

«Im Amt Mutter zu werden, ist ein grosses Problem»

Die Stadtzürcher Kantonsrätin Sibylle Marti setzt sich mit anderen dafür ein, das Problem längerer Absenzen im Parlament zu lösen

ZENO GEISSELER

Wohl jede Lokalpolitikerin träumt davon, einmal national bekannt zu werden. Die Stadtbasler Grossrätin Lea Steinle hätte auf die überregionalen Schlagzeilen aber noch so gern verzichtet. Schweizweit zum Begriff wurde die Grüne Ende 2018, weil sie als junge Mutter ihr Baby mit in den Ratssaal nahm, um an einer Abstimmung teilzunehmen. Der Ratspräsident verwies sie des Saales. Drittpersonen, und dazu gehören eben auch Bébés, hätten keinen Zutritt zum Parlament.

Dass nicht nur Männer, sondern auch Frauen Politik machen können, dieser Gedanke hat sich schweizweit durchgesetzt. Dass die gleichen Frauen während ihrer Amtszeit auch ein Kind bekommen könnten, war lange weniger ein Thema. Während es in Unternehmen gang und gäbe ist, für junge Mütter einen temporären Ersatz einzustellen, gibt es in den meisten Parlamenten bis heute genau zwei Alternativen: eine lange Pause oder einen Rücktritt.

Es gibt Bestrebungen, dass Frauen während des Mutterschaftsurlaubs politisch tätig sein dürfen, ohne ihren Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung oder den Mutterschutz zu verlieren. Gleich drei entsprechende Standesinitiativen der Kantone Zug, Baselland und Luzern sind dazu in Bern hängig. Frühere ähnliche Anläufe für die bessere Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie scheiterten. Dazu gehört der Antrag der Zürcher Nationalrätin Doris Fiala (fdp.), bei Bund, Kantonen und Gemeinden ein Stellvertretersystem einzurichten. Abgelehnt hatte der Nationalrat zuvor bereits einen ähnlichen Anlauf der Aargauer Grünen Irène Kälin. Auch sie war als junge Mutter mit ihrem Baby in den Rat gekommen.

Temporäre Ersatzleute im Parlament sind jedoch keine Erfindung der Neuzeit und auch nicht nur ein Frauenthema. Die Kantone Wallis und Graubünden führten bereits im 19. Jahrhundert Stellvertretersysteme ein, also lange bevor Frauen überhaupt politische Rechte hatten. «Damit sollte in erster Linie wohl garantiert sein, dass das Parlament voll besetzt ist und die Regionen und Gemeinden vertreten sind», sagt Karin Frick von Année Politique Suisse, einer Forschungsplattform an der Universität Bern. Frick befasst sich im Rahmen ihrer Dissertation mit Stellvertretersystemen.

Zwei Vorschläge, zwei Welten

Nach dem Wallis und Graubünden folgten im 20. Jahrhundert Neuenburg, der Jura und Genf. Auch Liechtenstein kennt ein solches System. Im grössten Kanton der Schweiz hingegen gibt es bis heute keine Ersatzleute. Wer als Mitglied des Zürcher Kantonsrats oder eines Gemeindeparlaments ein Kind bekommt, schwer krank wird oder beruflich längere Zeit abwesend ist, muss den Sitz verwaist lassen oder das Amt aufgeben.

«Im Amt Mutter zu werden, ist ein grosses Problem», sagt die Stadtzürcher Kantonsrätin Sibylle Marti (sp.). «Ich bekam auch ein Kind als Parlamentarierin und spürte den Druck, anwesend zu sein.» Ihre Winterthurer Amtskollegin Carola Etter-Gick (fdp.) pflichtet ihr bei. «Selbstverständlich kann man sich als Mutter darauf berufen, dass man durch die neue Aufgabe absorbiert ist. Und offen spricht sich auch niemand dagegen aus. Aber natürlich weiss man als Betroffene ganz genau, dass die eigene Stimme der Fraktion fehlt.»

Zumindest für solche Situationen könnte sich eine Lösung abzeichnen: Bereits im Januar hat der Kantonsrat eine Behördeninitiative des Stadtzürcher Parlaments vorläufig unterstützt, welche verlangt, dass wenigstens auf kommunaler Ebene Stellvertretungen möglich werden. Marti und Etter-



Die Grüne Irène Kälin brachte 2018 ihr Baby in den Nationalrat – und einen Antrag, ein Stellvertretersystem für Mitglieder des Parlaments einzuführen. Er wurde abgelehnt.

ANTHONY ANEX / KEYSTONE

Gick reicht das nicht. Sie haben im Zürcher Kantonsrat gleichzeitig zwei parlamentarische Initiativen eingereicht, die das Problem der Stellvertretung auch auf Kantonsebene lösen sollen, nicht nur für junge Mütter, sondern auch bei anderen Absenzen. Die beiden Initiativen werden am Montag gemeinsam im Rat behandelt. Doch so ähnlich ihr Anliegen ist, so unterschiedlich sind ihre Lösungsansätze.

Martis Vorschlag ist der konventionellere der beiden: Parlamentsmitglieder sollen sich während drei bis acht Monaten vertreten lassen können. Ersatzleute sind jeweils die ersten Nichtgewählten auf einer Liste, so wie man es von einer Ersatzwahl kennt. Gelten soll die Regel insbesondere bei Elternschaft, Krankheit, Unfall oder ausbildungs- und betriebsbedingten Abwesenheiten. Pro Legislatur und Person sollen zwei Stellvertretungen möglich sein. Es ist ein System, das andere Kantone in ähnlicher Form bereits kennen oder derzeit einführen. Gegenwärtig diskutiert etwa der Aargau darüber.

Etter-Gick wiederum denkt an eine Lösung, die es so noch nicht gibt: Sie schlägt vor, dass ein Ratsmitglied seine Stimme auf ein anderes Mitglied seiner Wahl und aus der gleichen Partei übertragen kann. Rein technisch eine einfache und schlanke Lösung also, die insbesondere bei Mutterschaft, Krankheit und Unfall sowie Militärdienst zum Tragen kommen soll.

Wie realistisch – und gesetzeskonform – sind die Vorschläge? Die NZZ hat die beiden Initiativen Andreas Glaser vorgelegt. Er ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich und Direktoriumsmitglied des Zentrums für Demokratie Aarau. Keine fundamentalen Schwierigkeiten erkennt Glaser beim Vorschlag der SP, also der Stellvertretung. «Verschiedene Kantone kennen ein solches System bereits, es ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich», sagt er. Problematisch ist seiner Ansicht nach jedoch der zweite Vorschlag, die Übertragung des Stimmrechts.

«Ich habe schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken. Gerade auch, weil es mit dem Stellvertretersystem ja eine bewährte verfassungskonforme Alternative gibt.» Der Kantonsrat funktioniert nach dem Kopfprinzip, «one man, one vote». Beim Vorschlag der FDP bekäme eine Person aber zwei Stim-

men, möglicherweise sogar noch mehr. «So entstünde eine Ungleichheit unter den Parlamentariern. Es würden zudem wichtige parlamentarische Grundsätze tangiert. Ratsmitglieder stimmen ohne Instruktion, ohne Fraktionszwang und mit Gewissensfreiheit. Das alles wäre bei einer Blankoübertragung des Stimmrechts nicht gegeben.»

Ein Fragezeichen hinter einen solchen Stimmrechtstransfer setzt auch Karin Frick von Année Politique Suisse. Es sei ein wesentlicher Unterschied, ob jemand als Stellvertreterin oder Stellvertreter eine Stimme abgebe oder ob eine andere Person einfach eine Stimme übernehme. Eine Ersatzperson könne aus freiem Willen entscheiden, sich mit Kolleginnen und Kollegen austauschen und auch noch im letzten Moment ihre Meinung ändern. «Bei zwei Stimmen hat das vertretende Ratsmitglied hingegen die volle Kontrolle über die Entscheidung der anderen Person.»

Die Lobbyisten-Frage

Ein weiteres Problem ist, dass solche Mechanismen Gelegenheit für Schlawmeiereien und Druckversuche bieten. «Eine Person mit einer abweichenden Meinung könnte vor der Beratung eines Geschäfts dazu gedrängt werden, ihren Sitz für eine Weile einer linientreueren Person abzugeben», sagt Professor Glaser. Bei der Stimmübertragung wäre das Manipulationspotenzial sogar noch grösser. «Jemand mit zwei oder mehr Stimmen wäre für Lobbyisten sehr attraktiv. Dies gilt erst recht in kleineren Gemeindeparlamenten», sagt Glaser. «Eine solche Variante wäre aus gesetzgeberischer Sicht wohl sehr schwierig zu regeln.» Auch Karin Frick sieht hier Probleme. «Wie kann sichergestellt werden, dass die Vertretung wirklich im Sinne des abwesenden Mitglieds abstimmt? Gibt es Sanktionen, wenn sich jemand der anvertrauten Stimme bemächtigt?»

Carola Etter-Gick kann diese Sorgen nicht wirklich nachvollziehen. «Wegen der Gefahr der Manipulation durch Lobbyisten mache ich mir keine Sorgen», sagt sie. «Wir Parlamentarier beurteilen Inputs von aussen durchaus kritisch und stets vor dem Hintergrund der eigenen Werthaltung.» Auch eine Kumulation mehrerer Stimmen bei einer einzigen Person sei kaum realistisch. «Ich gehe nicht davon aus, dass gleich Dut-

zende ihre Stimme übertragen werden. Mir würden im heutigen Kantonsrat nur eine Handvoll Kolleginnen und Kollegen einfallen, bei denen die Regelung überhaupt greifen könnte.» Im Übrigen gelte ihr Vorschlag explizit nur für den Kantonsrat, nicht für die kleineren Gemeindeparlamente.

Viele der Hindernisse, darin sind sich die beiden Initiantinnen und die Rechtsgelehrten einig, können mit einer klaren Rechtsprechung überwunden werden. Dass niemand mehr als eine Stimme aufs Mal übernehmen darf, könnte zum Beispiel im Gesetz verankert werden. Zu regeln wären daneben auch Ausnahmen: Wer übernimmt von Partei- oder Fraktionslosen? Was ist, wenn jemand im Koma liegt und nicht in der Lage ist, selbst eine Stellvertretung zu nominieren? Und: Sollen Stellvertreterinnen und Stellvertreter die gleichen Rechte haben wie reguläre Mitglieder des Parlaments? Dieser Punkt ist weniger selbstverständlich, als man meinen könnte. «In Liechtenstein können stellvertretende Abgeordnete zum Beispiel keine Vorstösse einreichen oder mitunterzeichnen», sagt Karin Frick.

Auszeit als Grund? Eher nicht

Im Gespräch mit der NZZ betont der Staatsrechtler Glaser immer wieder, dass eindeutige und transparente Regeln das A und O einer guten Stellvertretungsregelung seien. Dies nicht zuletzt bei den Absenzen. «Die Gründe sollten objektiv gut prüfbar sein und auch ein Gewicht haben. Dies ist bei der Mutterschaft oder einer schweren Erkrankung ohne Zweifel gegeben.»

Anders sei es, wenn jemand eine Auszeit nehme oder berufliche Herausforderungen ins Feld führe. «Wie kann man von aussen schon überprüfen, wie stark jemand beruflich belastet ist? Hier bestünde also eine Gefahr von Manipulationen.» Spielraum gibt es hingegen bei der Dauer der Stellvertretung. Mehr als eine halbe Amtszeit, also in der Regel zwei Jahre, sollten es nicht sein, findet Glaser. «Sonst könnte die Person ja gleich als reguläres Mitglied in den Rat einziehen.» Die Untergrenze sollte nicht zu tief sein, weil sich sonst jemand taktisch zurückziehen könnte. Die Absenz sollte auf jeden Fall mehrere Sessionen oder Sitzungstermine umfassen. Als Minimum sieht Glaser etwa eine Frist von vierzehn Wochen, wie sie für den Mutterschaftsurlaub gilt.

Letztlich stellt sich die Frage, wem solche Systeme überhaupt nützen. Der Demokratie, dem Volk, den Parteien, dem Parlament oder doch vor allem den Parlamentariern selbst? Glaser warnt jedenfalls davor, die Systeme zu kompliziert zu gestalten. «Aus Wählersicht gibt es kaum ein Interesse an einem System, das weniger Klarheit bietet. Wenn man zu den 180 regulären Mitgliedern eines Kantonsrats auch noch Stellvertreterlisten wählen müsste und dort ebenfalls noch panaschieren und kumulieren könnte, dann könnte das die Wählerinnen und Wähler eher abschrecken.»

Sibylle Marti und Carola Etter-Gick betonen, dass ihre Vorschläge nicht abschliessend seien. Sie wollten vor allem eine Diskussion anstossen, auch andere Ideen seien willkommen. «Um eine Lösung zu finden, müssen wir über den Tellerrand hinausdenken, denn das Parlament hat schon verschiedentlich über die bekannten Ansätze diskutiert», sagt Etter-Gick. «Ich behaupte nicht, dass ich die pfannenfertige Lösung kenne», sagt Marti. «Wir gehen ergebnisoffen in den Prozess. Die Zeit ist reif, nicht nur bei uns, sondern in der ganzen Schweiz.»

Für Lea Steinle, die Basler Grossrätin mit dem Bébé, sind alle diese Überlegungen allerdings nicht mehr relevant. Sie hat sich gegen die Politik entschieden und ist inzwischen aus dem Parlament zurückgetreten – aus beruflichen Gründen.

«Die Gründe einer Stellvertretung sollten Gewicht haben. Dies ist bei der Mutterschaft oder einer schweren Erkrankung ohne Zweifel gegeben.»

Andreas Glaser
Staatsrechtler
an der Universität Zürich



Sibylle Marti
SP-Kantonsrätin



Carola Etter-Gick
FDP-Kantonsrätin