

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 25. April 2023

238

GRG Nr.	20	MO 31	321
---------	----	-------	-----

Motion von Elina Müller, Ueli Keller, Petra Merz-Helg, Christina Pagnoncini, Cornelia Zecchinell und Jorim Schäfer vom 4. Mai 2022 „Stellvertretung im Grossen Rat“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Anliegen der Motion

Mit der Motion (6 Erst- und 41 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage oder eine Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) vorzuschlagen für eine Stellvertretung der Mitglieder des Grossen Rates in definierten Fällen bei längeren, unvermeidlichen Absenzen.

Gemäss GOGR seien die Mitglieder des Grossen Rates an der persönlichen Teilnahme der Ratssitzungen verpflichtet. Eine Stellvertretung sei ausgeschlossen. Werde die Teilnahme über längere Zeit verhindert, namentlich aufgrund von Mutterschaft, Unfall, Krankheit sowie durch Militär- oder Zivildienst, müsse das betroffene Mitglied des Grossen Rates eine schwierige Entscheidung treffen: Entweder es trete vorzeitig aus dem Grossen Rat zurück, oder es nehme über einen längeren Zeitraum nicht mehr an den Ratssitzungen teil und könne seinen Wählerauftrag nicht mehr wahrnehmen.

Eine Stellvertretungslösung für den Grossen Rat werde bereits in verschiedenen Kantonen angewendet. Für den Kanton Thurgau könne sich die Lösung des Kantons Aargau (Nachrücken auf Zeit) anbieten: Der oder die Nichtgewählte mit den meisten Stimmen auf der entsprechenden Wahlliste würde für einen definierten Zeitraum von mindestens drei bis maximal neun Monaten die Stellvertretung des verhinderten Mitglieds übernehmen.

2. Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung bei Teilnahme an Parlamentssitzungen

Mitursache der Motion dürfte BGE 148 V 253-264 sein. In diesem Entscheid hat das Bundesgericht festgehalten, dass das Parlamentsmandat einer Nationalrätin eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 16d Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1) darstelle. Nehme die Mutter innerhalb ihres 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs an Rats- oder Kommissionssitzungen teil, ende der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung.

Dieser Entscheid führte zu einer Standesinitiative der Kantone Zug, Basel-Landschaft, Luzern und Basel-Stadt, mit der verlangt wird, das EOG sei dahingehend zu ändern, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes auf allen föderalen Legislativebenen ihre politischen Mandate während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren (Geschäft Nr. 20.313: „Teilnahme an Parlaments-sitzungen während des Mutterschaftsurlaubs“).

Im Rahmen der Vernehmlassung (RRB Nr. 598 vom 4. Oktober 2022) hat sich der Regierungsrat differenziert zu dieser Initiative geäußert. Er hielt fest, eine solche Änderung stelle eine Privilegierung von Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern dar und schüfe eine Ungleichbehandlung gegenüber allen anderen Erwerbstätigen.

Die Mehrheit der Kantone hat sich jedoch in der Vernehmlassung für eine entsprechende Gesetzesänderung ausgesprochen. Die Staatspolitische Kommission hat am 30. März 2023 beschlossen, dem Gesetzesentwurf zur Änderung des EOG zuzustimmen. Die Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Mutterschaft solle gefördert werden. Eine vom Volk gewählte Parlamentarierin solle nicht aufgrund einer Mutterschaft daran gehindert werden, ihr politisches Mandat auszuüben. Die Behandlung im Ständerat wird voraussichtlich in der Sommersession 2023 erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass die Änderung angenommen wird. Eine Kantonsrätin könnte danach auch während des Mutterschaftsurlaubs ihr Mandat ausüben, ohne ihren Anspruch auf Erwerbsersatzentschädigung zu verlieren. Ein erheblicher Teil des Anliegens der Motionärinnen und Motionäre dürfte daher in absehbarer Zeit umgesetzt sein. Es braucht dafür keine Regelung auf kantonaler Ebene mehr.

3. Rechtliche Grundlagen für die Wahl in den Grossen Rat

3.1. Kantonsverfassung

Gemäss § 20 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) wählt das Volk die Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates. Der Grosse Rat besteht aus 130 Mitgliedern (§ 34 Abs. 1 KV). Die Amtsdauer der Kantonsrätinnen und Kantonsräte beträgt vier Jahre (§ 32 KV). Die Kantonsverfassung enthält weder Bestimmungen, welche die Stellvertretung von (länger) abwesenden Mitgliedern des Grossen Rates regeln, noch delegiert sie die Schaffung solcher Bestimmungen an den Gesetzgeber. Den Materialien lassen sich keine Hinweise entnehmen, dass diese Frage beim

Erarbeiten der KV Mitte der 1980er-Jahre diskutiert worden wäre. Das Zulassen von Stellvertretungen wäre ein staatspolitisch neues Element, das sich auf die Zusammensetzung des Grossen Rats auswirken würde. Der Regierungsrat geht daher davon aus, dass eine solche Möglichkeit in der Verfassung vorgesehen werden müsste; die Umsetzung des Anliegens der Motion bedingte daher eine Verfassungsänderung.

Dies wird gestützt durch die Tatsache, dass alle Kantone, die Stellvertretungsregelungen kennen – es handelt sich um die Kantone Graubünden, Aargau, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura – dies in ihren Verfassungen vorsehen. Auch auf Bundesebene geht man davon aus, dass das Einführen einer Stellvertretungsregelung einer Änderung der Bundesverfassung (BV; SR 101) bedürfte (vgl. die Stellungnahme des Büros des Nationalrats vom 4. März 2019 zum Postulat 18.4370 „Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit“, wonach die Möglichkeit einer Stellvertretung in der BV nicht vorgesehen sei und die Einführung einer Stellvertretungslösung für gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Bundesverfassung erforderte).

Für die Einführung einer Stellvertretungsregelung ohne Änderung der KV könnte angeführt werden, dass die Regelung über das Nachrücken bei einem Rücktritt eines Mitglieds des Grossen Rats in der KV ebenfalls nicht erwähnt werde, dennoch aber in § 60 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) vorgesehen sei. Das Einführen einer Stellvertretungsregelung könnte als damit vergleichbar angesehen werden.

3.2. Gesetz und Geschäftsordnung des Grossen Rats

Das StWG regelt, wie der Grosse Rat gewählt wird (Wahlsystem, Wahlvorschläge, Listen und Listenverbindungen, Verteilung der Mandate, Nachrücken, Ergänzungswahl etc.). Gemäss § 34 Abs. 2 KV gibt sich der Grosse Rat seine Geschäftsordnung selbst. Die Mitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen (§ 14 Abs. 1 GOCR). Weder das StWG noch die GOCR äussern sich zur Frage der Zulässigkeit einer Stellvertretung.

4. Stellvertretungssysteme

4.1. Arten

4.1.1. Substanzielles Stellvertretungsverständnis

Dieses Stellvertretungssystem verknüpft die Stellvertretung mit den Wahllisten und somit mit der Parteizugehörigkeit und dem Wahlkreis (Bezirk). Damit soll garantiert werden, dass alle Parteien in der ihnen zustehenden Stärke im jeweiligen Wahlkreis (Bezirk) vertreten sind und dass das politische Kräftegleichgewicht trotz Stellvertreterinnen und Stellvertretern konstant bleibt. Es sorgt insbesondere dafür, dass kleine Parteien ihre Stimme nicht verlieren, wenn ihre Parlamentsmitglieder an einer Ratssitzung verhindert sind.

Beispiele: Kantone Aargau, Genf, Neuenburg, Jura und Graubünden

4.1.2. Deskriptives Stellvertretungsverständnis

In diesem Stellvertretungssystem spielt die Parteizugehörigkeit keine Rolle. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter sind einzig an die Wahlkreise (Herkunft) des abwesenden Mitglieds gebunden, das sie vertreten. Es soll damit vor allem sichergestellt werden, dass abwesende Parlamentsmitglieder durch Stellvertreterinnen und Stellvertreter mit gleichen oder ähnlichen objektiven Herkunftsmerkmalen (Stadt oder Land, Ober- oder Hinterthurgau etc.) vertreten werden.

4.1.3. Flexibles Stellvertretungsverständnis

Dieses Stellvertretungssystem ist sehr frei ausgestaltet. Eine mögliche Stellvertretung kann an die Parteizugehörigkeit, an die Wahlkreise, sozioökonomische Merkmale (Mann oder Frau, jung oder alt, akademische oder handwerkliche Ausbildung etc.) oder andere Merkmale anknüpfen. Entscheidend ist somit nicht zwingend die Parteizugehörigkeit oder der gleiche Wahlkreis. Folge ist, dass sich das Parlament je nach den teilnehmenden Stellvertreterinnen und Stellvertretern unterschiedlich zusammensetzen kann (vgl. zu den Arten von verschiedenen Stellvertretungssystemen: KARIN FRICK, Das „vertretbare“ Parlament: Wie parlamentarische Stellvertretungssysteme verschiedene Repräsentationsverständnisse spiegeln, in: Parlament, Parlement, Parlamento – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 2/2021 (24/2), S. 42–50).

