

Art. 5 Abs. 3, Art. 9, Art. 49 Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 7 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 41, Art. 102 und Art. 105 KV; Art. 3, Art. 15 Abs. 2, Art. 19, Art. 67, Art. 69 und Art. 70 GG; Art. 4, Art. 22, Art. 24, Art. 45^{bis} und Art. 45^{ter} Abs. 3 StadtV; Art. 12 lit. c, Art. 14 Abs. 1, Art. 17a, Art. 19 und Art. 71 GO. Gesamterneuerungswahlen in Kommissionen der Stadt Schaffhausen nach Änderung oder Neubildung von Fraktionen des Grossen Stadtrats (OGE 61/2010/2 vom 6. April 2011)

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Gemeindeautonomie und ihre Schranken im kantonalen Recht für die Wahl kommunaler Kommissionen (E. 4).

Rechtsgrundlagen und Kompetenzen verschiedener Kommissionen der Stadt Schaffhausen (E. 5).

Das Gemeindegesetz regelt in Art. 15 Abs. 2 nur das ordentliche Ende der Mitgliedschaft in einer Kommission, nicht aber die ausserordentliche Beendigung. Deren Regelung ist daher den Gemeinden überlassen und verstösst nicht gegen diese Vorschrift des Gemeindegesetzes (E. 6; Mehrheitsmeinung).

Gegenteiliger Standpunkt der Gerichtsminderheit (E. 7).

Die Bestimmung, wonach die ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats und dessen Vertretung in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke für den Rest der Amtsdauer neu gewählt werden müssen, wenn eine Änderung der Fraktionszusammensetzung dazu führt, dass eine Fraktion nicht mehr nach dem angepassten Verteilschlüssel vertreten ist, oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird, greift nicht in wohlerworbene Rechte ein und verstösst weder gegen das Prinzip von Treu und Glauben noch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (E. 8).

Am 6. Juli 2010 beschloss der Grosse Stadtrat Schaffhausen, seine Geschäftsordnung vom 9. Dezember 2008¹ durch einen neuen Art. 17a über ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen und eine neue Übergangsbestimmung Art. 71 zu ergänzen. Gemäss Art. 17a GO müssen die ständigen Kommissionen und die Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke für den Rest der Amtsdauer neu gewählt

¹ Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 (GO, RSS 110.1).

werden, wenn eine Änderung in der Fraktionszusammensetzung dazu führt, dass eine Fraktion nicht mehr nach dem angepassten Verteilungsschlüssel vertreten ist, oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird. Diese Vorschrift tritt nach Art. 71 GO auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

Mit einem Normenkontrollgesuch verlangten drei Mitglieder des Grossen Stadtrats, Art. 71 GO – die Bestimmung über das Inkrafttreten der neuen Regelung – aufzuheben. Das Obergericht wies das Gesuch ab.

Aus den Erwägungen:

3.– Am 6. Juli 2010 hat der Grosse Stadtrat unter anderem die Ergänzung seiner Geschäftsordnung durch folgende beiden Bestimmungen beschlossen:

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.

Art. 71 Inkrafttreten von Art. 17a

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

Die Gesuchsteller fechten die Vorschrift von Art. 17a GO nicht an. Sie stellen allein die Rechtmässigkeit von Art. 71 GO in Frage, wonach Art. 17a schon auf den 1. Januar 2011, also während einer laufenden Amtsperiode in Kraft treten soll. Die Rechtmässigkeit dieser Bestimmung ist im Folgenden zu prüfen.

4.– Nach Art. 102 Abs. 1 KV² sind die Gemeinden selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihre Autonomie ist nach Art. 50 Abs. 1 BV³ nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet, was Art. 105 KV und

² Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

Art. 3 GG⁴ näher ausführen. Wie das Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV dem kantonalen Recht vorgeht, gilt dieser Vorrang auch im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden: Kantonales Recht bricht kommunales Recht.⁵

Kantonale Vorschriften, welche die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden einschränken, finden sich sowohl in der Kantonsverfassung als auch in kantonalen Gesetzen.

Über die Amtsdauer von Behörden enthält die kantonale Verfassung folgenden Grundsatz: Art. 41 KV sieht für die Mitglieder der kantonalen und der kommunalen Behörden die Wahl auf eine Amtsdauer von vier Jahren vor. Das soll unter anderem eine minimale Unabhängigkeit und Kontinuität in der Tätigkeit der betreffenden Staatsorgane gewährleisten.⁶

Das Gesetz kann nach Art. 102 Abs. 4 KV Mindestanforderungen festlegen, welche die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuhalten haben. In dieser Verfassungsnorm findet das – allerdings noch gestützt auf Art. 90 ff. aKV⁷ erlassene – Gemeindegesetz vom 19. August 1998 seine aktuelle Grundlage. Das Gemeindegesetz enthält in einem ersten Kapitel allgemeine Bestimmungen und stellt in dessen 3. Abschnitt Grundsätze der Geschäftsführung auf. Art. 15 GG regelt die Kommissionen. Über deren Wahl bestimmt Art. 15 Abs. 2 GG Folgendes:

² Die Wahl erfolgt auf die verfassungsmässige Amtsdauer, wenn im Wahlbeschluss keine abweichende Regelung getroffen worden ist.

Die Gesuchsteller machen geltend, die angefochtene Regelung von Art. 71 GO verletze diese Bestimmung. Der Grosse Stadtrat wendet ein, diese Vorschrift sei auf Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen, nicht aber auf parlamentarische Kommissionen zugeschnitten. Daher gehe die Berufung der Gesuchsteller auf Art. 15 Abs. 2 GG fehl.

5.– Die Stadt Schaffhausen ist als Gemeinde mit Einwohnerrat ohne Gemeindeversammlung im Sinn von Art. 39 ff. GG organisiert. Den Ein-

⁴ Gemeindegesetz vom 19. August 1998 (GG, SHR 120.100).

⁵ VGE AG vom 22. Dezember 1987, AGVE 1987, S. 349; VGE ZH vom 25. Januar 2006, VB.2005.00518, E. 4.3.3 mit Hinweisen.

⁶ Vgl. Hinweise zur Amtsdauerbestimmung der Bundesverfassung bei *Ruth Lüthi*, St. Galler Kommentar BV, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008 und Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 145 N. 5 ff., S. 2278 ff.

⁷ Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 24. März 1876 (aKV, OS 1876 – 1881, S. 1 ff.).

wohnerrat bildet nach Art. 14 Abs. 1 StadtV⁸ der Grosse Stadtrat. Dieser tritt nach Art. 19 Abs. 3 GG als Organ an die Stelle der Gemeindeversammlung.

Im vorliegenden Fall geht es um die Gesamterneuerung der ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats und um die Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke während der laufenden Amtsdauer.

Die städtischen Kommissionen weisen in Bezug auf Aufgaben und Kompetenzen erhebliche Unterschiede auf:

a) Die Stellung eines Gemeindeorgans räumt Art. 19 Abs. 2 GG neben dem Gemeinderat (lit. a) dem Gemeindevorstand (lit. b) und der Gemeindevorsteherin oder dem Gemeindevorsteher (lit. c) der Rechnungs- oder Geschäftsprüfungskommission (lit. d) und der fakultativen Bürgerkommission ein (lit. e).

aa) Eine eigene Entscheidungsbefugnis kann die Gemeinde nach Art. 98 Abs. 1 GG in ihrer Verfassung der Bürgerkommission übertragen, den Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Davon hat die Stadt Schaffhausen durch Erlass von Art. 50^{bis} f. StadtV Gebrauch gemacht.

bb) Demgegenüber kommt der Rechnungsprüfungs- oder der Geschäftsprüfungskommission keine eigene Entscheidungsbefugnis zu. Art. 22 StadtV und dementsprechend Art. 12 und 19 GO konzipieren die Geschäftsprüfungskommission als ständiges Organ des Grossen Stadtrats und damit als parlamentarische Kommission. Ihre Aufgaben und Befugnisse decken sich mit jenen des Gemeindegesetzes (Art. 22 Abs. 3–6 StadtV). Die Kommissionen sind nach Art. 23 Abs. 1 GO beauftragt, die in ihre Zuständigkeit fallenden Geschäfte vorzuberaten, dem Grossen Stadtrat mündlich oder schriftlich Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Der Rechnungsprüfungskommission obliegen gemäss Art. 67 GG die Prüfung der Rechnungsführung und des Voranschlags. Die Gemeindeverfassung kann nach Art. 70 GG anstelle der Rechnungsprüfungskommission eine Geschäftsprüfungskommission vorsehen. Diese nimmt über die Aufgaben einer reinen Rechnungsprüfungskommission hinaus weitere Aufgaben wahr (Abs. 1). Bei der Organisation mit Einwohnerrat bestimmt dessen Geschäftsordnung die weiteren Aufgaben (Abs. 2). Das Gemeindegesetz selbst schreibt nur die Rechte und Pflichten der Rechnungsprüfungskommission vor (Art. 69 GG). Diese gelten gemäss dem Sinn der Regelung jedenfalls insoweit auch für die Geschäftsprüfungskommission, als sie deren Aufgaben wahrnimmt. Die Rechnungsprüfungskommission erstattet

⁸ Verfassung der Einwohnergemeinde Schaffhausen vom 4. August 1918 (Stadtverfassung, StadtV, RSS 100.1; Fassung vom 17. Mai 2009).

nach Art. 69 GG der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat Bericht (Abs. 1 und 3) und stellt Antrag (Abs. 1 und 2). Bei Mängeln sind das Recht und die Pflicht zur Berichterstattung erweitert: Die Kommission hat auch den Gemeinderat und das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement des Kantons zu informieren (Abs. 3 und 4). Eigene Entscheidungsbefugnisse hat sie – wie erwähnt – nicht.

b) In Art. 19 Abs. 2 GG nicht aufgeführt sind Gremien mit anderen besonderen Aufgaben wie weitere parlamentarische Kommissionen und die Verwaltungskommission der Städtischen Werke.

Den Gemeinden steht die Bildung solcher Gremien im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei. Das ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Grundrecht der Gemeindeautonomie.⁹

aa) Die Verwaltungskommission der Städtischen Werke nimmt eine spezielle, auf die Städtischen Werke bezogene Leitungsfunktion wahr. Das kommunale Recht räumt ihr eigenständige Kompetenzen ein: Nach Art. 45^{ter} Abs. 3 StadtV obliegen der Verwaltungskommission unter anderem die Organisation und die Regelung der Kompetenzen der Geschäftsleitung im Rahmen der Verordnung des Grossen Stadtrats (lit. b), die Anstellung der mit der Geschäftsleitung betrauten Personen (lit. c), der Entscheid über die bewilligten Kredite der laufenden Rechnung im Rahmen des Globalbudgets (lit. e) und der Entscheid über die bewilligten Investitionen bis Fr. 600'000.– im Rahmen des Globalbudgets (lit. f).

bb) Keine eigenständigen Kompetenzen haben dagegen die parlamentarischen Kommissionen. Ihnen obliegen Aufgaben der Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung, wie dies in freilich etwas erweitertem Mass für die gemeindegeseztlich vorgeschriebene Rechnungsprüfungs- oder die Geschäftsprüfungskommission gilt.¹⁰

c) Die vorstehende Übersicht zeigt, dass die verschiedenen kommunalen Kommissionen unterschiedliche Rechtsgrundlagen und unterschiedliche Kompetenzen haben können.

Die im vorliegenden Fall angefochtene Regelung betrifft freilich nur die ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats sowie dessen Vertretung in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke.

6.– Nach Auffassung der *Gerichtsmehrheit* ist Art. 15 Abs. 2 GG, wonach die Kommissionen auf die verfassungsmässige Amtsdauer gewählt wer-

⁹ Oben, E. 4.

¹⁰ Oben, E. 5b bb.

den, wenn im Wahlbeschluss keine abweichende Regelung getroffen worden ist, wie folgt auszulegen:

a) Die Vorschrift von Art. 15 Abs. 2 GG gilt generell und ohne Unterschiede und ohne Ausnahme für sämtliche kommunalen Kommissionen.

Das ergibt sich zunächst aus der grammatikalischen Auslegung, unterscheidet doch der Wortlaut nicht zwischen verschiedenen Kommissionen oder deren Funktionen. Im Vergleich dazu regeln etwa der im selben Abschnitt des Gemeindegesetzes enthaltene Art. 10 GG über den Ausstand und der Art. 11 GG über die Protokollführung detailliert, für welche Gemeindefunktionen welche unterschiedlichen Regeln gelten.

Sodann geht dies aus der systematischen Interpretation hervor: Die Norm findet sich unter den allgemeinen Bestimmungen des Gemeindegesetzes, und zwar unter den Grundsätzen der Geschäftsführung. Sie gilt also für den gesamten II. Titel der Gemeindeorganisation und den III. Titel der Gemeindeverwaltung. Daher rechtfertigt es sich nicht, Art. 15 Abs. 2 GG je nach bestimmter Qualität einzelner Funktionen unterschiedlich auszulegen.

Das bedeutet, dass die Amtsdauervorschrift von Art. 15 Abs. 2 GG grundsätzlich für alle kommunalen Kommissionen gilt, d.h. sowohl für die ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats als auch für die Vertretung des Grossen Stadtrats in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke. Für eine Differenzierung, wie sie der Grosse Stadtrat verlangt, bleibt daher nach Ansicht der Gerichtsmehrheit kein Raum.

b) Die Wahlvorschrift von Art. 15 Abs. 2 GG sieht zwei Gründe vor, welche die Mitgliedschaft in einer Kommission beenden, einerseits den Ablauf der Amtsdauer und andererseits die Beschränkung der Mitgliedschaftsdauer durch den Wahlbeschluss. Bei beiden handelt es sich um ordentliche Gründe für die Beendigung einer Kommissionsmitgliedschaft. Während der Amtsdauer gibt es nur einen ordentlichen Beendigungsgrund, die abweichende Regelung durch den Wahlbeschluss, d.h. durch das Parlament selbst. Weitere ordentliche Beendigungsgründe enthält das Gemeindegesetz nicht.

Indessen muss es neben diesem ordentlichen Grund auch weitere, ausserordentliche Gründe für eine Beendigung der Mitgliedschaft in einer Kommission während der Amtsdauer geben. Eine solche Beendigung kann allerdings nicht vorbehaltlos zulässig sein, da weder das Gemeindegesetz noch das kommunale Recht dies ausdrücklich vorsehen. Vorauszusetzen sind daher wichtige Gründe, die auch nach allgemeinen Grundsätzen eine Änderung von

Dauerverwaltungsrechten zu begründen vermögen.¹¹ Es verhält sich daher ähnlich wie bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der Amtsdauer aus wichtigen Gründen, wie dies für kantonale Angestellte in Art. 14 Abs. 1 PG¹² vorgesehen ist.

c) Regelt aber Art. 15 Abs. 2 GG nur das ordentliche Ende der Mitgliedschaft in einer Kommission, nicht jedoch die hier in Frage stehende ausserordentliche Beendigung der Kommissionsmitgliedschaft, so ist deren Regelung den Gemeinden überlassen.

Dem Grossen Stadtrat stand es somit aufgrund der Delegationsnorm von Art. 24 StadtV im Rahmen der Gemeindeautonomie zu, in den von ihm zu erlassenden Vorschriften über die Wahl der parlamentarischen Kommissionen und seiner Vertretung in der Verwaltungskommission der Städtischen Werke auch die ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen durch Erlass von Art. 17a GO zu regeln.

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer ausserordentlichen Erneuerung der gemäss Art. 15 Abs. 2 GG grundsätzlich auf Amtsdauer zu wählenden Kommissionen ist allerdings das Vorliegen eines wichtigen Grunds. Ein solcher liegt nach Auffassung der Gerichtsmehrheit vor, wenn aufgrund von Veränderungen in der Fraktionszusammensetzung eine Fraktion nicht mehr oder nicht entsprechend ihrer Stärke in einer Kommission vertreten ist. Dass dies ermöglicht werden soll, bestreiten auch die Gesuchsteller nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich. Sie wenden sich nur gegen die Inkraftsetzung der Neuregelung während der laufenden Amtsperiode.

Ob eine solche zulässig ist, ist somit nach Auffassung der Gerichtsmehrheit allein aufgrund der verfassungsrechtlichen Grundsätze bezüglich der Zulässigkeit von Änderungen in der Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder während der Amtsdauer zu prüfen.¹³

d) Demnach ist für die Auslegung von Art. 15 Abs. 2 GG zusammenfassend festzuhalten, dass die Vorschrift für sämtliche Kommissionen der Gemeinden gilt, aber nur die ordentliche Beendigung der Mitgliedschaft regelt. Somit kann eine kommunale Regelung über die ausserordentliche Beendigung einer Kommissionsmitgliedschaft gar nicht gegen Art. 15 Abs. 2

¹¹ Vgl. für die Abberufung des Präsidenten einer parlamentarischen Kommission auch BGE vom 8. Juni 1990 i.S. B. gegen Kantonsrat Zürich, E. 2b, ZBl 1991, S. 35.

¹² Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100).

¹³ Unten, E. 8.

GG verstossen. Daher erweist sich das Normenkontrollgesuch als unbegründet, soweit eine Verletzung von Art. 15 Abs. 2 GG geltend gemacht wird.

7.– Demgegenüber hätte die Gerichtsminderheit Art. 15 Abs. 2 GG anders ausgelegt:

a) Die kantonale Norm von Art. 15 Abs. 2 GG will die Erfüllung der kommunalen Aufgaben sicherstellen, indem sie gewährleistet, dass die kommunalen Organe ordnungsgemäss besetzt sind. Mit Rücksicht auf die grundsätzlich selbständige Stellung der Gemeinden und ihre Autonomie darf der Eingriff durch das kantonale Recht nicht weitergehen, als es das kantonale Interesse an der Aufgabenerfüllung erfordert. Daher kann Art. 15 Abs. 2 GG nach der Minderheitsmeinung nicht generell auf jede beliebige Kommission einer Gemeinde anwendbar sein, sondern nur auf solche, denen Organstellung zukommt.

aa) Wie gesehen, hat die Geschäftsprüfungskommission als ständige parlamentarische Kommission nach Art. 19 Abs. 2 lit. d GG die Stellung eines Organs. Das Gemeindegesetz misst ihr somit besondere Bedeutung zu.¹⁴ Zwar führte der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zum Gemeindegesetz zu Art. 19 bis 23 Folgendes aus:

Der Begriff „Kommissionen“ umfasst hier spezielle Aufsichtskommissionen, die Rechnungs- oder die Geschäftsprüfungskommission etc., die in der Gemeindeverfassung auch geregelt werden müssen. Nicht erfasst sind parlamentarische Kommissionen, die in der Geschäftsordnung geregelt sind, oder ad hoc für bestimmte Geschäfte eingesetzte Kommissionen (z.B. Baukommission für ein bestimmtes Objekt).

Hieraus folgt, dass die Geschäftsprüfungskommission ihre Bedeutung auch dann nicht einbüsst, wenn sie – wie in der Stadt Schaffhausen – als parlamentarische Kommission konzipiert ist. Denn sie nimmt alle im Gemeindegesetz vorgeschriebenen Aufgaben wahr,¹⁵ ist in der Stadtverfassung geregelt¹⁶ und hat von Gesetzes wegen die Stellung eines Gemeindeorgans.¹⁷ Verhält es sich so, muss die Wahl der Geschäftsprüfungskommission unter

¹⁴ Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend ein Verfassungsgesetz über die Änderung der Kantonsverfassung (Gemeindewesen) und die Revision des Gemeindegesetzes vom 1. April 1997, Amtsdruckschrift 97-24, S. 14 f.

¹⁵ Art. 67 ff. GG.

¹⁶ Art. 22 StadtV.

¹⁷ Art. 19 Abs. 2 lit. d GG.

die allgemeine Wahlregel von Art. 15 GG fallen. In den Materialien finden sich keine Hinweise, die Anlass zu einer anderen Beurteilung gäben.¹⁸

bb) Im Ergebnis gleich zu beurteilen ist die Situation in Bezug auf die Verwaltungskommission der Städtischen Werke. Diese hat in ihrem Aufgabenbereich ebenfalls eine gewichtige Aufsichtsfunktion und darüber hinaus eigene Organisations-, Anstellungs- und Entscheidungskompetenzen. Auch sie ist in der Stadtverfassung geregelt,¹⁹ wenn sie auch nicht als Organ bezeichnet wird.²⁰ Demzufolge muss auch für die Verwaltungskommission der Städtischen Werke die Wahlregel von Art. 15 GG gelten.

cc) Bei den anderen ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats handelt es sich um die Fachkommission für Soziales, Bildung, Betreuung, Kultur und Sport (Art. 19 Abs. 1 lit. b GO) sowie die Fachkommission für Bau, Planung, Verkehr, Umwelt und Sicherheit (Art. 19 Abs. 1 lit. c GO). Beides sind rein parlamentarische Kommissionen. Sie haben die in der Geschäftsordnung umschriebenen Rechte und Pflichten. Weitergehende Aufgaben, die in höherrangigem Recht wie in der Stadtverfassung oder im Gemeindegesetz enthalten wären, obliegen ihnen nicht. Auf beide trifft daher die an das Parlament gebundene Bedeutung zu, die ihnen der Grosse Stadtrat beimisst: Dies deckt sich mit der erwähnten Unterscheidung, wie sie der Regierungsrat im Rechtsetzungsprozess des Gemeindegesetzes getroffen hat.²¹ Somit fallen nach der Minderheitsmeinung rein parlamentarische Kommissionen mit ausschliesslich innerparlamentarischen Funktionen nicht mehr unter die Wahlvorschrift von Art. 15 Abs. 2 GG. Diese sind auf Aufgaben innerhalb des Organs „Parlament“ beschränkt. Daher rechtfertigt es sich, die Belange ihrer Wahl in der Geschäftsordnung des Parlaments zu regeln.

b) Die Gerichtsminderheit vermag nicht zu erkennen, dass und weshalb die Änderung der Fraktionszugehörigkeit oder die Bildung neuer Fraktionen die Bedeutung ausserordentlicher Beendigungsgründe zugebilligt werden sollen, die gar nicht unter Art. 15 Abs. 2 GG fallen, wie dies die Gerichtsmehrheit sieht. Beide Tatbestände sind nichts Aussergewöhnliches, im Unterschied etwa zu dem vom Bundesgericht beurteilten Fall, wo eine Parlamentskommission wegen des Verhaltens ihres Präsidenten handlungsunfähig ge-

¹⁸ In der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat passierte der vom Regierungsrat in seiner geltenden Fassung vorgeschlagene Art. 15 ohne Wortmeldungen (vgl. Protokolle der Spezialkommission Revision des Gemeindegesetzes 6/1997; vgl. Protokoll des Kantonsrats 1998, S. 107 ff., 197 ff., 255 ff. und 580 ff.).

¹⁹ Art. 45^{bis} ff. StadtV.

²⁰ Vgl. Art. 4 StadtV.

²¹ Bericht und Antrag vom 1. April 1997, S. 14 (Vollzitat oben, Fn. 14).

worden war.²² Gewöhnliche Tatbestände müssten daher im kantonalen Recht geregelt oder vorbehalten sein. Andernfalls wird Art. 15 Abs. 2 GG unterlaufen.

c) Demnach hält die Gerichtsminderheit die angefochtene Vorschrift von Art. 71 GO in dem Umfang für mit Art. 15 Abs. 2 GG unvereinbar, als sie sich auf die Geschäftsprüfungskommission und die Verwaltungskommission der Städtischen Werke bezieht. Insoweit verletzt die angefochtene Norm den Grundsatz des Vorrangs des übergeordneten Rechts, der sich aus Art. 102 Abs. 4 KV, aber auch aus Art. 38 Abs. 1 KV ergibt. Im selben Ausmass hätte die Minderheit das Normenkontrollgesuch als begründet erachtet. Dagegen hätte die Minderheit in Bezug auf die anderen ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrats in Art. 71 GO keinen Verstoss gegen Art. 15 Abs. 2 GG gesehen.

8.– Als zweites stellt sich die Frage, ob der angefochtenen Regelung von Art. 71 GO über die Inkraftsetzung der neuen Regelung während laufender Amtsdauer weiteres übergeordnetes Recht entgegenstehe. Die Gesuchsteller machen geltend, Art. 71 GO verstosse in mehrfacher Hinsicht gegen Verfassungsrecht.

a) Das Prinzip von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 und 9 BV sowie Art. 7 Abs. 2 KV erachten die Gesuchsteller aus folgendem Grund als verletzt: Als Kommissionsmitglieder seien sie nach Art. 15 Abs. 2 GG auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt worden, doch müssten sie sich nun während laufender Legislatur einer Neuwahl stellen, was in ihre wohl erworbenen Rechte eingreife. Der Grosse Stadtrat hält dem entgegen, die Wahl in eine Kommission sei kein wohl erworbenes Recht.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung macht das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, auch was seine vermögensrechtliche Seite betrifft, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Der Vertrauensgrundsatz von Art. 5 Abs. 3 BV steht einer nicht rückwirkenden Kürzung der finanziellen Ansprüche von Beamten auf dem Weg der Rechtsetzung nur dann entgegen, wenn diese Ansprüche als wohl erworbenes Rechte einzustufen sind. Dies ist der Fall, wenn das entsprechende Gesetz die in Frage stehenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben worden sind. Soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten keine wohl erworbenen Rechte darstellen, sind sie gegenüber Anordnungen des Gesetzgebers nur

²² Oben, Fn. 11.

nach Massgabe des Willkürverbots und des Gleichbehandlungsgebots geschützt.²³

Im vorliegenden Fall geht es nicht um finanzielle Ansprüche, sondern allein um den ideellen und funktionsbezogenen Anspruch von Angehörigen des Grossen Stadtrats, ihren Sitz in bestimmten Kommissionen behalten zu können, für den sie auf Amtsdauer gewählt worden sind. Weiter fehlt es an einer gesetzlichen Regelung, die den Anspruch ein für allemal festlegen und von der gesetzlichen Entwicklung ausnehmen würden. Ebenso wenig sind Zusicherungen zu sehen, die mit der Wahl abgegeben worden wären. Damit aber fehlt es von vornherein an der Erfüllung der Voraussetzungen, die gebieten würden, die Erhaltung von Kommissionssitzen als wohlervorbene Rechte zu anerkennen.

b) Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verschafft einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht. Der entsprechende Schutz entfällt in der Regel bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Der Vertrauensgrundsatz vermag einer Rechtsänderung nur entgegenzustehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlervorbene Rechte eingreift. Nach der Rechtsprechung kann es aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich zudem geboten sein, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen. Damit soll verhindert werden, dass gutgläubig getätigte Investitionen nutzlos werden.²⁴

aa) Im vorliegenden Fall steht eine Rechtsänderung in Frage, nämlich eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats, wonach eine Neuregelung bestimmter Wahlgeschäfte schon während der Amtsdauer in Kraft gesetzt werden soll. Wie dargelegt, greift diese nicht in wohlervorbene Rechte möglicherweise betroffener Personen ein.²⁵

bb) Zur Problematik der Rückwirkung führte das Bundesgericht in einem neueren Entscheid Folgendes aus: Nach den allgemeinen übergangs-

²³ BGE 134 I 35 f. E. 7.1, BGE 118 Ia 256 E. 5b, 117 V 235 E. 5b, je mit Hinweisen. Vgl. BGE 1C_313/2010 vom 29. November 2010, E. 2.3.

²⁴ BGE 1C_168/2008 vom 21. April 2009, E. 4.2, mit Hinweisen, u.a. auf BGE 130 I 60 E. 8.1, mit weiteren Hinweisen.

²⁵ Oben, E. 8a.

rechtlichen Grundsätzen wird der zeitliche Geltungsbereich der Gesetzesregeln vom Prinzip der Nichtrückwirkung beherrscht. Eine eigentliche oder echte Rückwirkung liegt vor, wenn bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis angeknüpft wird, das vor dessen Inkrafttreten eingetreten und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Von dieser eigentlichen Rückwirkung, die verfassungsrechtlich nur ausnahmsweise zulässig ist, muss nach der Praxis des Bundesgerichts die unechte Rückwirkung unterschieden werden. Bei der unechten Rückwirkung wird auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern. Diese Rückwirkung wird als verfassungsrechtlich unbedenklich betrachtet, soweit ihr nicht wohl-erworbene Rechte entgegenstehen.²⁶

Im vorliegenden Fall geht es um die Frage, ob die durch eine Wahl begründete Zugehörigkeit zu einer Kommission durch eine spätere Rechtsänderung aufgehoben werden könne. Den Anfang bildet ein Wahlakt, der für sich betrachtet abgeschlossen ist. Daran schliesst die mit der Wahl begründete Amtszeit an. Der Wahlakt selbst wird durch das neue Recht nicht in Frage gestellt, aber seine Wirkung kann beschränkt werden. Das durch ihn begründete Dauerverhältnis, d.h. die Amtszeit wird gegebenenfalls verkürzt. Es liegt also die Konstellation vor, wo Verhältnisse betroffen sind, die zwar unter altem Recht entstanden sind, aber beim Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern. Somit liegt keine echte, sondern nur eine sogenannte unechte Rückwirkung vor. Als solche ist sie verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn ihr keine wohl-erworbenen Rechte entgegenstehen. Wie gesehen, ist dies nicht der Fall.²⁷ Somit erweist sich der Vorwurf eines Verstosses gegen das Rückwirkungsverbot als unbegründet.

cc) Im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz berufen sich die Gesuchsteller auf einen ähnlichen Vorgang im Nationalrat. Die dortigen Fraktionsänderungen im Jahr 2008 hatten dem Rat Anlass gegeben, sein Geschäftsreglement dahin anzupassen, dass dann eine Gesamterneuerung einer Kommission stattfindet, wenn die Fraktionen nicht mehr proportional vertreten sind (Art. 17 Abs. 5 GRN²⁸). Der Nationalrat setzte diese Regelung erst auf den Anfang der Wintersession 2011 in Kraft, also auf den Beginn der

²⁶ BGE 124 III 271 f. E. 4 mit Hinweisen.

²⁷ Oben, E. 6a.

²⁸ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN, SR 171.13; Fassung vom 3. Oktober 2008).

neuen Amtsdauer.²⁹ Den Grund dafür bildete die Überlegung, dass bei einer Änderung mitten in einer Legislaturperiode neue Kommissionsmitglieder neue Aufgaben zu übernehmen hätten, was einen Einstieg in neue Themen und einen neuen Terminplan bedeuten würde, der mit längerfristig geplanten beruflichen Verpflichtungen kaum zu vereinbaren wäre. Und die mit einem Kommissionssitzverlust konfrontierten Ratsmitglieder würden von einer weitreichenden Veränderung betroffen, die belastend rückwirkend bzw. ohne genügende Vorhersehbarkeit und Planbarkeit wirken würde. Gleichsam würden die Regeln mitten im laufenden Spiel geändert.³⁰

Der vom Nationalrat beschlossene Weg – das neue Recht erst auf den Beginn der neuen Legislaturperiode festzusetzen – ist der rücksichtsvollste und aus der Sicht der konkret betroffenen Personen der bestmögliche. Doch kann es im vorliegenden Verfahren nicht darum gehen, die für betroffene Personen optimale Lösung zu finden. Die entscheidende Frage ist allein, ob die angefochtene Regelung mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei. Und unter diesem eingeschränkten Gesichtswinkel verbleiben an massgebendem Beweggrund des Nationalrats nur die beiden Elemente des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie das Verbot der Rückwirkung. Wie dargelegt, ist weder das eine noch das andere Prinzip verletzt.³¹ Daher vermag auch die Berufung der Gesuchsteller auf die Regelung im Nationalrat an der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Regelung nichts zu ändern.

c) Zumindest sinngemäss berufen sich die Gesuchsteller auch auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz von Art. 5 Abs. 2 BV.

In der Tat erschiene es unverhältnismässig, eine Rechtsänderung, die bei den Betroffenen Änderungen in den getroffenen Dispositionen bewirkt, sofort in Kraft treten zu lassen, wie dies im vorliegenden Fall von einer Minderheit des Grossen Stadtrats beantragt worden war. Aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz kann vielmehr bei Rechtsänderungen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung abgeleitet werden.³²

Im vorliegenden Fall wurde die am 6. Juli 2010 verabschiedete Rechtsänderung auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Neuwahlen wären daher frühestens im Januar 2011 möglich gewesen. Somit bestand eine Übergangs-

²⁹ SR 171.13, Fn. 8, mit folgendem Inhalt: „... in Kraft ab Beginn der Wintersession 2011 (AS 2009 733; BBl 2008 1869 3177).“

³⁰ AB 2008 N 1488 f., Votum Brigitta M. Gadiant.

³¹ Oben, E. 8b aa und bb.

³² Vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 641 ff., 706 und 819, S. 145 f., 159 f. und 186.

zeit von rund sechs Monaten, was der maximalen Kündigungsfrist im öffentlichen Dienstverhältnis entspricht (Art. 11 Abs. 3 PG). Eine solche Übergangsfrist erscheint jedenfalls als genügend und angemessen.

d) Auf die Grundrechte des Gleichbehandlungsgebots und des Willkürverbots berufen sich die Gesuchsteller zu Recht nicht. Es ist denn auch nicht zu sehen, dass die angefochtene Regelung in diese Rechte der Betroffenen eingreifen würde.

e) Ist nach dem Gesagten in Art. 71 GO kein Verstoss gegen Verfassungsrecht zu sehen, so erweist sich das Normenkontrollgesuch als unbegründet. Es ist abzuweisen.