

Beschluss Nr. 272/2023
Schwyz, 4. April 2023 / ju

Motion M 19/22: Vertretungsregelung im Kantonsrat Schwyz
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 12. November 2022 haben die Kantonsräte Martin Raña, Christian Schuler und Django Betschart folgende Motion eingereicht:

«Gemäss §46 Absätze 1 und 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GOKR) sind die Kantonsratssitzungen verpflichtend und wer an der Teilnahme verhindert ist, hat sich beim Sekretariat rechtzeitig zu entschuldigen. Auch wird erwartet, dass die Mitglieder des Kantonsrats ihr Amt gewissenhaft ausüben und möglichst wenig fehlen. Die Anwesenheitsquote im Rat ist im Allgemeinen sehr gut. Bei einer Session fehlen oftmals nur wenige Kantonsrätinnen und Kantonsräte. Trotzdem gibt es immer wieder Abwesenheiten, welche dazu führen, dass es zu Verzerrungen der eigentlichen Stimmverhältnisse kommt.

Längere Abwesenheiten können beispielsweise durch Krankheit, beruflichen Gründen oder Mutterschaft eintreten. Eine Mutter verliert den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung, wenn sie während den ersten 14 Wochen nach der Geburt einer Beschäftigung nachgeht (Art. 16d EOG, Art. 25 EOv). Es soll auch nicht sein, dass ein Kantonsratsmitglied wegen Krankheit oder Unfall, beispielsweise aufgrund einer Chemotherapie, gezwungen ist, das Mandat aufzugeben, wenn er beabsichtigt, nach der Genesung wieder dem Ratsbetrieb beizuwohnen. Gleiches gilt bei längeren Auslandsaufenthalten, sei es aus beruflichen Gründen oder bei einem Studium. Auch andere private Gründe können zu längeren Absenzen im Rat führen. Einige Kantone wie zum Beispiel der Kanton Wallis und der Kanton Graubünden sowie neuerdings der Kanton Aargau kennen deshalb Vertretungsregelungen für die Arbeit im Parlament.

Der Regierungsrat wird deshalb aufgefordert, dem Kantonsrat eine Vorlage zu präsentieren, damit für den Schwyzer Kantonsrat ein Vertretungssystem eingeführt werden kann. Für das Vertretungssystem sind verschiedene Lösungen denkbar. Ein «Nachrücken auf Zeit» oder, dass das Kantons-

ratsmitglied der Ratsleitung vorab seine Positionen zu den einzelnen Geschäften schriftlich bekannt gibt und der Kantonsratspräsident die Stimme entsprechend einrechnet oder, dass eine vorgängig bezeichnete Person der Fraktion das Stimmrecht ausüben darf.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung soll pragmatisch und möglichst einfach umzusetzen sein. Ein Kantonsrat in Vollbesetzung bildet den Wählerwillen am besten ab.

Wir danken dem Regierungsrat für die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage eines Vertretungssystems für den Schwyzer Kantonsrat.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Parlament des Kantons Schwyz, der Kantonsrat, besteht aus 100 Mitgliedern, die in Wahlen auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Wahlkreise sind die Gemeinden. Auf die 13 Gemeinden mit der geringsten Einwohnerzahl entfällt nur je ein Sitz. Die 87 restlichen Mandate werden auf die weiteren 17 Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung verteilt.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Der Kantonsrat ist gemäss § 47 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) beschlussfähig, wenn wenigstens die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Wer an der Teilnahme verhindert ist, hat sich beim Sekretariat rechtzeitig zu entschuldigen. Der Präsident gibt die Entschuldigungen zu Beginn der Sitzung bekannt (§ 46 Abs. 3 GOKR). Eine Vertretungsregel kennt das Schwyzer Recht in diesem Bereich nicht.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat verschiedenste Vertretungssysteme geprüft. Grundsätzlich ist zu unterscheiden, ob im Rahmen der Kantonsratswahlen sog. Ersatzkantonsrätinnen und Ersatzkantonsräte (Suppleanten) gewählt werden sollen oder ob «Nichtgewählte» Kandidatinnen und Kandidaten als Ersatzpersonen zum Zuge kommen sollen.

2.3.1 Suppleanten

Das System der sog. Suppleanten kennt namentlich der Kanton Wallis. Neben den 130 Mitgliedern des Grossen Rates werden gleichzeitig 130 Suppleanten gewählt. Gemäss Art. 15 des Gesetzes über die Organisation der Räte und der Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996 (GORBG, SGS 171.1) ersetzt der Suppleant den verhinderten Abgeordneten. Der Suppleant hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die Abgeordneten und erhält die gleiche Dokumentation und dieselben Entschädigungen, kann jedoch nicht in die Oberaufsichtskommission gewählt werden und kann in den Kommissionen nicht das Amt des Präsidenten bzw. des Vizepräsidenten bekleiden.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass dieses System für den Kanton Schwyz nicht geeignet ist. Suppleanten kommen laufend zum Einsatz, waren allenfalls bei den Kommissionsberatungen nicht anwesend und führen dazu, dass das Parlament bei jeder Sitzung eine andere personelle Zusammensetzung aufweist, was den parteiübergreifenden und den persönlichen Kontakt erschwert. Grundsätzlich ist der Regierungsrat jedoch überzeugt, dass die Teilnahme an Abstimmungen nur eine Aufgabe der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist und die Teilnahme an Kommissionssitzungen sowie die Vorbereitungen der Sitzungen ebenso zentral sind.

2.3.2 Nichtgewählte

Der Kanton Aargau kennt seit 1. Januar 2023 ein Vertretungssystem durch «Nichtgewählte», welches bislang einmal zur Anwendung gelangte. Geregelt ist dies in § 7a des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung vom 19. Juni 1990 (GVG, SAR 152.200). Hiernach können sich die Mitglieder des Grossen Rates bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten vertreten lassen. Der Wille, sich vertreten zu lassen, ist dem Präsidium des Grossen Rates möglichst vorgängig unter Einreichung der entsprechenden Belege zur Kenntnis zu bringen. Das Präsidium prüft die Belege und bestimmt die Vertretung. Diese erfolgt in der Regel nach den Grundsätzen über das Nachrücken gemäss § 18 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates vom 8. März 1988 (Grossratswahlgesetz, SAR 152.200). Der Grosse Rat kann Ausnahmen durch Dekret regeln. Während der Vertretung ruhen die Rechte und Pflichten des vertretenen Mitglieds. Es erhält Zugang zu den allgemeinen Informationen für Mitglieder des Grossen Rates. Das Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates vom 4. Juni 1991 (GO, SAR 152.210) sieht in § 3a vor, dass keine Ergänzungswahl erfolgen kann, falls keine nichtgewählte Person nachrücken kann.

Der Kanton Graubünden kennt mit der «temporären Stellvertretung» ein ähnliches Modell wie der Kanton Aargau. Ist gemäss Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates vom 16. Februar 2021 (GRWG, BR 150.400) ein Grossratsmitglied vorübergehend an der Einsitznahme im Grossen Rat verhindert, so kann eine Ersatzperson einsitzen, wobei die Bestimmungen über das Nachrücken sinngemäss zur Anwendung kommen. Kann ein Sitz bzw. eine temporäre Stellvertretung nicht durch Nachrücken besetzt werden, so erfolgt die Ergänzung durch die Unterzeichnenden des Wahlvorschlages in der Reihenfolge der Unterzeichnung (Art. 32 Abs. 1 GRWG).

Das System des Kantons Aargau wäre auf den Kanton Schwyz kaum übertragbar, da – gerade in kleineren Gemeinden – die Listen keine nichtgewählten Kandidaten aufweisen. Ein Nachrücken als Vertreter wäre insofern gar nicht möglich. Hier müssten die Parteien neue Personen als Vertreter bestimmen, bzw. analog des Systems Graubünden auf die Listen der Unterzeichnenden der Wahlvorschläge zurückgreifen. Grundsätzlich ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es demokratiepolitisch heikel ist, wenn nichtgewählte Personen während einer gewissen Zeit ein Amt einnehmen, für welches diese ebengerade nicht gewählt allenfalls sogar abgewählt wurden. Der Regierungsrat lehnt aus den erwähnten Gründen beide Systeme ab und ist der Überzeugung, dass auf ein Vertretungssystem durch nichtgewählte Personen zu verzichten ist.

2.3.3 Mutterschaft

Mit der Geburt des Kindes beginnt der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung gemäss Art. 16c Abs.1 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende, bei Mutterschaft und bei Vaterschaft vom 25. September 1952 (EOG, SR 834.1). Dieser Anspruch endet am 98. Tag nach seinem Beginn (Art. 16d erster Satz EOG). Art. 25 EOG in Verbindung mit Art. 16d EOG hält fest, dass der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung mit der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit vorzeitig endet. Der Gesetzgeber wollte explizit, dass der Mutterschaftsurlaub voll ausgeschöpft wird, weshalb eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit auch dann zum Ende des Anspruchs führt, wenn die Arbeit nur teilweise wieder aufgenommen wird. In seinem Entscheid aus dem Jahr 2013 (BGE 139 V 250, E4.6 S. 258) hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit geringfügigem Lohn (Stand 2021: Fr. 2300.-- im Kalenderjahr, pro rata heruntergebrochen auf den betreffenden Zeitraum des Mutterschaftsurlaubs) gemäss Art. 34d Abs. 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 (AHVV, SR 831.101) den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung nicht beendet. Auf Bundesebene fordern die Standesinitiativen der Kantone ZG, LU, BS und BL, dass der Entschädigungsanspruch nicht vorzeitig endet, wenn die Mutter als Ratsmitglied an

Ratssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt. Die Vorlage ist noch hängig. Auf Kantons- bzw. Gemeindeebene dürfte die Betroffenheit aufgrund der Höhe der Entschädigungen teilweise nicht betroffen sein. Kein Zusammenhang hat diese Regelung mit allfälligen Stellvertretungen. Der Regierungsrat ist grundsätzlich der Ansicht, dass eine Teilnahme des gewählten Kantonsratsmitglieds einer Stellvertretung vorzuziehen ist, im Wissen, dass in den 98 Tagen nach der Geburt des Kindes (teilweise selbstverständlich auch vorher) eine Teilnahme aus gesundheitlichen bzw. organisatorischen Gründen nicht möglich sein kann.

2.3.4 Schriftliche Bekanntgabe des Wahl- und Abstimmungsverhalten

Die Motionäre schlagen weiter vor, dass auch die Möglichkeit eingeräumt werden könnte, dass bei Verhinderung an der Teilnahme an einer Kantonsratssitzung ein Mitglied vorab seine Positionen zu den einzelnen Geschäften schriftlich bekannt gibt und der Kantonsratspräsident die Stimme entsprechend einrechnet oder ein Mitglied der Fraktion das Stimmrecht für die abwesende Person ausüben darf.

Der Regierungsrat lehnt diese Möglichkeit ab. Ein solches System kennt in der Schweiz kein Legislativsystem. Auch in der Praxis würde eine solches Verfahren scheitern, schliesslich ändern sich im Rahmen der parlamentarischen Debatten die Anträge laufend und das Abstimmungsverfahren bzw. die Gegenüberstellung von Anträgen muss angepasst werden. Schliesslich würde gerade eine solche Möglichkeit dazu führen, dass Abwesenheiten zunehmen, was nicht Ziel der Motionäre sein kann.

2.4 Fazit

Aufgrund dieser Überlegungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass der Kanton Schwyz auf eine Vertretungsregelung für Mitglieder des Kantonsrates verzichten sollte. Das bisherige System hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die Vertretung durch nichtgewählte Personen lehnt der Regierungsrat aus direktdemokratischen Überlegungen ab. Ein System von Suppleanten, d. h. die Wahl von weiteren 100 Personen als Vertreter der Mitglieder des Kantonsrates erachtet der Regierungsrat bei der Abwägung der Vor- und Nachteile und dem entsprechenden Aufwand als nicht unterstützungswürdig.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion 19/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber