



An den Grossen Rat

21.0091.03

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 18. Februar 2022
Kommissionsbeschluss vom 18. Februar 2022

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

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

Inhalt

1. AUSGANGSLAGE	3
1.1 Initiative	3
1.2 Form der Initiative	3
1.3 Weiteres Verfahren	4
1.4 Haltung des Regierungsrats in Kürze	4
2. VORGEHEN DER KOMMISSION	4
2.1 Erwägungen der Kommission	5
2.1.1 Formelle Aspekte	5
2.1.2 Reduktion des Regierungsrates von sieben auf fünf Mitglieder/Streichung zweier Departemente .	6
2.1.3 Vierjähriges Regierungspräsidium / Präsidialdepartement	7
2.2 Ausformulierung der Initiative	8
2.3 Gegenvorschlag.....	9
2.4 Empfehlung zur Initiative	9
3. FAZIT	10
4. BESCHLUSS	10
5. ANTRAG	10
Entwurf Grossratsbeschluss	12

1. Ausgangslage

Die mit 3'524 gültigen Unterschriften zustande gekommene, unformulierte kantonale Volksinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» (inskünftig Initiative) verlangt die Verkleinerung des Regierungsrats um zwei Mitglieder, die Streichung zweier Departemente sowie die Einführung eines jährlich rotierenden Regierungspräsidiums.

Der Grosse Rat erklärte die Initiative auf Antrag des Regierungsrats mit Beschluss vom 2. Juni 2021 für rechtlich zulässig.

Mit Beschluss vom 30. November 2021 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat seinen Bericht Nr. 21.0091.02 zur Volksinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» (inskünftig Bericht) mit dem Antrag vor, die Initiative den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Regierungsrat lehnt eine zeitlich und finanziell aufwändige Reorganisation, ohne dass Effizienzgewinne absehbar wären, ab. Er befürchtet bei Annahme der Initiative zudem den Verlust an Einfluss in wichtigen regionalen und nationalen Dossiers und verweist auch auf die Aufgabenlast, die nicht mit derjenigen anderer Kantonsregierungen vergleichbar ist, zumal die sieben Regierungsratsmitglieder gleichzeitig kantonale und kommunale Aufgaben erfüllen.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

1.1 Initiative

Die Initiative 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.»

Zur Begründung führen die Initiantinnen und Initianten auf dem Initiativbogen eine Verminderung der Aufgabenbereiche des Regierungsrates aufgrund der Ausgliederung der Basler Verkehrsbetriebe und der Spitäler sowie der Verselbstständigung der Universität an. Alle flächen- und bevölkerungsmässig grösseren Nachbarkantone kämen mit fünf Regierungsratsmitgliedern aus. Zudem liessen sich mit der Reduktion Einsparungen bei den Magistratslöhnen erzielen und die Aufhebung von Departementsstäben realisieren.

1.2 Form der Initiative

Die vorliegende Initiative beinhaltet zwei ausgearbeitete Textentwürfe für je eine Änderung der §§ 101 und 102 KV. Darüber hinaus fordert sie, dass § 111 KV «entsprechend angepasst» wird. Die Änderung von § 111 KV beinhaltet keinen ausgearbeiteten Textentwurf und kann deshalb nicht ohne Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage durch den Grosse Rat in das bestehende Regelwerk eingefügt werden. Da die Initiative aufgrund einer unzulässigen Vermischung von formulierter und unformulierter Initiative die Anforderung an eine formulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 Satz 1 KV und § 1 IRG nicht erfüllt, ist sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als **unformulierte Initiative** zu behandeln.

1.3 Weiteres Verfahren

Der Grosse Rat beschliesst gemäss § 21 Abs. 1 IRG, ob er die Initiative ausformulieren will oder nicht.

Will er die Initiative ausformulieren, so beschliesst er eine Vorlage, die die Anliegen der Initiative erfüllt (§ 21 Abs. 2 IRG). Er kann dieser einen formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 22 Abs. 2 IRG).

Formuliert er die Initiative nicht aus, so 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 innert eines Jahres eine Vorlage ausgearbeitet werden, welche die Anliegen der Initiative erfüllt. Der ausformulierten Vorlage kann ein formulierter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Weil es sich um eine Verfassungsänderung handelt, ist auch im Falle eines Rückzugs der Initiative zugunsten der ausformulierten Vorlage oder des Gegenvorschlages eine obligatorische Abstimmung erforderlich.

1.4 Haltung des Regierungsrats in Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative ohne Gegenvorschlag und mit der Empfehlung auf Ablehnung der Stimmbevölkerung vorzulegen. Er begründet seinen Antrag insbesondere mit nachfolgenden Argumenten:

- Eine Verwaltungsreorganisation wäre zeitlich und finanziell aufwändig, ohne dass Effizienzgewinne absehbar wären.
- Eine reduzierte Regierung hätte Mühe, die ihr von der Verfassung aufgetragenen kantonalen und kommunalen 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. Der Mehrwert der strategischen Führung des Kollegiums aber auch die Möglichkeit der ganzheitlichen Bearbeitung globaler Herausforderungen gingen verloren.

Für die detaillierte Argumentation wird auf den Bericht verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK befasste sich an insgesamt zwei Sitzungen¹ mit der Vorlage. Die Einführung in die Vorlage fand im Beisein des Vorstehers des Präsidialdepartements (PD), Regierungspräsident Beat Jans, sowie der Staatsschreiberin, Barbara Schüpbach-Guggenbühl, statt. Die zweite Sitzung wurde durch die Staatsschreiberin begleitet.

Die Kommission beschloss **stillschweigend Eintreten** auf die Vorlage und fasst folgende Beschlüsse:

- **Verzicht auf die Ausformulierung der Initiative**
 - **einstimmig** mit 13 Stimmen;
- der Initiative **keinen Gegenvorschlag** gegenüber zu stellen
 - **mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung**;
- dem Stimmvolk die **Initiative zur Ablehnung zu empfehlen**

¹ 12. und 19. Januar 2022

→ **einstimmig** mit 13 Stimmen.

2.1 Erwägungen der Kommission

Die Kommission setzte sich mit den Anliegen der Initiative kritisch auseinander und kann sich mehrheitlich den Ausführungen des Regierungsrats in seinem Bericht anschliessen.

2.1.1 Formelle Aspekte

Die Kommission vermisst bei der Formulierung der Initiative eine gewisse Sorgfalt. Diese weist mehrere Mängel auf, die für den einstimmigen Entscheid der Kommission, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, letztlich eine wesentliche Rolle spielten.

Einheit der Materie

Sowohl die Kantonsverfassung² als auch das Gesetz betreffend Initiative und Referendum³ statuieren den Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden dürfen. Damit soll verhindert werden, dass den Stimmberechtigten keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen wird, weil sie entweder der Gesamtvorlage zustimmen müssen, obschon sie gewisse Teile missbilligen, resp. die Gesamtvorlage ablehnen müssen, obwohl sie gewisse Teile befürworten. Die Stimmberechtigten sollen ihren Willen frei bilden und ihre Stimmabgabe unverfälscht zum Ausdruck bringen können.

Die vorliegende Initiative vermischt zwei Themenbereiche, Organisation der Exekutive (fünf oder sieben Departemente) und Regierungspräsidium (jährlich wechselndes Regierungspräsidium oder vierjähriges Regierungspräsidium), die eigentlich in mehrere Initiativen gehörten, zumal die Stimmberechtigten einen Teil der Initiative befürworten und den anderen ablehnen oder folgende Varianten bevorzugen könnten:

- 5 Regierungsmitglieder mit vierjährigem Regierungspräsidium
- 5 Regierungsmitglieder mit jährlich wechselndem Regierungspräsidium
- 7 Regierungsmitglieder mit vierjährigem Regierungspräsidium
- 7 Regierungsmitglieder mit jährlich wechselndem Regierungspräsidium.

Die Kommission ist der Ansicht, dass es im Sinne des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willensäusserung deshalb richtig gewesen wäre, die Anliegen der Initiantinnen und Initianten in mehrere Initiativen zu kleiden und den Stimmberechtigten entsprechend getrennt zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der JSSK ist aber auch durchaus bewusst, dass die Verletzung der Einheit der Materie im Rahmen der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative hätte vorgebracht werden müssen. Weder seitens des Regierungsrats noch des Grossen Rats wurde zu gegebener Zeit aber ein entsprechender Einwand gemacht oder diskutiert, noch ist gegen den Beschluss des Grossen Rates vom 2. Juni 2021⁴, die Initiative für zulässig zu erklären, innert Frist eine Beschwerde eingegangen.

