

Interpellation Steiner-Kaufmann-Gommiswald / Bosshard-St.Gallen / Schmid-Grabs (2 Mitunterzeichnende) vom 22. September 2021

Prüfung eines Stellvertretungssystems für den Kantonsrat St.Gallen

Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 29. November 2021

Franziska Steiner-Kaufmann-Gommiswald, Daniel Bosshard-St.Gallen und Sascha Schmid-Grabs erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 22. September 2021 nach den Vor- und Nachteilen einer Stellvertretungsregelung für den Kantonsrat sowie der Haltung des Präsidiums zur Einführung einer Stellvertretungsregelung. Mit der Einführung einer Stellvertretungsregelung könne das Milizsystem gestärkt werden, die Vielfalt der Berufe im Kantonsrat werde vergrössert, der Kantonsrat werde verjüngt und die Wahrscheinlichkeit sei grösser, dass alle Gemeinden im Kantonsrat vertreten sind.

Das Präsidium antwortet wie folgt:

Aktuell kennen mit Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und Wallis fünf von 26 Kantonen eine Form von Stellvertretungsregelung für ihre Kantonsparlamente. Die konkreten Stellvertretungsregelungen sind je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet, wobei über die bestehenden Regelungen hinaus noch weitere Formen denkbar sind.

Die Unterschiede zwischen den Regelungen betreffen beispielsweise:

- wer überhaupt als Stellvertreterin oder Stellvertreter (auch als Suppleantin oder Suppleant bezeichnet) in Frage kommt,
- ob die Stellvertreterinnen und Stellvertreter in einer eigenen Volkswahl gewählt werden oder ob sie sich aus den Nichtgewählten der Parlamentswahl rekrutieren,
- ob die Dauer der Stellvertretung zeitlich nach oben und/oder nach unten begrenzt ist,
- ob die Stellvertretung auf bestimmte Sachverhalte (Elternschaft, Krankheit, Unfall, Ausbildung, Militärdienst, beruflich bedingte Abwesenheiten usw.) beschränkt ist und
- in welcher Weise die Stellvertreterinnen und Stellvertreter ausserhalb ihrer Stellvertretungen in den Ratsbetrieb eingebunden werden, etwa in Bezug auf die Zustellung von Unterlagen, die Einsicht in Protokolle, die Wahrnehmung von parlamentarischen Rechten und den Anspruch auf eine Grundentschädigung.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Frage nach den Vor- und Nachteilen einer Stellvertretungsregelung lässt sich kaum in allgemeiner Form beantworten, denn je nach konkreter Regelung unterscheiden sich die Vor- und Nachteile stark. Klar jedoch ist, dass keine Regelung gleichzeitig sämtliche Ziele erfüllen kann, die zugunsten von Stellvertretungsregelungen ins Feld geführt werden.

Allen Stellvertretungsregelungen gemeinsam ist, dass sie grundsätzlich geeignet sind, die Vollzähligkeit des Rates zu fördern. Gemeint ist damit aber natürlich nicht, dass möglichst alle ordentlichen Ratsmitglieder anwesend sind. Dies ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn die Stellvertretungsoption die ordentlichen Ratsmitglieder dazu führt, an Sitzungen nicht teilzunehmen, an denen sie ohne Stellvertretungsoption teilgenommen hätten.

Während die Teilnahmedisziplin der ordentlichen Ratsmitglieder durch Stellvertretungsregelungen insgesamt geschwächt wird – was aus Sicht ordentlicher Ratsmitglieder als Stärkung der Milizverträglichkeit des Parlamentsmandats gesehen werden kann –, können Stellvertretungsregelungen dazu beitragen, dass das Verhältnis der politischen Kräfte im Rat nicht aufgrund von Abwesenheiten von ordentlichen Ratsmitgliedern entscheidend verändert wird.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein ordentliches Ratsmitglied nie in allen Ausprägungen vertreten werden kann. In der Regel beschränken sich Stellvertretungsregelungen darauf, vorzuschreiben oder zu ermöglichen, dass die regionale Herkunft oder die Parteizugehörigkeit gleich ist. Es ist daher keineswegs sicher, dass die Stellvertreterin oder der Stellvertreter gleich votiert und abstimmt wie das ordentliche Ratsmitglied, das sie oder er vertritt.

Wird die Stellvertretung mittels zeitlicher Vorgaben oder nach Sachverhalten eingeschränkt, wirkt das zwar der Tendenz zu nicht zwingenden Abwesenheiten von ordentlichen Ratsmitgliedern und damit dem «Ausfasern» des parlamentarischen Betriebs entgegen. Hingegen führen derartige Einschränkungen dazu, dass trotz Stellvertretungsregelung Abwesende unvertreten bleiben und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter nicht zum Zug kommen.

Wird die Zahl der Ratsmitglieder mittels einer Stellvertretungsregelung stark über die ordentlichen Ratsmitglieder hinaus ausgeweitet, erschwert dies die Vertrauensbildung und die Zusammenarbeit im Rat. Zudem ist der Wissensaufbau für Stellvertreterinnen und Stellvertreter ebenso eine Herausforderung wie für häufig abwesende ordentliche Ratsmitglieder. Für die Arbeit in den Fraktionen, in den Kommissionen und im Ratsplenum ist dies suboptimal.

Zudem stellt sich die Frage der Instruktion. Wird erwartet, dass die Stellvertreterinnen und Stellvertreter gleich abstimmen wie die ordentlichen Ratsmitglieder, die sie vertreten, stellt dies das verfassungsmässige Instruktionsverbot in Frage. Falls sie ihr Mandat hingegen in völliger Freiheit ausüben können, relativiert dies das Recht der Stimmberechtigten, sich in der Wahl ganz bewusst für gewisse Kandidatinnen und Kandidaten zu entscheiden.

Dies ist ganz ausgeprägt dann der Fall, wenn sich die Stellvertreterinnen und Stellvertreter aus den Nichtgewählten der Parlamentswahl rekrutieren. Die weitgehende Auflösung der Unterscheidung zwischen Gewählten und Nichtgewählten stellt einen erheblichen Eingriff in das Wahlrecht der Stimmberechtigten dar. Werden die Stellvertreterinnen und Stellvertreter hingegen in einer eigenen Volkswahl gewählt, sind vor allem die Parteien gefordert, für eine zusätzliche Wahl genügend geeignete Kandidatinnen und Kandidaten vorzuschlagen.

Für das Argument, dass eine Stellvertretungsregelung insbesondere junge Menschen für die Politik motiviert und letztlich zu einer Verjüngung des Rates führt, sieht das Präsidium keine Evidenz. Ob die Stellvertreterin oder der Stellvertreter jünger oder älter ist als das Ratsmitglied, das sie oder er vertritt, lässt sich – auch mit Blick auf jene fünf Kantonsparlamente, die eine Stellvertretungsregelung kennen – nicht vorhersagen.

- 2./3. Das Präsidium hält die Einführung einer Stellvertretungsregelung für den St.Galler Kantonsrat nicht für sinnvoll. Die heutige Regelung ohne Stellvertretung ist klar und breit abgestützt. Die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates war stets gegeben und nie durch die Abwesenheit einer grösseren Anzahl von Ratsmitgliedern in Frage gestellt. Die Einführung einer Stellvertretungsregelung würde ohne Not einen grossen Eingriff in das eingespielte politische System darstellen – und dies, ohne dass die in Aussicht gestellten Vorteile wie etwa die Verjüngung des Kantonsrates erreicht werden könnten. Falsche Erwartungen könnten auch die gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertreter betreffen, denn es ist keineswegs sicher, dass sie überhaupt einmal zum Zug kommen.

4. Die Einführung einer Stellvertretungsregelung ist ein erheblicher Eingriff in das aktuelle politische System des Kantons St.Gallen. Sie bedarf gleich in mehrfacher Weise einer Änderung der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), z.B. in Bezug auf die Rechte der Stimmberechtigten und die Zusammensetzung des Kantonsrates. Je nach Ausgestaltung der Stellvertretungsregelung kommt weiterer Änderungsbedarf in der Kantonsverfassung hinzu. Das Gleiche gilt für zahlreiche Gesetze wie z.B. das Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG), das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG), das Personalgesetz (sGS 143.1; abgekürzt PersG) oder das Disziplinalgesetz (sGS 161.3; abgekürzt DG). Ganz erheblich angepasst werden müsste auch das Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR), ebenso der Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12).
5. Die Frage der Repräsentativität des Kantonsrates ist in erster Linie eine Frage des (kantonalen) Wahlrechts, der Wahlvorschläge der Parteien und politischen Gruppierungen sowie des Wahlverhaltens der Stimmberechtigten. Das Wahlrecht sorgt beispielsweise dafür, dass alle Wahlkreise anteilmässig im Kantonsrat vertreten sind. Zugleich verhindert es beispielsweise, dass unter 18-Jährige oder Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft in den Kantonsrat gewählt werden können. Mit ihren Wahlvorschlägen können insbesondere die Parteien dafür sorgen, dass den Stimmberechtigten im Rahmen des Wahlrechts eine breite Palette an Personen zur Auswahl steht. Das Wahlverhalten der Stimmberechtigten wiederum ist letztlich ausschlaggebend, ob die Geschlechter, die Altersgruppen ab 18 Jahren oder bestimmte gesellschaftliche Minderheiten angemessen im Kantonsrat vertreten sind. Dem Präsidium des Kantonsrates kommt diesbezüglich keine Rolle zu.