

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Band:** 18 (1978)  
**Artikel:** Verfahren und Inhalte kantonaler Parlamentsreformen im Vergleich  
**Autor:** Kley, Roland  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172120>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.10.2024

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

# VERFAHREN UND INHALTE KANTONALER PARLAMENTSREFORMEN IM VERGLEICH

von Roland Kley\*  
cand. rer. publ., St. Gallen

## I. Einleitung

Der vorliegende Aufsatz vermittelt eine vergleichende Übersicht über die Verfahren und die Inhalte der Parlamentsreformen in den Kantonen Aargau, Basellandschaft, Luzern, Solothurn und St. Gallen.

Laut einer Umfrage der Staatskanzlei St. Gallen war im Januar 1977 in 11 Schweizer Kantonen eine Revision der Geschäftsordnung des Kantonsparlaments in Vorbereitung.<sup>1</sup> Sämtliche Quellen dieser 11 Kantone zu sichten und aufgrund dieser eigenen Recherchen diejenigen auszuwählen, welche als „Parlamentsreformen“ angesprochen werden könnten, hätte die zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten, die zur Verfügung standen, überstiegen; die Auswahl der zu vergleichenden Kantone hatte deshalb anders zu erfolgen. Sie stützte sich zunächst auf den st. gallischen Grundlagenbericht, der die Reformen der Kantone Luzern, Baselland und Aargau in kurzen Abschnitten beschreibt.<sup>2</sup> In einem Referat im Frühjahr 1977 erwähnte Blum die Reformen in Baselland, Luzern und Solothurn;<sup>3</sup> der 8. Bericht zur Parlamentsreform in Baselland seinerseits nannte Luzern, Solothurn, St. Gallen und Aargau.<sup>4</sup> Mit Blick auf diese

\* Die vorliegende Arbeit basiert im wesentlichen auf einer Diplomarbeit, die der Verfasser im Herbst 1977 bei Prof. Dr. Alois Riklin an der Hochschule St. Gallen vorgelegt hat.

1 *Parlamentsreform? Bericht zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates*, Der Kanton St. Gallen heute und morgen, Nr. 6, St. Gallen 1977, S. 15.

2 *Parlamentsreform?* (op. cit.), S. 14 ff.

3 Roger Blum, *Parlamente und Parlamentsreform auf kantonaler Ebene*. Referat gehalten an der Jahrestagung 1977 der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft, 6./7. Mai 1977, hektographiert, S. 1 und 11.

4 *Bericht der landrätlichen Kommission an den Landrat betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates*, 8. Bericht der Parlamentsreform, 2. Mai 1977, S. 8.

Angaben entschied sich der Verfasser für die genannten fünf Kantone (AG, BL, LU, SO, SG) und überprüfte seine Auswahl anhand des Kompendiums „Schweizerische Politik im Jahre 19 . . .“,<sup>5</sup> was keine Änderung mehr erbrachte.

Es wäre reizvoll gewesen, den Zusammenhängen zwischen der Art der Reformverfahren und der Breite bzw. Tiefe der Reformansätze (Inhalte) nachzugehen; dies allerdings hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Auf die Darstellung der Verfahren wurde dennoch nicht verzichtet, werfen sie doch gerade im Falle einer Parlamentsreform – die ureigenste Sache des Parlaments selbst ist – ein Schlaglicht auf die Art und Weise parlamentarischer Arbeit und die Unabhängigkeit/Abhängigkeit kantonaler Volksvertretungen von Regierung und Verwaltung.

Da zum Zeitpunkt der Niederschrift nicht alle Parlamentsreformen zu Ende geführt waren, beschränkt sich der Vergleich auf den Stand im Dezember 1977.<sup>6</sup>

Die Arbeit stützt sich vornehmlich auf folgende Berichte:

#### *Kanton Aargau*

- Parlamentsreform; Bericht und Anträge der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Rat, 1. März 1977 (zit. Bericht AG).

#### *Kanton Basel-Landschaft*

- Parlamentsreform, 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission, 31. Oktober 1974 (zit. 1. Bericht BL).

5 Zu Rate gezogen wurden: *Schweizerische Politik im Jahre 1974*, S. 152 f.; *Schweizerische Politik im Jahre 1975*, S. 154 f.; *Schweizerische Politik im Jahre 1976*, S. 157 f.

6 Stand der Parlamentsreformen in den fünf Kantonen:

AG: Am 23. März 1977 wurde eine Motion der Geschäftsprüfungskommission betreffend Erlass eines Geschäftsverkehrsgesetzes erheblich erklärt. – Der Sachbearbeiter des federführenden Departements des Innern erklärte auf Anfrage im Dezember 1977, wegen Überlastung in der gesetzgeberischen Arbeit sei auf längere Zeit nicht mit einer Vorlage zu rechnen.

BL: Im September 1977 verabschiedete der Landrat eine neue Geschäftsordnung. Gleichzeitig wurde eine Motion der Parlamentsreformkommission betreffend die weitere Verwirklichung der Parlamentsreform erheblich erklärt. Inhalt dieser Motion ist einerseits die Änderung von Verfassungsbestimmungen mit dem Ziel der Verbesserung der Struktur und der Verwesentlichung der Funktionen des Landrates und andererseits die Schaffung eines Geschäftsverkehrsgesetzes, da einige Punkte im Verhältnis Regierung/Parlament in der neuen Geschäftsordnung rechtlich nur ungenügend abgesichert erscheinen.

LU: Die luzernische Parlamentsreform wurde 1976 abgeschlossen.

SO: Nachdem der Kantonsrat die Pflichtenhefte für die neuen ständigen Kommissionen genehmigt hatte, traten auf den 1. Februar 1978 auch die Artikel des (im April 1977 geänderten) Geschäftsreglementes, die die Kommissionen betreffen, in Kraft. – Auskunft der Staatskanzlei Solothurn (Dezember 1977).

SG: Der Entwurf für ein neues Grossratsreglement gelangt voraussichtlich im Verlauf des Jahres 1978 vor den Grossen Rat. – Auskunft der Staatskanzlei St. Gallen (Dezember 1977).

- Bericht der landrätlichen Kommission an den Landrat betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates, 8. Bericht der Parlamentsreform, 2. Mai 1977 (zit. 8. Bericht BL).

#### *Kanton Luzern*

- Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zur Totalrevision des Parlamentsrechts, 18. Juli 1975 (zit. Bericht LU).

#### *Kanton Solothurn*

- Revision des Parlamentsrechts, Bericht und Antrag vom 15. März 1977 (zit. Bericht SO).

#### *Kanton St. Gallen*

- Parlamentsreform? Bericht zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates, Der Kanton St. Gallen heute und morgen, Nr. 6, St. Gallen 1977 (zit. Bericht SG).

Daneben standen aus einzelnen Kantonen Protokolle von Kommissionssitzungen und Ratsverhandlungen, Reglements- und Beschlussesentwürfe und die schliesslich verabschiedeten Rechtstexte zur Verfügung.

## **II. Ausgangslage**

### *1. IST-Zustand kantonaler Parlamente*

Der Übergang zum modernen Interventions- und Leistungsstaat, begleitet von einem Anwachsen und einer Komplizierung der Staatsaufgaben, einem Ausbau der öffentlichen Verwaltung und der zunehmenden Einflussnahme von Verbänden und Medien, schlägt sich auch im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung/Verwaltung nieder. Die Verlagerung politischer Macht vom Parlament weg hin zur Exekutive und in den administrativen Apparat, besonders auch seit der Einführung neuer Formen politischen Handelns (z. B. Planung), kann als allgemein bekannte Tatsache gelten.

Dass auch die kantonalen Parlamente von den Auswirkungen dieser Entwicklung betroffen werden, lässt sich anhand verschiedener Analysen zeigen. So stellt etwa Hangartner für den st. gallischen Grossen Rat fest, dieser könne sich heute nicht mehr aller Details des Staatslebens annehmen; er erledige manche Aufgaben nur noch formell und behandle Wichtiges und Unwichtiges undifferenziert nebeneinander. Vor allem falle auf, „dass neuere Arten der Staatsleitung, . . ., unter Duldung durch den Grossen Rat ohne weiteres von Regierungsrat und Verwaltung an die Hand genommen werden. Dazu gehören das systematische Sammeln, Speichern und Auswerten von Informationen, die Erarbeitung von Prognosen, die Planung, die Koordination, der kooperative

Föderalismus, die Ausrichtung von Subventionen, die Bestimmung der Politik von Anstalten und von privatrechtlich geführten Verwaltungszweigen des Staates, die Beteiligungen und der Einsatz von Finanzvermögen. Diese Entwicklungen entgehen dem Grossen Rat zum grössten Teil oder werden von ihm nur bruchstückhaft beeinflusst und sanktioniert.”<sup>7</sup> Die mit der Ausarbeitung einer Parlamentsreform beauftragte Kommission des Landrates Baselland nennt in ihrer Zustandsbeschreibung sieben Hauptprobleme des Parlaments: Zeitnot, Informationsrückstand, Abhängigkeit von der Regierung, Mangel an Mitbestimmung, fehlende Hilfsdienste, übertriebene Detailarbeit und fehlende Öffentlichkeitsarbeit.<sup>8</sup> In die gleiche Richtung weist auch Egli Untersuchung über die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente, dessen wichtigste Thesen an Deutlichkeit ebenfalls nichts zu wünschen übriglassen: Die parlamentarische Kontrolle erfolge oberflächlich, zufällig und sei wenig wirksam; der finanzielle Prüfungsaspekt dominiere. Häufig fehle der Sachverstand; das Parlament sei bezüglich Information ausschliesslich auf die Exekutive angewiesen. Den Gang der parlamentarischen Tätigkeit bestimme die Regierung, nicht das Parlament selbst.<sup>9</sup>

Auch wenn sie sich anfangs nicht auf detaillierte Zustandsanalysen, sondern eher auf ein allgemeines Unbehagen stützten, waren die auftauchenden Forderungen nach Parlamentsreformen sicher berechtigt, zudem kamen auch auf Bundesebene ähnliche Bestrebungen in Gang.<sup>10</sup>

## 2. Zielsetzung kantonaler Parlamentsreformen

Die in den Berichten geäusserten Hauptziele tendieren generell auf eine effizientere Ausübung der bestehenden Parlamentsfunktionen und eine Stärkung der Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive.<sup>11</sup> Baselland und Luzern

7 Yvo Hangartner, „Soll die st. gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden?“, in: *Totalrevision der Kantonsverfassung? Drei Gutachten*, Der Kanton St. Gallen heute und morgen, Nr. 1, St. Gallen 1972, S. 24.

8 1. Bericht BL, S. 11 ff.

9 Anton Egli, *Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente. Veranschaulicht an Beispielen aus den Kantonen Luzern, Aargau und Freiburg*, Bern 1974, S. 147.

10 Angeregt durch ein Postulat Nationalrat Binders vom 2. Oktober 1973 und eine Eingabe Ständerat Muheims an das Büro des Ständerates im Juni 1973 wurde eine aus Mitgliedern der Bundesversammlung gebildete Studienkommission „Zukunft des Parlaments“ gebildet.

11 1. Bericht BL, S. 13, 8. Bericht BL, S. 1; Bericht LU, Anhang I, S. 35; Bericht SO, S. 10; Bericht SG, S. 3, Motionstext. Bericht AG, S. 1: Ausdrückliche Zielformulierungen fehlen, es wird lediglich unterstellt, die Parlamentsreform habe die Verbesserung der dem Parlament zur Verfügung stehenden Mittel und Methoden sowie die Beseitigung der Ohnmacht des Parlaments zum Ziel.

fordern eine Steigerung und Erhöhung der „Effizienz“, „Transparenz“, „Partizipation“<sup>12</sup> und „Flexibilität“ (nur BL). Daraus abgeleitet (BL, LU) oder selbstständig werden zudem funktionale und organisatorische Ziele postuliert. Gesamthaft beurteilt, hat auf der einen Seite Baselland einen umfassenden Zielkatalog vorgelegt, während andererseits Aargau (zumindest für die bisherige Reform) keine und St. Gallen nur eine unzureichende Zielformulierung vorgenommen haben.

### III. Verfahren der Parlamentsreformen

#### 1. Zu den Kriterien für die Beschreibung der Verfahren

In der Einleitung wurde der Einbezug der Verfahren damit begründet, diese vermöchten eine Momentaufnahme von der Art und Weise parlamentarischer Arbeit und der Unabhängigkeit/Abhängigkeit kantonaler Parlamente von Regierung und Verwaltung zu liefern. Es ist somit keine umfassende Analyse beabsichtigt, was sich auf den hier verwendeten Kriterienkatalog auswirkt, der zur Beschreibung einiger wesentlicher Verfahrensmomente herangezogen wird: Er deckt bei weitem nicht den ganzen Bereich der Verfahren ab, und er betont den Blickwinkel der Arbeitsweise und der Unabhängigkeit parlamentarischer Parlamentsreform. Zudem muss er dem Quellenmaterial insoweit Rechnung tragen, als er nur herausheben kann, was in den Dokumenten tatsächlich genannt wird.

#### 2. Die Verfahren im Vergleich<sup>13</sup>

Ein Vergleich der Reformverfahren in den fünf Kantonen anhand der nachstehenden acht Kriterien ergibt folgendes (vgl. auch Tab. 1):

– *Reforminitiant, Form des Reformauftrages*: In vier der fünf Kantone ging die Initiative zu einer Parlamentsreform vom Parlament selbst und nur in Luzern von der Regierung aus. In Baselland, Solothurn und St. Gallen lag der Reform ein von der Parlamentsmehrheit sanktionierter Auftrag (Antrag, Motion), in Luzern ein Regierungsratsbeschluss zugrunde; im Aargau wurde die Geschäftsprüfungskommission (GPK) von sich aus tätig.

12 Ausführlich zu diesen Kategorien einer Parlamentsreform: Uwe Thaysen, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis*, Opladen 1972, S. 82 ff.

13 Angaben zu den Verfahren: Bericht AG, S. 1, zusätzlich wurden verwendet: Kanton AG: Protokolle der GPK, 41. Sitzung vom 13./14. Mai 1976, 49. Sitzung vom 14. Januar 1977, 51. Sitzung vom 1. März 1977, id.: Bericht und Anträge der Subkommission „Parlamentsreform“ zuhanden der GPK, 15. Dezember 1976. 1. Bericht BL, S. 1 ff., 8. Bericht BL, S. 2 ff. Bericht LU, Anhang I, S. 2 f. Bericht SO, S. 10 ff. Bericht SG, S. 3 f.

Tabelle 1: Verfahren der Parlamentsreformen in den Kantonen AG, BL, LU, SO und SG

|  | Aargau                                     | Basel-Landschaft                 | Luzern                               | Solothurn                        | St. Gallen   |
|--|--|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--|
| <b>Reforminitiant</b>                              | Geschäftsprüfungskommission                | CVP-Fraktion                     | Regierungsrat                        | Büro des Kantonsrates            | Büro und Fraktionspräsidenten (ursprünglich 1 Ratsmitglied)                                    |
| <b>Form des Reformauftrages</b>                    | GPk von sich aus tätig                     | Antrag an den Landrat            | Regierungsratsbeschluss              | Motion                           | Motion   |
| <b>Art des Reformgremiums</b>                      | speziell geschaffene Subkommission der GPk | landrätliche Spezialkommission   | ausserparlamentarische Arbeitsgruppe | parlamentarische Kommission      | Büro und Fraktionspräsidenten  |
| <b>Zusammensetzung des Reformgremiums:</b>         |  |                                  |                                      |                                  |  |
| – total  | 7 (8) Mitglieder                           | 16 Mitglieder                    | 8 (9) Mitglieder                     | 18 (17) Mitglieder               | 10 Mitglieder  |
| – Regierungsmitglieder                             | –  | –                                | 2 Regierungsräte                     | –                                | –  |
| – Mitglieder der Verwaltung                        | anfangs 2, später 3                        | 1 Mitglied                       | 2, zeitweise 3                       | –                                | 1 Mitglied (Staatssekretär)  |
| – Dritte, Aussenstehende                           | –  | –                                | –                                    | 1 Jurist                         | –  |
| – Parlamentarier, absolut                          | 5 Parlamentarier                           | 15 Parlamentarier                | 4 Parlamentarier                     | 16 Parlamentarier                | 9 Parlamentarier   |
| – Parlamentarier, in % des Parlaments              | 2,5 %                                      | 18,7 %                           | 2,3 %                                | 11,8 % (11,1 %)                  | 5 %  |
| <b>Arbeitsteilung innerhalb des Reformgremiums</b> | keine offizielle Arbeitsteilung            | Bildung von drei Subkommissionen | keine offizielle Arbeitsteilung      | Bildung von zwei Subkommissionen | Staatssekretär mit Ausarbeitung eines Berichts und eines neuen Geschäftsreglementes beauftragt |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Informationsaufnahme:                              | in 2-tägigem Seminar der GPK:   | anhand eines Fragenkataloges:   | Kommission lässt sich über die Reformbestrebungen in BL und LU unterrichten               |
| – Befragungen, Gespräche                           | Experten; 1 Nationalrat; 1 kant. Chefbeamter  | Experten; Regierungsräte BL; Landschreiber; Journalisten; Generalsekretär Bundesversammlung; 2 Bundesparlamentarier; Umfrage im Landrat |   |
| – Quellen, Literatur                               | Parlamentsreformbericht BL; einzelne Literatur  | Parlamentsrecht verschiedener Gemeinwesen; div. Literatur   | Parlamentsreformberichte BL und LU; div. Literatur  |
| – Vernehmlassungen                                 | –   | Fragenkatalog an Parteien, Verbände; Bürger zur Stellungnahme aufgefordert  | Parlament reformunterlagen des Bundes, AG, BL und LU<br>Vernehmlassung der Fraktionen     |
| – Exkursionen                                      | –   | Bundesversammlung; Landtag Baden-Württemberg; Tagung der Vereinigung für polit. Wissenschaft  | Reformgremium besuchte Grossen Rat LU; Grossratsdelegation beim Landtag Baden-Württemberg |
| Ausarbeitung des Berichts und der Reformmassnahmen | kein eigentlicher Grundlagenbericht vorhanden; im übrigen Unterstützung durch Mitglieder der Verwaltung | durch Landratskommission (nähere Angaben fehlen); Unterstützung durch Mitglied der Verwaltung   | durch Staatsschreiber, Entwürfe wurden vom Reformgremium übernommen                       |
| Phasen der Reform                                  | I. Sofortmassnahmen<br>II. Schaffung eines Geschäftsverkehrsgesetzes                                    | I. Sofortmassnahmen<br>II. Totalrevision der Geschäftsordnung<br>III. Schaffung eines Geschäftsverkehrsgesetzes                         | I. Revision des Geschäftsreglementes  |



– *Art des Reformgremiums*: Dementsprechend wickelte sich das Verfahren nur in Luzern ausserhalb des Parlaments (ausserparlamentarische Arbeitsgruppe) ab. Baselland und Solothurn setzten spezielle parlamentarische Kommissionen ein, im Aargau übernahm die GPK die Reformarbeit, in St. Gallen wurde das Büro einschliesslich Fraktionspräsidenten damit beauftragt.

– *Zusammensetzung des Reformgremiums*: Nur in Luzern war die Regierung durch zwei ihrer Mitglieder direkt an der Arbeitsgruppe beteiligt, was nicht erstaunt, da ja sie selbst den Anstoss zur Reform gegeben hatte. Die Reformgremien von Aargau, Baselland, Luzern und St. Gallen stützten sich auf die Hilfe von Angehörigen der Verwaltung, nur dasjenige von Solothurn bewahrte sich seine Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung, indem es einen aussenstehenden Juristen beizog. Bei der Zahl beteiligter Parlamentarier stechen vor allem Baselland und Solothurn hervor, Baselland um so mehr, wenn man den Anteil in Prozent zur Sitzzahl des Parlaments ausdrückt: Das Reformgremium in Baselland umfasste knapp einen Fünftel aller Landräte.

– *Arbeitsteilung innerhalb des Reformgremiums*: Teilweise ist die Möglichkeit zur Arbeitsteilung von der Grösse des Reformgremiums abhängig. So gliederte Baselland die Reformkommission in drei, Solothurn in zwei Subgremien, während Aargau und Luzern keine offizielle Arbeitsteilung vornahmen. In St. Gallen beauftragten Büro und Fraktionspräsidenten zum vornherein den Staatsschreiber mit der Ausarbeitung eines Grundlagenberichts und später auch mit dem Entwurf eines neuen Geschäftsreglementes.

– *Informationsaufnahme*: Baselland führte die weitaus breiteste Informationsaufnahme durch: u. a. mit Hilfe von Befragungen (Experten, Regierung, Beamte, Journalisten, Generalsekretär der Bundesversammlung, Bundesparlamentarier und andere), Vernehmlassungen, Studium von Parlamentsrecht und Literatur sowie Exkursionen. Aargau veranstaltete ein zweitägiges Seminar für die Mitglieder der GPK, an dem verschiedene Referenten sprachen; Solothurn liess sich über die Baselländer und die Luzerner Parlamentsreform unterrichten und verwandte ausführlich Literatur. Luzern stützte sich nach eigenen Angaben auf das Recht verschiedener Parlamente und auf Literatur. In St. Gallen standen dem Staatsschreiber Unterlagen zu den Parlamentsreformen im Bund und in den anderen Kantonen zur Verfügung, die Fraktionen reichten Vernehmlassungen ein, Büro einschliesslich Fraktionspräsidenten und eine Grossratsdelegation unternahm je eine Exkursion.

– *Ausarbeitung des Berichts und der Reformmassnahmen*: Soweit hiezu Angaben vorliegen, haben – Solothurn ausgenommen – in allen Kantonen Angehörige der Verwaltung, wenn auch vermutlich in unterschiedlichem Ausmass, an der Ausarbeitung des Berichts und der Reformmassnahmen teilgenommen. Diesbezüglich am weitesten gingen St. Gallen, das den Bericht und später auch

den Entwurf für ein neues Geschäftsreglement durch den Staatsschreiber ausführen liess und zumindest den Bericht beinahe unverändert übernahm, und Luzern, wo – nach Klärung der grundsätzlichen Fragen in der Arbeitsgruppe – die Entwürfe durch den Sachbearbeiter der Verwaltung angefertigt wurden.

– *Phasen der Reform:* In Aargau und Baselland ist das Verfahren mehrphasig, in Luzern, Solothurn und St. Gallen (SG: voraussichtlich) einphasig.

Ein Gesamturteil über die Arbeitsweise und die Unabhängigkeit kantonaler Parlamente im Rahmen einer Parlamentsreform fällt je nach Kanton unterschiedlich aus. Das Beispiel von Baselland zeigt, dass es einem kantonalen Parlament durchaus möglich ist, ein umfangreiches Verfahren einzuleiten und zu bewältigen, dasjenige von Solothurn, dass die Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Verwaltung gewahrt werden kann. Andererseits lag das Schwergewicht der Reformarbeit etwa in Luzern bei der Exekutive, und der Grosse Rat von St. Gallen überliess weitgehend seine Reform dem Staatsschreiber.<sup>14</sup>

#### **IV. Inhalte der Parlamentsreformen**

Im folgenden wird zwischen funktionellen und organisatorischen Reformen unterschieden. Wie bei jeder Betrachtung unter verschiedenen Gesichtspunkten lassen sich auch hier Überschneidungen nicht vermeiden. Grundsätzlich wurde versucht, Änderungen, die eindeutig der Ausübung einer einzigen Funktion zugehören, den funktionellen Reformen zuzuordnen. Andererseits mussten Änderungen, die die Parlamentsorganisation wesentlich umgestalten, auch dort aufgeführt werden. Doppelnennungen waren also nicht zu vermeiden; zudem mag die Zuordnung in einzelnen Fällen diskutabel sein.

14 Der Einwand, die Stellung des Staatsschreibers sei derjenigen von Regierung und Verwaltung nicht gleichzusetzen, da er vom Grossen Rat gewählt wird (Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen, vom 16. November 1890), trifft nur teilweise zu. Der Staatsschreiber besorgt die Sekretariatsgeschäfte sowohl des Grossen Rates als auch der Regierung (Art. 34 des Geschäftsreglementes des Regierungsrates und der Staatskanzlei, vom 7. Dezember 1951); seine Stellung ist also zumindest ambivalent.

## 1. Funktionelle Reformen

### a) Zugrunde gelegte Parlamentsfunktionen

Nachstehend wird von folgendem Funktionenkatalog des Parlaments ausgegangen:<sup>15</sup>

1. Repräsentations-, Artikulations- und Kommunikationsfunktion
2. Wahlfunktion
3. Rekrutierungsfunktion
4. Initiativefunktion
5. Gesetzgebungsfunktion
6. Kontrollfunktion

Da die kantonalen Parlamentsreformen nur die 1. (teilweise), 4., 5. und 6. Funktion berühren, seien lediglich diese kurz erläutert:

– *Kommunikationsfunktion*: Das Parlament agiert als Mittler zwischen Regierung/Verwaltung und Volk.

– *Initiativefunktion*: Durch Initiativen bestimmt das Parlament in einem gewissen Ausmass den Gang der Politik. (Ein Teil der Initiativefunktion berührt den Bereich der Gesetzgebung.)

– *Gesetzgebungsfunktion*: Der Gesetzgebungsprozess kann in vier Phasen gegliedert werden: Initiative, Ausarbeitung, Überprüfung und Nachentscheidung. Soweit die Initiative zu Gesetzen vom Parlament ausgeht, kann sie als Teil der Initiativefunktion betrachtet werden. Die Nachentscheidung in Form obligatorischer oder fakultativer Referenda steht ausserhalb der parlamentarischen Funktionen. Somit bleiben die beiden Teilfunktionen Ausarbeitung und Überprüfung.

Gesetzgebung wird hier nicht strikt formell verstanden; Regierungsprogramme, Finanzpläne, Investitionsprogramme, Budget, interkantonale Verträge, usw., kurz: Akte, die für den Gang der Politik von Bedeutung sind, werden ebenfalls hier eingeordnet.

– *Kontrollfunktion*: Die Kontrollfunktion beinhaltet die Oberaufsicht des Parlaments über Regierung und Verwaltung. Kontrolle wird hier insoweit in einschränkendem Sinne verwendet, als die Kontrolle von vorgelegten Gesetzesentwürfen der gesetzgeberischen Teilfunktion Überprüfung zugeordnet wird.

<sup>15</sup> Vgl. Klaus von Beyme, „Grundtendenzen in der Entwicklung der Funktionen des Parlaments in Westeuropa“, in: Europäisches Parlament (Hrsg.): *Europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa*, Luxemburg 1975, S. 11 ff.; Alois Riklin, *Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich*, Beitrag für den Schlussbericht der Studienkommission der Eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“, Forschungsstelle für Politikwissenschaft, Beiträge und Berichte Nr. 51/1977, Hochschule St. Gallen, S. 33 ff.

### b) Die funktionellen Reformen im Vergleich<sup>16</sup>

In den fünf Kantonen werden folgende Funktionsreformen angestrebt bzw. vorgenommen (vgl. auch Tab. 2):

– *Kommunikationsfunktion*: Über die Arbeit und die Rolle des Kantonsparlaments sollen eine Tonbildschau (BL, SO) und eine Informationsbroschüre (BL) aufklären. Damit soll in der Öffentlichkeit das Grundverständnis verbessert werden, aufgrund dessen das Parlament erst in der Lage ist, seine Mittlerfunktion zwischen Regierung und Volk auszuüben.

Zur Belegung des Parlamentsbetriebes sehen die gleichen zwei Kantone die Durchführung von parlamentarischen Fragestunden vor. Die Hauptabsicht besteht darin, vermehrt die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Parlament zu lenken. Daneben hat die Fragestunde auch Kontrollcharakter – das Parlament erhält auf aktuelle Fragen aktuelle Antworten –, und sie entlastet die Regierung und Verwaltung von aufwendiger schriftlicher Berichterstattung.

Der Kommunikation im weitesten Sinne dient auch die in Baselland vorgesehene Möglichkeit, über Themen, die nicht in den Bereich kantonaler Verwaltung fallen, Resolutionen zu fassen.

– *Initiativefunktion*: Mit der rechtlichen Verselbständigung der parlamentarischen Einzelinitiative wird den Luzerner Grossräten die Einbringung eigener Entwürfe ermöglicht. Eine Einzelinitiative geht direkt an eine grossrätliche Kommission, wird dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet und dann dem Parlament vorgelegt.

Eine – allerdings schwache – Verbesserung der Initiativefunktion wird in Solothurn vorgenommen, indem die ständigen Kommissionen den entsprechenden Departementsvorstehern gesetzgeberische, planerische oder andere Anregungen unterbreiten können. Solchen Anregungen kommt jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit zu.

– *Gesetzgebungsfunktion*: Baselland und Luzern erweitern die Gesetzgebungsfunktion, indem sie ihren Parlamenten Einflussmöglichkeiten auf die Planung

16 Zusätzlich zu den bereits angeführten Quellen werden nachfolgend verwendet:

Kanton AG: Verhandlungen des Aargauischen Grossen Rates, 175. Sitzung vom 23. März 1977, Art. 2148, S. 2882 ff.

Kanton BL: Geschäftsordnung des Landrates, vom 5. September 1977.

Kanton LU: Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz), vom 28. Juni 1976; id.: Geschäftsordnung für den Grossen Rat, vom 28. Juni 1976.

Kanton SO: Verhandlungen des Kantonsrates von Solothurn 1977, IV. Session: 6. Sitzung, 26. April 1977, S. 306 ff.; 7. Sitzung, 27. April 1977, S. 365 ff.; id.: Pflichtenhefte der ständigen Kommissionen.

Im IV. Kapitel musste der Verfasser auf die Zitierung der einzelnen Reformmassnahmen verzichten, da dies sonst zu einem aufgeblähten Fussnotenapparat ohne wirklichen Informationswert geführt hätte.

Tabelle 2: Reformen im Bereich der Parlamentsfunktionen der Kantone AG, BL, LU, SO und SG

|                           | Aargau   | Basel-Landschaft   | Luzern   | Solothurn  | St. Gallen |
|---------------------------|--|--|--|--|------------|
| 1. Kommunikationsfunktion |  | Vertiefung der Kommunikationsfunktion durch: Tonbildschau (Selbstdarstellung); Informationsbroschüre; Fragestunde; rechtliche Verankerung der Resolution   |  | Vertiefung der Kommunikationsfunktion durch: Tonbildschau (Selbstdarstellung); Fragestunde   |            |
| 2. Initiativefunktion     |  |  | Vertiefung der Initiativefunktion durch rechtliche Verselbständigung der parlamentarischen Einzelinitiative  | Leichte Vertiefung der Initiativefunktion: Kommissionen können dem Departementsvorsteher gesetzgeberische, planerische oder andere Anregungen unterbreiten (rechtlich nicht bindend) |            |
| 3. Gesetzgebungsfunktion  | Motion eingereicht, noch keine Konkretisierungen | Erweiterung der Gesetzgebungsfunktion durch: Recht des Landrats zur Genehmigung von Plänen und Richtlinien bei Planungsberichten; Pflicht des Regierungsrates zur Unterbreitung von Regierungsprogrammen, Finanzplänen, Investitionsprogrammen und Jahresprogrammen; Zugriffrecht des Landrats und seiner Kommissionen auf alle technisch gespeicherten Sachinformationen (Überprüfung von Planungsprämissen); Kommissionen als begleitende Beratung bei Verträgen | Erweiterung der Gesetzgebungsfunktion durch: Recht zur Stellungnahme des Grossen Rates zu vorgelegten Planberichten; Weisungs- und Auftragsrecht für weitere Planung | Leichte Erweiterung der Gesetzgebungsfunktion durch: Erörterung der Beziehungen zu Bund und Kantonen im Rahmen des allgemeinen Rechenschaftsberichts                                 |            |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>Vertiefung der Gesetzgebungsfunktion durch den Aufbau ständiger Kommissionen und durch erweiterte Informationsbefugnisse aller Kommissionen</p>   | <p>Vertiefung der Gesetzgebungsfunktion durch neue ständige Kommissionen und erweiterte Informationsbefugnisse</p> | <p>Vertiefung der Gesetzgebungsfunktion durch den Aufbau ständiger Kommissionen und durch erweiterte Informationsbefugnisse aller Kommissionen</p>  |
| <p>4. Kontrollfunktion</p>   | <p>Motion eingereicht, noch keine Konkretisierungen</p>  | <p>Erweiterung der Kontrollfunktion durch: Erweiterung des Aufgabebereichs der GPK auf Aufsichtsgeschäfte der Verwaltung und der Rechtspflege; Erweiterung des Aufgabebereichs der Finanzkommission</p> |
| <p>Vertiefung der Kontrollfunktion durch: Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der GPK bei allen Behörden und Amtsstellen; Zugriffsrecht insbesondere der GPK und der Finanzkommission auf die Finanzkontrolle; selbständige Berichterstattung der Finanzkontrolle an die Kommissionen</p> | <p>Vertiefung der Kontrollfunktion durch: Zugriffsrechte von Kommissionen auf die Finanzkontrolle</p>              | <p>Leichte Vertiefung der Kontrollfunktion durch: verstärkte Koordination zwischen Rechtspflege-, Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission</p>   |

einräumen. In Baselland legt der Regierungsrat Regierungsprogramme, Finanzpläne, Investitions- und Jahresprogramme dem Landrat zur Genehmigung vor. Sowohl in Baselland als auch in Luzern steht dem Parlament das Recht zur Genehmigung von Planungsberichten und zur Erteilung von Weisungen für die weitere Planungsarbeit zu. Damit das Parlament und seine Kommissionen auch die den Planungen zugrunde liegenden Basisdaten überprüfen können, wird ihnen in Baselland das Zugriffsrecht auf alle technisch gespeicherten Sachinformationen eingeräumt.

In Baselland wird die Gesetzgebungsfunktion zudem dadurch erweitert, dass der Regierungsrat bei Verträgen, die der Genehmigung des Landrates bedürfen, die zuständige Kommission zur begleitenden Beratung beiziehen kann.

Höchstens als leichte Erweiterung der Gesetzgebungsfunktion kann die Absicht interpretiert werden, der Grosse Rat von St. Gallen solle sich im Rahmen des allgemeinen Rechenschaftsberichts mit den Beziehungen des Kantons zum Bund und zu anderen Kantonen befassen.

Vertieft wird die Gesetzgebungsfunktion in Baselland und Solothurn, in geringerem Ausmass auch in Luzern. Die drei Kantone sehen die Schaffung neuer departementsbegleitender Kommissionen vor, denen im Normalfall die Behandlung der in ihren Geschäftsbereich fallenden Vorlagen zukommt. Solothurn deckt sämtliche, Baselland wichtige Departemente mit Kommissionen ab. In Luzern werden eine ständige Landerwerbs- und eine Spitalkommission rechtlich verankert. Hinter diesen Reformmassnahmen steht die Absicht, die Sachkunde des einzelnen Parlamentariers durch Spezialisierung zu fördern. Flankierend werden auch die Informationsbefugnisse der Kommissionen verbessert.<sup>17</sup>

– *Kontrollfunktion*: Die Funktionsänderungen im Bereich der Kontrolle zielen vor allem auf eine Vertiefung durch verbesserte Informationsbefugnisse und Zugriffsrechte ab. In Baselland besitzt die GPK das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht bei sämtlichen Behörden und Amtsstellen. Weiter können die GPK und die Finanzkommission direkt auf die Finanzkontrolle greifen. Diese ihrerseits kann den zuständigen Kommissionen von sich aus berichten. In Luzern steht der Zugriff auf die Finanzkontrolle sämtlichen mit Rechnungsprüfungen beauftragten Kommissionen zu. Demgegenüber nimmt sich die in St. Gallen als Vertiefung der Kontrollfunktion vorgesehene verstärkte Koordination zwischen Rechtspflege-, Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission bescheiden aus.

In Luzern wird die Kontrollfunktion erweitert: Der GPK unterstehen neu auch die Aufsichtsgeschäfte der Verwaltung und Rechtspflege, und die Finanzkommission behandelt zusätzlich die Rechnung der Luzerner Kantonalbank und alle übrigen Finanzgeschäfte, welche keiner Spezialkommission zugeteilt sind.

Keine nennenswerten Änderungen im Bereich der Kontrollfunktion vermag der Verfasser in Solothurn auszumachen, obwohl eines der ursprünglich dekla-

17 Weitere Ausführungen dazu siehe unter 2., a) dieses Kapitels, „Kommissionen“.

rierten Hauptziele „die Verbesserung der ihm (dem Parlament, R. K.) verfassungsmässig zugeordneten Kontrollfunktionen“<sup>18</sup> war. Dies ist auf die Verwendung eines stark ausgeweiteten Kontrollbegriffes, der auch die Überprüfung von Gesetzesvorlagen einschliesst, zurückzuführen.

Im Kanton Aargau sind funktionelle Reformen erst in der im Frühjahr 1977 erheblich erklärten Motion gefordert worden; über mögliche konkrete Änderungen liegen bisher keine Angaben vor.

## 2. Organisatorische Reformen

### a) Die Reformen der Arbeitsweise im Vergleich

Folgende Elemente der Arbeitsweise wurden in die kantonalen Parlamentsreformen einbezogen: Parlamentsleitung, Plenum, Kommissionen und Fraktionen (zum nachstehenden vgl. auch Tab. 3).

– *Parlamentsleitung*: Die Reformen im Bereich der Parlamentsleitung konzentrieren sich auf die Einführung (BL), den Ausbau (AG) und die rechtliche Verankerung (LU) der Rats- bzw. Präsidentenkonferenz (Büro, teilweise ohne Stimmzähler, und Fraktionspräsidenten). Die Änderungen zielen auf eine verstärkte politische Koordination und Leitung (z. B. Prioritätensetzung bei der Behandlung von Geschäften, Führung des Parlaments bei politisch heiklen Problemen, usw.).

– *Plenum*: Die Reformmassnahmen, die das Plenum betreffen, lassen sich keinem einheitlichen Trend unterordnen.

In Baselland darf Chefbeamten auf Antrag des Regierungsrates und mit Bewilligung des Parlaments das Wort erteilt werden. Der gleiche Kanton sieht eine Ausstandsregelung vor, die Parlamentarier von der Mitberatung und Mitentscheidung ausschliesst, wenn sie direkte private oder materielle Vorteile aus einem Verhandlungsgegenstand ziehen können. In Solothurn wird die Abhaltung von Grundsatzdebatten und Konsultativabstimmungen ermöglicht, St. Gallen sieht diverse kleine Verfahrensänderungen u. a. bei parlamentarischen Vorstössen und vermehrte schriftliche Berichterstattung der Kommissionen vor.

– *Kommissionen*: Bereits unter den Reformen der Gesetzgebungsfunktion wurde auf den Trend in Baselland, Solothurn und, schwächer, in Luzern zu ständigen departementsbegleitenden Kommissionen hingewiesen. Üblicherweise werden Vorlagen, die den Geschäftsbereich einer solchen Kommission betreffen, von dieser überprüft; Spezialkommissionen sollen nur noch bei Geschäften von besonderer Bedeutung eingesetzt werden.

18 Bericht SO, S. 10.



Tabelle 3: Parlamentsreformen im Bereich der Arbeitsweise der Kantone AG, BL, LU, SO und SG

|                          | Aargau  | Basel-Landschaft   | Luzern  | Solothurn   | St. Gallen   |
|--------------------------|---|--|---|---|--|
| <b>Parlamentsleitung</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbau der Präsidentenkonferenz zu einem Führungsgremium</li> <li>– Reduktion des Büros auf Erledigung administrativer Angelegenheiten</li> <li>– Checkliste für Grossratspräsidenten (Führungshilfsmittel)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung der Ratskonferenz als politisches Führungsorgan</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– rechtliche Verankerung der Präsidentenkonferenz</li> </ul>   |   |  |
| <b>Plenum</b>            |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Möglichkeit zur Worterteilung an Chefbeamte</li> <li>– Ausstand von Landräten, die direkte private oder materielle Vorteile aus einem Verhandlungsgegenstand ziehen können</li> </ul>   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundsatzdebatten und Konsultativabstimmungen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– div. kleine Verfahrensänderungen u. a. bei parlamentarischen Vorstössen</li> <li>– vermehrt schriftliche Kommissionsberichte</li> </ul>   |
| <b>Kommissionen</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– je ein stellvertretendes Kommissionsmitglied pro Fraktion</li> <li>– Checkliste für Kommissionspräsidenten (Führungshilfsmittel)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abdeckung von Departementen durch ständige Kommissionen</li> <li>– Verpflichtung des Regierungsrates zur Auskunftserteilung</li> <li>– Beizug von Beamten und Sachverständigen</li> <li>– Durchführung von Hearings</li> <li>– Kommissionen als begleitende Beratung bei Verträgen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– zwei neue, ständige sachbereichsorientierte Kommissionen</li> <li>– Recht der Kommissionen auf Auskunft durch den Regierungsrat</li> <li>– Befragung von Beamten, Experten und Vertretern interessierter Kreise</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abdeckung sämtlicher Departemente durch ständige Kommissionen</li> <li>– Pflicht des Regierungsrates zur Verfügungstellung notwendiger Akten</li> <li>– Konferenz der Kommissionspräsidenten als Koordinationsorgan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ev. neue, ständige Raumplanungskommission</li> <li>– vermehrte Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern</li> <li>– verstärkte Koordination zwischen Rechtspflege-, Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission</li> </ul> |

- gemeinsame Beratung interkantonaler Probleme mit Parlamentskommissionen anderer Kantone und übereinstimmende Antragstellung
- ausnahmsweise selbständige Erledigung von Geschäften
- je ein stellvertretendes Kommissionsmitglied pro Fraktion
- Beschränkung der Zugehörigkeit zu ständigen Kommissionen auf 6 Jahre
- Empfehlung, die Kommissionen sollten vermehrt die Organisation und das Verfahren ihrer Beratungen bestimmen

---

#### Fraktionen

- Fraktionen können Vorstösse und Verfahrensforderungen einreichen
  - Ausrichtung von Fraktionsbeiträgen
  - Landeskanzlei leistet administrative Dienste (Versand)
  - Fraktionen können ausser kleinen Anfragen sämtliche Arten parlamentarischer Vorstösse einreichen
  - Staatskanzlei leistet administrative Dienste (Versand)
  - Erhöhung der Anzahl bezahlter Fraktions-sitzungen
  - massvolle Fraktionsentschädigungen
-

Daneben werden auch die Informationsrechte der Kommissionen ausgebaut. Es wird die Verpflichtung (BL, SO) bzw. das Recht (LU) auf Auskunftserteilung durch den Regierungsrat verankert, es können Beamte (BL, LU), Sachverständige (BL, LU, SG) und Interessenvertreter (LU, SG) beigezogen und Hearings (BL) durchgeführt werden.

In der Ausgestaltung des Kommissionswesens geht Baselland besonders weit: Der Regierungsrat kann bei Verträgen Kommissionen als begleitende Beratung zuziehen, Kommissionen können interkantonale Probleme mit Parlamentskommissionen anderer Kantone gemeinsam beraten und übereinstimmende Anträge stellen, und ausnahmsweise wird Kommissionen auf Beschluss des Parlaments in Einzelfällen ein Geschäft zur selbständigen Erledigung übergeben.

Aargau und Baselland lassen die Stellvertretung in Kommissionen durch je ein Mitglied pro Fraktion zu; um einem grösseren Teil des Parlaments die Mitarbeit zu ermöglichen, beabsichtigt St. Gallen, die Zugehörigkeit zu ständigen Kommissionen auf sechs Jahre zu beschränken.

– *Fraktionen*: Die Stellung der Fraktionen wird durch eine bessere Beteiligung am parlamentarischen Verfahren und durch finanzielle Unterstützung gestärkt.

Neben den Ratsmitgliedern und teilweise den Kommissionen steht in Baselland und Solothurn auch den Fraktionen das Recht zur Einreichung von Vorstössen und Verfahrensforderungen zu.

Baselland und St. Gallen sehen vor, den Fraktionen Entschädigungen auszurichten, und in Solothurn wird die Anzahl bezahlter Fraktionssitzungen erhöht; in Baselland und Solothurn leistet die Landes- bzw. Staatskanzlei administrative Hilfen (Versandwesen).

#### *b) Die Reformen der Arbeitsbedingungen im Vergleich*

Im Bereich der Arbeitsbedingungen erstrecken sich die kantonalen Parlamentsreformen auf die personelle Infrastruktur (Parlamentsdienste) und auf Massnahmen zur Verbesserung der individuellen Parlamentsarbeit (zum folgenden vgl. auch Tab. 4).

– *Personelle Infrastruktur*: Der Aufbau eines selbständigen Parlamentsdienstes ist unmittelbar in keinem der Kantone vorgesehen. Stattdessen werden Aufgaben, die diesem zukämen, in mehr oder weniger grossem Ausmass der Staatskanzlei oder der Verwaltung übertragen.

In Baselland, Luzern und Solothurn wird der Dokumentationsdienst der Staatskanzlei auch den Parlamentariern zur Verfügung gestellt. Im Aargau übernehmen Regierung und Verwaltung die Dokumentation und die Auskunftserteilung an die Grossräte, in der Staatskanzlei sorgt zudem eine Kontaktperson für Auskünfte und die Beschaffung von Informationen.

Für Rechtsauskünfte stehen in Baselland und Luzern der Rechtsdienst der Regierung, in Solothurn der Staatsschreiber und die Juristen der Departemente zur Verfügung. Zur Inanspruchnahme dieser Stellen berechtigt sind in Baselland

Tabelle 4: Parlamentsreformen im Bereich der Arbeitsbedingungen der Kantone AG, BL, LU, SO und SG

|   | Aargau   | Basel-Landschaft   | Luzern   | Solothurn  | St. Gallen  |
|---|--|--|--|--|---|
| <b>Personelle Infrastruktur (Parlamentsdienste)</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontaktperson bei der Staatskanzlei sorgt für administrative Dienste, Auskünfte und Beschaffung von Informationen</li> <li>- Regierungsrat sorgt für grosszügige Auskunftserteilung und Aktenherausgabe an Grossräte</li> <li>- Protokollführung und Dokumentation der Kommissionen durch Regierung und Verwaltung</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landeskanzlei vermittelt Dokumentationsmaterial</li> <li>- führt Protokoll in den Sitzungen des Landrates, des Büros, der Ratskonferenz und der Kommissionen</li> <li>- unterstützt Kommissionen, Subkommissionen und, soweit als möglich, Fraktionen durch administrative Hilfen</li> <li>- wirkt bei der Erstellung von Kommissionsberichten mit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dokumentationsdienst der Staatskanzlei zur Verfügung der Mitglieder des Grossen Rates</li> <li>- Recht des Grossen Rates, des Präsidenten, des Büros, der Präsidentenkonferenz, der Kommissionen und der Fraktionen zur Inanspruchnahme des Rechtskonsulenten des Regierungsrates bei Rechtsfragen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dokumentationsdienst der Staatskanzlei zur Verfügung der Mitglieder des Kantonsrates und der Fraktionen</li> <li>- Recht der Mitglieder des Kantonsrates und der Fraktionen zur Inanspruchnahme des Staatsschreibers und der Departementsjuristen bei Rechtsfragen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- eventuell massvoller Ausbau der Staatskanzlei</li> </ul> |
| <b>Massnahmen zur Verbesserung individueller Parlamentsarbeiten</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung eines Handbuchs</li> <li>- Kurse zur Einführung in die Parlamentararbeit und zur politischen Weiterbildung</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung eines Handbuchs</li> </ul>  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung eines Handbuchs</li> </ul>  |   |

der Landratspräsident, das Büro und die Kommissionen, in Luzern der Grosse Rat und seine Organe (einschliesslich der Fraktionen) und in Solothurn die Fraktionen und die einzelnen Parlamentarier.

Die Staatskanzlei Aargau (Kontaktperson) und die Landeskantlei Baselland bieten auch administrative Dienste an, Aargau den Grossratsmitgliedern, Baselland dem Landrat und seinen Organen. Die Landeskantlei Baselland leistet auch materielle Hilfen, indem sie bei der Erstellung von Kommissionsberichten mitwirkt. In St. Gallen wird ein massvoller Ausbau der Staatskanzlei ins Auge gefasst; konkrete Angaben darüber liegen bisher nicht vor.

– *Massnahmen zur Verbesserung der individuellen Parlamentsarbeit:* Aargau, Baselland und Solothurn führen Handbücher für die Parlamentarier ein, Baselland sieht zudem Kurse zur Einführung in die Parlamentsarbeit und zur politischen Weiterbildung vor.

## V. Zusammenfassung

Die in Aargau, Baselland, Luzern, Solothurn und St. Gallen durchgeführten (und teilweise noch laufenden) Parlamentsreformen gingen in Luzern von der Regierung und in den übrigen Kantonen vom Parlament aus. Das Verfahren zur Erarbeitung der Reform wickelte sich formell in den gleichen vier Kantonen innerhalb parlamentarischer Gremien und nur in Luzern in einer ausserparlamentarischen Arbeitsgruppe, der allerdings Grossräte angehörten, ab. Lediglich Solothurn verzichtete durch Beiziehen eines aussenstehenden Juristen auf die Dienste von Regierung und Verwaltung, während diese in den übrigen Kantonen in unterschiedlichem Ausmass an der Reformarbeit beteiligt waren.

Umfang und Gewicht der Reforminhalte sind in den einzelnen Kantonen stark unterschiedlich. Das Schwergewicht der funktionellen Reformen liegt in einer Vertiefung und Erweiterung der Gesetzgebungsfunktion und in einer Vertiefung der Kontrollfunktion. Vertieft wird die Gesetzgebungsfunktion durch die Einführung ständiger departementsbegleitender Kommissionen und durch verbesserte Informationsbefugnisse; erweitert wird sie, indem den Parlamenten Genehmigungs- und Weisungsrechte bei der Planung eingeräumt werden und Kommissionen von der Regierung bei Verträgen zur begleitenden Beratung beigezogen werden können. Die Kontrollfunktion wird durch Akteneinsichts-, Auskunfts- und Zugriffsrechte der geschäftsprüfenden Kommissionen vertieft.

Die organisatorischen Reformen betreffen im Bereich der Arbeitsweise ausser den Kommissionen in schwächerem Masse auch die Parlamentsleitung, das Plenum und die Fraktionen. Zusätzlich zu den bereits genannten Änderungen sollen Kommissionen mit Parlamentskommissionen anderer Kantone beraten können; die Parlamentsleitung wird durch die Einführung/Aufwertung der Rats- bzw. Präsidentenkonferenz gestärkt; Neuerungen im Plenum umfassen die Worterteilung an Chefbeamte, eine klare Ausstandsregelung sowie Grundsatzdebatten

und Konsultativabstimmungen; die Fraktionen sollen am parlamentarischen Verfahren beteiligt und entschädigt werden. Die Arbeitsbedingungen werden verbessert, indem die Staatskanzleien den Parlamenten ihre Dokumentationsdienste und administrative Hilfen anbieten und für Rechtsfragen die Rechtsdienste der Regierung in Anspruch genommen werden können. Zur Verbesserung der individuellen Parlamentsarbeit werden Handbücher sowie Einführungs- und Fortbildungskurse eingeführt.