Beispiel: Kanton Wallis

4.2. Regelungen in anderen Kantonen

Der Kanton Aargau sieht die Möglichkeit einer Vertretung längerfristig verhinderter Mitglieder seines Parlaments auf Zeit vor (§ 76 Abs. 3 Verfassung des Kantons Aargau [KV AG; SAR 110.000]. Gemäss § 7a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SAR 152.200) können sich die Mitglieder des Grossen Rates bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall jeweils während drei bis zwölf Monaten vertreten lassen. Eine entsprechende Vertretung für die als Vertretung bestimmte Person ist ausgeschlossen (keine Stellvertretung der Stellvertretung). Die Bestimmung der Vertretung erfolgt in der Regel nach den Grundsätzen über das Nachrücken (§ 7a Abs. 3 GVG).

Im Kanton Wallis setzt sich der Grosse Rat aus 130, unter die Bezirke zu verteilenden Abgeordneten und ebenso vielen Ersatzpersonen (Suppleantinnen und Suppleanten) zusammen (Art. 84 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Wallis [KV; SGS 101.1]). Die Wahl der Abgeordneten und der Suppleantinnen und Suppleanten erfolgt auf dem gleichen Wahlzettel in getrennten Urnengängen (Art. 136 des Gesetzes über die Politischen Rechte [kGPR; SGS 160.1]). Der Stellvertretungsfall tritt ein, wenn eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter verhindert ist. Die Ersatzleute haben dabei die gleichen Rechte und Pflichten wie die Abgeordneten (Art. 15 des Gesetzes über die Organisation

der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten [GORBG; SGS 171.1]). Ein verhindertes Mitglied des Grossen Rates kann aus den 130 Ersatzleuten seine Stellvertretung frei bestimmen. Die Stellvertretung muss dabei weder aus demselben Wahlkreis noch aus derselben Partei sein (vgl. Kap. 4.1.3). Zudem gibt es keine Mindest- oder Maximaldauer für die Stellvertretung.

Auch in den Kantonen Genf, Neuenburg und Jura werden die Abgeordneten des Grossen Rates zusammen mit einer kleineren Anzahl von Ersatzleuten an separaten Urnengängen gewählt (Art. 82 Constitution de la République et canton de Genève [Cst-GE; rsGE A 2 00] und Art. 52 Abs. 3 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel [Cst. NE; RSN 101] i.V.m. Art. 63a Abs. 1 Loi sur les droits politiques [LDP; RSN 141] sowie Art. 74 Abs. 1 lit. a Constitution de la République et Canton du Jura [RSJU 101]). Die Stellvertretung ist jedoch wie im Kanton Aargau in der Regel mit der Parteizugehörigkeit verbunden (Art. 27a Abs. 3 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève [LRGC; rsGE B 1 01] und Art. 28 Abs. 2 Loi d'organisation du Grand Conseil [OGC; RSN 151.10 sowie Art. 17 Abs. 3 Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura [LOP; RSJU 171.21]).

Im Kanton Graubünden wählen die Stimmberechtigten die Mitglieder des Grossen Rates sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter (Art. 11 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Graubünden [BR 110.100]). Ist ein Grossratsmitglied vorübergehend an der Einsitznahme im Grossen Rat verhindert, so kann eine Ersatzperson einsitzen (Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates [Grossratswahlgesetz GRWG; BR 150.400]). Die Stellvertretung richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über das Nachrücken. Die Stellvertretung ist somit wie im Kanton Aargau an die Parteizugehörigkeit gebunden. Eine Mindest- oder Maximaldauer für die Stellvertretung ist wie im Kanton Genf nicht vorgegeben.

5. Vor- und Nachteile einer Stellvertreterlösung in Parlamenten

Vorteile:

- Der Grosse Rat ist ein Milizparlament. Abwesenheiten einzelner Mitglieder sind unvermeidlich. Damit ist nicht gewährleistet, dass der Rat jederzeit so zusammengesetzt ist, wie dies die KV vorsieht. Absenzen können zu einer Verschiebung des politischen Kräftegleichgewichts führen (Zufallsmehrheiten). Eine Stellvertreterlösung könnte dazu beitragen, solche Effekte zu verringern.
- Die Arbeitsbelastung der Kantonsrätinnen und Kantonsräte ist über die letzten Jahrzehnte unter anderem aufgrund einer Professionalisierung des Parlamentsbetriebs gestiegen. Dies erschwert es, das Parlamentsmandat mit Beruf und Privatleben zu vereinbaren. Dies könnte dazu führen, dass sich weniger geeignete Personen finden lassen, die sich für dieses Mandat zur Verfügung stellen. Eine Stellvertretungslösung könnte die Vereinbarkeit des Mandats mit dem Beruf und dem Privatleben verbessern. Allerdings ist diese Herausforderung der Vereinbarkeit von Beruf und Parlamentsmandat in Kantonen mit mehrtägigem Sessionssystem grösser als im Kanton Thurgau mit in der Regel vierzehntäglichen Halbtagesitzungen.

- Eine Stellvertreterlösung für die Absolvierung eines Schul- oder Hochschulaustausches könnte es insbesondere jungen Menschen ermöglichen, ihr Mandat als Kantonsrätin oder Kantonsrat trotz Ausbildung zu behalten. Dies könnte dazu beitragen, dass sich mehr junge Bürgerinnen und Bürger für ein Grossratsmandat zur Verfügung stellen.

Nachteile:

- Eine Stellvertreterregelung führte dazu, dass Personen – wenn auch nur vorübergehend – im Grossen Rat Einsitz nähmen, die vom Volk eigentlich nur als Ersatz gewählt worden sind.
- Die Einführung einer Stellvertreterlösung führte dazu, dass die Zusammensetzung des Grossen Rats nicht mehr konstant ist. Er würde in ideologischer, sozialdemografischer, beruflicher, geschlechtlicher und geographischer Hinsicht variieren. Dies liefe der Idee der Repräsentation des Wählerwillens und der demokratischen Legitimation der gewählten Grossratsmitgliedern entgegen.
- Die Einführung einer Stellvertreterlösung würde die Grenze zwischen gewählten und nicht gewählten Personen aufweichen.
- Es fragt sich, ob die in der Motion zugunsten einer Stellvertretung genannten Gründe praxisrelevant sind:
 - Das Problem der Erwerbsersatzentschädigung dürfte demnächst entfallen (vgl. Kap. 2).
 - Bei einer schweren Krankheit dürfte es schwierig sein, abzuschätzen, wie lange sie dauert.
 - Wer Militärdienst leistet, dürfte in der Regel Urlaub bekommen für die Parlamentssitzung. Die Frage der Stellvertretung dürfte sich somit allenfalls bei Durchdienern stellen. Die Konstellation, dass jemand gleichzeitig Durchdiener und Mitglied des Grossen Rats ist, dürfte sehr selten sein.
 - Austauschsemester während eines Schul- oder Hochschulaustausches: Es dürfte sich um eine sehr selten auftretende Konstellation handeln.
- Im Hinblick auf Kommissionsarbeiten stellten sich verschiedene Fragen:
 - Sollen Absenzen in den Kommissionen mit der Stellvertretung oder mit einem anderen Fraktionsmitglied ersetzt werden?
 - Wie könnte die Einarbeitung bei laufenden Kommissionsarbeiten, die vertiefte Dossierkenntnisse erfordern und möglichst ungehindert weiterlaufen sollten (aufwendige Gesetzgebungsarbeiten, parlamentarische Aufsicht der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission, Raumplanung etc.) sichergestellt werden?
 - Ist eine Stellvertretung in der von den Motionärinnen und Motionären vorgesehenen Stellvertretungszeit von drei bis neun Monaten praktikabel und sinn-

voll? Es dürfte eine nicht unerhebliche Einarbeitungszeit brauchen, bis jemand sein Parlamentsmandat wirkungsvoll ausüben kann. In einer nur kurzen Stellvertretungszeit dürfte dies nicht möglich sein.

- Es dürfte schwierig sein, die Abwesenheitsgründe, die zu einer Stellvertretung berechtigen, diskriminierungsfrei und abschliessend festzulegen. Die Kontrolle der Abwesenheitsgründe könnte zu Datenschutzproblemen führen, wenn sich diese Kontrolle auf die Einsicht in ärztliche Atteste oder in andere schützenswerte persönliche Informationen und Unterlagen abstützte.
- Die Ausübung eines Mandates lediglich für drei bis neun Monate dürfte sowohl für die entsprechende Person als auch für den Parlamentsbetrieb unbefriedigend sein (vgl. zum Ganzen FRICK a.a.O.).

6. Mögliche Variante einer Stellvertreterlösung

Die Regelungen aus anderen Kantonen (vgl. Kap. 4.2) zeigen, dass Stellvertreterregelungen möglich sind und in der Schweiz praktiziert werden. Sie sind mit Vor- und Nachteilen verbunden (vgl. Kap. 5). Der Regierungsrat lehnt die Einführung einer Stellvertretungslösung im Kanton ab (vgl. Kap. 7). Sollte dennoch eine Regelung eingeführt werden, sollte sie in Anlehnung an die Regelung im Kanton Aargau wie folgt ausgestaltet sein:

- Stellvertretung nur durch Personen aus dem gleichen Bezirk und der gleichen Liste. Begründung: Beachtung des Wählerwillens.
- Echte Stellvertretung während einer festgelegten Mindest- und Maximaldauer (keine Ad-hoc-Stellvertretung): Eine Vertretung für eine sehr kurze Zeit dürfte nicht sinnvoll sein, und bei einer Vertretung für eine längere Dauer wäre ein Rücktritt gegenüber der Wählerschaft ehrlicher. Als sinnvoll erschiene, eine Mindestzeit von sechs Monate vorzusehen, die auf höchstens neun Monate verlängert werden könnte.
- Abschliessende Nennung der Gründe, bei denen eine Stellvertretung zulässig wäre: Mutterschaft (falls aufgrund Anpassung des EOG überhaupt noch relevant, vgl. Kap. 2), längerfristige Krankheit oder Unfall, Militär- oder Zivildienst sowie Austausch im Ausbildungsrahmen. Eine Stellvertretung aus beruflichen Gründen erscheint hingegen nicht als sinnvoll: Es ist nicht möglich, objektiv zu beurteilen und zu kontrollieren, ob ein solcher Grund gegeben ist oder nicht. Zudem liegt es an den Mitgliedern des Grossen Rates, ihre berufliche und terminliche Verfügbarkeit so zu gestalten, dass sie mit dem Mandat als Kantonsrätin oder Kantonsrat vereinbar ist.
- Stellvertreterin oder Stellvertreter wäre die nächste Person auf der entsprechenden Liste in Sinne von § 60 Abs. 1 StWG, wonach, wenn eine gewählte Person vor Ablauf der Amtsdauer ausscheidet, von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nachrückt und wonach die nächste Person an ihre Stelle rückt, wenn diese Person das Amt nicht antreten kann oder will.

- Das Gesuch für eine Stellvertretung oder für eine Verlängerung der Stellvertretung müsste zusammen mit den für die Beurteilung des Gesuchs notwendigen Unterlagen beim Büro eingereicht werden. Die Entscheidung des Büros über die Genehmigung oder Ablehnung müsste der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller innerhalb einer angemessenen Frist schriftlich mitgeteilt werden und wäre abschliessend.

7. Zusammenfassende Beurteilung

Aus Sicht des Regierungsrates überwiegen die Nachteile der Möglichkeit einer Stellvertretung für längerfristig abwesende Mitglieder des Grossen Rates die Vorteile. Das Problem, dass das Grossratsmandat während des Mutterschaftsurlaubs nicht ausgeübt werden kann, weil dies zur Folge hätte, dass der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung entfiere, dürfte durch eine Anpassung des EOG gelöst werden (vgl. Kap. 2). Die übrigen in der Motion genannten Gründe dürften von eher geringer Praxisrelevanz sein (vgl. Kap. 5). Eine abschliessende Liste von Fällen, bei denen eine Stellvertretung zulässig wäre, könnte gegen die Rechtsgleichheit verstossen; eine offene Liste dürfte nicht praktikabel sein. Es ist absehbar, dass es darüber zu Diskussionen käme. Aus demokratischer Sicht erscheint es zudem als problematisch, dass Beschlüsse im Grossen Rat unter Mitwirkung von nicht vom Volk gewählten Grossratsmitgliedern zustande kämen, sondern von lediglich auf Zeit nachgerückten Stellvertreterinnen und Stellvertretern. Dazu kommt, dass davon auszugehen ist, dass für die Einführung einer Stellvertretungslösung die KV geändert werden müsste (vgl. Kap. 3.1).

8. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber