

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 13. Februar 2024

Teilrevision der Stadtverfassung - Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Volkspostulats

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat eine Vorlage für die Teilrevision der Stadtverfassung vom 25. September 2011 (SV; RSS 100.1) zur Einführung des Volkspostulats auf städtischer Ebene. Gleichzeitig wird dadurch eine Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 (GO GSR; RSS 110.1) erforderlich.



1. Zusammenfassung

Die letzte Modernisierung der Volksrechte erfolgte mit der Vorlage des Stadtrats vom 26. Januar 2010 zur Totalrevision der Stadtverfassung. Damals wurde beispielsweise das Instrument der Volksmotion eingeführt, mit dem die Partizipationsmöglichkeiten der Stimmbevölkerung auf Bereiche ausgeweitet wurden, in denen bis dato keine Beteiligung der Stimmberechtigten vorgesehen war. Gleichzeitig wurde die Hürde für das fakultative Referendum sowie das Initiativrecht tief gehalten. Die aktuelle Stadtverfassung enthält somit eine Reihe an Volksrechten, mit denen die Mitwirkung der Stimmbevölkerung am politischen Prozess sichergestellt wird. Diese Mitwirkungsrechte der Bevölkerung sollen nunmehr um ein weiteres Instrument ergänzt werden - das Volkspostulat. Damit kommt der Stadtrat dem parlamentarischen Auftrag nach, welcher aus der Überweisung der Motion Matthias Frick (Nr. 5/2019) hervorgeht.

Die wichtigsten Grundzüge des neuen Volksrechts sind auf Verfassungsebene zu verankern. Demgegenüber sind die weitergehenden Ausführungsbestimmungen stufengerecht in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats zu regeln. Einerseits wird dadurch sichergestellt, dass die Stadtverfassung bloss die wesentlichsten, für die Organisation der Stadt relevanten Bestimmungen enthält. Andererseits orientiert sich dieses Vorgehen an der bereits bestehenden Volksmotion. Während die Verfassungsänderung zwingend eine Volksabstimmung nach sich zieht, kann der Grosse Stadtrat über die Revision seiner Geschäftsordnung in alleiniger Kompetenz entscheiden. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu beachten, dass die beiden Erlassänderungen einander bedingen, weshalb die GO-Revision unter den Vorbehalt der Zustimmung des Stimmvolks zur Verfassungsänderung zustellen ist.

Neben dem Ausbau der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sind mit der Einführung des Volkspostulats weitere Vorteile verbunden. Es wird insbesondere die bestehende Lücke geschlossen, indem bisher nicht motionswürdige Anliegen mithilfe des Volkspostulats aufgenommen und an den Stadtrat herangetragen werden können. Das Volkspostulat fungiert in diesem Sinne als eine Art Auffangbecken und erweitert somit das Spektrum an Sachgebieten, bei denen die Stimmbevölkerung mitwirken kann. Angesichts der spärlichen Verbreitung des Instruments in anderen Gemeinwesen kann indes auf nahezu keine Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Zudem ist die Bedeutung des Volkspostulats angesichts der bereits bestehenden Instrumente der Volksinitiative und der Volksmotion ungewiss. Das bedeutet wiederum, dass erst noch eine eigenständige Praxis zum Volkspostulat entwickelt und etabliert werden muss. Schliesslich gilt es zu beachten, dass das Volkspostulat wie das ordentliche Postulat lediglich einen Prüfauftrag zuhanden des Stadtrats enthält. In dieser Hinsicht darf deshalb die Erwartungshaltung an das neue Instrument nicht zu hoch angesetzt werden. Der Anspruch, über das Volkspostulat direkt Einfluss auf den Stadtrat nehmen zu können, ist mit diesem Instrument nicht zu erfüllen und würde zudem gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstossen.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	4
2.1	Rechtliche Ausgangslage	4
2.2	Rechtsvergleich zu anderen Gemeinwesen.....	5
3.	Die Revision der städtischen Erlasse im Einzelnen	6
3.1	Synoptische Darstellung in der Stadtverfassung alt/neu.....	6
3.2	Synoptische Darstellung in der GO alt/neu	7
4.	Zuständigkeit.....	9
5.	Würdigung.....	10

2. Ausgangslage

Mit Datum vom 17. Dezember 2019 hat Grossstadtrat Matthias Frick eine Motion (Nr. 5/2019) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Die Stadtverfassung wird folgendermassen ergänzt:

Art. 13a Volkspostulat

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Stadtrat schriftlich ein begründetes Volkspostulat einzureichen.

² Der Grosse Stadtrat behandelt dieses sinngemäss wie ein Postulat eines seiner Mitglieder.

Begründung:

Die aktuell diskutierte Ungültigkeitserklärung der Volksmotion „Erhalt der Busnischen Post Buchthalen“ zeigt erneut, dass eine mangelhafte Auswahl an Volksrechten besteht. Schon mehrfach wurden Volksmotionen eingereicht, die in der Folge als „nicht motionswürdig“ bezeichnet und vom Parlament für ungültig erklärt wurden. Wären diese Anliegen als parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, so hätte der Urheber des Vorstosses die Form abändern können. In den meisten Fällen wäre aus einer Motion ein Postulat geworden. Diese Möglichkeit sieht die Stadtverfassung für das Volk als Urheber einer Volksmotion aber nicht vor, denn neben der Volksmotion steht dem Volk keine andere Variante eines „parlamentarischen Vorstosses“ zur Verfügung. Diese „Lücke“ gilt es zu schliessen. Dies ist insbesondere wichtig, weil dem Volk neben der völlig wirkungslosen Petition kein Mittel zur Verfügung steht, mit einem Anliegen an den Stadtrat (Exekutive) zu gelangen.»

Der Vorstoss wurde am 12. Mai 2020 im Grossen Stadtrat behandelt und in der Schlussabstimmung mit 24:7 Stimmen bei 2 Enthaltungen an den Stadtrat überwiesen.

In der Folge wurde eine Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats durchgeführt, die neben dem Verfahren zur Behandlung von Motionen und Postulaten auch die Ausführungsbestimmungen zur Volksmotion zum Gegenstand hatte (vgl. Vorlage des Büros vom 25. Mai 2021). Um Doppelspurigkeiten und divergierende Beschlüsse zu vermeiden, wurde die Einführung des Volkspostulats bis zum Abschluss der GO-Revision zurückgestellt. Da diese nun abgeschlossen werden konnte, steht der Umsetzung der Motion und der Erweiterung der Volksrechte mit dem Instrument des Volkspostulats nichts mehr im Wege. Mit der vorliegenden Vorlage werden dem Grossen Stadtrat die notwendigen Erlassänderungen beantragt.

2.1 **Rechtliche Ausgangslage**

Gemäss Art. 21 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG; SHR 120.100) bestimmen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeindeverfassung. Ausgehend davon werden im 2. Abschnitt der Stadtverfassung die Volksrechte der städtischen Stimmbevölkerung geregelt und die verschiedenen direktdemokratischen Werkzeuge definiert. Die Erweiterung dieser Volksrechte

durch die Einführung eines neuen Instruments hat demnach zwingendermassen eine Verfassungsänderung zur Folge. Die Stadtverfassung ist hingegen nicht der einzige städtische Erlass, der durch die Einführung des Volkspostulats tangiert würde. Daneben müsste ebenso die GO revidiert und um die erforderlichen Ausführungsbestimmungen ergänzt werden. Dass mit der Aufnahme des Volkspostulats in die Verfassung auch die GO revisionsbedürftig würde, zeigt das Beispiel der Volksmotion, die im gesetzgeberischen Sinne als Vorbild herangezogen werden kann. Während die Volksmotion dem Grundsatz nach in Art. 13 Stadtverfassung geregelt ist, werden weitergehende Ausführungsbestimmungen in Art. 55a GO statuiert. Gleiches muss demnach auch bei einer allfälligen Einführung des Volkspostulats gelten. Der Anspruch des Volkes sowie die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Volkspostulats sind dem Grundsatz nach auf Verfassungsebene zu verankern. Weitere Vollzugsbestimmungen können demgegenüber auf untergeordneter Stufe, namentlich in der GO an passender Stelle eingefügt werden.

2.2 *Rechtsvergleich zu anderen Gemeinwesen*

Verglichen mit dem ebenfalls nicht besonders weit verbreiteten Instrument der Volksmotion existiert das Volkspostulat in noch weniger Gemeinwesen. Soweit ersichtlich, ist die Einreichung eines Volkspostulats weder im Bund noch in einem Kanton möglich. Nur in einigen Berner Gemeinden wie Ostermundigen, Burgdorf, Münsingen, Seedorf, Worb und Zollikofen ist ein solches vorgesehen. In zahlreichen weiteren Gemeinwesen (auch auf Kantonsstufe) gab es ähnliche Vorstösse zur Einführung des Volkspostulats. Diese wurden indessen stets abgelehnt bzw. nicht für erheblich erklärt.

Das Volkspostulat wird auch in den aufgeführten Gemeinden relativ spärlich genutzt. Soweit ersichtlich beschlugen sämtliche bisher eingereichten Volkspostulate Sachgebiete in der Zuständigkeit der Gemeindeexekutiven. Das verwundert nicht weiter, gibt es doch für die Sachgebiete in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten bzw. des Parlaments mit der Volksinitiative und der Volksmotion stärkere Mitwirkungsrechte, die entsprechend prioritär bzw. häufiger genutzt werden. Es lässt sich somit festhalten, dass das Volkspostulat schweizweit bloss in vereinzelt Gemeinwesen bekannt ist und selten genutzt wird. Es gibt somit keine gefestigte Praxis, die zum Vergleich herangezogen werden könnte. Für die Stadt Schaffhausen bedeutet dies, dass sich erst noch eine eigenständige Praxis zum Volkspostulat entwickeln muss. Ebenso wird sich die Bedeutung des neuen Mitwirkungsinstruments in Zukunft erst noch herauskristallisieren müssen.

3. Die Revision der städtischen Erlasse im Einzelnen

Wie in der Einleitung bereits dargelegt, erfolgt die Einführung des Volkspostulats auf unterschiedlichen Erlassebenen und beschlägt neben der Stadtverfassung auch die GO. Die wichtigsten Grundzüge des neuen Volksrechts sind auf Verfassungsstufe zu verankern, während die weitergehenden Ausführungsbestimmungen stufengerecht in der GO zu regeln sind. Einerseits wird dadurch sichergestellt, dass die Stadtverfassung bloss die wesentlichsten, für die Organisation der Stadt relevanten Bestimmungen enthält. Andererseits orientiert sich dieses Vorgehen an der bereits bestehenden Volksmotion.

3.1 Synoptische Darstellung in der Stadtverfassung alt/neu

<i>Alte Fassung</i>	<i>Neue Fassung</i>
<p>5. Volksmotion</p> <p>Art. 13</p> <p>¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Stadtrat schriftlich eine begründete Volksmotion einzureichen.</p> <p>² Der Grosse Stadtrat behandelt diese sinngemäss wie eine Motion eines seiner Mitglieder.</p>	<p>5. Volksmotion</p> <p>Art. 13</p> <p>¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Stadtrat schriftlich eine begründete Volksmotion einzureichen.</p> <p>² Der Grosse Stadtrat behandelt diese sinngemäss wie eine Motion eines seiner Mitglieder.</p> <p>6. Volkspostulat</p> <p>Art. 13a</p> <p>¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Stadtrat schriftlich ein begründetes Volkspostulat einzureichen.</p> <p>² Der Grosse Stadtrat behandelt dieses sinngemäss wie ein Postulat eines seiner Mitglieder.</p>

Die Motion von Matthias Frick wurde in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht und als solcher an den Stadtrat überwiesen. Hinsichtlich des Normtextes und der Verortung der neuen Bestimmung ergeben sich daher keine Handlungsspielräume; diese sind durch den Vorstoss bereits abschliessend vorgegeben. Dennoch drängt sich gesetzes-systematisch eine Präzisierung auf. Die Volksrechte sind im 2. Abschnitt der Stadtverfassung geregelt, wobei die einzelnen Instrumente in jeweils eigenen Kapiteln definiert werden. In diesem Sinne ist auch für das Volkspostulat ein neues Kapitel 6 vorzusehen, damit die Systematik der Stadtverfassung gewahrt bleibt.

In Bezug auf den Norminhalt gilt es festzuhalten, dass sich dieser im Wortlaut und Aufbau an die Bestimmung zur Volksmotion anlehnt. Das ist durchaus naheliegend, handelt es sich doch bei der Motion und beim Postulat um verwandte Vorstosskategorien, weshalb es keine sachlichen Gründe gibt, die beiden unterschiedlich zu handhaben. Entsprechend ist bei beiden eine Schwelle von 100 Stimmberechtigten vorgesehen und beide Instrumente erfordern eine schriftliche Begründung.

3.2 Synoptische Darstellung in der GO alt/neu

Alte Fassung	Neue Fassung
<p>Art. 55a</p> <p>¹ Die von 100 Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnete Volksmotion ist unter Angabe von Name, Vorname, Wohnadresse und Geburtsdatum beim Ratssekretariat einzureichen. Sie ist schriftlich zu begründen.</p> <p>² Der oder die zur Vertretung befugte Erstunterzeichnende ist klar zu bezeichnen. Das Büro kann von ihm bzw. ihr eine ergänzende Begründung verlangen. Der oder die Erstunterzeichnende kann die Motion bis zur Beratung im Grossen Stadtrat zurückziehen.</p> <p>³ Die oder der Erstunterzeichnende kann die Volksmotion im Grossen Stadtrat mündlich begründen. Die Volksmotion kann nach der Einreichung weder geändert noch umgewandelt werden.</p> <p>⁴ Im Übrigen gelten für die Anforderungen an eine Volksmotion sowie für deren Beratung und Erledigung die Bestimmung über die Motionen.</p> <p>Art. 56</p> <p>¹ Ein Postulat beauftragt den Stadtrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen in den Aufgabenkreis der Stadt fallenden Gegenstand verlangt werden.</p> <p>² Jedes Ratsmitglied kann ein Postulat einreichen. Der Grosse Stadtrat entscheidet über die Erheblichkeit des Postulats.</p>	<p>Art. 55a</p> <p>¹ Die von 100 Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnete Volksmotion ist unter Angabe von Name, Vorname, Wohnadresse und Geburtsdatum beim Ratssekretariat einzureichen. Sie ist schriftlich zu begründen.</p> <p>² Der oder die zur Vertretung befugte Erstunterzeichnende ist klar zu bezeichnen. Das Büro kann von ihm bzw. ihr eine ergänzende Begründung verlangen. Der oder die Erstunterzeichnende kann die Motion bis zur Beratung im Grossen Stadtrat zurückziehen.</p> <p>³ Die oder der Erstunterzeichnende kann die Volksmotion im Grossen Stadtrat mündlich begründen. Die Volksmotion kann nach der Einreichung weder geändert noch umgewandelt werden.</p> <p>⁴ Im Übrigen gelten für die Anforderungen an eine Volksmotion sowie für deren Beratung und Erledigung die Bestimmung über die Motionen.</p> <p>Art. 56</p> <p>¹ Ein Postulat beauftragt den Stadtrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen in den Aufgabenkreis der Stadt fallenden Gegenstand verlangt werden.</p> <p>² Jedes Ratsmitglied kann ein Postulat einreichen. Der Grosse Stadtrat entscheidet über die Erheblichkeit des Postulats.</p> <p>Art. 56a</p> <p>¹ Die Bestimmungen zur Volksmotion nach Art. 55a Abs. 1 bis 3 dieser Geschäftsordnung gelten sinngemäss auch für das Volkspostulat.</p> <p>² Im Übrigen gelten für die Anforderungen an ein Volkspostulat sowie für dessen Beratung und Erledigung die Bestimmungen über das Postulat.</p>

Gesetzessystematisch erscheint es sinnvoll, den neuen Art. 56a GO nach der Legaldefinition des Postulats zu verorten. So fügt sich die neue Bestimmung nahtlos in die bestehende Struktur und den Aufbau der GO ein. Inhaltlich hat sich die Norm an Art. 55a GO, mithin an den Ausführungsbestimmungen zur Volksmotion zu orientieren. Um allerdings unnötige Wiederholungen zu vermeiden, soll in allgemeiner Weise auf Art. 55a Abs. 1 - 3 GO verwiesen bzw. diese für analog anwendbar erklärt werden. nArt. 56a Abs. 2 GO erklärt sodann die Bestimmungen über

die Anforderungen an ein Postulat für anwendbar. Ebenso werden die Volkspostulate nach den Regeln des Postulats beraten und erledigt.

4. Zuständigkeit

Die Erweiterung der Volksrechte durch die Einführung des Instruments Volkspostulat hat zwingend eine Änderung der Verfassung zur Folge. Gemäss Art. 10 lit. a der Stadtverfassung unterliegt eine Verfassungsänderung dem obligatorischen Referendum, weshalb die Stimmbevölkerung abschliessend über die Einführung der neuen Mitwirkungsmöglichkeit an der Urne zu entscheiden hat.

Demgegenüber liegen Änderungen bzw. Ergänzungen der Geschäftsordnung gestützt auf Art. 25 lit. b der Stadtverfassung in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Stadtrats. In diesem Zusammenhang ist jedoch von Bedeutung, dass die Ausführungsbestimmungen zum Volkspostulat obsolet werden, sofern die Verfassungsänderung an der Urne abgelehnt würde. Infolgedessen ist die Revision der GO unter den Vorbehalt der Zustimmung zur Verfassungsänderung durch das Stimmvolk zu stellen.

5. Würdigung

Mit der Einführung des Volkspostulats wird die breite Palette an Mitwirkungsrechten der Stimmbevölkerung auf städtischer Stufe weiter ausgebaut. Es wird zudem eine Lücke geschlossen, indem bisher nicht motionswürdige Anliegen mithilfe des Volkspostulats aufgenommen und an den Stadtrat herangetragen werden können. Das Volkspostulat erweitert somit das Spektrum an Sachgebieten, bei denen die Stimmbevölkerung partizipieren kann.

Demgegenüber gibt es auch zahlreiche Herausforderungen, die mit dem Ausbau der Volksrechte verbunden sind. Zunächst gilt es zu beachten, dass es mit der Volksinitiative und der Volksmotion bereits zwei Instrumente gibt, welche die Bedeutung des Volkspostulats stark schmälern können. Dies gilt umso mehr für Bereiche, die im Zuständigkeitsbereich des Parlaments oder der Stimmbevölkerung liegen. Das Volkspostulat läuft deshalb Gefahr, bloss ein zweitrangiges Mittel zu bleiben, dessen tatsächlicher Mehrwert sich erst noch wird weisen müssen. Weiter ist zu beachten, dass auch mit dem Volkspostulat die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten auf die Exekutive beschränkt bleiben. Das Volkspostulat enthält wie das ordentliche Postulat lediglich einen Prüfauftrag zuhanden des Stadtrats. In dieser Hinsicht ist deshalb eine realistische Erwartungshaltung an das neue Instrument äusserst wichtig. Der Anspruch, über das Volkspostulat direkt Einfluss auf den Stadtrat nehmen zu können, kann über dieses Mitwirkungsrecht nicht erfüllt werden und würde zudem gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstossen. All diese Feinheiten müssen im Laufe der Zeit in einer neuen Praxis gefestigt werden. Da es sich um ein neues Instrument mit sehr beschränkten Vergleichsmöglichkeiten handelt, müssen erst noch Erfahrungen gesammelt und die konkrete Handhabung entwickelt werden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 13. Februar 2024 betreffend die Teilrevision der Stadtverfassung - Erweiterung der Volksrechte durch die Einführung des Volkspostulats.

2. Die Stadtverfassung wird um folgende Bestimmung ergänzt:

6. Volkspostulat

Art. 13a

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Stadtrat schriftlich ein begründetes Volkspostulat einzureichen.

² Der Grosse Stadtrat behandelt dieses sinngemäss wie ein Postulat eines seiner Mitglieder.

3. Bei Annahme durch das Stimmvolk ist die Verfassungsänderung auf einen vom Stadtrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

4. Die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 (RSS 110.1) wird um folgende Bestimmung ergänzt:

Art. 56a

¹ Die Bestimmungen zur Volksmotion nach Art. 55a Abs. 1 bis 3 dieser Geschäftsordnung gelten sinngemäss auch für das Volkspostulat.

² Im Übrigen gelten für die Anforderungen an ein Volkspostulat sowie für dessen Beratung und Erledigung die Bestimmungen über das Postulat.

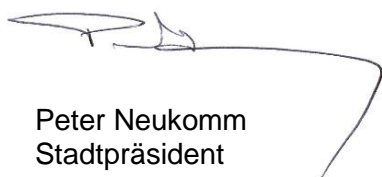
5. Bei Annahme der Verfassungsänderung durch das Stimmvolk tritt die Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats gleichzeitig mit der neuen Verfassungsbestimmung in Kraft.


6. Ziffer 2 dieses Beschlusses untersteht gestützt auf Art. 10 lit. a der Stadtverfassung dem obligatorischen Referendum. Ziffer 4 dieses Beschlusses steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung zur Verfassungsänderung durch das Stimmvolk.

7. Die am 12. Mai 2020 erheblich erklärte Motion Matthias Frick «Ausbau der Volksrechte: Volkspostulat» (5/2019) wird abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS


Peter Neukomm
Stadtpräsident


Marijo Caleta
Stadtschreiber i.V.