basler stadtbuch cms
Christoph Merian Stiftung

Reorganisation im Hinblick auf die Zukunft

Autor(en): Kurt Eichenberger, Wilhelm Hill, Peter Schai

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 1974

https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/945af659-6a99-4af6-8a92-78eed8485ae0

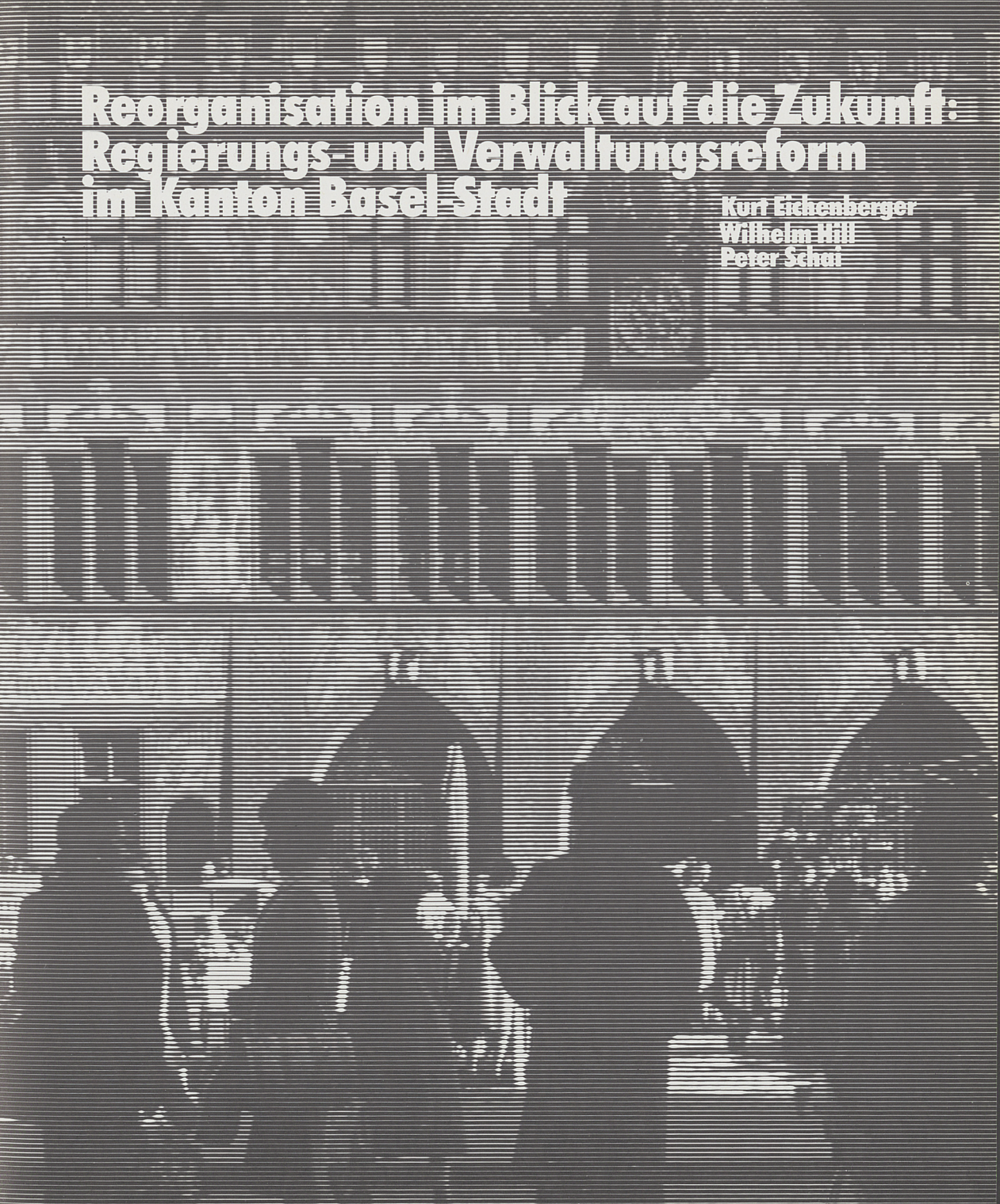
Nutzungsbedingungen
Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform baslerstadtbuch.ch ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.
http://www.cms-basel.ch
https://www.baslerstadtbuch.ch

Reorganisation im Blick auf die Zukunft: Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Basel-Stadt

Kurt Eichenberger
Wilhelm Hill
Peter Schaf



Nachdem die Vorarbeiten zur Regierungs- und Verwaltungsreform bisher vorwiegend interner Natur waren, d.h. in erster Linie Regierung, Verwaltung und unsere Arbeitsgruppe beschäftigten, waren die umfangreichen regierungsrätlichen Reformvorschläge am 5. Dezember 1974 erstmals Gegenstand einer einlässlichen Debatte im Grossen Rat. Da die Überweisung des Geschäftes an eine Kommission unbestritten war, brauchten sich weder die Fraktionssprecher noch die Einzelvotanten schon in allen zur Diskussion stehenden Grundsatzpunkten verbindlich festzulegen. Die Aufnahme des Reformpaketes war unterschiedlich, im ganzen jedoch nicht ungnädig; die Chancen, zu einer wirklichen Reform zu gelangen, dürfen weiterhin als intakt betrachtet werden.

Der allgemeine Hintergrund der organisatorischen Reformen und deren Ziele

In seiner grundsätzlichen Einleitung der parlamentarischen Debatte wies der Regierungspräsident darauf hin, dass die allgemeinen Zukunftsaussichten für den Kanton Basel-Stadt alles andere als rosig sind. Unserem Stadtstaat stehen schwierige Jahre bevor. Nur in grosser gemeinsamer Anstrengung werden Behörden und Bevölkerung die Zukunft meistern können. Unser räumlich bedrängter Kanton leidet seit einiger Zeit schwer unter negativen Entwicklungstendenzen, insbesondere einem alarmierenden Bevölkerungsschwund. Es ist absolut unerlässlich, jedoch keineswegs einfach, diese Tendenzen abzubremsen und zum Stillstand zu bringen. Grosse Mühe wird allen Beteiligten auch die ebenfalls dringend notwendige dauerhafte Sanierung des Staatshaushaltes und die Bereinigung des Kataloges aller staatlichen Aktivitäten mit den Auswirkungen in sämtliche Ressorts bereiten. Im Zusammenhang mit der Bewältigung solcher und anderer grosser Zukunftsprobleme muss die angestrebte Regierungs- und Verwaltungsreform gesehen werden.

Wenn eine gute Organisation auch niemals ausreicht, um die Leistungsfähigkeit irgendeines sozialen Systems sicherzustellen, so ist sie doch offensichtlich eine von mehreren Voraussetzungen, von denen eine zweckmässige Lösung materieller Probleme mit abhängt. Im Sinne eines Beitrages an die bessere Bewältigung der anstehenden und neu auftauchenden Probleme unseres Stadtstaates, nicht als Selbstzweck, strebt die baselstädtische Regierungs- und Verwaltungsreform ihre verschiedenen Ziele an. Das Oberziel ist dabei folgendes:

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.

Alle weiteren Reformziele haben einerseits ihre selbständige eigene Bedeutung, anderseits sollen sie je einen Beitrag an die Erreichung des Oberzieles leisten. Die wichtigsten weiteren Ziele sind folgende:

– klarere Gliederung der Departemente;
– gleichmässigere Verteilung der Arbeitslast auf die Departementsvorsteher;
– zweckmässigere und grosszügigere Kompetenzverteilung;

– Konzentration und Straffung der gesamten öffentlichen Dienste;
– Verbesserung und Vereinfachung der Zusammenarbeit auf allen Stufen.
Die Erreichung dieser Ziele hat zur Voraussetzung, dass viel überholtes Organisationsrecht angepasst oder aufgehoben wird.
Schliesslich wird die Gelegenheit der Totalrevision des geltenden Gesetzes betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates aus dem Jahre 1908 benützt, grundlegende Verbesserungen der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege zu beantragen. Die Vorschläge für dieses Gebiet beweisen, dass eine zeitgemässe Reorganisation der Verwaltung und die Einführung wesentlicher Verbesserungen für den rechtsuchenden Bürger durchaus gleichzeitig und im gleichen Zusammenhang in Angriff genommen werden können.

Die Regierungs- oder Leitungsorganisation

Die Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes legt eine thematische Beschränkung nahe. Als hauptsächliches Thema des vorliegenden Aufsatzes drängt sich die Leitungsorganisation aus zwei Gründen auf. Erstens handelt es sich hiebei um die grundsätzlichste Frage mit der engsten Beziehung zum Oberziel und zweitens hat das Problem der Regierungsorganisation in der ersten parlamentarischen Debatte die weitaus grösste Beachtung gefunden.

Reformbedürftigkeit der Leitungsorganisation

Die oben umschriebene Regierungstätigkeit ist die erste und wichtigste Aufgabe des Regierungsrates. Ihre gute Erfüllung ist nur bei einem relativ hohen Integrationsgrad des Leitungsgremiums möglich: Nur aus einer Einheit heraus und nur als Einheit lässt sich «regieren». Diese grundlegende Voraussetzung wird durch verschiedene Einflüsse in zunehmendem Masse gefährdet.
Wie im Bund und in den übrigen schweizerischen Kantonen wird die baselstädtische Regierung weder als «Mannschaft» gewählt, noch wird einem einzelnen Gewählten ermöglicht, sich sein «Team» zusammenzustellen. Die einzelnen Mitglieder des Regierungsrates erhalten vielmehr als Einzelpersönlichkeiten direkt vom Volk ihr Mandat auf eine feste vierjährige Amtsdauer übertragen. In unserem Kanton sind zudem – trotz eines strengen Majorzsystems – nach dem Willen der Wähler in der Regierung seit Jahrzehnten dauernd fast alle wichtigeren Parteien vertreten. Die direkte Volkswahl der einzelnen Kollegiumsmitglieder und der freiwillige Parteiproporz begünstigen die erforderliche Einheit der Regierung nicht.
Die Integration des Regierungskollegiums ist im weiteren einer ständigen Gefährdung ausgesetzt durch die Doppelrolle, die den Kollegiumsmitgliedern zugewiesen ist: Die Regierungsräte sind die obersten Spitzen der Departemente – mit all ihren kantonalen und kommunalen Aufgaben – *und* gleichzeitig die einzigen Mitglieder des geschäftsleitenden Kollegiums. War dieses System vor hundert Jahren, d.h. bei der Einführung der Regierung mit sieben vollamtlichen Mitgliedern angesichts der damaligen Verhältnisse vielleicht noch unproblematisch, so ist es dies jedenfalls heute – bei einer auf mehr als das Zwanzigfache angewachsenen Verwaltung – nicht mehr. Es erstaunt daher auch nicht,

dass der einzelne Regierungsrat den wesentlichen Teil an Kraft und Arbeitszeit nicht für die Kollegiumstätigkeit, sondern für die Departementsleitung aufwendet.
Dem Regierungsrat sind viel zu viele Einzelentscheide vorbehalten. Die Fülle der Geschäfte macht es schwer, Wichtiges von weniger Wichtigem zu trennen. Es ist für einen Regierungsrat schwierig, den Überblick auch nur über die bedeutenderen Geschäfte ausserhalb seines Departementes zu wahren. Der zentralen Leitungstätigkeit ist dies insofern nicht förderlich, als trotz der formellen Macht- und Entscheidfülle des Kollegiums der ressortgebundenen Entscheidungsvorbereitung materiell ein übermässiges Gewicht zukommt.
Trotz aller erschwerenden Umstände hätte der Regierungspräsident die wichtige Aufgabe, immer wieder massgeblich zur Herstellung der Einheit des Regierungsteams beizutragen. In seinem Präsidialjahr sieht sich aber ein Basler Regierungsrat einer dreifachen Belastung ausgesetzt, ist er doch:
– Vorsitzender einer Kantonsregierung;
– Bürgermeister (oder Stadtpräsident);
– Chef seines angestammten Departementes.

