

Beschluss der Ratsleitung

vom 21.03.2023

KR.Nr. A 0182/2022 (KR)

Auftrag Sarah Schreiber (Die Mitte, Lostorf): Stellvertretungsregelung im Kantonsrat für Frauen nach der Geburt eines Kindes (14.09.2022) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat bzw. die Ratsleitung wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für ein Stellvertretungssystem im Kantonsrat während des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs und während der Stillzeit vorzuschlagen. Dabei soll es den Müttern freistehen, ob sie die Stellvertretungsmöglichkeit beanspruchen oder an den Sitzungen teilnehmen möchten.

2. Begründung

Seit dem 22. August 2022 läuft das Vernehmlassungsverfahren für eine Änderung in Art. 16 d Abs. 3 der Erwerbsersatzordnung (EO), welche Frauen die Aufnahme ihrer Parlamentstätigkeit noch während des Mutterschaftsschutzes ermöglichen soll, ohne dass der Mutterschaftsschutz dadurch vorzeitig endet.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerats schreibt in ihrem Bericht selbst, dass Parlamentarierinnen in Kritik geraten könnten, wenn sie über längere Zeit hinweg abwesend sind, vor allem bei kontroversen Themen und knappen Abstimmungen. Indem eine Mutter die Parlamentstätigkeit neu auch während des Mutterschaftsschutzes ohne Nachteile ausüben kann, besteht ein grosser Druck, sich gleich nach der Geburt wieder zu engagieren. Dabei kann es durchaus Argumente für einen längeren Unterbruch geben. Diese beginnen beim Arbeitsverbot in den ersten 8 Wochen und reichen über die Begleitumstände des Stillens bis zur anspruchsvollen Organisation der kostenintensiven, an eine Eingewöhnung geknüpfte Betreuung für ein Baby. Aus gutem Grund gibt es einen Mutterschutz von aktuell 14 Wochen. Dieser muss auch für Parlamentarierinnen gelten, wenn sie diesen gerne in Anspruch nehmen möchten.

Für das Stellvertretungssystem sind verschiedene Lösungen denkbar, beispielsweise ein «Nachrücken auf Zeit» oder die Wahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern analog und während den Kantonsratswahlen. Das System soll möglichst pragmatisch ausgestaltet sein. Die Festsetzung einer Mindestabwesenheitsdauer von beispielsweise 12 Wochen könnte hilfreich sein, allenfalls auch eine Beschränkung der Stellvertretungsdauer. Da die Umstände über den Mutterschutz hinaus erschwert sein können (insbesondere im Zusammenhang mit Stillen, Muttermilch abpumpen, Kinderbetreuung) sollte die Vertretungsregelung analog Art. 60 Abs. 2 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz während des ersten Lebensjahres des Kindes möglich sein. Vergleiche in die Arbeitswelt zeigen ebenfalls, dass die meisten Mütter nach der Geburt länger als 14 Wochen beurlaubt werden.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Geltendes Recht

Das geltende kantonale Recht sieht eine Stellvertretung für die Tätigkeit in der Ratsleitung und in den Kommissionen vor: Gemäss § 12 Absatz 2 des Geschäftsreglements¹ können sich Fraktionsvorsitzende durch Mitglieder ihrer Fraktion in Ratsleitungssitzungen vertreten lassen. Nach § 20 des Geschäftsreglements kann die Ratsleitung im Falle einer längeren Abwesenheit eines Ratsmitglieds aus zwingenden Gründen – auf Vorschlag der betreffenden Fraktion – eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter in der jeweiligen Kommission bestimmen.

Das heute geltende Recht bietet somit eine Möglichkeit, sich während des Mutterschaftsurlaubs und während der Stillzeit in Sitzungen der Kommissionen und der Ratsleitung durch ein anderes Ratsmitglied vertreten zu lassen (Stichwort: Fraktionsinterne Stellvertretung für Kommissionstätigkeit).

Ausgeschlossen ist hingegen nach geltendem Recht eine Stellvertretung bei Sessionen bzw. Plenarsitzungen: Nach § 61 Abs. 3 und § 70 Abs. 3 des Geschäftsreglements ist eine Delegation der Stimmabgabe verboten. Auch ist es nicht möglich, sich in der Kommissions- oder der Plenartätigkeit durch ein Nicht-Kantonsratsmitglied vertreten zu lassen (Stichwort: «externe» Stellvertretungslösung für die gesamte Parlamentstätigkeit).

Somit besteht aktuell keine Stellvertretungslösung für die gesamte Parlamentstätigkeit.

3.2 Stellvertretungsmodelle und deren Ausgestaltung

3.2.1 Stellvertretungsregelungen in anderen Kantonen

Aktuell kennen sechs Kantonsparlamente Stellvertretungsmodelle für die gesamte Parlamentstätigkeit, nämlich die Kantone Genf², Neuenburg³, Jura⁴, Graubünden⁵, Wallis⁶ und Aargau⁷. Eine solche Regelung gründet in allen Kantonen auf einer verfassungsmässigen Grundlage. In den meisten übrigen Kantonen ist eine Stellvertretung lediglich für die Kommissionstätigkeit durch ein anderes Ratsmitglied – analog der heutigen Regelung in Solothurn – möglich.

In verschiedenen Kantonen wurde in jüngerer Zeit die Einführung einer Stellvertretung auf die gesamte Parlamentstätigkeit geprüft oder steht noch zur Diskussion, so etwa in den Kantonen Zürich (Prüfungsantrag angenommen)⁸, Bern (abgelehnt)⁹, Luzern (abgelehnt)¹⁰, Glarus (abgelehnt)¹¹, Basel-Stadt (abgelehnt z.G. einer virtuellen Teilnahme)¹², Basel-Landschaft (geprüft und nicht weiter verfolgt)¹³, Schaffhausen (zurückgezogen)¹⁴, St. Gallen und Waadt (abgelehnt)¹⁵ –

¹ Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2)

² Art. 81 f. Verfassung des Kantons Genf; Art. 27A Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève

³ Art. 52 Verfassung des Kantons Neuenburg; Art. 63a ff. Loi sur le droits politique

⁴ Art. 74 Abs. 1 lit. a Verfassung des Kantons Jura; Art. 47 ff. Loi sur le droits politiques

⁵ Art. 27 Verfassung des Kantons Graubünden; Art. 4 Gesetz über den Grossen Rat

⁶ Art. 84 Abs. 1 Verfassung des Kantons Wallis; Art. 136 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte

⁷ Art. 76 Abs. 3 Verfassung des Kantons Aargau

⁸ Parlamentarische Initiative Nr. 420/20200 «Stellvertretungsregelung für Zürcher Parlamente» vom 16.11.2023

⁹ Motion Nr. 310-2015 «Stellvertretungsmodell für Kantonsparlamentarierinnen und Kantonsparlamentarier» vom 25.11.2015

¹⁰ Motion Nr. 699 «Einführung einer Stellvertretungsregelung im Kantonsrat» vom 29.01.2019

¹¹ Motion Nr. 32-2020 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Stellvertretung im Landrat» vom 20.07.2020

¹² Anzug Nr. 18.5043 «Stellvertretungssystem bei Elternschaft» vom 14.03.2018, Anzug Nr. 18.5437 «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes» vom 09.01.2019 sowie Anzug Nr. 21.5305 «virtuelle Teilnahme an Grossratssitzungen für Mitglieder des Grossen Rats während des gesetzlichen Mutter- resp. Vaterschaftsurlaubs» vom 19.05.2021

¹³ Verfahrensprotokoll Nr. 2019/477 «Stellvertretung für Parlamentarier/innen während längerer Abwesenheit» vom 27.06.2019

¹⁴ Motion Nr. 2020/11 «Stellvertretungsmöglichkeit für ParlamentarierInnen schaffen» vom 15.06.2020

¹⁵ Postulat Nr. 16_POS_179 «Suppléances dans les conseils communaux» vom 28.06.2016

oder in den Stadtparlamenten Bern (angenommen)¹⁶, Biel (abgelehnt)¹⁷, Luzern (abgelehnt)¹⁸, St. Gallen (abgelehnt)¹⁹, Zürich (vorläufig unterstützt)²⁰.

Die in den Kantonen existierenden Stellvertretungsmodelle unterscheiden sich in ihrer Ausprägung wesentlich. Es gibt also nicht ein vorherrschendes Stellvertretungsmodell, sondern jeder Kanton hat sein eigenes Stellvertretungsmodell mit seinen Besonderheiten. Die Unterschiede bestehen in folgenden Punkten:

1. Wie werden die Stellvertreter und Stellvertreterinnen (vom Volk) gewählt?
2. Wie werden die Stellvertreter und Stellvertreterinnen (vom Rat) im Einzelfall ernannt?
3. An welche Voraussetzungen ist die Stellvertretung gebunden (Stellvertretungsfälle)?
4. Besteht eine Mindest- und Maximaldauer der Abwesenheit bzw. Stellvertretung?
5. Muss die Stellvertretung innert einer Frist gemeldet oder bewilligt werden?
6. Besteht im Abwesenheitsfall eine Pflicht, eine Stellvertretung zu bestellen?
7. Haben die Stellvertreter und Stellvertreterinnen die gleichen Rechte und Pflichten?

Punkt 1: Wahl der Stellvertreter und Stellvertreterinnen

Bei einigen Kantonen werden die Stellvertreter und Stellvertreterinnen separat gewählt (VS, GR, JU), in anderen Kantonen hingegen sind die ersten nicht gewählten Personen auf der Kantonsratsliste Stellvertreter und Stellvertreterinnen (AG, GE, NE). Bei einer speziellen Wahl für Stellvertreter und Stellvertreterinnen werden diese vereidigt und können so jederzeit ohne weitere Formalität die Stellvertretung übernehmen – so etwa im Kanton Wallis, wo jede Abgeordnete bzw. jeder Abgeordneter eine «eigene» Stellvertretung hat.

Punkt 2: Bestimmung/Ernennung der Stellvertretung

Hier gibt es die Möglichkeit, dass das abwesende Kantonsratsmitglied aus einer Liste mit möglichen Stellvertreterinnen und Stellvertretern selbst diejenige Person bestimmen kann, die seine Stellvertretung übernimmt (JU). Vielerorts wird die Person der bzw. des Stellvertretenden nach im Voraus festgelegten Regeln bestimmt (übrige Kantone).

Punkt 3: Stellvertretungsfälle

Hier geht es um die Frage, ob die Stellvertretung nur in eng umschriebenen Fällen (Krankheit, Unfall, Mutterschaft) oder auch in weiter gefassten Fällen (Auslandaufenthalt, berufliche Reisen, Sabbatical) möglich ist – oder ob sogar ein beliebiger Absenz- bzw. Verhinderungsgrund genügt und die Abwesenheit nicht weiter begründet werden muss (VS, GR, NE).

Punkt 4: Minimal- und Maximaldauer

Bei einzelnen Regelungen setzt die Einsetzung einer Stellvertretung eine minimale Dauer der Abwesenheit (z.B. 3 Monate) voraus und wird zeitlich begrenzt (z.B. 1 Jahr), bei anderen Regelungen ist eine Stellvertretung bereits für einzelne Sitzungen möglich (VS, GR).

Punkt 5: Verfahren zur Einsetzung der Stellvertretung

Bei diesem Punkt geht es um die Frage, ob die Einsetzung der Stellvertretung von der Ratsleitung bewilligt werden muss, ob eine Meldepflicht mit allfälligen Meldefristen besteht oder ob ein Ratsmitglied ohne Vorankündigung seine Stellvertretung an die Sitzung «entsenden» und so seine Parlamentstätigkeit «delegieren» kann.

¹⁶ Motion Nr. 2020.SR.000233 «Stellvertretungsregelung im Stadtrat vom 02.07.2020

¹⁷ Motion Nr. 20150085 «Un système de suppléance au Conseil de ville» vom 26.02.2015

¹⁸ Motion Nr. 82 «Stellvertretungssystem im Grossen Stadtrat einführen» vom 27.04.2017

¹⁹ Interpellation «Urlaub mit Vertretung bei Mutterschaft und anderen längeren Absenzen» vom 06.08.2013

²⁰ Behördeninitiative Nr. 2020/256 «Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten» vom 17.06.2020 sowie Motion Nr. 420/2020 «Stellvertretungsregelung für Zürcher Parlamente» vom 03.09.2020

Eng mit diesem Punkt verknüpft ist die Frage, ob die Stellvertretung zunächst vereidigt und in eine Kommission gewählt werden muss, bevor sie die Ratstätigkeit aufnehmen kann – oder ob sie im Abwesenheitsfall sofort die Stellvertretung übernehmen kann. Dies ist grösstenteils vom Wahlverfahren (System von fixen Stellvertreterinnen und Stellvertretern) abhängig (Punkt 1).

Punkt 6: Pflicht oder Freiwilligkeit der Stellvertretung

Hier geht es um die Frage, ob eine Pflicht besteht, im Abwesenheitsfall eine Stellvertretung zu «organisieren», oder ob es im Ermessen der abwesenden Person liegt, ob sie eine Stellvertretung beanspruchen will (AG).

Punkt 7: Stellung der Stellvertreter und Stellvertreterinnen

Bei einigen Modellen werden die Stellvertreter und Stellvertreterinnen zu vollwertigen Mitgliedern des Parlaments (AG), bei anderen Modellen sind sie von bestimmten Tätigkeiten (z.B. Aufsichtskommissionen) ausgeschlossen (VS).

3.2.2 Stellvertretung in den eidgenössischen Räten

National- und Ständerat kennen – analog der bestehenden Regelung im Kanton Solothurn – die Stellvertretung für Kommissionssitzungen durch Mitglieder aus der gleichen Fraktion. Ein Postulat zur Einführung einer Stellvertretung bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit wurde am 11. Juni 2019 abgelehnt²¹.

3.2.3 Stellvertretung im Europäischen Parlament

Eine Stellvertretung ist für die Tätigkeit in Ausschüssen und Delegationen²², nicht aber für Plenarsitzungen möglich²³.

3.3 Vorteile einer Stellvertretungslösung für die gesamte Parlamentstätigkeit

Die Vorteile einer Stellvertretung werden darin erblickt, dass bei längeren Abwesenheiten eines Ratsmitglieds die Repräsentativfunktion des Rats gewährleistet bleibt: Unverschuldete Absenzen sollen nicht dazu führen, dass sich das Kräfteverhältnis im Rat verschiebt. Die aktuelle Situation im Kanton Zürich (Stichwort: Klimaallianz) zeigt, dass bei knappen Mehrheitsverhältnissen eine einzelne Stimme bzw. Absenz ausschlaggebend sein kann und den Verlauf der Legislatur beeinflussen kann.

Weiter bietet ein Stellvertretungsmodell den Vorteil, dass sich die politische Tätigkeit besser mit dem Familien- und Berufsleben – und speziell mit einer Mutterschaft – vereinbaren lässt. Insbesondere eine geplante oder bevorstehende Mutterschaft ist kein Grund, um auf eine Parlamentstätigkeit oder eine Kandidatur zu verzichten. Parlamentsmitglieder können und dürfen also «mit gutem Gewissen» Eltern werden. Dies macht die Rekrutierung von potentiellen Kandidierenden einfacher. Es stellt auch sicher, dass ein Kreis von Personen (junge Mütter) nicht von der Übernahme eines parlamentarischen Amtes faktisch ausgeschlossen bleibt – bzw. Frauen vor einer Legislatur vor die Wahl gestellt werden, sich entweder für eine parlamentarische Tätigkeit oder für eine Mutterschaft zu entscheiden.

Ebenfalls bietet eine Stellvertretung die Möglichkeit, Personen auf den Ersatzplätzen in den Fraktions- und Parlamentsbetrieb einzuführen und für eine beschränkte Zeit «Parlamentsluft schnupern zu lassen». Dies ist insbesondere eine interessante Möglichkeit für potentiell nachrückende Mitglieder, um sie schrittweise an ein Kantonsratsmandat heranzuführen.

²¹ Postulat 18.4370 Irène Kälin, Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit vom 14. Dezember 2018

²² Art. 200 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

²³ Art. 177 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

3.4 Nachteile einer Stellvertretungslösung für die gesamte Parlamentstätigkeit

Gegen die Einführung einer Stellvertretungslösung spricht, dass die parlamentarische Tätigkeit zu komplex ist und einer bestimmten Einführungszeit bedarf, die über den Zeitraum der Stellvertretungszeit hinausgeht. So wird ein Stellvertreter bzw. eine Stellvertreterin nicht in der Lage sein, das abwesende Mitglied sofort und «gleichwertig» zu vertreten. Auch erweist sich der Einarbeitungsaufwand mit Blick auf die zeitlich beschränkte, nur wenige Monate dauernde Tätigkeit als unverhältnismässig. Ein substanzieller Beitrag einer Stellvertreterin und eines Stellvertreters ist somit aus systematischen Gründen während der nur kurzen befristeten Ratstätigkeit nicht möglich.

Gerade im Solothurner Kantonsrat, der in Sessionen tagt und keine wöchentlichen Sitzungen kennt, fallen diese Nachteile stark ins Gewicht: So würde sich die Stellvertretung im Mutter-schaftsfall auf eine oder maximal zwei Sessionen beschränken. Es dürfte sich kaum lohnen, um sich für eine kurze Zeit in die Geschäfte einzulesen und sich mit dem Ratsbetrieb vertraut zu machen. Hinzu kommt, dass ein Stellvertreter bzw. eine Stellvertreterin zunächst bis zur Session warten müsste, bis sie bzw. er sich vereidigen lassen kann und in eine Kommission gewählt werden kann. Bis zu diesem Zeitpunkt besteht aus Gründen des Kommissionsgeheimnisses keine Möglichkeit, Kommissionsunterlagen zu sichten und sich auf die Kommissionssitzungen, die am Rande der Session stattfinden, gebührend vorzubereiten.

Gegen die Einführung eines Stellvertretungsmodells für die gesamte Parlamentstätigkeit wird auch eingewendet, dass die Grösse und Zusammensetzung der Parlamente mit 100 oder mehr Mitgliedern bewusst so ausgelegt sind, dass Absenzen von Einzelmitgliedern nicht ins Gewicht fallen. Zudem wird eingewendet, dass im Falle einer Stellvertretung auch Personen in die parlamentarische Tätigkeit miteinbezogen werden, die nicht gewählt wurden – und dadurch der Wählerwille relativiert wird (Stichwort: Mangelnde Legitimation).

3.5 Schlussfolgerung und Empfehlung der Ratsleitung

Der vorliegende Auftrag verfolgt ein wichtiges Anliegen: Die bessere Vereinbarkeit von Mutterschaft und Parlamentsmandat. Diese Vereinbarkeit kann bereits heute durch die bestehenden Möglichkeiten der Stellvertretung in der Kommissionstätigkeit ausreichend gewährleistet werden: In den Kommissionen werden wichtige Weichenstellungen gemacht und dort fallen die Mehrheitsverhältnisse aufgrund der geringen Anzahl Mitglieder stärker ins Gewicht. In diesem Bereich ist deshalb die Stellvertretung zentral. Hingegen fällt im Ratsbetrieb eine Abwesenheit weniger ins Gewicht, weshalb dort eine Stellvertretung nicht notwendig erscheint.

Mehr noch: Im Vergleich zu heute verkomplizieren weitergehende Stellvertretungsmöglichkeiten den Ratsbetrieb, weil die Stellvertreter und Stellvertreterinnen für eine kurze Zeit ohne entsprechende Vorbereitung ins «kalte Wasser» geworfen werden und von ihnen verlangt wird, sich in «Rekordzeit» mit Abläufen im Rat und den Fraktionen vertraut zu machen sowie sich in Detailfragen zu einzelnen Ratsgeschäften und deren Vorgeschichte auszukennen. Dies muss insbesondere in einem Parlament mit Sessionsbetrieb – anstelle von wöchentlichen Sitzungen – gelten.

Auch ist eine solche Tätigkeit für Stellvertreter und Stellvertreterinnen nicht attraktiv, weil die Amtszeit zu kurz ist, um sich einzubringen und die Früchte der Arbeit zu sehen. Auch besteht die Gefahr, dass sich die Stellvertreter und Stellvertreterinnen moralisch verpflichtet sehen, die Arbeit des abwesenden Mitglieds fortzuführen und bei den Abstimmungen im Sinne des abwesenden Mitglieds zu stimmen. Damit wird zumindest faktisch an einem fundamentalen Grundsatz des Parlamentsrechts, nämlich des Verbots der Delegation der Stimmabgabe, geritzt.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Nachteile für eine weitergehende Stellvertretungslösung für den gesamten Parlamentsbetrieb gegenüber der heute bereits bestehenden Möglichkeit der Vertretung in der Kommissionstätigkeit überwiegen. Aus diesem Grund beantragt die Ratsleitung die Nichterheblicherklärung des vorliegenden Auftrags.

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

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat