

Vorlage Stadtparlament

Datum 23. September 2025
Beschluss Nr. 881
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Christoph Kobel, Marlène Schürch: Ein zeitgemässes Stellvertretungssystem für das St.Galler Stadtparlament; schriftlich

Christoph Kobel, Marlène Schürch sowie 26 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 24. Juni 2025 die beiliegende Interpellation «Ein zeitgemässes Stellvertretungssystem für das St.Galler Stadtparlament» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Mitgliedschaft in Parlamenten auf kommunaler Ebene einerseits und längere Abwesenheiten von Mitgliedern aus verschiedenen Gründen (beispielhafte, aber nicht abschliessende Aufzählung: Ausbildung, Beruf, Weiterbildung, Krankheit, Unfall) lassen potentielle Kandidierende, aber auch Parteien, Fraktionen, Parlamentspräsidien, Parlamentsdienste, politische Exekutiven, kommunale Verwaltungen die Frage stellen, ob und wie Regelungen rechtlich zulässig, politisch möglich und in der Praxis sinnvoll sind, um die teilweise konkurrierenden Bedürfnisse von politisch engagierten Einwohnerinnen und Einwohnern, aber auch der anderen genannten Organisationen und Gremien im Interesse der politischen Organe und des politischen Systems auch auf kommunaler Ebene insgesamt besser miteinander in Einklang bringen zu können.

Was die Rechtslage im Kanton St.Gallen und im Speziellen das Stadtparlament St.Gallen betrifft, ist die vierte und letzte Frage der vorliegenden Interpellation die grundlegende Frage. Sie wird deshalb untenstehend zuerst beantwortet.

Gemäss Auskunft des erstunterzeichnenden Interpellanten sind die vorangehenden drei Fragen der Interpellation politisch-praktisch gemeint und richten sich deshalb an den Stadtrat St.Gallen als Exekutivorgan der Stadt St.Gallen. Diese drei Interpellationsfragen werden untenstehend im Anschluss an die grundlegende, vierte Interpellationsfrage beantwortet.

Mit einer Interpellation kann gemäss Artikel 74 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments¹ verlangt werden, dass der Stadtrat im Stadtparlament Auskunft über einen Gegenstand der

¹ [SRS 151.1 - Geschäftsreglement des Stadtparlaments - Rechtssammlung der Stadt St.Gallen - Erlass-Sammlung](#)

Stadtverwaltung erteile. Fragen nach einem allfälligen Stellvertretungssystem für das Stadtparlament St.Gallen stellen zwar keinen «Gegenstand der Verwaltung» im engeren Sinne dar. Weil die Zusammenarbeit zwischen der Legislative einerseits und der Exekutive mit ihrer Verwaltung andererseits je nach Ausgestaltung des Stadtparlaments, seiner parlamentarischen Kommissionen und eines allfälligen Stellvertretungssystems durchaus auch die Verwaltung umtreibt und beschäftigt, kann es aber Sinn machen, die grundsätzliche rechtliche Möglichkeit eines Stellvertretungssystems für das Stadtparlament St.Gallen und eine kurze Einschätzung von politisch-praktischen Implikationen durch die Exekutive zunächst niederschwellig mit einer Interpellation in Erfahrung zu bringen, bevor allenfalls auf kommunaler Ebene eine Motion oder ein Postulat eingereicht werden könnte.

Diese letzteren politischen Vorstossformen einer Motion oder eines Postulats in dieser Sache wären an das Präsidium des Stadtparlaments zu richten, falls der Sachverhalt im Geschäftsreglement des Stadtparlaments geregelt werden könnte; das Präsidium des Stadtparlaments könnte den Stadtrat mit der Ausarbeitung eines Entwurfes beauftragen.² Voraussetzung für einen solchen Schritt ist jedoch, dass Kantonsverfassung³, Gemeindegesetz⁴ und Gesetz über Wahlen und Abstimmungen⁵ im Kanton St.Gallen eine Stellvertretungsregelung in einem kommunalen Parlament überhaupt zulassen. Falls dies der Fall ist, wäre in einem zweiten, eben kommunalen Schritt zu klären, ob entsprechende kommunale Regelungen auf Stufe der Gemeindeordnung⁶ nötig sind, bevor im Geschäftsreglement des Stadtparlaments⁷ Detailregelungen dazu erlassen werden können.

2 Beantwortung der Fragen

Grundlegende, vierte Interpellationsfrage:

Die Organisation von Gemeinden mit Parlament ist im kantonalen Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) geregelt. Nach Art. 58 Abs. 2 GG werden Gemeindeparlamente von der Bürgerschaft in sachgemässer Anwendung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.; abgekürzt WAG) gewählt. Lässt die kantonale Regelung ausreichend Spielraum für die Schaffung eines Stellvertretungssystems für das St.Galler Stadtparlament? Wenn ja, welche städtischen Rechtsgrundlagen sind hierfür erforderlich?

Der für die Antwort auf diese Frage kontaktierte Kanton St.Gallen nahm durch das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht AfGB wie folgt Stellung, nachdem die Regelungen in den in der Interpellation aufgeführten Kantonen und Gemeinden (und zusätzlich auch noch die Regelung des Kantons Aargau und die gerade erst vom Kantonsrat beschlossene Regelung im Kanton Zürich, die allerdings noch nicht zur Abstimmung gekommen ist) betrachtet worden waren:

² Artikel 67 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments, [SRS 151.1 - Geschäftsreglement des Stadtparlaments - Rechtssammlung der Stadt St.Gallen - Erlass-Sammlung](#)

³ [sGS 111.1 - Verfassung des Kantons St.Gallen - Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen](#)

⁴ [sGS 151.2 - Gemeindegesetz - Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen](#)

⁵ [sGS 125.3 - Gesetz über Wahlen und Abstimmungen - Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen](#)

⁶ [SRS 111.1 - Gemeindeordnung - Rechtssammlung der Stadt St.Gallen - Erlass-Sammlung](#)

⁷ [SRS 151.1 - Geschäftsreglement des Stadtparlaments - Rechtssammlung der Stadt St.Gallen - Erlass-Sammlung](#)

Die Regelungen und Systeme unterscheiden sich teilweise deutlich. Obwohl die Stellvertretung in Kantons- und Gemeindeparlamenten heute eher nicht die Regel ist, gibt es relativ viele, verschieden ausgestaltete Stellvertretungsregelungen, und es ist auch anzunehmen, dass in Zukunft noch mehr verschiedene Regelungen in Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden.

Aktuell liegt keine ausgearbeitete Regelung auf Gemeindeebene vor. Die nachfolgende Einschätzung erfolgt deshalb abstrakt vor dem Hintergrund der Regelungen in anderen Kantonen, die im Wesentlichen für die Stellvertretung verschiedene Formen der Wahl durch die Bürgerschaft oder verschiedene Formen der Bestimmung aus den nicht gewählten Kandidierenden vorsehen.

Nach Art. 36 Bst. f der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) wählen die Stimmberechtigten die Mitglieder der Gemeindeparlamente. Dabei kommt das Proporzwahlverfahren zur Anwendung (vgl. Art. 40 Abs. 1 KV). Für die Wahlen der Mitglieder der Gemeindeparlamente kommen gemäss Art. 58 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) die Vorschriften des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen zur Anwendung. Dieses sieht vor, dass die Kandidierenden bei Proporzwahlen auf Listen aufgeführt werden. Nach Art. 102 Abs. 1 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) sind von jeder Liste nach Massgabe der erreichten Mandate diejenigen Kandidierenden gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben. Soweit sie ihre Wahl nicht ablehnen, können sie damit das Amt der Gemeindeparlamentarierin bzw. des Gemeindeparlamentariers ab Beginn der nächsten Amtsdauer ausüben. Die nicht gewählten Kandidierenden sind Ersatzmitglieder (Art. 102 Abs. 2 WAG), welche bei einem Rücktritt eines gewählten Mitglieds von derselben Liste vom Rat als gewählt erklärt werden und nachrücken (Art. 115 Abs. 1 WAG). Die Möglichkeit der Stellvertretung von Parlamentarierinnen bzw. Parlamentariern für eine beschränkte Zeit sehen weder das WAG noch ein anderes kantonales Gesetz vor.

Es stellt sich dem Interpellanten bzw. der Interpellantin nun die Frage, ob einer Gemeinde vor dem Hintergrund der kantonalen Vorschriften Spielraum bleibt, um auf Gemeindeebene eine Stellvertretungsregelung für Parlamentsmitglieder zu erlassen. Eine solche Regelung hätte nach Ansicht des kantonalen Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht AfGB zwangsläufig zur Folge, dass nicht nach den kantonalen Vorschriften gewählte Personen – wenn auch nur für eine bestimmte Zeit – das Amt einer Gemeindeparlamentarierin bzw. eines Gemeindeparlamentariers ausüben würden. Da die kantonalen Vorschriften des WAG für die Wahl in ein Gemeindeparlament nach Art. 58 Abs. 2 GG aber verbindlich sind, und darin geregelt wird, wer gewählt ist oder nicht, sieht das AfGB hierfür keinen Spielraum. Die Gemeinde hat deshalb nach Ansicht des AfGB keine Kompetenz, nicht gewählten Personen die – wenn auch nur temporäre – Mitgliedschaft im Parlament zu ermöglichen.

Der Vollständigkeit halber weist das AfGB auf die Interpellation 51.21.103 ([Ratsinformationssystem Kantonsrat St.Gallen](#)) und die Motion 42.22.06 ([Ratsinformationssystem Kantonsrat St.Gallen](#)) im Kantonsrat hin. Diese beiden Geschäfte hatten eine Stellvertreterregelung im Kantonsrat zum Inhalt. Die Regierung und das Präsidium des Kantonsrats führen in ihren Antworten aus, dass neben der Änderung verschiedener Gesetze, Reglemente und Beschlüsse für die Einführung einer Stellvertreterregelung auch die Kantonsverfassung angepasst werden müsste. Eine Anpassung auf Gesetzesstufe, die es den Gemeinden erlauben würde, eine

Stellvertreterregelung für Parlamentsmitglieder zu erlassen, würde deshalb allenfalls auch eine Anpassung der Kantonsverfassung voraussetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Stellungnahme des AfGB erübrigen sich weitere parlamentarische Vorstösse auf kommunaler Ebene. Der Weg zu einer Stellvertretungsregelung für Mitglieder von Parlamenten im Kanton St.Gallen führt über allfällige Anpassungen von kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht.

Ergänzende, politisch-praktisch gemeinte Interpellationsfragen:

Erste Interpellationsfrage:

Wie beurteilt der Stadtrat die Einführung eines Stellvertretungssystems für das St.Galler Stadtparlament grundsätzlich?

Der Stadtrat ist sehr an einer fachkompetenten, effizienten und kontinuierlichen Arbeit des Stadtparlaments und Zusammenarbeit mit dem Stadtparlament interessiert. Je zahlreicher, häufiger und länger andauernd Abwesenheiten im Plenum des Stadtparlaments und in den vorberatenden Kommissionen sind, desto stärker wird die fachkompetente, effiziente und kontinuierliche (Zusammen-) Arbeit belastet. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass politische Gremien nicht mehr beschlussfähig sind, nämlich dann, wenn das dafür erforderliche Quorum an Anwesenden unterschritten wird.

Die hauptsächliche Einschätzung wird sein, ob Stellvertretungsregelungen und die damit verbundenen, vorübergehenden personellen Wechsel in politischen Gremien die Kontinuität insgesamt steigern (weil Rücktritte von länger abwesenden Parlamentsmitgliedern dadurch vermieden werden können) oder im Gegenteil sogar vermindern (weil zu den unausweichlichen Rücktritten aus unterschiedlichen Gründen auch noch vorübergehende Wechsel hinzukämen). Der in der Schweiz festzustellende Trend in Richtung Einführung und Ausweitung von parlamentarischen Stellvertretungssystemen belegt, dass insgesamt von einer Steigerung der Kontinuität ausgegangen wird, oder dass andere Werte stärker gewichtet werden (Vereinbarkeit von Parlamentsmandat mit längeren Abwesenheiten und mit Familie, Beruf und Privatleben).

Die Frage, ob parlamentarische Stellvertretungsregelungen die Fachkompetenz, Effizienz und Kontinuität der Parlamentsarbeit insgesamt steigern oder schwächen, kann kaum generell-abstrakt beantwortet werden. Es bräuchte wohl eine vergleichende Analyse über einen längeren Zeitraum hinweg, und andere Einflussfaktoren wären hinein- oder herauszu-»rechnen«. Dies wird Gegenstand von politikwissenschaftlichen Arbeiten sein müssen, jedoch nicht von Interpellationsantworten auf Ebene eines kommunalen Parlaments.

Zweite Interpellationsfrage:

Welche Stellvertretungssysteme bestehen schweizweit für Gemeindeparlamente? Wie beurteilt der Stadtrat deren Vor- und Nachteile (z. B. in Bezug auf Durchführbarkeit, organisatorischen Aufwand, Wahrung der Vereinbarkeit, demokratische Legitimation)?

Eine vollständige Übersicht, noch dazu mit Bewertung in Bezug auf mehrere Kriterien, sprengt den Rahmen einer Interpellationsantwort. Es gibt bereits einige Literatur dazu,⁸ und sie wird immer umfangreicher.

Eine Umfrage bei kommunalen Parlamenten, die – wie das Stadtparlament St.Gallen – Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen sind, hat in jenen Kantonen, in denen Stellvertretungsregelungen in kommunalen Parlamenten rechtlich zulässig und im Einzelfall kommunal geregelt sind, beispielhaft die folgenden, verschiedenen Varianten von bestehenden oder geplanten Stellvertretungssystemen ergeben:

- Mindestdauer einer Abwesenheit, um eine Stellvertretung zu ermöglichen (z. B. drei Monate);
- Höchstdauer einer Abwesenheit, um nicht den Rücktritt des abwesenden Mitglieds zu erzwingen (z. B. sechs oder zwölf Monate), mit der Folgefrage, ob eine Verlängerungsmöglichkeit besteht;
- Abschliessende Aufzählung von unterschiedlich geregelten, aber wenigen Abwesenheitsgründen, die eine Stellvertretung erlauben, mit der Frage, ob bei Reglementsrevisionen die abschliessende Aufzählung erweitert werden soll (Beginn der Mutterschaft / Vaterschaft / Elternschaft, Austauschsemester Studierender, Berufliches Sabbatical, Krankheit oder Unfall, Pflege und Betreuung nahestehender Angehöriger in Notsituationen, längere Militär- / Zivildienstleistungen);
- Aus der Mitte der gewählten Parlamentsmitglieder für eine Amtsdauer gewählte Suppleantinnen und Suppleanten pro Fraktion für parlamentarische Kommissionen;
- Die bestplatzierten nicht Gewählten jeder Liste werden als Suppleantinnen und Suppleanten vorgesehen, im Minimum zwei Personen pro Partei (die Anzahl pro Liste hängt von der Sitzverteilung in den Kommissionen ab);
- Kommissionsmitglieder können sich bei längerer Abwesenheit durch ein anderes Mitglied ihrer Fraktion der Kommission vertreten lassen;
- Stellvertreterinnen und Stellvertreter als – während der Dauer der Stellvertretung – vollwertige Mitglieder des Parlamentsplenums, aber ohne Einsitz in Kommissionen des vertretenen Parlamentsmitglieds;
- Einsitz in Kommissionen des vertretenen Parlamentsmitglieds nicht durch die Stellvertretung, sondern durch ein anderes Mitglied der Fraktion bzw. Liste.

Nach wie vor gibt es aber auch kommunale Parlamente, in denen keine Stellvertretungsmöglichkeit besteht.

Dritte Interpellationsfrage:

Welches Stellvertretungssystem nach Ziff. 2 wäre aus Sicht des Stadtrates für das Stadtparlament am vorteilhaftesten und welche Eckwerte (z. B. Mindest- und Höchstdauer der Stellvertretung) erschienen hier sinnvoll?

Weil die Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene fehlen, hat sich der Stadtrat nicht vertieft mit in der Zukunft allenfalls zulässigen und möglichen Varianten vom parlamentarischen

⁸ Im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, [SGP-SSP – Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen](#), (das Stadtparlament St.Gallen ist Mitglied dieser Gesellschaft) von April 2025 ist ein Aufsatz von Karin Frick, Doktorandin bei Année Politique Suisse, Universität Bern, mit dem Titel «Parlamentarische Stellvertretung im Wandel der Zeiten», erschienen, mit weiteren Literaturhinweisen.

Stellvertretungssystemen auf kommunaler Ebene befasst. Es ist zudem nicht die Aufgabe des Stadtrats, das Stadtparlament zu organisieren.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Andy Markwalder

Beilage:
▪ Interpellation vom 24. Juni 2025