

**Sperrfrist für alle Medien**

Veröffentlichung erst nach der Medienkonferenz zur Gemeinderatssitzung

**Beantwortung****Motion Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen**

Am 4. September 2025 reichte Gemeinderätin Eva Dal Dosso, Die Mitte, mit 24 Mitunterzeichnenden die Motion Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen ein (Beilage 1). Diese wurde am 13. November 2025 begründet (Beilage 2).

**Der Stadtrat beantwortet die Motion wie folgt:****1 Ausgangslage**

Die Motion verlangt, dass eine Stellvertretungsregelung eingeführt wird, die bei längerfristigen Abwesenheiten wie beispielsweise Mutterschaft, längerer Krankheit, Unfall oder beruflich bedingtem Auslandsaufenthalt von Ratsmitgliedern zum Zuge kommt. Diese Stellvertretung soll in dieser Zeit von der Person übernommen werden, die auf der Wahlliste den höchsten Stimmenanteil der Nichtgewählten erzielt hat. Diese Vertretung soll während der Vertretungsphase sämtliche Rechte und Pflichten übernehmen.

Des Weiteren wird aufgeführt, dass eine Stellvertreterregelung bereits in verschiedenen Kantonen und Gemeinden eingeführt worden sei – zuletzt im Kanton Aargau.

**2 Rechtliche Grundlagen**

Die eingereichte Motion kann inhaltlich mit den Forderungen der Motion "Stellvertretung im Grossen Rat", die am 4. Mai 2022 eingereicht wurde, verglichen werden (Beilage 3). Es lassen sich verschiedene inhaltliche Ausführungen aus der Beantwortung des Regierungsrats vom 25. April 2023 adaptieren (Beilage 4).

In der Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen (GO) ist keine Möglichkeit einer Stellvertreterregelung festgehalten. Ebenfalls findet sich im Geschäftsreglement des Gemeinderats (GR GR) kein Artikel über eine mögliche Stellvertreterregelung. Es wird jedoch unter Art. 7 Abs. 1 GR GR festgehalten, dass die Mitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet sind. Entschuldigungen sind der Präsidentin oder dem Präsidenten schriftlich und unter Angabe des Grundes einzureichen. Somit müsste für eine Vertretungsregelung die gesetzliche Basis in der GO festgelegt werden. Die genaue Auslegung könnte dann im GR GR niedergeschrieben werden.

Auf Gesetzesebene (Zuständigkeit Volk) bzw. Reglementsstufe (Zuständigkeit Gemeinderat) müssten unter anderem folgende Aspekte im Detail definiert werden (nicht abschliessend):

- Welche Person darf die Vertretung übernehmen
- Grund für eine Vertretung
- Dauer der möglichen Vertretung bzw. Abwesenheit
- Rechte und Pflichten während Vertretung
- Überprüfung des Grundes für eine Vertretung
- Ist eine Vertretung der Vertretung erlaubt

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Anpassung der GO sowie des GR GR notwendig wären.

### **3 Würdigung und Haltung des Stadtrats**

Im Grundsatz kann der Wunsch nach eine Stellvertretungsregelung nachvollzogen werden. Die schweizweit verbreitete Tatsache, dass es vermehrt schwieriger wird, Bürgerinnen und Bürger für das Amt in einem Milizparlament oder allgemein für politische Ämter zu gewinnen, lässt sich auch in Kreuzlingen erkennen. Auch ist die Anzahl mit 13 Rücktritten in der aktuellen Legislatur 2023 – 2027 des Gemeinderats nicht unerheblich. Die Gründe für die Rücktritte sind jedoch nicht auf Mutterschaftsurlaub, längere Krankheit, Unfall oder beruflichen Auslandseinsatz zurückzuführen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob mehr Personen bereit sind, ein politisches Legislativmandat zu übernehmen, wenn sie wissen, dass sie sich vertreten lassen können. Gerade das Argument der fehlenden zeitlichen Kapazitäten lässt sich durch eine Vertretung jedoch nicht beheben. Zudem wäre es der falsche Ansatz, dass sich jemand vertreten lässt, nur weil sie oder er aktuell keine Zeit hat.

In der Motion wird auch erwähnt, dass eine Stellvertretungsregelung in anderen Kantonen oder Gemeinden bereits eingeführt wurde. Das ist tatsächlich so. Jedoch müssen hier einerseits die Grösse des Kantons bzw. der Gemeinde und der Sitzungsrhythmus der erwähnten Parlamente betrachtet werden. Gerade Parlamente von Kantonen oder grösseren Städten sind für einen Vergleich nicht geeignet. Der Sitzungsrhythmus ist erheblich enger, und es finden über das Jahr verteilt viel mehr Sitzungen statt, als es beispielsweise in Kreuzlingen der Fall ist.

Der Gemeinderat in Kreuzlingen tagt in der Regel während neun Sitzungen pro Jahr. Es muss jedoch festgehalten werden, dass in der Wahlsitzung vom Juni jeweils keine materiellen Geschäfte erwünscht sind. Des Weiteren wird die Dezembersitzung aufgrund des anschliessenden Weihnachtsessen des Gemeinderats ebenfalls nicht mit Botschaften belastet. Somit bleiben noch sieben Sitzungen übrig, die reichbefrachtet durchgeführt werden können (Januar, März, Mai, Juli, September, Oktober, November).

Die eingereichte Motion erwähnt, dass die Stellvertretung während einer befristeten Zeit erfolgen soll, nennt jedoch keinen konkreten Zeitraum. Analog der Motion für eine Stellvertretung im Grossen Rat soll hier von drei bis maximal neun Monaten

ausgegangen werden. Würde nun eine Stellvertretung mit dem Maximum von neun Monaten von Januar bis und mit September zum Zug kommen, wären fünf Sitzungstermine mit tatsächlichen materiellen Inhalten betroffen.

Es könnte auch argumentiert werden, dass längere Vertretungszeiträume möglich wären. Hier muss jedoch die berechtigte Frage gestellt werden, ob es dem Willen der Wählerinnen und Wählern noch entspricht, wenn eine Person aus dem Gemeinderat sich längerfristig vertreten lässt und an dessen Stelle eigentlich eine "nicht-gewählte" Person den Sitz übernimmt. Hingegen könnte auch eingebracht werden, dass die Partei- bzw. Fraktionsstärken durch fehlende Mitglieder nicht dem Wählerwillen entsprechend abgebildet werden. Jedoch wird davon ausgegangen, dass dies alle Parteien bzw. Fraktionen gleichermaßen treffen könnte. Somit gäbe es keine Benachteiligung eines politischen Spektrums.

Abschliessend kann erwähnt werden, dass der administrative Aufwand für die Stadtverwaltung nicht zu unterschätzen ist. Neben Sitzungsgeldern, Berechtigungen, Kommissionszusammensetzungen etc. muss auch die Frage gestellt werden, ob Personen, die vertreten werden, in dieser Zeit den Zugang zu "ihren" Kommissionen etc. behalten dürfen oder ob sie diesen verlieren.

#### **4 Zusammenfassung**

Der Stadtrat kann den Wunsch einer Stellvertretungsregelung nachvollziehen. Jedoch ist das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile für ein Kommunalparlament einer mittelgrossen Gemeinde nicht gerechtfertigt. Auch ist davon auszugehen, dass sich so kaum mehr Bürgerinnen und Bürger für ein Legislativamt gewinnen lassen würden, da dieser Ansatz das weit verbreitete Problem der fehlenden Zeitressourcen nicht löst. Durch Suppleantinnen und Suppleanten können bereits heute die ausgewogenen Kommissionszusammensetzungen bei Abwesenheit einzelner Mitglieder sichergestellt werden.

#### **Antrag**

**Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren**

**Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, die Motion nicht erheblich zu erklären.**

Kreuzlingen, 20. Januar 2026

Stadtrat Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtpräsident

Michael Stahl, Stadtschreiber

**Beilagen**

1. Motion
2. Begründung
3. Motion "Stellvertretung im Grossen Rat"
4. Beantwortung Regierungsrat Motion "Stellvertretung im Grossen Rat"

**Mitteilung an**

- Mitglieder des Gemeinderats
- Medien

## **Motion: Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen**

### **Begründung**

In den vergangenen Legislaturperioden des Gemeinderats Kreuzlingen war die Zahl der Rücktritte – insbesondere in der laufenden Legislatur – verhältnismässig hoch. Die Rücktritte erfolgten aus unterschiedlichen Gründen, darunter persönliche, berufliche und gesundheitliche Umstände.

### **Diese Fluktuation führt zu häufigen Neubesetzungen und zum Verlust von Erfahrung, Wissen und Kontinuität im Rat.**

In verschiedenen Schweizer Kantonen und Gemeinden – zuletzt im Kanton Aargau – wurde eine **Stellvertreterregelung** eingeführt oder beschlossen. Dieses Modell ermöglicht es, Ratsmitglieder bei einer längerfristigen Abwesenheit (z. B. Mutterschaft, längere Krankheit, Unfall oder beruflich bedingter Auslandsaufenthalt) **für eine befristete Zeit** durch eine Stellvertretung zu ersetzen. Die Stellvertretung wird in dieser Zeit von jener Person übernommen, die auf der Wahlliste den höchsten Stimmenanteil der Nichtgewählten erzielt hat, bzw. bei Verzicht den zweithöchsten Stimmenanteil der Nichtgewählten usw. Sie übt während dieser definierten Zeit sämtliche Rechte und Pflichten des Mandats aus.

Eine solche Regelung sichert die **kontinuierliche Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Gemeinderats**, garantiert die **vollständige demokratische Vertretung der Bevölkerung** und stellt sicher, dass die **Zusammensetzung des Rats möglichst konstant** bleibt. Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen zudem, dass Stellvertretungsmodelle die **Attraktivität des politischen Amtes** steigern, die **Diversität im Rat** fördern und **unnötige Rücktritte** vermeiden helfen.

### **Antrag**

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen auszuarbeiten.

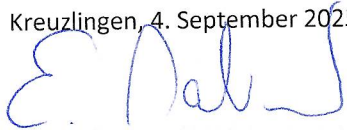
Diese Vorlage, welche eine Anpassung des Geschäftsreglements des Gemeinderats und voraussichtlich auch der Gemeindeordnung beinhaltet, soll insbesondere enthalten:

1. Den genauen Anwendungsbereich der Stellvertreterregelung (z. B. Mutterschaft, längere Krankheit, Unfall, längere berufliche Abwesenheit).
2. Das Verfahren zur Bestimmung der Stellvertretung (Vorlaufzeit für die Anzeige des Stellvertretungsfalls, Zuständigkeit für die Stellvertretungsbestimmung [Stadtrat, Büro des Gemeinderats usw.], Stellvertretung durch den Nichtgewählten, die Nichtgewählte mit dem höchsten Stimmenanteil, usw.).
3. Die maximale Dauer einer Stellvertretung und die Folgen bei fortdauernder Verhinderung des vertretenen Gemeinderats, der vertretenen Gemeinderätin über die maximale Dauer.

4. Die Modalitäten für die Entschädigung des ersetzten Gemeinderats, der ersetzten Gemeinderätin sowie der Stellvertretung und der administrativen Abläufe.

Gerne werde ich die Motion in einer der nächsten Gemeinderatssitzungen, vorzugsweise in der Oktobersitzung, mündlich ergänzend begründen.

Kreuzlingen, 4. September 2025



Gemeinderätin Eva Dal Dosso, Erstunterzeichnerin

# Parlamentarischer Vorstoss - Unterschriftenblatt

Motion: Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen

---

## Vorstösser / Vorstösserin

Dal Dosso, Eva

Name Vorname



Unterschrift

## Mitunterzeichner / Mitunterzeichnerin

Neuweiler Fabian

Name Vorname



Unterschrift

Brändli Ana

Name Vorname



Unterschrift

Dal Dosso Luca

Name Vorname



Unterschrift

Lertz Bruno

Name Vorname



Unterschrift

Merk Beni

Name Vorname



Unterschrift

Sawo Sarah

Name Vorname



Unterschrift

Brühwiler Simon

Name Vorname



Unterschrift

Herszeg Fabienne

Name Vorname



Unterschrift

Schlächli Gabriela

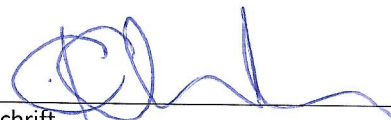
Name Vorname



Unterschrift

Contzenwölter Charis

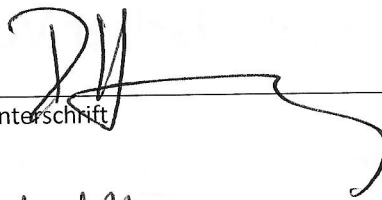
Name Vorname



Unterschrift

Herzog Zuedi

Name Vorname



Unterschrift

Wittgen Kathrin

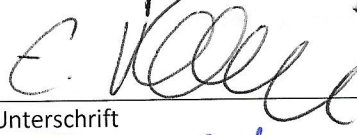
Name Vorname



Unterschrift

Kaerlin Edgar

Name Vorname



Unterschrift

Dufner Rico

Name Vorname



Unterschrift

Be Nissa Ornina

Name Vorname



Unterschrift

Andres, Caesar

Name Vorname



Unterschrift

Lorenzelli Wilko zu Felsen, Domenico

Name Vorname



Unterschrift

Keller Nico

Name Vorname



Unterschrift

Gremlich Hansjörg

Name Vorname



Unterschrift

Zille Bauern


Name Vorname



Unterschrift

Müller Elina

Name Vorname



Unterschrift

Leuch Thomas

Name Vorname



Unterschrift

Semerario Ivan

Name Vorname



Unterschrift

# Parlamentarischer Vorstoss - Unterschriftenblatt

**Motion: Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen**

---

## Vorstösser / Vorstösserin

Dal Dosso, Eva

Name Vorname

Unterschrift

## Mitunterzeichner / Mitunterzeichnerin

Bitschnau Sunniva

Name Vorname

S. Bitschnau

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

---

Name Vorname

Unterschrift

Auszug aus dem Wortprotokoll 22. Sitzung des Gemeinderats Kreuzlingen der Amtsperiode 2023/2027

22. Legislaturperiode

Donnerstag, 13. November 2025, 19.00 Uhr  
im Rathaussaal

**7. Motion Einführung einer Stellvertreterregelung für den Gemeinderat Kreuzlingen / Begründung**

**GR E. Dal Dosso:** In den letzten Jahren gab es zahlreiche Rücktritte im Gemeinderat auch während laufenden Legislaturen. Mit jedem Rücktritt geht dem Gemeinderat wertvolles Wissen, Erfahrung und Kontinuität verloren, und das ist schade. Denn gerade dieses Wissen, das Verständnis für Dossiers und Abläufe sind die Basis für eine effiziente und sachorientierte Ratsarbeit. Mit der Stellvertreterregelung kann dieser Verlust verhindert und zugleich das Amt als Gemeinderat bzw. Gemeinderätin attraktiver und moderner gestaltet werden. Die vorgeschlagene Stellvertreterregelung ist kein Experiment, andere Gemeinden und Kantone haben dieses bereits erfolgreich eingeführt. Mit der Stellvertreterregelung sichern wir die Handlungsfähigkeit des Gemeinderats, die volle und reibungslose Vertretung der Fraktionen und Kommissionen und wir bewahren uns wertvolles Erfahrungswissen. Zugleich senden wir ein klares Signal. Politisches Engagement soll vereinbar sein mit Familie, Beruf und Gesundheit. Somit stärken wir die Attraktivität des Amtes und sorgen dafür, dass sich mehr Menschen, auch jüngere oder beruflich stark eingespannte, für unsere Stadt engagieren.

Elina Müller  
SP/Gew  
Neptunstrasse 9  
8280 Kreuzlingen

Ueli Keller  
GP  
Steigstrasse 6  
9220 Bischofszell

EINGANG GR 4. Mai 2022			
GRG Nr.	20	1031	321

Petra Merz-Helg  
Die Mitte/EVP  
Bahnhofstrasse 24a  
8570 Weinfelden

Christina Pagnoncini  
glp  
Am Bach 4  
8573 Alterswilten

Cornelia Zecchinell  
FDP  
Berneggstrasse 6  
8280 Kreuzlingen

Jorim Schäfer  
glp  
Eichenstrasse 4  
9220 Bischofszell

## Motion „Stellvertretung im Grossen Rat“

Der Regierungsrat wird **beauftragt**, eine gesetzliche Grundlage bzw. eine Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates vorzuschlagen, welche in definierten Fällen eine Stellvertretung der Mitglieder des Grossen Rates bei längeren, unvermeidlichen Absenzen ermöglicht.

### Begründung

Gemäss Geschäftsordnung des Grossen Rates sind dessen Mitglieder verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Mit ihrer aktiven Teilnahme am Ratsbetrieb erfüllen sie eine Ihnen durch die Wahl anvertraute Pflicht.

Wird die Teilnahme über längere Zeit verhindert, aufgrund von Mutterschaft, aber auch wegen eines Unfalls, einer längeren Krankheit oder durch den Militär- oder Zivildienst, so muss die Grossrätin oder der Grossrat eine schwierige Entscheidung treffen: Frühzeitig aus dem Grossen Rat auszutreten – oder über Wochen und Monate den Wählerauftrag nicht erfüllen zu können und den Fraktionskollegen und -kolleginnen mehr Arbeit und weniger Stimmengewicht zu bescheren. Nimmt eine Mutter innerhalb des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs an einer Ratssitzung teil, so gilt dies als Wiederaufnahme der Beschäftigung, womit ihr Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung vorzeitig endet.

In der Berufswelt wird mehr und mehr auf Bedingungen geachtet, welche einen Wiedereinstieg nach der Geburt eines Kindes oder nach längerer Krankheit erleichtern. Unter anderem durch zeitlich begrenzte Stellvertretungen. Dadurch verbessert sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die dringend benötigten Fachkräfte bleiben im Berufsleben.

Auch unser politisches Milizsystem ist darauf angewiesen, dass sich zum einen genügend (auch junge) Leute für ein Amt zur Verfügung stellen. Zum anderen braucht es ein gewisses Mass an Kontinuität, um einen Wissensverlust zu vermeiden und einen funktio-

nierenden Ratsbetrieb zu ermöglichen. Darüber hinaus ist es entscheidend, mit den Mitgliedern des grossen Rates nicht nur eine regionale und berufliche Diversität, sondern auch eine Vielfalt der Lebensabschnitte abzubilden, um die Interessen der Bevölkerung in ihrer Vielfalt angemessen vertreten und Entscheide breit abstützen zu können.

Eine Stellvertretungslösung für den Grossen Rat wird bereits in verschiedenen Kantonen angewandt. Praktikabel wäre beispielsweise, dass der oder die Nichtgewählte mit den meisten Stimmen die Stellvertretung übernehmen könnte, quasi ein „Nachrücken auf Zeit“ für einen definierten Zeitraum von zum Beispiel mindestens drei bis maximal neun Monaten.

Für eine solche Lösung hat sich der Grosse Rat Aargau entschieden und entsprechende Änderungen von Verfassung, Gesetz und Geschäftsordnung beschlossen, welche aller Voraussicht nach mit Ablauf des fakultativen Referendums am 5.5.2022 in Kraft treten werden. Das „Nachrücken auf Zeit“ hat den Vorteil, dass die Wahl der Stellvertretung vom Stimmvolk festgelegt und somit demokratisch legitimiert wurde. Ausserdem kann auf bestehende Regelungen (betreffend Nachrücken aufgrund eines Rücktritts) zurückgegriffen werden. Dies kommt dem Anspruch an eine Stellvertretungslösung entgegen, wonach der mit der Umsetzung verbundene administrative Aufwand gering zu halten sei.

Frauenfeld, 4. Mai 2022



Elina Müller



Ueli Keller



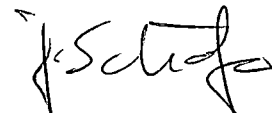
Petra Merz-Helg



Christina Pagnoncini



Cornelia Zecchin



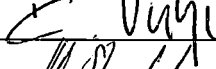
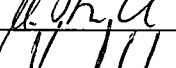
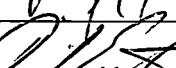

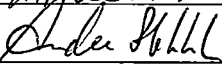
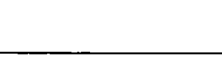


Jorim Schäfer

Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner der Motion von Elina Müller, Ueli Keller, Petra Merz-Helg, Christina Pagnoncini, Cornelia Zeccinel und Jorim Schäfer „Stellvertretung im Grossen Rat“

Name / Vorname (in Blockschrift)	Unterschrift	Name / Vorname (in Blockschrift)	Unterschrift
1 Nafzger Martin		26 Dietz Mathias	
2 Schallerberg Tomi		27 Rudolf Bär	
3 Marina Bruggeman		28 Eissler Rüdiger	
4 Oesch Jacob		29 Heeb Hanspeter	
5 Markus Birk		30 Stefan Luthold	
6 Jubaldi Nina		31 Meyer Robert	
7 Wölfender Edith		32 Fisch Ueli	
8 Wicmann Sonja		33 Ammann Peter	
9 CHRISTIAN Ueli		34	
10 Meier Felix		35	
11 Vonlanthen Isabelle		36	
12 Reinhard Sandra		37	
13 Müller Markus		38	
14 Weikmann Simon		39	
15 Didi Feuerle		40	
16 Vogel Simon		41	
17 Düegg Jost		42	
18 Braun Bernhard		43	
19 Bétrissey Karin		44	
20 Hanhart Erika		45	
21 Kappeler Tomi		46	
22 Müller Gollas		47	
23 Pegg Christoph		48	
24 Müller Susanna		49	
25 PEGG K. SUSANNA		50	

Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner der Motion von Elina Müller, Ueli Keller, Petra Merz-Helg, Christina Pagnoncini, Cornelia Zeccinell und Jorim Schäfer  
 „Stellvertretung im Grossen Rat“

Name / Vorname (in Blockschrift)	Unterschrift	Name / Vorname (in Blockschrift)	Unterschrift
1 Pretali Beat		26	
2 Lüsscher Bruno		27	
3 Vitzke Eusthane		28	
4 Michalek Strahl		29	
5 Eschward Viktor		30	
6 Eugster Daniel		31	
7 Hades-Zest Cornelia		32	
8 Stokholm Anders		33	
9		34	
10		35	
11		36	
12		37	
13		38	
14		39	
15		40	
16		41	
17		42	
18		43	
19		44	
20		45	
21		46	
22		47	
23		48	
24		49	
25		50	

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

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

Frauenfeld, 25. April 2023

238

**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 dieser Entscheidung hat das Bundesgericht festgehalten, dass das Parlamentsmandat einer Nationalrätin eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 16d Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz (Erwerbssersatzgesetz, EOG; SR 834.1) darstelle. Nehme die Mutter innerhalb ihres 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs an Rats- oder Kommissionssitzungen teil, endet 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 schufe 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 Erwerbssersatzentschädigung 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, soziökonomische 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