Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 17 (1977)

Artikel: Regierungs- und Verwaltungsreform, Zielvorstellungen und Planungskoordination im Kanton Basel-Stadt

Autor: Schmid, Gerhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172078

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM, ZIELVORSTELLUNGEN UND PLANUNGSKOORDINATION IM KANTON BASEL-STADT

von Gerhard Schmid
Dr. iur.
Lektor an der Universität Basel

I. Einleitung

1. In den Jahren, die auf die Wahl des Verfassungsrates beider Basel im Herbst 1960 folgten, war der Blick der politischen Behörden des Kantons Basel-Stadt auf die Wiedervereinigung beider Basel gerichtet. Von dieser wurden einerseits – nicht ganz zu Unrecht – erneuerte Strukturen und andererseits neue kantonale Ziele und Möglichkeiten erwartet.

Nach dem mindestens mittelfristig endgültigen Scheitern der Wiedervereinigungsidee begann sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Jahre 1970 vertieft mit den Problemen der staatlichen Organisation zu befassen. Dabei folgte er auch dringenden Anregungen der Prüfungskommission des Grossen Rates.[1] Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass durch eine weit ausholende Reform von Regierungs- und Verwaltungsorganisation die Voraussetzungen für eine allgemeine Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Dienste geschaffen werden sollten.[2]

2. Die Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Basel-Stadt wurde während ihres ganzen Ablaufes von einer dreiköpfigen „Arbeitsgruppe für die

1 Seit der Legislaturperiode 1968 bis 1972 hat die zuerst unter der Leitung von Dr. Hans Briner, dann unter derjenigen von Dr. Niklaus Comunetti stehende Prüfungskommission des Grossen Rates in vorausblickender Weise sowohl die Durchführung einer organisatorischen Reform des Regierungs- und Verwaltungsbereiches als auch die Erarbeitung klarer Zielvorstellungen für den Kanton Basel-Stadt gefordert und dadurch wohl das bemerkenswerteste Beispiel „parlamentarischer Mitregierung" in der baselstädtischen Politik der letzten Jahre gegeben.

2 Vgl. Zwischenbericht (I) der Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform vom 19. April 1972, S. 2 ff.

Regierungs- und Verwaltungsreform"[3] vorbereitet und durch alle Stadien bis hin zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen über das neue Organisationsgesetz im Jahre 1976 begleitet.

Mit dem Fortschreiten der Arbeiten an der Regierungs- und Verwaltungsreform begann sich der Regierungsrat dann auch eingehend mit der Planung der materiellen Politik des durch eine ungünstige Entwicklung (Wegzug der aktiven und wirtschaftlich stärkeren Schichten) immer mehr in seiner Substanz gefährdeten Stadtkantons zu befassen. Den Anfang dieser umfassenden Planungsarbeit – die sich wiederum auf die Vorbereitung durch die „Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform", dann auf die durch die personell weitgehend identische[4] „Arbeitsgruppe für Planungskoordination" stützte – markierten die regierungsrätlichen Zielvorstellungen „Basel 75" (mit dem Untertitel „Hauptziele eines Stadtkantons").

3. Die Regierungs- und Verwaltungsreform hängt mit der Erarbeitung und Durchsetzung von Zielvorstellungen im Kanton Basel-Stadt bzw. mit der Koordination der kantonalen Planung eng zusammen. So ist die Regierungs- und Verwaltungsreform durchaus als Beitrag an die „Problemlösungskapazität" des Kantons anzusehen.[5] Gleichzeitig kann man auch davon ausgehen, dass ein staatlicher Apparat, der sich über Lernfähigkeit hinsichtlich seiner eigenen Strukturen ausgewiesen hat, schon von den Erfahrungen eines solchen Lernprozesses her bessere Grundlagen für die Inangriffnahme und Lösung komplexer Probleme bietet.[6]

In diesem Beitrag ist zu versuchen, sowohl die organisatorische als auch die materielle Seite dieses „späten Erwachens" des Kantons Basel-Stadt in der ersten Hälfte der siebziger Jahre im Sinne einer Fallstudie zu schildern und – soweit dies angebracht erschien – auch zu bewerten.[7]/[8] Damit wird eine Ergänzung

3 Dieser gehörten an Prof. Dr. Kurt Eichenberger, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Prof. Dr. Wilhelm Hill, Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre, und Dr. Peter Schai als vollamtliches Mitglied.

4 Die erste Arbeitsgruppe wurde durch den Beizug von Prof. Dr. René L. Frey, Ordinarius für Nationalökonomie, erweitert.

5 In diesem Sinne Kurt Eichenberger / Wilhelm Hill / Peter Schai, „Reorganisation im Blick auf die Zukunft: Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Basel-Stadt", in: *Basler Stadtbuch 1974*, S. 160.

6 Vgl. Niklas Luhmann, „Reform und Information: Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung", in: ders., *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 194.

7 Es sei hier als „Offenlegung von Bindungen" beigefügt, dass der Autor beide Seiten dieses Erwachens begrüsst und überdies mit einer Reihe von diesen Reformbestrebungen tragenden Personen befreundet oder freundschaftlich verbunden ist.
Dabei wird man auch von der hier erklärten Reformbereitschaft aus als selbstkritische Mahnung die Worte von Niklas Luhmann, „Reform des öffentlichen Dienstes", in: ders., *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 203, zitieren dürfen: „Das Wort Reform ist eines jener Leitworte, die die Nachfolge religiöser Vorstellungen angetreten haben. Es trägt das Prinzip der Perfektion in sich. Es bezeichnet einen in sich untadeligen Massstab und

und Exemplifizierung der von Pius Bischofberger für dieses Jahrbuch erstellten Übersicht über die verschiedenen Bestrebungen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in der Schweiz angestrebt.

II. Die Bestrebungen zur Reform der Regierungsarbeit

1. Ausgangspunkt der Bemühungen um eine Reform der Regierungsarbeit war die auch vom Regierungsrat anerkannte Tatsache,[9] dass den Regierungsobliegenheiten im Rahmen der regierungsrätlichen Arbeit [10] in vermehrtem Masse der Vorrang vor allen anderen Beschäftigungen des Kollegiums und seiner einzelnen Mitglieder zukommen müsse. Die Regierungsaufgaben umfassen dabei nach der im Organisationsgesetz [11] gewählten Umschreibung insbesondere

- das Festlegen der hauptsächlichen Ziele des staatlichen Handelns unter Wahrung der Befugnisse der Stimmbürger, des Grossen Rates und der Gemeinden
- das Beobachten aller für den Kanton und die Region bedeutsamen Entwicklungen sowie das frühzeitige Reagieren auf diese
- das Planen und Koordinieren der staatlichen Aktivitäten auf Regierungsebene
- die Vertretung des Gemeinwesens nach aussen. [12]

eine Kritik des Vorhandenen als schlechte Welt. Es ist daher schwierig, sich als Gegner von Reformen zu bekennen."

8 Da das Hauptgewicht auf dieser Fallstudie liegt, war es in Anbetracht der notwendigen räumlichen Einschränkungen leider unumgänglich, allgemeinere Ausführungen zur Regierungs- oder Verwaltungsfunktion usw. etwas summarisch zu gestalten.

9 Vgl. Ratschlag und Entwurf Nr. 7085 vom 19. September 1974 zu Änderungen der Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz), S. 9.

10 Obwohl gewisse Regierungsfunktionen unbestrittenermassen auch dem Parlament zuzuordnen sind, hat der Grosse Rat – anders als der basellandschaftliche Landrat – bisher noch keinen Anlauf zur dringend erwünschten Abrundung der Regierungs- und Verwaltungsreform durch eine umfassende Parlamentsreform unternommen. Vgl. dazu die entsprechende Kritik bei Fritz Markus Schuhmacher, *Die Bedeutung von Regierungs- und Verwaltungsreformen,* Diss. Basel 1976, S. 192 f., und im Aktionsprogramm der CVP Basel-Stadt 1976 bis 1980, S. 6.
Grundlegend zur Regierungsfunktion und zu ihrer Ausübung durch Parlament und Regierung Ernst Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat,* Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, Berlin 1958, S. 9 ff., Ulrich Scheuner, „Der Bereich der Regierung", in: *Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag,* Göttingen 1952, S. 253 ff., und Rudolf Smend, „Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform", in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen und Aufsätze,* Berlin 1955, S. 68 ff.

11 §§ 2 und 3 des Organisationsgesetzes vom 22. April 1976.

12 Vgl. für die Darstellung zur Regierungsreform Zwischenbericht Arbeitsgruppe, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 13 ff., Eichenberger / Hill / Schai, *a. a. O.* (Anm. 5), S. 161 ff., und Rat-

Dabei war gemäss dem im Bund und in den Kantonen vorhandenen Grundmuster der Kollegialregierung davon auszugehen, dass verschiedene Elemente der Ausgestaltung des Regierungssystems die zielbewusste Handhabung der Regierungsfunktionen durch den Regierungsrat erschwerten, so insbesondere der Umstand, dass die Stimmberechtigten – offenbar auch von den unsere politische Kultur prägenden konkordanzdemokratischen Ansichten durchtränkt – trotz Majorzwahlsystem seit Jahrzehnten eine sorgsam durchproportionalisierte, von allen grösseren Parteien beschickte Regierung zu wählen pflegen. Dazu treten vornehmlich noch die Probleme, die sich aus der spannungsreichen Doppelrolle der Regierungsräte als Mitglieder des Gesamtkollegiums und als Departementsvorsteher ergeben.

Überdies erwies es sich, dass dem Regierungsrat von Verfassungs und Gesetzes wegen allzuviele Geschäfte von relativer Belanglosigkeit übertragen waren.

2. Die „Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform" schlug deshalb vor – neben einer Straffung der regierungsrätlichen Kompetenzen –, den Übergang vom „sich selbst bewegenden zum geführten Kollegium" [13] durch Einführung eines ressortfreien Regierungspräsidenten zu vollziehen und dergestalt die Leitungsfunktionen sicherzustellen. [14] Diesem Regierungspräsidenten wären übertragen worden: die Betreuung der Information des Regierungskollegiums über die wichtigen Belange des Kantons, die Sorge für eine zulängliche Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung, die zentrale Planung, die Einteilung und Abwicklung der Arbeit des Regierungsrates, die interdepartementale Koordination, die zentralen Koordinationsfunktionen, die Koordination der Arbeit des Regierungsrates mit derjenigen des Grossen Rates und die Vertretung des Kollegiums nach aussen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben hätte man dem Regierungspräsidenten zentrale, allenfalls in einem eigentlichen Präsidialdepartement zusammengefasste Stäbe zuteilen müssen. Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe wäre der Regierungspräsident auf zwei Jahre gewählt worden und hätte in der Folge wieder ein Ressort übernommen. Damit wollte man der zufolge der Wahlart des

schlag 7085, *a. a. O.* (Anm. 9), S. 9 ff.
Die „Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform" hat gemäss den Gebräuchen für amtliche Berichte von der Beifügung eines sogenannten „wissenschaftlichen Apparates" abgesehen. Sie hat aber auf frühere Expertentätigkeiten ihrer Mitglieder zurückgreifen können. In diesem Sinne sei für die „Vorgeschichte" der eingangs dieser Anmerkung genannten Berichte etwa hingewiesen auf Kurt Eichenberger, „Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz", in: *Basler Juristische Mitteilungen* 1965, S. 161 ff., Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (Bericht Hongler) vom November 1967, und Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Bericht Huber) vom September 1971.

13 Vgl. dazu Bericht Huber, a. a. O. (Anm. 12), S. 88 ff.

14 Vgl. dazu im Detail Zwischenbericht Arbeitsgruppe, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 25 ff.

Regierungsrates offenkundigen Gefahr begegnen, dass man einen auf vier Jahre gewählten Präsidenten in seinen Aktivitäten gezielt behindern würde: Voraussetzung für die dauernde Anerkennung der zentralen Rolle des Präsidenten durch seine Kollegen bilde die erhebliche Chance des einzelnen Mitgliedes, selber auch einmal das Präsidentenamt zu bekleiden und dann auf ein positives Mittun der anderen Regierungsräte angewiesen zu sein bzw. die entsprechende Erfahrung schon gemacht zu haben. Die damit verbundene Rotation in den Departementsvorsitzen hätte den Vorteil, die Leitungsaufgabe des Regierungsrates zu betonen und die Kenntnisse der Regierungsräte über verschiedene Bereiche der staatlichen Verwaltung zu mehren.

3. Leider war diesem originellen Lösungsversuch wenig Glück beschieden. Der Regierungsrat unterbreitete dem Grossen Rat noch verschiedene denkbare Reformmöglichkeiten für die Hebung der Stellung des Regierungspräsidenten. Die mit der Angelegenheit befasste grossrätliche Kommission entschied sich dafür, die eine Verfassungsrevision bedingenden Vorschläge im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform vorweg zu behandeln. Sie schloss sich dabei mit knapper Mehrheit der Forderung nach Einführung eines ressortfreien Präsidialdepartementes an,[15] konnte aber nicht verhindern, dass der Grosse Rat dieser Idee in seiner Sitzung vom 18. Dezember 1975 ein „Begräbnis erster Klasse" bereitete.

Die Geschichte dieses Lösungsvorschlages erweist sich damit als klassisches Beispiel helvetischer Unbeweglichkeit im Bereich der Institutionen, und es mutet nachgerade eigenartig an, dass wir uns in der Schweiz trotz der Möglichkeiten, welche die hochgehaltene und vielbeschworene Organisationsautonomie der Kantone bezüglich Vergleich von Erfahrungen bei der Anpassung herkömmlicher Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsstrukturen an die Anforderungen des Leistungsstaates von heute bieten würde, immer mehr einem „Eintopf" in der Ausgestaltung unserer Institutionen annähern.

4. Geblieben sind immerhin die Befugnis des Regierungsrates, in eigener Kompetenz die Gliederung der kantonalen Verwaltung in sieben Departemente vorzunehmen,[16] die Entlastung des Regierungsrates von einer Reihe von minder wichtigen Geschäften sowie zwei originelle Bestimmungen über die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Dienste: So wird festgelegt, dass bei in den Bereich mehrerer Departemente fallenden Geschäften die Beteiligten von sich aus für eine Selbstkoordination sorgen sollen (und dazu somit auch befugt sind).[17] Überdies hat man den Regierungspräsidenten beauftragt, die inter-

15 Vgl. Zwischenbericht (I) Nr. 7186 vom 16. Oktober 1975 der Grossratskommission betreffend Änderung der Kantonsverfassung und Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt, S. 6 ff.

16 Vgl. §§ 26 ff. des Organisationsgesetzes.

17 Vgl. § 35 des Organisationsgesetzes.

departementale Koordination zu überwachen und zu fördern sowie hiezu die erforderlichen Weisungen zu erteilen. [18] Ferner sei darauf hingewiesen, dass man zwar den ressortfreien Regierungspräsidenten abgelehnt, dem weiterhin jährlich wechselnden und mit der Leitung seines angestammten Departementes betrauten Regierungspräsidenten aber dennoch die ganze Fülle der dem ressortfreien Regierungspräsidenten zugedachten Aufgaben überbunden hat. [19]

Dass es in den letzten Jahren trotz dieses insgesamt unbefriedigenden Ausgangs der Bestrebungen zur Regierungsreform zu einer wesentlichen qualitativen Verbesserung der Arbeit des Regierungsrates gekommen ist, sei unbestritten und wird in der Folge noch darzulegen sein. Es ist dies aber nicht auf eine institutionelle Bewältigung der Probleme, sondern auf die derzeitige glückliche – und eben auch prekäre – personelle und politische Konstellation zurückzuführen.

III. Zur Reform der kantonalen Verwaltung

1. Die überlieferten Auffassungen der Verwaltungsfunktion sind davon ausgegangen, dass die Verwaltung die von den politischen Organen getroffenen Entscheide zu vollziehen habe und diesen damit untergeordnet sei, so wie der Beibringer der Mittel dem Setzer der Zwecke eben nachgeordnet werde. [20] Analysen der modernen Verwaltung haben nun aber hinlänglich erwiesen, dass sich Verwaltung nicht im Vollzug von Anordnungen „übergeordneter" Instanzen erschöpft und in einem leistungsfähigen Sozialstaat auch nicht erschöpfen darf. [21] Vielmehr wird die Verwaltung – ganz abgesehen von ihren Initiierungs- und Planungsaufgaben – schon deshalb in die politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse einbezogen, weil ohne sie und ihren Sachverstand die Durchführbarkeit erwogener politischer Entscheide kaum beurteilt werden kann. [22]

18 Vgl. § 37 des Organisationsgesetzes.

19 Vgl. §§ 10 und 11 des Organisationsgesetzes.
Dass man wenigstens noch dekretieren kann, der Bär sei zu waschen, ohne dass der Pelz nass werde, mag für den Juristen tröstlich erscheinen. Gleichzeitig wird man die gefundene „Lösung" als Beispiel eines nicht unbekannten Kompromissmusters nehmen können, wonach man einem Organ weitgespannte Aufgaben auferlegt, ohne die für deren Erfüllung notwendigen strukturellen und personellen Voraussetzungen zu schaffen.

20 Vgl. dazu etwa Jean Meynaud, „Die Exekutive im modernen Staat", in: Hrsg. Günther Doeker, *Vergleichende Analyse politischer Systeme,* Freiburg i. Br. 1971, S. 284 f., und Niklas Luhmann, „Politische Planung", im gleichnamigen Aufsatzband desselben Autors, Opladen 1971, S. 66 ff.

21 Vgl. Thomas Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre,* Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966, S. 122, und Ernst Fraenkel, „Akademische Erziehung und politische Berufe", in: Hrsg. Falk Esche / Frank Grube (Hrsg. nur Esche und Grube, Sammlung von Fraenkel-Aufsatz), Ernst Fraenkel, *Reformismus und Pluralismus,* Hamburg 1973, S. 328.

22 Vgl. Niklas Luhmann, „Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten", in: ders., *Politische Planung,* Opladen 1971, S. 151: „Im politischen Vorfeld der Bürokratie werden Meinungen sortiert und verdichtet, Personen und Positionen auf-

Dabei ist mit *Ellwein*[23] festzuhalten, dass dieser Miteinbezug in die politische Prozesse für die einzelnen Verwaltungszweige sehr unterschiedliche Intensität aufweist. Bezüglich den mit eigentlichen Führungs- und Planungsaufgaben befassten Verwaltungsstellen[24] ist aber offenkundig, dass sie mit Regierung und Parlament in einem Arbeitsprozess stehen, in welchem sie sich nicht einfach Anordnungen „von oben" unterziehen, sondern in dem „eine Entscheidung nur im Wege arbeitsteiliger Informationsverarbeitung, das heisst nur dadurch gefunden werden kann, dass die Beteiligten ihre Alternativen einengen, indem sie nach einer bestimmten Ordnung wechselseitig füreinander Entscheidungsprämissen setzen."[25]

Auf der andern Seite sind aber die tatsächlichen und notwendigen Grenzen der politischen Aufgabe der Verwaltung ebensosehr zu beachten. Einerseits gehört es für weite Verwaltungszweige zu den unerlässlichen Rahmenbedingungen ihrer täglichen Arbeit, dass sie nicht ständig die politischen Implikationen ihrer Entscheide erwägen müssen,[26] ja dass politischer Druck auf und politische Erwägungen bei Verwaltungsentscheiden nur in beschränktem Masse als gerechtfertigt empfunden werden.[27] Ferner gehört zu den Grundlagen der Legitimität eines demokratischen politischen Systems, dass die Bestimmung einer politischen „Marschroute" durch die Bürger bzw. durch ihre gewählten Repräsentanten nicht von der Verwaltung – etwa zufolge Abweichung von deren eigenen Vorstellungen – als nur bedingt massgebend betrachtet und behandelt wird.[28] Man wird deshalb der Verwaltung im Leistungsstaat von heute eine politische Aufgabe zuerkennen dürfen,[29] gleichzeitig aber deren eingeschränkten Charakter und gewissermassen die Bedeutung eines klugen „administrative self-restraint" unterstreichen müssen.

gebaut, Konsensgrundlagen getestet. Auf diese Weise wird der Verwaltung legitime Macht und hinreichende politische Unterstützung beschafft. Das gelingt aber nur mehr oder weniger gut und zumeist nur unter Mitwirkung der Verwaltung selbst, da diese allein die Ausführbarkeit erwogener Programme beurteilen und gewährleisten kann."
Ähnlich Ellwein, *a. a. O.* (Anm. 21), S. 113 ff.

23 *A. a. O.* (Anm. 21), S. 115 ff.

24 Die Ellwein, *a. a. O.* (Anm. 21), S. 122, unter dem Begriff der „politischen Verwaltung" zusammenfasst.

25 Vgl. Luhmann, *Politische Planung,* a. a. O. (Anm. 20), S. 72.

26 Vgl. Luhmann, *Politische Planung,* a. a. O. (Anm. 20), S. 75 f., und ders., *Theorie der Verwaltungswissenschaft,* Köln und Berlin 1966, S. 78.

27 Vgl. Niklas Luhmann, „Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaates", in: ders., *Politische Planung,* Opladen 1971, S. 62 f., und ders., *Theorie,* a. a. O. (Anm. 26), S. 76.

28 Vgl. Meynaud, *a. a. O.* (Anm. 20), S. 286 ff.

29 So Ellwein, *a. a. O.* (Anm. 21), S. 114 f.: „Die Verwaltungsspitzen sind demgemäss Mitspieler und in ihrer Wirksamkeit durch ihr Verhältnis zu den anderen Mitspielern definiert; sie sind aber Mitspieler, keineswegs nur Hilfseinrichtungen der Minister oder anderer Repräsentanten des Staates, deren Rolle im System des Prozesses der politischen Willensbildung nicht bestritten ist."
Vgl. auch Luhmann, *Theorie,* a. a. O. (Anm. 26), S. 75: „Politik und Verwaltung sind nach Rollen und Rationalitätsprinzipien grundsätzlich getrennt, was natürlich breite

2. Im Bereich der Verwaltungsreform ergibt sich für die baselstädtische Regierungs- und Verwaltungsreform grundsätzlich ein besseres Bild als bei der Regierungsreform. So hat man sich sehr folgerichtig für eine flexible Ordnung entschieden, in welcher dem Regierungsrat die Befugnis übertragen wird, über die Zuteilung der Verwaltungszweige auf die einzelnen Departemente und über die innere Organisation der Departemente selbst zu verfügen. [30] Der Grosse Rat hat damit – in nicht zu übersehendem Gegensatz zur Bundesversammlung – für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kantonalen Verwaltung auf Befugnisse verzichtet, die er leicht zum Gegenstand sachfremder Entscheide hätte machen können. Der Regierungsrat hat übrigens deutlich aufgezeigt, nach welchen Kriterien er die ihm neu übertragenen, weitgehenden Organisationsbefugnisse zu benutzen gedenkt. [31] / [32] So sollen Gesamtregierungsrat und Departementsvorsteher durch Kompetenzverlagerungen bis in die Bereiche des mittleren und unteren Kaders hinab von weniger wichtigen Aufgaben entlastet werden. Innerhalb der

Kontaktzonen nicht ausschliesst, in denen die Rollenanforderungen sich überschneiden, Verständigung gesucht und nach doppelter Moral gehandelt werden muss."
Dass vergleichsweise sehr zahlreiche Basler Beamte auch politische Mandate innehaben, könnte man zwar als erwünschte zusätzliche Legitimationsverschaffung für die politische Seite ihrer Verwaltungsrollen auffassen; angesichts eines Beamtenanteils im kantonalen Parlament von um 50 Prozent überwiegen aber eindeutig die Bedenken wegen der massiven Durchbrechung der im Gegensatz zur funktionellen immer stärkere Bedeutung aufweisenden personellen Gewaltentrennung (vgl. dazu die eindringlichen Ausführungen im von Kurt Eichenberger der Wahlprüfungskommission des Nationalrates im Mai 1975 erstatteten Gutachten über Fragen der Unvereinbarkeit zwischen dem Mandat des Nationalrates und der Stellung des Bundesbeamten (Art. 77 BV).

30 Vgl. Zwischenbericht Arbeitsgruppe, *a. a. O.* (Anm. 2), S. 38 ff., Ratschlag 7085, *a. a. O.* (Anm. 9), S. 25 ff., und §§ 26 ff. des Organisationsgesetzes.

31 Vgl. Ratschlag 7085, *a. a. O.* (Anm. 9), S. 37 ff.

32 Die mit dem Erlass des umfassenden neuen Organisationsgesetzes verbundene Zusammenfassung weit verstreuter Bestimmungen hatte zur Folge, dass in § 53 des Organisationsgesetzes die Abänderung von insgesamt sechzig bestehenden Gesetzen angeordnet werden musste.
Ferner wurde der Regierungsrat in den §§ 54 und 56 ermächtigt, diesen direkt bzw. dessen Verteilung der Organisationskompetenzen indirekt entgegenstehende Gesetzesbestimmungen auf dem Verordnungswege abzuändern.
Eine solche Lösung erscheint vorerst bei aller Zweckmässigkeit unkonventionell. Bei näherer Betrachtung ist aber in Rechnung zu stellen, dass sich die betreffenden Regierungskompetenzen als Ausfluss des Kompetenzverteilungssystems des (als lex posterior anderslautenden bestehenden Gesetzen ohnehin vorgehenden) neuen Organisationsgesetzes erweisen. Die getroffene Regelung erscheint somit auch in Anbetracht des Grundsatzes des Parallelismus (bei der Aufhebung) von Rechtsnormen (vgl. hiezu neuestens Hans Nef, *Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich,* Rechtsgutachten, Zürich 1976, S. 33 ff., und dort zitierte Rechtsprechung und Literatur) durchaus vertretbar. Deshalb von „bedenklicher und tief beunruhigender Verwilderung unseres rechtsstaatlichen Denkens" und von „Ermächtigungsgesetz" zu sprechen (so Grossrat Paul Neidhart in einer in der National-Zeitung Nr. 132 vom 28. April 1976 abgedruckten Stellungnahme), geht wohl an der Sache vorbei.

einzelnen Departemente wird eine Gliederung angestrebt, welche dem einzelnen Departementsvorsteher nur noch eine beschränkte Anzahl von Verwaltungseinheiten direkt unterstellt. Gleichzeitig ist auch die Notwendigkeit der im Bereich der öffentlichen Dienste bestehenden über 150 Kommissionen zu überprüfen, ja in § 34 des Organisationsgesetzes wird sogar vorgesehen, deren Existenz von einem „zwingenden Bedürfnis . . ., Sachverständige oder Vertreter bestimmter Bevölkerungsgruppen . . . zu beteiligen", abhängen zu lassen.

Damit sind allerdings erst die Voraussetzungen rechtlicher Natur für eine zulängliche Gliederung der kantonalen Verwaltung geschaffen. Hier stossen sich nun bei den Schritten zur konkreten Verwirklichung notwendiger Strukturbereinigungen die Sachen hart im Raume,[33] und es hält schwer, angesichts der verschiedenen Schicksale, welche einzelnen solcher Vorschläge beschieden wurden, bereits jetzt ein abschliessendes Urteil über die Durchführung der Verwaltungsreform auf mittlerer Ebene zu fällen.

3. Ein rundweg gutes Zeugnis ausstellen kann man der mit der Regierungs- und Verwaltungsreform verbundenen Reorganisation der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege. Im Gegensatz zu den Pionierleistungen der baselstädtischen Justizgesetzgebung auf dem Gebiet der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege (Schaffung eines Verwaltungsgerichtes bereits im Jahre 1905) lag es nämlich mit der Ordnung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege eindeutig im Argen. Abgesehen von einigen wenigen Bestimmungen im Organisationsgesetz des Regierungsrates und in verschiedenen Spezialerlassen, war die ganze Materie kaum geordnet. Bei Rekursen in den Bereichen, in denen der Gesetzgeber solche offenbar nicht eingeplant oder doch von deren Regelung abgesehen hatte, war meistens nur der Weg gangbar, dass man sich mit den zuständigen juristischen Mitarbeitern über die in casu sinnvollen Rechtswege ins Benehmen setzte – ein System, das trotz der anerkennenswerten Kulanz auf behördlicher Seite für Anwälte wenig erbaulich, für gewöhnliche Rechtssuchende wohl sogar schlicht unzumutbar war.

Es war deshalb sehr zu begrüssen, dass man die Regierungs- und Verwaltungsreform nutzte, um auf den Gebieten des Verwaltungs- und Rekursverfahrens sowie verwandter Fragen Klarheit zu schaffen.[34] Materiell hat man sich dabei an die Lösung auf Bundesebene angelehnt, allerdings in einer erheblich knapperen Art der Legiferierung. Damit erreichte man eine „umfassende Sanierung" des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen (und auch eine weitgehende Entlastung des Regierungsrates von der Verwaltungsrechtspflege). Ausdrücklich untersagt wird jetzt insbesondere die Behandlung von Rekursen durch Mitarbeiter der Vorinstanz, welche sich früher als die eigentliche Crux der baselstädtischen verwaltungsinternen Rechtspflege (und nicht nur dieser) erwiesen hatte.[35]

33 Gewissermassen bereits prophylaktisch werden die Schwierigkeiten solcher organisatorischer Bereinigungen angezeigt im Ratschlag 7085, *a. a. O.* (Anm. 9), S. 41.

34 Vgl. Ratschlag 7085, *a. a. O.* (Anm. 9), S. 42 ff.

35 § 48 Absatz 1 des Organisationsgesetzes.

IV. Die Bemühungen des Regierungsrates um Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten des Kantons Basel-Stadt

1. Wie bereits einleitend bemerkt worden ist, hat sich der Regierungsrat neben der Regierungs- und Verwaltungsreform zunehmend mit einer umfassenden Planung der staatlichen Tätigkeit des Kantons Basel-Stadt zu befassen begonnen. Hiefür lagen seit 1972 im teilweise erneuerten Regierungskollegium aus verschiedenen Gründen offenbar erheblich verbesserte personelle Voraussetzungen vor. Zu einer günstigen Ausgangslage trug ferner entscheidend bei, dass die in der „Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform" zugezogenen Experten sich über Neigung und Eignung zur Erweiterung ihrer Aufgaben auf die materiellen Aspekte der Planung des Kantons auswiesen.

Der vorerst aufgenommene Ist-Zustand [36] zeigte auf, dass die bisherige günstige Lage des Kantons gefährdet war. Die Kantonsbevölkerung hatte nicht nur abzunehmen begonnen, sondern sich darüber hinaus strukturell einseitig entwickelt. So war ein eigentlicher Aderlass durch den Wegzug von jungen Familien und wirtschaftlich leistungsfähigen Personen aus der Stadt hinaus in die Agglomeration eingetreten.

Seit der Periode 1962/65 wies der Kanton Basel-Stadt bezogen auf die berufliche Stellung nur noch bei den ungelernten Arbeitern und bei den Lehrlingen einen positiven Wanderungssaldo auf. Unter den Schweizerbürgern belief sich anlässlich der Volkszählung 1970 der Anteil der 0 bis 9jährigen auf 8,8 Prozent (Landesdurchschnitt 15,2 Prozent, Agglomeration 17,1 Prozent), derjenige der über 65jährigen auf 16,5 Prozent (Landesdurchschnitt 13,1 Prozent, Agglomeration 8,8 Prozent). Erhebungen in drei Basler Grossfirmen ergaben, dass 30 Prozent aller Mitarbeiter, jedoch 49 Prozent der Zeichnungsberechtigten dieser Firmen ihren Wohnsitz im Kanton Basel-Land hatten. Nahm man den Durchschnittslohn der im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Mitarbeiter zweier Grossfirmen als 100 Prozent, so betrug der Durchschnittslohn der im Baselbiet wohnhaften Mitarbeiter in einem Fall 122 Prozent, im andern 124 Prozent.

2. Der Regierungsrat veröffentlichte im ersten Quartal des Jahres 1975 seine Schlüsse aus dieser Entwicklung durch die Vorlage der Zielvorstellungen „Basel 75 – Hauptziele eines Stadtkantons". Er bekundete seinen festen Willen, die gesamte Staatstätigkeit nach dem obersten Ziel der Erhaltung der Lebens- und Handlungsfähigkeit des Kantons Basel-Stadt auszurichten. Die übergeordneten Ziele, nach welchen sich die noch zurückgestellten sektoralen Einzelziele auf Bereichen wie Bildung, Spitalwesen usw. zu richten hätten, wurden in folgende vier Komplexe Wohnen, Wirtschaft, Finanzen und Region aufgegliedert: [37]

– Erreichung einer kantonalen Wohnbevölkerung von 225 000 Menschen im Jahre 1980 durch ein ganzes Massnahmenbündel zur Verbesserung der Wohn-

36 Vgl. „Basel 75 – Hauptziele eines Stadtkantons", S. 5 ff.
37 Vgl. „Basel 75 – Hauptziele eines Stadtkantons", S. 9 ff.

lichkeit der Stadt (Wohnschutzzonen, Wohnstrassen, Freigabe von Land aus dem Verwaltungsvermögen für Wohnzwecke, Vorschriften gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum, Förderung von Fahrrad-, Fussgänger- und öffentlichem Verkehr, Grünflächen- und Baumschutz, „konkurrenzfähige" Besteuerung der natürlichen Personen usw.).

- Zahlenmässige Beschränkung der Arbeitsplätze im Kanton, steuerliche Förderung jüngerer, leistungsfähiger Unternehmen sowie Prüfung der Möglichkeiten einer „Arbeitsplatzsteuer" für die Infrastruktur belastende, aber kaum rentierende Betriebe.
- Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes im Jahre 1980 und Bereinigung des Kataloges aller bisherigen staatlichen Leistungen.
- Intensivierung der Zusammenarbeit in der Region mit dem Ziel der Schaffung eines fairen regionalen Lastenausgleiches.

Seither hat sich der Regierungsrat mit bemerkenswerter Folgerichtigkeit an die von ihm selbst gesetzten Zielvorstellungen gehalten. Insbesondere sind mit kaum nennenswerten Ausnahmen oder Verzögerungen alle Arbeiten, Vorlagen und Berichte erstellt worden, die der Regierungsrat im Anhang II zu den Zielvorstellungen „Basel 75" mit genauem und straffem Terminplan in Aussicht stellte. An der Spitze zu nennen ist dabei die Festlegung der Zielvorstellungen des Regierungsrates zu den einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen im Programm „Basel 76 – die Einzelziele unseres Stadtkantons" (wiederum mit einem Anhang über bereits terminierte weitere Vorhaben).

3. Die zielbewusste Regierungspolitik hat sowohl im Parlament,[38] als auch bei der lokalen Presse und bei der Aktivbürgerschaft eine sehr gute Aufnahme gefunden. Anlässlich der Regierungsratswahlen 1976 wurden sämtliche fünf bisherigen Regierungsräte (und nur diese) bereits im ersten Wahlgang gewählt, an der Spitze bezeichnenderweise die als Promotoren der regierungsrätlichen „Erneuerung" geltenden und erstmalig zur Wiederwahl stehenden Dr. Kurt Jenny und Eugen Keller. Die lokale Presse hat sich seit dem Frühjahr 1975 entschieden hinter die neue Politik des Regierungsrates gestellt. Als bemerkenswert darf verzeichnet werden, dass die Basler Wirtschaft – ihrem längerfristigen Interesse an einem leistungsfähigen Kanton folgend – sehr viel Verständnis für die ihr mittelfristig zugedachten Erschwerungen und Einschränkungen gezeigt hat.[39]

Die vom Regierungsrat anvisierten Ziele sind allerdings auch so weit gesteckt, dass es der entschiedenen und einsichtigen Mitwirkung weiter betroffener Kreise und der Auslösung von Druck von der „Basis" her bedarf, um deren Erreichung

38 Abgesehen von offenbar von einem „Technokratiesyndrom" herrührenden negativen Reflexen bei einzelnen Parlamentariern (dazu Schuhmacher, *a. a. O.* (Anm. 10), S. 190 ff.).

39 Vgl. etwa „Zielvorstellungen für den Kanton Basel-Stadt – Grundsatzfragen betreffend die Basler Wirtschaft", Antwort der Basler Handelskammer vom 31. Oktober 1974 auf die Fragen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 22. März 1974.

möglich zu machen. [40] Die Aussichten hiefür scheinen nicht ungünstig zu sein, wenn auch ein abschliessendes Urteil heute noch verfrüht wäre.

V. Institutionelle Fragen der Koordination der Regierungspolitik

1. Die Ausführungen über die von der Regierung unternommenen Anstrengungen zur planmässigen Verbesserung der gefährdeten Lage des Kantons Basel-Stadt führen geradewegs zur Frage der institutionellen Absicherung einer koordinierten Politik im Bereiche von Regierung und Verwaltung. Im heutigen Staatswesen erfordert eine zielgerichtete Politik die zentrale Zusammenfassung und Leitung der bestehenden „Pluralität von Planungen". [41] Innerhalb einer in zahlreiche Ressorts gegliederten Organisation, die beileibe kein monolithischer Block ist, [42] muss die erforderliche Abstimmung regierungs- und verwaltungsintern ausgehandelt [43] und/oder durch Leitungsfunktionen bestimmt werden. Dafür ist der Beizug zentraler Stäbe unerlässlich. [44] Diese haben – wie es *Guilleaume* zusammenfasst – die Grundlagen für die Bestimmung der Richtlinien der Politik, für das Zusammenwirken mit den anderen politischen Willensträgern

40 Fritz W. Scharpf, „Planung als politischer Prozess", in: Hrsg. Frieder Naschold / Werner Väth, *Politische Planungssysteme,* Opladen 1973, S. 183 ff., weist nach, dass diese „Mobilisierung der Basis" angesichts der zu erwartenden Widerstände gegen eine innovative Planung unerlässlich ist. Vgl. etwa S. 188 f.: „Auch für die längerfristige Planung ist die Chance, Probleme zu antizipieren, Krisen zu vermeiden und gesellschaftliche Strukturen aktiv zu gestalten und zu verändern, nicht beliebig verfügbar. . . Wenn strukturverändernde Politik überhaupt eine Chance haben soll, dann braucht sie die Öffentlichkeit, die Politisierung von Problemen, die Mobilisierung von Erwartungen, Forderungen und Aktionsbereitschaft ausserhalb der Institutionen; sie braucht die breite Konsensbildung als Voraussetzung für den politischen Erfolg im institutionellen Bereich."
In diesem Sinne ist es äusserst wertvoll, dass die Presse sich bezüglich der regierungsrätlichen Zielvorstellungen in einigen Punkten sogar als „päpstlicher als der Papst" erwiesen und den Regierungsrat „auf Trab gehalten" hat. Dasselbe gilt mutatis mutandis etwa dafür, dass der Grosse Rat im Herbst 1976 anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes die Steuerskala infolge zu geringer Übereinstimmung mit den Zielvorstellungen nur befristet beschlossen hat.

41 Vgl. Wilhelm Hill, *Möglichkeiten künftiger Gestaltung der Planung beim Bund,* Bern 1975, S. 16 ff., und Friedrich H. Tenbruck, „Zu einer Theorie der Planung", in: Hrsg. Volker Ronge / Günther Schmieg, *Politische Planung in Theorie und Praxis,* München 1971, S. 105 ff.

42 Vgl. Meynaud, *a. a. O.* (Anm. 20), S. 286.

43 Vgl. Luhmann, *Knappheit,* a. a. O. (Anm. 22), S. 151, und Scharpf, a. a. O. (Anm. 40), S. 183 ff.

44 Vgl. Pius Bischofberger, Verwaltung als Leistungsapparat, in: Hrsg. Pius Bischofberger / Raimund E. Germann / Roland Ruffieux, Verwaltung im Umbruch, Bern 1972, S. 16.
Nach Niklas Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität,* 1973, o. O., S. 80 ff., zeigt gerade das Anschwellen von Stäben, dass die Leitung der Verwaltung durch Regierung (und Parlament) nicht nach dem Hierarchiemodell oder nach dem Zweck/Mittel-Schema abläuft.

(insbesondere mit dem Parlament) und für die Öffentlichkeitsarbeit zu erarbeiten.[45]

2. Der im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform vorgebrachte Vorschlag eines ressortfreien Regierungspräsidenten mit diesem zugeteilten (allenfalls in einem Präsidialdepartement zusammengefassten) zentralen Stäben hätte wohl institutionell die bestmögliche Sicherung dieser unbedingt notwendigen Leitungs- und Koordinationsfunktion dargestellt. Das Scheitern dieser Bemühungen ist bereits geschildert worden.[46] Als andere naheliegende Lösung wäre der Ausbau der Staatskanzlei zu einer allgemeinen Stabsstelle denkbar. Für diesen im Bund[47] und in einigen Kantonen beschrittenen Weg[48] ist im Kanton Basel-Stadt allerdings weder im strukturellen Bereich (herkömmliche Aufgaben der Staatskanzlei) noch auf personellem Gebiet eine günstige Ausgangslage vorhanden, so dass eine Reform mit dem Ziel, die Staatskanzlei als die entscheidende zentrale Stabsstelle einzurichten, sowohl bei den Kompetenzordnungen als auch beim verfügbaren Personal einzusetzen hätte – mithin also ganz besonderen Reformwillens bedürfte.

3. Der Kanton Basel-Stadt versucht nun, seine Bemühungen um Koordination der Regierungspolitik auf der Ebene unterhalb des Regierungskollegiums auf die „Arbeitsgruppe für Planungskoordination" abzustützen. Diese berät den Regierungsrat bei der Organisation und Durchführung einer integrierten staatlichen Planung, ferner bei der Überprüfung und Weiterentwicklung sowie bei Grundsatzfragen der Verwirklichung seiner „Zielvorstellungen".[49] Besondere Aufgaben in diesem Rahmen obliegen dazu dem vollamtlichen Mitglied der Arbeitsgruppe, dem „Delegierten des Regierungsrates für Planungskoordination".[50] Die-

45 Vgl. Emil Guilleaume, „Regierungslehre", in: Hrsg. Theo Stammen, *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt 1967, S. 466 f.

46 Vgl. vorstehend II.

47 In Verfolgung von Reformvorschlägen des Berichtes Hongler, *a. a. O.* (Anm. 12), S. 162 ff.

48 Unter den von Guilleaume genannten Aufgaben des zentralen Leitungsorganes erweist sich für einen Kanzler schweizerischer Struktur als besonders schwierig die Koordination der Regierungs- und Verwaltungspolitik mit derjenigen des Parlamentes. Wird der Kanzler von der Regierung bestellt, so fehlt ihm hiefür das erforderliche politische Gewicht, wird er vom Parlament bestellt, kann er in eine abträgliche Konkurrenzsituation zum ihm „übergeordneten" Regierungskollegium geraten.
Zur Kritik an diesem Modell anhand der Bundeskanzlei vgl. Raimund E. Germann, „Die Bundesverwaltung", in: Bischofberger / Germann / Ruffieux, *a. a. O.* (Anm. 44), S. 71 ff., und ders. *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern und Stuttgart 1975, S. 172 ff.

49 Zitiert nach dem Pflichtenheft der Arbeitsgruppe. Zu deren Zusammensetzung vorne Anmerkung 3 und 4.

50 Diesem sind fest beigegeben ein betriebswissenschaftlicher Mitarbeiter und eine Halbtagssekretärin sowie temporäre Hilfskräfte. Die ganze Organisation scheint der von Guilleaume, *a. a. O.* (Anm. 45), S. 468, vorgebrachten Empfehlung, zentrale Stäbe durch

ser hat, in enger Verbindung mit dem Regierungspräsidenten und den jeweils beteiligten Departementsvorstehern, sämtliche regierungsrätlichen Vorlagen auf ihre Übereinstimmungen mit den „Zielvorstellungen" zu überprüfen, Etappenziele der Verwirklichung der Zielvorstellungen aufzustellen und deren Erreichung zu überwachen, bzw. in Einzelfällen Fachbereichen direkte Unterstützung bei der Erfüllung ihrer „zielvorstellungsrelevanten" Arbeit zu leiten. [51] / [52]

VI. Zusammenfassende Beurteilung

1. Der Kanton Basel-Stadt hat im Verlaufe der letzten Jahre bemerkenswerte Ansätze zu einer zielgerichteten, auf klare Prioritäten aufgebauten, umfassend geplanten und koordinierten Politik entwickelt. Diese basiert bisher weitgehend auf im Augenblick günstigen personellen Konstellationen in der Zusammensetzung der Regierung sowie auf die eindrückliche Arbeit des Delegierten und der Arbeitsgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform bzw. für Planungskoordination.

2. Die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen für eine Weiterführung dieser Ansätze unter weniger günstigen Umständen sind bisher nicht in genügendem Masse geschaffen worden, selbst wenn man einräumt, dass die vollzogene Verwaltungsreform dem Regierungsrat die sachlich gebotenen Organisationsbefugnisse nun übertragen hat. Es fehlt aber weiterhin an der Einrichtung des für die Koordination der Regierungspolitik notwendigen „Unterbaus", wie ihn ressortfreier Regierungspräsident mit zentralen Stäben oder – wenn auch mit Abstrichen – eine leistungsfähige Staatskanzlei zu bringen vermöchte.

Beizug von Experten und Mitarbeitern aus einzelnen Verwaltungszweigen „personell beweglich" zu halten, sehr gerecht zu werden, wenn auch die personelle Ausstattung insgesamt sehr bescheiden anmutet.
Zu den in verschiedenen welschen Kantonen versuchten Lösungen vgl. Roland Ruffieux, Die kantonale Verwaltung, in: Bischofberger / Germann / Ruffieux, *a. a. O.* (Anm. 44), S. 112 ff.

51 Zitiert nach dem Pflichtenheft des – übrigens mit einem befristeten privatrechtlichen Vertrag angestellten – Delegierten.

52 Von den von Guilleaume genannten Aufgaben der zentralen Stäbe ist der Arbeitsgruppe bzw. dem Delegierten (im Vergleich zu denkbaren „Kanzleilösungen") die Öffentlichkeitsarbeit nicht übertragen. Ferner ist die Koordination der Regierungs- und Verwaltungspolitik mit anderen Staatsorganen wie mit dem Grossen Rat für eine solche Arbeitsgruppe sicher noch weniger „machbar" als für eine „aufgewertete" Staatskanzlei.