

**An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen**

Vorlage der Spezialkommission „Parlamentsreform“ vom 10. September 2008

Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates der Stadt Schaffhausen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission „Parlamentsreform“ unterbreitet Ihnen den Entwurf für eine Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 10. September 2008.

Ziel ist, die Geschäftsordnung den Bedingungen des redimensionierten Parlaments in formeller Hinsicht anzupassen und gleichzeitig auch die Grundlage zu schaffen, um den Geschäftsbetrieb eines modernen und miliztauglichen Parlamentsbetriebs sicher zu stellen. Hierzu gehören insbesondere auch eine effiziente Behandlung der Ratsgeschäfte und eine strukturelle Anpassung des Sekretariatsbetriebs. Dem nachfolgenden Kurzkomentar können die Änderungen zunächst im Überblick und dann im Detail entnommen werden. Ausführlich kommentiert werden diejenigen Artikel, welche gänzlich neu sind und eine wesentliche Änderung gegenüber der geltenden Regelung darstellen. Die Systematik musste im Zuge der Totalrevision ebenfalls komplett umgestellt werden, weshalb sich eine Darstellung in synoptischer Form nicht aufdrängt.

1 Inhaltsverzeichnis

1	Inhaltsverzeichnis.....	2
2	Ausgangslage.....	4
2.1	Initiative.....	4
2.2	Motion.....	4
2.3	Notwendige Anpassungsarbeiten.....	4
2.4	Verlauf der Kommissionsarbeit.....	5
3	Ziele der Totalrevision.....	5
3.1	Attraktivierung der Parlamentsarbeit.....	5
3.2	Modernisierung des Parlamentsbetriebs.....	6
3.3	Reorganisation der parlamentarischen Organe.....	6
4	Die wichtigsten Neuerungen im Überblick.....	6
5	Die Bestimmungen im Detail.....	8
5.1	Teil I Allgemeine Bestimmungen.....	8
	Ingress.....	8
	Art. 1 Amtsjahr.....	8
	Art. 2 Konstituierung.....	8
	Art. 3 Einberufung, Öffentlichkeit der Sitzung.....	9
	Art. 4 Medienschaffende.....	9
	Art. 7 Sitzungszeit.....	9
	Art. 8 Auskunftsrecht.....	9
	Art. 9 Pflicht zur Verschwiegenheit.....	10
	Art. 10 Sitzungsgeld.....	10
	Art. 11 Fraktionen.....	11
5.2	Teil II Organisation des Grossen Stadtrates.....	11
	Art. 12 Organe.....	11
	Art. 13 Zusammensetzung des Büros.....	11
	Art. 14 Aufgaben des Büros.....	11
	Art. 15 Ratspräsidium.....	12
	Art. 16 Kommissionen – Allgemeine Bestimmungen.....	12
	Art. 17 Wahlen und Amtszeit.....	13
	Art. 18 Öffentlichkeit und Sekretariat.....	13
	Art. 19 Ständige Kommissionen.....	13
	Art. 22 Nichtständige Kommissionen.....	14
	Vergleiche hierzu die Ausführungen zu Artikel 16.....	14
	Art. 23 Aufgaben.....	14
	Art. 25 Beratungsunterlagen.....	14
	Art. 26 Unbestrittene Geschäfte.....	14
	Art. 27 Teilnahme Stadtrat.....	14
	Art. 28 Kommissionsprotokolle.....	15
	Art. 29 Einsicht durch Dritte.....	15
	Art. 30 Ratssekretariat.....	15
	Art. 31 Protokollinhalt.....	16
	Art. 32 Protokollgenehmigung.....	16
5.3	Teil III Verhandlungen des Grossen Stadtrates.....	16
	Art. 34 Vereinfachtes Verfahren.....	16
	Art. 35 Behandlung nicht traktandierter Geschäfte.....	17

Art. 36	Ausstand.....	17
Art. 37	Gang der Beratung	17
Art. 38	Eintreten und Detailberatung	17
Art. 39	Anträge	18
Art. 40	Verhandlungsordnung.....	18
Art. 41	Ordnungsantrag	18
Art. 42	Rückweisung.....	19
Art. 45	Eventualabstimmung	19
Art. 47	Abstimmung über das Ganze.....	20
Art. 48	Stimmabgabe.....	20
Art. 49	Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten.....	20
Art. 52	Unterstellung unter das Behördenreferendum	21
5.4	Teil IV Parlamentarische Vorstösse	21
Art. 55	Motion	21
Art. 57	Behandlung von Motionen und Postulaten	21
Art. 58	Abschreibung von Motionen und Postulaten.....	22
Art. 59	Interpellation	23
Art. 60	Dringliche Behandlung.....	23
Art. 62	Verfahrenspostulat.....	24
Art. 63	Jahresgespräch	24
5.5	Teil V Wahlen.....	24
Art. 64	Wahlmodus	24
Art. 66	Stille Wahlen.....	24
Art. 67	Wahlkompetenz	25
5.6	Teil VI Petition	25
Art. 68	25
5.7	Teil VII Schlussbestimmung	25
Art. 69	25
5.8	Anhang Proporzschlüssel.....	25
6	Finanzielle Auswirkungen.....	26
7	Projektphase II und III.....	26
8	Zusammenfassung	27
9	Anträge.....	27

2 Ausgangslage

2.1 Initiative

Am 24.09.2006 hat das Stimmvolk der Stadt Schaffhausen über die Initiative „35 statt 50 Grossstadträte“ entschieden. Mit einer knappen Mehrheit von 165 Stimmen drangen die Initianten mit ihrem Anliegen den Grossen Stadtrat von 50 auf 35 Sitze zu redimensionieren, durch. Die Änderung soll erstmals auf den Legislaturwechsel am 01. Januar 2009 in Kraft treten.

2.2 Motion

Mit der parteiübergreifenden Motion (Erstunterzeichner Peter Neukomm, SP) vom 14. November 2006 mit dem Titel „Aufwertung der Parlamentsarbeit“ sollte eine grundlegende Überarbeitung und Modernisierung der Parlamentsarbeit erreicht werden. Um die Ziele der Motion, auf die im nächsten Abschnitt näher einzugehen sind, zu erreichen, verlangt die Motion die Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, die Überprüfung der Kompetenzen, insbesondere der Finanzkompetenzen, die Schaffung eines miliztauglichen und attraktiveren Parlamentsbetriebs, die Überprüfung der Instrumente zur Zusammenarbeit mit der Exekutive, die Anpassung des logistischen Supports an die neuen Verhältnisse, die Modernisierung der parlamentarischen Instrumente und nicht zuletzt die Anpassung der Organe in Funktion und Grösse an die neuen Gegebenheiten. Eine Begleitung der Parlamentsreform durch externe Experten sollte einerseits die Bearbeitung des Reformprojektes beschleunigen, andererseits die Möglichkeit eröffnen, Erfahrungen aus anderen Parlamentsbetrieben schweizerischer Stadtparlamente zu sammeln und in die Reform einfließen zu lassen.

Die Motion fand im Parlament breite Zustimmung und wurde am 20. März 2007 mit 46:0 Stimmen erheblich erklärt.

Darauf hin wurde mit Beschluss des Grossen Stadtrates vom 15. Mai 2007 die Spezialkommission „SPK Parlamentsreform“ eingesetzt. Die Spezialkommission hat nach einem Evaluationsverfahren die Berater lic.iur. Jürg Stampfli und Rechtsanwalt Andreas Weis (Stampfli & Weis, Beratung und Mediation für politische Behörden und Organisationen, Luisenstrasse 46, 3005 Bern) beauftragt, die externe Beratung zu übernehmen.

2.3 Notwendige Anpassungsarbeiten

Kernstück der Umsetzungsarbeiten zur Parlamentsreform ist die Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates. Jedoch wurde schon in der Motion die Notwendigkeit erkannt, dass massgebende Änderungen im Kompetenzbereich des Grossen Stadtrates zunächst einer Änderung der Stadtverfassung bedürfen. Erst wenn in der Stadtverfassung die formell-rechtliche Grundlage für eine Neuordnung

der Finanzkompetenzen geschaffen ist, kann die notwendige Vollzugsbestimmung ins Geschäftsreglement aufgenommen werden. Dies bedeutet, insbesondere wegen dem eng gesteckten zeitlichen Rahmen bis zum Legislaturwechsel 2009, dass in einem ersten Schritt die Totalrevision der Geschäftsordnung auf die Redimensionierung des Stadtparlaments ausgerichtet wird (Phase I), in einem zweiten Schritt die Stadtverfassung zu ändern ist (Phase II) und dann, unter Vorbehalt der Annahme der Verfassungsänderung durch das Stimmvolk, die weitere Umsetzung, insbesondere die Anpassung der Finanzkompetenzen auf der Ebene der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates in einer weiteren Teilrevision erfolgt (Phase III).

2.4 Verlauf der Kommissionsarbeit

An insgesamt 9 Sitzungen der Spezialkommission wurde der hier vorliegende Entwurf der total revidierten Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates ausgearbeitet. Zwischen der 1. und der 2. Lesung wurde der Entwurf den Fraktionen zum Mitbericht unterbreitet. Anschliessend wurde der Entwurf an zwei Informationsveranstaltungen den Fraktionen vorgestellt. Die Rückmeldungen aus diesen Informationsveranstaltungen wurden in der zweiten Lesung durch die Fraktionsvertreterinnen und Fraktionsvertreter in die Kommissionsberatungen eingebracht. Der vorliegende Entwurf einer totalrevidierten Geschäftsordnung wurde in der Schlussabstimmung vom 10. September 2008 mit ... zu Stimmen beschlossen.

Die Kommission hat sich nebenbei auch über das Instrument eines elektronischen Ratsinformationssystems (RIS) orientieren lassen, welches das Stadtparlament Zürich seit gut vier Jahren im Einsatz hat. Die Einführung eines solchen Systems hat einen indirekten Zusammenhang mit der Revision der Geschäftsordnung und würde die Effizienz des Ratsbetriebes nochmals steigern.

3 Ziele der Totalrevision

Mit dem vorliegenden Entwurf einer totalrevidierten Geschäftsordnung werden diejenigen, oben erwähnten Ziele der Motion erreicht, welche ohne vorgängige Verfassungsänderung, allein durch die Geschäftsordnung, umgesetzt werden können.

3.1 Attraktivierung der Parlamentsarbeit

Die Arbeitsbedingungen der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollen verbessert werden. Damit soll erreicht werden, dass sich vermehrt jüngere Menschen wieder aktiv in der Politik engagieren. Politisches Engagement bedeutet immer eine Mehrbelastung, die gerade bei jungen Menschen häufig durch das berufliche Umfeld und die Familie mitgetragen werden muss. Die Anpassung von Sitzungszeiten, die Gewährleistung einer effizienten Geschäftsbehandlung im Grossen Rat und die Unterstützung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch ein von der Verwaltung und vom Stadtrat unabhängiges Ratssekretariat können dazu beitragen, die notwendigen Freiräume und Handlungsfelder zu schaffen, die es Interessierten aus allen sozialen und beruflichen Schichten ermöglichen, die Stadtpolitik aktiv mitzubestimmen.

3.2 Modernisierung des Parlamentsbetriebs

Die gegenwärtige Geschäftsordnung des Parlaments stammt aus dem Jahr 1983, ist also 25 Jahre alt. Die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich seit dieser Zeit stark geändert. Die politische Arbeit der Legislative wird mit der zunehmenden Gesetzesflut immer anspruchsvoller. Die Aufarbeitung politischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge, die von Gesetzes wegen übertragenen Aufsichtsfunktionen und die zunehmende Anzahl zu behandelnder Ratsgeschäfte zwingt dazu, den Ratsbetrieb auch auf ein neues normatives Fundament zu stellen. Gerade im Zusammenhang mit der Redimensionierung der Anzahl Legislativmitglieder müssen für die Bewältigung der Aufgaben griffige und effiziente Instrumente zur Verfügung gestellt und ein straffer Parlamentsbetrieb gewährleistet sein. Durch eine Neuordnung der Beratungsabläufe soll eine effizientere Geschäftsbehandlung erreicht werden. Auch der oben erwähnte logistische Support durch ein nur dem Grossen Stadtrat gegenüber verantwortliches Sekretariat, also die gesamten Sekretariatsarbeiten müssen den geänderten Verhältnissen angepasst werden. Die stetig wachsende Informationsflut und der daraus zu Recht folgende steigende Anspruch auf Information seitens der Parlamentarierinnen und Parlamentarier und der Bevölkerung machen diese Änderungen im Sekretariatsbetrieb notwendig. Dies alles selbstverständlich unter der Vorgabe, mit der Reform keinen Demokratieabbau zu betreiben.

3.3 Reorganisation der parlamentarischen Organe

Die Verkleinerung des Parlaments von 50 auf 35 Sitze bringt auch die Notwendigkeit und Chance mit sich, die interne Organisation des Parlaments zu überdenken. Die Anpassung der Anzahl Kommissionsmitglieder ist noch eine der offensichtlichsten Anforderungen. Einher geht damit die Frage, ob die bisherige Art und Weise der Bestellung von (Spezial-)Kommissionen noch sinnvoll und zeitgemäss ist, oder ob nicht durch einen anderen Modus eine höhere Qualität und Konstanz der Kommissionsarbeit gewährleistet werden kann. Ständige vorberatende Kommissionen für klar zugeordnete Fachgebiete können mit Fachleuten besetzt werden und von einer konstanten Praxis und dem Erfahrungsschatz der Mitglieder profitieren. Eine standardmässige Vorberatung der Sachgeschäfte durch diese Fachkommissionen kommt dem ganzen Parlament zugute. Ausserdem sind die Funktionen, Zuständigkeiten und Kompetenzen der übrigen Organe zu prüfen und auf die aktuellen Verhältnisse anzupassen.

4 Die wichtigsten Neuerungen im Überblick

Mit der Verkleinerung des Grossen Stadtrates hat sich auch die Mitgliederzahl bei den Fraktionen geändert (Artikel 11). Die Mitgliederzahl bei den zwei neuen ständigen vorberatenden Kommissionen ist auf sieben festgelegt worden (Artikel 16).

Als wichtigste Neuerungen werden die folgenden kurz hervorgehoben:

a. *Konstituierung (Artikel 2)*

zur Sicherstellung eines ununterbrochenen Ratsbetriebs bzw. für die Gewährleistung einer nahtlosen Amtsübergabe walten die Präsidien (Grosser Stadtrat und Kommissionen) über das Jahresende hinaus bis zur ersten Sitzung des

Grossen Stadtrats, an welcher die notwendigen (Neu- oder Ersatz-) Wahlen vorgenommen werden

- b. *Auskunfts- und Informationsrechte (Artikel 8f.)*
die Mitglieder des Grossen Stadtrats verfügen im Vergleich zu den vorberatenden Kommissionen und deren Delegationen (vgl. Artikel 26) über weniger weit gehende, dafür aber über klar geregelte Auskunfts- und Informationsrechte gemäss dem im Kanton Schaffhausen geltenden Öffentlichkeitsprinzip
- c. *Ständige vorberatende Kommissionen (Artikel 16 und 19ff.)*
die ständigen Kommissionen eignen sich durch regelmässig stattfindende Sitzungen und durch die lange Einsitznahme ihrer Mitglieder ein respektables Fachwissen an, welches die eingehende und vertiefte Vorberatung der Geschäfte, ein überzeugtes argumentatives Auftreten im Grossen Stadtrat und damit die Verkürzung der Ratsdebatte ermöglichen soll
- d. *Amtszeit von Kommissionsmitgliedern (Artikel 17)*
die Mitglieder und die Präsidien der ständigen vorberatenden Kommissionen werden jeweils für vier Jahre (ausser es findet eine Ersatzwahl während der Amtsperiode statt), maximal für acht aufeinander folgende Jahre gewählt
- e. *Ratssekretariat (Artikel 30)*
die Ratssekretärin oder der Ratssekretär sind von der Verwaltung und vom Stadtrat unabhängig, werden vom Grossen Stadtrat gewählt, sind für die Erfüllung der Aufgaben des Ratssekretariats Grossen Stadtrats verantwortlich und führen das Ratssekretariat gemäss dem vom Grossen Stadtrat beschlossenen Pflichtenheft
- f. *Behandlung von unbestrittenen Geschäften (Artikel 34)*
die vorberatenden ständigen Kommissionen können dem Grossen Stadtrat beantragen, Geschäfte, welche in der Kommission unbestritten waren, im Grossen Stadtrat im vereinfachten Verfahren, also nicht mehr materiell, zu behandeln
- g. *Nichteintretens-Regelung (Artikel 38)*
beschliesst der Grosse Stadtrat im Anschluss an die Grundsatzdebatte Nichteintreten, erspart er sich die Detailberatung; in der Folge wird das Geschäft von der Geschäftsliste als erledigt abgeschrieben
- h. *Ordnungs- und Rückweisungsanträge (Artikel 41f.)*
sie beziehen sich auf die möglichen Arten und Formen der Behandlung von Geschäften; sie sind formeller, verfahrenstechnischer Natur und sind daher sofort, kurz und abschliessend zu behandeln
- i. *Behandlungsfristen von Motionen und Postulaten (Artikel 57)*
der Stadtrat hat innert kürzerer Fristen Stellung zu nehmen oder Berichte zu unterbreiten
- j. *Dringliche Behandlung von parlamentarischen Vorstössen (Artikel 60)*
Dringlichkeitsbeschlüsse beschleunigen die erste Phase der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen, also jene von der Einreichung eines Vorstosses bis zur Stellungnahme oder bis zur Antwort des Stadtrats

- k. *Verfahrenspostulat (Artikel 62)*
jedes Mitglied des Grossen Stadtrats kann jederzeit die totale oder teilweise Änderung der Geschäftsordnung beantragen

- l. *Jahresgespräch (Artikel 63)*
über Legislaturziele, Strategien und über andere übergreifende politische Themen sollen sich Stadtrat und Grosser Stadtrat alljährlich ungezwungen und unverbindlich unterhalten und austauschen können, dies ganz im Sinne der kleinen Anfrage von Grossstadtrat Raphaël Rohner, FDP-Fraktion, vom 15. Februar 2006

- m. *Stille Wahl (Artikel 66)*
diese Möglichkeit verkürzt das Wahlverfahren dann, wenn gleich viele Sitze wie Kandidierende zur Verfügung stehen; letztere werden vom Grossen Stadtrat als gewählt erklärt, sofern kein Mitglied ordentliche Wahl verlangt

5 Die Bestimmungen im Detail

5.1 Teil I Allgemeine Bestimmungen

Ingress

Die Bestimmung bezieht sich auf Artikel 24 der Stadtverfassung, wonach der Grosse Stadtrat eine Geschäftsordnung erlässt. Letztere enthält nähere Bestimmungen über die Art der Geschäftsbehandlung, die Organisation des Grossen Stadtrats, die Form und die Art der offiziellen Bekanntgabe der Beschlüsse und mehr.

Art. 1 Amtsjahr

Die klare Definition des Amtsjahres und der Amtsperiode sowie die strikte Verwendung dieser zwei Begriffe in der Geschäftsordnung schaffen Klarheit und verhindern Missverständnisse (vgl. als Beispiel Artikel 17). Das Amtsjahr dauert jeweils vom 1. Januar bis 31. Dezember.

Art. 2 Konstituierung

Der Grosse Stadtrat konstituiert sich jeweils an der ersten Sitzung des neuen Amtsjahres. Diese Sitzung wird noch von der letztjährigen Ratspräsidentin oder vom letztjährigen Ratspräsidenten eröffnet und bis zur Wahl der neuen Ratspräsidentin oder des neuen Ratspräsidenten geleitet (vgl. Absatz 2). Mit dieser Regelung ist zudem die Besetzung des Präsidiums im Zeitraum zwischen dem Ende des Amtsjahres am 31.12. bis zur konstituierenden Sitzung des Grossen Stadtrats gewährleistet (vgl.

auch Artikel 19 Absatz 4). Ist das Ratspräsidium vakant, gelangt die Stellvertreter-Regelung von Artikel 15 Absatz 2 zur Anwendung. Alsdann nimmt die neue Ratspräsidentin oder der neue Ratspräsident die weiteren Konstituierungsschritte vor (Wahl des Büros bzw. des ersten und des zweiten Vizepräsidiums sowie der Stimmzählenden; allfällige Ersatzwahlen in Kommissionen oder Kommissions-Neuwahlen).

Art. 3 Einberufung, Öffentlichkeit der Sitzung

Anstelle von „Verzeichnis der Verhandlungsgegenstände“ ist neu von der „Traktandenliste“ die Rede, welche gleichzeitig als Einladung gilt. Die Traktandenliste ist mindestens acht Tage vor der Sitzung des Grossen Stadtrats im amtlichen Publikationsorgan zu publizieren. Sie wird den Mitgliedern des Grossen Stadtrats und jenen des Stadtrats per Post zugestellt. Sie erhalten zudem die auf der Traktandenliste aufgeführten Geschäfte entweder zusammen mit der Traktandenliste oder zu einem späteren Zeitpunkt (vgl. Absatz 3: „laufende Zustellung der Geschäfte“).

Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident ermahnt oder weist jene Besucherinnen oder Besucher weg, welche den Ratsbetrieb stören. Für Ton- und Bildaufnahmen ist vorgängig die Bewilligung der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten einzuholen, zumal diese für den ungestörten Ablauf des Ratsbetriebs verantwortlich sind.

Art. 4 Medienscaffende

Medienscaffende sind stets willkommen, weshalb sie keinen Akkreditierungsvorschriften unterstehen sollen. Für Ton- und Bildaufnahmen haben allerdings auch sie – wie Besucherinnen und Besucher – vorgängig die Bewilligung der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten einzuholen.

Art. 7 Sitzungszeit

Dienstag ist Sitzungstag, Beginn ist jeweils 18.00 Uhr, dies entspricht der heutigen Praxis. Die Wendung „in der Regel“ lässt weiterhin die Möglichkeit offen, in Ausnahmefällen an anderen Sitzungstagen oder zu anderen Sitzungszeiten zu tagen.

Art. 8 Auskunftsrecht

Diese Bestimmung gilt für das einzelne Mitglied des Grossen Stadtrats und ist Ausfluss des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Artikel 47 der Kantonsverfassung. Insbesondere Absatz 3 desselben Artikels hält fest, dass die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren und auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten gewähren, sofern der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Im Lichte dieser Bestimmung ist Artikel 8 der Geschäftsordnung auszulegen. Während das Auskunftsrecht gemäss Artikel 8 an die Grenzen des

Geheimnisschutzes („überwiegende öffentliche oder private Interessen“) stösst, kann das Auskunftsrecht der Kommissionen und insbesondere jenes der Kommissionsdelegationen den Geheimnisschutz durchbrechen (vgl. Artikel 25 Absatz 2). Das Akteneinsichtsgesuch oder das Auskunftsbegehren ist vom Mitglied des Grossen Stadtrats beim zuständigen Behördenmitglied bzw. Stadtratsmitglied einzureichen bzw. zu deponieren. Im Streitfall entscheidet der Stadtrat als Kollegium. Liegt ein abschlägiger Entscheid des Gesamt-Stadtrats vor, könnte dagegen Beschwerde bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz eingereicht werden. Stattdessen wäre es aber sinnvoller, das abgelehnte Einsichts- oder Auskunftsbegehren der zuständigen Kommission weiterzuleiten, die dann wie oben kurz erwähnt entweder selber oder durch eine Kommissionsdelegation Einsicht nehmen kann (vgl. Artikel 16 Absatz 5 Kommissionen: allgemeine Bestimmungen). Demgegenüber haben die Kommissionen oder deren Delegationen das Recht, direkt mit den Behördenmitgliedern zu verkehren und von diesen Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Die Kommissionsdelegationen haben überdies vorbehaltlos Anspruch auf die Herausgabe geheimer Informationen und Daten (Personalakten, Steuerakten etc.) unter der Bedingung, dass sie die entsprechenden Sicherheitsmassnahmen vor Datenmissbrauch treffen (vgl. auch Artikel 26 „Beratungsunterlagen“).

Der Klarheit halber bleibt hinzuzufügen, dass Informationen grundsätzlich entweder öffentlich oder nicht öffentlich sind, insofern können so genannte ‚vertrauliche‘, ‚streng vertrauliche‘ oder ‚geheime‘ Informationen als „nicht öffentliche“ Informationen qualifiziert werden. Folglich unterstehen nicht öffentliche Informationen dem Geheimnisschutz – wie Daten- und Persönlichkeitsschutz oder wie Amtsgeheimnis und Geschäftsgeheimnis.

Die Regelungen für eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) werden dem Grossen Stadtrat im Zuge der Teilrevision der Stadtverfassung unterbreitet (siehe hierzu Ausführungen unter Kapitel 2.3 „notwendige Anpassungsarbeiten“).

Art. 9 Pflicht zur Verschwiegenheit

Diese Bestimmung steht in direktem Zusammenhang mit den in Artikel 8 und in Artikel 25 geregelten Auskunfts- und Informationsrechten. Die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht kann zu administrativen oder strafrechtlichen Untersuchungen mit den entsprechenden Folgen führen.

Absatz 2 erlaubt beispielsweise einem Kommissionsmitglied, welches im Rahmen seiner Kommissionsarbeit Kenntnis von nicht öffentlichen Informationen erhalten hat, solche Informationen aus sachdienlichen Gründen einer anderen Kommission – welche wiederum der Verschwiegenheitspflicht untersteht – bekannt geben zu dürfen.

Art. 10 Sitzungsgeld

Die Höhe des Sitzungsgeldes setzt der Grosse Stadtrat neu auf Antrag seines Büros fest. Anspruch auf Sitzungsgelder haben jene Mitglieder des Grossen Stadtrats, wel-

che an den Sitzungen des Grossen Stadtrats (vgl. auch Artikel 5 Absatz 3), des Büros, der Kommissionen oder der Kommissionsdelegationen teilnehmen.

Art. 11 Fraktionen

Aufgrund der Reduktion der Sitze des Grossen Stadtrats bedarf es zur Bildung einer Fraktion neu nur noch drei Mitglieder. Die Mitgliederzahl der Fraktionen ist zu berücksichtigen bei der Wahl von ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommission der städtischen Werke (vgl. Näheres hierzu unter Kapitel 5.8 „Proporzschlüssel“).

5.2 Teil II Organisation des Grossen Stadtrates

Art. 12 Organe

Leitungsorgane sind das Ratspräsidium (bestehend aus drei Personen), das Büro und die ständigen Kommissionen. Namentlich das Ratspräsidium und das Büro sind für den ordentlichen, reibungslosen und ungestörten Betrieb des Grossen Stadtrats und für die Einhaltung der Geschäftsordnung verantwortlich. Aus diesem Grund wird auf die Fraktionspräsidienkonferenz als zusätzliches Organ verzichtet. Ohnehin sind die Fraktionspräsidien frei, sich zu einer Sitzung zu treffen und dem Ratspräsidium oder dem Büro allfällige Eingaben oder Anregungen zu unterbreiten. Aber auch die Leitungsorgane selber können die Fraktionspräsidien zu einer Sitzung einladen, um mit ihnen bestimmte Fragen zu erörtern.

Art. 13 Zusammensetzung des Büros

Die Ratssekretärin oder der Ratssekretär ist Mitglied des Büros, allerdings nur mit beratender Stimme. Dies macht Sinn, zumal die Ratssekretärin oder der Ratssekretär für operationelle Belange zuständig ist.

Der Sitz der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten muss von Amtsjahr zu Amtsjahr zwischen den Fraktionen wechseln.

Art. 14 Aufgaben des Büros

Die Aufzählung der Aufgaben ist nicht abschliessend, was explizit in Buchstabe e festgehalten ist („erledigt weitere, ihm vom Grossen Stadtrat übertragene Aufgaben“). Das Büro ist insbesondere zuständig für die sachbezogene Zuweisung von Geschäften an eine ständige oder nichtständige Kommission. Die Zuteilungskriterien ergeben sich aus den Artikeln 19 fort folgende.

Art. 15 Ratspräsidium

Die Aufgaben des Ratspräsidiums werden in erster Linie durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten, im Verhinderungsfall durch das Vizepräsidium (erstes oder gegebenenfalls zweites) wahrgenommen (vgl. Stellvertreter-Regelung in Absatz 2). Es handelt sich dabei um Leitungs- (Sitzungsleitung, Geschäfts- und Terminkontrolle) und um klassische Präsidialaufgaben (rechtsverbindliche Unterschrift, Repräsentation des Grossen Stadtrates gegen aussen).

Art. 16 Kommissionen – Allgemeine Bestimmungen

Die Kommissionen beraten die Geschäfte des Grossen Stadtrates vor. Durch die intensive interfraktionelle politische und sachliche Diskussion der Materie in der Kommission können die Debatten im Grossen Stadtrat verkürzt werden. Die Kommissionen konstituieren sich selbst und legen auch ihre Sitzungszeiten und –kadenzen selbständig fest.

Die Unterscheidung von ständigen und nichtständigen Kommissionen ist von zentraler Bedeutung. Während ständige Kommissionen über die Amtsperioden hinaus bestehen bleiben, lösen sich die nichtständigen Kommissionen nach der Auftrags erledigung wieder auf. Zur Kernaufgabe der ständigen Kommissionen gehört die Vorberatung von Geschäften, welche der Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrats verabschiedet hat. Demgegenüber entscheidet der Grosse Stadtrat – vermutlich am ehesten auf Antrag seines Büros – über die Einsetzung einer nichtständigen Kommission; dies nimmt er in Ausnahmefällen vor und beschliesst gleichzeitig Auftrag, Ressourcen etc. (vgl. auch Artikel 22). Als Beispiel für nichtständige Kommissionen sind die Spezialkommissionen „Parlamentsreform“ oder „WoV“ zu erwähnen.

Die Kommissionen unterstützen sich gegenseitig und arbeiten dort zusammen, wo es Sinn macht, namentlich bei Geschäften, welche Schnittstellen aufweisen bzw. referatsübergreifend sind; so kann beispielsweise eine Kommission die andere, vom Geschäft betroffene zu einem Mitbericht einladen oder eine Kommission kann die andere bitten, ihr eine Stellungnahme einzureichen. Die Kommissionen können im Rahmen ihres Budgets Sachverständige beiziehen und weitere Massnahmen zum Zweck der bestmöglichen Vorberatung eines Geschäfts treffen. Sie sollen sich aber auch mit Anregungen und Begehren von Mitgliedern des Grossen Stadtrats, welche der betreffenden Kommission nicht angehören, auseinandersetzen (vgl. bspw. Artikel 8: vom Stadtrat abgewiesene Auskunftsbegehren). Zur Förderung einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen oder zur Wahrnehmung ihrer umfassenden Informationsrechte können sie Delegationen (bestehend aus zwei oder drei Mitgliedern) bilden, die aber grundsätzlich keine eigenen Beschlüsse fassen dürfen. Vielmehr haben die Delegationen primär das Kommissionsplenum über ihre Beratungsergebnisse zu orientieren. Im Falle von Delegationsbildungen ist es unerlässlich, dass die betreffende Kommission für ihre Delegation den Auftrag, das Verfahren, die Zuständigkeiten, Zeitvorgaben, Ressourcen und weiteres festlegt – ähnlich wie der Grosse Stadtrat bei der Einsetzung einer nichtständigen Kommission (vgl. vorhergehender Abschnitt).

Für die Art und Weise der Beratung von Geschäften in den Kommissionen gelangen primär die in diesem Kapitel aufgeführten Bestimmungen wie Artikel 18 (Öffentlichkeit), Artikel 24 (Beschlussfähigkeit), Artikel 25 (Beratungsunterlagen) und Artikel 26 (unbestrittene Geschäfte), sekundär jene für den Beratungsablauf im Grossen Stadtrat geltenden Bestimmungen zur Anwendung.

Absatz 7 regelt die Stellvertretung. Erstens handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, zweitens gilt sie nicht für die Geschäftsprüfungskommission und für die Verwaltungskommission der städtischen Werke, und drittens herrscht hier die Auffassung der Spezialkommission vor, dass sich das Kommissionsmitglied nur in seltenen und begründeten Fällen wie Auslandsaufenthalt oder längere krankheitsbedingte Abwesenheit vertreten lassen soll. Dies unter anderem deshalb, weil sich die Vertretung einerseits neu in die Materie bzw. in die betreffende Geschäfte und Abläufe einarbeiten muss, andererseits zur Kontinuität der Kommissionsarbeit nicht viel beitragen kann.

Was die Informations- und Auskunftsrechte der Kommissionen und ihrer Delegationen betrifft siehe die Ausführungen zu Artikel 8f. „Auskunftsrechte“ und Artikel 25 „Beratungsunterlagen“.

Art. 17 Wahlen und Amtszeit

Die Mitglieder einer Kommission werden für eine Amtsperiode, also für vier Jahre und längstens für acht aufeinander folgende Jahre gewählt (dies gilt auch für die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten – siehe Artikel 19 Absatz 3, wonach die Kommissionsmitglieder das Präsidium und das Vizepräsidium wählen und sich im Übrigen selber konstituieren). Damit ist der vorzeitige Rücktritt aus einer Kommission nicht ausgeschlossen. Der vorzeitige Rücktritt führt zur Ersatzwahl.

Art. 18 Öffentlichkeit und Sekretariat

Der freie und ungestörte Meinungsbildungsprozess in den Kommissionen soll insofern geschützt werden, als die Sitzungen und die Kommissionsprotokolle (vgl. hierzu Artikel 28) nicht öffentlich sind.

Das Ratssekretariat unterstützt die Kommissionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Art. 19 Ständige Kommissionen

Ständige Kommissionen gibt es deren drei: Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und zwei Fachkommissionen. Sie bestehen aus sieben Mitgliedern, wählen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten für eine Amtsperiode und konstituieren sich selbst. Die Präsidentin oder der Präsident sind in ihrer Funktion bis zur ersten konstituierenden Sitzung des Grossen Stadtrats tätig. Damit ist die Besetzung des Kommissionspräsidiums im Zeitraum zwischen Ende der Amtsperiode bzw. Ende des

Amtsjahres am 31.12. bis zur Neuwahl der Kommission gewährleistet. Diese Regelung lehnt sich an jene des Ratspräsidiums an (vgl. Artikel 2 Absatz 2).

Art. 22 Nichtständige Kommissionen

Vergleiche hierzu die Ausführungen zu Artikel 16.

Art. 23 Aufgaben

Die Kommissionen erstatten dem Grossen Stadtrat mündlich – mittels einer Kommissionsberichterstatterin oder eines Kommissionsberichterstatters – oder schriftlich Bericht zu den von ihnen behandelten Geschäften, bestimmen gegebenenfalls diejenige Kommissionsberichterstatterin oder denjenigen Kommissionsberichterstatter, welche oder welcher den Minderheitsstandpunkt darlegt; schliesslich stellen sie dem Grossen Stadtrat Antrag (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Artikel 16).

Art. 25 Beratungsunterlagen

Die Auskunfts- und Einsichtsrechte der Kommissionen gehen weiter als diejenigen für die Mitglieder des Grossen Stadtrats. Am weitesten gehen die Einsichtsrechte von Kommissionsdelegationen, denen von Seiten des Stadtrats keine Informationen vorenthalten werden dürfen. Die Kommissionen und namentlich die Delegationen sind aber angehalten, die entsprechenden Massnahmen zur Sicherstellung des Geheimnisschutzes zu treffen (vgl. auch die Ausführungen zu Artikel 8f.).

Art. 26 Unbestrittene Geschäfte

Diese Regelung hat zum Ziel, den Ratsbetrieb zu beschleunigen. Geschäfte, welche die Kommission einstimmig verabschiedet, kann der Grosse Stadtrat ohne Beratung beschliessen (vgl. die Ausführungen zum vereinfachten Verfahren gemäss Artikel 35).

Art. 27 Teilnahme Stadtrat

Das für das betreffende Geschäft zuständige Mitglied des Stadtrats nimmt an den Kommissions- oder Kommissionsdelegationssitzungen auf deren Einladung hin teil. Der Stadtrat oder seine Vertretung (wofür es das Einverständnis des Kommissionspräsidiums bedarf) verfügt, im Gegensatz zur Beratung im Grossen Stadtrat, über kein Antragsrecht, er hat nur eine beratende Stimme.

Art. 28 Kommissionsprotokolle

Kommissionsprotokolle sind nicht öffentlich. Es dürfen insbesondere keine darin aufgeführten Voten bekannt gegeben werden und es darf auch nicht öffentlich gemacht werden, wie einzelne Mitglieder abgestimmt haben. Die Protokolle sind entsprechend vertraulich zu behandeln und nur den an der Sitzung teilgenommenen Personen mit dem entsprechenden Vertraulichkeitsvermerk zuzustellen. Gegebenenfalls sind Protokollauszüge für diejenigen Teilnehmenden zu erstellen, welche nicht der ganzen Sitzung beigewohnt haben. Der politische Willensbildungsprozess soll geschützt und mit dieser Regelung sichergestellt werden (vgl. auch die Ausführungen zu Artikel 18). Bezüglich Protokollinhalt und technischer Unterstützung gelangt Artikel 31 zur Anwendung.

Art. 29 Einsicht durch Dritte

Dritte können in Kommissionsprotokolle Einsicht nehmen, sofern sie ein wissenschaftliches Interesse darlegen. Das Büro entscheidet auf Antrag des Ratssekretariats und im Rahmen des übergeordneten Rechts über die Gesuche Dritter. Bei Gutheissung von solchen Gesuchen hat das Büro den Gesuchstellenden auf die vertrauliche Behandlung der ihm zur Verfügung gestellten Schriftstücke ausdrücklich aufmerksam zu machen.

Art. 30 Ratssekretariat

Die bisher von der Stadtkanzlei und von der Stadtverwaltung erbrachten Dienstleistungen für den Grossen Stadtrat sind vollständig ins Ratssekretariat transferiert worden. Dies führt u.a. zur Kostentransparenz. Nunmehr werden sämtliche Aufwendungen beim Budgetposten des Grossen Stadtrats verbucht. Mit dem Aufgabentransfer entfallen auch zahlreiche Schnittstellen zwischen Stadtkanzlei und Ratssekretariat. Zudem wird das Ratssekretariat insofern aufgewertet, als es von der Verwaltung und vom Stadtrat unabhängig ist. Es ist direkt dem Grossen Stadtrat unterstellt, der die Ratssekretärin oder den Ratssekretär wählt. In Vertretung des Grossen Stadtrats nimmt das Ratspräsidium unter Zuhilfenahme des Büros die Funktion des direkten Vorgesetzten wahr (Auftragserteilung; Mitarbeitergespräch; weitere personalrechtliche Pflichten etc.). Das Ratssekretariat ist für die Erfüllung der Aufgaben des Grossen Stadtrats verantwortlich. Es hat sich an die Vorgaben des Ratspräsidiums und des Büros sowie in grundsätzlicher Weise an das vom Grossen Stadtrat erlassene Pflichtenheft zu halten. Das Pflichtenheft wurde von der Spezialkommission beraten, bereinigt und einstimmig verabschiedet; es ist der vorliegenden Botschaft beigelegt. Die oder der mit einem Pensum von voraussichtlich 70% angestellte Ratssekretärin oder Ratssekretär wird unterstützt durch den Ratsweibel und durch Protokollführende. Der Ratsweibel ist gleichzeitig bzw. in Personalunion Stadtweibel. Er ist somit „Diener zweier Herren“. Seine zweifach Unterstellung unter das Ratssekretariat einerseits, dem Stadtrat bzw. der Stadtkanzlei andererseits wird durch die klare Definition und Zuteilung seiner Aufgaben für den einen und für den anderen geklärt. Insofern ist

die Ratssekretärin oder der Ratssekretär gegenüber dem Ratsweibel bei all den für den Grossen Stadtrat zu erbringenden Aufgaben weisungsbefugt.

Art. 31 Protokollinhalt

Bei den Protokollen handelt es sich weitgehend um Wortprotokolle, welche die Voten sinngemäss festhalten. Die Voten werden auf Tonträger aufgezeichnet und protokolliert. Nach der Genehmigung des Protokolls kann das Ratssekretariat die Aufnahme löschen da der Protokoll-Genehmigungsakt rechtsverbindlich und ein Rückkommen grundsätzlich ausgeschlossen ist. Überdies ist bei der Löschung von Aufnahmen das übergeordnete Recht zu beachten (vgl. Artikel 99 Gemeindegesetz und der diesbezügliche Erlass der Regierung).

Art. 32 Protokollgenehmigung

Das Büro prüft die Protokolle, stellt sie den Fraktionspräsidien zu und legt sie im Rat zur Einsichtnahme auf. Änderungsbegehren sind dem Büro innert 10 Tagen seit der Auflage im Rat zu melden. Danach erfolgt die Protokollgenehmigung durch das Büro, welches das Protokoll ins Internet stellt.

5.3 Teil III Verhandlungen des Grossen Stadtrates

Art. 34 Vereinfachtes Verfahren

Ein wichtiges Anliegen der Totalrevision der Geschäftsordnung ist, die Effizienz in der Behandlung der Geschäfte zu steigern. Können einfachere und unumstrittene Geschäfte schneller im Grossen Stadtrat behandelt werden, dann schafft dies neue Freiräume für die Behandlung wichtigerer und in der politischen Landschaft umstrittenerer Geschäfte. Hat die vorberatende Kommission das Geschäft einstimmig gutgeheissen, kann zunächst davon ausgegangen werden, dass auch von den übrigen Fraktionsmitgliedern mehrheitlich Zustimmung zu erwarten ist. Die Kommission kann daher dem Grossen Stadtrat Antrag stellen, das Geschäft ohne Diskussion zum Beschluss zu erheben (lit. a). Damit sich die Parlamentarierinnen jedoch ausreichend auf einen solchen Antrag vorbereiten können, muss dieser mindestens 10 Tage vor der Sitzung zur Kenntnis gebracht werden (lit. b). In aller Regel wird dies mit der Zusendung der Einladung bzw. Traktandenliste geschehen, kann aber auch separat zugestellt werden. Der Gesetzestext verlangt explizit eine Zustellung. Eine Veröffentlichung im Amtsblatt oder ordentlichem Publikationsorgan kann daher nicht genügen.

Damit jedoch keinerlei demokratischen Rechte auf unzulässige Weise eingeschränkt werden, kann jedes Mitglied des Parlaments oder auch der Stadtrat bis Sitzungsende Widerspruch gegen die diskussionslose Beschlussfassung erheben (lit.c).

Erst wenn alle drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind, darf das Präsidium den Antrag gemäss Vorlage zum Beschluss des Grossen Stadtrates erheben.

Art. 35 Behandlung nicht traktandierter Geschäfte

Um auf aktuelle Situationen eingehen und zeitgerecht die Diskussion im Grossen Stadtrat lancieren zu können, soll es möglich sein, neue Geschäfte während der Sitzung auf die Traktandenliste zu setzen. Die Stadtverfassung sieht diese Möglichkeit grundsätzlich vor. Da diese Möglichkeit jedoch zur Konsequenz hat, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Stadtrat auf dieses Geschäft nicht vorbereiten konnten, bedarf es zur unverzüglichen Aufnahme in die Traktandenliste eines Beschlusses mit qualifiziertem Mehr. Damit ist sichergestellt, dass grundsätzlich die meisten Fraktionen sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklären. Es wird sich hier in der Regel um parlamentarische Vorstösse wie Interpellationen, kleine Anfragen, Postulate oder Motionen handeln. Da in diesen Fällen der Stadtrat eine Stellungnahme abgeben muss, kann er verlangen, dass ein überraschend traktandiertes Geschäft zuerst durch ihn vorgeprüft wird. Die Prüfung wird sich in aller Regel sowohl auf den Inhalt als auch auf die Zulässigkeit der Form beziehen.

Art. 36 Ausstand

Absatz 1 übernimmt die bisherige Regelung über den Ausstand, allerdings mit der durch die Revision des Zivilgesetzbuches bedingten Anpassung, dass eingetragene Partnerschaften dem Ehestand diesbezüglich gleichgestellt sind.

Absatz 2 schliesst aus, dass die betroffenen Mitglieder über die Ausstandsfrage mitstimmen können. Allerdings müssen sie beratende Stimme haben, damit sie notwendige Erläuterungen abgeben können.

Absatz 3 ist als zwingende Bestimmung aus der Stadtverfassung übernommen. Allerdings ist unklar, wie faktisch die Gemeinde eine Ergänzung des Grossen Stadtrates vornehmen sollte. Hier könnte nur eine Volkswahl in Frage kommen, was in der Praxis wohl kaum für ein einziges Geschäft realisierbar wäre.

Art. 37 Gang der Beratung

Absatz 3 garantiert dem Kommissionssprecher oder der Kommissionssprecherin die Möglichkeit, jederzeit durch eine Wortmeldung auf die abgegebenen Voten einzugehen und die notwendigen Erläuterungen abzugeben.

Art. 38 Eintreten und Detailberatung

Eine wichtige Neuerung besteht darin, unter den im Artikel genannten Voraussetzungen auf die Eintretensdebatte zu verzichten.

Ausserdem findet nach einem Nichteintretensbeschluss keine Detailberatung mehr statt und das Geschäft wird ohne weiteres als erledigt abgeschlossen.

Ausgenommen hiervon sind Geschäfte, welche zwingend zu behandeln sind – wie parlamentarische Vorstösse und jene, welche gemäss Art. 10 der Stadtverfassung dem obligatorischen Referendum unterstehen.

Art. 39 Anträge

Mit dieser Vorschrift wird bezweckt, dass Anträge ausformuliert und schriftlich dem Ratspräsidium vorliegen. Ausserdem dient dies der besseren logistischen Verarbeitung (Archivierung, Publikation, etc.).

Art. 40 Verhandlungsordnung

Die Bestimmungen über die Verhandlungsordnung wurden überarbeitet und in einem Artikel zusammengefasst. Sie entsprechen dem heutigen Verständnis dessen, was reguliert werden soll und was nicht. Auf eine Limitierung der Redezeit wurde bewusst verzichtet, um der Effizienz der Beratungen nicht auf Kosten einer inhaltlich wertvollen Diskussion den Vorzug zu geben. Redner und Rednerinnen, welche vom Thema abweichen oder die Regeln des Anstands verletzen, können hingegen zur Ordnung gerufen werden. Als stärkste Sanktion gilt der Wortentzug durch den Präsidenten oder die Präsidentin. Über die Zulässigkeit des Ordnungsrufes oder den Wortentzug wird nicht mehr durch den Grossen Stadtrat entschieden.

Art. 41 Ordnungsantrag

Das Instrument des Ordnungsantrages wurde ausgebaut. Absatz 1 zählt abschliessend auf, in welchen Fällen ein Ordnungsantrag zu stellen ist. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es sich immer um die Abwicklungsform oder -art eines Geschäftes handelt.

Damit das Ratsmitglied, welches einen Ordnungsantrag stellen will, auch tatsächlich unverzüglich das Wort erhält, muss es bei der Anmeldung deutlich kund tun, dass es einen Ordnungsantrag stellen will, ansonsten es in der Rednerliste chronologisch eingetragen werden würde.

Ein Ordnungsantrag ist sofort zu behandeln. Nur so kann zum Beispiel sinnvoll erreicht werden, dass eine Diskussion zeitgerecht abgebrochen oder die Behandlung eines Geschäftes verschoben wird.

Wird Schluss der Diskussion verlangt, so kann ab diesem Zeitpunkt nur noch zu diesem Antrag gesprochen werden. Die Diskussion soll die Grundlage bilden, über den Antrag abzustimmen und es soll verhindert werden, dass Rednerinnen und Redner doch noch versuchen, vor dem drohenden Abbruch der Diskussion ihre Meinung zum

Sachgeschäft einzubringen. Allerdings gebietet es das Recht auf Redefreiheit (als Gegenstück zum Diskussionsabbruch), nach erfolgter Abstimmung über den Ordnungsantrag denjenigen noch das Wort zu erteilen, die sich vor dem entsprechenden Antrag in der Rednerliste eingetragen haben.

Da es sich hier wie oben erwähnt um eine nicht unwesentliche Beschränkung der Redefreiheit handelt, bedarf es zur Annahme des Antrages einer qualifizierten Mehrheit.

Ist Schluss der Diskussion beschlossen worden, gelangt das Sachgeschäft erst dann zur Abstimmung, wenn die Wortmeldungen gemäss der geschlossenen Rednerliste erfolgt sind.

Art. 42 Rückweisung

Bisher diente das Instrument des Ordnungsantrages auch zur Rückweisung von Geschäften an die Kommissionen. Inhaltlich ist die Rückweisung jedoch von einem Ordnungsantrag zu unterscheiden. Die Rückweisung hat materiellen Charakter, der Ordnungsantrag formellen. Auch hier ist es notwendig, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin ihren Antrag sofort begründen kann. Die Rückweisung kann an eine Kommission, aber auch an den Stadtrat erfolgen.

Da die Rückweisung materiellen Inhalts ist und der Ordnungsantrag formeller Natur, also Verfahrensfragen beschlägt, ist es konsequent, dass zunächst über den Ordnungsantrag und dann über den Rückweisungsantrag entschieden wird. Allerdings liegt es im Ermessen des Ratspräsidiums, den Rückweisungsantrag sofort oder erst nach der Ratsdebatte, zusammen mit der Hauptfrage zur Abstimmung zu bringen.

Wird Rückweisung beschlossen, so hat der Grosse Rat dem Stadtrat die politische Zielrichtung anzugeben, nach der das Geschäft neu auszurichten oder auszuarbeiten ist.

Die Fristsetzung soll sicherstellen, dass innerhalb eines sinnvollen Zeitraumes – vorliegend sechs Monate – der Stadtrat das Geschäft wieder zur Beratung bringt. Die Kommissionen haben nicht die Möglichkeit einer Fristverlängerung, weil sie keine inhaltliche Überarbeitung, vielmehr eine oder mehrere zusätzliche Abklärungen vornehmen müssen.

Art. 45 Eventualabstimmung

Liegen nur noch zwei Anträge zur Abstimmung vor, entscheidet neu das einfache Mehr, welcher Antrag obsiegt.

Art. 47 Abstimmung über das Ganze

Eine unwidersprochene Vorlage kann ohne weitere Diskussion oder Abstimmungsfrage zum Beschluss des Grossen Stadtrates erhoben werden.

Art. 48 Stimmabgabe

Grundsätzlich soll im Parlament offen abgestimmt werden (im Gegensatz zu geheimen Wahlen). Einzelne andere Parlamentsordnungen kennen auch die geheime Abstimmung. Allerdings ist sich die Kommission darüber einig, dass es die Aufgabe der Parlamentsvertreter und –vertreterinnen ist, ihre Meinung (und die ihrer Wählerschaft) zu Sachgeschäften offen kund zu tun. Dies im Gegensatz zu Wahlen, an denen die geheime Wahl eine unverfälschte und zwangfreie Willenskundgabe garantieren soll. Um gewissen Abstimmungen im Parlament ein besonderes Gewicht zu verleihen und die Haltung der einzelnen Fraktionen und deren Mitglieder im Abstimmungsergebnis abzubilden, kann die Abstimmung unter Namensaufruf verlangt werden. Bei der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses ist die Abstimmungsliste bekannt zu geben.

Das Quorum wurde an die reduzierte Mitgliederzahl des Parlaments angepasst.

Es wird der Grundsatz statuiert, dass das einfache Mehr grundsätzlich zur Anwendung gelangen soll. Nur in denjenigen Fällen, in denen die Geschäftsordnung oder übergeordnetes Recht ein qualifiziertes Mehr verlangt, kommen jene Quoren zum Zuge.

Art. 49 Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Präsident oder die Präsidentin grundsätzlich nicht mitstimmen soll. Die Aufgabe des Präsidenten oder der Präsidentin während der Sitzung ist in erster Linie die Beratungen zu führen und die Einhaltung der Geschäftsordnung zu überwachen. Dazu bedarf es einer objektiven Haltung, welche am besten gewährleistet werden kann, wenn der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin an der Abstimmung grundsätzlich nicht teilnimmt.

Der Stichentscheid ist das Privileg der Präsidentin oder des Präsidenten und betont das politische Gewicht und die daraus entstehende Verantwortung des Mitglieds im Präsidialjahr – das berühmte „Zünglein an der Waage“.

Art. 52 Unterstellung unter das Behördenreferendum

Der Rat entscheidet darüber, welche Geschäfte, die nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen, dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sind, um die demokratische Legitimation für das betreffende Geschäft zu erhöhen.

5.4 Teil IV Parlamentarische Vorstösse

Art. 55 Motion

Die Motion als klassisches Handlungsinstrument der Legislative wird hier eindeutig und umfassend definiert. Losgelöst vom einzelnen Parlamentarier oder einer Parlamentarierin kann die Motion auch den Willen einer Kommission, des Ratsbüros oder einer Fraktion des Grossen Stadtrats ausdrücken.

Es soll klar zum Ausdruck gebracht werden, was die eigentliche Aufgabe einer Motion ist. Der Adressat ist der Stadtrat.

In lit. a wird die Revisionsmöglichkeit einer Verfassungsänderung, in lit. b diejenige anderer Erlasse statuiert, während lit. c ein Auffanggefäss für die übrigen, in die Kompetenz der Stimmberechtigten oder des Grossen Stadtrats fallenden Geschäfte bildet. Zu denken sei hier etwa an Investitionsbegehren, an Begehren um Änderung des Steuerfusses etc. (vgl. auch Art. 25 i.V.m. Art. 11 Stadtverfassung).

Das Ratsbüro muss die Möglichkeit haben, die eingereichte Motion vorzuprüfen. Es geht hier um eine Prüfung der formellen Voraussetzungen. Die Motion kann sich nur auf denjenigen Regelungsgegenstand beziehen, welcher in die Kompetenz der Legislative oder der Stimmberechtigten fällt. Eine Motion zu Exekutivaufgaben des Stadtrates ist nicht möglich. Es bedürfte hierzu eines Postulats. Allerdings ist zu beachten, dass nicht immer klar ist, welches Organ für einen Motionsgegenstand zuständig ist. In solchen Fällen sollte sich das Büro Zurückhaltung auferlegen und die Stellungnahme des Stadtrats abwarten. Kommt darin der Stadtrat zum Schluss, dass es sich um ein Postulat handelt, sollte die Urheberin oder der Urheber der Motion letztere vor der Erheblicherklärung in ein Postulat wandeln.

Art. 57 Behandlung von Motionen und Postulaten

Motionen und Postulate können grundsätzlich jederzeit eingereicht werden. Der Rat wird fortlaufend darüber informiert, d.h. das Ratssekretariat versendet mit dem üblichen Postversand die eingereichten Vorstösse. Die formelle Prüfung der eingereichten Motionen durch das Ratsbüro im Sinne von Art. 55 Abs. 3 muss noch nicht erfolgt sein.

Der Stadtrat kann vorgängig der Beratung im Parlament die Vorstösse beraten und eine Stellungnahme dazu abgeben. Die Stellungnahme erfolgt in aller Regel schriftlich und wird mit den üblichen Unterlagen den Ratsmitgliedern zugesendet. Allerdings kann der Stadtrat auch auf die schriftliche Stellungnahme verzichten, sofern er es inhaltlich nicht für notwendig erachtet oder sich darauf beschränken will, anlässlich der Beratungen eine mündliche Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahme des Stadtrates bildet eine wichtige Grundlage für die Diskussion im Rat. Die Beratung im Parlament kann entsprechend darauf ausgerichtet und in der Hauptsache um die umstrittenen Punkte geführt werden.

Aus Gründen der Effizienz soll die Möglichkeit bestehen, unumstrittene und vom Stadtrat ohne weiteres entgegenzunehmende Vorstösse direkt zur Abstimmung zu bringen.

Die Abänderung des Vorstosses in eine andere Form soll bis zur Abstimmung darüber möglich sein. Die Beratungen können ergeben, dass ein anderes Instrument besser geeignet ist als das ursprüngliche. Allerdings kann ein Vorstoss immer nur „abgestuft“ umgewandelt werden, d. h. Motionen in Postulate oder in Interpellationen und Postulate jedoch nur noch in Interpellationen. Auch inhaltlich bzw. textlich soll der Vorstoss angepasst werden können. Wie schon erwähnt beschlägt das Postulat Gegenstände im Zuständigkeitsbereich der Exekutive, Motionen beziehen sich auf den Kompetenzbereich der Legislative.

Die Fristen für die Umsetzung der überwiesenen Vorstösse wurden verkürzt. Damit soll die Effizienz des Ratsbetriebs erhöht werden. Die Erledigungsfristen lehnen sich damit an diejenigen in anderen Geschäftsordnungen üblichen an.

Art. 58 Abschreibung von Motionen und Postulaten

Der Stadtrat kann einen Antrag auf Abschreibung einer Motion oder eines Postulates stellen, wenn der Auftrag erfüllt wurde oder die Erfüllung des Vorstosses durch die tatsächliche oder rechtliche Situation unmöglich oder überflüssig ist. Der Stadtrat kann die Motion aber auch im Zusammenhang mit einer anderen Vorlage, welche sachlich mit der Motion zusammenhängt, erledigen. Der Bericht zur Motion oder zum Postulat muss detailliert begründen, warum der Vorstoss als erledigt abgeschrieben werden soll. Der vorberatenden Kommission steht ebenfalls das Recht auf Antrag auf Abschreibung zu.

Wird ein Antrag auf Abschreibung abgelehnt, bleibt der Vorstoss pendent. Der Grosse Stadtrat setzt bei Ablehnung des Abschreibungsantrags eine erneute Frist zur Erledigung. Nach Ablauf dieser zweiten Frist kann die zwischenzeitliche Erfüllung bzw. Nichterfüllung grundsätzlich nur noch aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen als Abschreibungsgrund gelten.

Art. 59 Interpellation

Da eine Interpellation keinen Antrag enthält und somit auch nicht mit einem Beschluss des Grossen Stadtrates als erledigt beurteilt wird, soll die Interpellantin oder der Interpellant mit einer kurzen Erklärung bekanntgeben, ob er oder sie mit der Beantwortung zufrieden ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass gegenüber der bisherigen Fassung nicht mehr darüber abgestimmt werden soll, ob eine Diskussion stattfindet oder nicht. Die politische Meinungsäusserung im Parlament ist Ausdruck eines demokratischen Grundverständnisses und sollte nicht durch einen Mehrheitsentscheid verweigert werden können auch wenn dies zu Lasten einer effizienten Behandlung der Vorstösse geht. In der bisherigen Praxis wurde ohnehin auf eine diesbezügliche Abstimmung verzichtet. Hier wurde die neue Geschäftsordnung an die geltende Praxis angeglichen, eine Diskussion ist demzufolge immer möglich.

Art. 60 Dringliche Behandlung

Die dringliche Behandlung von Vorstössen (Motionen, Postulaten, Interpellationen) ist ein wichtiger Bestandteil für eine effiziente Arbeitsweise und Geschäftserledigung im Parlament. Viele Geschäftsordnungen schweizerischer Stadt- und Kantonsparlamente kennen diese Möglichkeit. Allerdings muss hier klar gestellt werden, dass sich die Vorzugsbehandlung allein auf die Erstbehandlung im Parlament, also auf die Frage der Erheblicherklärung bzw. Überweisung bezieht. Ausnahme hiervon bilden die verkürzten Erledigungsfristen für den Stadtrat bei dringlichen Interpellationen.

Vorgesehen ist folgender Ablauf: Ein dringlicher Vorstoss wird vor oder an der Sitzung des Grossen Stadtrates mit dem deutlichen Titel „Dringliche Motion“, „Dringliches Postulat“ oder „Dringliche Interpellation“ eingereicht. Der Urheber oder die Urheberin erhält an der gleichen Sitzung die Gelegenheit, zu begründen, warum dieser Vorstoss von besonderer zeitlicher Dringlichkeit ist. Die Ausführungen haben sich dabei auf den zeitlichen Aspekt der „Vorzugsbehandlung“ zu beschränken. Der Grosse Stadtrat stimmt über den Antrag auf Dringlichkeit ab. Mit einem qualifizierten Mehr von 2/3 der anwesenden Mitglieder wird die Hürde ausreichend hoch gesetzt, damit nicht aus rein politischem Kalkül heraus ein Vorstoss vor anderen, im ordentlichen Verfahren traktandierten Geschäften, behandelt wird.

Ist die Dringlichkeit auf diese Weise beschlossen, entfällt die chronologische Einreihung im Geschäftsverzeichnis. Motionen und Postulate müssen an der gleichen oder spätestens an der nächsten Sitzung zur Behandlung gebracht werden. Bei Interpellationen gilt eine Erledigungsfrist von zwei Monaten. Erst anlässlich dieser Beratungen der Motionen oder Postulate wird die materielle Diskussion geführt, was letztlich in einem Beschluss über die Erheblicherklärung oder Überweisung mündet. Ab dann werden Motionen und Postulate, wie bereits ausgeführt, durch den Stadtrat innerhalb der üblichen Erledigungsfristen behandelt.

Der Zeitgewinn erscheint auf den ersten Blick nicht sehr gross. Jedoch kann mit der dringlichen Behandlung das Parlament auf aktuelle politische Fragestellungen oder Bedürfnisse reagieren. Die materielle Diskussion wird innerhalb zweier Sitzungen

geführt. Der politische Druck eines überwiesenen oder erheblich erklärten dringlichen Vorstosses wird zwangsläufig auch zu einer zeitgerechten Erledigung durch den Stadtrat führen.

Art. 62 Verfahrenspostulat

Das Verfahrenspostulat ist in einem modernen Parlament ein wichtiges und effizientes Mittel, um auf die sich ständig ändernden Bedingungen und Voraussetzungen des Parlamentsbetriebs reagieren zu können. Das Verfahrenspostulat zielt allein auf die internen Angelegenheiten des Ratsbetriebs. Es untersteht daher auch nicht dem fakultativen Referendum. Mit dem Verfahrenspostulat kann künftig die Geschäftsordnung in einfacher Art und Weise abgeändert werden. Interne Angelegenheiten sind zum Beispiel die Art und Weise der Zustellung von Dokumenten, das Verfahren zur Stimmabgabe oder zur Änderung des Kommissionswesens.

Art. 63 Jahresgespräch

Das Jahresgespräch dient dem umfassenden Informationsaustausch zwischen den Parteien und dem Stadtrat. Hier kann ausserhalb der politischen Diskussion im Rat über die neuesten Entwicklungen informiert werden. Die Parteien bestellen Vertreterinnen und Vertreter, welche an den Gesprächen teilnehmen. Hierfür wurde bewusst keine Regelung getroffen, die Parteien sollen dies in eigener Verantwortung bewerkstelligen.

Die Stadtverwaltung bereitet die Gespräche jeweils vor und stellt allfälliges Informationsmaterial zuhanden der Parteivertretungen zusammen.

5.5 Teil V Wahlen

Art. 64 Wahlmodus

Im Grundsatz wird der bisherige Modus übernommen. Neu wird die Möglichkeit eingeführt, stille Wahlen durchzuführen. Sofern gleich viele Kandidaten und Kandidatinnen zur Wahl stehen als Sitze zu besetzen sind, kann mit der stillen Wahl der Aufwand erheblich reduziert werden. Die „stille Wahl“ ist allgemein anerkannt und wird vielerorts schon seit Jahren praktiziert.

Art. 66 Stille Wahlen

Wie oben bereits ausgeführt, besteht neu die Möglichkeit stille Wahlen durchzuführen. Die Fraktionen geben vorgängig der Wahl ihren Kandidaten oder ihre Kandidatin

als Wahlvorschlag bekannt. Dies kann entweder schriftlich an das Ratspräsidium oder auch mündlich anlässlich der Wahlsitzung erfolgen. Um sicher zu stellen, dass auch tatsächlich nur eine Kandidatin oder ein Kandidat zur Wahl steht oder gleich viele Kandidatinnen und Kandidaten wie zu besetzende Sitze nominiert sind, muss vorgängig der Wahl nochmals der Grosse Stadtrat gefragt werden, ob weitere Nominierungen vorliegen. Ist man aus den Reihen des Parlaments nicht mit der stillen Wahl einverstanden, so muss ein entsprechender Antrag gestellt werden. Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin muss auf diese Möglichkeit hinweisen. Über den Antrag auf geheime Wahl wird abgestimmt. Es zählt das einfache Mehr.

Art. 67 Wahlkompetenz

Die Kompetenzen wurden entsprechend den Neuerungen bei den Kommissionen und unter Berücksichtigung der neuen Bildungsgesetzgebung angepasst.

5.6 Teil VI Petition

Art. 68

Die Petition hat keine rechtlich bindende Wirkung. Dennoch kommt ihr demokratiepolitisch eine wichtige Bedeutung zu. Entsprechend ist sie so rasch wie möglich zu behandeln und zu beantworten, spätestens aber innert sechs Monaten seit Zustellung an den Grossen Stadtrat. Überdies hat sich die zuständige Kommission eingehend mit dem Anliegen auseinander zu setzen und die Grundlage – in Form der Petitionsantwort – für die Beratung im Grossen Stadtrat zu schaffen. Über die Kenntnisnahme wird abgestimmt; das Abstimmungsergebnis ist im Protokollauszug ersichtlich und unter anderem für die Petenten von Belang.

5.7 Teil VII Schlussbestimmung

Art. 69

Die vorliegende Geschäftsordnung ist total revidiert und tritt auf Beginn der neuen Legislatur in Kraft.

5.8 Anhang Proporzschlüssel

Um die politischen Kräfteverhältnisse des Parlaments in den ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommission der Städtischen Werke (hier nur in Bezug auf die vier dem Grossen Stadtrat zustehenden Sitze) abbilden zu können, ist es notwendig, die zur Verfügung stehenden Sitze (derzeit total 25) proportional zur Sitzver-

teilung im Parlament an die Fraktionen zu vergeben. Hierzu dient der Proporzschlüssel. Der Proporzschlüssel berechnet, wie viele Kommissionssitze einer Fraktion zustehen. Die Verteilung auf die einzelnen Kommissionen muss zwischen den einzelnen Fraktionen ausgehandelt werden.

Das Büro wird nicht zwingend nach dem Proporzschlüssel besetzt. Hier können die Fraktionen unter Berücksichtigung von Art. 13 Abs. 2 die Verteilung der Sitze in gemeinsamer Absprache frei beschliessen.

Bei der Wahl nichtständiger Kommissionen kann der Grosse Stadtrat bei deren Einsetzung den Proporzschlüssel sinngemäss anwenden.

6 Finanzielle Auswirkungen

Mehrausgaben werden im Zusammenhang mit der Aufwertung des Ratssekretariats anfallen, allerdings im geringen Ausmass. Demgegenüber wird sich der Aufwandposten hinsichtlich der Sitzungsgelder entsprechend der Reduktion der Sitze im Grossen Stadtrat verringern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die neue Geschäftsordnung voraussichtlich zu keinen Mehrkosten führen wird – erst recht nicht, falls die in der neuen Geschäftsordnung enthaltenen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung des Kommissions- und Ratsbetriebs genutzt werden.

7 Projektphase II und III

Wie bereits eingangs ausgeführt bedarf es zur vollständigen Umsetzung der Motion mehrerer Teilschritte. Verschiedene Vorgaben zum Parlamentsbetrieb sind in der Kantonsverfassung, dem Gemeindegesetz und in der Verfassung der Stadt Schaffhausen festgeschrieben. Sie bilden den Rahmen für die vorliegende Revision der Geschäftsordnung, und in diesem Rahmen lassen sich gewisse Modernisierungen des Ratsbetriebes verwirklichen.

Eine Anpassung der Finanzkompetenzen des Grossen Stadtrates ist dringend erforderlich. Nicht nur um die Anzahl der Kreditgeschäfte deutlich zu reduzieren, sondern auch um eine sinnvolle Verteilung von Verantwortung und Aufgabenerledigung zwischen Exekutive und Legislative zu erreichen, ist eine Anhebung der Finanzkompetenz „zu Gunsten“ des Stadtrates und „zu Lasten“ des Grossen Rates anzustreben. Hierzu bedarf es einer Anpassung der Stadtverfassung. In der Phase II sollen die verfassungsmässigen Grundlagen für eine materielle Modernisierung des Ratsbetriebs gesetzt werden. Während der Erarbeitung der hier vorliegenden Geschäftsordnung wurden diejenigen Felder der Stadtverfassung erkannt, bei denen Reformbedarf besteht. Es ist geplant, die Teilrevision der Stadtverfassung bis Ende 2009 dem Grossen Stadtrat vorzulegen und anschliessend den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

In einer dritten Phase kann dann mit Hilfe des Verfahrenspostulates mit relativ geringem Aufwand die Geschäftsordnung an die neuen Verfassungsgrundlagen angepasst werden.

8 Zusammenfassung

Die neue Geschäftsordnung lehnt sich an die in jüngster Zeit erlassenen Geschäftsordnungen oder Geschäftsreglemente anderer Stadtparlamente der Schweiz an. Die neue Gliederung in Allgemeine Bestimmungen, Organisation, Beratungsablauf und Parlamentarische Vorstösse ermöglicht die einfache Lesbarkeit, die praktische Handhabung und Übersichtlichkeit. Die Geschäftsordnung stellt denjenigen Rahmen dar, in dem sich der Ratsbetrieb abwickeln soll; sie lässt gleichzeitig dem Ratspräsidium den nötigen Ermessensspielraum bei der konkreten Anwendung offen, weshalb denn auch auf Detailregelungen so weit als möglich verzichtet wurde. So soll beispielsweise der Grosse Stadtrat mittels Beschluss die näheren Bestimmungen zu den Sitzungsgeldern oder zum Pflichtenheft des Ratssekretariats erlassen, die er wiederum jederzeit und rasch ändern kann. Der Grosse Stadtrat kann nunmehr auch die Geschäftsordnung mittels des neuen Instruments des Verfahrenspostulats jederzeit und rasch revidieren, zumal solche Revisionen in seiner ausschliesslichen Kompetenz bzw. in seinem Zuständigkeitsbereich liegen.

9 Anträge

Die Spezialkommission „Parlamentsreform“ beantragt dem Grossen Stadtrat die folgende Beschlussfassung zur Annahme:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage der Spezialkommission „Parlamentsreform“ zur total revidierten Geschäftsordnung.
2. Der Grosse Stadtrat bereinigt und genehmigt die Geschäftsordnung vom 11. November 2008.
3. Die Motion „Aufwertung der Parlamentsarbeit“ vom 14. November 2006 wird als erfüllt abgeschrieben.

Beilagen:

- Beschlusstext „Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 11. November 2008“
- Originaltext der Motion
- Pflichtenheft Ratssekretariat