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

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 18 (1978)

**Artikel:** Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente

**Autor:** Blum, Roger

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-172119

**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:** 22.01.2026

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

# ROLLE, SCHWIERIGKEITEN UND REFORM DER KANTONALEN PARLAMENTE

von Roger Blum
Dr. phil., Assistent am Historischen Seminar der Universität Basel
und Landrat im Kanton Baselland

## I. Versuch einer Systematik der Kantonsparlamente

### *1. Der Forschungsstand*

Eine vergleichende Analyse der Stellung, der Rolle, der Möglichkeiten, der Schwierigkeiten und der Leistungsfähigkeit sämtlicher Kantonsparlamente, die über rein staatsrechtliche Fragen hinausgeht, existiert bis heute nicht. Die klassischen Standardwerke von Giacometti und von His[1] orientieren sich an der Rechtsordnung und fragen kaum nach der politischen Praxis. Wohl beschränken sich die für die Parlamente der Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Appenzell-Innerrhoden, Aargau und Thurgau erschienenen Untersuchungen zur Kompetenzordnung nicht alle ausschliesslich auf rechtliche Gesichtspunkte, beziehen sie doch meist die historische Entwicklung und teilweise sogar die Praxis mit ein; doch liegen diese Arbeiten schon weit zurück und erlaubten nur ein Gesamtbild, wenn es sie für alle Kantone gäbe.[2] Auch die etwas jüngeren Beiträge, die sich mehr

1 Zaccaria Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone,* Zürich 1941; Eduard His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts,* Bd. 3, Basel 1938. Im übrigen bezieht auch Max Frenkel, *Institutionen der Verwaltungskontrolle,* Diss., Zürich 1969, die Kantone mit ein.

2 K. Witzig, *Die Kompetenzen des Zürcher Kantonsrates,* Diss., Zürich 1903; Franz Scherer, *Der Grosse Rat des Kantons Luzern auf Grund der Staatsverfassungen von 1803, 1814, 1831 und 1841,* Diss., Ingenbohl 1927; Hans Ronca, *Die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Luzern,* Diss., Willisau 1934; Werner Tschudin, *Die Kompetenzen des solothurnischen Kantonsrates,* Diss., Grenchen 1912; Raymond Broger, *Der Grosse Rat im innerrhodischen Recht,* Diss., Appenzell 1951; W. Kern, *Die Kompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates des Kantons Aargau in ihrer geschichtlichen Entwicklung,* Diss., Bern 1915; Eugen Landolt, *Die Kompetenzen des Aargauischen Grossen Rates und Regierungsrates,* Diss., Aarau 1925; Rudolf Trümpler, *Die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Thurgau in den Jahren 1803 bis 1849, Diss., Lachen 1931.*

nach politologischen oder soziologischen Fragestellungen ausrichten und die interessante Einsichten über Herkunft, Karriere und Wählerkontakte von Parlamentariern und über die Entscheidungsabläufe und das Abstimmverhalten in den Parlamenten der Kantone Bern, Basel-Stadt, Baselland, Waadt und Genf vermitteln, bleiben vorerst Fragmente.[3] Selbst jene Arbeiten, die vergleichende Analysen vornehmen, mussten sich aus praktischen Gründen auf Anschauungsmaterial bloss aus wenigen Kantonen stützen. So hat Leonhard Neidhart eine Umfrage bei den Parlamentariern der Kantone Zürich, Aargau und Neuenburg über „Probleme nebenamtlicher Repräsentation in der schweizerischen Referendumsdemokratie" analysiert;[4] so hat Anton Egli „die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente" an Beispielen aus den Kantonen Luzern, Aargau und Freiburg veranschaulicht.[5] Immerhin lässt sich aus solchen Untersuchungen Allgemeingültiges gewinnen. Und die Parlamentsreformberichte der Kantone Baselland, Luzern, Solothurn und St. Gallen, welche die Situation ihrer Volksvertretungen diagnostizieren, ergänzen die Kenntnisse über die Problemlage der Kantonsparlamente.[6]

3 Jürg Steiner, *Die Beziehungen zwischen den Stimmberechtigten und den Gewählten in ländlichem und städtischem Milieu. Versuch einer staatssoziologischen Untersuchung am Beispiel des Grossen Rates des Kantons Bern*, Bern 1959; Walter Lüthi, „Die Struktur des Basler Grossen Rates von 1875 bis 1914 nach politischer Parteizugehörigkeit und sozialer Schichtung", *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, Bd. 62 und 63, Basel 1962/63; Reto Pieth, „Sozialisations- und Karrieremuster von Basler und New Yorker Parlamentariern", in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 13/1973, S. 191–214; Roger Blum, „Der Einfluss kann gemessen werden", Traditionen und Tendenzen in der Baselbieter Politik, III, *National-Zeitung* Nr. 399, 22. 12. 1973; Claude-Thérèse Chasset, *La vie parlementaire dans le canton de Vaud de 1929 à 1939*, Fribourg 1972 (Etudes et recherches d'histoire contemporaine, Série Mémoire de licence Nr. 14); Fabien Dunand / Francis Gruber, „L'analyse des votes par appel nominal au Grand Conseil de Genève (1948–1968), *Annuaire suisse de Science politique* 10/1970, p. 55–70; François-Xavier Perroud, *La vie parlementaire dans le canton de Genève de 1929 à 1939*, Fribourg 1972 (Etudes et recherches d'histoire contemporaine, Série Mémoire de licence, Nr. 15).

4 Leonhard Neidhart, *Probleme nebenamtlicher Repräsentation in der schweizerischen Referendumsdemokratie.* Referat an der Jahrestagung 1973 der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

5 Anton Egli, *Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente. Veranschaulicht an Beispielen aus den Kantonen Luzern, Aargau und Freiburg*, Diss., Bern 1974.

6 Baselland: *Parlamentsreform, 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission*, 31. Oktober 1974, Nr. 788; *Bericht der Spezialkommission an den Landrat betreffend Aufhebung der Verordnung über die Vergütungen an die Fraktionen des Landrates*, 7. Bericht zur Parlamentsreform vom 25. Februar 1977, Nr. 788 F; *Bericht der Spezialkommission an den Landrat betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung*, 8. Bericht zur Parlamentsreform vom 2. Mai 1977, Nr. 788 G, und 9. Bericht zur Parlamentsreform vom 15. August 1977, Nr. 788 H; – Luzern: *Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zur Totalrevision des Parlamentsrechts*, 18. Juli 1975; – Solothurn: *Bericht und Antrag der Kommission zur Vorberatung der Revision des Parlamentsrechts an den Kantonsrat*, 15. März 1977); – St. Gallen: *Parlamentsreform? Bericht zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates*, Der Kanton St. Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe Staatskanzlei St. Gallen 1977.

Solange allerdings eine Gesamtuntersuchung fehlt, müssen wir uns mit Beispielen, Tendenzen, Annäherungen und Thesen begnügen. Es muss offen bleiben, ob Aussagen, die auf den verfügbaren Grundlagen beruhen, für alle Kantone Gültigkeit beanspruchen können. Doch der Versuch soll unternommen werden. Er mag waghalsig erscheinen, wenn man die unterschiedlichen Traditionen bedenkt, welche die kantonalen Parlamente bis heute prägen und eigentlich doch recht *verschiedenartige Volksvertretungen* hervorgebracht haben – etwa den Grossen Rat des Kantons *Tessin,* das Parlament eines neuen Kantons, der nach 1803 seinen Weg und sein Gleichgewicht erst finden musste, ein Parlament, dem der Machtwechsel durch Putsche bis Ende des 19. Jahrhunderts nicht fremd war und dessen Wahl durch den Bund zwangsweise proportionalisiert werden musste; oder den Grossen Rat des Kantons *Graubünden,* das Parlament einer föderativen Alpenrepublik, einer kulturell, sprachlich und konfessionell vielgestaltigen kleinen Eidgenossenschaft, das eine moderne Form des alten Bundstags darstellt, dessen Vorsitzender den Titel Standespräsident führt und dessen Mitglieder zwar Parteien angehören, aber doch eigentlich von den Kreisen, Talschaften und Gemeinden nach Chur geschickt werden; oder den Grossen Rat des Kantons *Appenzell-Innerrhoden,* das Parlament eines Landsgemeinde-Kantons, das mehr den Charakter einer innerkantonalen Tagsatzung, der periodischen Zusammenkunft kommunaler Exekutiven mit der kantonalen unter dem Vorsitz und der Autorität des Landammanns besitzt als den einer die Exekutive kontrollierenden Legislative, also noch immer die Form des erweiterten Rats (ohne Gewaltentrennung) aufrechterhält; oder den Grossen Rat des Kantons *Basel-Stadt,* das Parlament eines Stadtkantons, das zugleich Basler Gemeindeparlament ist, ein Gremium, wo mit dem Niveau und der rhetorischen Brillanz eines Deutschen Bundestags geredet wird, oft aber über Themen wie an der Gemeindeversammlung von Grosshöchstetten, Langenbruck oder Unterägeri. Trotz all dieser Buntscheckigkeit soll dennoch versucht werden, das Bild der Kantonsparlamente zu systematisieren, indem das Typische der Unterschiede und das Entscheidende der Gemeinsamkeiten herausgearbeitet wird.

## *2. Die Unterschiede als Reflex der Rahmenbedingungen*

### *a) Die historischen Voraussetzungen*

Die heutige Struktur der Kantonsparlamente ist hauptsächlich ein Produkt des 19. Jahrhunderts. Damals waren die Parlamente gestärkt worden, und insbesondere die *Regeneration* hatte den Prinzipien der *Volkssouveränität,* der *Öffentlichkeit* und der *Parlamentssuprematie* zum Durchbruch verholfen.[7] Zwar waren die Volksvertretungen schon da, sie mussten nicht erst geschaffen, sondern bloss

7 Vgl. Gerhard Schmid, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung,* Diss., Basel/Stuttgart 1971, S. 178 ff.

umgebaut werden. Und diese Parlamente standen in einer langen Tradition, in der sie nicht Kreations- und Kontrollorgan der Regierung, sondern Beratungsgremium der Regenten waren. Die Grossen Räte in den Städten und die Landräte in den Landsgemeindeorten waren entstanden, damit die Entscheide der Kleinen Räte besser abgestützt, die Politik der Schultheissen, Bürgermeister und Landammänner erörtert und abgesichert oder allenfalls korrigiert werden konnten. In ihren Ursprüngen stellten also die Grossen Räte mehr „curia regis" als „oberste Gewalt" dar. Die Urform des Rates waren die Kleinen Räte. Zwar sicherten sich die Grossen Räte im Laufe der Zeit auch kritisierende, kontrollierende und initiierende Funktionen. Aber die Neigung, nicht aus eigenem Antrieb zu handeln, sondern auf Anträge der Regierung zu warten, beeinflusste die Parlamente noch im 19. Jahrhundert und übertrug sich sogar auf die neu gegründeten Kantone. Mit dieser Tradition mag zusammenhängen, dass die Kantonsparlamente die Möglichkeiten der Verwaltungskontrolle gar nie recht ausschöpften.[8]

Auch wenn die Kleinen Räte vor der Regeneration in allen Kantonen die wirkliche oberste Gewalt waren, so können doch *drei Gruppen* von Kantonen unterschieden werden, die auch nach der Einführung der Parlamentssuprematie in gedämpfter Form weiterbestanden:

1. Die *Landkantone,* in denen Landammann und Landesbeamte direkt der Landsgemeinde verantwortlich waren und die Landräte immer nur ein vorberatendes Organ zuhanden der Versammlung der Stimmfähigen darstellten.[9] Zu dieser Gruppe müssen auch Graubünden und Wallis mit ihrem Gemeindereferendum gerechnet werden.[10]
2. Die *Städtekantone,* in denen die Bürgermeister an der Spitze einer Kollegialbehörde standen – dieses Regiment der Standeshäupter funktionierte in Basel-Stadt bis 1875 – und wo der Grosse Rat zwar Kreationsorgan, aber auch Akklamationsorgan der Regierung war, während die Bürger nur Wahlen, nicht aber Sachentscheide zu treffen hatten, abgesehen von ganz seltenen Ausnahmen. Die Grossen Räte besassen abschliessende Kompetenzen, aber keine Suprematie.[11]
3. Die *neuen Kantone,* hauptsächlich ehemalige Untertanengebiete oder Zugewandte, in denen die Regierungen im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts als Kollegien mit einem Primus inter pares entstanden und die Parlamente von Anfang an nicht nur die Bürgerschaft der Hauptstadt, sondern des ganzen Kantonsgebietes repräsentierten.[12]

8 Neidhart, *a. a. O.* S. 10.

9 His, *a. a. O.,* S. 432 ff. – Ursprüngliche Landsgemeindeorte gab es acht (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden), heute sind es noch fünf, da Zug 1848, Schwyz 1848 (bis 1876 bestanden Kreisgemeinden) und Uri 1928 die Landsgemeinde abgeschafft haben.

10 His, *a. a. O.,* S. 332 ff.

11 His, *a. a. O.,* S. 332 ff., die eigentlichen „alten" Städtekantone waren Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel und Schaffhausen, also sieben.

12 His, *a. a. O.,* S. 332 ff. – Acht Kantone: Aargau, Thurgau, St. Gallen, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf, Baselland.

Die Aufwertung der Parlamente hatte eine *Angleichung der Strukturen* zur Folge, aber in den Landsgemeindekantonen ist der Landammann nach wie vor herausgehoben, und die hierarchischen Strukturen der alten Städtekantone hat erst die demokratische Bewegung aufweichen können. In den – jetzigen und ehemaligen – Landsgemeindekantonen, alles kleinen Kantonen – verfügt die Regierung heute über die stärkste Stellung;[13] das heisst, dass dort, wo seit jeher die direkte Demokratie spielte, wo immer eine Art Balance zwischen Volk und Regierung bestand, sich das Parlament als zusätzliches Gremium gar nie richtig etablieren konnte, während dort, wo die Gewalt fast ausschliesslich bei der Regierung lag, in der Regeneration durch die Parlamentssuprematie die Kompetenzen der Exekutive beschnitten und in der Zeit der demokratischen Bewegung durch den Ausbau der Volksrechte die Kompetenzen der Legislative eingeschränkt wurden, so dass eine Balance zwischen drei Partnern besteht.

### *b) Die Ausgestaltung der Volksrechte*

Die Repräsentationsidee, wonach das Parlament als letztinstanzlich verantwortliche Versammlung nur ihrem Gewissen verantwortlicher Abgeordneter den Volkswillen widerspiegelt, hat in allen Kantonen Einbrüche erlitten: Überall hat sich das Volk einen Anteil an der Gesetzgebung gesichert. Wie Tabelle 1 zeigt,[14] bestehen auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Volksrechte unter den Kantonen drei Gruppen, die sich aber mit denen der historischen Traditionen für die Stellung der Parlamente nicht decken:

1. Die *Landsgemeinde-Kantone,* in denen Mitwirkungsrechte der Aktivbürger an der Gesetzgebung und an Verwaltungsakten seit Jahrhunderten bestanden oder zumindest immer wieder aktivierbar waren. Die Regierung ist zwar stark, muss sich aber noch fast überall jährlich der Wiederwahl stellen. Das Parlament ist kein eigentlicher Machtfaktor, so dass sich das Bedürfnis nach einem Abberufungsrecht nie gestellt hat; zudem sind in Landsgemeindekantonen auch die Amtsperioden der Parlamente in der Regel kürzer als

13 Neidhart, *a. a. O.*, S. 12.

14 Die Angaben stammen aus His, *a. a. O.*, S. 325, 332 ff., 335 ff., 350 ff., 384 f., 437 f., 386 ff.; *Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone,* Bern 1948, S. 320, 437, 446 f., 701, 920, 1132 und 1186; *Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz,* Neuenburg 1929; Eduard Joos, *Parteien und Presse im Kanton Schaffhausen,* Diss., Thayngen 1975, S. 191 und 330 f.; Henry Meylan (éd.), *L'Histoire vaudoise,* Encyclopédie illustrée du pays de Vaud, 4, Lausanne 1973, p. 214; Jakob Winteler, *Geschichte des Landes Glarus,* Bd. 2, Glarus 1954, S. 619 f. – Die Jahreszahlen bezeichnen das Jahr der Einführung. Ergänzend zu vermerken ist: zum Gesetzesreferendum, dass Schwyz vorher Kreislandsgemeinden kannte (seit 1848), Baselland das Veto seit 1832, Thurgau das Veto seit 1849, Solothurn das fakultative Referendum seit 1856, Schaffhausen das Veto 1852–65 und das fakultative Referendum seit 1865, Luzern das Veto seit 1841, St. Gallen das Veto seit 1831; zum Finanzreferendum, dass es im Wallis seit 1852 fakultativ war, in Baselland obligatorisch seit 1892, in Schaffhausen fakultativ seit 1876 und in Neuenburg obligatorisch seit 1858.

Tabelle 1: Die Ausgestaltung der Volksrechte in den Kantonen

| Kantone | Gesetzes-referen-dum | Finanz-referen-dum | Gesetzes-initia-tive | Abberu-fungs-recht | Proporz-wahl des Parlaments | Volkswahl der Re-gierung |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nidwalden | Landsgem. | Landsgem. | seit je | – | – | Landsgem. |
| Glarus | Landsgem. | Landsgem. | seit je | – | 1920 | U |
| Appenzell AR | Landsgem. | Landsgem. | seit je | – | – | Landsgem. |
| Appenzell IR | Landsgem. | Landsgem. | seit je | – | – | Landsgem. |
| Obwalden | o, 1922 | Landsgem. | 1906 | – | – | Landsgem. |
| Schwyz | o, 1876 | o, 1876 | 1876 | – | 1898/1900 | U, 1898/1900 |
| Uri | o, 1929 | o, 1929 | 1929 | – | – | U, 1929 |
| Wallis | o, 1844–48 und ab 1907 | o, 1907 | 1907 | – | 1919 | U, 1920 |
| Graubünden | o, 1854 | o, 1854/80 | 1880 | – | – | U, 1892 |
| Baselland | o, 1863 | f, 1944 | 1863 | 1863 | 1919 | U, 1863 |
| Zürich | o, 1869 | o, 1869 | 1869 | – | 1916 | U, 1869 |
| Bern | o, 1869 | o, 1869 | 1893 | 1846 | 1920 | U, 1906 |
| Solothurn | o, 1869 | f, 1856/75 | 1869 | 1869 | 1895 | U, 1887 |
| Thurgau | o, 1869 | o, 1869 | 1869 | 1869 | 1919 | U, 1869 |
| Aargau | o, 1870 | o, 1876 | 1852 | 1862 | 1920 | U, 1904 |
| Schaffhausen | o, 1895 | o, 1895 | 1876 | 1852 | 1952/54 | U, 1876 |
| Waadt | f, 1845 | o, 1861 | 1845 | – | 1949 | U, 1917 |
| Luzern | f, 1863/69 | f, 1869 | 1906 | 1869 | 1909 | U, 1906 |
| Zug | f, 1873 | f, 1873 | 1873 | – | 1894 | U, 1873 |
| Basel-Stadt | f, 1875 | f, 1875 | 1875 | – | 1905 | U, 1889 |
| St. Gallen | f, 1875 | f, 1924 | 1890 | – | 1910/11 | U, 1890 |
| Neuenburg | f, 1879 | f, 1879 | 1882 | – | 1891 | U, 1906 |
| Genf | f, 1879 | f, 1879 | 1891 | – | 1892 | U, seit je |
| Tessin | f, 1883 | f, 1892 | 1892 | – | 1891 | U, 1891 |
| Freiburg | f, 1921 | f, 1948 | 1921 | – | 1921 | U, 1921 |

Legende: f = fakultativ, o = obligatorisch, U = Urnenwahl

anderswo. Da diese Kantone überdies klein und eher ländlich und daher ökonomisch und politisch relativ homogen strukturiert sind, hat sich ausser in Glarus auch der Proporz als Mittel zur politischen Beteiligung von Minderheiten nicht durchgesetzt.

2. Die *Obligatoriums-Kantone,* in denen wichtige Erlasse obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen. Zu ihnen gehören Landkantone, die alte Demokratien sind – entweder ehemalige Landsgemeindeorte oder föderalistische Alpenrepubliken –, sowie regenerierte Kantone, die eine demokratische Bewegung erlebt haben. Auffällig ist, dass es sich fast nur um Kantone des allemannischen Traditionsbereiches handelt, dass hier also das germanische Thing in eine moderne Form übersetzt worden ist. Soweit es sich nicht um alte Demokratien handelt, haben die meisten dieser Kantone auch das Abberufungsrecht gegenüber den Parlamenten eingeführt.
3. Die *Fakultativums-Kantone,* in denen Volksabstimmungen über wichtige Parlamentsbeschlüsse durch Referendumsbegehren verlangt werden können. Zu ihnen gehören alles Kantone mit traditionsreichen und gewichtigen Städten, also keine eigentlichen Landkantone ohne wirkliche Zentren. Bemerkenswert ist, dass einerseits sich hier jene Kantone vorfinden, in denen – ausserhalb der Landsgemeindekantone – die CVP über die absolute Mehrheit verfügt, anderseits jene Kantone anzutreffen sind, die zum lateinischen Kulturbereich gehören oder eine starke reformiert-konservative Partei (Liberaldemokraten) kennen. Es scheint, dass die ältere, katholische demokratische Bewegung den Ausbau der Volksrechte nicht so weit treiben konnte wie die spätere, sozial motivierte demokratische Bewegung und dass in den vom französischen Parlamentarismus beeinflussten Kantonen erst die Arbeiterparteien neue Rechte erkämpften, aber nicht mehr auf der formalen Ebene.

In allen Kantonen durchgesetzt haben sich die Gesetzesinitiative und die Volkswahl der Regierung: Beides sind Mitwirkungsrechte, die den Handlungsspielraum der Parlamente – hier im Gegensatz zum Bund – fühlbar beengt haben. Denn während das Referendum eine Politik des Parlamentes zwar zu durchkreuzen vermag, zum Inhalt einer Vorlage aber nur mit Ja oder Nein antworten kann, erlaubt es die Initiative dem Volk, selber inhaltsgebend zu werden und damit dem Parlament eine bestimmte politische Lösung aufzuzwingen. Und während das Abberufungsrecht dazu dienen kann, die Zusammensetzung des Parlamentes während der Legislaturperiode zu korrigieren, ermöglicht die Volkswahl der Regierung dem Volk, dem Parlament eine Neben- oder Gegen-Repräsentation gegenüberzustellen, der Exekutive die gleiche Legitimation zu geben wie der eigentlichen Volksvertretung.[15]

15 Neidhart, *a. a. O.*, S. 10.

### *c) Die Parteienlandschaft und das Wahlsystem*

Die Rahmenbedingungen, welche die Rolle der kantonalen Parlamente definieren, umfassen neben den historischen Voraussetzungen und der Ausgestaltung der Volksrechte auch die Parteienlandschaft und das Wahlsystem. Die Zahl und die Art der Parteien ist eine Funktion der ökonomischen, geographischen, konfessionellen und kulturellen Struktur der Kantone: Je kleiner ein Kanton ist und je homogener seine Struktur, um so weniger bilden sich Parteien aus, und wenn sie dennoch entstehen, dann nur in kleiner Zahl. Je grösser aber ein Kanton ist und je gegensätzlicher oder pluralistischer seine Struktur, um so stärker organisieren sich Angehörige verschiedener Schichten, Berufsständen, Regionen, Konfessionen oder Ideen in speziellen Parteien. Wie aus der Tabelle 2 ersichtlich ist,[16] nimmt die Zahl der Parteien (und auch der Fraktionen) ziemlich parallel zur Grösse der Kantone und zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pluralismus zu. Auch hier lassen sich *wieder drei Gruppen* unterscheiden:[17]

1. Kantone mit *Hegemonialsystem,* in denen höchstens zwei Parteien auftreten und – wenn es das überhaupt gibt – höchstens zwei Fraktionen im Parlament vertreten sind. Zu dieser Gruppe zählen vier Landsgemeindekantone, in denen die vorherrschende Partei (organisiert oder nicht) jeweils über die Zweidrittelsmehrheit verfügt.[18] Sie wählen das Parlament durch Majorz.
2. Kantone mit einem *gemässigten Multipartismus,* meist mit einer prädominierenden Partei. In diesen sechs Kantonen haben jeweils drei bis fünf Parteien Chancen, Sitze im Parlament zu erringen; Fraktionen gibt es überall drei oder vier. Nur zwei von ihnen bestellen das Parlament im Majorzsystem, und in vieren dieser Kantone stellt die CVP die absolute Mehrheit.[19]
3. Kantone mit *vollem Multipartismus,* in der Regel ohne prädominierende Partei – ausser in Luzern, St. Gallen und Wallis. In diesen 15 Kantonen sind überall mehr als fünf Parteien in der Lage, im Parlament Einzug zu halten. Fraktionen bestehen in all diesen Parlamenten mindestens vier. Darunter sind in jedem Fall FDP, SP und CVP (ausser in Neuenburg). Als Wahlsystem gilt überall der Proporz, der allerdings durch die Grösse der Wahlkreise oder durch eigentliche Sperrklauseln vielerorts nicht voll zum Tragen kommen kann.[20]

16 Die Angaben für Parteien und Fraktionen sind dem *Année politique suisse,* Jg. 1973–1976, Bern 1974–77 (Wahlergebnisse) entnommen. Das Quorum für die Fraktionsbildung stützt sich auf die Bestimmungen der *Geschäftsordnungen der Kantonsparlamente.*

17 Ich halte mich hier nicht an das Modell kantonaler Parteisysteme, das Erich Gruner in seinem Buch über die *Parteien in der Schweiz,* 2. Auflage, Bern 1977, S. 65–72 aufgestellt hat, da er sich dort an der Regierungsbeteiligung orientiert und vor allem den Weg oder Umweg dazu zum Entscheidungskriterium macht. Mir geht es lediglich um die Parteienkonstellation im Kanton und im Parlament.

18 Obwalden: CVP, Nidwalden: CVP, Ausserrhoden: FDP, Innerrhoden: CVP.

19 Uri, Zug, Schwyz und Freiburg = CVP-Mehrheit; Graubünden und Glarus = Vierparteiensystem.

20 Sperrklauseln kennen die Kantone Waadt (5 %), Genf (7 %) und Freiburg (10 %).

Tabelle 2: Grösse und Parteienstruktur der kantonalen Parlamente

| Kantone | Sitzzahl des Parlamentes | Einwohnerzahl des Kantons | Vertretungszahl | Zahl der Parteien | Quorum für Fraktionsbildung | Zahl der Fraktionen |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Appenzell IR | 63 | 13 500 | 214 | – | – | – |
| Obwalden | 51 | 25 400 | 498 | 2 | 5 | 2 |
| Nidwalden | 60 | 26 600 | 443 | 2 | – | 2 |
| Uri | 64 | 34 400 | 537 | 3–5 | 3 | 3 |
| Glarus | 77 | 35 800 | 464 | 3–5 | 7 | 4 |
| Appenzell AR | 61 | 47 200 | 774 | – | – | – |
| Schaffhausen | 80 | 70 300 | 879 | über 5 | 5 | 5 |
| Zug | 80 | 73 500 | 918 | 3–5 | 3 | 4 |
| Schwyz | 100 | 92 900 | 929 | 3–5 | 5 | 3 |
| Graubünden | 120 | 164 500 | 1371 | 3–5 | 5 | 4 |
| Neuenburg | 115 | 164 600 | 1431 | über 5 | 5 | 5 |
| Freiburg | 130 | 182 200 | 1401 | 3–5 | 5 | 4 |
| Thurgau | 130 | 184 500 | 1419 | über 5 | 5 | 5 |
| Basel-Stadt | 130 | 213 300 | 1641 | über 5 | 5 | 9 |
| Wallis | 130 | 215 000 | 1654 | über 5 | 5 | 4 |
| Baselland | 80 | 220 700 | 2759 | über 5 | 5 | 5 |
| Solothurn | 144 | 224 100 | 1556 | über 5 | 5 | 3 |
| Tessin | 90 | 264 500 | 2939 | über 5 | 5 | 4 |
| Luzern | 170 | 293 400 | 1726 | über 5 | 5 | 4 |
| Genf | 100 | 337 300 | 3373 | über 5 | (7) | 5 |
| St. Gallen | 180 | 385 500 | 2142 | über 5 | 7 | 4 |
| Aargau | 200 | 443 900 | 2219 | über 5 | 5 | 7 |
| Waadt | 200 | 552 300 | 2611 | über 5 | 5 | 6 |
| Bern | 200 | 992 100 | 4960 | über 5 | 5 | 5 |
| Zürich | 180 | 1 118 500 | 6214 | über 5 | 5 | 7 |

Je mehr Parteien in einem Parlament vertreten sind, um so mehr Koalitionen und Allianzen sind denkbar und um so offener ist der Ausgang von Debatten und Abstimmungen über umstrittene Sachgeschäfte. Wo gar keine oder bloss zwei Parteien bestehen, sind die Fronten klar abgesteckt: Der Dialog entwickelt sich entweder mit der Regierung oder zwischen Mehrheit und Minderheit, das Resultat des Willensbildungsprozesses ist meist voraussehbar. Dort aber, wo viele Gruppen die Rolle des Züngleins an der Waage spielen können, ist oft mehr Aufwand an Vorbereitungsgesprächen, Verhandlungen und Debattenbeiträgen nötig, damit Mehrheiten gebildet werden können.

### *d) Die Parlamentsgrösse und die Repräsentation*

Für die Arbeitsweise eines Parlamentes ist nicht unerheblich, wie gross ein Parlament ist. Es dürfte unbestritten sein, dass eine Volksvertretung einer gewissen minimalen Grösse bedarf, damit die *Probleme der Repräsentation* (Vertretung der Regionen, der Parteien, der Generationen, der Berufskategorien) und die *Probleme des Arbeitsablaufs* (Besetzung ständiger und nicht-ständiger Kommissionen) bewältigt werden können. Es zeigt sich auch, dass eine Beziehung besteht zwischen Einwohnerzahl und Parlamentsgrösse eines Kantons. Wenn wir wiederum Tabelle 2 betrachten,[21] so fällt auf, dass die Sitzzahl der Parlamente ungefähr parallel zur Einwohnerzahl zunimmt, allerdings nicht proportional, was dazu führt, dass die Vertretungszahl in grösseren Kantonen unvermeidlicherweise grösser ist als in kleineren: Ein Abgeordneter im Zürcher Kantonsrat vertritt fast 15 mal soviele Einwohner wie ein Mitglied des Nidwaldner Landrates. Da aber die kleineren Kantone weniger pluralistische Strukturen aufweisen, wäre es sicher falsch, deren Parlamente zu vergrössern. Umgekehrt dürften die Parlamente der grossen Kantone im Interesse der Repräsentation möglichst vieler Gruppen nicht wesentlich verkleinert werden. Immerhin: Parlamente mit mehr als 150 Mitgliedern sind zu gross, zu schwerfällig; sie fördern entweder die Hierarchisierung, indem sich ein Kader von den Hinterbänklern scheidet, oder die schleppende Arbeitsweise, indem in Mammutdebatten endlos wiederholt wird, was längst allen klar ist. Idealerweise sollte sich die Grösse der Schweizer Kantonsparlamente zwischen 50 und 150 Mitgliedern bewegen. Berücksichtigt man die Beziehung zur Einwohnerzahl und zum Grad des Pluralismus, so sind die Parlamente der Kantone Zürich, Bern, Waadt, Aargau, St. Gallen, Luzern, Freiburg, Thurgau und Schwyz zu gross, jene der Kantone Baselland, Tessin und Genf zu klein.

21 Zu ergänzen sind die Bezeichnungen der einzelnen Kantonsparlamente (Vgl. His, *a. a. O.*, S. 378): Grosser Rat bzw. Grand Conseil / Grande Consiglio in Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf (15 Kantone); Kantonsrat in Zürich, Schwyz, Obwalden, Zug, Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden (6 Kantone); Landrat in Uri, Nidwalden, Glarus und Baselland (4 Kantone).

### *e) Redeparlament und Arbeitsparlament*

Die Kantonsparlamente pflegen im allgemeinen die Vorlagen durch Kommissionen vorberaten zu lassen, aber unterschiedlich häufig und in unterschiedlicher Form.[22] Fast alle Parlamente haben eine ständige Geschäftsprüfungskommission und eine Finanzkommission, allenfalls zusammengefasst in einer Staatswirtschaftskommission, eingerichtet. Die meisten Volksvertretungen kennen auch eine oder mehrere ständige Kommissionen im Bereich von Petitionen, Begnadigungen, Einbürgerungen. Ob in anderen Gebieten ständige Kommissionen geschaffen werden, ist weniger ein direkter Reflex der Rahmenbedingungen eines Kantons, sondern vielmehr abhängig von der Reaktion eines Parlamentes auf den Problemdruck. Denn es sind ja verschiedene Reaktionen denkbar: Man kann die Regierung mit den üblichen Kontrollinstrumenten beaufsichtigen und auf Kommissionsberatung der Vorlagen verzichten; man kann für jedes neue wichtige Geschäft eine besondere Kommission einsetzen; man kann – wie das einige Kantone lateinischer Kulturtradition getan haben – eine eigentliche Rechtssetzungskommission bilden. Soweit dies den Geschäftsordnungen entnommen werden kann, haben die Landsgemeindekantone nur wenig ständige Kommissionen eingerichtet. In ihren überschaubaren Verhältnissen dürfte es möglich sein, die meisten Vorlagen direkt im Plenum zu behandeln. Auch der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt pflegt die Tradition, in der Regel die Vorlagen ohne Kommissionsberatung zu verabschieden und sie nur auf besonderen Beschluss einem Ausschuss zu überweisen. Hier wird am ehesten das für die Schweiz sonst eher untypische Modell des Redeparlaments hochgehalten. Auch die welschen Kantone – ausser Genf – haben wenig ständige Kommissionen eingerichtet, benützen jedoch das Instrument der Spezialkommissionen.

Die Regel ist in den Schweizer Kantonen also das Arbeitsparlament. Denn auch in Parlamenten kleiner Kantone, die keine Kommissionen vorschalten, wird die Alternative des Redeparlamentes nicht betrieben: Sie würde bedeuten, dass in Rede und Gegenrede zuhanden der Öffentlichkeit die Argumente und der Entscheidungsprozess sichtbar gemacht werden. Dieses Bewusstsein, dass dem Wähler laufend Rechenschaft abgelegt werden muss, ist jedenfalls in den welschen Kantonen stärker entwickelt als in den Landsgemeindekantonen, wo das Parlament nicht das Zentrum der politischen Diskussion und Entscheidung ist.

## *3. Die Gemeinsamkeiten als Ergebnis der Machtbeschränkungen*

### *a) Das Einkammersystem*

Sämtliche Kantonsparlamente sind einkammrig. Es ist hier nicht zu erörtern, ob beim Zweikammersystem die Vorteile oder die Nachteile überwiegen und ob sich

22 Vgl. *Geschäftsordnungen der Kantonsparlamente.*

zweikammrige Parlamente für die Kantone – analog zu den meisten amerikanischen Gliedstaaten – überhaupt rechtfertigen liessen. Tatsache ist, dass die fehlende zweite Kammer den kantonalen Parlamenten einen anderen Arbeitsstil erlaubt als den eidgenössischen Räten: Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Dekrete können rascher verabschiedet werden, da sie allenfalls einer zweiten Lesung unterworfen, nicht aber von der Zustimmung der zweiten Kammer abhängig sind und kein kompliziertes, sich über mehrere Sessionen hinziehendes Differenzbereinigungsverfahren durchstehen müssen. Umgekehrt erfolgen Entscheide vielleicht oft etwas voreilig oder zufällig, weil die alternativen Ideen des anderen Rates, die Varianten, die Einwände einer „chambre de réflexion" fehlen. Dies kann insbesondere bei der Gesetzgebung ein Mangel sein, erweist sich aber bei den Vorstössen als Vorteil, da es in den Kantonsparlamenten (ohne die notwendige Zustimmung einer zweiten Kammer) einfacher ist, der Regierung mit Motionen verbindliche Aufträge zu erteilen. Überhaupt entpuppt sich das Einkammersystem als Stärkung des Parlamentes gegenüber der Regierung: In den eidgenössischen Räten kann der Bundesrat, wenn der eine Rat einen seiner Anträge verwirft, sich der Unterstützung des anderen Rates versichern. Auf kantonaler Ebene besteht diese Möglichkeit, zwei Kammern gegeneinander auszuspielen, nicht.

### *b) Die Kompetenzordnung*

Die Kantonsparlamente sind in ihren Kompetenzen nicht nur durch den Bund beschnitten, sondern auch durch die Volksrechte stärker eingeschränkt als die Bundesversammlung. Dass die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung, die Gewährleistungskompetenz der Bundesversammlung, die Genehmigungsbefugnisse des Bundesrates und die Rechtsprechung des Bundesgerichtes den Spielraum der Kantonsparlamente einengen und somit die vor 1848 bestehende Suprematie und Allzuständigkeit haben abbauen helfen, versteht sich von selber. Aber auch von der Basis her, durch die Volksrechte, sind die Flügel sämtlicher Kantonsparlamente stärker gestutzt worden als jene der eidgenössischen Räte. Da ihnen dergestalt von allen Seiten Schranken gesetzt sind, vermag sich auch das Selbstbewusstsein und der selbständige Gestaltungswille der Kantonsparlamente nicht so recht zu entfalten. Sie neigen dazu, allzu ängstlich, allzu vorsichtig, allzu bescheiden zu sein und Konflikte auszuräumen, bevor das Volk zum Zug kommt.

Immerhin: Der Kompetenzen sind noch genug. Die Parlamente müssten sie nur nutzen. Ihnen obliegt, den Gesetzen den endgültigen Inhalt zu geben, Budget und Rechnung zu genehmigen, Kredite zu bewilligen, Gesamtkonzeptionen und Planungen zu verabschieden, die Verwaltung zu kontrollieren, Beamte und Richter zu wählen, den Beitritt zu Konkordaten zu genehmigen, die Mitwirkungsrechte gegenüber dem Bund wahrzunehmen, das Kantonsbürgerrecht zu erteilen und Begnadigungen auszusprechen. Interessanterweise stehen fast alle dieser Kompetenzen auch den Parlamenten der Landsgemeindekantone zu, obwohl sich die Landsgemeinden gewisse Rechte, namentlich die Wahl bestimmter

Beamter und Richter, die Erteilung des Bürgerrechts und die Entgegennahme der Rechnungsablage, vorbehalten. Dies zeigt, dass der Spielraum zwischen Bundesrecht und Volksrechten zwar in allen Kantonen beschränkt ist, dass aber der Kanon der Kompetenzen sich in sämtlichen Kantonen praktisch deckt und dass auch die Regelungsbereiche weitgehend übereinstimmen, da die kantonalen Kompetenzen auch materiell überall ziemlich die gleichen sind.

### *c) Das Verhältnis zur Regierung*

Alle Kantonsparlamente stehen einer vom Volk gewählten Regierung gegenüber, die auf die Parlamentsmehrheit nur für die Durchsetzung ihrer Anträge, nicht aber für die eigene Wiederwahl angewiesen ist.

Die *Volkswahl der Regierung* hat zur Folge, dass sich der Bürger in ihr mindestens so sehr repräsentiert fühlt wie im Parlament. Dies verleiht der Regierung zusätzlich eine *starke Stellung,* die sie schon deshalb besitzt, weil sie dank ihrer Führungsrolle, ihrer leichter zu erzielenden Homogenität, ihrer Sachkunde und ihres durch die Verwaltung garantierten Informationsvorsprungs dem Parlament überlegen ist. Zwar steht dem Parlament die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung zu; doch kann diese Kontrolle die starke Stellung der Regierung nicht beseitigen, da sie in der Regel nur punktuell wirksam wird, arbeiten die Parlamentarier doch im Milizsystem.

Fast alle Kantone kennen eine recht rigide objektive und subjektive *Gewaltentrennung:* Die Kompetenzen von Legislative und Exekutive sind getrennt, und die Mitglieder des Regierungsrates dürfen dem Parlament nicht angehören. Nicht so in Appenzell-Innerrhoden, wo die Regierungsräte von Amtes wegen im Grossen Rat sitzen, und in Zug, wo die Regierungsräte Mitglieder des Kantonsrates sein dürfen. Eine Gewaltentrennung, welche die Zuständigkeiten zuteilt und auch Unvereinbarkeiten vorschreibt, damit Machtanballungen verhindert werden können, ist sicher gerechtfertigt. Aber der moderne Staat verlangt, dass die Gewaltenteilung nicht als unüberwindliche Schranke verstanden wird, sondern dass Parlament und Regierung in ihrer staatsleitenden Tätigkeit zusammenarbeiten. Dies wird in den meisten Kantonen noch zu wenig gesehen.

### *d) Der Milizcharakter*

Die kantonalen Parlamente arbeiten alle im Milizsystem. Der *Ruf nach dem Berufsparlament,* der für die eidgenössischen Räte immer wieder erhoben wird,[23] ertönt in den Kantonen nicht. Doch ist der Unterschied der Belastung zwischen der Bundesversammlung und einzelnen Kantonsparlamenten nur noch graduell. Es ist logisch, dass die Bundesversammlung angesichts der Grösse des Staatsgebiets, der Einwohnerzahl, der Konzentration von Kompetenzen beim Bund gerade auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet sowie der Verantwortung für die Aussenpolitik und die Landesverteidigung mehr und ge-

23 Alexander Ruch, *Das Berufsparlament,* Diss., Basel/Stuttgart 1975, S. 1 ff.

wichtigere Geschäfte zu behandeln hat als die Kantonsparlamente. Aber die Komplexität und der Druck der Probleme, die in den Kantonen zu lösen sind, sind gewachsen. Allerdings bestehen unter den Kantonen noch beträchtliche Unterschiede: Der Geschäftsanfall steht in einem Verhältnis zur Grösse und zum Grad der Pluralität eines Kantons. Der Zürcher Kantonsrat etwa muss, um seine Geschäfte bewältigen zu können, nahezu so häufig tagen wie die eidgenössischen Räte. Schwierig wird es, wenn die Belastung der einzelnen Parlamentarier ermittelt werden soll. Die Angaben differieren stark, je nachdem, ob bloss die eigentliche Parlamentsarbeit (persönliche Vorbereitung, Kommissionen, Fraktion, Plenum) oder auch Folgeverpflichtungen (Partei, Abstimmungskomitees, Pressearbeit, Zeitungslektüre, Dokumentation, Tagungen, Kurse, Verbandstätigkeit, Gespräche mit Bürgern) einbezogen werden. In kleinen Kantonen kann das Parlamentsmandat noch als echtes Nebenamt versehen werden, ohne dass der angestammte Beruf stark leidet. Aber auch in mittleren, wirtschaftlich potenten Kantonen ist die Belastung nicht zwingend übermässig gross. Die Mitglieder des Basler Grossen Rates beispielsweise scheinen nur etwa halb so viel Zeit einsetzen zu müssen wie die Mitglieder des basellandschaftlichen Landrates, für die die Belastung wöchentlich bei rund 20 Stunden liegt.[24] Demgegenüber hat die eingangs erwähnte Umfrage bei den Mitgliedern dreier Kantonsparlamente ergeben, dass die Zürcher Kantonsräte mehrheitlich für alle ihre politischen Verpflichtungen wöchentlich 1 1/2 bis 2 Tage, die Aargauer Grossräte 1 bis 1 1/2 Tage und die Neuenburger Deputierten 1/2 bis 1 Tag benötigen.[25] Man darf sicher sagen, dass Kantonsparlamentarier weniger als die Hälfte ihrer Zeit für ihr Mandat aufwenden. Doch wieviel weniger? Der Belastungsgrad ist wohl abhängig von der konkreten Funktion eines Parlamentariers (Kommissionspräsident, Fraktionspräsident usw.), aber auch von der Grösse und der Arbeitsweise eines Parlamentes. Es lässt sich nämlich feststellen, dass dort, wo dank pluralistischer Struktur, Parteienlandschaft und Wahlsystem viele Parteien im Parlament vertreten sind, grössere Kommissionen gebildet werden, damit der proportionale Vertretungsschlüssel auch auf kleine Gruppen Anwendung findet. Je mehr Gewicht auf den Kommissionen liegt und je kleiner das Parlament ist, um so grösser ist die Belastung der einzelnen Parlamentarier.

24 Private Abklärungen, teilweise unterstützt durch Parlamentarier-Interviews in den Basler Nachrichten im Frühjahr 1976.

25 W. Nabholz / L. Neidhart, *Bericht über eine schriftliche Umfrage bei den Kantonsräten der Kantone Zürich, Aargau und Neuenburg zu Fragen der politischen Repräsentation im Nebenamt.* Jahrestagung 1973 der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

## II. Die Anliegen der Parlamentsreform in den Kantonen

### *1. Die aktuellen Nöte der Parlamente*

Wenn wir uns vergegenwärtigen, welche Aufgaben das Parlament erfüllen sollte, dann kommen wir zum Schluss, dass es den Anforderungen nicht gewachsen ist, laufend versagt, *Krisensymptome* zeigt. Ein Kantonsparlament sollte Gesetze erlassen (Legislativfunktion), die Verwaltung beaufsichtigen (Kontrollfunktion), den Volkswillen formulieren (Repräsentations- und Artikulationsfunktion), den Entscheidungsvorgang sichtbar darstellen (Deliberations- und Evidenzfunktion), im Volk Mehrheiten für seine Beschlüsse formen und zwischen Volk und Verwaltung vermitteln (Integrationsfunktion), schliesslich die Öffentlichkeit aufklären (Informationsfunktion). Mit all diesen Aufgaben aber tun sich die Parlamentarier schwer. Sie sind gegenüber den Fachleuten in Regierung und Verwaltung am kürzeren Hebel, weil sie dauernd aus der Zeitnot heraus operieren, mit der Information stets im Rückstand liegen, das Gesetz des Handelns der Regierung überlassen, in vielen wichtigen Fragen nicht mehr echt mitbestimmen können, in den Fraktionen und Kommissionen mangels genügender Hilfsdienste von der Hand in den Mund leben, sich wegen der breitgefächerten, teilweise am Wesentlichen vorbeigehenden Kompetenzordnung zuviel in Details verlieren und überdies vom Volk nicht verstanden werden, weil die Öffentlichkeitsarbeit im argen liegt.

*Zeitnot, Sachkundennot* und *Bewertungsnot* hat Kurt Eichenberger die drei Nöte des Parlamentes genannt.[26] René Rhinow hat dem drei weitere „Mängelrügen" angefügt, nämlich die *fehlende Effizienz* der parlamentarischen Arbeit, den *Bruch zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten* und den *Machtverlust des Parlamentes* zugunsten der Regierung.[27] All dies signalisiert den gleichen Übelstand: Die Kantonsparlamente mühen sich in einem seit dem 19. Jahrhundert schier unveränderten Stil irgendwo zwischen Volk und Verwaltung ab und beklagen den eigenen Machtverlust, der sich aus der Erweiterung der demokratischen Mitbeteiligungsrechte des Volkes und aus der allmählich gewachsenen faktischen Prädominanz der Verwaltung ergeben hat, haben aber meist den Mut nicht, radikale Reformen durchzuführen und ein Parlament nach einem neuen Leitbild zu schaffen.

Da die Palette der Kompetenzen gross und bunt ist, konzentrieren sich die Kantonsparlamente vielfach auf die Überprüfung der Vorlagen und Berichte, ohne nach Alternativen zu suchen oder nach zusätzlichen Abklärungen zu rufen.

26 Kurt Eichenberger, „Die Problematik parlamentarischer Kontrolle im Verwaltungsstaat", in: *Schweizerische Juristen-Zeitung* 1965, S. 269 ff. und S. 285 ff.

27 René Rhinow, „Parlamentsreform und Gesetzgebung. Überlegungen zur Neubestimmung der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments aufgrund der schweizerischen Verhältnisse", in: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung,* Berlin/Heidelberg 1976, S. 156.

Was die Regierung einmal unterbreitet hat, wird als grundsätzliches Konzept in der Regel akzeptiert; nur über die Details wird dann noch gestritten. Ermannt sich ein Parlament hingegen trotzdem einmal, *Alternativen* zu verlangen, so fehlt es an Mitteln und Möglichkeiten und oft auch an der Bereitschaft der Regierung, sie zu liefern. Die Kantonsparlamente sehen sich zurzeit ausserstande – Ausnahmen bestätigen die Regel –, selbständig gesetzgeberisch tätig zu werden, das Budget als echtes finanzpolitisches Steuerungsmittel einzusetzen, auf die Planungen der Regierung wirksam Einfluss zu nehmen, die Verwaltungskontrolle als kombiniert administrativ-finanzpolitische Angelegenheit zu betrachten und nicht nur auf die regierungsrätlichen Rechenschaftsberichte zu beschränken. Die Problematik einer strengen, dauernd-präsenten, mit Stichproben zugreifenden, schonungslosen, aber nicht feindseligen *Verwaltungskontrolle* bleibt unbewältigt, solange die Hilfsdienste fehlen. Die Problematik der konstruktiven und alternativen Einflussnahme auf die *Gesetzgebung* und auf die *Planung* bleibt ungelöst, solange die Kompetenzordnung nicht verwesentlicht, solange nicht mehr Zeit und Energie auf diese zentrale Aufgabe verwendet wird. Die Parlamentarier spüren das. Aber wegen ihrer fehlenden Sachkunde und wegen der in letzter Zeit nicht zuletzt unter dem Einfluss der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen gewachsenen Unsicherheit, die zuweilen in Orientierungslosigkeit ausmündet, neigen sie dazu, bei Vorlagen im Prinzip der Regierung zu folgen und bloss an Details herumzunörgeln, sich dafür aber um so mehr mit *Vorstössen* zu engagieren, als müsse man dort Frustrationen loswerden. Dies darf nicht falsch verstanden werden: Vorstösse gehören zum unentbehrlichen Instrumentarium des Parlamentes; sie sind ein Element der Verwaltungskontrolle und der politischen Initiative. Aber auch wenn ein Postulat noch so berechtigt, eine Interpellation noch so aktuell ist, so droht das Parlament an Substanz zu verlieren, wenn es daneben Entscheide über Gesetze, Planungen oder Investitionen praktisch unbesehen und kritiklos fällt.

## *2. Das Leitbild für ein modernes Parlament*

Angesichts dieser Analyse drängten sich Bestrebungen für eine Parlamentsreform in verschiedenen Kantonen geradezu auf. Es mag sein, dass es Kantonsparlamente gibt, für die sich eine Reform (noch) nicht aufdrängt, weil die Verhältnisse überschaubar sind und das Instrumentarium ausreicht. Doch es scheint, dass in etlichen Kantonen nicht begriffen worden ist, was Parlamentsreform eigentlich bedeutet.[28] Parlamentsreform heisst immer, dass *Funktion und Struk-*

28 *Der Staatsbürger, Zeitschrift für politische Bildung,* Nr. 1, Januar/Februar 1978, Thema: Parlamentsreform. Es fragt sich, ob es klug war, die doch eher den Standpunkt der Regierung vertretenden Staatsschreiber über die Parlamentsreform in den jeweiligen Kantonen schreiben zu lassen. Bemerkenswert ist lediglich die Ehrlichkeit der Staatsschreiber von Ausserrhoden, Graubünden und Thurgau, dass dort keine Reform im Gang ist.

*tur* eines Parlamentes umfassend überprüft werden und dass letztlich *mehr Effizienz, mehr Transparenz und mehr Partizipation* das Parlament befähigen, die ihm zugeordneten Funktionen wirklich wahrzunehmen.

Die Parlamentsreform steht vor der Alternative, ob das Parlament instandgesetzt werden soll, alle ihm heute obliegenden Funktionen und Aufgabenbereiche, vielleicht sogar noch zusätzliche, optimal auszufüllen, oder ob es durch eine „Gesundschrumpfung" und Verwesentlichung seiner Kompetenzen zum Träger von staatspolitischen Grundsatzentscheidungen, zur effizienten Kontrollinstanz und zum Forum der politischen Grundsatzdiskussion werden soll.[29] Der erste Weg – *Primat der Strukturreform* – würde bedeuten, dass das Parlament durch parlamentsinterne strukturelle Verbesserungen (Stichwort: Hilfsdienste) in die Lage versetzt wird, allen seinen von der Verfassung gewollten Anforderungen gerecht zu werden. Der zweite Weg – *Primat der Funktionalreform* – würde heissen, das Parlament von allem Zweitrangigen, Kurzlebigen, Unwesentlichen zu entlasten und seine Kräfte auf die Lösung primärer politischer Gestaltungsfragen zu konzentrieren. Erfolgversprechend kann wohl nur ein Weg sein, der die beiden Alternativen kombiniert; aber das Gewicht müsste meines Erachtens eindeutig auf der Funktionalreform liegen. Das heisst, dass das Parlament auf nebensächliche Kompetenzen (wie Beamtenwahlen, Landkäufe, Einbürgerungen, Sekundärgesetzgebung) verzichten müsste, um die zentralen Aufgaben vertiefter und durchgreifender erfüllen zu können. Nur so und selbstverständlich mit den nötigen Hilfsdiensten wird es möglich sein, sich auch noch im 21. Jahrhundert nebenamtliche Kantonsparlamente leisten zu können.

Wie das *Leitbild* für ein modernes Parlament aussehen könnte, soll mit ein paar Strichen skizziert werden. Ein solches Parlament müsste begreifen, dass es *eine von mehreren Letztinstanzen* ist, dass es im Kraftfeld von Regierung, Verwaltung, Parteien, Verbänden, Bürgeraktionen, Presse und Souverän ganz bestimmte Funktionen wahrzunehmen hat, dass es nicht das einzige Organ ist, wo kantonale Politik geformt wird. Wenn es für seine Arbeit Achtung und Anerkennung erwartet, dürfte es sich nicht dauernd vom Volk und von der Verwaltung bedroht fühlen und permanent den eigenen Machtverlust beklagen, sondern es müsste – bewusst im Dienste des Volkes – ohne falsche Komplexe den Mut zur Entscheidung aufbringen und den Kurs der Politik bestimmen helfen.

Das moderne Parlament müsste sich zweitens sowohl *als Partner wie auch als Kritiker der Regierung* verstehen. Die beiden Gewalten – Exekutive und Legislative – müssen zusammenarbeiten und zur Festlegung von Regierungsrichtlinien als staatsleitende Funktion die Gewaltenteilung hintanstellen. Allerdings darf eine Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens nicht dazu führen, dass das Parlament Regierung und Verwaltung nicht mehr kontrolliert. Es ist Pflicht des Parlamentes, die Verwaltung durch Stichproben zu beaufsichtigen, Hearings durchzu-

29 Rhinow, *a. a. O.*, S. 159 f.

führen, Ungereimtheiten aufzudecken, im Plenum über Missstände zu diskutieren und dem Regierungsrat für die Abhilfe Aufträge zu erteilen. Dabei soll nicht nur der Vollzug der Gesetze und die Einhaltung beamtenrechtlicher Vorschriften überprüft werden, sondern auch das Finanzgebahren. Es empfiehlt sich ohnehin, Verwaltungskontrolle nicht nur retrospektiv zu betreiben, sondern auch prospektiv, indem mit Regierungsprogrammen und jährlichen Absichtserklärungen Ziele festgelegt und diese anhand der Rechenschaftsberichte wieder gemessen werden, indem das Budget und der Finanzplan als finanzpolitische Steuerungsmittel eingesetzt und deren Erfolg bei der Rechnungsablage wiederum nachkontrolliert wird.

Das moderne Parlament müsste drittens eine *Mischform zwischen Rede- und Arbeitsparlament* sein, müsste also die Gewichte auf die Arbeit im Plenum und in den Kommissionen etwa gleichmässig verteilen. Dem *Plenum* darf nicht alles entzogen werden, weil das Parlament ein öffentliches Forum ist, weil hier die parteipolitischen Standpunkte und die Entscheidungsvorgänge für die Zuschauer und Zeitungsleser sichtbar werden sollten. Es ist keine Schande, wenn der Parlamentarier „zum Fenster hinaus redet". Denn der Bürger soll wissen, was vorgeht. Darum sind Grundsatzdebatten, Regierungserklärungen, Fragestunden oder Auskünfte über Interpellationen keine schlechten Mittel, um die Politik darzustellen und die Bürger zu informieren.

Umgekehrt ist klar, dass die Hauptarbeit in den *Kommissionen* geleistet wird. Dort reichern sich die Parlamentarier ein gewisses Fachwissen an, dort lernen sie die Departemente und deren Beamte kennen, dort werden die Details ausgehandelt. Es empfiehlt sich, die Verwaltung und ihre Departemente möglichst gut mit ständigen Kommissionen abzudecken, damit die Departementsvorsteher über informierte parlamentarische Gesprächspartner verfügen und damit auch ausserhalb der Geschäftsprüfungskommission eine gewisse Verwaltungskontrolle ausgeübt werden kann. Es empfiehlt sich weiter, die Kommissionen nicht nur dann aktiv werden zu lassen, wenn Vorlagen der Regierung unterbreitet werden, sondern auch aus eigenem Antrieb. Wenn das Parlament wieder vermehrt mitbestimmen und inhaltlich mitgestalten will, dann muss dies vor allem in den Kommissionen geschehen. Und es empfiehlt sich, den Kommissionen in einem bestimmten Rahmen selbständige und abschliessende Kompetenzen zu übertragen, damit das Plenum von Details entlastet wird.

Mitbestimmung und Mitgestaltung des Parlamentes müsste aber vor allem heissen, dass es früher zum Zug kommt und dann Prioritäten setzt. Das moderne Parlament müsste daher viertens im Bereich der *Gesetzgebung,* der *Planung* und der *Vertragsabschlüsse* früher auf *Information* und je nachdem auf *Alternativen* drängen. Es müsste sich Vorentwürfe, Gutachten und Vernehmlassungen vorlegen lassen. Es müsste mehr über Konzeptionen und Rahmenbestimmungen als über die Einzelheiten diskutieren. Am Anfang, bei der Genehmigung des Konzeptes (beispielsweise für den öffentlichen Verkehr, für ein Strassennetz oder für öffentliche Werke und Anlagen), müsste es Richtlinien festlegen, nach denen sich die Einzelplanung richten soll oder inwiefern Varianten und Alternativen

geprüft werden müssen. Es gibt noch kaum überzeugende Rezepte, wie die Parlamente die Planung normativ in den Griff bekommen können. Es sind nicht die Einzelpläne, nicht die Projekte, die Mühe bereiten, sondern die politischen Planungen, die Programme und Konzepte, die bloss indikativen Charakter haben und keine Rechtssätze sind. Da nichts normiert ist, kann das Parlament, sofern es die Initiative ergreift, in diesem Bereich gestaltend eingreifen.

Sollen aber im Parlament nicht nur unzusammenhängende Einzelfragen entschieden, sondern auch programmatische Diskussionen geführt werden, sollen die verschiedenen Standpunkte der Parteien zum Ausdruck kommen, dann braucht das moderne Parlament fünftens starke *Fraktionen.* Sie sollten gestärkt werden in ihrer Infrastruktur, Beiträge an ihre Sekretariate erhalten, sich besser dokumentieren können, stärkeren Einfluss auf den Gang der Verhandlungen bekommen. Fraktionen sind Vorformer der Parlamentsentscheide, sie bündeln die Meinungen und bilden einen Umschlagsplatz im Meinungsaustausch zwischen Parlamentariern und Regierungsräten; sie tragen dazu bei, dass im Plenum nicht mehr jedes Mitglied das Wort ergreift, sondern dass divergierende Ansichten bereits auf einen gemeinsamen Nenner gebracht sind und die Willensbildung erleichtert wird. Insofern steht die Fraktionsarbeit im Dienste einer effizienteren Parlamentsarbeit.

### *3. Das Vorgehen im Kanton Baselland*

Revisionen des Parlamentsrechts sind in den Kantonen laufend im Gang. Allerdings besitzt nicht jede Modifikation der Geschäftsordnung den Charakter einer Parlamentsreform. In den Kantonen Zürich, Bern und Basel-Stadt scheint man nicht begriffen zu haben, worum es geht.[30] Eine Parlamentsreform, die den Namen verdient, ist bislang erst in den Kantonen Luzern, Baselland, Solothurn, Aargau und St. Gallen, ansatzweise auch im Wallis, angepackt worden.[31] Soweit eine Bilanz schon möglich ist, steht in Baselland die inhaltlich umfassendste Reform in Arbeit, während Luzern die rechtlich sauberste Lösung getroffen hat. *Luzern* hat nämlich sogleich ein Parlamentsgesetz erlassen, weil es nicht ganz unproblematisch ist, den Aktionsradius des Parlamentes zu erweitern, Regierung und Verwaltung neue Pflichten zu überbinden und überhaupt die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung zu regeln, ohne dass mehr als die Geschäftsordnung des Parlamentes geändert wird. Nur ein vom Volk an der Urne oder stillschweigend genehmigtes Gesetz vermag alle beteiligten Behörden und Gewalten rechtlich zu binden.

30 Vgl. *Der Staatsbürger,* Nr. 1, S. 15, 16 und 23.

31 Vgl. *Parlamentsreformberichte* gemäss Anmerkung 6 sowie *Der Staatsbürger,* Nr. 1, S. 28 (Aargau) und S. 21 (Wallis).

In *Baselland* hat eine Kommission des Landrates das Reformprojekt in fünfjähriger Arbeit entwickelt. Das Gremium startete 1973 ohne Regierungsvorlage; mit Hilfe von Literatur, Befragungen, Vernehmlassungen und Netzplänen entstand ein stattlicher Bericht mit 60 Anträgen, der dem Landrat im Herbst 1974 vorgelegt werden konnte.[32] In zwei Lesungen im Laufe des Jahres 1975 hiess der Landrat die meisten der Anträge gut, darunter solche, die als *Sofortmassnahmen* sofort in Kraft traten, solche, die als *Verfassungsänderungen* im Rahmen der in Baselland ebenfalls eingeleiteten Totalrevision der Staatsverfassung an den künftigen Verfassungsrat überwiesen wurden, und solche, die vom Parlament noch rechtlich verankert werden mussten. Dazu legte die Parlamentsreformkommission dem Plenum in den Jahren 1976 und 1977 mehrere *Einzelbeschlüsse* sowie eine *vollständig überarbeitete Geschäftsordnung* vor, die der Landrat mit wenigen Abstrichen akzeptierte. Schliesslich überwies das Parlament im Herbst 1977 eine *Motion,* die den Regierungsrat beauftragt, im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision, mit der auch die Funktionen des Landrates überprüft werden sollen, ein *Parlamentsgesetz* vorzulegen, das die „parlamentsüberschreitenden Bestimmungen" der Geschäftsordnung auf die Gesetzesstufe überträgt, sowie eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die *Infrastruktur* des Landrates (Räume, Hilfsdienste) verbessert wird.

Nach dem heutigen Stand der Verwirklichung der Parlamentsreform hat der Baselbieter Landrat seine Rechte und Möglichkeiten bereits wesentlich neu gestaltet. So hat er nebensächliche *Kompetenzen* verlagert, indem den Kommissionen gewisse selbständige Befugnisse übertragen werden können. Er hat die *Verwaltungskontrolle* ausgebaut, indem die Kommissionen regelmässig über Vorhaben in der Gesetzgebung, Planung und Vertragspolitik orientiert werden müssen, Hearings möglich sind, die Finanzkontrolle direkt benützt werden kann, spezielle Untersuchungskommissionen eingesetzt werden können. Er hat die *Mitbeteiligung* des Parlamentes bei Planungen und Verträgen ermöglicht, indem Vorentwürfe, Projekte, Expertisen verlangt werden und eigene Gutachten durch den Landrat in Auftrag gegeben werden können, indem die politische Planung, nämlich Regierungsprogramm, Jahresprogramm und Rechenschaftsbericht institutionalisiert worden ist und die begleitende Beratung bei Verträgen möglich wird. Er hat die *Hilfsdienste* verstärkt, indem die Weiterbildung durch den Staat gefördert wird, Fraktionsentschädigungen vorgesehen sind, Dokumentationsmaterial vermittelt werden kann, der Zugang zu gespeicherten Daten gesichert ist und Rechtsdienste zur Verfügung stehen. Er hat das *Plenum* aufgewertet, indem Regierungserklärungen, Grundsatzdebatten und besondere Berichte von Regierung und Kommissionen vorgesehen sind, die Fragestunde eingeführt worden ist, die Resolution – mit gewissen Kautelen – verankert wurde und die Rats-

32 Vgl. für dies und das folgende die *Parlamentsreformberichte* des Kantons Baselland gemäss Anmerkung 6 sowie die *Geschäftsordnung des Landrates von Baselland,* in Kraft seit Neujahr 1978.

konferenz (Büro und Fraktionspräsidenten) als Steuerungsorgan für die Plenardebatten eingesetzt ist. Er hat die *Öffentlichkeitsarbeit* verstärkt, indem öffentliche Hearings möglich werden, die Kommissionen Communiqués verschicken und Pressekonferenzen durchführen können und die Landeskanzlei Besucher, die den Landrat in Gruppen aufsuchen, betreut (d. h. die Tonbildschau zeigt und Gespräche mit Parlamentariern organisiert); ausserdem ist eine Informationsbroschüre über den Landrat herausgegeben worden, die insbesondere an Schulen abgegeben wird. Er hat schliesslich die *permanente Reform* ermöglicht, indem das Verfahrenspostulat eingeführt worden ist und die Geschäftsordnung im Einzelfall mit qualifiziertem Mehr durch nicht vorgesehene Verfahren ergänzt werden kann.

Allerdings nützt ein fortschrittliches, den Anforderungen der Zeit entsprechendes Parlamentsrecht nur dann etwas, wenn seine Möglichkeiten auch ausgeschöpft werden können, wenn die Parlamentarier nicht aus lauter Mangel an Selbstvertrauen darauf verzichten, den Spielraum zu nutzen, und wenn Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie öffentliche Verwaltungen ihren Mitarbeitern auch erlauben, einem Parlamentsmandat die nötige Zeit zu widmen. Geschieht dies nicht, so sind Reformen am Milizparlament verlorene Liebesmüh. Ausserdem darf man nicht meinen, mit dem Erlass neuer Geschäftsordnungen sei eine Parlamentsreform abgeschlossen und für immer in wohlklingende Paragraphen umgesetzt. Ein solches Werk ist nichts wert, wenn es toter Buchstabe bleibt; damit es lebt, braucht es den nötigen Geist im Parlament. Die einzelnen Parlamentarier müssen die Reform wollen und ihren Beitrag für deren laufende Verwirklichung leisten. Die Reform setzt sich nur durch, wenn sie als permanente Aufgabe verstanden wird, wenn der Wille zur Reform dauernd wach bleibt.