

## **Vorlage der Geschäftsleitung an den Landrat**

**Stellvertretung für Parlamentarier/innen während längerer Abwesenheit**  
2019/477

vom 30. Januar 2020

## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Mit dem Verfahrenspostulat 2019/477 wird die Geschäftsleitung des Landrats beauftragt, die Frage einer Stellvertretungsregelung im Landrat im Falle von längeren Abwesenheiten zu prüfen. Der interkantonale Vergleich zeigt auf, dass ein Stellvertretungssystem im Schweizer Politsystem unüblich ist: Nur fünf Kantone halten ein entsprechendes System in ihrer Verfassung fest. Die Stellvertreter/innen werden dabei jeweils vom Volk gewählt. In den übrigen 21 Kantonen und in den Eidgenössischen Räten gibt es keine Stellvertretungen in den Plenarsitzungen, häufig aber – wie auch im Landrat – in den parlamentarischen Kommissionen.

In den letzten 20 Jahren gab es im Landrat nur sehr wenige längere Absenzen (15 Dispense von wenigen Wochen bis max. 3 Monaten wurden bewilligt).

Die Geschäftsleitung beantragt dem Landrat nach Beantwortung der im Vorstoss gestellten Fragen, das Verfahrenspostulat abzuschreiben.

### 1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht .....	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht .....	3
2.1.	Verfahrenspostulat	3
2.2.	Aktuelle Regelung	3
2.2.1.	<i>Geltende Bestimmungen</i>	3
2.2.2.	<i>Dispensationsgesuche im Landrat: Häufigkeit und Gründe</i>	4
2.3.	Vor- und Nachteile einer Stellvertretungsregelung	4
2.4.	Beantwortung der Fragen	5
2.4.1.	<i>Frage 1: Welche Stellvertretungsregeln gibt es in anderen Kantonen?</i>	5
2.4.2.	<i>Frage 2: Welche Stellvertretungsregelungen wären in unserem Kanton grundsätzlich möglich und welche zusätzlichen Kosten würden anfallen?</i>	6
2.4.3.	<i>Frage 3: Welche gesetzlichen Regelungen müssten eine Anpassung erfahren (Verfassung, Gesetz)?</i>	6
2.5.	Erwägungen der Geschäftsleitung	6
3.	Antrag .....	7

## 2. Bericht

### 2.1. Verfahrenspostulat

Am 27. Juni 2019 reichte Regula Steinemann ein Verfahrenspostulat 2019/477 mit folgendem Wortlaut ein:

*«Gemäss § 5 der Geschäftsordnung des Landrats ist das Büro (heute Geschäftsleitung) des Landrats zuständig, bei längeren Abwesenheiten einzelner Parlamentarier/innen bis zu 3 Monaten einen Dispens zu erteilen, für längere Abwesenheiten liegt die Zuständigkeit beim Landrat. Nicht nur bei schwerwiegenden Erkrankungen kann es zu längeren Absenzen kommen, auch während des Mutterschafts- (und evtl. Vaterschafts-) Urlaubs fehlt man während mehreren Wochen. Eine Ausübung des Landratsamts während dem Elternurlaub ist ohne Verlust desselben nicht möglich.*

*Daher soll geprüft werden, ob bei längeren Abwesenheiten (unabhängig von den Gründen) eine Stellvertretungsregelung möglich wäre. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass Proporzwahlen ja in erster Linie zu Sitzansprüchen der Parteien führen.*

*Ich bitte folgende Fragen zu prüfen und zu berichten:*

1. *Welche Stellvertretungsregeln gibt es in anderen Kantonen?*
2. *Welche Stellvertretungsregelungen wären in unserem Kanton grundsätzlich möglich und welche zusätzlichen Kosten würden anfallen?*
3. *Welche gesetzlichen Regelungen müssten eine Anpassung erfahren (Verfassung, Gesetz)?»*

Der Landrat überwies das Verfahrenspostulat am 31. Oktober 2019 mit 46:34 Stimmen bei 4 Enthaltungen an die Geschäftsleitung des Landrats. Zugunsten einer Überweisung wurde ausgeführt, dass zuhanden des Parlaments die Situation in anderen Kantonen abgeklärt werden und dass geprüft werden solle, welche rechtlichen Fragen bei einer allfälligen Systemänderung zu beachten und mit welchen finanziellen Folgen zu rechnen wären. Die Möglichkeit einer Stellvertretung sei in einer immer flexibler werdenden Gesellschaft wichtig, insbesondere auch für jüngere Menschen. Gegner/innen der Überweisung hielten fest, dass mit dem Landratsmandat die Pflicht zur persönlichen Sitzungsteilnahme verbunden sei und die Gewählten zwischen ihrem Amt und anderen Bedürfnissen Prioritäten setzen müssten.

### 2.2. Aktuelle Regelung

#### 2.2.1. Geltende Bestimmungen

Die Kantonsverfassung (KV; SGS 100) hält in § 61 fest, dass der Landrat, die gesetzgebende Behörde des Kantons, aus 90 Mitgliedern besteht. Diese werden gemäss § 25 Abs. 1 Bst. a KV vom Volk an der Urne gewählt. – Die Möglichkeit einer Stellvertretung ist in der Verfassung nicht vorgesehen.

Die Pflicht der Landratsmitglieder, an den Sitzungen teilzunehmen, ergibt sich aus § 4 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz; SGS 131). Im Verhinderungsfall muss sich ein Ratsmitglied vor Sitzungsbeginn bei der Landeskanzlei zuhanden des Präsidiums entschuldigen.

Im Falle von längeren Abwesenheiten ist um eine entsprechende Dispens zu ersuchen: Gemäss § 5 des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats; SGS 131.1) wird eine solche Dispens bis zu drei Monaten von der Geschäftsleitung, für längere Zeit vom Landrat erteilt; Dispense auf unbestimmte Zeit werden nicht erteilt.

Für die Kommissionen – in denen die Fraktionen gemäss § 27 Landratsgesetz im Verhältnis zu ihrer Stärke vertreten sind – bestimmt jede Fraktion gemäss § 25 Geschäftsordnung des Landrats

neben den ihr zustehenden Mitgliedern auch eine/n Stellvertreter/in bzw., falls sie Anspruch auf 3 oder mehr Kommissionssitze hat, zwei Stellvertreter/innen. – Eine Stellvertretungsregelung für Plenarsitzungen sieht das Landratsgesetz hingegen nicht vor.

Das Landratsgesetz vom 21. November 1994<sup>1</sup> ist seit 1. Juli 1995 in Kraft. Bei der damaligen Beratung der Vorlage 1991/294<sup>2</sup> wurde die Schaffung einer Stellvertretungsregelung (ausser im Fall der Kommissionen) weder in der regierungsrätlichen Vorlage<sup>3</sup> noch in den zwei Berichten der Spezialkommission Landratsgesetz<sup>4</sup> thematisiert noch wurde dies in der Ratsdebatte<sup>5</sup> angeregt.

Bei der letzten grösseren Teilrevision des Landratsgesetzes<sup>6</sup> vom 10. April 2014 (Inkrafttreten per 1. Juli 2015) wurde die Frage der Stellvertretung für Ratsmitglieder ebenfalls nicht behandelt. Weder in den dieser Vorlage zugrunde liegenden Berichten der Spezialkommission Parlament und Verwaltung<sup>7</sup> noch in den mit der Vorlage behandelten parlamentarischen Vorstössen<sup>8</sup> noch in den Berichten der vorberatenden Kommissionen<sup>9</sup> wurde diese Frage aufgeworfen.

### 2.2.2. *Dispensationsgesuche im Landrat: Häufigkeit und Gründe*

In den letzten 20 Jahren, also den fünf zurückliegenden Legislaturperioden (1. Juli 1999 – 30. Juni 2019), wurden insgesamt 15 Dispensationsgesuche von 12 verschiedenen Ratsmitgliedern von der Geschäftsleitung (früher: dem Büro) des Landrats behandelt und allesamt bewilligt.<sup>10</sup> Davon wurden nur gerade 4 Dispense für die maximal mögliche Dauer von 3 Monaten beantragt. Die anderen Gesuche galten für Zeiträume zwischen wenigen Wochen und 2½ Monaten. Die Dispensationsgesuche waren wie folgt begründet:

- 6x Auslandsreise
- 3x Krankheit/Unfall
- 2x Aus- und Weiterbildung
- 2x Mutterschaft
- 2x andere Gründe

Dispensationsgesuche, die einen längeren als 3-monatigen Zeitraum betreffen und deshalb in die Zuständigkeit des Landrats fallen, waren in diesem Zeitraum keine zu verzeichnen.

### 2.3. **Vor- und Nachteile einer Stellvertretungsregelung**

Die Frage der Notwendigkeit der Stellvertretung wird unterschiedlich bewertet.<sup>11</sup> Die Stellvertretung könne dabei helfen, dass Parlamentssitzungen gut besucht und die Vertretung im Parlament der Parteistärke gemäss den Wahlen entspricht. Zudem würde eine gewisse Entlastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier damit einhergehen und somit die Vereinbarkeit mit dem Milizsystem und die Attraktivität zur Übernahme eines Mandats steigern. Auch wird darin die Möglichkeit zur Reduktion von Fluktuationen oder zur Nachwuchsförderung gesehen. Damit werde verhindert, dass Mütter aufgrund von Mutterschaft oder junge Parlamentarier ihr Mandat niederlegen müssen, wenn sie bspw. studienhalber ein Auslandssemester besuchen. Damit ginge eine Erhöhung der Chancengerechtigkeit einher.

<sup>1</sup> Landratsbeschluss Nr. 2301 vom 21. November 1994

<sup>2</sup> Berichte des Regierungsrats vom 17. Dezember 1991 sowie der Spezialkommission vom 24. Mai 1994 und vom 10. November 1994

<sup>3</sup> Vorlage 1991/294 vom 17. Dezember 1991 betreffend Erlass des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz)

<sup>4</sup> Berichte 1991/294 vom 24. Mai 1994 und 1991/294a vom 10. November 1994

<sup>5</sup> LRB Nr. 2283; Protokoll der Landratssitzung vom 21. November 1994, S.2890-2900

<sup>6</sup> Vorlage 2012/018 vom 24. Januar 2012

<sup>7</sup> Berichte 2009/360 vom 9. Dezember 2009, 2009/360a vom 7. Mai 2010 und 2009/360b vom 27. Januar 2011

<sup>8</sup> Motion 2006/311: Umgang mit Interpellationen; Motion 2006/320: Mehr Mitbestimmung des Landrats bei öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Basel-Landschaft; Verfahrenspostulat 2009/380: Dringlicherklärung

<sup>9</sup> Bericht 2012/018 der Justiz- und Sicherheitskommission vom 20. März 2014 und Mitbericht der Finanzkommission vom 15. August 2013

<sup>10</sup> Legislaturperiode 1999-2003: 3 Gesuche; 2003-2007: 0; 2007-2011: 5; 2011-2015: 3; 2015-2019: 4.

<sup>11</sup> gfs.bern: Partizipativer Dialog Biel, S. 26 ff. ([https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/schlussbericht\\_totalrevisionstadtrord-nung.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/schlussbericht_totalrevisionstadtrord-nung.pdf); besucht am 30.12.2019)

Auf der anderen Seite wird das Mandat als persönliche Beauftragung durch die Stimmberechtigten gesehen. Diese beinhalte auch eine Pflicht zur Teilnahme an den Landratssitzungen. Eine Stellvertretung könne zudem nie die gleiche Haltung der oder des Gewählten übernehmen. Auch könnte die Stellvertretung für das politische Kalkül der Parteien genutzt werden und als Druckmittel für Politikerinnen und Politiker genutzt werden, damit diese bei einem umstrittenen Geschäft gemäss der Parteilinie abstimmen.

Generell ist festzuhalten, dass eine Stellvertretung die Ausnahme darstellen sowie über eine demokratische Legitimation verfügen muss, da sonst der Einfluss der Wählerschaft auf die Zusammensetzung des Parlaments relativiert würde.

## 2.4. Beantwortung der Fragen

### 2.4.1. Frage 1: Welche Stellvertretungsregeln gibt es in anderen Kantonen?<sup>12</sup>

In der überwiegenden Mehrheit der Schweizer Kantonsparlamente ist keine Stellvertretung für Abgeordnete vorgesehen. Es gibt nur fünf Kantone, die ein Stellvertretungssystem für Parlamentarierinnen und Parlamentarier kennen: Wallis, Jura, Genf, Neuenburg und Graubünden.

Die entsprechenden Regelungen in den erwähnten Kantonen haben folgende Gemeinsamkeiten:

- Die Stellvertretung hat in allen Kantonen eine Grundlage in der Kantonsverfassung.
- Die Stellvertretung wird vom Volk gewählt.
- Die Möglichkeit, von der Stellvertretung Gebrauch zu machen, steht jeweils allen Parlamentarierinnen und Parlamentariern offen.

Unterschiedlich geregelt ist jeweils die Art und Weise, wie die Stellvertretung gewählt wird:

- Im Kanton *Wallis* wird die Stellvertretung separat gewählt. Jeder Bezirk oder Halb-Bezirk erhält sovielmals einen Abgeordneten und einen Ersatzmann zugeteilt, als die Verteilungszahl in der Zahl seiner schweizerischen Wohnbevölkerung enthalten ist.<sup>13</sup>
- Im Kanton *Jura* wird die Stellvertretung zur gleichen Zeit und auf derselben Liste gewählt wie die andern Abgeordneten. Die Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter richtet sich nach der Anzahl der Abgeordneten, welche in einem Bezirk gewählt werden.<sup>14</sup>
- Der Kanton *Genf* lässt die ersten nicht gewählten Personen auf einer Liste jeweils als Stellvertretung aufführen. Es gibt somit keine separate Wahl für die Stellvertretung.<sup>15</sup>
- Analog zu Genf wird auch im Kanton *Neuenburg* die Stellvertretung auf den gleichen Listen wie die sonstigen Abgeordneten gewählt. Jede Liste mit fünf oder mehr Abgeordneten, hat fünf Stellvertreterinnen oder Stellvertreter, bei weniger als fünf Abgeordneten gibt es jeweils eine Stellvertretung.<sup>16</sup>
- Im Kanton *Graubünden* wählt im Rahmen der Grossratswahlen jeder Wahlkreis so viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter, als er Abgeordnete zu wählen hat, höchstens jedoch zehn.<sup>17</sup>

#### – Exkurs: Stellvertretung in den Eidgenössischen Räten

Die Mitglieder des National- und Ständerats sind verpflichtet, an den Sitzungen der Räte und Kommissionen teilzunehmen.<sup>18</sup> Während für die parlamentarischen Kommissionen eine Stellvertretungsmöglichkeit vorgesehen ist<sup>19</sup>, gibt es eine solche für die Plenumsitzungen nicht.

<sup>12</sup> Die nachstehenden Ausführungen zur Beantwortung von Frage 1 lehnen sich eng an die Ausführungen des Regierungsrats Basel-Stadt zu einem grossrätlichen Vorstoss an (Stellungnahme des Regierungsrats vom 29. Mai 2019 zur Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes», Geschäft Nr. 18.5437)

<sup>13</sup> Art. 84 Abs. 1 Verfassung des Kantons Wallis; Art. 136 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte VS

<sup>14</sup> Art. 74 Abs 1 Bst. a Verfassung des Kantons Jura; Art. 47 ff. Loi sur les droits politiques JU

<sup>15</sup> Art. 81 f Verfassung des Kantons Genf; Art. 27a Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève

<sup>16</sup> Art. 52 Verfassung des Kantons Neuenburg; Art. 63a ff. Loi sur les droits politiques NE

<sup>17</sup> Art. 27 Verfassung des Kantons Graubünden; Art. 4 Gesetz über den Grossen Rat GR

<sup>18</sup> Art. 10 Parlamentsgesetz

<sup>19</sup> Art. 18 Abs. 1 Geschäftsreglement des Nationalrats; Art. 14 Abs. 1 Geschäftsreglement des Ständerats

Am 14. Dezember 2018 wurde im Nationalrat das Postulat «Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit»<sup>20</sup> beim Büro des Nationalrats eingereicht. Das Büro beantragt in seiner Stellungnahme vom 4. März 2019 die Ablehnung des Postulats. Die Bundesverfassung besage, dass der Nationalrat aus 200 Abgeordneten bestehe, die in direkter Wahl vom Volk gewählt werden<sup>21</sup>; die Möglichkeit einer Stellvertretung sei nicht vorgesehen. Die Einführung einer Stellvertretungslösung für gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier würde somit nicht zuletzt auch eine Revision der Bundesverfassung bedingen. Eine «vorübergehende Delegation» oder «pragmatische Lösungen», wie es die Postulant<sup>22</sup> vorgeschlägt, wären ohne verfassungsmässige Grundlage nicht möglich. Kantone wie Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Wallis hätten für ihre Kantonsparlamente ein System der Stellvertretung eingeführt, andere Kantone hätten es geprüft und abgelehnt. Die Einführung eines Stellvertretungssystems auf Bundesebene hätte weitreichende Folgen für die Organisation des Ratsbetriebs. Das Büro erachtet sowohl den gesetzgeberischen als auch den organisatorischen Umsetzungsaufwand als nicht verhältnismässig. Der Nationalrat folgte dieser Argumentation des Büros und lehnte das Postulat am 11. Juni 2019 mit 125:54 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab.

*2.4.2. Frage 2: Welche Stellvertretungsregelungen wären in unserem Kanton grundsätzlich möglich und welche zusätzlichen Kosten würden anfallen?*

Die wohl kostengünstigste und vom organisatorischen Aufwand her einfachste Umsetzung einer Stellvertretungsregelung wäre ein Verfahren wie in den Kantonen Genf und Neuenburg (siehe vorne unter 2.3.1.), also die temporäre Einsetzung der jeweils Nachrückenden auf der Liste des zu ersetzenden Ratsmitglieds.

Dabei wären folgende Fragen zu klären: Übernimmt das stellvertretende Mitglied automatisch auch die Kommissionsmitgliedschaften (und Ersatzmitgliedschaften) des abwesenden Mitglieds oder müssen dafür Wahlen (durch den Landrat für Kommissions- bzw. durch die Geschäftsleitung für Ersatzmitglieder) angesetzt werden? Wird dem abwesenden Ratsmitglied der jährige Entschädigungs-Grundbetrag pro rata gekürzt und dafür seinem/seiner Stellvertreter/in gutgeschrieben? Sollen nur der/die Erst- (und allenfalls noch Zweit-)Nachrückende als potentielle Stellvertreter/innen in Betracht kommen oder sämtliche Nachrückenden auf einer Liste? Was gilt, wenn die Anzahl Nachrückenden der entsprechenden Wahlliste erschöpft ist? Muss ein stellvertretendes Landratsmitglied angelobt werden, und falls ja, wie sieht der zeitliche Ablauf für den Prozess «Bekanntgabe der längeren Abwesenheit – Feststellung der Stellvertretung – Wahlannahmeerklärung – Traktandierung – Anlobung – Aufnahme der Tätigkeit» aus?

*2.4.3. Frage 3: Welche gesetzlichen Regelungen müssten eine Anpassung erfahren (Verfassung, Gesetz)?*

Wie oben ausgeführt, müssten die Kantonsverfassung<sup>23</sup> sowie – je nach gewählter Lösung – das Gesetz über die politischen Rechte<sup>24</sup> und/oder das Landratsgesetz<sup>25</sup> angepasst; dafür wäre das Einreichen einer Motion das korrekte parlamentarische Instrument.

**2.5. Erwägungen der Geschäftsleitung**

In der Geschäftsleitung wurde die Frage, ob ein Stellvertretungssystem zu begrüssen wäre, kontrovers diskutiert. Ein Teil der Mitglieder würde eine Umsetzung, und zwar eine möglichst pragmatische wie etwa im Kanton Genf, begrüssen; für den anderen Teil ist dieses Thema – nicht zuletzt angesichts der tiefen Zahl an Dispensationsgesuchen in der Vergangenheit – kein virulentes Problem, und deshalb besteht für sie kein Handlungsbedarf.

<sup>20</sup> Geschäft 18.4370

<sup>21</sup> Art. 149 Bundesverfassung

<sup>22</sup> Nationalrätin Irène Kälin (Grüne/AG)

<sup>23</sup> SGS 100

<sup>24</sup> SGS 120

<sup>25</sup> SGS 131

Die Geschäftsleitung beantwortet im Rahmen des Verfahrenspostulats die drei aufgeworfenen Fragen. Wie oben aufgeführt, setzt die effektive Einführung eines Stellvertretungssystems eine Revision der einschlägigen Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsbestimmungen voraus. Ein entsprechender Umsetzungsauftrag an den Regierungsrat müsste folglich mittels Überweisung einer Motion durch den Landrat erfolgen.

### **3. Antrag**

Mit dieser Vorlage hat die Geschäftsleitung des Landrats auftragsgemäss die gestellten Fragen geprüft und darüber berichtet. Sie beantragt dem Landrat mit 6:0 Stimmen bei einer Enthaltung, das Verfahrenspostulat 2019/477 abzuschreiben.

Liestal, 30. Januar 2020

Geschäftsleitung des Landrats

Der Präsident:

Peter Riebli

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich