprechen. Dabei sind sie, wie oben dargelegt, eben gleichzeitig auch «Stadtrat» und müssen auch die kommunalen Bedürfnisse erfüllen. Eine Reduktion des Regierungsrates würde es erschweren, den berechtigten kantonalen und kommunalen Erwartungen gerecht zu werden.

Zu den Aufgaben des Regierungsrates zählt auch die Mitwirkung in eidgenössischen, interkantonalen und interstädtischen Gremien. Engagieren sich die Mitglieder in den interkantonalen Direktorenkonferenzen und Gremien, bringt dies einen wesentlichen Mehrwert für die Vernetzung unseres Kantons und unsere Interessenvertretung. Deutlich wurde dies gerade im Kontext der Coronapandemie, als der baselstädtische Regierungsrat zeitweise drei Präsidien stellte: das Präsidium der Gesundheitsdirektorenkonferenz, GDK, dasjenige der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, VDK, und das Präsidium der Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs, KÖV. Durch das vierjährige Regierungspräsidium kann die Präsenz des Kantons in der bundespolitisch einflussreichen Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) effektiver gestaltet werden, da sich nicht jedes Jahr ein anderes Regierungsmitglied in deren Funktionsweise und die aktuellen Dossiers einarbeiten muss. Das Engagement ist aber nicht nur in Krisenzeiten wertvoll. So ist beispielsweise der Einsitz der Finanzdirektorin in der bundesrätlichen Arbeitsgruppe zur globalen Unternehmensbesteuerung der OECD/G20 wichtig für den Wirtschaftsstandort Basel. Zählte der Regierungsrat nur fünf Mitglieder, wäre das Engagement auf Bundesebene in dieser Form kaum mehr möglich. Dieses Argument ist umso gewichtiger, als Basel-Stadt in der kommenden Legislatur einen weiteren Nationalratsitz verliert. Die direkte Beziehungspflege des Regierungsrates mit den Bundesbehörden dürfte angesichts der anzahlmässigen Schwächung der Vertretung im Bundesparlament also weiter an Bedeutung gewinnen.

Für den Regierungsrat sind ausserdem nicht nur die interkantonalen Gremien wichtig, sondern auch die Konferenzen des Schweizerischen Städteverbandes. Die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren, die Städteinitiative Sozialpolitik, die Städtekonferenz Kultur und der Schweizerische Verband kommunale Infrastruktur sind wichtige Mitwirkungs- und Austauschorganisationen<sup>15</sup>.

Zudem bringen die städtischen Aufgaben des Regierungsrates zusätzliche Einflussmöglichkeiten im Schweizerischen Städteverband und in der Tripartiten Agglomerationskonferenz mit sich; Gremien, die der wachsenden Bevölkerung in urbanen Gebieten eine Stimme geben und auch in der nationalen Politik verstärkt an Bedeutung gewinnen. Wie in den interkantonalen Gremien auf Bundesebene kann nur eine zeitintensive Mitarbeit im Vorstand einen massgeblichen Mehrwert für den Kanton Basel-Stadt bringen. Eine Verkleinerung der regierungsrätlichen Ressourcen würde somit auch eine Verschlechterung des interkommunalen Austausches bedeuten.

#### **4.2.2 Exkurs: Ausgliederung von Betrieben braucht Ressourcen**

Der Hinweis der Initiantinnen und Initianten auf die verselbstständigte Universität ist nicht erheblich, da diese bereits mit Inkrafttreten des neuen Universitätsgesetzes per 1. Januar 1996 aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert wurde. Der Verfassungsrat hatte diese Veränderung des Aufgabenportfolios des Regierungsrates also mitberücksichtigt bei der Festlegung der Grösse des Regierungsrates. Die Ausgliederung der BVB und der öffentlichen Spitäler erfolgten nach der neuen Verfassung, somit ist dieser Hinweis in der Systematik der Initiative grundsätzlich berechtigt. Die Überführung von Dienststellen der Verwaltung in selbständige öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten bedeutet nicht, dass in der kantonalen Verwaltung keine Arbeit in diesen Bereichen mehr anfällt. Denn gleichzeitig mit der Ausgliederung steigt der Bedarf nach einer koordinierten und möglichst einheitlichen Steuerung aller kantonalen Beteiligungen, über die Departementsgrenzen hinweg. Die Umsetzung der Richtlinien zur Public Corporate Governance in den Departementen ist notwendig, um die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch diese Einheiten sicherzustellen. Die Frage der Einsparung der Ressourcen durch Ausgliederungen hat der Grosse Rat erst kürzlich diskutiert. Die Frage, ob die Ausgliederung eine Verkleinerung rechtfertigen würde, hat der Grosse Rat im Mai 2019 im Rahmen der Motion Christian C. Moesch mit 60 Nein zu 31 Ja bei 4 Enthaltungen verneint<sup>16</sup>, denn im Gesundheitsbereich hat die Ausgliederung der Spitäler eine Verschiebung der Aufgaben gebracht. Standen zuvor die Leitung der Spitalbetriebe nach kantonalen Vorgaben im Vordergrund, muss die kantonale Verwaltung heute neben der strategischen Verantwortung für die vier öffentlichen Spitäler die Angebotsplanung, die Sicherstellung der Qualität bis hin zur Abwicklung der Finanzierung nach bundesrechtlichen Vorgaben sicherstellen. Diese Aufgaben nehmen aufgrund der steigenden Komplexität, der Orientierung im Markt und der dynamischen Rechtsprechung dauernd zu. Die Auslagerungen rechtfertigen deshalb keine Verkleinerung des Regierungsrates.

Eine Reduktion der Anzahl Mitglieder des Regierungsrates und der Departemente ist deshalb abzulehnen.

#### **4.2.3 Das vierjährige Regierungspräsidium**

Die Initiative verlangt, dass das Regierungspräsidium jährlich wechselt. Argumente, die diese Forderung stützen, sind dem Initiativtext keine zu entnehmen.

Der Regierungsrat sieht im mehrjährigen Regierungspräsidium zwei grosse Vorteile, einerseits bei der Leitung des Regierungsgremiums, andererseits in der Wahrnehmung des Kantons von Aussen und der Vernetzung. Diese Vorteile sind jedoch nicht bedingungslos, sondern stehen im Spannungsfeld des Kollegialitätsprinzips.

<sup>15</sup> <https://staedteverband.ch/de/Info/staedteverband/organisation>

<sup>16</sup> <https://www.grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200109619>

Die Vorteile bei der Leitung des Regierungskollegiums werden durch einen Vergleich mit dem einjährigen Präsidium sichtbar. Die Leitungs- und Koordinationsfunktion eines einjährigen Präsidiums ist in strategischen Bereichen äusserst begrenzt. Der neue Inhaber oder die neue Inhaberin des Regierungsvorsitzes benötigt rund zwei Monate, um sich einzuarbeiten, kann anschliessend während acht Monaten etwas bewirken, um im Dezember bereits wieder die Übergabe an die Nachfolge Anfang Februar vorzubereiten. Gleichzeitig steht die Leitung des eigenen Departements an. Auf eine Legislatur oder darüber hinaus gerichtete, strategische Themen kann ein jährlich wechselndes Regierungspräsidium nur schwer vorantreiben. Die mehrjährigen strategischen Themen bleiben folglich in der alleinigen Verantwortung der Fachdepartemente. Ein ständiges Regierungspräsidium hingegen kann die Entwicklungen auch über die ganze Legislatur begleiten<sup>17</sup>. Dieses Verständnis des Regierungspräsidiums nimmt die Vision von Eichenberger auf: «Der Regierungsrat soll in die Lage versetzt werden, sich – mehr als bis anhin – vorrangig der eigentlichen Regierungstätigkeit zuzuwenden, d. h. die hauptsächlichen Ziele des staatlichen Handelns festzulegen, wenn nötig auf bedeutsame Entwicklungen im Kanton und in der Region mit zweckmässigen Massnahmen rechtzeitig zu antworten, auf Regierungsebene zu planen, zu koordinieren und zu kontrollieren sowie den Kanton wirksam nach innen und aussen zu vertreten.»<sup>18</sup> Allerdings schlug Eichenberger ein zweijähriges Präsidium vor, damit das Regierungspräsidium im Kollegium eingebunden bleibe. Der Verfassungsrat erhöhte die Dauer auf vier Jahre, sah aber – wie oben bereits erwähnt - auch deren Risiken. Die Machtballung bei einer einzigen Person, und die mögliche Bildung von zwei Hierarchiestufen sind hier zu nennen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine wirksame Leitung und Koordination durch ein ständiges Präsidium nur gelingen kann, wenn dieses unter Berücksichtigung der Relevanz der Themen und eigenen Gestaltungsräume der Fachdepartemente sowie im Einklang mit der Kollegiumskultur handelt. Denn auch mit einem vierjährigen Präsidium bleibt der Regierungsrat ein Kollegialorgan und seine Mitglieder wirken bei der Formulierung der Richtlinien der Politik zusammen. Die Chancen, die Regierungsmitglieder diesbezüglich zusammenzuführen und die Einheit zu stärken, sind bei einem stabilen Präsidium gleichzeitig grösser als bei einem jährlich wechselnden. In diesem Sinne verlangt das ständige Regierungspräsidium eine gleichberechtigte Diskussionskultur, die gleichzeitig die spezielle Funktion des Präsidiums respektiert. Gelingt diese Diskussion, kann die vom Verfassungsrat entwickelte Figur ihre Wirkung entfalten, gelingt diese Diskussion nicht, bleibt das Präsidium weitgehend wirkungslos.

In Sachen Aussenwirkung bestätigt der Regierungsrat die Einschätzung seiner Vorgängerinnen und Vorgänger, die mit der RV09 die neue Verfassung umsetzten. Wie oben beschrieben, wird das Präsidium durch die Volkswahl und die vierjährige Dauer sowohl bei der Bevölkerung als auch für unsere Nachbarschaft wahrnehmbarer. Der Wegfall des jährlichen Wechsels hat es ermöglicht, dass dieselbe Regierungspräsidentin oder derselbe Regierungspräsident über vier Jahre in Bundesbern und bei den französischen und deutschen Nachbarn präsent sein kann. Seit 2009 können wichtige Themen somit kontinuierlich vorgebracht werden. Entgegen der Argumentation des Verfassungsrates<sup>19</sup> zeigt sich, dass auch die Aussenbeziehungen für ein vierjähriges Präsidium sprechen. Im Austausch mit den deutschen und französischen Nachbarn kann es in der Wirkung durchaus eine Rolle spielen, dass der Regierungspräsident die im Kollegium abgestimmte Haltung des Gesamtregierungsrates vertritt. Diese äussere Erwartung wird im Kollegium aber umgekehrt zur Pflicht: Wie bereits Eichenberger 1974 darlegte, bedingt ein mehrjähriges «dossierfreies» Regierungspräsidium, dass auch ein Regierungspräsident immer nur durch das Kollegium und mit seinen Kollegen handeln kann<sup>20</sup>. Es ist also unabdingbar, dass der Regierungspräsident seine Haltung, die neben den Themen seines eigenen Departements eben auch diejenigen der anderen Regierungsratsmitglieder betreffen kann, konsequent mit dem Kollegium abstimmt. Diese Pflicht gilt allgemein in einer Kollegialbehörde, ist aber bei einem mehrjährigen Präsidium umso wichtiger, damit

<sup>17</sup> Der seit 2009 neu aufgesetzte Legislaturplan, der die anstehenden grossen Herausforderungen darstellt und Massnahmen formuliert, ist dabei ein hilfreiches Instrument <https://www.regierungsrat.bs.ch/ueber-uns/legislaturplan-2021-2025.html>

<sup>18</sup> Kurt Eichenberger, Stadtbuch, S. 160

<sup>19</sup> Siehe oben S. 7: Der Verfassungsrat hielt es für ebenso vertretbar, die Aussenbeziehung fix einem Fachdepartement zuzuordnen.

<sup>20</sup> Vgl. Kurt Eichenberger, Stadtbuch, S. 165

sich der Präsident oder die Präsidentin nicht vom Kollegium entfernt. Dieses Festhalten am Kollegialitätsprinzip macht deutlich, dass das vierjährige Regierungspräsidium eine erhöhte Aufmerksamkeit in der Kollegiumsarbeit verlangt. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass es sich lohnt, die Chancen dieses Systems zu nutzen.

Nicht zuletzt stärkt das vierjährige Präsidium den Regierungsrat auch in seiner städtischen Aufgabe, denn alle Schweizer Städte ausser Genf verfügen über ein mehrjähriges Stadtpräsidium. Die zunehmende Bedeutung der grossen Städte in der Bundespolitik hat den politischen Einfluss der Berner und Zürcher Stadtpräsidien gestärkt. Tritt der Regierungspräsident in seiner Funktion als «Stadtpräsident» auf, erlaubt es das vierjährige Regierungspräsidium, dass Basel in der Interessenvertretung seit 2009 mit den anderen Städten gleichziehen kann. Gesamtschweizerische Auftritte der Städte sind für unseren Kanton eine zusätzliche Möglichkeit zur Interessenvertretung geworden. Da unser Kanton urban ausgerichtet ist, bringen Erfolge in der Städtepolitik automatisch auch kantonale Verbesserungen.

#### 4.2.4 Exkurs: Volkswahl

Eine Rückkehr zum alten System würde folgerichtig auch eine Beschränkung des Wahlrechts der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bringen. Die direkte Volkswahl des Regierungspräsidiums würde wegfallen, nachdem sie vor erst acht Jahren dahingehend gestärkt worden ist, dass stille Wahlen bei der Präsidiumswahl ausgeschlossen sind. Allerdings hat das Initiativkomitee § 44 KV nicht in den Katalog der anzupassenden Verfassungsbestimmungen aufgenommen, sei es, weil diese Anpassung übersehen wurde, sei es, dass eine weitere Volkswahl des jährlich wechselnden Präsidiums entgegen der allgemeinen Erwartung nach wie vor gewünscht wird. Die Initiative schweigt sich dazu aus. Würde die Initiative in der vorliegenden Form angenommen und ohne Änderung von § 44 KV umgesetzt, müsste der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin alljährlich vom Volk gewählt werden, was sich nur schwer rechtfertigen liesse. Man müsste bei der Umsetzung der unformulierten Initiative folgerichtig auch § 44 KV miteinbeziehen. Ob das aufgrund des Schweigens des Initiativtexts rechtlich zulässig ist, müsste im Falle der Annahme näher geprüft werden.

#### 4.2.5 Das Präsidialdepartement

Die Initiative verlangt als drittes, dass das Präsidialdepartement wieder aufgegeben wird. Die Initiantinnen und Initianten führen aus, dass sich die Einführung des Präsidialdepartements nicht bewährt habe. Es sei unnötig und überflüssig und führe zu Doppelspurigkeiten, gerade in der «Stadtplanung».

Ein kantonales Präsidialdepartement findet sich nur in Basel-Stadt. Wie bereits erwähnt, hat es Genf nach acht Jahren wieder abgeschafft und der Kanton Waadt, der als zweiter Kanton das legislatorische Präsidium kennt, hat auf die Konzeption eines Präsidialdepartements verzichtet. Das Präsidialdepartement ist mit Einheiten ausgestattet, die die präsidialen Funktionen «Leitung und Koordination», «Planung und Kantonsentwicklung», «Vertretung und Repräsentation» ermöglichen. Die von den Initiantinnen und Initianten erwähnte Kantons- und Stadtentwicklung, die zusammen mit dem Statistischen Amt für die Funktion «Planung und Kantonsentwicklung» steht, ist eine wesentliche Voraussetzung, um die von Eichenberger verlangte Aufgabe «auf bedeutsame Entwicklungen im Kanton und in der Region mit zweckmässigen Massnahmen rechtzeitig zu antworten, auf Regierungsebene zu planen, zu koordinieren und zu kontrollieren»<sup>21</sup> erfüllen zu können. Die Kantons- und Stadtentwicklung nimmt sich themenübergreifenden Herausforderungen an und entwickelt partnerschaftlich und interdisziplinär Entscheidungsgrundlagen, Konzepte und Strategien.

Wie oben bereits dargestellt<sup>22</sup> würde eine Rückkehr zu reinen Fachdepartementen die Gefahr mit sich bringen, dass die übergeordneten, strategischen Themen stärker von den fachspezifischen

<sup>21</sup> Eichenberger, Stadtbuch, S.160

<sup>22</sup> Vgl. Ziffer 3.3.2.

Themen konsumiert würden. In Anbetracht der grossen, departementsübergreifenden Themen wie die Wohnpolitik, die Sicherung der Standortattraktivität und die Lebensqualität sowie die Klimapolitik kann der Regierungsrat einer rein departementalen Bearbeitung dieser Fragen nicht zustimmen. Es braucht das auf die gesamtkantonalen, strategischen Fragen ausgerichtete Präsidialdepartement. Andererseits würde beim Verzicht auf das Präsidialdepartement eine umfassende Reorganisation des Kantons ausgelöst. Eine Abschaffung des Präsidialdepartements führte nicht dazu, dass dessen Aufgaben einfach anderswo erledigt würden. Es würde auch nicht bedeuten, dass die Verwaltungsorganisation von vor 2009 wiederhergestellt werden kann. Die Abschaffung des Präsidialdepartements hätte zur Folge, dass die umfassende Departements- und Verwaltungsreorganisation, die der Regierungsrat auf den 1. Januar 2009 erarbeitet und umgesetzt hat, nach nicht einmal zwanzig Jahren erneut überarbeitet werden. Mehr als 2000 Angestellte wechselten damals ihre Departementszugehörigkeit, mindestens 500 Arbeitsplätze wurden gezügelt. Da die sogenannte RV09 nicht bloss einem Umgruppieren der Dienststellen und Ämter entsprach, sondern mit der Einführung der neuen Strukturen auch die Gelegenheit genutzt wurde, in der Verwaltung und ihren Abläufen, Vereinfachungen und Neuerungen vorzunehmen, würden diese Errungenschaften erneut in Frage gestellt und das Risiko einer Verschlechterung des Verwaltungshandelns bringen. Dazu kommt, dass die Initiative nicht nur die Abschaffung des Präsidialdepartements und des mehrjährigen Regierungspräsidiums verlangt, sondern ein weiteres Departement abschaffen will. Die Initiative würde aus diesen Gründen eine erneute, umfassende Regierungs- und Verwaltungsreorganisation auslösen.

Der Regierungsrat erachtet es als nicht zielführend, die wichtigen übergeordneten Funktionen des Präsidialdepartements aufzugeben und die Kantonsverwaltung erneut mehrere Jahre lang mit einer Reorganisation zu beschäftigen, die die Reduktion auf fünf Fachdepartemente mit sich bringen würde. Er will sich den aktuellen und kommenden Aufgaben und Herausforderungen stellen und seine Ressourcen und die personellen und finanziellen Möglichkeiten der Verwaltung sinnvoll einsetzen.

Der Entscheid für oder gegen die Initiative ist ein Entscheid für oder gegen eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation. Eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation ist dann angezeigt, wenn dadurch eine bestehende Unzulänglichkeit behoben und eine Verbesserung der Wirksamkeit, der Effizienz und der finanziellen Tragbarkeit erreicht werden können, ohne dabei die Bürgernähe zu verlieren. Zudem muss es die Reform wert sein, den mit einer Reorganisation zwingend verbundene grosse finanzielle und zeitliche Aufwand in Kauf zu nehmen. Der Grosse Rat hat sich zur Frage einer Abschaffung des Präsidialdepartements und eines vierjährigen Regierungspräsidiums bereits am 5. Juni 2019 äussern können. Er hat damals mit 72 gegen 17 Stimmen bei zwei Enthaltungen die entsprechende Motion Alexander Gröflin mit deutlichem Mehr nicht an den Regierungsrat überwiesen.

