

Beschluss der Ratsleitung

vom 20. Dezember 2023

KR.Nr. A 126/2023 (KR)

Auftrag fraktionsübergreifend: Stellvertreterregelung im Kantonsrat bei Abwesenheiten aus zwingenden Gründen; Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird beauftragt, das Geschäftsreglement des Kantonsrates dahingehend anzupassen, dass eine Stellvertretung von Kantonsratsmitgliedern, die aus zwingenden Gründen wie Krankheit, Unfall oder Mutterschaft über längere Zeit abwesend sind, ermöglicht wird.

1. Eine Stellvertretung setzt dabei eine Abwesenheit von mindestens 3 Monaten voraus und ist auf eine Maximaldauer von 12 Monaten zu beschränken.
2. Als Stellvertreter bzw. Stellvertreterin gilt die erste nicht gewählte Person auf der Wahlliste der Kantonsratswahlen.
3. Der Stellvertreter bzw. die Stellvertreterin wird – umgehend nach Meldung des Abwesenheitsfalls und ausserhalb der Session – von dem Kantonsratspräsidenten bzw. der Kantonsratspräsidentin vereidigt.

2. Begründung

Bereits sechs Kantone (AG, GR, VS, NE, GE, JU) kennen eine Stellvertreterregelung für Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Das Milizsystem stellt hohe Anforderungen an die Parlamentarier und Parlamentarierinnen bezüglich Vereinbarkeit von Beruf, politischer Arbeit, Familie und Freizeit, diesen immer gerecht zu werden, ist nicht einfach und manchmal unmöglich. Die Möglichkeit, sich bei längeren zwingenden Abwesenheiten stellvertreten lassen zu können, bringt hier eine Entlastung und widerspiegelt auch den Umgang mit zwingenden Abwesenheiten in der Privatwirtschaft. Gerade im Krankheitsfall, bei einem Unfall oder auch nach Mutterschaft, ist ein längerer Ausfall teilweise zwingend.

Mit der Möglichkeit einer zeitlich beschränkten Stellvertretung im Kantonsrat wird der Druck, die politische Tätigkeit so schnell wie möglich wiederaufzunehmen oder ansonsten aus dem Rat zurückzutreten, reduziert. Die politische Arbeit kann durch den Stellvertreter oder die Stellvertreterin fortgeführt werden. Damit wird verhindert, dass sich die Arbeitslast für die verbleibenden Fraktionsmitglieder für die Dauer der Abwesenheit übermässig erhöht. Dieser Umstand ist gerade in kleineren Fraktionen ein entscheidender Faktor und wirkt einer Überlastung der verbleibenden Fraktionsmitglieder vorbeugend entgegen.

Zudem verhindert die Möglichkeit einer Stellvertretung, dass sich das Stimmverhältnis im Rat entgegen dem Wählerwillen über längere Zeit verschiebt.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Vorbemerkung zum Kontext des Auftrags und Zusammenhang mit weiteren Vorstössen

Der vorliegende Vorstoss wurde am Rande der parlamentarischen Beratung zu A 182/2023 «Auftrag Sarah Schreiber (Die Mitte, Lostorf): Stellvertretungsregelung im Kantonsrat für Frauen nach der Geburt eines Kindes» an der Mai-Session 2023 eingereicht. Inhaltlich knüpft der vorliegende Vorstoss somit an das genannte Geschäft an; in Bezug auf die Forderung zur Stellvertretung bei Mutterschaft ist er deckungsgleich mit dem erwähnten Geschäft. Der Kantonsrat erklärte damals bei einem Stimmenverhältnis von 48:38 Stimmen bei 8 Enthaltungen den Auftrag Schreiber mit folgendem Wortlaut erheblich:

Der Regierungsrat bzw. die Ratsleitung wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für ein Stellvertretungssystem im Kantonsrat für Frauen vor und nach der Geburt eines Kindes unter Berücksichtigung folgender Eckpunkte vorzuschlagen:

- *Eine Stellvertretung setzt eine Abwesenheit von mindestens 3 Monaten voraus und ist auf eine Maximaldauer von 12 Monaten beschränkt;*
- *Als Stellvertreter bzw. als Stellvertreterin gilt die erste nicht gewählte Person auf der Wahlliste der Kantonsratswahlen;*
- *Der Stellvertreter bzw. die Stellvertreterin wird – umgehend nach Meldung des Abwesenheitsfalls und ausserhalb der Session – von dem Kantonsratspräsidenten bzw. der Kantonsratspräsidentin vereidigt.*

In Ergänzung zum Auftrag Schreiber verlangt der vorliegende Vorstoss, die Stellvertretungsmöglichkeit im Kantonsrat über den Fall der Mutterschaft hinaus auf weitere Abwesenheitsgründe (insbesondere die im Auftragstext ausdrücklich genannten Fälle von Krankheit und Unfall) auszuweiten.

In der Antwort zum Auftrag Schreiber setzte sich die Ratsleitung detailliert mit Fragen zur Stellvertretung bei der Ausübung des Kantonsratsmandats auseinander und stellte insbesondere die Vor- und Nachteile der einzelnen in den Schweizer Parlamenten bestehenden Stellvertretungsmodelle vor. Insoweit wird in Bezug auf die allgemeine Thematik zur Stellvertretung auf die dortigen Ausführungen verwiesen. In den nachfolgenden Erläuterungen wird lediglich auf die Frage der Ausweitung der Stellvertretungsmöglichkeit auf zusätzliche Abwesenheitsfälle (zur Mutterschaft) eingegangen.

3.2 Geltendes Recht

Wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, wird de lege feranda im Falle der Mutterschaft die Möglichkeit bestehen, sich während eines Zeitraums von 3 bis 12 Monaten der ersten nicht gewählten Person auf der Wahlliste der Kantonsratswahlen vertreten zu lassen.

3.3 Ausweitung der Stellvertretung auf zusätzliche Abwesenheitsgründe

Im Vorstoss wird verlangt, die Stellvertretung auf sämtliche Fälle auszuweiten, bei denen eine Mandatsausübung während eines bestimmten Zeitraums «aus zwingenden Gründen» nicht möglich ist. Mit der Einschränkung «aus zwingenden Gründen» wird klargestellt, dass es dabei um Fälle geht, bei denen die Absenz und die Einsetzung der Vertretung nicht im freien Ermessen des verhinderten Kantonsratsmitglieds steht.

Neben den im Auftragstext explizit genannten Gründe der *Krankheit* und des *Unfalls* wird in der Vorstossbegründung generell die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Kantonsratsmandat

angesprochen. Insoweit könnten auch Abwesenheiten bei Militär- oder Zivildienst oder «aus beruflichen Gründen» als «zwingender Grund» verstanden werden – beispielsweise, wenn arbeitsbedingt ein längerer Auslandsaufenthalt notwendig wird.

3.4 Vor- und Nachteile einer Ausweitung auf zusätzliche Abwesenheitsgründe

Bezüglich den Vor- und Nachteilen stellen sich in grundsätzlicher Weise die gleichen Fragen, wie sie bereits in Zusammenhang mit der Behandlung des Auftrags Schreibers diskutiert wurden und im dortigen Bericht und Antrag der Ratsleitung dargelegt wurden. Es geht nachfolgend daher um Punkte, die generell mit der Stellvertretung eines Ratsmitglieds zusammenhängen.

Aus demokratiepolitischer Sicht ist die Abdeckung der Stellvertretung auf möglichst alle Fälle zu begrüssen: Nur wenn der Kantonsrat nach Möglichkeit in seiner Vollbesetzung tagen kann, wird der Wille der Wähler und Wählerinnen auch *vollständig* abgebildet – insbesondere weil für die Zusammensetzung des Kantonsrats die Parteistärke primär massgebend ist (Listenwahlen). Es wird verhindert, dass aufgrund von Abwesenheiten «Zufallsergebnisse» im Kantonsrat entstehen. Zudem verbessert sich die Situation für kleine Fraktionen, die durch den Ausfall eines Fraktionsmitglieds stärker betroffen sind als grössere Fraktionen – was somit die Meinungsvielfalt innerhalb des Rats stärkt.

Gegen die Einführung weiterer Stellvertretungsfälle spricht der damit verbundene administrative Aufwand und praktische Schwierigkeiten: Die parlamentarische Tätigkeit ist komplex und für neue Ratsmitglieder bedarf es generell einer bestimmten Einführungs- und Eingewöhnungszeit. Um die Parlamentsarbeit auch tatsächlich wahrzunehmen, müssten sich Stellvertreter und Stellvertreterinnen innert kürzester Zeit in grössere Aktenberge einlesen und müssten an Zusatzinformationen herankommen, um das Gelesene auch einordnen zu können. Insoweit erscheint es höchst anspruchsvoll, dass ein Ratsmitglied bereits ab der ersten Minute im Rat ein Geschäft gleich beurteilen kann wie das abwesende Mitglied. Der hohe Einarbeitungsaufwand lohnt sich angesichts der «überschaubaren» Stellvertretungszeit nicht.

Eine Ausweitung der Stellvertretung auf weitere «zwingende Gründe» schafft zudem weitere Unklarheiten: Der Hauptanwendungsfall wird Krankheit oder Unfall sein. In diesen Fällen steht in den allermeisten Fällen im Zeitpunkt des Krankheitseintritts noch gar nicht fest, wie lange die dadurch bedingte Abwesenheit dauern wird – und ob die Minimalfrist von drei Monaten erreicht wird. Selbst bei lang andauernder Krankheit müsste im Zeitpunkt der Bestellung der Stellvertretung ein Arzt feststellen, dass die Krankheit *gesichert* mindestens noch drei Monate andauert und eine Mandatsausübung verunmöglicht. Gerade mit Blick auf parallel laufende privat- und sozialversicherungsrechtliche Abklärungen wird sich wohl kein Arzt im Voraus auf solche Feststellungen hinauslassen.

Weiter ist fraglich, nach welchen Kriterien beurteilt werden soll, ob eine Krankheit die Ausübung des Kantonsratsmandats *verunmöglicht* («*zwingend macht*») – d.h. ob eine Aussage zur Arbeitsfähigkeit gleichzusetzen ist mit der Nichtausübung des Kantonsratsmandats. Wäre dies der Fall, stellen sich weitere Fragen, insbesondere wie vorzugehen ist, wenn Arbeitsunfähigkeit bestritten ist, d.h. ob in diesen Fällen bezüglich der Frage der «zwingenden Verhinderung der Mandatsausübung» auf die Meinung des behandelnden Arztes bzw. der behandelten Ärztin oder diejenige der Arbeitgeberin bzw. Versicherung abzustellen ist. Unklar ist auch, wie in Fällen vorzugehen ist, bei denen eine Teilarbeitsunfähigkeit vorliegt – d.h. ab welchem minimalen Arbeitsunfähigkeitsgrad eine Stellvertretung bestellt werden kann und wie vorzugehen ist, wenn der Grad der Arbeitsunfähigkeit schwankt. Ebenfalls unklar ist die Situation, inwieweit im Falle einer arbeitsplatzbezogenen Arbeitsunfähigkeit auch auf eine Verhinderung bei der Mandatsausübung geschlossen werden kann oder ob zusätzliche Abklärungen notwendig wären. Aufgrund der genannten kaum lösbaren Praxisfragen, die im Kern mit der systembedingten dreimonatigen Mindestdauer zusammenhängen, ist offen, inwieweit ein Stellvertretungsfall bei Krankheit und Unfall überhaupt umsetzbar ist.

Gleiches gilt auch in Bezug auf die Stellvertretung im Falle von arbeitsbedingten Abwesenheiten: Wer bestimmt in diesen Fällen, ob jemand aus beruflichen Gründen zwingend an der Mandatsausübung verhindert ist. Hierzu müsste wohl auf eine Bestätigung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin abgestellt werden. Im Ergebnis würde dies dazu führen, dass es im Ermessen eines Dritten – nämlich der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers liegt – zu beurteilen, ob ein Stellvertretungsfall im Kantonsrat gegeben ist.

3.5 Schlussfolgerung und Empfehlung der Ratsleitung

Dem Auftrag Schreiber lag ein konkretes Problem zugrunde, nämlich der Verlust der Mutterschaftsentschädigung im Falle der Mandatsausübung während des Mutterschaftsurlaubs. Hintergrund war ein Bundesgerichtsurteil, das auch Auswirkungen auf den Kanton Solothurn hat und von dem in jüngerer Zeit im Kantonsrat zwei Fälle betroffen waren. Eine auf Bundesebene derzeit laufende Gesetzgebungsrevision wird zwar künftig den Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung im Falle der Mandatsausübung verhindern, schafft jedoch wieder neue Probleme: Kantonsrätinnen könnten künftig unter Druck geraten, während dem Mutterschaftsurlaub an Kantonsrats- und Kommissionssitzungen teilzunehmen – und wären so faktisch gezwungen, zumindest im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit auf den Mutterschaftsurlaub zu verzichten. Der Auftrag Schreiber schafft diesem Problem mit der Möglichkeit der Stellvertretung Abhilfe. Es handelt sich somit um ein berechtigtes Anliegen und die Erheblicherklärung ist aus Sicht der Ratsleitung zu begrüssen.

Es besteht jedoch kein Bedarf, den Auftrag Schreiber zusätzlich auf weitere Fälle auszuweiten, bei denen derzeit kein Handlungs- und Regelungsbedarf besteht: In jüngerer Zeit sind keine Fälle bekannt, in welchen Ratsmitglieder aufgrund von Krankheit und Unfall längerfristig, d.h. während mindestens drei Monaten, an der Mandatsausübung verhindert waren und dadurch im Rat die Stimmverhältnisse «verfälscht» wurden und demokratiepolitisch ein Problem entstand.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass der Fall der Mutterschaft sich nicht gleich setzen lässt mit anderen Gründen einer zwingenden Abwesenheit, insbesondere nicht mit Krankheit oder Unfall. Im Unterschied zu Krankheit oder Unfall steht im Falle der Mutterschaft im Voraus fest, wie lange die Abwesenheit dauern wird – und dass es zwingend drei Monate sein werden. Bei Krankheit oder Unfall ist dies hingegen nicht der Fall. In der Praxis wird es nicht möglich sein, prospektiv zu beurteilen, ob eine Krankheit oder ein Unfall die Ausübung eines Kantonsratsmandats während mindestens drei Monaten verunmöglicht. Zudem kann bei der Beurteilung der Frage eines Stellvertretungsfalls nur sehr beschränkt auf Arztzeugnisse abgestellt werden und es wären eigene Beurteilungen notwendig: Die Arztzeugnisse äussern sich nur zur Frage der Arbeitsunfähigkeit, die sich definitionsgemäss gemäss Artikel 6 ATSG¹ lediglich in Bezug auf die zuletzt ausgeübte berufliche Tätigkeit bezieht. Solche Zeugnisse enthalten damit keine Aussage zur Frage, inwieweit die Krankheit oder der Unfall die Fähigkeit, ein politisches Milizamt auszuüben, beeinträchtigt. Insoweit würde die Ausweitung der Stellvertretungsmöglichkeit auf weitere Fälle, namentlich Krankheit und Unfall – neben den bereits mit der Stellvertretung ohnehin zusammenhängenden praktischen Schwierigkeiten – weitere unlösbare Praxisprobleme schaffen, die letztendlich zu Rechtsunsicherheit führen.

Eine Erweiterung der Stellvertretungsgründe auf weitere Fälle als auf den Fall der Mutterschaft erweist sich deshalb als nicht notwendig. Sie wäre in der Praxis kaum umsetzbar. Die Ratsleitung beantragt deshalb Nichterheblicherklärung.

¹ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

4. Antrag der Ratsleitung

Nichterheblicherklärung

Im Namen der Ratsleitung

Handwritten signature of Susanne Koch Hauser in black ink.

Susanne Koch Hauser
Kantonsratspräsidentin

Handwritten signature of Markus Ballmer in blue ink.

Markus Ballmer
Ratssekretär

Sprecher

Roberto Conti

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat