

Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz: Parlamentsreform im Kanton Basel-Landschaft

LUKAS OTT¹

"Si j'étois prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire; je le ferois, ou je me tairois"².

Jean-Jacques Rousseau

Mit diesen Worten leitete der Bürger Rousseau seine Untersuchungen zur Staatslehre ein. Wer über den unmittelbaren Buchstaben dieses Satzes hinausgeht, kann vermuten, dass es Rousseau hier im wesentlichen um den Ausdruck seiner Ambivalenz gegenüber den Institutionen geht. Bei ihm stehen ohnehin stärker die Ideen als solche im Zentrum des Interesses und nicht so sehr deren Umsetzung durch staatliche Organe³.

Im Gegensatz zu Rousseau stellte sich das Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz, mit dem sich die Legislative des Kantons Basel-Landschaft nun seit mehr als zwei Jahrzehnten befasst, beiden Aspekten: den Idealvorstellungen von der parlamentarischen Aufgabenerfüllung wie den Erfahrungen der politischen Wirklichkeit. Der Rechtsetzungsprozess Land-

¹ Wertvolle Denkanstösse und Hinweise zu dieser Arbeit hat der Verfasser von Prof. ROGER BLUM, Prof. KURT EICHENBERGER, Prof. RENÉ RHINOW, Prof. GERHARD SCHMID, lic.iur. FRITZ BRECHBÜHL, lic.phil.hist. MARTIN GRAF und Dr.iur. PETER REINERT durch ihre Teilnahme an Sitzungen der landrätlichen Spezialkommission Landratsgesetz erhalten. Besonderer Dank gebührt lic.iur. STEPHAN MATHIS (Stv. Direktionssekretär der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft) für seinen massgeblichen Anteil an der aktuellen Fortentwicklung dieses Rechtsetzungsprojekts und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landeskanzlei für ihre hilfreichen und zuverlässigen Dienste.

² JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du contract social; ou, principes du droit politique*, in: ders., *Oeuvres complètes*, III, *Du contrat social/Ecrits politiques*, Paris 1964, S. 351.

³ Vgl. MAX IMBODEN, *Rousseau und die Demokratie*, in: ders., *Staat und Recht* (ausgewählte Schriften und Vorträge), Basel 1971, S. 87.

ratsgesetz war immer auch ein Prozess der parlamentarischen Selbstvergewisserung.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 erteilt dem Gesetzgeber den verbindlichen Auftrag, neben den Grundzügen der Organisation des Landrates auch den Verkehr mit dem Regierungsrat und den obersten Gerichten zu regeln⁴. Die verfassungsrechtliche Funktionentrennung auf der Grundlage des Prinzips der Gewaltendifferenzierung erfordert die verfahrensrechtliche Konkretisierung auf Gesetzesstufe.

Somit ist das institutionelle System selbst zum Thema erhoben, und mit ihm das Spannungsfeld zwischen Legislative, Exekutive, Judikative und Souverän. Es liegt deshalb im vitalen Eigeninteresse des Gesetzgebers, die Gesetzgebungsarbeit in eigener Sache in verschiedener Hinsicht in grössere Zusammenhänge zu stellen. Er muss nicht nur sagen, was zu tun ist, er muss sein Handeln gegenüber Regierung, Gerichten und Stimmberechtigten auch begründen und durchsetzen können. "Es braucht die Fähigkeit zur Synopse, zum Denken in Zusammenhängen, zur Erfassung des differenzierten und interdependenten Ganzen"⁵.

Die Demokratie ist eine flexible Staatsform. Was für das Staatsrecht zutrifft, gilt insbesondere für das Parlamentsrecht. Flexibilität erlaubt die Anpassung an die sich fortwährend verändernde lebendige Rechtswirklichkeit⁶. Das Prozesshafte im "Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz" bezieht sich deshalb nicht nur auf die schrittweise Abwicklung, sondern berührt ebenso Reformgegenstände institutioneller Natur. Erst dadurch wird diese Rechtsetzung in allen Phasen zur Parlamentsreform, die die Möglichkeit bietet, das Parlamentsrecht inhaltlich zu überdenken, den geänderten Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen oder neue Schwerpunkte zu setzen.

Wird allerdings "die Dynamik zum durchgehenden Prinzip erhoben, lösen sich die Kategorien der Verbindlichkeiten und der Geltung auf"⁷.

⁴ § 70 Absatz 1.

⁵ KURT EICHENBERGER, *Leistungsstaat und Demokratie*, Basel 1969, S. 6.

⁶ Vgl. GEORGES GURVITCH, *Grundzüge der Soziologie des Rechts*, Neuwied 1960, S. 28.

⁷ KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 6.

Ziel der erforderlichen parlamentarischen Reflexion muss deshalb sein, bisherige Reformschritte erinnerlich und Kristallisationspunkte des Staats- und Parlamentsrechts sichtbar zu machen.

Dieser Zielsetzung soll auch im folgenden nachgegangen werden. Dabei werden insbesondere die Schwerpunkt-Themen vorgestellt, die in der jüngsten Reformphase wesentlich neu definiert oder zusätzlich aufgenommen wurden: Parlamentarische Kontrolle über die Judikative, Entschädigung, Planung und Akteneinsichtsrecht.

Auf eine Darstellung der Parlamentarischen Initiative kann in diesem Zusammenhang verzichtet werden, da dieses Instrument mittlerweile zum erprobten und unverzichtbaren parlamentsrechtlichen Bestand auf Bundes- und Kantonebene (AG, BE, GE, JU, LU, SZ, TI, UR, VD, ZH) gehört.

1. Ausgangslage

Roger Blum schrieb einmal: "Die Reform setzt sich nur durch, wenn sie als permanente Aufgabe verstanden wird, wenn der Wille zur Reform dauernd wach bleibt"⁸. Wie recht er damit hat, beweist das Beispiel der Parlamentsreform im Kanton Basel-Landschaft.

Fünfzehn Jahre nach der Überweisung einer entsprechenden Motion unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft dem Landrat Ende 1991 den Entwurf zu einem Landratsgesetz^{9,10}. Der Landrat machte in der Folge von seiner Möglichkeit Gebrauch, für die Vorbera-

⁸ ROGER BLUM, Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente, *Schweizerisches Jahrbuch der politischen Wissenschaft*, Bern 1978, S. 31.

⁹ Vorlage 91/294 betreffend Erlass des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz), vom 17. Dezember 1991.

¹⁰ Wesentliche Vorarbeiten zuhanden des Landrates sind - unter der Verantwortung des Regierungsrates - durch die Verwaltung erfolgt. Wie sich leicht feststellen lässt, wurde somit auch im Bereich des Parlamentsrechts ein Verfahren gewählt, das in anderem Zusammenhang dem als üblich zu bezeichnenden Weg entspricht. Vgl. zu Verfahrensvarianten URS BOLZ, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen, in: *Gesetzgebung heute* 1992/2, S. 73.

tung von Geschäften, die nicht in den Zuständigkeitsbereich einer ständigen Kommission fallen, eine Spezialkommission einzusetzen¹¹. Der Gesetzesentwurf wurde an die Spezialkommission Landratsgesetz überwiesen, die Ende 1993 die 1. Lesung des Gesetzes abschliessen konnte.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich Tendenz und Kernpunkte des Projekts Landratsgesetz bestimmen und beurteilen, auch wenn wesentliche Verfahrensschritte noch bevorstehen.

Die Parlamentsreform im Kanton Basel-Landschaft kann auf eine mehr als zwanzigjährige Geschichte zurückblicken. In dieser Zeit haben sich die personellen, finanziellen und infrastrukturellen Konstellationen stark gewandelt; allein die Fragestellungen sind die gleichen geblieben. Dies ist die wohl frappierendste Feststellung dieser Gesetzgebung.

Der Landrat wird bei der Erfüllung der ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben nach wie vor behindert durch Zeitnot, Sachkundenot und Bewertungsnot¹². Fehlende Effizienz der parlamentarischen Arbeit, der Bruch zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten und der Machtverlust des Parlamentes zugunsten der Regierung und Verwaltung¹³ akzentuieren diese Nöte des Landrates bei der Erfüllung seiner Funktionen (Legislativfunktion, Kontrollfunktion, Repräsentations- oder Artikulationsfunktion, Deliberations- oder Evidenzfunktion, Integrationsfunktion und Informationsfunktion¹⁴). Damit sind grundsätzliche Fragestellungen angesprochen.

¹¹ § 55 der Geschäftsordnung des Landrates vom 5. September 1977.

¹² Vgl. KURT EICHENBERGER, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: ders., Der Staat der Gegenwart (Ausgewählte Schriften), Basel/Frankfurt a.M. 1980, S. 422.

¹³ Vgl. 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.

¹⁴ Nach: Parlamentsreform, 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission, 31. Oktober 1974, Nr. 788, S. 10; vgl. auch ROGER BLUM, Das Beispiel Baselland - ein Testfall, NZZ Nr. 168, 25. Juli 1975.- Eine von dieser Darstellung teilweise abweichende Abbildung der parlamentarischen Funktionen könnte wie folgt aussehen: Repräsentations- und Integrationsfunktion, Artikulations- und Kommunikationsfunktion, Gesetzgebungsfunktion, Finanzfunktion, Planungsfunktion, Wahl- und Elitenbildungsfunktion, Teilhabe an der Staatsleitung.

Die Parlamentsreform im Kanton Basel-Landschaft zeichnet sich durch drei besondere Merkmale aus, "welche die gesamte Reform entscheidend geprägt haben: die "Tiefe" des Reformansatzes, die "Breite" des Reformprozesses und die "Grösse" des parlamentarischen Arbeitsaufwandes"¹⁵. Die Spezialkommission Landratsgesetz hat diesen Weg nicht zuletzt dank einem ausgeprägten Problembewusstsein ihrer Mitglieder konsequent weiter beschritten.

2. Bisherige Reformphasen

2.1 Geschäftsordnung des Landrates vom 5. September 1977

Bereits die heute noch gültige Geschäftsordnung des Landrates vom 5. September 1977 war das Resultat eines fünfjährigen Reformprozesses¹⁶. Durch die rechtliche Verankerung wesentlicher Reformanliegen erhielt der Landrat per Saldo die umfassendsten Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten aller Parlamente der Schweiz. Begünstigt durch das reformgünstige Klima in den 70er Jahren wurde der Landrat nach Rudolf Schilling zum "stärksten aller Kantonsparlamente".

Aufgrund eines Antrages auf Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates¹⁷ wurde "in einer für schweizerische Verhältnisse eher seltenen Grundsätzlichkeit und Unvoreingenommenheit die Einrichtung "Parlament" in Frage gestellt und auf Neuerungen hin untersucht"¹⁸. Die Hauptziele der Reform - mehr Effizienz, mehr Transparenz, mehr Partizipation und mehr Flexibilität¹⁹ - konnten durch eine verwesentlichte

¹⁵ RENÉ RHINOW, Parlamentsreform, *Verwaltungspraxis* 1977, H. 6, S. 7.

¹⁶ Zum Verfahren dieser Reformphase vgl. RENÉ RHINOW (Anm. 15), S. 7 und ROGER BLUM (Anm. 8), S. 30.

¹⁷ Antrag der CVP-Fraktion vom 7. September 1972, durch den Landrat erheblich erklärt am 2. November 1972.

¹⁸ RENÉ RHINOW (Anm. 15), S. 6.

¹⁹ Vgl. Parlamentsreform (Anm. 14), S.13 und Bericht der landrätlichen Kommission an den Landrat betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates, 8. Bericht

Kompetenzenordnung, ausgebauten Strukturen²⁰ und eine effiziente Verfahrensordnung erreicht werden. Dies erlaubte es dem Landrat, neben-sächliche Kompetenzen abzutreten, die Verwaltungskontrolle auszubauen, die Mitsprache bei der Planung und bei Verträgen zu sichern, die Hilfsdienste und die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, das Plenum aufzuwerten und die permanente Reform²¹ zu ermöglichen²².

Mit dem Erlass der revidierten Geschäftsordnung konnten allerdings nicht alle in dieser Reformphase aufgestellten Postulate erfüllt werden²³. So war die Parlamentsreform speziell im Bereich der Funktionalreform "darauf angewiesen, dass ihre Anliegen im Rahmen einer grösseren Verfassungsreform zum Tragen kommen"²⁴ (zur Verfassungsreform vgl. Ziff. 2.2).

Zudem bestand Einhelligkeit darüber, dass aus rechtlichen Gründen ein Parlamentsgesetz langfristig unentbehrlich sei. Das Parlamentsrecht ordnet nicht nur ratsinterne Belange, sondern enthält zur Regelung der Be-

der Parlamentsreform vom 2. Mai 1977, Nr. 788 G, S. 1. - Zur Zielsetzung kantonalen Parlamentsreformen (AG, BL, LU, SO, SG) vgl. ROLAND KLEY, Verfahren und Inhalte kantonalen Parlamentsreformen im Vergleich, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bern 1978, S. 36 f.

- 20 Allgemein zu Funktionalreform und Strukturreform als Alternativen der Parlamentsreform in der Schweiz vgl. 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. 159 f. und ROGER BLUM (Anm. 8), S. 27. - Die basel-landschaftliche Parlamentsreform hat sich nicht für das eine und gegen das andere entschieden, sondern den Kompromiss gewählt. Vgl. im weiteren auch 8. Bericht der Parlamentsreform (Anm. 19), S. 7: "Parlamentsreform setzt immer voraus, dass Struktur, Kompetenzen und Arbeitsweise einbezogen werden."
- 21 Im Sinne dieses Grundsatzes wurde die Geschäftsordnung nach ihrem Inkrafttreten verschiedentlich modifiziert und erweitert, beispielsweise durch die Bildung der Justiz- und Polizeikommission als zusätzliche ständige Kommission (1980) oder durch detaillierte Vorschriften betreffend Offenlegung der Interessenbindungen (1990).
- 22 Vgl. ROGER BLUM (Anm. 8), S. 30 f.; eine vollständige Liste der Ergebnisse der Reform ist enthalten in: RENÉ RHINOW (Anm. 15), S. 8 f.
- 23 Zu den unerledigten Postulaten vgl. 8. Bericht der Parlamentsreform (Anm. 19), S. 22 f.
- 24 RENÉ RHINOW (Anm. 15), S. 9.

ziehungen nach aussen²⁵ auch parlamentsüberschreitende Bestimmungen. Erst "mit der Schaffung eines Gesetzes würde eine rechtlich saubere Lösung getroffen, da dann alle Gewalten darauf verpflichtet wären und jede Umgestaltung der Kompetenzen und Strukturen, selbst des Geschäftsverkehrs, eine Gesetzesänderung und somit eine Volksabstimmung bräuchte"²⁶.

Gleichzeitig mit der Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung überwies der Landrat deshalb eine Motion²⁷, die den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Landratsgesetzes beauftragte. Mit der Vorlage des Entwurfs für ein neues Landratsgesetz Ende 1991 erfüllte der Regierungsrat die ihm am 5. September 1977 (!) überwiesene Motion.

2.2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984²⁸

Im Verlauf der Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates traten im Bereich der Funktionalreform verschiedene neue Gesichtspunkte und Forderungen auf, die weder auf Geschäftsordnungs- noch auf Gesetzesstufe behandelt werden konnten. Der Landrat beriet deshalb am 24. Februar 1975 fünf Empfehlungen zur Verfassungsreform²⁹.

²⁵ Im 8. Bericht der Parlamentsreform (Anm. 19), S. 10, werden namentlich genannt: Geschäftsverkehr mit der Regierung, Informationsbefugnisse gegenüber der Verwaltung, Parlamentsdienste, Rechtsstellung der einzelnen Mitglieder, Rechtsform der Beschlüsse.

²⁶ 8. Bericht der Parlamentsreform (Anm. 19), S. 11.

²⁷ Motion betreffend die weitere Verwirklichung der Parlamentsreform vom 26. Mai 1977.

²⁸ In Kraft seit 1. Januar 1987.

²⁹ Vgl. Parlamentsreform (Anm. 14), S. 38 f. und 2. Bericht der Prospektivkommission für die Totalrevision der basellandschaftlichen Staats-Verfassung, vom 30. März 1977 (in: Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1970-1979, Liestal 1983, C7), S. 2. Folgende Punkte sollten geprüft werden: Einführung eines parlamentarischen Referendums, Einführung einer nicht mehr bloss einjährigen Budgetperiode, Verpflichtung der Regierung zur periodischen Planung der Staatstätigkeit und zur periodischen Rechenschaftsablage, Übertragung der Beamtenwahlen an die Regierung, Übertragung der Verordnungskompetenz an die Regierung.

Neben dem Wunsch nach Wiederbelebung der Diskussion um die Grundlagen des Staates und dem Willen zur Gesamtüberprüfung waren diese Empfehlungen für Regierungsrat³⁰ und Landrat³¹ entscheidender Anlass für die Durchführung einer Totalrevision der damals geltenden Staatsverfassung aus dem Jahre 1892.

Aus diesem Paket wurden in der revidierten Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 die drei folgenden, eine Verwesentlichung der Kompetenzordnung betreffenden Punkte berücksichtigt: die Übertragung der Verordnungskompetenz³² und die Übertragung der Beamtenwahlen³³ an die Regierung sowie die Verankerung der staatsleitenden Planung³⁴ durch die Regierung.

Mit der Verfassungsrevision ging aber nicht nur die Neuverteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Landrat und Regierung einher. Im Zusammenhang mit dem Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz interessiert ebenso sehr die Verankerung des "Postulates der Verwesentlichung der Gesetzgebung in der Verfassung"³⁵.

§ 63 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 lautet:

*"Der Landrat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Beschlüsse in der Form des Gesetzes"*³⁶.

³⁰ Vgl. Bericht des Regierungsrates betreffend Totalrevision der Staatsverfassung, vom 31. Mai 1977 (in: Totalrevision (Anm. 29), C8), S. 7 ff.

³¹ Vgl. Bericht der landrätlichen Kommission betreffend Totalrevision der Staatsverfassung, vom 23. November 1977 (in: Totalrevision (Anm. 29), C9), S. 1 ff. und Auszug aus dem Protokoll des Landrates, vom 19. Januar 1978 (a.a.O., C10), S. 1 ff.

³² § 74 KV.

³³ § 77 KV.

³⁴ § 73 KV, als Korrelat dazu die Mitbeteiligung des Landrates an der Planung gemäss § 65 KV.

³⁵ GIOVANNI BIAGGINI, Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1992, S. 56.

³⁶ Vgl. GIOVANNI BIAGGINI (Anm. 35), S. 56: Alles "Grundlegende" und "Wichtige" und grundsätzlich nur das "Grundlegende und "Wichtige" soll in Gesetzesform beschlossen werden. Damit spricht § 63 KV einen Gedanken aus, der sich, rechtspraktisch gesehen, nicht rein verwirklichen lässt. Immerhin aber kann dieses Anliegen zur Richt-

Dieser Zielnorm entsprechend erteilt die Kantonsverfassung in § 70 Absatz 1 dem Gesetzgeber den verbindlichen Auftrag, die Grundzüge der Organisation des Landrates und des Verkehrs mit dem Regierungsrat und den obersten Gerichten auf Gesetzesstufe zu regeln. Neben der Motion der Parlamentsreformkommission (vgl. oben 2.1) war der Regierungsrat deshalb seit dem 1. Januar 1987 auch unmittelbar gestützt auf die Kantonsverfassung zur Vorlage eines Entwurfs für ein Landratsgesetz verpflichtet.

Regelungen, die nicht nur den Landrat intern, sondern gewissermassen "parlamentsübergreifend" auch den Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung betreffen und binden, müssen im Gesetz verankert werden. Soweit das Parlamentsrecht also nicht bloss ratsinterne Belange ordnet, sondern auch die Beziehungen nach aussen (vgl. Anmerkung 25), stellt der Erlass des Landratsgesetzes eine verfassungsmässige Notwendigkeit dar.

3. Kristallisationspunkte des Parlamentsrechts

Das Parlament ist Teil des politischen Systems. Auf das Parlamentsrecht bezogene Reformarbeit muss deshalb Bewusstseinsprozesse in Gang setzen, "die über den Erlass neuer Vorschriften im Rahmen des Parlamentsrechts weit hinausreichen"³⁷. "Wir dürfen uns ... nicht scheuen, die Amtsträger periodisch anzurufen, sich den zeitgemässen Verständnissen und Nutzungen von Auftrag und Handlungsmöglichkeiten zu öffnen"³⁸. Zu schärfen hat sich vor allem der Sinn für das Veränderliche, das jedem Gemeinwesen als eine immanente politische Dynamik innewohnt; denn die "Demokratie ist eine dauernde Aufgabe, abhängig von Zeit und Um-

schnur erhoben werden, der es, soweit möglich und sinnvoll, nachzuleben gilt. Insofern hat § 63 KV vorwiegend programmatischen Charakter."

³⁷ RENÉ RHINOW (Anm. 15), S.7.

³⁸ KURT EICHENBERGER, Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung?, in: ders. (Anm. 12), S. 485.

welt, die sich laufend verändern"³⁹. Zur Diskussion steht das "Bemühen um die Verbesserung der Institutionen"⁴⁰ im allgemeinen und das Verhältnis des Parlaments zu Regierung und Verwaltung, zu den Gerichten und zum Volk im speziellen. Vor dem Hintergrund des institutionellen Systems gilt es, die "Parlamentskultur" zu befragen.

"Parlamentskultur" lässt sich weder von den Staats- und Machtverhältnissen noch von der Herrschaftsstruktur ablösen. Vielmehr ist sie wesentlich von diesen Verhältnissen geprägt und in eine Struktur eingebettet, deren eigentliches Gestaltungsprinzip unter dem "Gesichtspunkt der Gewalten-Differenzierung"⁴¹ am ehesten erkennbar wird.

Dabei erweist sich, dass Stellung und Rolle des Parlaments in nachhaltiger Weise durch die heutigen Staatsverhältnisse - und dabei insbesondere durch den längst vollzogenen Übergang vom Ordnungsstaat zum Leistungsstaat - beeinflusst ist. Zudem kommt der Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Legislative und Exekutive bei der Beurteilung von Wirkung, Ambitionen, Kompetenzen und Ressourcen des Parlaments eine hervorragende Bedeutung zu.

Beim Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz geht es also nicht zuletzt darum, diese Konstellationen - auch in ihren Umwandlungsprozessen - zu erfassen. Eine Rückkehr zu den Urszenen der Erfindung der Demokratie und ihren Protagonisten wird dazu nicht nötig sein; die ideengeschichtlichen Schlüsselwörter haben sich bis auf den heutigen Tag nicht verändert. So gilt es, sich lediglich einige Leitprinzipien dieser Überlegungen und Prozesse bewusst zu machen.

³⁹ 2. Bericht der Prospektivkommission (Anm. 29), S. 30. Vgl. auch KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 16: Die Demokratie "ist uns ständig ein Bündel von ungelösten Fragen, sie ist uns aufgegeben als schönstes wiewohl auch schweres Erbe."

⁴⁰ GERHARD SCHMID, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Basel/Stuttgart 1971, S. 1.

⁴¹ MAX IMBODEN, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, in: ders. (Anm. 3), S. 62 f.

3.1 Politik und Macht

Institutionelle Systeme werden durch die verschiedenen Funktionen von Recht geprägt⁴². Diese Feststellung trifft insbesondere für das Parlamentsrecht zu. Dieses beschränkt sich nicht auf die Wirkungsentfaltung in den politischen Institutionen und Prozessen, sondern thematisiert das System eo ipso. Das Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz wird damit zu einem eminent politischen Prozess.

Die "Politik", aufgefasst als Leitung oder noch nuancierter als Beeinflussung der Leitung eines Staatswesens, ist ihrem Wesen nach immer ein "Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung. (...) Machtverteilungs-, Machterhaltungs- oder Machtverschiebungsinteressen sind massgebend"⁴³. Für die verschiedenen Rechtsfunktionen bedeutet dies, dass sie im Kern Machtfunktionen sind⁴⁴.

Was ist "Macht"? Bei Max Weber definiert sich "Macht" als ein soziologisch amorpher Begriff, da "alle denkbaren Qualitäten und alle denkbaren Konstellationen jemanden in die Lage versetzen können, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen"⁴⁵. "Macht" erscheint also eher als ein theoretischer Begriff. Es ist die "Herrschaft"⁴⁶ und die Art ihrer Ausübung, die aus diesem amorphen Gesellschaftshandeln erst

42 Vgl. GERHARD SCHMID, Recht als Verfahrensordnung, Grenze und Instrument politischer Gestaltung, in: Urs Fazio und Jochen C. Nett (Hgg.), *Gesellschaftstheorie und Normentheorie*. Symposium zum Gedenken an Theodor Geiger, Basel 1993, S. 62 ff.

43 MAX WEBER, Politik als Beruf, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 506.

44 Vgl. THEODOR GEIGER, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, Berlin 1987, S. 310: Es "kann kaum Zweifel darüber bestehen, dass die Macht genetisch den Primat vor dem Recht hat."

45 MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980, S. 28.

46 Zur Definition von "Herrschaft" vgl. MAX WEBER (Anm. 45), S. 28: "Herrschaft soll heissen, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Geltung zu finden." Vgl. auch MAX IMBODEN, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: ders. (Anm. 3), S. 114 f.: "Macht ist nicht ein Attribut des Befehlenden, sondern des Gehorchenden. Darin, dass sich ein Mensch bereit findet, den Willen eines anderen zu tun, liegt das Grundphänomen der Macht. Politische Macht ist durch Vertrauen und Glauben geweckte Gefolgsbereitschaft. (...) Macht ist der Reflex der Gefolgsbereitschaft. *Oboedientia facit imperantem*, sagt Spinoza."

eine rationale Vergesellschaftung entstehen lässt⁴⁷. Somit rücken - im Sinne von institutionalisierter Macht oder von "Einfluss"⁴⁸ - Struktur und Charakter der Herrschaft als beschreibbares politisches Machtverhältnis in den momentanen Mittelpunkt des Interesses.

Die durch die Herrschaftsstruktur konkretisierte Machtkonstellation einer Gesellschaft ist aber "nicht ein einfaches Gegenüber von Machthabern und Ohnmächtigen, sondern ein unendlich verwickeltes Kräftefeld"⁴⁹. In diesem Kräftefeld sind die Instanzen und Faktoren des institutionellen Systems in besonderer Art zu einem sich selbst in der Schwebelage haltenden Gleichgewichtssystem miteinander verschränkt⁵⁰. Damit wird ein Grundaxiom der westlichen Staatslehre angesprochen: das Gleichgewicht der sichtbaren Gewalten soll mit der Formel der Gewaltentrennung begründet werden⁵¹.

⁴⁷ MAX WEBER (Anm. 45), S. 541.

⁴⁸ Vgl. dazu den Machtbegriff bei WERNER FUCHS, *Lexikon zur Soziologie*, Opladen 1973.

⁴⁹ THEODOR GEIGER (Anm. 44), S. 309. - Angesichts dieser sich in ständiger Dynamik befindenden Ordnungskräfte bedarf es der anhaltenden Überprüfung des positiven Parlamentsrechts. Fragen nach den Entstehungsbedingungen und den Verfallserscheinungen des Rechts liegen somit auf der Hand.

GEORGES GURVITCH (Anm. 6, S. 16) beschreibt das Recht als Versuch, "Gerechtigkeit (als vorläufige und immer variable Versöhnung einander widersprechender Werte) in einem gegebenen sozialen Milieu zu verwirklichen." Ansatzpunkt jeder Gesetzgebung muss neben der Frage nach der Normativität des Rechts deshalb ebenso die Frage nach der Faktizität des Rechts sein. Vgl. dazu auch GERHARD SCHMID (Anm. 42), S. 62.

⁵⁰ Vgl. THEODOR GEIGER (Anm. 49), S. 339.

⁵¹ Vgl. MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 112; im weiteren KURT EICHENBERGER, *Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart*, in: ders. (Anm. 12), S. 132: "In erster Linie geht es um die Hemmung der Macht. Was das umfassende Gewaltenteilungsprinzip zur Machtbrechung allgemein aussagt und fordert, wird mit Kontrollvorgängen realisiert, indem die unterschiedlichen Funktionen und Organe in verschränkte Beziehungen gesetzt sind."

3.2 Gewaltendifferenzierung

Die Idee der Volkssouveränität (Rousseau) und die Lehre - oder Formel - der Gewaltenteilung (Montesquieu) kennzeichnen den modernen Verfassungsstaat. Sie sind als "korrelative Gegebenheiten"⁵² aufeinander bezogen. Während Rousseau der Legitimation der Staatsmacht überhaupt nachspürt⁵³, sucht Montesquieu nach der Legitimation der drei Gewalten im dreigliederten Staat⁵⁴. Dabei erweist sich Rousseaus Redeweise vom Gesellschaftsvertrag "als eine Metapher für eine immer wieder zu entfaltende Politik, die sich am Allgemeinwohl orientieren und durch den Bürger legitimieren soll"⁵⁵. Auch Montesquieus Prinzip der Gewaltendifferenzierung ist "als eine immer wieder und von jeder Zeit neu zu bestimmende Grösse zu betrachten, als zielgebender Grundsatz, als konstitutionelles Memento"⁵⁶.

Montesquieu - um dessen Lehre es unter dieser Kapitelüberschrift hauptsächlich geht - unterteilt die gesamte Staatstätigkeit in die drei Hauptbereiche der Rechtsetzung, der Verwaltung (einschliesslich Regierungstätigkeit) und der Justiz. Dieses System der staatlichen Letztinstanzen begründet sich aus dem Schutzbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger vor staatlicher Macht und Willkür: "Nicht die Macht als physische Grösse wird gemindert. Es wird vielmehr das Vermögen des Machtunterworfenen, gegenüber der Macht zu bestehen, gestärkt. (...) Demokratie setzt echte Alternativen voraus. Eine wesentliche Garantie für die Schaffung von Alternativen liegt in der Mehrheit der Gewalten"⁵⁷.

⁵² MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 117.

⁵³ Vgl. RICHARD BÄUMLIN, Jean-Jacques Rousseau und die Theorie des demokratischen Rechtsstaats, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern/Stuttgart 1979, S. 33 und MAX IMBODEN (Anm. 3), S. 78.

⁵⁴ Vgl. MAX IMBODEN (Anm. 42), S. 69 ff.

⁵⁵ RICHARD BÄUMLIN (Anm. 53), S. 23.

⁵⁶ PETER ZIMMERMANN, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes, Basel/Frankfurt 1992, S. 16.

⁵⁷ MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 115 ff. Vgl. auch ders. (Anm. 42), S. 73 und PETER ZIMMERMANN (Anm. 56), S. 8: "Bleibender und zeitloser Gehalt ist die Verteilung (realer) Macht und ihre gegenseitige Hemmung zum Zweck freiheitssichernder Wirkung."

Mit der Konstituierung der drei klassischen Staatsgewalten ist die Verfassung befasst. "Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der - seit jeher problembehafteten und spannungsreichen - Frage nach der Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Legislative und Exekutive"⁵⁸. Parlament und Regierung müssen koordinativ und kooperativ zusammenarbeiten, da "die Regierungstätigkeit als staatsleitende Funktion, erfüllt durch Gesetzgebung, Planung und politische Standortbestimmung, nur von Regierung und Parlament gemeinsam wahrgenommen werden kann"⁵⁹. Die Staatsleitung steht demzufolge Regierung und Parlament zur gesamten Hand zu⁶⁰.

Es ist insbesondere die Aufgabe des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts, die geteilte Staatstätigkeit wieder in einen gegenseitigen Bezug zu stellen⁶¹. Dem Prinzip der Gewaltendifferenzierung kommt somit eine zugleich trennende wie auch verschränkende Funktion zu, die durch die parlamentarische Oberaufsicht perfektioniert wird⁶². Denn "es gibt keine Gewaltentrennung ohne eine zugleich ins Auge gefasste Gewaltenverbindung und es gibt keine gegenseitige Abhängigkeit der Gewalten, die nicht eine vorherige Gewaltenseparierung voraussetzt. Wer Funktionsgruppen unterscheidet, schafft sich eben durch das principium divisionis zugleich die Verbindung des Getrennten, und wer die Letztinstanzen durch ein Kontrollsystem aufeinander bezieht, hat diese zunächst als etwas voneinander Geschiedenes gedacht"⁶³. Auf der Grundlage dieses Prinzips der Separierung und - es sei ausdrücklich hervorgehoben - der Interdependenz, erfordern es die sich ständig wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen, dass das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive stets überdacht und entsprechend angepasst wird. So hält das Veränderliche immer wieder von neuem Einzug in die durch das Staats- und Parlamentsrecht behandelten Gegenstände. "Es ist zwischen den beiden

⁵⁸ GIOVANNI BIAGGINI (Anm. 35), S. 8.

⁵⁹ 1. Bericht der landrätlichen Spezialkommission (Anm. 14), S. 10.

⁶⁰ Vgl. ERNST FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, VVDStRL 16 (1958), S. 35 ff.

⁶¹ Vgl. GERHARD SCHMID (Anm. 14), S. 26.

⁶² Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 12), S. 419.

⁶³ MAX IMBODEN (Anm. 41), S. 62. Vgl. auch ROGER BLUM (Anm. 8), S. 23.

Gewalten eine nahezu ständige Rivalität um die politische Vorherrschaft sozusagen von verfassungswegen miteingebaut"⁶⁴.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (vgl. Ziff. 2.2) setzt die Übertragung der Staatsfunktionen auf verschiedene, voneinander unabhängige Organe stillschweigend voraus. Denn das Prinzip der Gewaltendifferenzierung ist auch ohne ausdrücklichen Verfassungsartikel gewährleistet⁶⁵. Auch wenn dieses Prinzip nicht direkt erwähnt ist, liegt es somit der Verfassung als tragendes Strukturprinzip zugrunde. Dies kommt in der konkreten Ausgestaltung des institutionellen Systems und der Aufteilung der Staatsfunktionen dadurch zum Ausdruck, dass "verfassungsrechtlich eine Zuordnung verschiedener Aufgaben an verschiedene Organe erfolgt"⁶⁶.

Neben dieser objektiven Gewaltentrennung, welche die Rechte von Legislative und Exekutive trennt, tritt zudem eine subjektive: die Regelung über die Unvereinbarkeit⁶⁷. So dürfen die Mitglieder des Regierungsrates, die Ombudsperson, die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und der erstinstanzlichen Gerichte sowie die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber an diesen Gerichten dem Landrat nicht angehören. Ebenso dürfen auch höhere Beamtinnen und Beamte der Staatsverwaltung nicht gleichzeitig dem Landrat angehören. Schliesslich müssen auch parlamentsinterne Regelungen wie Offenlegung der Interessenbindungen und Ausstand zur Realisierung der subjektiven Gewaltentrennung beitragen.

Die verfassungsmässige Funktionentrennung ist für die verschiedenen Organe bindend⁶⁸. Auch wenn die Bindung aller staatlichen Tätigkeiten

⁶⁴ GERHARD SCHMID (Anm. 40), S. 219.

⁶⁵ Der Grundsatz der Gewaltentrennung ist vom Bundesgericht als verfassungsmässiges Recht anerkannt, vgl. etwa BGE 45 I 317, 81 I 183, 113 Ia 395. Vgl. auch MAX WEBER (Anm. 45), S. 165: "Spezifizierte Gewaltenteilung bedeutet im Gegensatz zur 'ständischen': dass die Herrengewalten je nach ihrem sachlichen Charakter unter verschiedenen Macht- (oder Kontroll-)Inhabern 'verfassungsmässig' (nicht notwendig: im Sinn der gesatzten und geschriebenen Verfassung) verteilt sind."

⁶⁶ PETER ZIMMERMANN (Anm. 56), S. 8.

⁶⁷ § 51 KV.

⁶⁸ Vgl. PETER ZIMMERMANN (Anm. 56), S. 12.

an das Gesetz die Stellung der Legislative erhöht⁶⁹, ist aus der Kantonsverfassung aufgrund der Kompetenzenordnung der Wille nach einem Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative erkennbar. Es fehlt nicht nur - wie bereits erwähnt - die explizite Erwähnung des Prinzips der Gewaltendifferenzierung, sondern auch die Einsetzung eines Organs als "oberste Gewalt". Es wird somit keine - das Funktionieren der Gewaltentrennung gefährdende - Allzuständigkeit⁷⁰ des Landrates begründet⁷¹.

Das zwischen Regierung und Parlament errichtete Gleichgewicht bleibt labil. Bereits geringfügige Gewichtsverschiebungen können die Gewaltenthemmung gefährden.

3.3 Übergang vom Ordnungsstaat zum Leistungsstaat

Der Übergang vom Ordnungs- zum Leistungsstaat hat das Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung "von Grund auf gestört"⁷². In der Rechtswirklichkeit ist die Exekutive längst zur stärkeren Gewalt avanciert, und die Legislative musste reale Machtverluste hinnehmen. Der heutige Leistungsstaat ist Sozialstaat. Durch die Übernahme der "Aufgabe, soziale Ungleichgewichte zu beheben und anders nicht erhältliche lebensnotwendige Dinge zu erbringen"⁷³, wurden die Kantone vom Ordnungs- oder Nachtwächterstaat zum Interventions- oder Leistungsstaat. Der Leistungsstaat ist aber zugleich noch mehr: "Er greift über die fürsorgende und vorsorgende Sozialgestaltung hinaus und ist leitende Ordnungskraft schlechthin"⁷⁴.

In einem solcherart geprägten Staatswesen wächst die Verwaltung, über die die Regierung verfügt. In der modernen technokratischen Gesell-

⁶⁹ Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 12), S. 420 f. und GERHARD SCHMID (Anm. 40), S. 17: "Das Normsetzen rückt das Parlament in mystische Gefilde."

⁷⁰ Vgl. ROGER BLUM (Anm. 8), S. 22.

⁷¹ Zum Verständnis der Gewaltenteilung im modernen Staat vgl. RENÉ RHINOW, Ein Leitbild als Voraussetzung, *NZZ* (Anm. 14).

⁷² MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 120.

⁷³ 2. Bericht der Prospektivkommission (Anm. 29), S. 20.

⁷⁴ KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 11.

schaft, in der mehr denn je Fachwissen und Übersicht gefragt sind, gerät die Legislative in zunehmende Abhängigkeit von der Exekutive. Sie ist in vielen Bereichen darauf angewiesen, der Regierung und ihrer fachkundigen Verwaltung (zu) weitgestecktes Vertrauen zu geben. Dies wirkt äusserst problematisch, da "in dem Masse, in dem sich der Kreis der zu eigenem Urteil Befähigten einengt, sich für die anderen die Summe der Zwangsläufigkeiten vermehrt. (...) Wir verlassen den Boden der Demokratie, sobald wir im Bereich des Politischen dem Argument der Zwangsläufigkeit, des Vorgegebenen und des unvermeidbar Notwendigen erliegen"⁷⁵. Somit geraten Demokratie und Leistungsstaat in Gegensatz zueinander⁷⁶. Das Parlament büsst an Geltung ein⁷⁷, aus Parlamentarismus wird Paternalismus.

In dieser Situation gilt es, den Widerspruch zu den Ideen des verfassungsmässigen Prinzips der Gewaltendifferenzierung nach Kräften wieder aufzuheben. Es ist dies der Weg, der mit dem Rechtsetzungsprojekt Landratsgesetz beschritten wird. Dabei gilt, dass "das Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung nur dann erreicht werden kann, wenn sich sowohl das Parlament als Ganzes als auch der einzelne Parlamentarier auf den Wandel seiner Aufgaben im Leistungsstaat einrichtet"⁷⁸ (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2).

4. Schwerpunkte der laufenden Reformphase

Im Verlauf der Beratungen der Spezialkommission Landratsgesetz haben sich insgesamt fünf Bereiche herausgeschält, in denen sich Massnahmen aufdrängen, um den Handlungsspielraum des Landrates zu vergrössern. Während einzelne dieser Bereiche die Strukturen und die Verfahrensrechte des Landrates betreffen, sind andere auf eine Verfeinerung der gegebenen Kompetenzenordnung (vgl. Ziff. 2.2) ausgerichtet. Es wird an

⁷⁵ MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 119 ff.

⁷⁶ Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 19.

⁷⁷ Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 38), S. 497.

⁷⁸ GERHARD SCHMID (Anm. 40), S. 271.

die bisherigen Reformphasen angeknüpft. Wesentliche Verbesserungsschritte zugunsten des Landrates sollen weitergeführt werden.

4.1 Entschädigung der Landratsmitglieder

Es ist unmöglich, aufgrund der unterschiedlichen Wertauffassungen in der Entschädigungsfrage einen Konsens zu finden. Festgefahrene Positionen bergen aber auch die Chance in sich, Perspektiven zu entwickeln, wie ein Problem anders - mit ganz neuen Ansätzen - angegangen werden könnte. Aus parlamentsrechtlicher Sicht kommt der Entschädigungsfrage sicherlich nicht die höchste Bedeutung zu, auch wenn davon nicht zuletzt abhängt, ob der Kanton Basel-Landschaft auch in Zukunft ein wirklich repräsentatives Parlament hat. Das Argument der repräsentativen Vertretung aller Bevölkerungsschichten im Parlament rechtfertigt eine etwas breitere Darstellung der Entschädigungsfrage.

4.1.1 Argumentation der Referendumsführer

Entschädigungserhöhungen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier stehen beim Volk nicht hoch im Kurs. Die Gründe, die regelmässig zu negativen Volksurteilen führen, sind äusserst vielschichtig.

Bei den Referenden gegen Entschädigungserhöhungen - die im Kanton Basel-Landschaft zumeist von Leuten aus den eigenen parlamentarischen Reihen angeführt werden - steht die finanzpolitische Argumentation auf den ersten Blick im Vordergrund. Sie lässt sich am ehesten dahingehend zusammenfassen, dass es angesichts der Defizite des Kantons und zu einer Zeit, wo allgemeine Opfer verlangt werden, von einer ungeheuren Instinktilosigkeit zeuge, "happige" Erhöhungen der Entschädigung für Abgeordnete zu planen. So wurde bereits einmal im Frühjahr 1977 von einem "Aktionskomitee für vernünftige Sparpolitik" das Referendum gegen die Verordnung über die Vergütungen an die Fraktionen des Landrates ergriffen. Das Komitee führte vor allem ins Feld, dass die schlechte Finanzlage des Kantons alle Beteiligten zum Sparen zwingt, dass diese Ausgaben nicht zwingend seien und dass auch die kleinen Ausgaben unter die Lupe genommen werden müssten. Das Aktionskomitee brachte die eindruckliche Zahl von 6343 gültigen Unterschriften zusammen. In

der Folge hat der Landrat auf Antrag seiner Parlamentsreformkommission die bestrittene Verordnung aufgrund der aussichtslosen Ausgangslage aufgehoben - nicht ohne erneut und explizit auf die eigentlich dringende Notwendigkeit der wohlbegründeten Beiträge hinzuweisen⁷⁹.

Das "Referendumskomitee Landratsentschädigung", welches 1992 und 1993 das Referendum gegen eine Änderung des Dekrets über die Entschädigung an die Mitglieder des Landrates ergriff und in den Volksabstimmungen jeweils obsiegte, argumentierte im gleichen Rahmen. In Anbetracht des Defizits der Kantonsfinanzen sei es ein starkes Stück, dass sich der Landrat zu seinen eigenen Gunsten derartige Gehaltsaufbesserungen verschaffen wolle.

Die Ähnlichkeit der vorgebrachten Argumente legt den Schluss nahe, dass offenbar der Zeitpunkt für eine Erhöhung der Parlamentsentschädigungen immer schlecht gewählt und die Zeit für eine derartige Verbesserung der parlamentarischen Infrastruktur nie reif ist. Darüber hinaus liegt allerdings auch die Vermutung auf der Hand, dass es nicht so sehr um die Beträge an sich, sondern viel eher um einen eigentlichen Grundsatzentscheid geht, nämlich um die Frage, welche Stellung der parlamentarischen Arbeit der Mandatärinnen und Mandatäre und dem Parlament als Ganzes beigemessen wird. Das "Referendumskomitee Landratsentschädigung" schreibt in diesem Zusammenhang:

*"Auch wenn für die Ausübung des Landratsmandates Entschädigungen ausgerichtet werden, soll sie im Wesentlichen ein Ehrenamt darstellen. Ehrenamtliche Tätigkeit in vielen Bereichen ist nach wie vor ein tragender Pfeiler unseres Gemeinwesens"*⁸⁰.

In der "Ehrenamtlichkeit" liegt also genau besehen der eigentliche Tief-sinn der erwähnten Referenden.

⁷⁹ Vgl. 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, S. 1 ff.

⁸⁰ Erläuterungen des Referendumskomitees zur Änderung des Dekrets über die Entschädigung an die Mitglieder des Landrates, in: Erläuterungen zu den Abstimmungen vom 17. Mai 1992, herausgegeben von der Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft, S. 37.

4.1.2 Situation der Landratsmitglieder

Der Auffassung der Referendumskomitees steht die tatsächliche Beanspruchung der Landratsmitglieder gegenüber, die mit der überkommenen Vorstellung eines "Ehramtes" stark kontrastiert. Die Entwicklung unserer Staatswesens vom Ordnungs- zum Leistungsstaat (vgl. Ziff. 3.3) hat es mit sich gebracht, dass der Staat immer zahlreichere, immer schwierigere und komplexere Probleme in immer kürzerer Zeit zu bewältigen hat. Die Landrätinnen und Landräte sehen sich aufgrund dieser Entwicklung mit den vielfältigsten Herausforderungen konfrontiert, die verschiedene parlamentsrechtliche Bereiche und das Parlament in seinem Selbstverständnis berühren.

Im Zusammenhang mit der Entschädigungsfrage interessiert vor allem der merklich angestiegene Zeitaufwand zur Ausübung des Landratsmandates. Die Ausübung eines Landratsmandates nimmt heute im Durchschnitt mindestens anderthalb Arbeitstage pro Woche in Anspruch. Dadurch stösst der Milizcharakter des Parlaments an seine Grenzen. Unter den heutigen strukturellen Bedingungen (z.B. Entschädigung, Infrastruktur) fühlen sich viele Landrätinnen und Landräte angesichts der Mehrfachbelastung durch Familie, Beruf und Parlamentsmandat überfordert, den gestiegenen Erwartungen auf allen Ebenen gerecht zu werden. So geht mit der Ausübung des Mandates oft eine Reduzierung der Berufstätigkeit einher, die mit finanziellen Einbussen verbunden ist. Oder das Parlamentsmitglied tritt schlechthin von der Ausübung des Mandates zurück. Es lassen sich auch zahlreiche Bürgerinnen und Bürger überhaupt davon abhalten, für ein Landratsmandat zu kandidieren, da sie nicht über jenes persönliche, berufliche oder finanzielle Umfeld verfügen, das die Übernahme eines Mandates erlaubt⁸¹.

Es kann aber nicht im Sinne unserer Demokratie sein, dass immer mehr Personen aus finanziellen Gründen faktisch davon ausgeschlossen werden, sich als Parlamentsmitglieder am politischen Leben zu beteiligen. Eine äusserst schmale Rekrutierungsbasis, eine verzerrte Repräsentation sowie eine Schwächung des Parlaments sind ein zu hoher immaterieller Preis für das unbedingte Festhalten an der Ehrenamtlichkeit der Parla-

⁸¹ Vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates "Parlamentarische Initiative Parlamentsreform vom 16. Mai 1991 (90.228), S. 3 ff.

mentsmitglieder. Angesichts des Arbeitsaufwandes für ihr Mandat sind die Landrätinnen und Landräte ohnehin nur noch bedingt "ehrenamtlich" tätig.

Unbestritten bleiben freilich auch die folgenden Äusserungen: "Jemand, der keinen Idealismus kennt und dem die politische Eigenschaft fehlt, sollte ein Parlamentsmandat sicher nicht übernehmen. Man darf die Mitarbeit im Landrat ein Stück weit noch als Ehre empfinden und muss sie daher nicht mit Hilfe einer analytischen Arbeitsplatzbewertung einstufen und entsprechend entschädigen"⁸². Dazu kommt, dass es nie ein System geben wird, das sowohl der individuellen Situation der einzelnen Ratsmitglieder Rechnung trägt als auch eine absolute Gerechtigkeit und Gleichstellung aller Mandatsträgerinnen und -träger gewährleistet. Demnach soll das Entschädigungssystem die Ratsmitglieder weder privilegieren, noch von ihnen Opfer verlangen⁸³. Mit anderen Worten: "Ein parlamentarisches Mandat sollte seinen Träger finanziell nicht schädigen oder beeinträchtigen. Wer sich schon dem Staatswesen zur Verfügung stellt, sollte dafür nicht noch bestraft werden"⁸⁴. Eben dies haben die oben erwähnten Referenden jedoch als erstes bewirkt.

4.1.3 Misstrauen gegenüber der Politik

Die Referendumskomitees gegen höhere Entschädigungen der Parlamentsmitglieder fanden für ihre Anliegen bisher breite Unterstützung beim Volk. Auch wenn dies nicht unbedingt heissen muss, dass dabei auch die Argumentation der Referendumskomitees mit uneingeschränkter Zustimmung rechnen kann, so offenbart sich doch eine Grundstimmung, die die entsprechenden Vorlagen zum Vornherein in ein schlechtes Licht rückt. So kommt in diesen Entscheiden ein eigentliches Misstrauen zum Ausdruck.

Durch die Entwicklung unseres Staatswesens ist nicht nur ein Ungleichgewicht zwischen Regierung und Parlament entstanden (vgl. Ziff. 3.3), sondern auch ein Ungleichgewicht zwischen den Gewalten und dem

⁸² 7. Bericht zur Parlamentsreform (Anm. 79), S. 9.

⁸³ Vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates (Anm. 81), S. 69.

⁸⁴ 7. Bericht zur Parlamentsreform (Anm. 79), S. 10 f.

Volk. Dies hängt damit zusammen, dass unsere Welt mehr denn je von Zwangsläufigkeiten bestimmt wird. Aus diesem Grund bietet sich die Stellung der Bürgerinnen und Bürger heute als trostlos dar⁸⁵.

Mangelnde Transparenz, aber auch das schleichende Gefühl ungenügender Kontrollen führen daher zum Rückzug weiter Bevölkerungskreise aus der Politik; sie führen in einer Zeit, in der ohnehin der Eindruck vorherrscht, dass ein politisches Mandat als Mittel zum Zweck der Machterhaltung eingesetzt wird, zu grossem Misstrauen gegenüber der Politik. Für dieses generelle Misstrauen bezahlt das Parlament die Zeche: Es ist dem Volk von allen drei Gewalten am wenigsten wert.

4.1.4 Missbehagen gegenüber der Repräsentation

Das Verhältnis zwischen Parlament und Volk ist in unserer halbdirekten Demokratie gewissermassen systembedingt gespannt. Um beim Gegebenen einzusetzen, kann an dieser Stelle auf die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Bezug genommen werden. Danach beruht die Staatsgewalt auf der Gesamtheit des Volkes⁸⁶. Dass die Verfassungsgeber damit die "demokratische Machtkonstitution von unten her"⁸⁷ einrichten, verursacht für sich genommen noch keine Spannungen. Dafür wird die Auslegung mit der möglicherweise davon abgeleiteten Aussage, das Volk sei uneingeschränkt "souverän"⁸⁸, zusehends kontroverser.

Jede nicht auf Utopie ausgelegte Staatsordnung ist auf irgendeine Form auf Herrschaft angewiesen. "Auch die bestgemeinte, von idealem Schwung getragene Demokratie muss repräsentative Ordnung sein"⁸⁹. So wird laut Verfassung die demokratische Staatsform durch die Stimmberechtigten und durch die Behörden ausgeübt⁹⁰. In dieser halbdirekten Demokratie setzt das Prinzip der Volkssouveränität neben der Aktivbür-

⁸⁵ Vgl. MAX IMBODEN (Anm. 46), S. 119 ff.

⁸⁶ §2 Absatz 1 KV.

⁸⁷ RICHARD BÄUMLIN (Anm. 53), S. 40.

⁸⁸ Vgl. MAX IMBODEN (Anm. 3), S. 84 ff.

⁸⁹ KURT EICHENBERGER (Anm. 51), S. 128.

⁹⁰ §2 Absatz 2 KV.

gerschaft die "repräsentationsfähige Legislative" (Eichenberger) an die Spitze der Behörden. So ist der Landrat u.a. beauftragt, die Gesetze zu erlassen⁹¹.

Nun tut sich aber "das Volk" vielfach schwer mit der Repräsentation. Mit dem (Miss-)Verständnis, nur direkte Demokratie sei "eigentliche" Demokratie, wird das Parlament zum Ersatz und zur Notlösung⁹². Gegen diese Stimmung können sich Vorschläge zur dringend angezeigten Erhöhung der Mandatsentschädigungen kaum durchsetzen.

4.1.5 Entschädigungsfrage und Landratsgesetz

Das zur Zeit in Beratung stehende Landratsgesetz bietet nun aber auch die Gelegenheit, die öffentliche Auseinandersetzung über Stellung und Rolle des Parlaments zu führen, wenn gleichzeitig das Volk über den Gesamtzusammenhang entscheiden kann. Dieser Gesamtzusammenhang zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass in diesem Landratsgesetz ernsthafte parlamentarische Vorkehrungen vorgesehen sind, mit denen das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Politik mindestens ein Stück weit abgebaut werden soll. Das erweiterte Akteneinsichtsrecht (vgl. Ziff. 4.3) und das verstärkte Engagement in Oberaufsicht (vgl. Ziff. 4.2) und Planung (vgl. Ziff. 4.4) erlaubt dem Landrat, auch die Forderungen nach vermehrter Transparenz und Kontrolle einzulösen. In dem Masse, in dem es gelingen wird, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Bedeutung des Parlaments im allgemeinen und die genannten Leistungen im speziellen zu vermitteln, wird auch die Entschädigungsfrage unter ein günstigeres Licht gestellt - vorausgesetzt bleibt allerdings eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit, die das Interesse anzuregen und die Diskussion zu fördern vermag (vgl. Ziff. 5).

⁹¹ §§61 und 63 KV.

⁹² Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 18: "Eine irrealer Strukturvorstellung wird zu einer Recht und Staat zerstörenden Illusion, wenn sie zu einer normativen Staatsidee erhoben wird. Demokratie ohne Behörden gibt es aus faktischen Gründen nicht. Äusserste Begrenzung ist die halbdirekte Demokratie, die unmittelbare Volksbeteiligung und Behördentätigkeit als je eigenständige, wenn auch aufeinander bezogene Elemente betrachtet. Eine vernunftgeleitete Staatstheorie kann diese Grenze nicht überschreiten."

4.1.6 Vorschlag einer Entschädigungsregelung

Nach dem bisherigen Stand der Beratungen wird die Spezialkommission Landratsgesetz dem Landrat folgenden Formulierungsvorschlag unterbreiten:

§10 Entschädigung

1 Die Ratsmitglieder haben Anspruch auf eine Entschädigung, die den für die Ausübung des Landratsmandates notwendigen Aufwand angemessen abgelten soll.

2 Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem monatlichen Fixum von Fr. 400.--, einem Sitzungsgeld von Fr. 28.-- pro Stunde und einer Wegentschädigung.

3 Für besondere Beanspruchungen wie das Ratspräsidium oder ein Kommissionspräsidium können erhöhte Entschädigungen ausgerichtet werden.

4 Der Landrat kann die Entschädigungen periodisch der Teuerung anpassen. Darüber hinausgehende Erhöhungen unterliegen den Bestimmungen über die fakultative Volksabstimmung.

Das Hauptgewicht der bisherigen Regelung⁹³ lag bei den Sitzungstaggeldern. Weil der Zeitaufwand für die Ausübung eines Landratsmandates aber immer grösser wurde, erhielt der Erwerbsersatz von maximal Fr. 300.-- pro Monat⁹⁴ ein immer stärkeres Gewicht. Dasselbe gilt auch für die Abgeltung von Kosten für Betreuungsaufgaben⁹⁵. Diese Entwicklung wird weiter fortschreiten. Das Büro des Landrates wird aber in grosse

⁹³ Vgl. Dekret über die Entschädigung an die Mitglieder des Landrates vom 16.12.1976.

⁹⁴ Ziffer 7 des Dekretes (Anm. 93) lautet:

Mitglieder des Landrates, welche wegen ihrer Tätigkeit im Landrat einen Erwerbsausfall erleiden, erhalten einen Erwerbsersatz von höchstens Fr. 300.-- pro Monat. Das Büro entscheidet aufgrund eines Gesuches und einer Bescheinigung des Arbeitgebers bzw. der Unterlagen von Selbständigerwerbenden.

⁹⁵ Ziffer 7a des Dekretes (Anm. 93) lautet:

Mitglieder des Landrates, welche in ihrer Familie unbezahlte Betreuungsaufgaben wahrnehmen und denen dadurch wegen ihrer Teilnahme an den Rats- und Kommissionssitzungen ausserordentliche Unkosten erwachsen, erhalten auf ein Gesuch hin eine Vergütung. Diese bestimmt sich im gleichen Rahmen wie diejenige des Erwerbsersatzes. Das Büro entscheidet aufgrund des Gesuches und entsprechender Unterlagen.

Schwierigkeiten kommen, wenn es über die Zusprechung eines Erwerbsersatzes in "angemessener Höhe" entscheiden soll. Wie soll das Büro beispielsweise entscheiden, wenn jemand zugunsten der politischen Tätigkeit auf die Karriere im Beruf verzichtet? Wie sollen Selbständigerwerbende und Hausfrauen oder Hausmänner genau beziffern können, welche finanzielle Einbusse sie durch die Ausübung eines Landratsmandates erleiden?

Eine fixe Besoldung und eine zusätzliche, variable Entschädigung, wie sie nun vorgeschlagen werden, umgehen die unpraktikablen Regelungen zu Erwerbsersatz und Abgeltung der Kosten für Betreuungsaufgaben.

Das Fixum, das einem "Grundlohn" entspricht, soll das bisherige, in seiner konkreten Anwendung über weite Strecken unbefriedigende und teilweise unpraktikable System, das auf der Entschädigung verschiedener Einzelkomponenten beruht, ablösen. In diesem Fixum inbegriffen sind Verpflegungskosten, sonstige Inkonvenienzen, Lohnausfälle, Kosten für Betreuungsaufgaben, Vorsorgeaufwand, Versicherungen usw. Einzig die Wegentschädigung soll wegen grosser individueller Unterschiede nicht unter dieses Fixum subsumiert, sondern separat nach dem tatsächlichen Aufwand abgegolten werden.

Sitzungsgelder sollen insbesondere für den Besuch der Sitzungen des Landrates, der Kommissionen und der Fraktionen nach Stunden ausgerichtet werden. Der landrätliche Stundenansatz orientiert sich dabei am entsprechenden Ansatz für die Kantonalen Kommissionen. Dieser Ansatz wird vom Regierungsrat festgelegt. Zudem schlägt die Kommission vor, im Beamtendekret⁹⁶ eine Rückerstattungsregelung für Staatsbeamte auf einen Teil der Grundbesoldung vorzusehen. Mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot kommt allerdings keine ultimative, sondern nur eine "Kann"-Formulierung in Frage. Im Anwendungsfall wäre die zuständige Wahlbehörde für die rechtsgleiche Umsetzung dieser Bestimmung verantwortlich. Diesem Modus kommt unzweifelhaft auch ein Vorbildcharakter für die Privatwirtschaft zu. Wenn immer möglich soll die individuelle Situation der einzelnen Landratsmitglieder bei der Zumessung der Entschädigungen berücksichtigt werden können. Die Spezialkommission Landratsgesetz verspricht sich gerade von der Verwirklichung dieses

⁹⁶ Um den Grundsatz der "Einheit der (Gesetzes-)Materie" nicht zu verletzen, wurde auf die Aufnahme einer solchen Regelung in das Landratsgesetz selber verzichtet.

Grundsatzes vermehrte Akzeptanz bei der Bevölkerung für eine Entschädigungsregelung "in angemessener Höhe".

Damit die Mitsprache des Volkes gewährleistet ist, sind die konkreten Beträge auf Gesetzesstufe verankert. So werden Grundsatzentscheide auf jeden Fall vom Volk gefällt. Periodisch - d.h. nicht automatisch - kann der Landrat die Teuerung ausgleichen. Erhöhungen, die in quantitativer oder qualitativer Hinsicht über den Ausgleich der Teuerung hinausgehen, unterliegen den Bestimmungen über die fakultative Volksabstimmung⁹⁷.

4.2 Parlamentarische Kontrolle über die Judikative

Aus dem Prinzip der Gewaltendifferenzierung ergibt sich neben personellen und organisatorischen Unvereinbarkeitsregeln auch die Notwendigkeit, dass zwischen Legislative, Exekutive und Judikative gewisse Kontrollmechanismen spielen (vgl. Ziff. 3.2). Dazu gehört namentlich die parlamentarische Oberaufsicht, die dem Landrat über alle Behörden und Organe - und damit auch über die kantonale Rechtspflege - zusteht⁹⁸.

4.2.1 Oberaufsicht und richterliche Unabhängigkeit

Das zwischen Landrat und Regierungsrat bestehende System von Interorgankontrollen kann nicht ohne weiteres auf das Verhältnis Landrat-Gerichte übertragen werden.

Die staatsleitende Verantwortung liegt nach basel-landschaftlichem Staatsrecht bei Landrat und Regierungsrat gemeinsam. Sie bilden zusammen die staatsleitende Behörde und stehen damit in einem sehr engen Konnex, der die ständige Koordination und Kooperation zwischen beiden Organen erforderlich macht.

Diese Funktion wird der Judikative nicht zuerkannt. Von ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung her ist sie weniger dazu ausersehen,

⁹⁷ Wird demnach das Referendum nicht ergriffen, tritt die Erhöhung ohne Volksabstimmung in Kraft.

⁹⁸ Vgl. §61 KV.

initiiierend auf das Staatswesen einzuwirken, etwa in dem Sinne, dass sie Anstoss zur Festlegung neuer Staatsziele und deren Verwirklichung gäbe. Der Wesensbestimmung nach bestehen ihre Aufgaben vielmehr darin, justiziable Verwaltungsakte und Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen oder in straf- und zivilrechtlichen Verfahren zu entscheiden.

Um der Forderung nach richterlicher Unabhängigkeit zu entsprechen, wird die Judikative "zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewissermassen auf Distanz gesetzt, mit sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit ausgestattet"⁹⁹. Die Gerichte sind zur Erfüllung ihres Auftrags nur an das Recht gebunden und in ihren Entscheiden unabhängig¹⁰⁰.

Diese verfassungsrechtliche Garantie richterlicher Unabhängigkeit gerät zwangsweise in den Widerstreit mit der verfassungsmässigen parlamentarischen Kontrolle: "Letztlich sind die Forderungen nach richterlicher Unabhängigkeit und Aufsicht antinomische Zielsetzungen"¹⁰¹. Die Unabhängigkeit der Gerichte darf deshalb durch die parlamentarische Kontrolle nicht beeinträchtigt werden; im übrigen aber ist die parlamentarische Kontrolle über die Justiz genauso gerechtfertigt wie über die Verwaltung. Es stellt sich also die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen die parlamentarische Kontrolle über die Justiz zu instrumentieren ist.

4.2.2 Teilnahme der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten an den Sitzungen des Landrates

Als Instrumente der parlamentarischen Kontrolle über die Gerichte eignen sich neben der Amtsberichterstattung - unter der Vermittlung des Regierungsrates - vor allem die Interpellation und die Schriftliche Anfrage. Dies gilt allerdings nicht uneingeschränkt: "Bei gewissen Anfragen und Erörterungen wird der Regierungsrat, insbesondere der Justizdirektor, für die Gerichte handeln können. Er ist aber weder durch das Organisationsgesetz oder durch die Geschäftsordnung noch gar durch die wesensgemässe Bestimmung dazu ausersehen, die Gerichte in den oberaufsichtsrechtlichen Belangen gegenüber dem Landrat und dessen Kom-

⁹⁹ GERHARD SCHMID (Anm. 42), S. 67.

¹⁰⁰ Vgl. §82 KV und GIOVANNI BIAGGINI (Anm. 35), S. 44.

¹⁰¹ PETER ZIMMERMANN (Anm. 56), S. 17.

missionen zu vertreten und zu repräsentieren. Richtigerweise werden, sobald die Sache es als geboten anzeigt, direkte Begegnungen mit der Justiz herbeigeführt, die in einer gleichen Unmittelbarkeit mit dem Landrat in Beziehung steht wie die Verwaltung"¹⁰².

In konkreter Umsetzung dieses Leitgedankens beschloss der Landrat 1985, bei "ausserordentlichen oberoaufsichtsrechtlichen Justizgeschäften" die Teilnahme der Präsidentinnen und Präsidenten des Ober- und Verwaltungsgerichtes mit beratender Stimme an den Landratssitzungen zu ermöglichen¹⁰³. Dabei entsprach es der Auffassung des Landrates, dass die richterliche Anwesenheit im Parlament nur sporadisch - in Ausnahmefällen - aktuell werden sollte.

Der Beizug der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten - an der Seite und nicht anstelle des Regierungsrates - erschien insbesondere dann als sinnvoll und wünschenswert, wenn im Rahmen eines parlamentarischen Vorstosses Fragen im Zusammenhang mit der materiellen Rechtsprechung zur Diskussion gestellt werden. Bei anderen oberoaufsichtsrechtlichen Fällen aus dem Tätigkeitskreis der Gerichte - namentlich der Justizverwaltung, für die neben den Gerichten auch Landrat (Wahlkompetenzen und Budgetrecht) und Regierungsrat (verantwortlich für den Entwurf des Voranschlages mit den voraussichtlichen Ausgaben der Gerichte) zuständig sind - sollte weiterhin ausschliesslich der Regierungsrat für die Gerichte sprechen.

In der gegenwärtigen Gesetzgebungsphase hat die Spezialkommission Landratsgesetz eine Verfeinerung dieser Bestimmung vorgenommen. So soll auf das Kriterium der "Ausserordentlichkeit" verzichtet werden, da ein solches Abgrenzungsmerkmal kaum praktikabel ist. Diese Einschränkung ist auch sachlich schwer zu begründen: Der Landrat muss grundsätzlich befugt sein, bei sämtlichen oberoaufsichtsrechtlichen Geschäften, die die Justizverwaltung betreffen, die zuständige Präsidentin oder den zuständigen Präsidenten des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichtes beizuziehen.

¹⁰² KURT EICHENBERGER, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberoaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1982, S. 49.

¹⁰³ Vgl. §96a der Geschäftsordnung des Landrates vom 5. September 1977.

Zudem ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass sich der Beizug der Gerichte auch dann als sinnvoll und notwendig erweisen kann, wenn es um die Erläuterung bestimmter Fragen aus dem Budget- und Rechnungsbereich der Gerichte geht. Der Regierungsrat, der für die Erstellung des gesamten Voranschlages und der Staatsrechnung verantwortlich ist, behält dabei die primäre Kompetenz, diese vor dem Landrat zu vertreten.

Schliesslich sollen die Präsidentinnen und Präsidenten der höchsten kantonalen Gerichte bei der Beratung oberoaufsichtsrechtlicher Justizgeschäfte, des Voranschlages und der Staatsrechnung im Landrat nicht nur beratende Stimme erhalten, sondern - im Sinne eines Korrelats zur Anwesenheitspflicht - auch das Recht haben, Anträge zu stellen.

Die entsprechende Bestimmung im neuen Landratsgesetz lautet wie folgt:

§56 Teilnahme von Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten

1 Die Ratskonferenz kann die Präsidentinnen und Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts für die Beratung oberoaufsichtsrechtlicher Justizgeschäfte, des Voranschlages und der Staatsrechnung zu den Landratssitzungen beiziehen.

2 Ihnen steht das Antragsrecht zu.

Der Landrat wird von dieser Möglichkeit nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch machen, wenn die Beratung routinemässiger Justizgeschäfte ansteht (z.B. Amtsbericht der Gerichte). "Dass das keine häufige Präsenz und nur gelegentliche Beratungen im Plenum geben wird, liegt auf der Hand. Das Schwergewicht von Begegnungen zwischen den zwei Gewalten unter der Flagge der Oberaufsicht wird bei kommissionellen Beratungen liegen"¹⁰⁴.

Die Spezialkommission Landratsgesetz ermuntert deshalb die landrätlichen Kommissionen, den Dialog mit den Gerichten auf Kommissions-ebene zu intensivieren. Die Begegnung zwischen Parlament und Justiz lässt sich nicht abschliessend institutionalisieren. Immerhin werden die Kommissionen ausdrücklich ermächtigt, die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und - unter Kenntnisgabe an die Gerichtspräsi-

¹⁰⁴ KURT EICHENBERGER (Anm. 102), S.49.

dentinnen und Gerichtspräsidenten - auch das Gerichtspersonal zu ihren Sitzungen einzuladen (§21 des Gesetzesentwurfs).

4.2.3 Obergericht und Verwaltungsgericht als Adressaten Schriftlicher Anfragen

§43 Absatz 2 des Kommissionsentwurfs lautet:

2 Die Kommissionen können dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht Schriftliche Anfragen aus dem Bereich der Justizverwaltung unterbreiten.

Diese Bestimmung entspricht - über das Teilnahmerecht der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten hinaus - der konsequenten Weiterführung des Leitgedankens einer Sicherstellung der Begegnung zwischen Parlament und Justiz.

Den Kommissionen soll ermöglicht werden, sich mit einer Schriftlichen Anfrage direkt, d.h. ohne Vermittlung durch den Regierungsrat, an die Gerichte wenden zu können. Gegenstand dieses direkten Fragerechts bildet dabei ausschliesslich die "Justizverwaltung", verstanden als "das Verwalten durch die Gerichte"¹⁰⁵, mit dem die Durchführung einer geordneten Rechtspflege sichergestellt werden soll¹⁰⁶.

Nicht Gegenstand dieses direkten Fragerechtes des Landrates gegenüber den Gerichten bildet demgegenüber die rechtsprechende Tätigkeit oder - anders ausgedrückt - die Urteilstätigkeit der Gerichte. Damit soll die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gewahrt werden. Auskunft über die Urteilstätigkeit der Gerichte erhält der Landrat auf dem Wege des indirekten Fragerechts.

¹⁰⁵ Zur Justizverwaltung als gerichtliche Selbstverwaltung sind vor allem zu rechnen: die Organisation der Arbeit (Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel, Festlegung und Durchführung des Bürobetriebes in der Gerichtskanzlei), die unmittelbare Rechnungsführung durch die Gerichtskanzlei, die Behandlung von beamtenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Personal der Gerichte, die Ordnung des Publikumsverkehrs und die Gestaltung der Beziehungen zur breiteren Öffentlichkeit (nach KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1980, S. 335).

¹⁰⁶ Vgl. auch WILLY HAUSER/ROBERT HAUSER, Erläuterungen zum Gerichtsverfassungsgesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, S. 162 ff.

"Es ist deutlich festzuhalten, dass das Parlament vom Inhalt der Entscheidung und der Rechtsprechung Kenntnis nehmen soll (...), sei dies unter dem Aspekt der legislatorischen Erfolgs- oder Effizienzkontrolle, der Bewährung und Vollzugstauglichkeit seiner Gesetze, sei es unter dem Aspekt des durch neuere Entwicklungen geforderten Gesetzgebers"¹⁰⁷. Parlamentarische Kontrolle gegenüber der Justiz soll auch die materielle Seite der Gerichtstätigkeit umfassen. Der Zweck dieser Kontrolle besteht aber nicht darin, einzelne Gerichtsurteile zu beanstanden oder zu rügen, sondern die allgemeinen "Tendenzen" der Rechtsprechung offenzulegen.

In der Form der Interpellation und der Schriftlichen Anfrage an den Regierungsrat soll deshalb weiterhin ein indirektes Fragerecht bestehen. Der Regierungsrat nimmt dabei die Rolle des Vermittlers oder "Filters" zwischen Parlament und Justiz ein. Ein solches Konsultationsrecht stellt selbstverständlich keine Einmischung in die gerichtlichen Belange dar.

Andererseits können "nur" abgeschlossene und damit rechtskräftige Gerichtsverfahren, nicht aber hängige Gerichtsverfahren Gegenstand dieser parlamentarischen Kontrolle sein. Die Einflussnahme auf hängige Gerichtsverfahren wäre mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtsprechung gänzlich unvereinbar.

4.3 Akteneinsichtsrecht

Das Übergewicht der fachlichen Kompetenz des Regierungsrates gegenüber der rechtlichen Zuständigkeit des Landrates nimmt dauernd zu (vgl. Ziff. 3.3). So würde es denn "im staatsrechtlichen Sinne eine weitere unnötige Depossedierung des Parlaments bzw. eine zusätzliche Machtsteigerung der Regierung darstellen, wenn das Fachwissen der Verwaltung dem Parlament vorenthalten wird oder zumindest nur durch gouvernementale Zensur zufließen kann"¹⁰⁸. Die Verteilung der Information ist ein zuverlässiger Gradmesser über die Verteilung der Macht im Staat; bereits das Informationsgleichgewicht würde wesentlich zum Reziprozi-

¹⁰⁷ PETER ZIMMERMANN (Anm. 56), S. 19.

¹⁰⁸ KURT EICHENBERGER, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: ders. (Anm. 12), S. 393.

tätsprinzip der Artikulationschancen im staatspolitischen Diskurs beitragen¹⁰⁹.

Angesichts des realen Macht- und Einflussverlustes der Parlamente im modernen Leistungsstaat kommt deshalb - neben dem Auskunftsrecht - dem Akteneinsichtsrecht eine besondere Bedeutung zu.

Die Spezialkommission Landratsgesetz konnte bei der Beratung dieser Bestimmungen auf die kürzlich revidierten Parlamentsgesetze der Kantone Bern¹¹⁰, Aargau¹¹¹ und insbesondere Solothurn¹¹² Bezug nehmen. Unter ausdrücklichem Verweis auf die ausführliche Darstellung der innovativen Bestrebungen im Kanton Solothurn¹¹³ kann an dieser Stelle auf Erläuterungen, die über die unmittelbare Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechtes im neuen Landratsgesetz des Kantons Basel-Landschaft hinausgehen, verzichtet werden.

Ausgangspunkt einer Regelung des Akteneinsichtsrechtes ist die Idee des Kaskadensystems. Dabei gibt das Akteneinsichtsrecht des einzelnen Parlamentsmitglieds den Rahmen für weitere, wesensgemässe Regelungen auf der Ebene der Kommissionen¹¹⁴.

Damit soll erreicht werden, dass alle Organe des Landrates in zureichender Kenntnis der Problemlage, der wählbaren Lösungsmöglichkeiten und der aufweisbaren Konsequenzen befinden können¹¹⁵. Der schwierigen Frage nach der Balance zwischen Amtsgeheimnis und Erkundungsfreiheit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

¹⁰⁹ Vgl. ISABELLE HÄNER, *Parlamentarische Erkundungsfreiheit gegenüber der Verwaltung*, in: *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?*, Bern 1991, S. 385.

¹¹⁰ Vgl. *Grossratsgesetz des Kantons Bern vom 8. November 1988*.

¹¹¹ Vgl. *Entwürfe des Regierungsrates zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes des Kantons Aargau vom 13. Juni 1988 und vom 12. März 1990*.

¹¹² Vgl. *Kantonsratsgesetz des Kantons Solothurn vom 24. September 1989*.

¹¹³ Vgl. *Bericht und Antrag der Kommissionen zur Vorberatung des Kantonsratsgesetzes an den Kanton Solothurn vom 30. November 1988*.

¹¹⁴ Vgl. ISABELLE HÄNER (Anm. 109), S. 391.

¹¹⁵ Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 5), S. 25.

Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechtes in Verwaltungsakten als Kaskade:

Einsichtnahme	Umfang	Begrenzung
<ul style="list-style-type: none"> - Öffentlichkeit (§ 55 KV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Akten, die sich auf einen in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Gegenstand beziehen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausnahmen aufgrund schutzwürdiger öffentlicher oder privater Interessen
	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltungsakten, unter Voraussetzung der Geltendmachung eines glaubhaften, schutzwürdigen Interesses 	<ul style="list-style-type: none"> - Amtsgeheimnis - Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen
<ul style="list-style-type: none"> - einzelnes Landratsmitglied (§ 8a Entwurf LRG) 	<ul style="list-style-type: none"> - ohne spezielle Geltendmachung eines glaubhaften, schutzwürdigen Interesses: <ul style="list-style-type: none"> a) Verwaltungsakten (im folgenden: Akten), auf welche die Vorlagen des Regierungsrates Bezug nehmen; b) Akten, die bei der Vorbereitung von Rechtssetzungs- oder Finanzvorlagen in der kantonalen Verwaltung erstellt worden sind; c) Gutachten, statistische Erhebungen und verwaltungsinterne Untersuchungen über generelle Fragen des Vollzugs in einem bestimmten Aufgabenbereich; d) generelle Weisungen über den Vollzug bestimmter Erlasse - unter Geltendmachung eines glaubhaften, schutzwürdigen Interesses (gemäss § 55 KV): alle in a-d nicht enthaltenen Verwaltungsakten 	<ul style="list-style-type: none"> - Amtsgeheimnis - Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen - Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren - keine Einsicht in Akten, aus denen die Stellungnahme der Departementsleitung oder von einzelnen Bediensteten zu einem bestimmten Geschäft unmittelbar hervorgehen. - Amtsgeheimnis - Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen - Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren

- Sachkommissionen (§ 22 Entwurf LRG)	- Alle Verwaltungsakten, die im Sinne "notwendiger Unterlagen" für die Erfüllung der amtlichen Aufgabe benötigt werden, d.h. in die Zuständigkeit der Sachkommission fallen	- Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen - Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren
- GPK (§ 64 Entwurf LRG)	- alle Verwaltungsakten, wobei die Verhältnismässigkeit der Akteneinsicht begründet werden muss	
- PUK (§ 66 Entwurf LRG)	- sämtliche Verwaltungsakten	

4.4 Planung

Dem modernen Staat kommt eine wichtige Rolle in der Gestaltung der Zukunft zu. Im Rahmen der Totalrevision der Geschäftsordnung des Landrates¹¹⁶ (vgl. Ziff. 2.1) und der Kantonsverfassung¹¹⁷ (vgl. Ziff. 2.2) wurde deshalb die Planung als eigenständige Staatsfunktion rechtlich verankert.

Aufgrund der Kantonsverfassung hat der Landrat beim Erlass des Regierungsprogramms unbestrittenermassen ein Mitwirkungsrecht¹¹⁸. Dieses setzt sich aus zwei Elementen zusammen: einerseits aus der Mitsprache (Beratung des Berichts des Regierungsrates betreffend das Regierungsprogramm durch die vorberatende Landratskommission¹¹⁹ und das Landratsplenum) und andererseits aus der Mitentscheidung (Genehmigung des Regierungsprogramms durch den Landrat).

¹¹⁶ Vgl. §73 der Geschäftsordnung (Anm. 103).

¹¹⁷ Vgl. §65 KV.

¹¹⁸ Vgl. KURT EICHENBERGER, Ohnmacht des Parlaments gegenüber der politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit, in: ders. (Anm. 12), S. 522: "Wenn politische Planung weit und schlagend genug sein soll, braucht sie aus Kompetenz- und Kooperationsgründen an so und so vielen Stellen die Teilhabe des Parlaments."

¹¹⁹ Der Landrat setzt zur Beratung des Regierungsprogrammes jeweils eine Spezialkommission ein.

Die Kantonsverfassung fordert, dass der Landrat die grundlegenden Pläne der Staatstätigkeit, insbesondere das Regierungsprogramm und den Finanzplan genehmigt. Dies bedeutet nicht, dass der Landrat die Genehmigung unbesehen und ohne inhaltliche Einwirkungsmöglichkeiten erteilen muss. Eine Genehmigung ist - nicht nur in Bezug auf die Bindungswirkung - stärker als die blossе "Kenntnisnahme". Ferner darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden, dass der Landrat als genehmigendes Organ bestimmte Modifikationen am vorgelegten Plan verlangen und auch durchsetzen kann. Die Genehmigung kann selbst eine Rückweisung einschliessen.

Die Erstellung des Regierungsprogramms ist eine gemeinsame Aufgabe beider Organe, die vom Regierungsrat vorzubereiten und vom Landrat mit der Genehmigung abzuschliessen ist.

Gibt sich der Landrat mit der ersten (oder einer zweiten) Planaufgabe nicht zufrieden, ist ein Einigungsverfahren einzuleiten¹²⁰. Dieses gilt es im neuen Landratsgesetz zu regeln.

Dieses "dialogische" Verfahren lässt sich allerdings nicht in allen Details dekretieren. Eine rechtliche Regelung muss jeweils genügend Spielraum für spezifische, den Bedürfnissen des Einzelfalls angepasste Lösungen ermöglichen. Ein sinnvoller rechtlicher Rahmen kann beispielsweise dadurch gesetzt werden, dass die Mitwirkungsbefugnisse des Landrates bei der Regierungsplanung präzise umschrieben werden. Daraus wird erkennbar, wie sich der Geschäftsverkehr zwischen Regierungsrat und Landrat im Bereich der Regierungsplanung abwickelt und wie die Kompetenzen gegenseitig abzugrenzen sind.

Der Neuerungsvorschlag der Spezialkommission Landratsgesetz bedeutet gegenüber der bestehenden Rechtslage insofern eine Fortentwicklung, als er aufzeigt, welche verfahrensrechtlichen Kompetenzen sich für den Landrat aus seiner verfassungsmässigen Genehmigungskompetenz ergeben:

¹²⁰ Vgl. KURT EICHENBERGER (Anm. 105), S. 267.

§46 Regierungsprogramm

1 Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat das Regierungsprogramm mit Finanzplan bis Ende Dezember des ersten Amtsjahres einer neuen Amtsperiode zur Genehmigung.

2 Der Landrat berät das Regierungsprogramm. Er kann es:

- a. unverändert genehmigen;*
- b. zusammen mit eigenen Ergänzungs- oder Änderungsbeschlüssen genehmigen;*
- c. an den Regierungsrat zurückweisen.*

3 Der Regierungsrat berichtet dem Landrat am Ende der Amtsperiode über die Ausführung des Regierungsprogrammes.

Der Landrat soll zum Regierungsprogramm, wie es ihm vom Regierungsrat unterbreitet wird, eigene Schwerpunkte setzen und Gewichtungen vornehmen können, die unter Umständen auch von den Darlegungen des Regierungsrates abweichen. Überall dort, wo im Regierungsprogramm auch Zuständigkeitsbereiche des Landrates angesprochen sind - wie zum Beispiel beim Gesetzgebungsprogramm für die neue Amtsperiode - , wird der Landrat unter Umständen eigene Akzente setzen wollen. Er soll daher eigene Änderungs- und Ergänzungsbeschlüsse fällen können, die einen selbständigen Bestandteil des Regierungsprogramms bilden. Die Änderungs- und Ergänzungsbeschlüsse können auch Empfehlungen und Aufträge an den Regierungsrat zum Gegenstand haben.

Der Landrat kann seinen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung des Regierungsprogramms auch dadurch ausüben, dass er die Genehmigung vorerst verweigert und die Vorlage für ein Regierungsprogramm an den Regierungsrat zurückweist mit dem Auftrag, dieses in bestimmter Weise zu ändern oder zu ergänzen. Ein solches Vorgehen wird sich insbesondere dann als sinnvoll erweisen, wenn der Landrat mit dem Regierungsprogramm insgesamt oder mit grösseren Kapiteln nicht einverstanden ist und dadurch das Regierungsprogramm in grundsätzlicher Hinsicht überdacht und allenfalls überarbeitet werden muss.

Wenn - wie in der Kantonsverfassung vorgesehen - der Landrat eigene Änderungs- und Ergänzungsbegehren gegenüber dem regierungsrätlichen Vorschlag durchsetzen kann, so setzt dies voraus, dass die Vorlage des Regierungsrates zum Regierungsprogramm jeweils als Entwurf konzi-

piert ist. Die Drucklegung des Regierungsprogramms soll daher in Zukunft erst nach Abschluss der landrätlichen Beratungen und in der vom Landrat beschlossenen Fassung erfolgen.

Dadurch wird auch nach aussen zum Ausdruck gebracht, dass die Regierungsplanung eine gemeinsame Funktion von Exekutive und Legislative darstellt.

5. Ausblick

Wesentliche Verfahrensschritte der gegenwärtigen Phase des Rechtsetzungsprojekts Landratsgesetz stehen noch aus - namentlich die zweite Kommissionslesung, die Ausarbeitung der eigentlichen Geschäftsordnung des Landrates auf Dekretsstufe, die Lesungen von Landratsgesetz und Geschäftsordnung im Landrat und schliesslich die Volksabstimmung.

Die Themen (Entschädigung, parlamentarische Kontrolle über die Judikative, Akteneinsichtsrecht, Planung und Parlamentarische Initiative) wurden von der Spezialkommission Landratsgesetz definiert; nun müssen die konkreten Regelungen im Landrat und in der Öffentlichkeit durchgesetzt werden. Dabei können weder Kommission noch Gesamtlandrat das Landratsgesetz schleichenden Prozessen der Meinungsbildung überlassen.

Über das Landratsgesetz wird an der Urne entschieden. Das Volk muss deshalb vom Sinn des Landratsgesetzes und vom Nutzen eines starken Parlamentes überzeugt werden. Es braucht eine einlässliche Debatte in der Öffentlichkeit, damit das Landratsgesetz sichere und breite Abstützung findet. Es gibt politische Geschäfte, bei denen der Konsens über die Landratsfraktionen hinaus unentbehrlich ist, es gibt andere, bei denen die Kontroverse nützlich ist. Das neue Landratsgesetz soll die Stellung des Parlaments und die politische Kultur im Kanton Basel-Landschaft in den nächsten Jahren entscheidend prägen - dazu braucht es den Konsens möglichst aller politischen Kräfte.