

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 1. Juni 2010

**Verfahrenspostulat Christine Thommen, Neuwahl ständige
Kommissionen und Vertretungen des Grossen Stadtrates in der VK
Städtische Werke bei Änderungen im zahlenmässigen Bestand einer
Fraktion, Änderung der Geschäftsordnung**

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Datum vom 23. März 2010 hat Grossstadträtin Christine Thommen zusammen mit fünf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern ein Verfahrenspostulat eingereicht, mit dem sie die folgende Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats beantragt:

Art. 17a Neuwahlen

Bei einer Änderung im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion im Laufe der Legislaturperiode sind sofortige Neuwahlen der ständigen Kommissionen und der Vertretungen des Grossen Stadtrates in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke gemäss den neuen Verhältnissen angepasstem Verteilungsschlüssel vorzunehmen.

Gleichzeitig sei im Anhang der Geschäftsordnung die Bestimmung zu streichen, nach welcher der Verteilungsschlüssel während der Legislaturperiode nur bei Neu- oder Ersatzwahlen in ständige Kommissionen oder in das Büro den neuen Verhältnissen angepasst wird. Die Änderung soll gemäss Postulat sofort nach dem entsprechenden Beschluss des Grossen Stadtrats in Kraft treten.

Das Postulat wird wie folgt begründet:

"Gemäss Art. 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 9. Dezember 2008 (GO) sind bei der Wahl der ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommission der Städtischen Werke die Fraktionen gemäss ihrer Mitgliederzahl zu berücksichtigen. Tritt im Laufe der Legislaturperiode eine Änderung im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion auf, so wird der Verteilschlüssel gemäss Anhang der GO nur bei Neu- oder Ersatzwahlen in die ständigen Kommissionen oder in das Büro den neuen Verhältnissen angepasst. Es könnte sich mitunter also über mehrere Jahre die Situation präsentieren, dass die Zusammensetzung der genannten Kommissionen nicht die Fraktionen gemäss Mitgliederzahl abbildet und diese damit Art. 11 Abs. 2 GO widerspricht. Dies erscheint stossend."

Der Grosse Stadtrat hat die Behandlung des Verfahrenspostulats an seiner Sitzung vom 11. Mai 2010 dem Ratsbüro zugewiesen.

Das Büro hat das Verfahrenspostulat an seinen Sitzungen vom 18. und 25. Mai 2010 behandelt. Es hat zur Vorbereitung der Sitzung eine juristische Stellungnahme des Stadtschreibers eingeholt und diesen auch an die Sitzungen eingeladen.

2. Konsequenzen des Verfahrenspostulats Thommen

Nach dem Verfahrenspostulat Thommen soll die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates so geändert werden, dass künftig bei jeder Änderung im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion sofortige Neuwahlen der ständigen Kommissionen und der Vertretung des Grossen Stadtrates in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke gemäss dem an die neuen Vertretungsverhältnisse angepassten Verteilungsschlüssel vorgenommen werden sollen. Da ausdrücklich von „**jeder** Änderung“ gesprochen wird, würden auch Änderungen im Bestand der Fraktion erfasst, die weder den Verteilungsschlüssel ändern noch dazu führen, dass eine Fraktion nicht mehr in einer ständigen Kommission vertreten ist. Jeder Aus- oder Eintritt aus einer bzw. in eine Fraktion würde damit künftig zu einer Neuwahl aller ständigen Kommissionen und der Vertretung in der VK Werke führen.

Praktische Konsequenz einer solchen Regelung ist, dass

- jedes Ratsmitglied es jederzeit in der Hand hat, mit dem Fraktionsaustritt (und später bei einem allfälligen Wiedereintritt in die frühere Fraktion oder dem Eintritt in eine neue Fraktion) Neuwahlen aller ständigen Kommissionen auszulösen;
- eine Fraktion es jederzeit in der Hand hat, mit dem Ausschluss eines Ratsmitglieds diesem auch während laufender Amtsdauer seinen Sitz in einer ständigen Kommission bzw. in der VK Werke zu entziehen.

Dies deshalb, weil bei der Wahl der ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommission der Städtischen Werke die Fraktionen gemäss ihrer Mitgliederzahl berücksichtigt werden und fraktionslose Mitglieder daher - von Ausnahmefällen abgesehen - bei der anschliessenden sofortigen

Neuwahl keine Kommissionssitze mehr zugewiesen erhalten (Art. 11 Abs. 2 GO).

3. Grundsätzliche Zulässigkeit des Postulats

Die mit dem Verfahrenspostulat Christine Thommen beantragte Neuwahl der ständigen Kommissionen und der Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke bei Änderungen im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion ist nach Auffassung des Ratsbüros grundsätzlich zulässig.

Die Zugehörigkeit zu einer Fraktion (bzw. zumindest die Nomination durch eine Fraktion) ist in den schweizerischen Parlamentsordnungen als Voraussetzung für die Zugehörigkeit zu parlamentarischen Kommissionen allgemein akzeptiert (z.B. Art. 15 Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003, SR 171.13). Zwar wird in der Lehre zum Teil die Meinung vertreten, dass Personen, die nicht einer Fraktion angehörten, gestützt auf Art. 34 der Bundesverfassung (Garantie der politischen Rechte) Anspruch auf Einsitz in Kommissionen hätten. Dies deshalb, weil sonst die Stimmen, mit denen sie gewählt worden seien, weniger Gewicht hätten, als Stimmen, die für Parlamentsmitglieder mit Fraktionszugehörigkeit abgegeben werden. In Rechtssetzung und Gerichtspraxis hat sich diese Meinung aber bisher nicht durchsetzen können. So hält auf Bundesebene Art. 43 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2003 (SR 171.10) fest, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richtet. Gleiches gilt, um ein geographisch näher liegendes Beispiel zu nehmen, in Schaffhausen auf kantonaler Ebene (§ 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999, SHR 171.110).

Für eine Verknüpfung von Kommissionszugehörigkeit mit Fraktionsstärke und -zugehörigkeit sprechen im Wesentlichen zwei Gründe:

- Zum einen wird dadurch gewährleistet, dass die politischen Kräfteverhältnisse im Ratsplenum auch bei der Vorberatung der Geschäfte in den Kommissionen zum Tragen kommen (vgl. Vorlage der SPK „Parlamentsreform“ vom 18. November 2008, S. 30).
- Gleichzeitig üben die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen in den Kommissionen eine wichtige Funktion bei der Information ihrer Fraktionen aus. Sie stellen sicher, dass die Fraktionen über die Vorberatungen und die hinter den Kommissionsvorlagen stehenden Überlegungen informiert werden. Mit dieser Funktion als Bindeglied zwischen Kommissionen und Fraktion tragen die Fraktionsvertreterinnen und -vertreter wesentlich zu einer guten Vorbereitung der Ratssitzungen und zu einem effizienten Ablauf der Geschäfte im Plenum bei.

Gegen eine solche Regelung sprechen die vorstehend erwähnten Bedenken eines Teils der Lehre gegen den Ausschluss von fraktionslosen Parlamentsmitgliedern von der Kommissionstätigkeit. Sie wurden allerdings bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats - übereinstimmend mit der Rechtslage in der Mehrheit der Parlamentsordnungen der Schweiz - als

weniger gewichtig erachtet als die proportionale Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen.

Mit der Bejahung der grundsätzlichen Zulässigkeit der Verknüpfung der Zusammensetzung der Kommissionen mit der Fraktionsstärke ist aber die Frage der konkreten Ausgestaltung einer solchen Regelung noch nicht beantwortet. Ebenso ist die Frage offen, ob die vom Verfahrenspostulat Thommen vorgeschlagene einschneidende Änderung der heutigen Regelung während der laufenden Amtsperiode in Kraft gesetzt werden könnte.

4. Vorbehalte gegenüber der konkreten Ausgestaltung gemäss Verfahrenspostulat Thommen

Die vollständige Neuwahl der ständigen Kommissionen bei jeder Änderung im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion stellt eine sehr radikale Umsetzung des Prinzips der Bindung der Kommissionsmitgliedschaft an die Fraktionszugehörigkeit dar. Sie gibt den Fraktionen ein starkes Instrument zur Disziplinierung unliebsamer Mitglieder: Durch den Ausschluss aus der Fraktion können ihnen ihre Kommissionssitze während laufender Legislatur faktisch jederzeit entzogen werden. Zugleich gibt sie auch jedem einzelnen Ratsmitglied ein Instrument in die Hand, mit einem Fraktionsaustritt jederzeit eine Gesamterneuerungswahl aller ständigen Kommissionen zu veranlassen und damit im Ergebnis auch die Kontinuität der Kommissionsarbeit zu beeinträchtigen.

Das Büro erachtet die im Verfahrenspostulat Thommen vorgeschlagene konkrete Ausgestaltung als zu weitgehend und schlägt dem Rat eine weniger einschneidende Fassung vor.

Eine differenziertere Lösung kennt beispielsweise der Nationalrat. Sein Geschäftsreglement vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13) enthält in Art. 17 Abs. 5 die folgende Regelung, die auf Beginn der nächsten Legislaturperiode (d.h. auf die Wintersession 2011) in Kraft treten soll:

⁵ *Eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer findet statt, wenn:*

- a. *eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission gemäss Artikel 10 mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist;*
- b. *eine neue Fraktion gebildet wird.*⁸

⁸ *Eingefügt durch Ziff. I des Beschlusses vom 3. Okt. 2008 (Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen), in Kraft ab Beginn der Wintersession 2011 (AS 2009 733; BBl 2008 1869 3177).*

Das Büro schlägt einstimmig vor, diese Regelung in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats sinngemäss wie folgt zu übernehmen:

Art. 17a Ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen

Eine ausserordentliche Gesamterneuerungswahl der ständigen Kommissionen und der Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke für den Rest der Amtsdauer findet statt wenn:

- a) *eine Änderung in der Fraktionszusammensetzung dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission nicht mehr gemäss dem angepassten Verteilungsschlüssel vertreten ist;*
- b) *eine neue Fraktion gebildet wird.*

Dies hat den Vorteil, dass Fraktionsaustritte und -eintritte, die keinen Einfluss auf die Vertretung in den ständigen Kommissionen haben, nicht zu Neuwahlen der ständigen Kommissionen führen. Die Stabilität der Kommissionszusammensetzung würde nur dann tangiert, wenn ein Aus- oder Eintritt effektiv dazu führt, dass zumindest eine ständige Kommission nicht mehr repräsentativ zusammengesetzt ist.

Während im Nationalrat eine Gesamterneuerungswahl nur stattfindet, wenn eine Fraktion mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist, soll auf diese zahlenmässige Hürde in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats verzichtet werden. Der Nationalrat verfügt über 12 ständige Kommissionen mit in der Regel je 25 Mitgliedern, weshalb ein solches Quorum nahe liegt. Für den Grossen Stadtrat erscheint diese Hürde angesichts der wesentlich kleineren Mitgliederzahl demgegenüber nicht als sinnvoll. Das Büro schlägt daher vor, eine Neuwahl bei jeder Änderung vorzusehen, welche die Vertretung der Fraktionen in den ständigen Kommissionen effektiv verfälscht.

Zu einer Neuwahl käme es daher in folgenden Fällen:

- wenn sich durch eine Änderung im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion der Verteilungsschlüssel ändert;
- wenn der Verteilungsschlüssel zwar gleich bleibt, aber die Fraktionsaus- oder -eintritte Mitglieder von ständigen Kommissionen betreffen und diese Kommissionen daher nicht mehr gemäss der Stärke der Fraktionen zusammengesetzt sind.

Keine Neuwahl gibt es demgegenüber, wenn die Aus- oder Eintritte keine Mitglieder ständiger Kommissionen betreffen und sie den Verteilungsschlüssel nicht verändern. Zu denken ist beispielsweise an den Fraktionsaustritt eines einzelnen Ratsmitgliedes ohne Sitz in einer ständigen Kommission.

5. Inkraftsetzung der neuen Regelung

Anders als die blosser Neubesetzung des Kommissionspräsidiums (Verfahrenspostulat Urs Tanner, vgl. Vorlage des Büros vom 15. April 2010) stellt die Neuwahl der Kommissionen einen einschneidenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Kommissionsmitglieder dar. Während im Fall des Verfahrenspostulats Tanner die Mitwirkung und das Stimmrecht in der Kommission unangetastet bleibt, wird mit der Umsetzung des Verfahrenspostulats Thommen die Zugehörigkeit zu einer Kommission in gewissen Fällen grundsätzlich zur Disposition gestellt.

Nach dem verfassungsmässigen Grundsatz des Schutzes von Treu und Glauben (Art. 9 der Bundesverfassung wie auch Art. 7 der Kantonsverfassung) muss bei der Festlegung des Inkrafttretens von Neuregelungen und der Ausgestaltung der Übergangsregelungen auf den Schutz von bestehenden Rechtspositionen Rücksicht genommen werden (vgl. z.B. Ehrenzeller/Mastro-

nard/Schweizer/Vallender, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 60 ff. zu Art. 9 BV; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, ZBl 2002, S. 305 ff; Georg Müller, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 1999, Rz. 278). Insbesondere wird postuliert, dass bei belastenden Gesetzesänderungen dem berechtigten Vertrauen der Betroffenen mit angemessenen Übergangsbestimmungen und -fristen Rechnung getragen werden soll.

Dem hat der Nationalrat bei der Revision seiner Geschäftsordnung Rechnung getragen, indem er die in Ziff. 4 dargestellte Neuregelung von Art. 17 Abs. 5 seiner Geschäftsordnung nicht mit sofortiger Wirkung, sondern erst auf Beginn der kommenden Amtsperiode in Kraft gesetzt hat.

Beim Entscheid über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung ist aber auch der zentralen Bedeutung des Grundsatzes der Vertretung der proportionalen Fraktionen in den Kommissionen Rechnung zu tragen. Das Ratsbüro hat sich die Abwägung der entgegenstehenden Interessen nicht leicht gemacht.

Eine Mehrheit des Büros ist der Auffassung, das Interesse an der Umsetzung des Grundsatzes der repräsentativen Vertretung der Fraktionen in den ständigen Kommissionen sei höher zu gewichten als der Schutz des Vertrauens von austretenden Fraktionsmitgliedern in die weitere Ausübung ihrer Kommissionsmandate bis zum Ende der Amtsperiode. Dies unter Hinweis darauf, dass sie ihre Kommissionsmandate klar aufgrund ihrer Fraktionszugehörigkeit erhalten hätten. Mit ihrem Austritt aus der Fraktion könnten sie ihre Funktion als Vertreter der Fraktion und als Bindeglied zwischen Kommission und Fraktion nicht mehr erfüllen. Sie erachtet unter Abwägung der entgegenstehenden Interessen die Inkraftsetzung auf Beginn des nächsten Amtsjahres als angemessen.

Eine Minderheit des Ratsbüros ist demgegenüber der Auffassung, eine sofortige Inkraftsetzung des Verfahrenspostulats Christine Thommen sei zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, die Inkraftsetzung auf Beginn der nächsten Amtsdauer, d.h. auf den 1. Januar 2013, sei jedoch der verfassungsrechtlich korrektere Weg.

Das Ratsbüro beantragt daher mit 3 gegen 2 Stimmen, die Neuregelung auf den 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen.

6. Verhältnis zum Verfahrenspostulat Urs Tanner

Mit dem Verfahrenspostulat Urs Tanner soll die Amtsdauer der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen neu geregelt werden. Die personelle Zusammensetzung der Kommissionen ist davon jedoch nicht betroffen. Über die beiden Verfahrenspostulate Tanner und Thommen kann daher unabhängig voneinander entschieden werden. Für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen werden, sind jedoch die Schluss- und Übergangsbestimmungen der beiden Vorlagen aufeinander abzustimmen. Ein entsprechender Textvorschlag ist im Anhang enthalten.

Gestützt auf die vorliegenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht und Antrag des Ratsbüros vom 1. Juni 2010 zum Verfahrenspostulat von Grossstadträtin Christine Thommen vom 23. März 2010 betreffend Neuwahl ständige Kommissionen und Vertretungen des Grossen Stadtrates in der VK Städtische Werke bei Änderungen im zahlenmässigen Bestand einer Fraktion.
2. Die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 9. Dezember 2008 wird wie folgt geändert:

Art. 17a Ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen

Eine ausserordentliche Gesamterneuerungswahl der ständigen Kommissionen und der Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke für den Rest der Amtsdauer findet statt wenn:

- a. eine Änderung in der Fraktionszusammensetzung dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission nicht mehr gemäss dem angepassten Verteilungsschlüssel vertreten ist;
 - b. eine neue Fraktion gebildet wird.
3. Abschnitt VII. (Schlussbestimmung) der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 9. Dezember 2008 wird wie folgt ergänzt:

VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

(Art. 69 unverändert)

Art. 70 Inkrafttreten von Art. 17a

Art. 17a (Ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen) tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

4. Der Anhang Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates vom 9. Dezember 2008 wird wie folgt geändert:

Abs. 3 gestrichen

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES BÜROS DES GROSSEN STADTRATES

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Th. Derksen', with a long horizontal stroke extending to the right.

Theresia Derksen
Präsidentin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Behring', with a stylized, cursive script.

Gabriele Behring
Sekretärin

Anhang

**Formulierung von Abschnitt VII
im Fall der gleichzeitigen Annahme der Vorlage zum Verfahrenspostulat
Urs Tanner betreffend jährliche Wahl der Kommissionspräsidentinnen/
Präsidenten der ständigen Kommissionen**

Werden sowohl die Vorlage zum Verfahrenspostulat Urs Tanner als auch die vorstehende Vorlage angenommen, so wird vorgeschlagen, die Formulierung zu Abschnitt VII in Ziff. 3 des Beschlusses wie folgt anzupassen:

Abschnitt VII. wird wie folgt ergänzt:

VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

(Art. 69¹ unverändert)

Art. 70² Übergangsbestimmung zu Art. 19 Abs. 3

Die Präsidien und Vizepräsidien der ständigen Kommissionen werden auf Beginn des Geschäftsjahres 2011 erstmals für eine zweijährige Amtsdauer neu gewählt.

Art. 71 Inkrafttreten von Art. 17a

Art. 17a (Ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen) tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

¹ In der Vorlage vom 15. April 2010 versehentlich mit Art. 68 bezeichnet

² In der Vorlage vom 15. April 2010 versehentlich mit Art. 69 bezeichnet