Lösungsmöglichkeiten

Die Stärkung der unerlässlichen Einheit des Regierungsrates im Hinblick auf seine Führungsaufgabe kann auf verschiedenen Wegen angestrebt werden, von denen im folgenden drei näher dargestellt werden.
Ein Grossteil der ausländischen Demokratien weist – auch auf der Ebene allfälliger Gliedstaaten – monokratische Leitungsorgane verschiedener Prägung auf. Derartige Systeme räumen einem Regierungschef eine erhebliche Einwirkungsmöglichkeit auf die Geschäftsführung seiner «Kollegen» ein. Sie können in der Regel nur von einer Mehrheitspartei oder einer eigentlichen Regierungskoalition zum Funktionieren gebracht werden. In den hier gegebenen Verhältnissen müsste zudem die Volkswahl der Regierungsräte abgeschafft werden. Eine so einschneidende Umstellung hat wohl keine Aussicht, vom Verfassungsgeber angenommen zu werden; sie wäre erst aufgrund stark veränderter soziologischer und politischer Voraussetzungen denkbar. Es fehlen bis anhin Anzeichen, dass im Grossen Rat oder in der Öffentlichkeit bereits ernsthafte Strömungen zugunsten einer solchen drastischen Veränderung bestehen. Allerdings ist es durchaus zu begrüssen, wenn diese hier nur angedeuteten Grundsatzfragen in Zukunft vermehrt überlegt und diskutiert werden.
Eine andere Alternative würde die Einführung einer kleinen ressortfreien Gesamtregierung bedeuten. Ein solcher Wechsel würde die Einführung von Staatssekretären bedingen, wobei im vorliegenden Zusammenhang aus der Vielzahl der im Ausland unter dieser Bezeichnung entwickelten Ämter nur der Staatssekretär im Sinne eines obersten Chefbeamten (nicht vom Volk gewählter «Chef-Manager») gemeint ist. Dieser wäre in einem Departement der einzige direkt einem Mitglied des Regierungsrates unterstellte Linienvorgesetzte, dem seinerseits alle Abteilungsleiter des betreffenden Departementes unterständen. Auch für eine solche Umstellung wäre die Zeit nicht reif. Mit einem gewissen Recht würde geltend gemacht, es sei zunächst zu versuchen, mit Massnahmen ans Ziel zu gelangen, die sich enger an das Bestehende anlehnen.

In diesem Sinne war zu überlegen, auf welche Weise das überkommene System verbessert werden könnte, um die gewünschte Geschlossenheit und Funktionstüchtigkeit des Leitungsgremiums zu erreichen oder wiederzugewinnen. Ausgehend von den oben festgestellten Mängeln des gegenwärtigen Zustandes bot sich hier als Ansatzpunkt die Hebung der Stellung des Regierungspräsidenten innerhalb des Kollegialsystems an. Das hiezu durch seine Rolle einzig legitimierte Mitglied des Kollegiums soll für dessen ständig neue Integration sowie für eine möglichst zweckmässige Abwicklung aller zentralen und departementsüberschreitenden Angelegenheiten in besonderem Masse verantwortlich gemacht werden.
Diese Überlegung führte zu folgendem Pflichtenheft für den Regierungspräsidenten:

Information nach innen und aussen

– Verantwortung für die zentrale Information der Kollegiumsmitglieder über die wichtigen, den Staat oder seine Öffentlichen Dienste in ihrer Gesamtheit berührenden Belange, inbegriffen die Erfassung und Auswertung des «politischen Klimas».
– Beurteilung der Informationen und rechtzeitige Beantragung regierungsrätlicher Massnahmen.
– Sorge für eine rechtzeitige, hinreichende und koordinierte Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung.

Zentrale Planung

– Verantwortung für die Ausarbeitung und ständige Anpassung eines mittel- und langfristigen Entwicklungsprogrammes für den Kanton, inbegriffen die Definierung seiner zentralen Aufgabe und Rolle im Rahmen der näheren und weiteren Region.
– Verantwortung für die Aufstellung des Regierungsprogrammes durch das Kollegium.
– Verantwortung für die Integration aller departementalen Planungsarbeiten.
– Sorge für eine laufende Anpassung der zentral zu liefernden Planungsdaten.
– Verantwortung für die Erstellung und laufende Anpassung einer Übersicht über alle wichtigeren Projekte in den verschiedenen Departementen, inbegriffen alle grösseren gesetzgeberischen Vorhaben.

Einteilung und Abwicklung der Arbeit des Regierungsrates

– Aufstellung von Arbeits- und Zeitplänen für das Kollegium und deren Überwachung und Anpassung.
– Organisation und Überwachung der Triage aller dem Regierungsrat zugeleiteten Eingaben.
– Beurteilung der Beschlussreife der dem Regierungsrat zugehenden Vorlagen.
– Intensive und kritische Vorbereitung der einzelnen Regierungsgeschäfte, auch aller departementalen Vorlagen zuhanden des Kollegiums.
– Verantwortung für die kollegiale Oberleitung des Verfahrens zur Erarbeitung wichtigerer Gesetzesentwürfe.
– Verantwortung für eine zweckmässige Erarbeitung der Vernehmlassungen des Regierungsrates.
– Vorbereitung von Hearings des Regierungsrates zu wichtigen Einzelfragen oder ganzen Vorlagen und Problemkreisen.
– Entlastung des Kollegiums durch eine vernünftige Benützung des Instrumentes der Präsidialverfügung.

Interdepartementale Koordination

– Betreuung und Oberleitung überdepartementaler Rationalisierungs- und Reorganisationsprojekte.
– Rasche Behandlung von Kompetenzkonflikten und Vorbereitung einschlägiger Entscheide.
– Beschleunigung von Geschäften durch Vermittlung zwischen den beteiligten Departementen (beispielsweise durch Einberufung und Leitung von Konferenzen von Departementsvorstehern oder Chefbeamten verschiedener Departemente).
– Überwachung und Beschleunigung der Mitberichtsverfahren.
– Kurzfristige, spontane Einsätze, wenn bestehende interdepartementale Kommissionen der zweiten Ebene (allenfalls auch regierungsrätliche Delegationen) festzufahren drohen.

Zentrale Kontrollfunktionen

– Verantwortung für das Anstellen von Ist-Soll-Vergleichen inbezug auf Entwicklungs- und Regierungsprogramm.
– Anträge an das Kollegium aufgrund einer Vorprüfung von Hinweisen aus dessen Mitte, seitens Chefbeamter oder Dritter betreffend Mängel in bestimmten Bereichen staatlicher Tätigkeit.
– Organisation und Überwachung systematischer Verwaltungskontrollen auf der obersten Ebene.

Koordination der Arbeit des Regierungsrates mit derjenigen des Grossen Rates

– Halten des Kontaktes mit dem Präsidenten und dem Büro des Grossen Rates.
– Information des Grossen Rates über die Arbeits- und Zeitpläne des Regierungsrates.
– Deren Abstimmung mit dem «Fahrplan» des Parlamentes.

Vertretung des Kollegiums nach aussen

– Koordinierende Vertretung zweier oder mehrerer beteiligter Fachdepartemente gegenüber Dritten in bestimmten Geschäften.
– Koordination der Aussenbeziehungen, d. h. des Auftretens gegenüber den schweizerischen und ausländischen Regionalpartnern, beispielsweise durch Bildung von «Verhandlungspaketen» mit Materien verschiedener Departemente.
– Suche nach neuen Formen regionalpartnerschaftlicher Lösungen auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit in Zusammenarbeit mit den Regionalpartnern.
– Förderung eines optimalen Lastenausgleichs in der Region.
– Vertretung des Kollegiums bei besonders wichtigen Anlässen.

Auch wenn der Regierungspräsident natürlich nicht alle angeführten Obliegenheiten in eigener Person wahrzunehmen hat, ist doch nach unserer Auffassung ausgeschlossen, dass er diese anspruchsvollen zentralen Funktionen neben der Leitung eines Fachdepartementes in wirksamer Weise ausüben könnte. Wir schlugen daher vor, ihn in einem kleinen «Präsidialdepartement» lediglich einige wenige, grösstenteils bereits bestehende Abteilungen und Stabsstellen führen zu lassen, die mit zentralen Aufgaben betraut sind und diese am zweckmässigsten in enger Verbindung mit ihm und dem Regierungskollegium wahrnehmen können.

Die Amtsdauer des Präsidenten

Die Amtsdauer eines ressortfreien Regierungspräsidenten hat in allen Gremien, die

sich bis jetzt mit dieser Frage befassten, viel zu reden gegeben. Prima vista wäre man geneigt, einer ganzen vierjährigen Legislaturperiode den Vorzug zu geben. Bei näherem Zusehen erweist sich allerdings diese Lösung auf dem Hintergrund von freiwilligem Parteiproporz im Kollegium und direkter Volkswahl aller Mitglieder des Regierungsrates als sehr risikoreich. Eine zu lange Amtsdauer des Präsidenten kann leicht zu «kollegialen» Brems- und Behinderungsaktionen aus Gründen persönlicher und parteipolitischer Natur werden. Es besteht die Gefahr, dass der Präsident über kurz oder lang in eine Spezialrolle am Rande des Kollegiums hineinmanövriert wird, statt dessen natürliches Aktivitätszentrum zu bilden. Soll der Präsident seine Integrationsrolle im Sinne des dargelegten Pflichtenheftes spielen können, muss das Kollegium, bzw. dessen einzelne Mitglieder, sich mit ihm und seiner zentralen Aufgabe in hohem Masse identifizieren. Beste Voraussetzung hiezu bildet nach Auffassung unserer Arbeitsgruppe die Chance des einzelnen Mitgliedes des Regierungsrates, selber das Präsidentenamt auch einmal zu bekleiden und dann auf ein positives Mittun der Kollegen angewiesen zu sein, bzw. die entsprechende, mit diesem Amt bereits gemachte Erfahrung. Wir schlagen deshalb vor, den Regierungspräsidenten auf zwei Jahre zu wählen. In den neusten Diskussionen wurde auch die Möglichkeit erwähnt, die zweijährige Amtsdauer zunächst bloss versuchsweise einzuführen in der Meinung, später eventuell auf eine ganze Legislaturperiode überzugehen oder auch zur bisherigen Lösung zurückzukehren. Will man diese Flexibilität, so wird man zweckmässigerweise die Frage der Amtsdauer in der Verfassung offen lassen, d.h. der Regelung auf Gesetzesstufe anheimstellen. Legislatorisch böte eine solche Lösung keine besonderen Schwierigkeiten.

Die Rotation in der Leitung der Fachdepartemente

Die skizzierte Lösung wird zum Teil skeptisch beurteilt in der Annahme, sie sei notwendigerweise mit einer hektischen Rotation in der Leitung der sechs Fachdepartemente verbunden. Dies braucht aber keineswegs der Fall zu sein. Von der Prämisse ausgehend, dass jeweilen für die zweite Hälfte einer Legislaturperiode – sofern vorhanden – ein Mitglied des Regierungsrates zum Präsidenten gewählt wird, das für die nächste Amtsdauer altershalber nicht mehr kandidieren wird, ergab sich ein Modell, wonach normalerweise ein Regierungsmitglied im Verlaufe seiner ganzen Amtszeit nacheinander zwei Departemente statt nur eines zu leiten hat. Eine solche Rotation darf aber sicher als tragbar bezeichnet werden, wenn nicht gar als erwünscht.

Weitere Massnahmen zur Sicherung des Vorrangs der Regierungstätigkeit

Unsere Arbeitsgruppe gibt sich nicht der Illusion hin, die Einführung des ressortfreien Regierungspräsidenten in der skizzierten Art genüge allein schon, um den Vorrang der Regierungstätigkeit zu sichern. Die Grundvoraussetzung des umfassenden Kollegialsystems, von der nach unseren Darlegungen auszugehen war, bedingt, dass auch ein ressortfreier Regierungspräsident immer nur durch das Kollegium und mit seinen Kollegen handeln kann. Infolgedessen kommt auch allen übrigen Massnahmen der Regierungs- und

Verwaltungsreform mit dem Zwecke der Verbesserung der Kollegiumstätigkeit grosse Bedeutung zu. Werden alle Möglichkeiten, die das neue Organisationsrecht in der vorgeschlagenen Form bietet, immer im Blick auf das Hauptziel der Regierungs- und Verwaltungsreform ausgeschöpft, werden sie einen guten Beitrag an die Stärkung der Leitungsfunktion des Regierungsrates leisten. Das endgültige Gelingen der angestrebten Neuorientierung kann aber durch institutionelle Vorkehren nicht garantiert werden; diesen beigesellen muss sich als ausschlaggebender Faktor die entschiedene Anstrengung der beteiligten Persönlichkeiten.