## **5. Fazit und Antrag**

Das heutige System besteht aus zwei Komponenten. Die erste Komponente ist die Grösse, das siebenköpfige Regierungskollegium. Es besteht seit 1874, weil es ebenso lange nicht nur als kantonale Exekutive agiert, sondern auch als städtische. Diese Besonderheit und der demokratisch legitimierende Anspruch auf eine angemessene Repräsentanz der wichtigsten politischen Kräfte des Kantons in der Exekutive eines kollegialen Regierungssystems rechtfertigt diese Grösse.

Die zweite Komponente ergibt sich aus der neuen Verfassung, die seit 2009 wirkt, und besteht aus zwei Teilen, aus dem vierjährigen Regierungspräsidium und dem eigens geschaffenen Präsidialdepartement. Diese neue Komponente ist nicht alternativlos. Es lassen sich Vor- und Nachteile aufführen. Sie ist einzigartig in der Schweiz, denn der Kanton Waadt kennt zwar ein legislaturlanges Präsidium, aber kein Präsidialdepartement. Alle anderen Kantone kennen ein wechselndes Präsidium.

Das ständige Regierungspräsidium verlangt eine ständige Auseinandersetzung mit den Rollen des Präsidenten und der anderen Regierungsmitglieder, damit das Kollegialitätsprinzip gesichert bleibt. Diese findet im Gremium laufend statt und stärkt den Regierungsrat in seinem kollegialen Funktionieren.

Die Beurteilung der vorliegenden Initiative verlangt eine doppelte Abwägung: Ist die vorgeschlagene Regierungs- und Verwaltungsform mit neu fünf Regierungsmitgliedern, fünf Sachdepartementen und einem jährlich wechselnden Präsidium das bessere System und ist dieses neue System gleich so viel besser, dass sich eine umfassende Reorganisation des kantonalen Staatwesens lohnt.

Der Regierungsrat beurteilt das von der Initiative vorgeschlagene System als nicht besser als das bestehende, da es die baselstädtische Besonderheit des Zusammenfallens der kantonalen und städtischen Behörde gänzlich ausser Acht lässt. Die vergessene Korrektur der Volkswahl eines einjährigen Regierungspräsidiums kommt als Erschwernis dazu. Aus Sicht des Regierungsrates hat sich zudem die längerfristige Präsenz einer Regierungspräsidentin oder eines Regierungspräsidenten im Rahmen der nationalen Gremienlandschaft als wirkungsvoll erwiesen. Die institutionell ohnehin eher schwache Stimme von Basel-Stadt in Bern, die mit der Reduktion der Vertretung des Kantons im Nationalrat weiter geschwächt wird, konnte mit dem vierjährigen Präsidium gestärkt werden. Er rät deshalb dringend davon ab, durch einen langen Prozess der Reorganisation Ressourcen zu binden und Vorteile auf nationaler Ebene zu verlieren. Es erscheint deutlich sinnvoller, die Ressourcen des Regierungsrates und der Verwaltung in die Lösung der anstehenden politischen Themen zu investieren als in eine umfassende Reorganisation ohne offensichtlichen Mehrwert. Auf der anderen Seite versteht der Regierungsrat die Möglichkeiten, die das vierjährige Präsidium mit eigenem Departement bietet insgesamt als Chance, die durch die globalen Herausforderungen und die Digitalisierung zusammenrückenden Sachthemen ganzheitlich zu bearbeiten.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

**Beilage**

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **Grossratsbeschluss betreffend die unformulierte Verfassungsinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder»**

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.0091.02 vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I.

Die von 3'524 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte unformulierte Volksinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung vorzulegen.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.