

An den
Grossen Stadtrat

Schaffhausen, 11. März 2011

Bericht über die Arbeit der Spezialkommission Totalrevision der Stadtverfassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage *Totalrevision der Stadtverfassung* wurde vom Grossen Stadtrat einer 11er-Spezialkommission zugewiesen (Thomas Hauser Präsident, Dr. Raphaël Rohner, Urs Tanner, Simon Stocker, Christine Thommen, Andi Kunz, Daniel Preisig/Ernst Spengler, Rainer Schmidig, Dr. Cornelia Stamm Hurter, Iren Eichenberger und Peter Möller). Diese Spezialkommission hat in zehn Sitzungen diese Vorlage vorberaten. Die Kommission wurde begleitet durch Stadtrat Peter Neukomm, Stadtschreiber Christian Schneider und Rechtsberaterin Karin Sigrist, welche jeweils auch Protokoll führte. An der ersten Sitzung stellte zudem Stadtpräsident Thomas Feurer die Vorlage vor. Die Gründe für die Totalrevision und die Ziele der neuen Stadtverfassung entnehmen Sie den Seiten 1 und 2 der Vorlage des Stadtrates vom 26. Januar 2010.

Ohne Gegenantrag stimmte die Kommission an der ersten Sitzung für Eintreten auf die Vorlage. Die Kommissionsmitglieder sind alle der Überzeugung, dass eine Totalrevision der Stadtverfassung nötig ist. In der Folge wurde die Stadtverfassung Artikel für Artikel durchberaten, wobei die Stadtratspensen am Schluss in einer separaten Sitzung behandelt wurden. Die Mitglieder konnten die neuen Bestimmungen in der Regel einvernehmlich verabschieden. Es gab nur wenige Mehrheitsentscheide. Insbesondere bestehen verschiedene Auffassungen über die Höhe der Finanzkompetenzen und die Stadtratspensen.

Die durch die Spezialkommission vorgenommenen Änderungen gegenüber der Vorlage des Stadtrates sind in der Kommissionsvorlage markiert. Die wichtigen Änderungen sind in den folgenden Abschnitten umschrieben.

1. Finanzkompetenzen:

Der Vorlage des Stadtrates entnimmt man auf den Seiten 4, 5, 6 und 7, dass die Finanzkompetenzen in der Stadt Schaffhausen für Stadtrat und Grossen Stadtrat bescheiden sind. Da die neuen Zahlen aus verschiedenen Gründen nicht auf Gegenliebe stiessen, holten die Kommissionsmitglieder die Meinungen der Fraktionen ein, und an der vierten Sitzung

wurden die Finanzkompetenzen auf Grund verschiedener Anträge verabschiedet. Die Kommission hat sich schliesslich für einen Mittelweg zwischen den heutigen Kompetenzen und den stadträtlichen Vorschlägen geeinigt. Die vorgeschlagenen Kompetenzen stellen eine moderate Lösung dar, welche den Handlungsspielraum der Behörden erweitern, aber für alle grösseren Ausgaben weiterhin das Referendum vorsehen. Mit **neun gegen zwei Stimmen** lehnte die Kommission des Weiteren eine Varianten-Abstimmung für die Finanzkompetenzen ab.

Obligatorisches Referendum für einmalige Ausgaben:

Die vom Stadtrat vorgeschlagenen drei Millionen Franken wurden ergänzt durch 2 Millionen, 1,5 Millionen und 600'000 Franken. In einer ersten Abstimmung fielen 1,5 Millionen aus dem Rennen, in der zweiten Ausmarchung unterlagen 600'000 Franken. Mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen obsiegten abschliessend **ab Fr. 2 Millionen für einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck.**

Eigene Kompetenz des Grossen Stadtrates für einmalige Ausgaben:

Die vom Stadtrat vorgeschlagenen eine Million Franken wurden ergänzt durch 800'000, 700'000, 500'000 und 200'000 Franken. Der Reihe nach fielen bei den Ausmehrungen 200'000, 500'000 und 800'000 Franken aus dem Rennen. Mit 6 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen resultierten abschliessend **Fr. 700'000.- für die alleinige Kompetenz des Grossen Stadtrates für einmalige Ausgaben.**

Kompetenz des Stadtrates für einmalige Ausgaben:

Dem Vorschlag des Stadtrates von Fr. 100'000.- wurden Fr. 50'000.- gegenübergestellt. In der Abstimmung wurden mit 9 zu 2 Stimmen **Fr. 100'000.- für die Stadtratskompetenz für einmalige Ausgaben** angenommen.

Obligatorisches Referendum für wiederkehrende Ausgaben:

Die Vorlage schlägt neu Fr. 300'000.- vor. Dieser Antrag wurde ergänzt durch 60'000, 200'000 und 500'000 Franken. Fr. 60'000.- und 200'000.- fielen in ersten Ausmarchungen aus dem Rennen. In der letzten Abstimmung erhielten Fr. 300'000.- gegenüber 500'000.- eine Mehrheit von 7 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen. **Ab Fr. 300'000.- gilt das obligatorische Referendum für wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck.**

Eigene Kompetenz des Grossen Stadtrates für wiederkehrende Ausgaben:

Fr. 100'000.- werden in der Vorlage vorgeschlagen und ergänzt durch 20'000 und 70'000 Franken. Nach dem Fr. 20'000.- ausgeschieden sind, **sprach sich die Kommission mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen für Fr. 100'000.- aus.**

Kompetenz des Stadtrates für wiederkehrende Ausgaben:

Die Vorlage beantragt Fr. 20'000.-. Dieser Antrag wurde durch Fr. 10'000.- ergänzt. **In der Abstimmung obsiegen Fr. 20'000.- gegenüber 10'000.- mit 9 zu 2 Stimmen.**

Teuerungsanpassung in Art. 44 litg:

Die Teuerung berechnet sich jeweils gestützt auf die letzte getätigte Anpassung.

Grundstücksverkäufe:

Die Beträge der Vorlage werden einstimmig angenommen.

2. Konstruktives Referendum:

Die Diskussion über die Einführung des konstruktiven Referendums wurde von Stadtrat und SPK geführt und von beiden klar abgelehnt, da dieses Instrument zu komplizierten Abstimmungen führen kann. So lange nur eine einzige Alternative zum Gesetzestext dem Referendum unterstellt wird, funktioniert das Instrument noch gut. Sobald jedoch mehrere Vorschläge vorliegen, besteht die Gefahr eines zu grossen Auswahlverfahrens. Ein solch

kompliziertes Variantengeflecht wäre nicht praktikabel und sollte den Stimmberechtigten nicht zugemutet werden.

3. Pensen des Stadtrates:

Gegenüber der heutigen Lösung wie in den Artikeln 41 und 42 aufgeführt, schlägt der Stadtrat eine Variante mit 5 Pensen à 80% vor. Diese Variante wurde in der Kommission diskutiert und ergänzt. Es herrschte Einigkeit, dass im Hauptvorschlag die heute geltende Regelung übernommen werden soll. Es wurden nach Rücksprache mit den Fraktionen noch weitere Varianten vorgeschlagen: Eine Variante 5 Pensen à 70% und eine Variante 4 Pensen à 65% + 1 Penum (Stadtpräsident) à 100%. In einer ersten Abstimmung fiel die Variante 4 x 65% + 1 x 100% aus dem Rennen und die Varianten 5 x 80% und 5 x 70% erzielten Stimmgleichheit. In einer zweiten Ausmehrung erhielten 5 x 70% 7 Stimmen und 5 x 80% 4 Stimmen.

Artikel 42 der Variante wurde gestrichen. Die SPK unterbreitet folglich als Pensenvariante die Variante 5 x 70% Pensen. Letztlich war die Überlegung ausschlaggebend, dass die heute bestehende Ungleichheit der Pensen für die Stadratsmitglieder unbefriedigend ist und alle Stadträte und Stadträtinnen dasselbe Penum haben sollen. Damit jedoch das Gesamtpenum von 350 Stellenprozent nicht erhöht wird, sollen die Pensen auf 70% festgelegt werden.

Die bisherige Lösung Artikel 41 und 42 wurde mit 10 zu 1 Stimmen bevorzugt. Die Unterbreitung einer Variante wurde mit 9 zu 2 Stimmen angenommen.

Die neue Regelung bedeutet für die vollamtlichen Mitglieder eine deutliche Besoldungsreduktion, für die bisher halbamtlichen Stadratsmitglieder hat sie zur Konsequenz, dass die Möglichkeit eines Nebenerwerbes stark eingeschränkt wird. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die heutige Ablieferungspflicht für Fixentschädigungen und Sitzungsgelder aus Nebenämtern in der Verordnung über das Dienstverhältnis und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Stadtrates im Fall der Annahme des Variantenvorschlages aufgehoben werden soll. In finanzieller Hinsicht hätte die Annahme der Variante damit zur Folge, dass die Stadratsbesoldung gegenüber heute (Budget 2010 Fr. 863'000) insgesamt unverändert bleiben würde, jedoch die Ablieferungen von zurzeit jährlich rund 80'000 Franken entfallen würden.

Die neue Pensenregelung würde nach der Annahme der Variante durch die Stimmbevölkerung erst auf die neue Legislatur, d.h. per 1. Januar 2013 in Kraft treten.

4. Weitere Schwerpunkte der Diskussion in der SPK:

- der Programmartikel Art. 2 wird als sinnvoll und wichtig erachtet. Dabei entschied die SPK auf die Bestimmung zur Energiepolitik zu verzichten, dafür aber die Eigenverantwortung der Bürger zu betonen.

- bei den Volksrechten wird am Grundsatz festgehalten, dass wichtige Fragen von den Stimmberechtigten entschieden werden sollen. Um aber Abstimmungen über unbestrittene Geschäfte zu vermeiden, wird die Hürde für obligatorische Volksabstimmungen etwas höher gelegt. Dank der tiefen Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum ist die Mitsprache des obersten Souveräns in allen Fragen gesichert.

- die SPK stellte sich nach eingehender Diskussion hinter die Einführung der Volksmotion. Im Gegensatz zum Kanton zeigt der stadträtliche Vorschlag den Vorteil, dass die Motionäre ihre Motion begründen müssen. Damit haben Volksmotionen mehr Chancen als beim Kanton im Rat Gehör zu finden. Die Motionen sollen aber weder in vorberatenden Kommissionen behandelt werden und noch weniger soll ein Vorspracherecht im Rat für Motionäre oder Initianten eingeführt werden.

- diskutiert wurde auch das Recht auf Akteneinsicht: nach dem Öffentlichkeitsprinzip von Art. 47 Abs. 2 KV hat grundsätzlich jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, so weit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Für die Einsicht der

Kommissionsmitglieder in ihrem Fachbereich besteht eine weniger hohe Hürde für die Gewährung der Einsicht nur schon angesichts der Pflicht zur Verschwiegenheit. Da mit der Verfassungsrevision eine parlamentarische Untersuchungskommission eingeführt werden soll, kann dadurch die weitergehenden Regelungen für die GPK abgelöst werden. Heute ist Art. 24 Absatz 4 der Geschäftsordnung eine Ersatzbestimmung für die fehlende parlamentarische Untersuchungskommission. Die Kommission entschied in der Folge, dass man ein Gesuch um Akteneinsicht sowohl dem Stadtrat als auch den einzelnen Mitgliedern unterbreiten kann. Zudem beschloss sie die Streichung der Klausel "überwiegende Interessen" aus dem Text von Art. 37.

5. Anliegen des Amtes für Justiz:

Im Entwurf der SPK sind sodann die Empfehlungen des Amtes für Justiz und Gemeinden eingeflossen und umgesetzt worden, so dass der Entwurf vom Regierungsrat ohne Weiteres genehmigt werden kann. Unter anderem empfahl das AJG, auf die Bezeichnung Kantonshauptstadt zu verzichten, da dies eine Selbstverständlichkeit beinhaltet, die Bezeichnung aber Kantons Sache sei. Des Weiteren gab der Begriff Ausschüsse statt stadträtliche Kommissionen zu Diskussionen Anlass, da der Begriff Ausschuss reserviert sei für rein stadträtliche Delegationen. Im Entwurf findet sich daher wieder der frühere Begriff Kommissionen. Des Weiteren verwies das AJG darauf, dass in der Verfassung die Vormundschafts- und Erbschaftsbehörde sowie die Sozialhilfebehörde geregelt sind. Nicht berücksichtigt ist einzig die Empfehlung, das Rechtsmittel an den Stadtrat als "Rekurs" zu bezeichnen, wie es vom Gemeindegesetz vorgesehen ist. Da der Begriff auch für das Rechtsmittel gegen Entscheide des Stadtrates an den Regierungsrat verwendet wird, wurde ein anderer Begriff gesucht. In der heutigen Stadtverfassung wird von Berufung gesprochen. Da dieser Begriff vom Straf- und Zivilprozessrecht stammt, ist er auch falsch. Auf den Verfügungen wird heute der Begriff "Einsprache" verwendet, welcher jedoch auch nicht zutreffend ist, da Einsprachen rechtstheoretisch immer nur an diejenige Behörde gerichtet sein können, die den angefochtenen Entscheid gefällt hat. Am besten eignet sich daher der Begriff "Beschwerde". Das AJG hat jedoch Bedenken, da es auch auf kantonaler Ebene eine Beschwerde gibt. Da diese jedoch in verschiedenen eher speziellen Verfahren gelten, scheint hier die Verwechslungsgefahr als gering. Das AJG kann sich mit dem Begriff "Beschwerde" abfinden. Dieser Begriff sei jedenfalls kein Grund, die Verfassung nicht zu genehmigen.

6. Erledigung der Motion Käslin/Preisig

In Art. 10 ist neu festgehalten, dass das Büro des Grossen Stadtrates das Abstimmungsmagazin zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. Damit ist der Auftrag der Motion "Für eine lebendige Demokratie in der Stadt Schaffhausen (Abstimmungsmagazin)" umgesetzt.

7. Sprachliche Änderungen:

Die Geschäftsleitung des Grossen Stadtrates wurde durch Büro, und öffentlich durch hoheitlich ersetzt.

8. Schlussabstimmung und Empfehlung der Kommission:

Die SPK sprach sich mit 8 Ja-Stimmen gegen 2 Nein-Stimmen bei einer Abwesenheit für die Vorlage des Stadtrates mit dem Variantenvorschlag der Spezialkommission 5 x 70 Stellenprozente zu den Art. 8 Abs. 4, Art. 40 Abs. 2, Art. 41 und Art. 61 Abs. 3 aus. Mit neun Stimmen bei einer Enthaltung wurde beschlossen, dass, im Fall der Annahme des Variantenvorschlages 5 x 70 Stellenprozente für die Stadtratspensen, die Verordnung über

das Dienstverhältnis und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Stadtrats angepasst wird.

Zu den Anträgen ist anzumerken, dass die Motionen, welche der Stadtrat abzuschreiben beantragte, bereits vom Grossen Stadtrat beschrieben wurden. Folgende Motionen sind mit Beschluss vom 6. Juli 2010 bereits beschrieben:

- Dr. Raphaël Rohner betreffend Parlamentarische Untersuchungskommission
- Edgar Zehnder betreffend Straffung der Wahltermine und
- Dr. Raphaël Rohner betreffend Totalrevision der Stadtverfassung.

Die SPK stellt dem Grossen Stadtrat folgende

A n t r ä g e:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 26. Januar 2010 betreffend Totalrevision der Stadtverfassung sowie vom Bericht der Spezialkommission Totalrevision Stadtverfassung vom 11. März 2011.

2. Der Grosse Stadtrat genehmigt den Entwurf für eine neue Stadtverfassung in der Fassung der Spezialkommission vom 11. März 2011 und unterbreitet diesen zusammen mit dem Variantenvorschlag der Spezialkommission 5 x 70 Stellenprozente zu den Art. 8 Abs. 4, Art. 40 Abs. 2, Art. 41 und Art. 61 Abs. 3 den Stimmberechtigten.

3. Im Fall der Annahme des Variantenvorschlages 5 x 70 Stellenprozente für die Stadtratspensen wird die Verordnung über das Dienstverhältnis und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Stadtrats wie folgt angepasst:

§ 2 Besoldung

¹ Das Pensum der Mitglieder des Stadtrates beträgt 70 Stellenprozente.

² Die Jahresbesoldung beträgt 84 Prozent des Maximums des Lohnbandes 17 für das städtische Personal.

³ Die Jahresbesoldung wird in 13 Raten ausgerichtet, zwei davon im Monat Dezember.

⁴ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident erhält eine Zulage in der Höhe des kantonalen Beitrags an die Gemeindepräsidentenbesoldung.

⁵ Bei einer Nichtwiederwahl hat das Mitglied nach Ablauf der Amtsdauer während der folgenden sechs Monate Anspruch auf die volle zuletzt bezogene Besoldung. Sie ist weiterhin bei der Kantonalen Pensionskasse zu versichern. Einkünfte aus einer allfälligen Erwerbstätigkeit werden mit der Besoldung verrechnet.

§ 4 (neu) Nebenämter

Die Stadtratsmitglieder dürfen den Verwaltungsorganen nichtstädtischer wirtschaftlicher oder gemeinnütziger Unternehmungen und Organisationen nur angehören, wenn sich daraus keine Interessenkonflikte mit dem Stadtratsmandat ergeben.

§ 4a (neu) Einkünfte aus Nebenämtern

Einkünfte aus Nebenämtern sowie Sitzungsgelder stehen den Stadtratsmitgliedern zu.

4. Die Motion Fabian Käslin/Daniel Preisig "Für eine lebendige Demokratie in der Stadt Schaffhausen (Abstimmungsmagazin)", welche am 21. September 2010 erheblich erklärt wurde, wird als erledigt abgeschlossen.

5. Ziffern 2 und 3 dieses Beschlusses werden nach Art. 10 lit. c und lit. g der Stadtverfassung der Volksabstimmung unterstellt.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DER SPEZIALKOMMISSION

Thomas Hauser
Präsident der SPK

Anhang: Kommissionsentwurf für die neue Stadtverfassung (Stand 11. März 2011)