



Auf der Suche nach den Wurzeln der Minderheitenrechte im Zürcher Kantonsrat

Hans-Peter Schaub
Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich

Der Zürcher Kantonsrat kennt eine ganze Reihe von Instrumenten, mit denen Minderheiten auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen können. Ein interkantonaler Überblick (siehe den Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner in diesem Heft) legt nahe, dass Zürich sogar zu jenen Kantonen gehört, die ihren parlamentarischen Minderheiten ein besonders stark ausgebautes Instrumentarium zur Verfügung stellen und zudem besonders niedrige Hürden zu dessen Ergreifung setzen, wo also bereits recht kleine Minderheiten davon Gebrauch machen können.

Woher kommt diese starke Stellung der Minderheiten im Zürcher Parlament? Gab es diese «schon immer» oder handelt es sich um ein Erbe einer ganz bestimmten Periode der zürcherischen Geschichte? Diese Fragen will der vorliegende Beitrag etwas näher beleuchten.

Ein Blick in die Entwicklung des Zürcher Kantonsrats zeigt, dass die zürcherischen Minderheitenrechte recht heterogenen Ursprungs sind und sich nicht einfach aus einer einzelnen historischen Epoche und/oder politischen Bewegung heraus erklären und verstehen lassen. Zu diesem Schluss führt jedenfalls eine Durchsicht der Regelungen zum parlamentarischen Verfahren in der Verfassung, dem Parlamentsrecht und der Gesetzgebung zu den direktdemokratischen Instrumenten des Kantons Zürich seit 1803. Tabelle 1 stellt basierend auf dieser Durchsicht die historischen Entwicklungsschritte überblicksartig dar.

Vorausgeschickt werden muss dabei, dass für abschliessende Folgerungen eine deutlich breitere Quellenbasis (beispielsweise zeitgenössische Kantonsratsprotokolle und Presseberichte) herangezogen werden müsste, als es im Rahmen dieses Beitrags möglich war. Die rechtshistorische Entwicklung lässt aber doch einige Beobachtungen und vorläufige Thesen zu:

1. Lange Tradition

Die parlamentarischen Minderheitenrechte haben in Zürich eine lange Tradition. Spätestens ab 1831 lassen sich mit dem Recht zur ausserordentlichen Einberufung des Rats¹ (der damals noch Grosser Rath des Standes Zürich hiess) und dem Quorum zur Beantragung einer geheimen Beratung Instrumente ausmachen, die dazu dienen, die Einflussnahme parlamentarischer Minderheiten auf die Tätigkeit des Parlaments zu regulieren. In den Jahren 1856 und 1869 bis 1877 kam eine ganze Reihe weiterer Instrumente hinzu, dann erst wieder um das Jahr 1970. Seither ist das Instrumentarium für parlamentarische Minderheiten noch dreimal in jeweils geringem Umfang ergänzt worden.

¹ Zur selben Zeit führten auch die Parlamente anderer Regenerationskantone analoge Regeln ein; es ging dabei darum, es schon einer Minderheit des Parlaments zu ermöglichen, im Fall eines Staatsstreiks durch die Exekutive gegen diese aktiv zu werden (Kölz, Alfred 1992: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern: Stämpfli. S. 364)

Tabelle 1: Entwicklung parlamentarischer Minderheitenrechte im Kanton Zürich, 1803–2017.

Jahr	Grösse des Rats (Sitzzahl)	Verhandlungsquorum	Verhinderung Schliessen der Rednerliste ①	Verhinderung sofortiger Abbruch der Debatte ①	Quorum für Beantragung der gemeinsamen Beratung eines Geschäfts	Ausserordentliche Einberufung des Rats	Erwirken, dass Regierung eine Anfrage / Interpellation beantworten muss	Erwirken, dass Rat über die Antwort der Regierung auf eine Anfrage / Interpell. diskutiert	Verhindern, dass die Frist zwischen 1. und 2. Lesung verkürzt wird	Erwirken einer Namensabstimmung
1803	195	a.M.	e.M.*	X*	-	-	-	-	-	-
1831	214				10 5% m	24 11% m				
1856	ca. 204						20 9.8% m	20 9.8% m	33.4% s	40 20% m
1869–70	222	66.7% m	33.4% a*		30 14% m	30 14% m	30 14% m	30 14% m	-	30 14% m
1877	ca. 220									
1909–10	219	a.M.	e.M.*		1	16.7% m		e.M.		
1932–33	220		e.M.	25% s			20 9.1% m			20 9.1% m
1934	180						20 11.1% m			20 11.1% m
1943	180						1 0.6% m			
1951	180									
1969–72	180			X		30 16.7% m				30 16.7% m
1981	180									
1995	180									
1998–99	180							20 11.1% m	(e.M.)	
2000	180									
2005	180									
2013	180									20 11.1% m
heute	180	a.M.	e.M.	X	1	30	1	20	(e.M.)	20

Legende zur Tabelle 1:

Grau unterlegt: Reformen, die eine stärkere Stellung parlamentarischer Minderheiten bewirkten.
Fett: Reformen, die die Möglichkeiten parlamentarischer Minderheiten einschränkten.

–: Konzept existierte noch nicht bzw. keine Hinweise auf entsprechendes Instrument gefunden.
e.M.: einfache Mehrheit (Mehrheit der Stimmentenden). – a.M.: absolute Mehrheit (Mehrheit aller Mitglieder).

m: Anteil an allen Ratsmitgliedern; a: Anteil an den Anwesenden; s: Anteil an den Stimmentenden.

① Schliessen der Rednerliste und Abbruch der Debatte: Vor 1870 war auf jeden Fall ein «erster Ratschlag» durchzuführen, d.h., jedes Ratsmitglied konnte einmal das Wort ergreifen. Ein «zweiter Ratschlag» fand statt, soweit sich nicht eine Mehrheit dagegen entschied. – 1870–1932: Mit Zweidrittelsmehrheit bzw. einfacher Mehrheit (ab 1910) konnte beschlossen werden,

Erwirken einer Wiedererwägung (Rückkommen)	Verhindern, dass Geschäft trotz verspäteter Zustellung der Unterlagen behandelt wird	Erwirken Volksabstimmung über Einzel- & Behördeninitiativen ②	Zulassen, dass Initianten ihre Volks- und Einzelinitiativen im Rat selbst begründen dürfen	Kantonsratsreferendum ③	Erwirken materieller Behandlung einer Parlamentarischen Initiative	Dringlicherklärung Anfrage / Interpellation	Verhindern, dass Volksinitiative ungünstig erklärt wird	Verhinderung einer Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds	Erwirken einer Freien Debatte statt Organisierter oder Reduzierter Debatte	Beschliessen bestimmter finanzieller Mehrbelastungen (KV Art. 56 Abs. 2)	Jahr
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1803
e.M.								e.M.			1831
30 14% m	30 14% m	33% m	25 11.3% m	60* ca. 27%						e.M.	1856
	16.7% m										1869–70
20 9.1% m											1877
20 11.1% m			25 13.9%	60 33.3% m							1909–10
				60* 33.3% m							1932–33
	30 16.7% m	60 + 60	20 11.1% m		60 33.3% m	60 33.3% m	33.4% a				1934
		60 + e.M.		45 25% m				34% a			1943
			25% a						45 25% m		1951
20	30	60 + e.M.	25% a	45	60	60	33.4% a	34% a			1969–72
											1981
											1995
										a.M.	1998–99
									60 33.3% m		2000
											2005
											2013
										a.M.	heute

dass jenen Ratsmitgliedern, die zu einem Gegenstand bereits geredet hatten, das Wort nicht nochmals zu erteilen sei. – Seit 1969 ist ein sofortiger Abschluss der Debatte nicht zulässig, lediglich die Schliessung der Rednerliste.

② Einzel- und Behördeninitiativen (EI und BI): 1869–1969 waren EI und BI der Volksabstimmung zu unterbreiten, wenn sie von mindestens einem Drittel der Kantonsratsmitglieder unterstützt wurden. Seit 1969 müssen EI und BI im

Kantonsrat zwei Hürden nehmen: Zunächst müssen sie von 60 Mitgliedern vorläufig unterstützt werden, damit sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen werden. Nachdem dieser vorliegt, muss die EI/BI von 60 Kantonsräten (1969–1995) bzw. einer einfachen Mehrheit (seit 1995) definitiv unterstützt werden, andernfalls kommt sie nicht zur Volksabstimmung.

③ Kantonsratsreferendum: 1877–1951 war das Kantonsratsreferendum nur zu Beschlüssen des

Kantonsrats über die Ergreifung des Kantonsreferendums in Bundessachen möglich. 1951 wurde der Anwendungsbereich auf das fakultative Finanzreferendum ausgeweitet. Seit 1998 unterstehen auch Gesetzeserlasse (für die bis dahin das obligatorische Referendum gegolten hatte) und sämtliche referendumsfähigen Kantonsratsbeschlüsse dem Kantonsratsreferendum.

2. Grosse Vielfalt von Rechten

Über die Jahrzehnte hinweg haben sich so insgesamt 17² unterschiedliche Minderheiteninstrumente akkumuliert, die ganz unterschiedliche Aspekte und Phasen der parlamentarischen Arbeit betreffen – von der ausserordentlichen Einberufung des Rats über das Veranlassen der Wiedererwägung eines Ratsbeschlusses (Rückkommen) bis hin zum Auslösen einer Volksabstimmung (Kantonsratsreferendum, Verhindern der Ungültigerklärung einer Volksinitiative) und dem Verhindern grösserer Ausgaben. Die Vielfalt dieser Instrumente äussert sich auch darin, dass parlamentarischen Minderheiten in Zürich in jeder der sechs Phasen des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, die im Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner (in diesem Heft) näher erläutert werden, bestimmte Rechte zur Verfügung stehen.³

3. Seltene Abschaffungen

Während es also über die letzten 200 Jahre hinweg zu einigen Erweiterungsschritten

² Zählt man jene zwei Instrumente, die heute als Individualrechte ausgestaltet sind (Einreichen einer Anfrage sowie Beantragung einer geheimen Beratung), nicht hinzu, sind es noch 15. Dazu gehören auch die beiden Fälle, die für einen Beschluss ein absolutes Mehr voraussetzen – denn sie geben bereits der Hälfte (d.h. weniger als der Mehrheit) die Möglichkeit, einen entsprechenden Beschluss zu verhindern und so den Weiterbestand des Status Quo durchzusetzen: das Verhandlungsquorum und die Beschlüsse über finanzielle Mehrbelastungen.

³ Die sechs Phasen sind: Bestimmung derer, die (mit)entscheiden; Bestimmung der Agenda; Meinungsaustausch; Appell an die Öffentlichkeit; Parlamentsentscheid; Volksentscheid.

gekommen ist, sind lediglich drei Minderheitenrechte wieder abgeschafft worden: Reichte von 1869 bis 1995 ein Drittel der Kantonsräte, um eine Einzel- oder Behördeninitiative dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, so braucht es seither eine einfache Mehrheit im Rat. Bereits seit Längerem ist auch eine einfache Mehrheit nötig, um eine Schliessung der Rednerliste im Rat sowie eine Verkürzung der Frist zwischen erster und zweiter Lesung bei Gesetzesvorlagen zu verhindern; in früheren Zeiten standen diese beiden Verhinderungsrechte jeweils schon einer Minderheit zu.

4. Zahlreiche Erhöhungen und Senkungen der Quoren

Obwohl also die Anzahl verschiedener Minderheiteninstrumente über die Zeit gewachsen ist, heisst das nicht unbedingt, dass die Stellung der Minderheiten stets stärker geworden ist. Denn viel öfter als zu einer Neueinführung oder Abschaffung von Instrumenten ist es im Lauf der Geschichte zu Anpassungen bei den Quoren gekommen, die für die Nutzung der einzelnen Rechte erreicht werden müssen. Und diese Justierungen gingen in beide Richtungen: Mal wurden die Quoren erhöht, mal gesenkt.

Schön lässt sich dies am Beispiel der Namensabstimmung zeigen: Bei der Einführung dieses Rechts 1856 konnten 40 Ratsmitglieder bewirken, dass der Rat über einen Gegenstand unter Namensaufruf abstimmen muss. 1870 wurde dieses Quorum auf 30 gesenkt, 1932 auf 20. Vierzig Jahre später wurde es wieder auf 30 erhöht, wiederum vierzig Jahre später dann erneut auf 20 gesenkt.

Noch etwas wechselhafter ist die Geschichte eines anderen Instruments: Ab 1856 wurde über die Antwort der Regierung auf eine Interpellation eine Ratsdebatte geführt, sobald 20 Ratsmitglieder dies wünschten. 1870 wurde das Quorum auf 30 erhöht, und fast das ganze 20. Jahrhundert

über war eine Debatte sogar nur möglich, wenn eine einfache Mehrheit damit einverstanden war. 1998 landete man schliesslich wieder wie schon 1856 beim Quorum von 20 Ratsmitgliedern.

5. Isolierte Betrachtung der einzelnen Minderheitenrechte

Eine einheitliche Linie bei der Neujustierung der Quoren lässt sich dabei kaum je erkennen; einzig 1870 ist eine Tendenz erkennbar, dass das Quorum für die meisten Minderheitenrechte auf 30 Kantonsräte standardisiert wurde. Ansonsten scheint der Kantonsrat jeweils punktuell dort eine Anpassung vorgenommen zu haben, wo er es aufgrund der Erfahrungen oder der politischen Opportunitäten seiner Zeit gerade für angezeigt befand. Es dürfte ihm dabei stets darum gegangen sein, eine Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten herzustellen – dass also einerseits das Parlament bei seiner Entscheidungsfindung auch die Anliegen politisch relevanter Minderheiten mit in Betracht ziehen muss und so zu Entscheidungen kommt, die für eine genügend breite Bevölkerung akzeptabel sind, dass andererseits aber der Entscheidungsfindungsprozess nicht unnötig aufgebläht wird.⁴

Dass die verschiedenen Minderheiteninstrumente isoliert betrachtet und vermutlich nie (oder höchstens 1870) als Gesamtpaket wahrgenommen wurden, zeigt sich auch daran, dass sie stets auf diverse Rechtserlasse verstreut blieben und innerhalb dieser auf diverse Paragraphen.⁵

⁴ Näher zu den Begriffen der Entscheidungsrisiken und -kosten der Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner in diesem Heft.

⁵ In einzelnen anderen Kantonen ist dies anders. So listet beispielsweise das Landratsreglement Nidwaldens in den §§ 63-65 zusammenfassend auf, für welche Beschlüsse andere Quoren als das einfache Mehr gelten.

6. Einführung von Minderheitenrechten als Kompromisslösung

Dass Minderheitenrechte Instrumente sind, um eine Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten herzustellen, zeigt sich an einigen Fällen der Zürcher Parlamentsgeschichte besonders deutlich: Bis 1998 unterstanden alle Gesetze in Zürich dem obligatorischen Referendum und konnten so von Minderheiten, die im Parlament ungenügend berücksichtigt wurden, auf jeden Fall noch bekämpft werden. Es setzte sich allerdings die Ansicht durch, dass diese Regelung zu Verfahren führte, die «langwierig, kompliziert und kostenintensiv sind, da zu viele Volksabstimmungen durchgeführt werden müssen, die nicht nötig wären», wie der Regierungsrat in den offiziellen Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 27.9.1998 festhielt. Quasi als Kompensation und um das Risiko zu reduzieren, dass die Parlamentsmehrheit künftig am Volk vorbeiregieren könnte, wurde nun aber auch einer parlamentarischen Minderheit die Ergreifung des fakultativen Referendums ermöglicht. Dabei sei einerseits «bei der Festsetzung der massgeblichen Zahl darauf geachtet worden, dass der erwünschte Entlastungs- bzw. Effizienzsteigerungseffekt nicht durch ein zu tiefes Quorum in Frage gestellt wird. Andererseits sollte vermieden werden, dass das Gewicht beim Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum durch ein zu hoch angesetztes Quorum zu stark verschoben wird. Unter Abwägung dieser beiden Gesichtspunkte ist ein Quorum von 45 Kantonsratsmitgliedern, d.h. einem Viertel des Kantonsrates, angemessen.»

Auch bei anderen Reformen war die Einführung von Minderheitenrechten ein Mittel, um einen grundlegenden Systemwechsel hin zu geringeren Entscheidungskosten etwas abzufedern – so 1932, als die Möglichkeit neu eingeführt wurde, mit einem

Ordnungsantrag einen sofortigen Abbruch der Ratsdebatte herbeizuführen – aber eben nur, wenn eine Dreiviertelmehrheit diesem Ordnungsantrag zustimmt. Und als 1999 reduzierte Debattenformen eingeführt wurden, für die geringere Redezeiten gelten und nur ein eingeschränkter Kreis von Parlamentariern zur Debatte zugelassen ist, gab man als Minderheitenschutz immerhin 45 Kantonsräten die Möglichkeit, dennoch eine Freie Debatte zu erzwingen. Minderheiteninstrumente können umgekehrt aber auch dann als Kompromiss eingesetzt werden, wenn die Folgen eines Systemwechsels hin zu *höheren* Entscheidungskosten abgedeckt werden sollen: Als bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1869 radikale Demokraten vorschlugen, in Anlehnung an die Glarner Landsgemeindedemokratie jedem einzelnen Stimmberechtigten das Initiativrecht zuzugestehen, befürchteten Skeptiker eine hoffnungslose Überlastung des Volks und des vorberatenden Parlaments. Man kam schliesslich zur Kompromisslösung, dass man zwar das Einzelinitiativrecht einführt, aber mit dem «Filter», dass dem Volk nur jene Einzelinitiativen vorzulegen waren, die von mindestens einem Drittel der Kantonsratsmitglieder unterstützt wurden.⁶

Es scheint also eine gewisse Zürcher Tradition zu geben, Minderheiteninstrumente als «Zückerchen» zu schaffen, um die Auswirkungen grösserer Systemwechsel abzumildern.

⁶ Siehe Kölz, Alfred (2004): Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bern: Stämpfli, S. 61. In den 1990er Jahren wurde dann unter explizitem Hinweis auf die gestiegene Zahl von – auch wenig aussichtsreichen – Einzelinitiativen (d.h. höheren Entscheidungskosten) der Filter so weit verstärkt, dass heute nur noch solche Einzelinitiativen zur Volksabstimmung kommen, die im Kantonsrat von einer Mehrheit unterstützt werden. Der parlamentarische Prozess war bereits 1969 insoweit entlastet worden, als seither nur jene Einzelinitiativen das ganze parlamentarische Verfahren durchlaufen dürfen, welche bereits zu dessen Beginn von mindestens 60 Kantonsräten «vorläufig unterstützt» werden.

7. Änderungen meist im Zug von Totalrevisionen

Änderungen an Bestand und Ausgestaltung der Minderheitenrechte wurden nur ganz selten als Einzelmassnahme vorgenommen. Der grösste Teil der Änderungen erfolgte vielmehr im Zug von Totalrevisionen der Verfassung (1869), des Kantonsratsgesetzes (1831, 1856, 1870, 1909, 1932, 1971, 1981), des Geschäftsreglements des Rats (1910, 1933, 1972, 1981, 1999) oder der Gesetzgebung über die politischen Rechte (1969, 2005). Mindestens zwei Erklärungen dafür sind denkbar: Entweder blieben entsprechende Vorstösse chancenlos, wenn sie nicht in ein Paket einer grösseren Revision «verpackt» waren; und/oder die Minderheitenrechte zogen zu wenig Interesse auf sich, als dass jemand einen isolierten Reformvorschlag eigens zu diesem Zweck anging.

So oder so legt diese Beobachtung nahe, dass zu keinem Zeitpunkt ein nennenswerter politischer Akteur ein eigentliches Programm zur Stärkung (oder Schwächung) parlamentarischer Minderheiten verfolgte, sondern man nahm die Gelegenheit zum Überdenken der Regelungen einfach dann wahr, wenn andere Gründe dazu führten, dass es zu einer Totalrevision kam.

8. Oft gegenläufige Entwicklungen innerhalb der gleichen Revision

In dieselbe Richtung weist auch die Beobachtung, dass bei den meisten grösseren Revisionen die Stellung der Minderheiten im parlamentarischen Verfahren in manchen Punkten gestärkt, gleichzeitig aber in anderen Punkten geschwächt wurde. Das zeigt sich darin, dass in Tabelle 1 in den meisten Zeilen sowohl grau hinterlegte als auch fettgedruckte Zellen nebeneinander stehen. Gerade auch 1869/70 und 1969–72, als jeweils diverse zusätzliche Minderheitenrechte geschaffen und einzelne Quo-

ren gesenkt (d.h. minderheitenfreundlicher gestaltet) wurden, wurde dies begleitet von gleichzeitigen Erhöhungen anderer Quoren. Fasst man die einzelnen Revisionschritte zwischen 1995 und 2005 zu einer gemeinsamen Periode zusammen, zeigt sich auch hier dieser Mix aus Massnahmen zugunsten und zulasten parlamentarischer Minderheiten.

Ausnahmen sind die Revisionen von 1831 und 1856, die bei den Minderheitenrechten im Wesentlichen nur Ausbauschritte brachten – ihre Urheber trafen allerdings auch noch fast keine bestehenden Minderheitenrechte an, die sie potenziell hätten abbauen können.

9. Erstes Fazit: vielfältige Ursprünge der Zürcher Minderheitenrechte

Insbesondere die Beobachtungen 4 bis 8 legen nahe, dass es kaum je eine Bewegung für eine systematische Stärkung oder aber Schwächung der Minderheitenrechte im Zürcher Parlament gegeben hat, sondern dass diese aus uneinheitlichen Gründen entstanden und weiterentwickelt worden sind. Insofern dürften simple, monokausale Erklärungsansätze zur Entstehung der relativ ausgeprägten Zürcher Minderheitenrechte zu kurz greifen, und die einzelnen Instrumente und Quoren sind primär als Kinder ihrer Zeit und der jeweiligen Machtverhältnisse zu verstehen. Gestützt auf eine grobe Betrachtung können einige spekulative Thesen zu solchen periodenspezifischen Erklärungsansätzen formuliert werden:

a. 1856 wurden vier neue Minderheitenrechte eingeführt. Es scheint gut denkbar, dass die mit erdrückender Mehrheit regierenden Liberalen Alfred Eschers mit dieser Massnahme beabsichtigten, die zaghaft entstehende sozialdemokratische Opposition durch verhältnismässig schmerzlose Zugeständnisse ins regierende «System Escher» einzubinden oder zumindest in

institutionalisierte Bahnen zu kanalisieren. Für diese These spricht, dass just 1856 Escher auch die Wahl eines der führenden Köpfe der Oppositionsbewegung, Johann Jakob Treichlers, in den Regierungsrat betrieb und durch diese «strategische Umarmung» dessen wirksame Einbindung und Neutralisierung erreichen konnte.⁷

b. 1869/70 wurden mehrere neue Minderheitenrechte eingeführt, die Quoren für die bestehenden Instrumente wurden jedoch mehrheitlich erhöht. Diese uneinheitliche Bilanz lässt sich möglicherweise auf widerstreitende Tendenzen innerhalb der damals dominierenden Demokratischen Bewegung zurückführen: Einerseits trat diese im Verfassungsrat, als sie nach Jahren in der Opposition endlich selbst die Mehrheit stellte, zuweilen recht majoritär auf; eine Petition aus dem Volk, die eine Verfassungsbestimmung forderte, wonach bei allen Wahlen von Behörden und Beamten auf die Vertretung der Minderheiten Rücksicht genommen werden sollte, wurde nicht berücksichtigt; und ein Antrag auf Einführung des Proporzwahlsystems wurde von der Mehrheit der Demokraten abgelehnt mit der unverblühten Begründung: «Wir müssen jetzt neuen Ideen Geltung verschaffen, und da darf man nicht von der Minoritätenvertretung ausgehen. In Epochen wie der gegenwärtigen handelt es sich darum, dass die Majorität einmal mit Kraft auftrete» (Kölz 2004: 57, 67-68). Andererseits vertrat die Demokratische Bewegung die Ideologie, möglichst breite Kreise der Bevölkerung in den politischen Prozess einzubeziehen, was grundsätzlich für einen Einbezug auch kleinerer Gruppen im parlamentarischen Verfahren sprechen würde – dies zeigt sich auch daran, dass sich verschiedene damals geschaffene

⁷ Siehe Kölz (2004: 45–47) sowie Fritzsche, Bruno, und Lemmenmeier, Max (1994): Die revolutionäre Umgestaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat 1780–1870. In Flüeler, Niklaus (Hg.), Geschichte des Kantons Zürich, 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Werd Verlag. S. 143.

parlamentarische Minderheiteninstrumente direkt auf die Nutzung direktdemokratischer Rechte bezogen. Und möglicherweise wollten die Demokraten mit der Einrichtung einiger Minderheitenrechte doch auch der dezidierten Opposition der Liberalen und der Konservativen punktuell Entgegenkommen signalisieren und die aufbrechende politische und gesellschaftliche Kluft zwischen Stadt und Land mit solchen «Zückerchen» etwas verringern.

c. Von den 1930er bis in die 1950er Jahre lässt sich eine relativ lange minderheitenfreundliche Entwicklungsphase beobachten, in der verschiedene Quoren gesenkt sowie der Anwendungsbereich des Kantonsratsreferendums erweitert wurden, während gegenläufige Entwicklungen ausblieben.⁸ Möglicherweise lässt sich dies als etwas verzögerte Folge des 1917 eingeführten Proporzwahlsystems sehen, das zu einer deutlich stärkeren und vielfältigeren Vertretung von Minderheiten im Rat geführt hatte (vgl. Kölz 2004: 90): Diese nutzten nun ihre verbesserte Machtstellung möglicherweise auch dazu, ihre parlamentarischen Rechte auszubauen. Eher gegen diese Interpretation spricht allerdings, dass die Ausbauschritte nicht sehr weitreichend waren und erst recht spät nach der ersten Proporzwahl kamen.

d. 1969–72 kam es zu einer recht breitgestreuten Neujustierung des Instrumentariums der parlamentarischen Minderheiten, wobei Lockerungen und Verschärfungen miteinander einhergingen. Diese Anpassungen können vielleicht als Reaktion auf die recht tiefgreifenden gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen jener Zeit gelesen werden: Mit der Erhöhung von Quoren sollte einer Überlastung der politischen Entscheidungsgremien angesichts des in der Nachkriegszeit rasant gewachsenen

Tätigkeitsfelds des Staates entgegengewirkt werden, gleichzeitig wurde vielleicht mit der Senkung anderer Hürden die politische Integration der sich damals stark ausdifferenzierenden Gesellschaft und der neu entstehenden politischen Bewegungen angestrebt.

e. Wichtig – möglicherweise wichtiger als die bisher aufgestellten Thesen zu den grossen politischen Linien – dürften wohl zu *allen Zeiten* auch praktische, eher unpolitische Erfahrungen bei der Nutzung der einzelnen Minderheiteninstrumente gewesen sein: Herrschte der Eindruck vor, ein Instrument werde unnötig oft genutzt und behindere so den politischen Betrieb übermässig, wurde das Quorum erhöht. Hatte man das Gefühl, die Ergreifung eines Instruments sei im herrschenden Umfeld zu schwierig, senkte man das Quorum etwas. Solche Argumentationen wurden etwa vertreten, als die schrittweisen Erhöhungen der parlamentarischen Hürden für die Behandlung von Einzelinitiativen begründet wurden.⁹

10. Zweites Fazit: politische Heterogenität und Pfadabhängigkeit als Konstanten

Auch wenn also jeder Entwicklungsschritt in der Geschichte der Zürcher Minderheitenrechte wohl primär aus den spezifischen Umständen seiner Zeit heraus zu verstehen ist, dürften dennoch auch gewisse historische Konstanten dafür mitverantwortlich sein, dass Zürich heute einen überdurchschnittlichen Ausbaugrad dieser Rechte aufweist. Denn erstens haben die in Punkt 9 genannten Erklärungsversuche für alle minderheitenfreundlichen Entwicklungsschritte von 1856 bis 1972 letztlich eines gemeinsam: Sie gehen davon aus,

⁸ Dies trifft zugegebenermassen nur zu, wenn man von der Verkleinerung des Kantonsrats 1934 absieht, die indirekt eine prozentuale Erhöhung einiger Quoren bewirkte und zudem den Einzug sehr kleiner Minderheiten in den Kantonsrat erschwerte.

⁹ Siehe die Beleuchtenden Berichte des Regierungsrats zur Änderung des Initiativgesetzes in der Volksabstimmung vom 1.6.1969 (S. 25–26) sowie zur Verfassungsänderung in der Volksabstimmung vom 25.9.1994 (S. 1).

dass es in all diesen Perioden darum ging, neu entstandene oder gestärkte Minderheiten ein Stück weit zu integrieren und ihren Anliegen im parlamentarischen Gefüge die notwendige Berücksichtigung zu verschaffen – sei es nun als Machterhaltungsstrategie der Mehrheit (1856) und/oder wegen einer gestärkten Position der Minderheiten selbst (1930–50). Weil sich Zürich, wie die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung zu den Schweizer Kantonen gezeigt hat¹⁰, bereits seit dem 19. Jahrhundert durch eine einzigartig starke und vielfältige Fragmentierung von Politik und Gesellschaft auszeichnet, dürfte der Bedarf nach solchen Institutionen zur friedlichen Konfliktaustragung und zur Integration politischer Minderheiten hier besonders gross gewesen sein.

Eine zweite Konstante ist zudem die Pfadabhängigkeit, die das Instrumentarium der Zürcher Minderheitenrechte seit gut 140 Jahren prägt: Nachdem 1856 und 1869/70 ein relativ breites Fundament an solchen Instrumenten gelegt worden war, hielt sich dieses über die Jahrzehnte hinweg grösstenteils: Zwar wurden bei den Quoren immer wieder einzelne Nachjustierungen vorgenommen und das Instrumentarium wurde hin und wieder punktuell erweitert, aber im Grund blieb das System bemerkenswert stabil. Insbesondere kam es in der langen Zeit nur zu ganz wenigen Abschaffungen von Minderheitenrechten (siehe oben Punkt 3). Ähnlich wie im zür-

cherischen Staatswesen insgesamt ist es auch im Bereich der parlamentarischen Minderheitenrechte seit dem tiefgreifenden Umbau um 1870 zu keinen radikalen Systemumwälzungen mehr gekommen, sondern Anpassungen erfolgten in Form schrittweiser Reformen. Dazu trägt sicher auch bei, dass beim System mit wechselnden politischen Mehrheiten jedes Lager von Fall zu Fall selbst Minderheitenrechte in Anspruch nimmt und deshalb kein Akteur ein ausgeprägtes Interesse an einem Rückbau dieser Rechte hat, während auf der anderen Seite bereits ein grober Blick in Protokolle vergangener Kantonsratsdebatten zeigt, dass insbesondere VertreterInnen kleinerer Fraktionen sich recht wehrhaft zeigen, wenn eine Erschwerung der Einflussnahme durch Minderheiten zur Debatte steht. Darüber hinaus dürften sich die Minderheitenrechte im Grossen und Ganzen aber schlicht auch ganz leidlich bewährt haben bei der Erfüllung ihrer Funktion, eine nachhaltige Balance zu sichern zwischen einem effizienten Ratsbetrieb und der Aufgabe eines Parlaments, auch für minoritäre Anliegen stets die nötige Offenheit zu wahren. ●

¹⁰ Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich. S. 154–180: Mit den Gegensätzen zwischen Zentrum und Peripherie, Staat und Kirche, Land/Bauerntum und Stadt/Industrie, Arbeit und Kapital sowie zwischen Direkter und Repräsentativer Demokratie haben in der zürcherischen Geschichte sämtliche wichtigen Konfliktlinien im Westeuropa des 19. Jahrhunderts Niederschlag in politischen Kämpfen und Gruppierungen gefunden – und im 20. Jahrhundert dann auch jene zwischen Kommunismus und Sozialdemokratie, Faschismus und Demokratie, Kleinbürgertum und Bürokratiestaat, «Überfremdungsbewegung» und Bürgerlichen, «Neuen Linken» und Sozialdemokratie sowie Ökologie und Materialismus.