

Parlaments- reform

Dr. René A. Rhinow

Von der Erkenntnis zur mutigen Tat

Das Bedürfnis nach Parlamentsreform

Im Bund und in verschiedenen Kantonen wurden in den letzten Jahren Versuche unternommen, Stellung, Funktion und Arbeitsweise des Parlamentes von Grund auf zu durchleuchten und neu zu bestimmen. Anlass zur selbstkritischen Betrachtung war die Erkenntnis, dass verschiedene Parlamente offensichtlich den Anforderungen, die aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Volksvertretung an sie gerichtet werden, nicht

mehr gewachsen sind. Während von wissenschaftlicher Seite aus schon lange auf das Auseinanderklaffen von parlamentarischen Anspruch und Parlamentsrealität hingewiesen wurde, bedurfte es in der Praxis einer gewissen Verschärfung der Lage, bis der Reformwille – wenn auch unterschiedlich – zum Durchbruch gelangte. Baselland hat in diesem Bereich eine Führungsrolle gespielt, indem hier seit 1972 – aufgrund eines Antrages der CVP-Fraktion – in einer für schweizerische Verhältnisse eher seltenen Grundsätzlichkeit und Un-

voreingenommenheit die Einrichtung «Parlament» in Frage gestellt und auf Neuerungen hin untersucht worden ist. Ausgangspunkt der Reformüberlegungen war die unbestrittene Feststellung, dass das Parlament «in Nöten» sei. Es wurden insbesondere sieben Mängel hervorgehoben:

- die Parlamentarier hätten zuwenig Zeit, sich den wichtigen Geschäften zu widmen; sie seien an der Grenze der Belastbarkeit angelangt;
- das Parlament befinde sich in einem Informationsrückstand gegenüber Regierung und Verwaltung;
- der Entscheidungsspielraum des Parlamentes werde zusehends eingeengt, dieses sei von der Regierung abhängig («Schlepptau-Lage»);
- das Parlament könne bei der eigentlichen Regierungstätigkeit nur ungenügend mitbestimmen;
- es fehlten ihm ausreichende Hilfsdienste, um seine Funktionen erfüllen zu können;
- es sei in Gefahr, seine Kräfte durch übertriebene Detailarbeit und infolge mangelnder Konzentration auf wesentliche Geschäfte zu verzetteln;
- schliesslich fehle eine eigentliche Öffentlichkeitsarbeit; das Parlament verkaufe sich unter seinem Wert (vgl. 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission «Parlamentsreform», vom 31. 10. 1974).

Dr. René A. Rhinow



Geboren am 29. Dezember 1942. Matura Realgymnasium Basel. Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Basel. Lizentiat 1966, 1967 bis 1969 Assistent für öffentliches Recht bei Prof. Dr. Kurt Eichenberger. Promotion 1970 (Dissertation über «Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung»), 1970/71 Gerichts- und Verwaltungspraxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft, seit 1972 bei der Justizdirektion Baselland. Sekretär der Prospektivkommission für die Totalrevision der Staatsverfassung. Staatsrechtlicher Experte der landrätlichen Kommission betreffend Parlamentsreform. Herausgeber der 5. überarbeiteten und erweiterten Auflage der «Schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung» von Prof. Dr. Max Imboden. Verfasser verschiedener Aufsätze und Artikel auf dem Gebiet des Staats- und Verwaltungsrechts. Generalstabs-offizier.

Die Reformarbeiten in Baselland standen unter drei von der Wissenschaft entwickelten Zielsetzungen, die in 10 Hauptpunkte der Reform aufgefächert wurden:

- Das Parlament muss leistungsfähiger werden (mehr *Effizienz*). Dieses Ziel soll erreicht werden durch den Abbau nebensächlicher Kompetenzen und die Konzentration auf die Rahmengesetzgebung, die Schaffung und Verbesserung von Hilfsdiensten sowie die Stärkung der Fraktionen.
- Die Parlamentsarbeit muss durchschaubarer werden (mehr *Transparenz*). Diesem Ziel dienen die Aufwertung des Parlamentsplenums zum Ort von Grundsatzdebatten und die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit.
- Das Parlament muss politisch stärker und gewichtiger werden (mehr *Partizipation*). Zu diesem Zweck sollen die Verwaltungskontrolle ausgebaut, eine Mitsprache bei der Planung und bei interkantonalen Abkommen vorgesehen sowie die Möglichkeit eingeführt werden, in bestimmten Fällen Alternativ-Experten beizuziehen.

Schliesslich war die Einsicht wegleitend, dass Parlamentsreform sich im Grunde genommen nicht in einem einmaligen Akt erschöpfen, sondern nur als «permanente Reform» begriffen werden könne, und dass die Reformarbeit Bewusstseinsprozesse in Gang zu setzen und zu unterhalten habe, die über den Erlass neuer Vorschriften im Rahmen des Parlamentsrechts weit hinausreichen.

Zum Verfahren der Parlamentsreform

Die Reformarbeiten in Baselland können in drei zeitliche Phasen gegliedert werden, die sich nun bald über fünf Jahre erstrecken:

1. Phase:

Erarbeitung von Grundsatzbeschlüssen

Am 2. November 1972 setzte der Landrat aufgrund eines Antrages der CVP-Fraktion eine 15köpfige landrätliche «Kommission betreffend Parlamentsreform» ein, die «sachgerechte und politisch realisierbare Vorschläge für eine umfassende Parlamentsreform» zu erarbeiten und gleichzeitig drei bereits hängige Vorstösse zu Revisionen der Geschäftsordnung zu beurteilen hatte. Diese Kommission widmete sich zuerst in überaus gründlicher Weise der Information und Orientierung über die Problematik einer umfassenden Parlamentsreform durch

- Selbststudium;
- Befragungen von Experten des Staatsrechts und der Politikwissenschaft;

- Gespräche mit dem Regierungsrat, den Landschreibern, eidgenössischen Parlamentariern sowie Vertretern der Presse;
- Besuche der Bundesversammlung und des Landtages von Baden-Württemberg;
- Teilnahme an einer Tagung der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft über «Politik im Nebenamt»;
- Durchführung einer öffentlichen Vernehmlassung anhand eines Fragenkataloges.

Anschliessend wurde ein Katalog von 26 Reformpostulaten zusammengetragen, der in die Abschnitte «Struktur», «Kompetenzen» und «Verfahren» unterteilt wurde. Diese Bemühungen fanden ihren vorläufigen Abschluss in einem umfangreichen Bericht, der 60 Vorschläge und Reformanträge zur Weiterbearbeitung oder sofortigen Realisierung enthielt (Parlamentsreform; 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission, 31. Oktober 1974). In der Presse wurde dieser Bericht sehr positiv gewürdigt. Im «Tagess-Anzeiger» zum Beispiel wurde er als «imponierendes Dokument... allen Volksvertretern des Landes zum Studium» empfohlen; er ist in der Folge auch für die Reformarbeiten im Bund und in verschiedenen Kantonen beigezogen worden.

Der Landrat nahm in zwei Sitzungen, am 24. Februar 1975 und - aufgrund eines weiteren Berichtes der Kommission - am 21. August 1975 zum Bericht Stellung und erhob nach gründlicher Diskussion die meisten Anträge unverändert zum Beschluss.

2. Phase:

Sofortmassnahmen und Experimente

Im gleichen sowie im folgenden Jahr wurden von der Kommission beantragte *Sofortmassnahmen* genehmigt, die einerseits bestimmten dringenden Bedürfnissen Rechnung tragen, andererseits aber auch gewisse Experimente im Hinblick auf ein neues Parlamentsrecht ermöglichen sollten. So entschied der Landrat:

- die geltende Geschäftsordnung dahingehend zu ergänzen, dass versuchsweise von bestimmten Artikeln der Geschäftsordnung abgewichen werden dürfe;
- die parlamentarischen Kommissionen neu aufzuteilen, damit möglichst der gesamte Verwaltungsbereich durch ständige Kommissionen abgedeckt werden kann, und eine dreiköpfige Redaktionskommission einzuführen;
- eine Fraktionspräsidentenkonferenz zu bilden, welche insbesondere die Plenarsitzungen «politisch» vorzubereiten und auf eine effiziente Erledigung der Geschäfte hinzuwirken hat;
- die schriftliche Beantwortung von Interpellationen zu ermöglichen;

- die Bezeichnung von Stellvertretern für die Kommissionsmitglieder zuzulassen;
- ein Parlamentarier-Handbuch zu schaffen und Einführungsseminare für neue Landräte durchzuführen;
- einen Posten für parlamentarische Zwecke in den Voranschlag aufzunehmen;
- eine Lautsprecheranlage im Landratsaal einzurichten sowie
- eine Tonbildschau für Besucher erstellen zu lassen.

Am 16. Dezember 1976 beschloss der Landrat (unter dem Vorbehalt des fakultativen Finanzreferendums), den Fraktionen jährliche Beiträge im Gesamtbetrag von fast 20000 Franken auszurichten. Gleichzeitig regelte er die Entschädigungen an die Mitglieder des Landrates in einer neuen Verordnung. Nachdem das Referendum ergriffen worden war, kam der Landrat aber auf seinen Beschluss zurück und machte am 21. März 1977 die Fraktionsfinanzierung rückgängig. Zurzeit ist in dieser Sache eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig.

3. Phase:

Totalrevision der Geschäftsordnung

Die Kommission betreffend Parlamentsreform, die in der Zwischenzeit starken personellen Mutationen unterworfen war, legte am 2. Mai 1977 eine totalrevidierte Geschäftsordnung vor. In diesem Erlass finden die vom Landrat grundsätzlich beschlossenen Revisionspostulate ihren rechtlichen Niederschlag, soweit dies von der verfassungsrechtlichen Lage her überhaupt möglich war. Die Kommission hatte mehrere Entwürfe durchberaten und Regierung und Landeskanzlei zur Vernehmlassung eingeladen. Mit dieser neuen Geschäftsordnung gelangt die Parlamentsreform zu einem vorläufigen Abschluss: «vorläufig» in einem doppelten Sinn, weil sie einerseits auf der Ebene der Verfassungsreform weiterzuführen ist und weil sie andererseits nun der Verwirklichung in der Praxis, im parlamentarischen Alltag bedarf. Der Landrat wird die neue Geschäftsordnung voraussichtlich noch vor den Sommerferien verabschieden.

Besondere Merkmale der Reformarbeiten

Die Parlamentsreform in Baselland weist drei besondere Merkmale auf, welche die gesamte Reform entscheidend geprägt haben: die «Tiefe» des Reformansatzes, die «Breite» des Reformprozesses und die «Grösse» des parlamentarischen Arbeitsaufwandes.

Die Reformarbeiten in Baselland waren von Anfang an nicht auf gewisse Punkte eingegrenzt, sondern *erstreckten sich*

grundsätzlich auf alle Fragen, die Stellung und Funktion des Parlamentes betreffen. Es ging nicht darum, möglichst rasch gewisse Erfolge zu erzielen, sondern man suchte die vollumfängliche Infragestellung, das vorurteilsfreie Gespräch, die «grosse» Parlamentsreform. Die Diskussion drehte sich nicht primär um zweitrangige Fragen der internen Parlamentsstrukturen (Redezeit, Hilfsdienste), sondern um Probleme wie das Verhältnis des Parlamentes zum Volk, zur Öffentlichkeit, zur Regierung und Verwaltung. Diese ausserordentliche Tiefe des Reformansatzes scheint mir für die Schweiz von besonderer (und seltener) Bedeutung zu sein.

Der Tiefe des Reformansatzes entspricht eine breite Abstützung des Reformprozesses im Meinungs- und Willensbildungsprozess. Man strebte mit der Reform des Parlamentsrechts einen Wandel des Selbstverständnisses des Parlamentes an; man versuchte, den aktuellen Sinn, die Aufgaben und die Probleme der Volksvertretung in möglichst weiten Kreisen des – politisch interessierten – Volkes zu diskutieren und neu zu definieren. Deshalb dauerte das ganze Verfahren auch beinahe fünf Jahre, eine lange, fast zu lange Zeitdauer, die erst noch durch eine Neuwahl des Landrates (mit starker personeller Erneuerung) unterbrochen wurde.

Schliesslich gab ein beeindruckender Reformwille und ein die Milizadäquanz sprengender Einsatz vieler Parlamentarier, allen voran des Historikers Dr. Roger Blum (Liestal), der seit 1976 die landrätliche Kommission präsidiert, aber auch etwa der Landräte Urs Burkhart, Fritz Eppe, Christoph Erhart und Heinz Furrer der Reform das Gepräge. Die Reformarbeit ist für weite Strecken von Parlamentariern selbst geleistet worden, von der Thesendiskussion bis zur Vorlage einer neuen Geschäftsordnung. Ohne dieses aktive Engagement der Landräte hätte die Reform auch nie den Widerhall gefunden, der ihr inzwischen zuteil geworden ist. Wer die Reformarbeiten von der Nähe verfolgt hat, muss den beteiligten Landräten die volle Anerkennung für diese Leistung aussprechen.

Ergebnisse der Reform

Welches sind nun die wichtigsten Ergebnisse der Reformarbeiten? Vorerst ist nochmals darauf hinzuweisen, dass gewisse Massnahmen bereits in den Jahren 1975 und 1976 eingeführt worden sind, während andere im Rahmen des Entwurfes zu einer totalrevidierten Geschäftsordnung vom Landrat vor den Sommerferien in 1. Lesung und im September in 2. Lesung beraten werden. Folgende Vorschläge erscheinen vor allem erwähnenswert:

- die ausdrückliche Verankerung des freien Mandates der Parlamentarier;
- eine Verstärkung der parlamentarischen Immunität;
- eine präzisere Fassung der Ausstandsregelung für Landräte, «die im Einzelfall direkte, private oder materielle Vorteile aus einem Verhandlungsgegenstand ziehen können»;
- die Verpflichtung zum Sitzungsbesuch mit Bussenfolge bei unentschuldigtem Fernbleiben;
- die regelmässige Organisation von Kursen «zur Einführung in die parlamentarische Arbeit und zur politischen Weiterbildung»;
- die rechtliche Verankerung der Ratskonferenz, bestehend aus dem Büro des Landrates und den Fraktionspräsidenten;
- eine neue Umschreibung von Stellung und Funktionen der Fraktionen;
- die Möglichkeit der Delegation von Befugnissen des Landrates an Kommissionen zur selbständigen Erledigung gewisser Geschäfte;
- die Möglichkeit der Kommissionen, neben dem zuständigen Direktionsvorteher die Anwesenheit weiterer Mitglieder des Regierungsrates zu verlangen, Beamte beizuziehen oder nicht der Verwaltung angehörende Sachverständige einzuladen;
- die Verpflichtung des Regierungsrates, «den Kommissionen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen» und Unterlagen zu liefern, insbesondere – auf Verlangen – «die Vorentwürfe zu Gesetzgebungsarbeiten, die Ergebnisse von Vernehmlassungen und die Gutachten von Experten vorzulegen»;
- das Recht des Regierungsrates, bei der Aushandlung von Verträgen mit erheblicher Bedeutung die zuständige Kommission zur begleitenden Beratung beizuziehen;
- die Möglichkeit der Kommissionen, bei interkantonalen Problemen mit den entsprechenden Parlamentskommissionen anderer Kantone gemeinsam zu beraten und übereinstimmende Anträge zu stellen;
- das Recht der Fraktionen, für jede Kommission neben den ihnen zustehenden Mitgliedern einen Stellvertreter zu bestimmen;
- das Recht einzelner Kommissionen, im Einzelfall Protokolle als vertraulich zu erklären und die Empfänger zu bestimmen;
- die Möglichkeit der Kommissionen, Hearings mit in- und ausserhalb der Verwaltung stehenden Personen durchzuführen;
- die Möglichkeit der Kommissionen, durch Pressemitteilungen über ihre Verhandlungen zu orientieren und Pressekonferenzen abzuhalten;
- die «Abdeckung» wichtiger Direktionen durch ständige Kommissionen (Finanz-, Bau- und Planungs-, Umwelt- und Gesundheits-, Bildungs- sowie Personalkommission);
- die Einführung der Redaktionskommission;
- das Recht der Geschäftsprüfungskommission, von allen Behörden und Amtsstellen jederzeit Auskünfte und Einsicht in die Akten zu verlangen;
- die Aufwertung der Landeskanzlei als Kanzlei des Landrates, der Kommissionen, Subkommissionen und «soweit möglich» auch der Fraktionen;
- das Zugriffsrecht des Landratspräsidenten, des Büros und der Kommissionen auf die Rechtsdienste des Regierungsrates;
- das Zugriffsrecht der ständigen Kommissionen (im Rahmen der Verwaltungskontrolle) auf die Finanzkontrolle, die im übrigen den ständigen Kommissionen ihrerseits von sich aus berichten kann;
- der freie Zugang des Landrates und der Kommissionen «zu allen technisch gespeicherten Sachinformationen, solange sie nicht Gegenstand politischer Willensbildung des Regierungsrates sind, soweit sie keiner gesetzlichen Geheimhaltung unterliegen und nicht dem Persönlichkeitsschutz unterstehen»;
- die rechtliche Verankerung von Resolutionen, die sich nicht auf eine in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Verwaltung fallende Angelegenheit beziehen dürfen;
- das Recht des Regierungsrates zur schriftlichen Beantwortung von Interpellationen;
- die Einführung der Fragestunde, die jeden Monat stattfindet;
- Vorschriften über den Inhalt und die Gestaltung der Vorlagen des Regierungsrates (z. B. werden Ausführungen über die finanziellen Auswirkungen und die Rechtmässigkeit einer Vorlage sowie über deren Übereinstimmung mit den Regierungsplanungen vorgeschrieben);
- die Verpflichtung des Regierungsrates zur Unterbreitung eines vierjährigen Regierungsprogrammes, verbunden mit einem Finanzplan und einem Investitionsprogramm, sowie eines Jahresprogrammes, die alle vom Landrat aber nur zur Kenntnis genommen und nicht genehmigt werden;
- das Recht des Landrates, bei der Genehmigung besonderer Planungsberichte des Regierungsrates «Richtlinien für die weitere Bearbeitung festzulegen»;
- die Verpflichtung des Regierungsrates zur Vorlage von Rechenschaftsberichten zu den Programmen;
- das Recht des Regierungsrates, zu wichtigen Ereignissen vor dem Land-

- rat mündliche *Erklärungen* abzugeben;
- die Regelung der *Rechtsform* der Erlasse und Beschlüsse des Landrates (mangels anderweitiger gesetzlicher Vorschriften);
- die Regelung der *Publikation* und des *Inkrafttretens* der Erlasse (ebenfalls mangels gesetzlicher Bestimmungen);
- das Recht des Regierungsrates, an den Landratssitzungen *Chefbeamte* beizuziehen, die jedoch nur das Wort ergreifen dürfen, «wenn dies vom Regierungsrat beantragt und vom Landrat bewilligt wird»;
- die *Akkreditierungspflicht* der Pressevertreter und das Recht des Büros, unrichtige Angaben in der Presse unentgeltlich «berichtigen zu lassen»;
- die Möglichkeit der *verbundenen Beratung* sachlich zusammengehörender Geschäfte;
- die Möglichkeit der *zeitlichen Beschränkung* der Beratungsdauer eines Geschäftes, allerdings nur im Sinne eines «Fahrplanes»;
- die Verpflichtung, *Abänderungsanträge* zum regierungsrätlichen *Budgetentwurf* spätestens an der vorletzten ordentlichen Landratssitzung vor der Beratung des Budgets schriftlich einzureichen, damit Regierungsrat und landrätliche Finanzkommission noch dazu Stellung nehmen können;

- die Möglichkeit, jederzeit eine *persönliche Erklärung* abzugeben, um Angriffe auf die Person zurückzuweisen;
- das Recht des Landrates, mit Zweidrittelmehrheit *aussergewöhnliche*, in der Geschäftsordnung nicht vorgesehene *Verfahren* zu beschliessen.

Grenzen der Parlamentsreform

Parlamentsreform ist Teilreform im Staatsganzen; sie bedarf der Weiterführung und der begleitenden Reform anderer staatlicher Organe und Einrichtungen. In Baselland ist die Parlamentsreform bislang auf der Basis des geltenden kantonalen Verfassungsrechtes durchgeführt worden. In einem nächsten Schritt ist sie deshalb darauf angewiesen, dass ihre Anliegen im Rahmen einer grösseren *Verfassungsreform* zum Tragen kommen. Im Vordergrund steht dabei die Überprüfung des gegenseitigen Verhältnisses von Legislative und Exekutive, insbesondere anhand ihrer Kompetenzen (Stichworte sind etwa: Vollzugsverordnungsrecht, Wahlbefugnisse, selbständige Verwaltungseinrichtungen, Einbürgerungen). Es stellt sich aber auch die Frage der Grösse des Landrates, da neueste Untersuchungen von *Dr. Roger Blum* ergeben haben, dass es offenbar

keinen Kanton von vergleichbarer Einwohnerzahl gibt, der ein so kleines Parlament (80 Mitglieder) mit so vielen so grossen und so häufig tagenden Kommissionen besitzt und dessen Parlamentarier folglich so stark belastet sind.

Dass die Parlamentsreform aber auch auf die *Verwaltungsreform* angewiesen ist, zeigt sich deutlich anhand der Tendenzen, einerseits den Einfluss des Landrates bei der politischen Planung zu verbessern und andererseits die Verwaltung vermehrt als «Hilfsdienst» des Parlamentes heranzuziehen. Beides setzt voraus, dass die organisatorischen Strukturen und Entscheidungsabläufe innerhalb von Regierung und Verwaltung ebenfalls auf diese Anforderungen hin ausgerichtet werden.

Schliesslich bleibt jede Reformarbeit toter Buchstabe, wenn sie nicht in eine «*gelebte Reform*» ausmündet. Revisionen auf rechtlicher Ebene sind zwar notwendige, aber nicht ausreichende Bedingungen angestrebter Veränderungen. Reformen im organisatorischen Bereich sind im besonderen Ausmass auf einen entsprechenden «tragenden Geist» angewiesen, damit die rechtlich verankerten Chancen und Appelle zu praktischen Erfolgen führen. Die Voraussetzungen hierfür scheinen in Baselland optimal vorhanden zu sein. ■

Verwaltungsreform

Ernst Loeliger, alt Regierungsrat



Ernst Loeliger

Geboren 1911 im Heimatdorf Pratteln, Baselland. Besuch der Primarschule in Pratteln und der Mittelschulen Basels. Ausbildung zum Primarlehrer in Bern. Primarlehrer in Binningen von 1931 bis 1947. Ausbildung zum Mittelschullehrer an der Universität Basel, Reallehrer in Binningen von 1947 bis 1955. 1955 bis 1963 Schulinspektor des Kantons Baselland. 1959 bis 1963 Mitglied des Landrates. 1963 bis 1975 Regierungsrat, Vorsteher der Direktion des Innern und der Sanität. Zurzeit wohnt in Füllinsdorf.

Einleitung

Der organische Aufbau einer öffentlichen Verwaltung ist die wichtigste Voraussetzung zur Erzielung einer optimalen quantitativen und qualitativen Leistung. Als Folge der in den letzten Jahrzehnten stark gestiegenen Anforderungen an diese Verwaltungen hat sich in manchen Kantonen die Frage gestellt, ob der aus dem 19. Jahrhundert stammende Aufbau den Aufgaben von heute und morgen noch zu genügen vermag. Im Kanton Baselland hat sich diese Frage ganz besonders aufgedrängt, und zwar hauptsächlich aus drei Gründen: