



# **Grosser Stadtrat der Stadt Schaffhausen Spezialkommission Teilrevision der Stadtverfassung – Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Volkspostulats**

**An den  
Grossen Stadtrat  
8200 Schaffhausen**

**Vorlage des Stadtrats vom 13. Februar 2024: Teilrevision der Stadtverfassung -  
Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Volkspostulats**

**Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 31. März 2025**

---

Sehr geehrter Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

## **1. Einleitung und Übersicht**

Die 7er Spezialkommission (SPK) hat die Vorlage des Stadtrats vom 13. Februar 2024: «Teilrevision der Stadtverfassung - Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Volkspostulats» an einer Sitzung eingehend beraten. Mit diesem Bericht fasst die SPK den Beratungsablauf zusammen und unterbreitet Ihnen, nebst einer juristischen Würdigung die überarbeiteten Anträge.

## **2. Beratungsablauf**

### **2.1 Vorstellung und Eintretensdebatte**

Die SPK hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 30. Mai 2024 abschliessend beraten. Die Vorstellung der Vorlage erfolgte durch Marijo Caleta, Rechtsberater und stellvertretender Stadtschreiber.

Die Vorlage geht zurück auf eine Motion von Matthias Frick (SP), welche die Einführung eines Volkspostulats verlangte. Dieser Auftrag wurde seinerzeit vom Parlament an den Stadtrat überwiesen. Mit der nun vorliegenden Vorlage wird dieser Auftrag umgesetzt. Seitens des Stadtrats orientierte sich dieser bei der Ausarbeitung wie der Umsetzung an den Vollzugsbestimmungen zur Volksmotion, welche in der Geschäftsordnung (GO) geregelt sind. Das ist naheliegend, da es sich um sachverwandte oder um ähnliche Instrumente handelt. Dementsprechend wurde das Volkspostulat so aufgebaut, wie es bei der letzten Verfassungsänderung mit der Volksmotion der Fall war. Mit der Vorlage wird vorgeschlagen, dass hier dahingehend ebenfalls eine Verfassungsänderung gemacht wird und die Details anschliessend untergeordnet in der GO geregelt werden. An dieser Stelle sei auf Punkt 3 (Rechtliche Erwägungen) verwiesen.

Das Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten und erfolgte einstimmig ohne Enthaltungen.

## 2.2 Detailberatung

In der Detailberatung wurden die wesentlichen Aspekte der Teilrevision der GO diskutiert. Insbesondere wurde über die Möglichkeit einer Umwandlung von Volksmotionen in Volkspostulate, die Notwendigkeit einer klaren Systematik in der Stadtverfassung sowie die Bereitstellung von Hilfestellungen zur Wahl des richtigen Instruments gesprochen und diese Punkte durch Marijo Caleta erörtert.

Es wurde die Befürchtung geäußert, dass dieses neue Instrument eine mögliche Flut an zusätzlichen Vorstößen auslösen und zu einer weiteren Befüllung der Traktandenliste beitragen könnte. Die Mehrheit der Kommission sieht diese Bedenken jedoch als nicht gerechtfertigt an, da u.a. auch das verwandte Instrument der Volksmotion nur spärlich genutzt wird.

Hinterfragt wurde weiter, ob bewusst auf eine Umwandlungsmöglichkeit (z.B. von Volksmotion in ein Volkspostulat) verzichtet wurde. Marijo Caleta erklärte, dass die Vorlage darauf abziele, von Anfang an das richtige Instrument zu wählen, wodurch Umwandlungen an sich gar nicht nötig wären. Zudem wurde auch die Machbarkeit einer Umwandlung hinterfragt – so müsste in den Augen einiger Kommissionsmitglieder hierfür ja alle Mitunterzeichnenden zustimmen, was aufgrund der teils mehreren Duzend bis mehreren hundert Unterschriften als beinahe unmöglich eingeschätzt wurde.

Um hier gleich von Beginn weg mögliche Probleme zu vermeiden, war der Wunsch der Kommission, dass der Stadtrat für die Wahl des richtigen Instruments in unkomplizierter Art und Weise eine Hilfestellung leisten sollte (z.B. ein geführter Fragebogen auf der Homepage der Stadt, welcher dann auf das korrekte anzuwendende Instrument verweist). Auf Beschluss der Kommission wurde ein entsprechender Antrag 7 in diesen Bericht aufgenommen.

An dieser Stelle sei auf die ausführlich geschilderten Aspekte unter Punkt 3 (Rechtliche Erwägungen) verwiesen, welche die Grundlage für den Entscheid in der Kommission aufzeigen.

Zum Fazit der Beratung: Die Kommission war sich einig, dass das Volkspostulat als eigenständiges Instrument geschaffen werden soll, dabei auf die Möglichkeit von Umwandlungen von Volksmotionen in Volkspostulate oder umgekehrt verzichtet werden soll. Die Verankerung in der Stadtverfassung wurde allgemein unterstützt. Um Fehleinreichungen zu vermeiden, soll eine Hilfestellung bereitgestellt werden. Damit ist die Grundlage für eine effiziente und demokratische Umsetzung dieses neuen Instruments gelegt.

## 3. Rechtliche Erwägungen

Die SPK hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 30. Mai 2024 ausgiebig mit nachfolgenden rechtlichen Fragestellungen auseinandergesetzt:

- Ist für die Einführung eines Volkspostulats eine Verfassungsrevision zwingend erforderlich?
- Bedarf es für die Vollzugsbestimmungen eines allgemeinverbindlichen, referendumspflichtigen Erlasses (Verordnung)?
- Möglichkeit der Umwandlung einer Volksmotion in ein Volkspostulat?

Hinsichtlich der gesetzeshierarchischen Verortung des neuen Volksrechts hat die SPK dem Volkspostulat eine eigenständige direktdemokratische Bedeutung beigemessen und es sinngemäss als autonomes Partizipationsinstrument der Stimmberechtigten qualifiziert. Gleichzeitig verwarf die SPK die These, wonach es sich beim Volkspostulat bloss um einen Ausfluss bzw. lediglich um ein untergeordnetes Substitut der Volksmotion handelt.

Dafür sprechen gleich mehrere Gründe. Zum einen beschlägt das Volkspostulat einen anderen Regelungsgegenstand als die Volksmotion. Letztere beschränkt sich im Allgemeinen auf Beschlüsse des Grossen Stadtrats, wohingegen das Volkspostulat darüber hinausgeht und sämtliche Aufgaben der Stadt zum Inhalt haben kann. Zum anderen sind die Folgen der Überweisung von Volksmotion bzw. Volkspostulat unterschiedlich. Während die Volksmotion den Stadtrat zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichtet, folgt aus dem Volkspostulat lediglich ein Prüfungsauftrag, der keine konkreten Massnahmen zur Folge haben muss. Das Volkspostulat ist demnach wohl komplementär zur Volksmotion jedoch keineswegs deckungsgleich oder ohne eigenständige Bedeutung. Infolgedessen kann auch nicht gesagt werden, mit dem bestehenden Art. 13 der Stadtverfassung sei bereits eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Einführung des Volkspostulats vorhanden.

Im Übrigen geniesst das Volkspostulat auch materiell Verfassungsrang und muss deshalb auf der höchsten städtischen Erlassstufe etabliert werden. Gemäss Art. 19 Abs. 1 des kantonalen Gemeindegesetzes gelten die Stimmberechtigten als oberstes Organ einer Gemeinde. Weiter besagt Art. 21 Gemeindegesetz, dass die Gemeinden ihre Organisation zwar im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst bestimmen (Abs. 1). Jedoch enthält diese Bestimmung auch Mindestvorgaben an die inhaltliche Ausgestaltung der Gemeindeverfassung. Dazu gehört insbesondere die Festlegung der Zuständigkeiten der Gemeindeorgane (Abs. 2 lit. f). Wenn also einem Gemeindeorgan (vorliegend Stimmberechtigte) eine neue Kompetenz eingeräumt werden soll, dann muss dies in irgendeiner Form Niederschlag finden in der Stadtverfassung. Dieses Vorgehen wurde bereits bei der Einführung der Volksmotion gewählt und es sind keine Gründe ersichtlich, die in Bezug auf das Volkspostulat eine abweichende Praxis aufzwingen würden, zumal es sich beim Volkspostulat wie dargelegt um ein eigenständiges Partizipationsmittel der Stimmberechtigten, mithin um eine eigenständige Kompetenz des obersten Organs handelt. Vor diesem Hintergrund hat die Einführung des neuen Instruments zwingend auf Stufe der Verfassung zu erfolgen. Das bestätigt auch ein Blick in andere Kommunen, welche das Volkspostulat bereits kennen. Soweit ersichtlich wurde das Volkspostulat stets auf Ebene der Gemeindeordnungen eingeführt. Auch in jenen Kantonen, in denen Vorstösse zur Einführung eines Volkspostulats abgelehnt worden ist, war stets die Verankerung auf Verfassungsstufe beabsichtigt. Insofern hat sich die SPK gegen die Einführung des Volkspostulats mit einer Verordnung ausgesprochen und blieb bei der Variante gemäss Motion Frick (5/2019).

Was den Erlass der Vollzugsbestimmungen anbelangt, so soll nach dem Vorbild der Volksmotion der Grundsatz in der Verfassung verankert werden, während weitergehende Bestimmungen in die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats aufgenommen werden. Die SPK hat in diesem Zusammenhang diskutiert, ob dieses Vorgehen korrekt ist und ob es sich bei der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats um die angemessene Erlassstufe handelt. Massgebend ist in diesem Kontext, dass in Abs. 2 der neuen Verfassungsbestimmung festgehalten wird, dass der Grosse Stadtrat ein Volkspostulat sinngemäss wie ein Postulat eines seiner Ratsmitglieder behandelt. Diese Bestimmung ist auch im Sinne einer Delegationsnorm zu verstehen, welche es dem Grossen Stadtrat ermöglicht, die notwendigen Umsetzungsnormen zu erlassen. Durch nArt. 13a Abs. 2 der Stadtverfassung wird das Volkspostulat gleichgesetzt mit den übrigen parlamentarischen Vorstössen. Es steht ausser Frage, dass der Grosse Stadtrat hierüber die abschliessende Kompetenz zum Erlass von Vollzugsbestimmungen innehat. Es muss dem Grossen Stadtrat jedoch möglich sein, dort wo die bestehende Bestimmung zur Behandlung von Motionen und Postulaten für das Volkspostulat nicht sachgerecht ist bzw. sich eine abweichende Regelung aufdrängt, eine solche im Rahmen seiner Vollzugskompetenz zu erlassen. Vor diesem Hintergrund scheint es gerechtfertigt und zulässig, dass die Vollzugsbestimmungen zum Volkspostulat in nArt. 56a der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats geregelt werden. Ein derartiges Vorgehen hat sich sodann bei der Volksmotion bereits bewährt.

Schliesslich wurde die Möglichkeit der Umwandlung einer eingereichten Volksmotion in eine Volkspetition in der SPK diskutiert. Dies wurde indes verworfen mit der Begründung, dass mit dem Volkspostulat die bestehende Lücke zwischen Volksmotion und Petitionsrecht ge-

geschlossen wird, so dass grundsätzlich kein Bedarf für eine Umwandlung des Vorstosses besteht. Die SPK hielt damit am Grundsatzentscheid aus der letzten Teilrevision der Geschäftsordnung fest, bei welcher sich der Grosse Stadtrat bewusst dafür ausgesprochen hat, dass eine zustande gekommene Volksmotion nicht mehr abgeändert werden kann. Hintergrund dafür waren direktdemokratische Überlegungen und der Schutz der Willensbildung der unterzeichnenden Stimmberechtigten. Stattdessen soll mithilfe von zusätzlichen Erläuterungen auf der Internetseite der Stadt die Auswahl des richtigen Instruments für das Anliegen der Stimmberechtigten erleichtert werden. Die SPK hat dieser Variante einhellig zugestimmt und hat einen entsprechenden Auftrag zuhanden des Stadtrats in die Beschlussziffern aufgenommen (vgl. Antrag 7 nachfolgend). Wird das Anliegen der Stimmberechtigten von Beginn weg richtig aufgegleist, entfällt auch das Bedürfnis einer späteren Umwandlung des Vorstosses, da motionsunwürdige Vorhaben von Beginn weg in der Form des Volkspostulats eingereicht werden können. Eine Umwandlung wäre sodann nicht ohne Anpassungen am Text des Vorstosses bzw. Änderungen des Auftrages an den Stadtrat möglich, was wiederum dazu führen würde, dass der Wille der unterzeichnenden Stimmberechtigten nachträglich verfälscht bzw. nicht mehr nachvollzogen werden könnte. Aus diesem Grund verzichtet die SPK auf eine Umwandlungsmöglichkeit von Volksmotion zu Volkspostulat.

#### 4. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung haben die Kommissionsmitglieder den unveränderten Anträgen der Vorlage, in Ergänzung eines neuen Antrags 7 wie untenstehend, **mit 7 : 0 Stimmen einstimmig zugestimmt.**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt Ihnen die Spezialkommission die folgenden Anträge.

#### **Anträge:** **(Änderungen sind fett und kursiv)**

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 sowie **vom Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 31. März 2025.**
2. Die Stadtverfassung wird um folgende Bestimmung ergänzt:

#### **6. Volkspostulat**

##### **Art. 13a**

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

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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. ***Der Stadtrat wird eingeladen, den Stimmberechtigten die notwendige Hilfestellung bei der Auswahl des korrekten Partizipationsinstruments zu geben. Dazu hat er auf seiner Webseite ([www.stadt-schaffhausen.ch](http://www.stadt-schaffhausen.ch)) die Unterschiede zwischen Volksmotion und Volkspostulat zu erläutern sowie mit entsprechenden Anwendungsbeispielen zu veranschaulichen.***
8. Die am 12. Mai 2020 erheblich erklärte Motion Matthias Frick «Ausbau der Volksrechte: Volkspostulat» (5/2019) wird abgeschrieben.

Für die Spezialkommission Teilrevision der Stadtverfassung - Erweiterung der Volksrechte durch Einführung des Volkspostulats



Michael Mundt  
Präsident

Schaffhausen, 31. März 2025