

Kantonsparlamente unter dem symbolischen Sparhammer

Mit den beschlossenen Verkleinerungen in Bern, Solothurn, Aargau und in der Waadt schrumpft die Durchschnittsgrösse der Schweizer Kantonsparlamente von 113 auf 106 Sitze. Sie bleiben aber noch immer weit grösser als diejenigen in anderen europäischen Ländern – gemessen an der Bevölkerungsgrösse, welche in den Schweizer Kantonen das entscheidende Merkmal für die Parlamentsgrösse ist. Die politische Repräsentativität, deren Verlust bei der Parlamentsverkleinerung immer wieder befürchtet wird, kann in quantitativer Hinsicht auch durch angepasste Wahlverfahren garantiert werden, wie etwa in Zürich.

Die letzte Stunde für die grossen Kantonsparlamente hat geschlagen. Die beiden letzten Kolosse unter den Kantonsparlamenten, das bernische und aargauische mit je 200 Mitgliedern, werden in den kommenden Jahren auf 160 resp. 140 Kantonsparlamentarier schrumpfen. In der aktuellen öffentlichen Diskussion, in der angesichts grossen Spardrucks Forderungen nach einem Sparopfer – meist symbolischer Natur – bei den politischen Organen populär sind, werden grosse Parlamente und Regierungen – so wenig dies wissenschaftlich abgestützt ist – rasch als schwerfällig, ineffizient und teuer gebrandmarkt.

Bis 2007 minus 174 Sitze

Nebst den erwähnten Beispielen stehen Verkleinerungen auch in zwei weiteren Kantonen an, nachdem drei Kantonsparlamente bereits in den 1990er-Jahren schrumpften (siehe Tabelle):

- Der **solothurnische Kantonsrat** wird im Jahr 2005 von 144 auf 100 Mitglieder verkleinert;
- der **bernische Grosse Rat** zählt ab dem Jahr 2006 noch 160 Mitglieder (heute: 200),
- das **Waadtländer Parlament** zählt aber dem Jahr 2007 nur noch 150 Mitglieder (heute: 180),
- der **Aargauer Grosse Rat** schrumpft 2005 auf 140 Mitglieder (heute: 200).

Kanton	Jahr	Veränderung
AG	2005	200 ▶ 140
AI	1995	65 ▶ 46¹
BE	2006	200 ▶ 160
BL	1995	84 ▶ 90 (Laufental)
LU	1999	170 ▶ 120
SO	2005	144 ▶ 100
VD	1998	200 ▶ 180
VD	2007	180 ▶ 150

Tabelle: Parlamentsvergrösserungen und -verkleinerungen in den Schweizer Kantonen, 1990er-Jahre sowie geplante Verkleinerungen 2004. (Rot: Bereits vollzogene Verkleinerungen.)

IDHEAP/EKAV02

Zählten die Kantonsparlamente 1990 noch insgesamt 3001 Mitglieder (durchschnittliche Parlamentsgrösse 115 Sitze), so sind es heute noch 2932 (113), doch eine etwas spürbarere Diät steht bis zum Jahr 2007 bevor: Dann werden es aufgrund der beschlossenen Verkleinerungen noch 2758 (106) sein.²

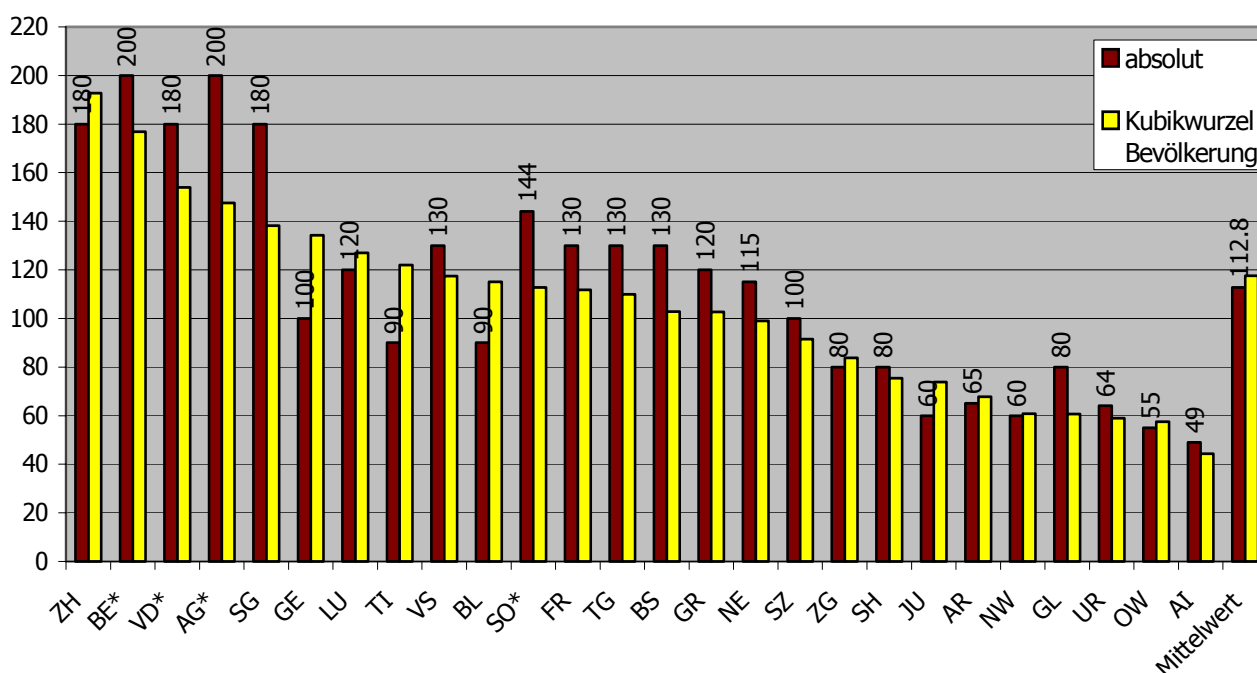
¹ In AI haben die Bezirke (Wahlkreise) pro 300 EinwohnerInnen jeweils einen Sitz im Grossen Rat – aufgrund der Volkszählung 2000 erhöhte sich die Sitzzahl deshalb wieder von 46 auf heute 49 Sitze. Einige weitere Kantone definieren keine fixe Sitzzahl, vgl. Lutz/Strohmann (1998). AR erhöhte deshalb die Sitzzahl in den 1990er-Jahren geringfügig.

² Quellen: Datenbank der Kantone und Städte, <http://www.badac.ch> sowie Internet-Homepages der Kantone.

In der Regel werden die Ratsverkleinerungen auch mit Blick auf kleinere Parlamente in vergleichbar grossen Kantonen gerechtfertigt. Tatsächlich unterscheidet sich die Anzahl Sitze in den 26 Kantonsparlamenten stark: Nehmen im Ratssaal in Appenzell gerade mal 46 Mitglieder Platz, so sind es in Aarau und Bern noch immer 200. Anders als in anderen föderalistischen Ländern fehlen in der Schweiz nationale Bestimmungen über die Organisation der kantonalen Parlamente und dementsprechend auch über deren Grösse (Tschannen 1997: 70f.).

Parlamentsgrösse folgt Bevölkerungsgrösse in der dritten Wurzel

Gewöhnlich kennen grössere Kantone eher etwas grössere Parlamente, doch das Verhältnis folgt der **Bevölkerungsgrösse** bei weitem **nicht proportional**: In Zürich kommt auf beinahe 7000 Einwohnerinnen und Einwohner gerade mal ein Parlamentssitz; in Appenzell Innerrhoden steht den Gemeinden laut Verfassung jeweils ein Mandat auf 300 Einwohnerinnen und Einwohner zu. Dass in kleinen Kantonen weniger Wählerinnen und Wähler auf eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten entfallen, erstaunt nicht. Es wäre alles andere als sinnvoll ein fix anzustrebendes Verhältnis von Bevölkerung und Parlamentssitzen zu definieren – würde etwa das Zürcher Verhältnis gewählt (1:7000), gäbe es in Innerrhoden gerade mal zwei Grossräte – umgekehrt zählte der Zürcher Kantonsrat bei Anwendung der Appenzeller Proportion (1:300) rund 4'000 Abgeordnete. Rein Taagepera und Matthew S. Shugart beschreiben in ihrem Werk "Seats and Votes" (1989: 173) einen **mathematischen Mittelweg** zwischen den beiden Extremen – einer fixen Parlamentsgrösse respektive einem fixen Verhältnis zwischen Sitzzahl und Bevölkerungszahl. Ihre Untersuchung der nationalen Parlamente zeigt auf, dass die Anzahl Parlamentssitze erstaunlicherweise ziemlich konsequent der dritten Wurzel der Bevölkerungsgrösse entspricht. Der schweizerische Nationalrat entspricht genau dieser Grösse; die dritte Wurzel von knapp 7,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner betrüge 195 Sitze. Das Dritte-Wurzel-Gesetz ist ein empirisches; es gibt keine Gründe, dass dies ein ideales Verhältnis wäre.



Grafik: Parlamentsgrösse 2004. Gelb: Theoretische Grösse (nach 1,8-mal-Dritte-Wurzel-Gesetz der Bevölkerungsgrösse des Kantons) * Verkleinerung beschlossen – siehe Tabelle. IDHEAP/EKAV02

Ebensowenig wäre das Gesetz für regionale Parlamente nachgewiesen. Doch die Grösse der Schweizer Kantonsparlamente folgt ebenfalls ziemlich genau einer solchen Regel – es reicht, die dritte Wurzel der Bevölkerungszahl mit 1,8 zu multiplizieren und man erhält in den meisten Fällen ziemlich genau die Sitzzahl des Parlamentes. Mit anderen Worten: Die Schweizer Kantonsparlamente sind also knapp doppelt so gross wie es Parlamente vergleichbar grosser Nationalstaaten sind. Sehr grosse Parlamente im Verhältnis zur Bevölkerung weisen demnach die Kantone Aargau, Glarus und Basel-Stadt auf. Kleine Kammern zählen dagegen die Kantone Tessin, Baselland, Genf und Jura.

Die Schweizer Kantonsparlamente sind im Vergleich zu anderen **föderativen Staaten Europas** relativ grosszügig bemessen: Die österreichischen Landtage sind mit 36 oder 56 Mandaten wesentlich kleiner³; die Parlamente der wesentlich bevölkerungsstärkeren deutschen Bundesländer sind nicht grösser als die schweizerischen (51 bis 201 Mandate). Die beiden Landesteile (Entitäten) Bosnien-Herzegowina's haben 83 bis 98-köpfige Parlamente für Gebiete, die mehr Einwohner zählen als die grössten Schweizer Kantone.

Repräsentativität ist nicht nur eine Frage der Grösse

Als Gründe für Parlamentsverkleinerungen werden die Effizienz der Parlamentsdebatten und Einsparungen an Sitzungsgeldern und anderer mit der Parlamentsgrösse verbundenen Kosten genannt. Dem wird entgegengehalten, dass die Organisation des Parlamentsbetriebes für die Rats-effizienz wesentlicher sein kann als allein das Merkmal der Grösse des Kantonsparlamentes und dass eine Verkleinerung des Parlamentes eine grössere Verfügbarkeit der einzelnen Ratsmitglieder bedingt (Departement des Innern und der Landwirtschaft des Kantons Freiburg 2000: 11f.).

Kleine Parlamente gelten hingegen als etwas weniger repräsentativ, weil der politische Pluralismus durch die Grösse beschränkt ist – was gerade in Gebieten mit (sprachlichen, konfessionellen) Minderheiten problematisch sein kann (Sciarini 2003: 6). Zu berücksichtigen wären nebst den politischen Gruppierungen und Regionen auch die Folgen von Ratsverkleinerungen auf die Vertretung beider Geschlechter sowie unterschiedlicher Generationen. Doch die Vertretung von Minderheiten hängt nicht allein von der Sitzzahl der Parlamente ab; vielmehr spielt auch die Heterogenität der Bevölkerung und die Einteilung in Wahlkreise eine wichtige Rolle in der Repräsentativität und Breite der Volksvertretung. Die Kantone Genf und Tessin haben eher kleine Parlamente (vgl. Grafik). Das heisst aber mitnichten, dass die Repräsentativität dieser Parlamente kleiner wäre als beispielsweise in Zürich oder Graubünden.

Im Gegenteil: In den bislang zum Teil sehr **kleinen Zürcher Wahlkreise**, haben kleinere Parteien keine Wahlchancen, bei teilweise nur 4 Sitze müssten sie bis zu 20 Prozent Stimmenanteile für einen Sitzgewinn haben. Das **Graubündner Majorz-Wahlsystem** macht politischen Minderheiten im Vornherein den Garaus. Hingegen ist in beiden Kantonen die Regionsvertretung dank kleinen Wahlkreisen garantiert.

Die Hürden für Minderheiten sind im **Tessin** (ein einziger Wahlkreis mit 90 Sitzen) und in **Genf** (100 Sitze, aber 7-Prozent-Quorum) wesentlich kleiner – und auch die beiden anderen kleinen Schweizer Kantonsparlamente (BL, JU) zeichnen sich durch besonders grosse Wahlkreise respektive Wahlkreisverbände (den Listen werden über mehrere Wahlkreise hinweg die Mandate zugeteilt) aus, was parteipolitischen Minderheiten eine gerechte Vertretung im Parlament ermöglicht.

³ Einzig der Wiener Gemeinderat entspricht mit 100 Sitzen in etwa einem mittleren Schweizer Parlament. Der Wiener Gemeinderat ist das Parlament sowohl der Gemeinde als auch des Bundeslandes Wien. Quellen für D/A: Homepages der Parlamente, Stand: Juli 2003; für BiH: Bochsler (2003: 32f.). Systematische Übersichten beziehen nur nationale Parlamente ein – solche mit Bezug auf die Parlamente von Gliedstaaten wären dem Autor nicht bekannt.

Zürcher Spagat: Parteipolitische Repräsentativität trotz regionaler Vertretung

Geht also bei kleiner Parlamentsgrösse die **parteipolitische Repräsentativität** auf Kosten der **regionalen Repräsentativität**, d.h. müssen grosse Wahlkreise geschaffen werden, die auf lokale Bedürfnisse keine Rücksichten nehmen können? Insbesondere angesichts eines neuen Bundesgerichtsentscheides⁴, wonach einige Stadtzürcher Wahlkreise zu klein sind, um die Proportionalität zu gewährleisten, diskutieren die Behörden bei Verkleinerungen kantonaler Parlamente die Wahrung genügend grosser Repräsentativität in parteipolitischer Hinsicht. In den Kantonen Bern und Solothurn werden in Folge der Ratsverkleinerung die Wahlkreise massiv vergrössert, um der Proportionalität Genüge zu leisten. Die Kantone Aargau und Waadt haben es jedoch bei den alten Wahlkreisen belassen.⁵

Doch kleine Parlamentsgrösse, regionale und parteipolitische Repräsentativität schliessen sich nicht gegenseitig aus. Der Kanton Zürich bringt mit seinem neuen, vom Augsburger Professor Friedrich Pukelsheim vorgeschlagenen **doppeltproportionalen Wahlsystem** regionale und parteipolitische Repräsentativität unter einen Hut: Die Mandate an die Parteien werden auf Kantonsebene verteilt und die regionalen Wahlkreise trotzdem gewahrt (Pukelsheim/Schuhmacher 2004). Das Verfahren wird bereits für andere Kantone diskutiert; ob es den Schweizer Kantonsparlamenten die Zukunft weist – klein, aber trotzdem mit einer repräsentativen Vertretung der politischen und regionalen Minderheiten –, wird von der Akzeptanz im Vorreiterkanton Zürich abhängen.

Der Text beruht teilweise auf den Ergebnissen der Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002 (EKAV02, siehe www.badac.ch), die in den nächsten Monaten in einem ausführlichen Bericht publiziert werden.

Literatur

- Bochsler, Daniel (2003): Schweizer Kantone als Vorbild für Bosnien: Welche Wahlsysteme erleichtern das Regieren multiethnischer Länder? Lizentiatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Departement des Innern und der Landwirtschaft des Kantons Freiburg 2000: Ideenheft Nr. 3. Kantonsbehörden. Teil 3A. Zusammensetzung und Arbeitsweise des Grossen Rates.
- Lutz, Georg und Strohmann, Dirk (1998): Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Haupt, Bern.
- Pukelsheim, Friedrich und Schuhmacher, Christian (2004): Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. AJP/PJA 5/2004. Seiten 505-522.
- Sciarini, Pascal (2003): Étude de la composition du Grand Conseil du Canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat. Idheap, Chavannes-Lausanne.
- Taagepera, Rein und Shugart, Matthew S. (1989): Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. Yale University Press, New Haven, London.
- Tschannen, Pierre (1997): Eidgenössisches Organisationsrecht. Grundlagen für das Studium. Stämpfli Verlag AG, Bern.

* Der Autor: Daniel Bochsler, lic. rer. soc., ist Politologe in Belgrad und Lausanne und beschäftigte sich am Idheap mit den Schweizer Kantonsparlamenten.

⁴ BGE 129 I 185. Rechtsgleiches Wahlrecht bei der Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Zürcher Stadtparlamentes.

⁵ Allerdings scheint im Kanton Aargau das letzte Wort noch nicht gesprochen zu sein – die Diskussion um die Wahlkreise könnte gar die zeitgerechte Ratsverkleinerung gefährden. Nachdem der Grosse Rat den Regierungsantrag zur Einführung von Wahlkreisverbänden verworfen hat, wollen kleine Parteien die Proportionalität durch das Bundesgericht garantieren lassen. Der Entscheid des Grossen Rates wurde öffentlich heftig kritisiert und es ist unabsehbar, ob er in der Volksabstimmung am 26. September 2004 obsiegt. Neue Zürcher Zeitung, 10. Juni 2004, 225. Jahrgang (Nr. 132), "Wahlkreise mit juristischen Fussangeln - Fragwürdiger Entscheid des Aargauer Grossen Rates"; Aargauer Zeitung, 29. Mai 2004, "Grossratswahlgesetz droht der «Absturz»".