Dennoch erachtet es die JSSK für wichtig, auf den Grundsatz der freien und unverfälschten Willensäusserung hinzuweisen, birgt die Vermischung der beiden Anliegen der Initiative doch ein hohes Risiko einer Verfälschung der Abstimmung.

Form der Initiative

Auch die Form der Initiative führt zu Irritationen, vermischt sie doch sowohl Elemente einer formulierten (ausgearbeitete Textentwürfe für je eine Änderung der §§ 101 und 102 KV) als auch

² § 48 KV; SG 111.100

³ § 15 IRG, SG 131.100

⁴ Kantonale Volksinitiative «betreffend Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder»; Bericht des Regierungsrats 21.0091.01 zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen vom 4. Mai 2021 sowie Beschluss des Grossen Rats vom 2. Juni 2021; <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394680.pdf>

einer unformulierten Initiative (Forderung nach entsprechender Anpassung des § 111 KV). Weil sie damit die Anforderung an eine formulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 Satz 1 KV und § 1 IRG nicht erfüllt, ist sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformulierte Initiative zu behandeln.

Volkswahl des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin

Ein zusätzliches Problem ergibt sich auch aus dem fehlenden Einbezug der alle vier Jahre stattfindenden Volkswahl des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin. Seitens des Initiativkomitees wurde § 44 Abs. 1 lit. c KV nicht in den Katalog der anzupassenden Verfassungsbestimmungen aufgenommen. Ob die Anpassung lediglich übersehen wurde oder die Volkswahl des jährlich wechselnden Regierungspräsidiums weiterhin erwünscht wäre, ist nicht bekannt. Würde die Initiative in der vorliegenden Form aber angenommen und ohne Änderung des § 44 Abs. 1 lit. c KV umgesetzt, müsste der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin alljährlich vom Volk gewählt werden, was kaum sinnvoll wäre. Die Frage, ob bei der Umsetzung der unformulierten Initiative der Einbezug von § 44 Abs. 1 lit. c KV rechtlich überhaupt zulässig wäre, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen.

2.1.2 Reduktion des Regierungsrates von sieben auf fünf Mitglieder/Streichung zweier Departemente

Ausgangslage

Das siebenköpfige Regierungskollegium, welches gleichzeitig nicht nur als kantonale, sondern auch als städtische Exekutive agiert, besteht bereits seit 1874. Die Frage, ob der Regierungsrat verkleinert werden sollte, bildete auch Thema der Verfassungsrevision 2005. Letztlich wurde das siebenköpfige Regierungskollegium mit seiner Doppelfunktion aber unverändert in die neue Verfassung übernommen. Eine Verkleinerung des Regierungsrates wurde weder für realistisch noch praktikabel erachtet (Bericht S. 7).

Der Grosse Rat lehnte die Überweisung der Motion C. Moesch⁵, welche die Reduktion von sieben auf fünf Departemente verbunden mit der Überprüfung und Reorganisation der Verwaltung sowie der Auslagerung von Bereichen in selbständige Institutionen zum Gegenstand hatte, im Juni 2019 mit 60 zu 31 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

Argumentation

Die **Mehrheit** der Kommission lehnt eine Reduktion des Regierungsrats von sieben auf fünf Mitglieder sowie die Streichung zweier Departemente ab.

Basel-Stadt ist ein Stadtkanton: die weitaus grösste Gemeinde mit rund 89 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons; die Einwohnergemeinde Basel, verfügt über keine eigenen Organe. Diese fundamentale basel-städtische Eigenheit, die den Vergleich mit anderen Kantonen erschwert, wird von der Initiative überhaupt nicht berücksichtigt. Letztlich würde die Annahme der Initiative an dieser speziellen Struktur aber auch nichts ändern und die Gemeindeautonomie, soweit überhaupt erwünscht, für Basel auch nicht herstellen.

Das Zusammenfallen der kantonalen und städtischen Ebene bedeutet, dass Regierungsrat und sämtliche kantonale Behörden ohne zusätzliches Leitungskollegium gleichzeitig auch die Aufgaben der Einwohnergemeinde der Stadt Basel verantworten. Zu den üblicherweise rein oder überwiegend kommunalen Bereichen gehören etwa die Kultur, die Allmendverwaltung, die Stadtreinigung, die Primarstufe der Volksschule, der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst, die Einwohnerkontrolle, die Feuerwehr und die Sozialhilfe. Anders verfügt bspw. der Kanton Zürich für die gleichen Aufgaben nebst einem siebenköpfigen Kantonsrat gleichzeitig auch über einen fünfköpfigen Stadtrat.

Auch bei einer Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder bliebe der Bestand der Kantonsverwaltung und deren Aufgaben unverändert, lediglich die Verwaltung würde in fünf statt

⁵ <https://www.grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200109619>

sieben Verwaltungseinheiten eingeteilt. Damit liessen sich aber weder Bürokratie eindämmen noch bestehende Kompetenzkonflikte entschärfen.

Ein grösseres Regierungsgremium ermöglicht eine bessere Repräsentanz der politischen Kräfte, insbesondere auch der Parteien und Bevölkerung. Die Verwaltung, die der direkten demokratischen Korrektur durch Wahlen entzogen ist, wird durch die vermehrte Delegation von Führungsaufgaben, die aufgrund der Verkleinerung des Regierungsrats nötig wird, gestärkt und dem Einfluss der vom Volk gewählten Regierungsmitglieder stärker entzogen. Auch die Einflussnahme von Parlament und Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wird geschwächt.

Für eine wirksame Repräsentanz, Mitwirkung, Interessenvertretung und Vernetzung des Kantons auf eidgenössischer, interkantonaler, interstädtischen aber auch grenzüberschreitender Ebene braucht es ein breit aufgestelltes Regierungsgremium. Bei Annahme der Initiative stünden dafür weniger Ressourcen zur Verfügung und der Kanton Basel-Stadt würde in wichtigen regionalen und nationalen Dossiers an Einfluss verlieren. Zum Verlust eines Nationalratsitzes in der kommenden Legislatur käme bei Annahme der Initiative auch noch die Reduktion des Regierungsrats hinzu, welcher nebst der Erschwerung der direkten Beziehungspflege mit den Bundesbehörden auch eine Verschlechterung der interkantonalen Mitwirkung und des interkommunalen Austausches bedeuten würde.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb fünf Regierungsmitglieder besser als sieben oder neun arbeiten sollten.

Die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Abschaffung von zwei Departementen hätte eine riesige Umstrukturierung des gesamten Kantons weit über die miterfasste Verwaltung hinaus, zur Folge⁶ und würde eine mehrjährige grosse Unsicherheit über die künftige Ausgestaltung der Regierungs- und Verwaltungsstruktur mit sich bringen. Eine Regierungs- und Verwaltungsreorganisation sollte aber nur an Hand genommen werden, wenn bestehende Unzulänglichkeiten vorhanden sind und das neue, anzustrebende System eine deutlich bessere Lösung verspricht. In Anbetracht der fehlenden Notwendigkeit, der enormen Kosten (die RV09 kostete insgesamt 5,9 Mio. Franken) sowie des Umstandes, dass die RV09 erst seit 2009 in Kraft ist, lehnt die Mehrheit der Kommission eine erneute Regierungs- und Verwaltungsreform ab.

Aus der Kommission sprach sich niemand für die Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder aus. Dennoch gab es vereinzelte Wortmeldungen, die mit einer Überprüfung der Zuordnung verschiedener Abteilungen zu den einzelnen Departementen resp. mit einer thematisch neuen Aufteilung der Departemente im Falle der Abschaffung des Präsidialdepartements sympathisierten.

Das Präsidialdepartement wurde auch als künstliches Produkt bezeichnet und darauf hingewiesen, dass das Gesundheitsdepartement ohne Pandemie eher zu wenige Themen hätte. Die aktuelle auf der Verfassungsreform beruhende Struktur könnte auch wieder rückgängig gemacht werden.

Zudem wurde darauf hingewiesen, dass eine Verkleinerung der Anzahl Regierungsmitglieder im Rahmen einer Fusion mit dem Kanton Basel-Landschaft (die eine Emanzipation der Stadt Basel bedeuten würde) – die zurzeit aber nicht aktuell sei – eher vorstellbar wäre.

2.1.3 Vierjähriges Regierungspräsidium / Präsidialdepartement

Ausgangslage

Die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt wurde im Jahre 2005 von den Stimmberechtigten mit über 75 Prozent der abgegebenen Stimmen gutgeheissen. Mit dem vierjährigen Regierungspräsidium und dem Präsidialdepartement erfuhr die neue Kantonsverfassung zwei massgebliche organisatorischen Veränderungen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen die Komplexität und Vielschichtigkeit einer verantwortungsbewussten Regierungstätigkeit angeführt, die nach einer departementsübergreifenden Koordination der Regierungsaktivitäten sowie einer Kontrolle des Zielerreichungsgrades der im Kollegium erarbeiteten strategischen Planung verlangten (Bericht S. 7).

⁶ 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

Der Regierungsrat legte in seinem Bericht an den Grossen Rat⁷ zur Stossrichtung der RV09 dar, dass er auf eine Konkretisierung des vierjährigen Regierungspräsidiums auf Gesetzesebene verzichte, da die neue Verfassung nicht von einem Ausbau der Kompetenzen des Präsidiums ausgehe, der Regierungsrat vielmehr auch unter der neuen Verfassung eine Kollegial- und Konkordanzbehörde bleibe. Das vierjährige Regierungspräsidium werde sowohl für die Bevölkerung als auch für die Nachbarschaft wahrnehmbarer.

Das von der Leitung eines Fachdepartements befreite Regierungspräsidium erhielt zur Erfüllung seiner Aufgaben unter anderem das Generalsekretariat, die Staatskanzlei, die Kantons- und Stadtentwicklung, das Statistische Amt, Aussenbeziehungen und das Standortmarketing, die Kultur, das Staatsarchiv sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten.

Der erste auf vier Jahre gewählte Regierungspräsident nahm seine Arbeit am 4. Februar 2009 auf.

Mit Beschluss vom Juni 2019 entschied der Grosse Rat mit 72 zu 17 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Motion Alexander Gröflin⁸ betreffend Abschaffung des Präsidialdepartements nicht an den Regierungsrat zu überweisen.

Argumentation

Die **Mehrheit** der Kommission lehnt die Einführung eines jährlich rotierenden Regierungspräsidiums und Abschaffung des Präsidialdepartements ab.

Der Eindruck, wonach die Forderung nach Abschaffung des vierjährigen Regierungspräsidiums personenbezogen motiviert ist, kann nicht von der Hand gewiesen werden. Innovationskraft und Ausstrahlung hängen unbestritten stark von der Persönlichkeit ab. Dem Regierungspräsidium fehlte es, aufgrund des mangelnden Interesses vieler Regierungsmitglieder am Amt und der vormaligen Besetzungen, von Beginn weg an Bedeutung und Ansehen. Mit dem amtierenden Regierungspräsidenten hat sich die Wahrnehmung des Amtes und Departements jedoch schon nach einem Jahr deutlich verbessert, so dass die Änderung des Systems im jetzigen Zeitpunkt als falsch erachtet wird.

Ein Präsidialdepartement benötigt sinnvollerweise auch ein mehrjähriges Regierungspräsidium. Diese Kontinuität stärkt sowohl die Position bei der Vertretung der Interessen gegenüber dem Bund als auch die Stabilität der interkantonalen, regionalen sowie städtischen Beziehungen.

Das vierjährige Präsidium erlaubt zudem eine umfassende Einarbeitung in das Amt und die langfristige Erfüllung der wahrzunehmenden Aufgaben. Im Gegensatz dazu ist die Leitungs- und Koordinationsfunktion eines einjährigen Präsidiums insbesondere in strategischen Bereichen äusserst begrenzt. Abzüglich Einarbeitungs- und Übergabezeit an die Nachfolge bleibt nur wenig Zeit (rund acht Monate) um etwas zu bewirken. Es darf auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Arbeitslast des alternierenden Präsidiums zur Leitung des eigenen Departements noch hinzukommt. Könnten die übrigen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher diese Zusatzarbeit problemlos leisten, stellte sich letztlich auch die Frage, ob sie grundsätzlich genügend ausgelastet sind.

Eine **Minderheit** der Kommission hat Sympathien mit der Forderung der Abschaffung des Präsidialdepartementes. Der bisherige Leistungsausweis dieses Departementes wird als unbefriedigend eingeschätzt.

2.2 Ausformulierung der Initiative

Bei einer unformulierten Initiative beschliesst der Grosse Rat gemäss § 21 Abs. 1 IRG⁹ aufgrund des regierungsrätlichen Berichts, ob er sie ausformulieren will oder nicht.

⁷ «Regierung und Verwaltung 2009, Bericht zum Abschluss der Konzept-Phase» vom 22. Januar 2007 (Nr. 05.0699.3)

⁸ [Geschäft 19.5197 \(bs.ch\)](#)

⁹ Gesetz betreffend Initiative und Referendum, SG 131.100

Die Kommission beschloss **einstimmig** mit 13 Stimmen auf eine Ausformulierung der Initiative zu verzichten. Zu den problematischen formellen Aspekten vgl. die Ausführungen unter Ziffer 2.1.1 hiervor.

2.3 Gegenvorschlag

Will der Grosse Rat die vorliegende, unformulierte Initiative nicht ausformulieren, kann er ihr gemäss § 21 Abs. 3 IRG einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Die Kommission beschloss **mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung**, der Initiative **keinen Gegenvorschlag** gegenüberzustellen.

Aus der Kommission wurde ein **Antrag** gestellt, der Initiative einen **unformulierten Gegenvorschlag** gegenüber zu stellen, weil ohne Gegenvorschlag eine erhebliche Chance für die Annahme der Initiative bestünde. Der Gegenvorschlag soll zwar weiterhin sieben Departemente vorsehen, deren Zuständigkeiten und die Verteilung der Geschäftslast aber überprüft werden. Als Beispiel wurde die Ansiedlung der Stadtentwicklung im Präsidentialdepartement genannt, welche richtigerweise in das Amt für Hochbau und Planung des Bau- und Verkehrsdepartements gehöre. Zudem soll aufgrund der geringen Akzeptanz des Präsidentialdepartements - wie für Kantonsregierungen üblich - ein alternierendes Präsidium eingeführt werden.

Weiter wurde aus der Kommission auch die Idee für eine zweijährige Rotation des Regierungspräsidiums geäussert, allerdings ohne davon eine grosse Verbesserung der Verwaltungsabläufe zu erwarten. Auch die Angleichung der Anzahl Regierungsmitglieder an die Regelung anderer Kantone mit fünf Regierungsrätinnen und Regierungsräten wurde in Erwägung gezogen.

Dagegen wurde argumentiert, der Initiative dürfe keinesfalls ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, weil damit zum Ausdruck gebracht würde, dass das jetzigen System nicht zufriedenstellend sei und der Regierungsrat nicht gut arbeite.

Der Eindruck, dass die Initiative zu einem Teil personenbezogen entstanden sei und die Abschaffung des ungeliebten Präsidentialdepartements das eigentliche Motiv der Initiantinnen und Initianten gewesen sei, lässt sich nicht ganz von der Hand weisen. Das Regierungspräsidium habe infolge der Besetzungen von Beginn an nicht die Bedeutung und das erforderliche Ansehen erlangt, worunter das Amt immer noch leide. Betrachte man aber die Leistung des amtierenden Regierungspräsidenten und dessen eloquentes Auftreten im vergangenen Jahr, dann lasse sich sehr wohl etwas aus diesem Departement und Amt machen. Insofern wäre die Abschaffung des Präsidentialdepartements im jetzigen Zeitpunkt fehl am Platz.

Wie bereits ausgeführt, müsste die Initiative aufgrund der Vermischung verschiedener Themen (fünf oder sieben Departemente und wechselndes Präsidium oder vierjähriges Präsidium) eigentlich in mehreren Initiativen getrennt zur Abstimmung gebracht werden. Es wäre nicht sinnvoll, zum jetzigen Zeitpunkt lediglich einen Aspekt herauszugreifen und daraus einen Gegenvorschlag zu machen. Sollte tatsächlich ein Bedürfnis für eine Umgestaltung des Regierungspräsidiums bestehen, dann bestünde immer noch die Möglichkeit zur Lancierung eines parlamentarischen Vorstosses oder einer neuen Initiative, die eine isolierte Diskussion erlauben würde.

Aber selbst, wenn in einem Gegenvorschlag lediglich das Rotationsprinzip eingeführt werden sollte, hätte dies für die Verwaltung enorme Auswirkungen. Eine derart grosse Reorganisation sei nach nur 12 Jahren seit der RVO9 nicht verantwortbar.

2.4 Empfehlung zur Initiative

Die Kommission beschloss **einstimmig** mit 13 Stimmen, dem Stimmvolk die **Initiative zur Ablehnung zu empfehlen**.

3. Fazit

Die Kommission empfiehlt die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Die Forderungen der Initiantinnen und Initianten hätte eine enorme Umstrukturierung des gesamten Kantons - weit über die miterfasste Verwaltung hinaus - zur Folge und würde eine mehrjährige grosse Unsicherheit über die künftige Ausgestaltung der Regierungs- und Verwaltungsstruktur mit sich bringen. In Anbetracht der fehlenden Notwendigkeit, der enormen Kosten sowie des Umstandes, dass die RV09 erst seit 2009 in Kraft ist, lehnt die Mehrheit der Kommission eine erneute Regierungs- und Verwaltungsreform ab.

Die Kommission lehnt die Forderung der Initiantinnen und Initianten nach einer Verkleinerung des Regierungsrats um zwei Mitglieder sowie der Streichung zweier Departemente ab, weil für eine wirksame Repräsentanz, Mitwirkung, Interessenvertretung und Vernetzung des Stadtkantons ohne eigene kommunale Struktur auf eidgenössischer, interkantonaler, interstädtischer aber auch grenzüberschreitender Ebene ein breit aufgestelltes Regierungsgremium erforderlich ist. Bei Annahme der Initiative stünden dafür bei gleichbleibender Aufgabenlast weniger Ressourcen zur Verfügung und der Kanton Basel-Stadt würde in wichtigen regionalen und nationalen Dossiers an Einfluss verlieren.

Ebenso lehnt die Mehrheit der Kommission die Einführung eines jährlich rotierenden Regierungspräsidiums und die Abschaffung des Präsidialdepartements ab, weil für die departementsübergreifende Koordination der Regierungsaktivitäten und Wahrnehmung der strategischen Planung und Aufgaben nebst einem Präsidialdepartement auch ein mehrjähriges Regierungspräsidium erforderlich ist. Diese Kontinuität stärkt sowohl die Position bei der Vertretung der Interessen gegenüber dem Bund als auch die Stabilität der interkantonalen, regionalen sowie städtischen Beziehungen.

Die Mehrheit der Kommission lehnt zudem einen Gegenvorschlag ab, weil damit zum Ausdruck gebracht würde, dass das jetzigen System nicht zufriedenstellend sei und der Regierungsrat nicht gut arbeite.

Nicht zuletzt stört sich die Kommission auch an der unsorgfältig ausgearbeiteten Initiative insbesondere auch im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden dürfen. Die vorliegende Initiative vermischt zwei Themenbereiche, Organisation der Exekutive (fünf oder sieben Departemente) und Regierungspräsidium (jährlich wechselndes Regierungspräsidium oder vierjähriges Regierungspräsidium), die eigentlich in mehrere Initiativen gehörten und birgt damit ein hohes Risiko einer Verfälschung der Abstimmung.

4. Beschluss

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beschloss die Kommission, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und dem Grossen Rat zu beantragen, dem Stimmbevölkerung die unformulierte Kantonale Volksinitiative «Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder» unter Verzicht auf eine Ausformulierung und ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung zur Ablehnung zu unterbreiten.

5. Antrag

Die JSSK beantragt dem Grossen Rat, die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Die Kommission verabschiedete vorliegenden Kommissionsbericht auf dem Zirkularweg **einstimmig** und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin der Kommission.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a loop.

Danielle Kaufmann
Präsidentin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

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

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrats Nr. 21.0091.02 vom 30. November 2021 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 21.0091.03 vom 18. Februar 2022,

beschliesst:

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» mit folgenden Wortlaut:

«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.»

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.