



Das «vertretbare» Parlament: Wie parlamentarische Stellvertretungs- systeme verschiedene Repräsentations- verständnisse spiegeln

Karin Frick,
Doktorandin bei Année Politique Suisse,
Universität Bern

1. Einleitung: Die Idee der parlamentarischen Stellvertretung

Parlamentarische Stellvertretung bezeichnet das *vorübergehende* Ersetzen eines Parlamentsmitglieds durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Die Stellvertretung springt ein, wenn ein ordentliches Ratsmitglied verhindert ist, d.h. nicht an einer oder mehreren Sitzungen teilnehmen kann. Die ordentlichen Abgeordneten behalten dabei ihr Mandat und nehmen nach dem Ende der Abwesenheit ihren Sitz im Rat wieder ein. Nicht als Stellvertretung in diesem Sinne gilt indes das Nachrücken, nachdem ein Parlamentsmitglied sein Mandat definitiv abgelegt hat, weil ihm der temporäre Charakter fehlt. Dass sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Bedarf durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter (auch als Suppleantin oder Suppleant bezeichnet) ersetzen lassen können, ist heute in den Kantonen Graubünden, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura sowie im Fürstentum Liechtenstein möglich.

Die Einführung eines parlamentarischen Stellvertretungssystems ist eine Forderung, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren die Legislativen auf allen Schweizer Staatsebenen auf die ein oder andere Weise beschäftigt hat. Neben den Eidgenössischen Räten hatten sich auch die Par-

lamente der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau und Waadt mit entsprechenden Vorstössen zu befassen. In den Stadtparlamenten von Bern, Biel, Luzern, St. Gallen und Zürich wurde die Idee ebenfalls eingebracht.¹ Bislang mündeten die Vorstösse allerdings nur im Aargau und in Zürich in konkrete Schritte. Der Aargauer Grosse Rat überwies 2019 eine Motion für eine Stellvertretungsregelung im Kantonsparlament bei Mutterschaft und weiteren längeren Abwesenheiten, deren Umsetzung noch aussteht.² Der Zürcher Kantonsrat unterstützte Anfang 2021 eine Behördeninitiative des Zürcher Gemeinderates vorläufig, die die Rechtsgrundlagen schaffen soll, damit Gemeindeparlamente im Kanton Zürich eine Stellvertretungsregelung einführen können.³ In Genf nahm das Stimmvolk 2012 die totalrevidierte Kantonsverfassung an, die neu auch stellvertretende Abgeordnete für den Grossen Rat vorsieht (Art. 82 Cst-GE⁴; Assemblée constituante GE 2012). Auch in die Stadtordnung von Biel soll im Zuge der laufen-

¹ Eine Liste der Vorstösse findet sich im Online-Anhang: https://anneepolitique.swiss/static_files/Frick_2021_Parlament_Online-Anhang.pdf.

² Motion [AG] 19.118 (Schweri) betreffend Stellvertretungsregelung im Grossen Rat für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes und während der Stillzeit, sowie weiteren, beispielsweise unfall- oder krankheitsbedingten längeren Abwesenheiten.

³ Behördeninitiative [ZH] 354/2020 «Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten (GA Nr. 2020/256)».

⁴ Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rsGE A 2 00).

den Totalrevision eine Stellvertretungsregelung für den Stadtrat Eingang finden (Stadtkanzlei Biel 2021).

Die Befürworterinnen und Befürworter eines Stellvertretungssystems erhoffen sich davon vor allem eine Entlastung des Milizsystems. Gerade für Milizparlamentarierinnen und Milizparlamentarier, die ihre politische Tätigkeit nebenamtlich ausüben, sind gelegentliche Abwesenheiten im Parlament unvermeidlich. Allerdings wird die Wählerschaft durch leere Parlamentssitze nicht vertreten. Absenzen haben zudem das Potenzial, nicht repräsentative Zufallsmehrheiten zu generieren, weil sie das politische Kräftegleichgewicht im Rat entscheidend verschieben können. Ein Stellvertretungssystem könnte dafür sorgen, dass das Parlament grundsätzlich voll besetzt ist. Bleiben keine Sitze leer, können diese auch keinen Anlass geben, parlamentarische Entscheidungen in puncto Repräsentativität und Legitimität anzuzweifeln.

Gleichzeitig geht die fortschreitende Professionalisierung des Parlaments mit einer höheren Arbeitsbelastung für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einher, wodurch es schwieriger wird, ein Parlamentsmandat neben familiären und beruflichen Verpflichtungen auszuüben. Diese Vereinbarkeitsschwierigkeiten stellen für viele Menschen eine so hohe Hürde dar, dass ein parlamentarisches Engagement für sie entweder gar nicht in Frage kommt oder sie aufgrund der Überbelastung früher oder später vom Amt zurücktreten. Infolgedessen ist es für die Parteien – insbesondere auf den unteren Staatsebenen – zunehmend schwierig, Personen für ein politisches Amt zu gewinnen (Bundi et al. 2018; Feh Widmer 2015; Freitag et al. 2019). «Obwohl wir uns stolz unseres parlamentarischen Milizsystems rühmen, sind de facto viele Nationalrätinnen und Nationalräte Berufsparlamentarier», stellte Nationalrätin Doris Fiala (fdp/ZH) etwa in der Begründung ihrer parlamentarischen

Initiative⁵ fest, mit der sie ein Stellvertretungssystem für den Nationalrat forderte. Für ein funktionierendes Milizsystem ist es jedoch wichtig, dass auch Menschen, die aufgrund ihrer Lebenssituation nicht hundertprozentig abkömmlich sind, ein Parlamentsmandat übernehmen können. Darunter fallen Angehörige bestimmter Berufsgruppen und Menschen in Ausbildung ebenso wie Eltern. Manche Abgeordnete werden durch einen Unfall oder eine längere Krankheit, durch Mutterschaft, durch die Ausbildung oder den Militärdienst gar zu einer längeren Pause gezwungen. In den Augen der Unterstützerinnen und Unterstützer der Stellvertretungsidee sollten solche Personen ihr Mandat deswegen nicht abgeben müssen. Ein Stellvertretungssystem könnte das Parlamentsmandat insofern flexibilisieren und damit die Zugangshürden ein Stück weit abbauen. So würde das Milizsystem einfacher lebbar und der Weg ins Parlament stünde breiteren Bevölkerungsschichten offen. Das Parlament könnte dadurch vielfältiger und in seiner Zusammensetzung repräsentativer werden.

Obwohl die Diskussion um parlamentarische Stellvertretung derzeit vielerorts geführt wird, ist die Idee alles andere als neu. Bereits im 19. Jahrhundert hatten die Kantone Graubünden und Wallis ein Stellvertretungssystem für ihre Parlamente, das in den Grundzügen bis heute Bestand hat.⁶ In Liechtenstein gibt es seit 1939 stellvertretende Landtagsabgeordnete. Später führten die Kantone Jura (1977), Neuen-

⁵ Pa.lv. 19.492 (Fiala) «Milizsystem unter Druck. Tragfähige Lösungen finden».

⁶ In beiden Kantonen stehen Reformen bevor. Das Wallis wird die Anzahl Suppleantinnen und Suppleanten in der neuen Kantonsverfassung voraussichtlich senken; so sieht es die vom Verfassungsrat erarbeitete Vernehmlassungsvorlage für die neue Kantonsverfassung vor (Verfassungsrat VS 2020). Die Stimmbevölkerung Graubündens hat am 13. Juni 2021 einer umfassenden Revision des Wahlsystems für den Grossen Rat zugestimmt, die auch das Stellvertretungssystem betrifft (Grosser Rat GR 2021; Kanton Graubünden 2021a).

burg (2000) und Genf (2012) ein Stellvertretungssystem für ihre Legislativen ein (Vuignier 2011, 2014; Bussjäger 2016a).

Wenngleich die parlamentarische Stellvertretung an einigen Orten schon seit langer Zeit etabliert und anderenorts immer wieder Gegenstand der politischen Debatte ist, gibt es bislang kaum politikwissenschaftliche Betrachtungen der Institution.⁷ Insbesondere fehlen ein systematischer Vergleich der verschiedenen Stellvertretungssysteme sowie deren theoretische Verortung in Bezug auf die demokratische Repräsentation. Dieser Forschungslücke widmet sich die Autorin in ihrem Dissertationsvorhaben. Der vorliegende Beitrag stellt einige Erkenntnisse daraus vor.

2. Ausgangspunkt: Parlamentarische Stellvertretung in Liechtenstein, Graubünden und dem Wallis

Eine Betrachtung der jeweiligen Regeln für die Stellvertretung zeigt, dass die Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Sie variieren insbesondere im Hinblick auf die Art der Bestimmung sowie die Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter, auf die Auslösung und Dauer des «Stellvertretungsfalls» sowie auf die Rechte und Pflichten der stellvertretenden Abgeordneten. Die drei ältesten und auch grundverschiedenen Systeme Liechtensteins, Graubündens und des Wallis werden im Folgenden vorgestellt.

Liechtenstein

Der Landtag des Fürstentums Liechtenstein zählt 25 Abgeordnete, die in zwei Wahlkreisen mittels Proporzwahlverfahren

ren gewählt werden (Art. 46 LV⁸). Die Anzahl stellvertretender Abgeordneter hängt vom Wahlergebnis ab: Jede Liste, die mindestens ein Mandat erringt, erhält eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Für sechs oder mehr Sitze gibt es zwei, für neun oder mehr Sitze drei stellvertretende Abgeordnete, d.h. ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin pro drei ordentliche Abgeordnete (Art. 46 LV; Art. 46 VRG⁹). Stellvertretende Abgeordnete sind die ersten Nichtgewählten, d.h. diejenigen Kandidatinnen oder Kandidaten, die unter den Nichtgewählten der entsprechenden Liste am meisten Stimmen erhalten haben (Art. 60 VRG).

Der Stellvertretungsfall tritt ein, wenn eine ordentliche Abgeordnete oder ein ordentlicher Abgeordneter ausnahmsweise «am Erscheinen verhindert» ist (Art. 53 LV). Verfügt die Liste des abwesenden Parlamentsmitglieds über mehr als eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter, entscheidet die Fraktion, wer von den In-Frage-Kommenden zum Einsatz gelangt (Art. 23 GOLT¹⁰). Die Stellvertretung muss für mindestens eine ganze Sitzung, d.h. einen Halbtage, in Anspruch genommen werden (Art. 49 LV; Schiess Rütimann 2016: 117). Die maximale Dauer der Stellvertretung ist nicht festgelegt, es darf lediglich kein «bleibendes Hindernis» vorliegen (Art. 53 LV). Gemäss Geschäftsordnung ist eine Stellvertretung nur bei «Vorliegen eines wichtigen Grundes», insbesondere gesundheitlicher Natur oder infolge «eines anderen unvorhergesehenen oder unabwendbaren Ereignisses», zulässig (Art. 22

⁷ Zu nennen sind hier die Fallstudien von Vuignier (2011) zum Suppleantensystem im Wallis und von Golder et al. (2018) sowie Golder und Huth (2019) zum vorgesehenen Stellvertretungssystem in der neuen Bieler Stadtordnung.

⁸ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBI 1921 Nr. 15; LR 101).

⁹ Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtengesetz, VRG; LGBI 1973 Nr. 50; LR 161).

¹⁰ Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012 (LGBI 2013 Nr. 9; LR 171.101.1).

und 23 GOLT).¹¹ Üblicherweise wird in der Praxis allerdings kein Beleg für den Hinderungsgrund verlangt, was in der juristischen Literatur kritisiert wird (Beck 2013: 141; Schiess Rütimann 2016: 118). Das Landtagspräsidium könnte eine Begründung nicht akzeptieren, womit für das abwesende Parlamentsmitglied keine Stellvertretung an der Sitzung teilnehmen dürfte (Schiess Rütimann 2016: 118).

Aufgabe der Stellvertreterin oder des Stellvertreters ist es, das abwesende Parlamentsmitglied «mit Sitz und Stimme» im Plenum zu vertreten (Art. 49 LV). Während sie in der Plenumsdiskussion Fragen und Anträge stellen dürfen, können sie keine Vorstösse einreichen oder mitunterzeichnen (Art. 38 GOLT). Nichtsdestoweniger können sie – genau gleich wie ihre ordentlichen Fraktionskolleginnen und -kollegen – in alle parlamentarischen Kommissionen direkt gewählt werden, was es den Fraktionen erlaubt, die Kommissionsarbeit auf mehr Schultern zu verteilen. Bedingung ist, dass die stellvertretenden Abgeordneten in der Kommission nicht in der Mehrheit sind und nicht den Vorsitz übernehmen (Art. 71 GOLT). Zur Erfüllung ihrer Informationspflicht erhalten die stellvertretenden Abgeordneten sämtliche Ratsunterlagen und nehmen üblicherweise an den Fraktionssitzungen teil (Beck 2013: 141; Schiess Rütimann 2016: 118). Für das Sich-Bereit-Halten werden sie mit der halben Pauschale der ordentlichen Abgeordneten entschädigt und für jede Sitzung, an der sie teilnehmen, erhalten sie das ordentliche Sitzungsgeld (Schiess Rütimann 2016: 118). Darüber hinaus geniessen sie dieselben Rechte wie die ordentlichen Abgeordneten, etwa die Immunität und das freie Mandat, was auch heisst, dass sie nicht weisungsgebunden sind (Allgäuer 1989: 44; Bussjäger 2016d).

¹¹ Zur juristischen Diskussion über die zulässigen Gründe für eine Stellvertretung siehe Bussjäger (2016b, 2016c).

Graubünden

Der Grosse Rat des Kantons Graubündens zählt 120 Mitglieder, die in 39 Wahlkreisen per Majorzwahl gewählt werden (Art. 27 KV-GR¹²). In jedem Wahlkreis werden ebenso viele Stellvertretende gewählt wie ordentliche Grossrätinnen und Grossräte, maximal jedoch zehn (Art. 4 GRG¹³). Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter werden direkt gewählt. Ihre Wahl erfolgt auf separaten Listen, parallel und analog zur Wahl der ordentlichen Ratsmitglieder (Art. 27 Abs. 5 KV-GR; Brunner 2006: Rn. 17; Vuignier 2011: 7).

Der Stellvertretungsfall tritt ein, wenn ein Ratsmitglied «verhindert [ist], an einer Session des Rates teilzunehmen» (Art. 40 GRG). Hat der betroffene Wahlkreis mehrere Stellvertretende, kommt der erste Stellvertreter oder die erste Stellvertreterin (d.h. der- oder diejenige mit den meisten Wählerstimmen) zum Einsatz, und zwar unabhängig von der Parteizugehörigkeit (Kanton Graubünden 2021b; Stadlin 1990: V). Ein ordentliches Ratsmitglied muss seine Nichtteilnahme an einer Session im Voraus ankündigen, worauf für die Dauer der Session – und nicht nur für eine einzelne Sitzung – die Stellvertretung installiert wird (Art. 3 GGO¹⁴). Wie viele Stellvertretungen hintereinander zulässig sind, ist nicht festgelegt. Ebensovienig wird eine Angabe der Abwesenheitsgründe verlangt. Gegen die Zulassung eines Stellvertreters oder einer Stellvertreterin kann Einspruch erhoben werden, worauf der Rat darüber entscheidet (Art. 40 GRG).

Aufgabe der Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist es, ein verhindertes Parlamentsmitglied an der Session des Rates zu ersetzen (Art. 40 GRG). Sie sind nur in ad-hoc-Kommissionen, nicht aber in stän-

¹² Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100).

¹³ Gesetz über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005 (Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100).

¹⁴ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005 (GGO; BR 170.140).

digen Kommissionen zugelassen (Vuignier 2011: 7).

Wallis

Der Grosse Rat des Kantons Wallis zählt 130 Abgeordnete und ebenso viele Ersatzleute (Art. 84 KV-VS¹⁵). Sie werden in sechs Wahlkreisen, die sich wiederum in insgesamt 14 Unterwahlkreise gliedern, im Doppelproporzverfahren gewählt (Art. 136 und 136a kGPR¹⁶). Die Suppleantinnen und Suppleanten werden parallel und analog zu den ordentlichen Abgeordneten auf separaten Listen direkt gewählt (Art. 136 und 140 kGPR).

Der Stellvertretungsfall tritt ein, wenn eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter verhindert ist (Art. 15 GORBG¹⁷). Obwohl es gleich viele Ersatzabgeordnete wie ordentliche Abgeordnete gibt, hat nicht einfach jedes Ratsmitglied seine persönliche Stellvertretung; es sind keine Abgeordneten-Suppleanten-Paare institutionalisiert. Vielmehr bietet das abwesende Parlamentsmitglied aus den 130 gewählten Ersatzleuten eine Suppleantin oder einen Suppleanten seiner Wahl auf. Die Stellvertretung muss dabei weder aus demselben Wahlkreis noch aus derselben Partei stammen wie das ersetzte Ratsmitglied. Letzteres dürfte aber eher unüblich sein, weil es für gewöhnlich die Fraktionen sind, die die Stellvertretung organisieren (Vuignier 2011: 7; Büro des Grossen Rates BE 2007: 2). Insgesamt gesehen erfolgt der Einsatz der Suppleantinnen und Suppleanten sehr frei. So wird für Abwesenheiten keine Begründung verlangt und wie lange die Stellvertretung mindestens dauern muss oder höchstens dauern darf, ist ebensowenig festgelegt.

¹⁵ Verfassung des Kantons Wallis vom 08.03.1907 (SGS 101.1).

¹⁶ Gesetz über die politischen Rechte vom 13.05.2004 (kGPR; SGS 160.1).

¹⁷ Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28.03.1996 (GORBG; SGS 171.1).

Aufgabe der Suppleantinnen und Suppleanten ist es, ein verhindertes Ratsmitglied im Plenum und gegebenenfalls auch in den Kommissionen zu ersetzen (Art. 15 GORBG; Art. 24 RGR¹⁸). Einzig in Oberaufsichts- und Untersuchungskommissionen ist keine Stellvertretung zulässig (Art. 24 RGR). Mit Ausnahme der Oberaufsichtskommissionen können Suppleantinnen und Suppleanten in alle Kommissionen direkt gewählt werden; sie können allerdings keine Kommission präsidieren (Art. 15 Abs. 3 GORBG; Vuignier 2014). Darüber hinaus haben sie in allen Bereichen grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die ordentlichen Abgeordneten; insbesondere erhalten sie die gleiche Dokumentation und die gleichen Entschädigungen (Art. 15 Abs. 2 GORBG; Vuignier 2014).

3. Theoretischer Rahmen: Verschiedene Verständnisse von Repräsentation

Die aufgezeigten Unterschiede zwischen den Stellvertretungssystemen sind nicht nur technische Details. Vielmehr spiegeln sich darin ganz unterschiedliche Verständnisse von Repräsentation. Für diese Betrachtung ist es nötig, einen kurzen Exkurs in die Repräsentationstheorie zu unternehmen. Wörtlich übersetzt vom lateinischen *re-praesentare* heisst Repräsentieren etwas «Wieder-präsent-machen» (Pitkin 1972: 8 [Übers. d. V.]). Die Essenz von Repräsentation ist es, etwas Abwesendes (wieder) zu vergegenwärtigen, sodass es zwar immer noch physisch abwesend, gleichzeitig aber immateriell präsent ist. Das kann auf verschiedene Weise geschehen:

Ein Repräsentant oder eine Repräsentantin kann *für* die Abwesenden *stehen*, etwa indem sie als «repräsentative» Vertreterin ihrer Gruppe diese anderswo «präsent

¹⁸ Reglement des Grossen Rates vom 13.09.2001 (RGR; SGS 171.100).

macht». Hier stellt sich die Frage, wie die Repräsentantin *sein* muss, um als repräsentativ zu gelten. Die Repräsentativität wird dadurch hergestellt, dass die Vertreterin bestimmte objektive Merkmale mit den Mitgliedern ihrer Gruppe teilt und so als «typisches» Mitglied der Gruppe gilt. In diesem **deskriptiven** Verständnis bedeutet repräsentieren, Information über die Repräsentierten zu geben, sie eben zu «beschreiben». Gute deskriptive Repräsentation ist, wenn diese Information möglichst akkurat ist (Pitkin 1972). In diesem Sinne kann eine Frau «die Frauen» repräsentieren, weil sie selber eine Frau ist, ein junger Mensch «die Jungen», weil er selber jung ist, oder eine Stadtzürcherin alle Stadtzürcher und -zürcherinnen, weil sie selber in der Stadt Zürich lebt. Wichtig ist demnach, wer am politischen Prozess beteiligt ist (Dovi 2015; Phillips 1998).

Anders betrachtet kann Repräsentieren ebenso bedeuten, *für* die Abwesenden zu *handeln*. Dabei spielt es keine Rolle, wer der Repräsentant ist. Es zählt einzig, *was er tut*, also ob er im Interesse der Repräsentierten handelt. Wichtig ist für dieses **substanzielle** Repräsentationsverständnis, welche Interessen, Meinungen und Standpunkte in den politischen Prozess eingebracht werden (Dovi 2015; Pitkin 1972). Unerheblich ist dagegen, wer alles eingebunden wird. Durch ein Votum für den Atomausstieg werden somit alle repräsentiert, die den Atomausstieg befürworten. Je besser die Interessen der Repräsentierten vertreten werden, umso besser ist die substanzielle Repräsentation.

Keines dieser beiden idealtypischen Verständnisse von Repräsentation passt auf die beschriebenen drei Systeme. Die verschiedenen Regeln legen vielmehr unterschiedliche Gewichtungen deskriptiver oder substanzieller Repräsentation nahe. Die parlamentarischen Stellvertretungssysteme widerspiegeln entsprechend unterschiedliche Repräsentationsverständnisse des Gesetzgebers.

4. Schlussfolgerung: Stellvertretungssysteme und verschiedene Repräsentationsverständnisse

Verknüpft man die oben beschriebenen Charakteristika der Stellvertretungssysteme in Liechtenstein, Graubünden und im Wallis mit den soeben erläuterten Repräsentationsverständnissen, zeigt sich in der Tat: Aufgrund ihrer Ausgestaltung spiegeln sich in den Systemen verschiedene Verständnisse von Repräsentation. Konkret lassen sich die folgenden drei Typen von Stellvertretungssystemen unterscheiden: Im Graubündner System sind die Stellvertreterinnen und Stellvertreter an die Wahlkreise gebunden. Ihre Parteizugehörigkeit spielt keine Rolle. Entscheidend ist einzig, woher der Repräsentant oder die Repräsentantin kommt – und nicht, welche Inhalte er oder sie konkret vertritt. Durch die kleinen Wahlkreise in Graubünden ist die Herkunft aus demselben Wahlkreis auch ein Indikator für eine geteilte Lebenswelt: Städtisches oder ländliches Umfeld, zentrale oder periphere Lage, Berg- oder Talgemeinde, Sprachgemeinschaft, demografische und wirtschaftliche Struktur sind Gegebenheiten, die die Wahlkreise als Lebenswelten ausmachen. Das System stellt somit vor allem sicher, dass die Stellvertreterin oder der Stellvertreter und das abwesende Ratsmitglied, das ersetzt wird, mit der geteilten Lebenswelt ein objektives Merkmal gemeinsam haben. Es ist wichtig, wer im politischen Prozess präsent ist, und nicht, was die Repräsentantin oder der Repräsentant dort tut. Das Graubündner System widerspiegelt damit in erster Linie ein **deskriptives** Repräsentationsverständnis. Hierzu steht das Liechtensteiner System in starkem Kontrast. Dieses konzipiert die Stellvertretung als ein Anrecht der Wahllisten und damit de facto als Erweiterung des Personalpools der Fraktionen. Erstes Ziel dieses Systems ist es, das politische Kräftegleichgewicht konstant zu halten. Damit

sorgt es auch dafür, dass kleine Parteien ihre Stimme nicht verlieren, wenn etwa ihre einzige Abgeordnete oder ihr einziger Abgeordneter nicht an einer Sitzung teilnehmen kann. Das System stellt vor allem sicher, dass die Parteien möglichst immer in der ihnen zustehenden Stärke vertreten sind und ihren Anteil an die parlamentarische Arbeit beitragen können. Was das abwesende Ratsmitglied und seine Stellvertretung verbindet, ist deren Parteizugehörigkeit (bzw. deren Zugehörigkeit zur selben Wahlliste) und damit über weite Strecken gemeinsame politische Einstellungen, Präferenzen und Meinungen. Wer die Stellvertretenden sind und woher sie kommen, spielt hingegen höchstens eine zweitrangige Rolle. Damit widerspiegelt das Liechtensteiner System in erster Linie ein *substanzielles* Repräsentationsverständnis.

Das Walliser System ist indessen sehr frei ausgestaltet und bietet den Abgeordneten, die sich ersetzen lassen, einen grossen Spielraum. Mit der Entscheidung, welchen Suppleanten oder welche Suppleantin sie aufbieten, können sie gewisser-

massen auch selbst entscheiden, was für einen Aspekt von Repräsentation sie betonen möchten. Wählt das zu ersetzende Ratsmitglied eine Suppleantin oder einen Suppleanten aus seiner Partei, möchte es wahrscheinlich sicherstellen, dass seine Einstellungen, Präferenzen und Meinungen vertreten werden. Dies entspräche der Verwirklichung eines substanziellen Repräsentationsverständnisses. Allerdings können Abwesende genauso gut eine deskriptive Repräsentation anstreben, indem sie entweder auf eine Stellvertretung aus dem gleichen Distrikt setzen oder jemanden auswählen, der oder die einige sozioökonomische Merkmale mit ihnen teilt. Letzteres wäre zum Beispiel der Fall, wenn eine junge Frau eine andere junge Frau als Suppleantin schickt. So gesehen verwirklicht das Walliser System kein bestimmtes Repräsentationskonzept, sondern bietet den Abgeordneten die Möglichkeit, selbst eines zu wählen.

Wie gezeigt, können parlamentarische Stellvertretungssysteme je nach konkreter Ausgestaltung verschiedene Verständnisse von Repräsentation widerspiegeln. Sie va-

Tabelle 1: Drei Typen von Stellvertretungssystemen

Liechtenstein	Graubünden	Wallis
Stellvertretung als Anrecht der Listen bzw. Parteien	Stellvertretung als Anrecht der Wahlkreise; Parteizugehörigkeit spielt keine Rolle	Sehr frei ausgestaltetes System, grosser Handlungsspielraum für die abwesenden Abgeordneten
Hauptziel ist es, zu garantieren, dass alle Parteien in der ihnen zustehenden Stärke vertreten sind, und somit das politische Kräftegleichgewicht konstant zu halten.	Hauptziel ist es, zu garantieren, dass jederzeit alle Wahlkreise, und damit die verschiedenen Lebenswelten im Kanton, vertreten werden.	Abwesende Abgeordnete entscheiden selber, wer sie vertreten soll (nicht zwingend gleicher Wahlkreis und/oder gleiche Partei)
Wichtig ist, welche Inhalte präsent sind.	Wichtig ist, wer präsent ist.	• Geteilte Einstellungen, Präferenzen und Meinungen → <i>substanziell</i> • Geteilte objektive Merkmale (z.B. Lebenswelt, aber auch sozioökonomische Merkmale möglich) → <i>deskriptiv</i>
Substanzieller Typ	Deskriptiver Typ	Flexibler Typ

riieren nicht nur in vermeintlich unbedeutenden, technischen Details. Im Gegenteil: Mit unterschiedlichen Regelungen können ganz verschiedene Repräsentationsideen umgesetzt werden. Es bieten sich bei der Konzeption eines Stellvertretungssystems viele Stellschrauben, um unterschiedliche theoretische oder ideologische Akzente zu setzen. Das Wissen um die Wirkung der verschiedenen Regelungen ist unbedingte Voraussetzung für eine informierte Debatte über die Vor- und Nachteile von parlamentarischer Stellvertretung. Pauschalargumente wie jenes, dass ein Stellvertretungssystem die Gefahr berge, «die Repräsentativität des Parlaments zu verringern» (SPK-NR 2021: 2), wie die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur entsprechenden parlamentarischen Initiative Fiala (Pa.Iv. 19.492) zu bedenken gab, werden der komplexen Thematik nicht gerecht. Zudem hat die Forderung nach einem Abbau der Vereinbarkeitshürden und dem Einbezug verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ins Parlament vor allem die deskriptive Repräsentation im Blick. Ein Stellvertretungssystem kann aber nicht nur die Präsenz bestimmter Personengruppen, sondern auch die Präsenz von Inhalten, Meinungen, Einstellungen und Ideen im parlamentarischen Prozess fördern. Dieser substanzielle Aspekt darf in einer umfassenden Diskussion über die Chancen und Risiken von parlamentarischer Stellvertretung für die repräsentative Milizdemokratie nicht aussen vor gelassen werden. Schliesslich könnte vielen Vorbehalten gegenüber der Stellvertretungs-idee mit einer entsprechend gezielten Regelung begegnet werden.

Literatur

- Allgäuer, Thomas. 1989. *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Assemblée constituante GE. 2012. «Assemblée constituante – Projet de constitution soumis le 14.10.12». *République et Canton de Genève*. https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/projet_constitution/projet_constitution_20121014.html (30. Juni 2021).
- Beck, Roger. 2013. *Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Brunner, Norbert. 2006. «Art. 27 Zusammensetzung und Wahl». In *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, hrsg. BMT Bänziger, Mengiardi, Toller & Partner. Chur/Glarus/Zürich: Südostschweiz Buchverlag.
- Bundi, Pirmin, Daniela Eberli und Sarah Bütikofer. 2018. «Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten». In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Politik und Gesellschaft in der Schweiz, hrsg. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro, 315–44.
- Büro des Grossen Rates BE. 2007. *Postulat 235/2007 Markwalder, Burgdorf (FDP) vom 10.09.2007: Stärkung der Milizdemokratie dank Suppleanten*. Antwort des Büros des Grossen Rates. <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/7f5a906884aa4d828856a5a6a350097f-332/1/PDF/2007.RRGR.2562-Vorstossantwort--13826.pdf> (22. Juni 2020).
- Bussjäger, Peter. 2016a. «Art. 46». In *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, hrsg. Liechtenstein-Institut. BERN: Online-Kommentar. https://verfassung.li/Art._46 (5. Juli 2021).
- . 2016b. «Art. 49». In *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, hrsg. Liechtenstein-Institut. BERN: Online-Kommentar. https://verfassung.li/Art._49 (5. Juli 2021).
- . 2016c. «Art. 53». In *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, hrsg. Liechtenstein-Institut. BERN: Online-Kommentar. https://verfassung.li/Art._53 (5. Juli 2021).
- . 2016d. «Art. 57». In *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, hrsg. Liechtenstein-Institut. BERN: Online-Kommentar. https://verfassung.li/Art._57 (5. Juli 2021).
- Dovi, Suzanne. 2015. «Hanna Pitkin, The Concept of Representation». In *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, hrsg. Jacob T. Levy. Oxford University Press. <https://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198717133.001.0001/oxfordhb-9780198717133-e-24> (13. Januar 2021).
- Feh Widmer, Antoinette. 2015. *Parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene in der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

Freitag, Markus, Pirmin Bundi und Martina Flick Witzig. 2019. *Milizarbeit in der Schweiz: Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. Basel: NZZ Libro.

Golder, Lukas, Petra Huth, Alexander Frind, Stephan Tschöpe, Nicole Calame, José Kress, Melanie Ivankovic und Noah Herzog. 2018. *Neue Brücken zu Bürgerinnen und Bürgern gewünscht, weitere Reformschritte weniger prioritär. Schlussbericht: Prioritäten der Bieler Bevölkerung zur neuen Bieler Stadtordnung*. Bern: gfs. bern. Studie im Auftrag der Stadt Biel.

Golder, Lukas und Petra Huth. 2019. «Stellvertretende in den Parlamenten von Gemeinden, Städten, Kantonen – Eine Ent- oder Belastung für das schwächelnde Milizsystem?» *DeFacto*. <https://www.defacto.expert/2019/07/04/stellvertretermilizsystem/> (5. Juli 2021).

Grosser Rat GR. 2021. «Abstimmungserläuterungen für die kantonale Volksabstimmung vom 13. Juni 2021». https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2021/Documents/Abstimmung_130621_dt_web.pdf (1. Juli 2021).

Kanton Graubünden. 2021a. «Resultate der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 in Graubünden». *Kanton Graubünden – Abstimmungen und Wahlen*. <https://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/abstimmungen/resultate/Seiten/2021-06-13-Resultat.aspx> (1. Juli 2021).

———. 2021b. «Stellvertretende – Organisation». *Kanton Graubünden – Grosser Rat*. <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/organisation/Seiten/Stellvertretende.aspx> (2. Juli 2021).

Phillips, Anne. 1998. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Schiess Rütimann, Patricia M. 2016. «Die Regelung der Stellvertretung von Staatsoberhaupt, Parlaments- und Regierungsmitgliedern in Liechtenstein – ein anregendes Vorbild?» In *State Size Matters*, hrsg. Sebastian Wolf. Wiesbaden: Springer VS, 99–130.

SPK-NR. 2021. 19.492: *Pa.lv. Fiala. Milizsystem unter Druck. Tragfähige Lösungen finden*. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. April 2021. https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Kommissionsbericht_SPK-N_19.492_2021-04-15.pdf.

Stadlin, Paul, hrsg. 1990. *Die Parlamente der schweizerischen Kantone: Synoptische Tabellen über Organisation und Verfahren*. Zug: Kalt-Zehnder.

Stadtkanzlei Biel. 2021. «Totalrevision der Stadtordnung». *Stadt Biel / Ville de Bienne*. <https://www.biel-bienne.ch/de/totalrevision-der-stadtordnung.html/858> (30. Juni 2021).

Verfassungsrat VS. 2020. *Vom Plenum des Verfassungsrates verabschiedete Grundsätze. Vernehmlassungsverfahren Januar–März 2021*. Sitten. https://www.vs.ch/documents/3914032/6277508/VERFASSUNGSRAT_Grunds%C3%A4tze+f%C3%BCr+die+Vernehmlassung.pdf/c864cb3e-b2b7-aacf-3952-7c43c0bcd858?t=1609833861841 (31. Dezember 2020).

Vuignier, Renaud. 2011. *La problématique des députés-suppléants: le cas valaisan*. Lausanne: IDHEAP. Working Paper de l'IDHEAP.

———. 2014. «Les députés suppléants sont-ils des députés comme les autres?» *Le Temps*. <https://www.letemps.ch/opinions/deputes-suppleants-sontils-deputes-autres> (5. Juli 2021).