



Botschaft

Datum 16. Februar 2021

Nr. 20

Regelung zur Unvereinbarkeit des Amtes des Stadtpräsidiums mit einem Nationalrats- oder Ständeratsmandat sowie Alternativvorschlag

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. November 2019 haben die Gemeinderäte Peter Hausammann, Kurt F. Sieber, Christoph Regli und Pascal Frey mit 22 Mitunterzeichnenden die Motion «Unvereinbarkeit» eingereicht. Die Motionäre schlagen vor, die Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und der Zugehörigkeit zum Bundesparlament zu statuieren. Am 2. Juni 2020 wurde dem Gemeinderat die Motionsantwort zugestellt.¹ Der Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 19. August 2020 die Motion «Unvereinbarkeit» beraten. Im Rahmen der Gemeinderatsdebatte argumentierten die Befürworter einer Unvereinbarkeitsregelung im Wesentlichen, dass das Stadtpräsidium ein Vollamt sei und die Stimmbürger erwarten würden, dass die ganze Kraft in dieses Amt fliesse. Die gegnerischen Argumente im Gemeinderat bezogen sich im Wesentlichen auf die Bedeutung der Interessensvertretung städtischer Anliegen auf Bundesebene und darauf, dass das passive und aktive Wahlrecht nicht eingeschränkt werden soll. In den Voten bestand Einigkeit darin, dass es sich um eine wichtige Frage handle, die vor den nächsten National- und Ständeratswahlen geregelt werden müsse. Die Motion wurde mit 21 Ja-Stimmen gegen 13 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen als erheblich erklärt.²

¹ Siehe <https://www.frauenfeld.ch/public/upload/assets/32482/Nr.%20158%20-%20Unvereinbarkeit%20der%20GR%20Peter%20Hausammann%2C%20Kurt%20F.%20Sieber%2C%20Christoph%20Regli%20und%20Pascal%20Frey%20.pdf>

² Siehe <https://www.frauenfeld.ch/public/upload/assets/33143/Protokoll%20der%20Gemeinderatssitzung%20vom%2019.%20August%202020%20.pdf>

Mit dieser Botschaft unterbreitet Ihnen der Stadtrat, entsprechend Ihrem Auftrag, den Entwurf über die Änderung der Gemeindeordnung zur Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und der Zugehörigkeit zum Bundesparlament (Vorlage A). Der Stadtrat hält an seiner in der Motionsbeantwortung ausgeführten Position fest, dass damit unnötig in die Wahlfreiheit eingegriffen wird und dass es nicht sinnvoll ist, auf diese Weise die Möglichkeit zur Interessenvertretung der Stadt Frauenfeld im Bundesparlament einzuschränken, weshalb er Ihnen als Alternativvorschlag einen Beschluss über eine Entschädigungsregelung im Falle eines solchen Doppelmandats unterbreitet (Vorlage B).

Regelungsstufe

Regeln darüber, ob eine Person, die ein öffentliches Amt ausübt, gleichzeitig weitere staatliche Funktionen ausüben oder andere berufliche Tätigkeiten ausüben darf, werden den Unvereinbarkeitsbestimmungen zugerechnet. Unvereinbarkeitsbestimmungen beschränken das aktive und passive Wahlrecht (Bundesgericht, BGE 123 I 97 E. 1b/dd). Sie sind deshalb nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Zudem müssen Unvereinbarkeitsbestimmungen rechtsgleich sein (Bundesgericht, 1C_11/2009, 3. Juni 2009, E. 3.1 und 5.2). Die gesetzliche Grundlage ist deshalb in der Gemeindeordnung zu schaffen, in deren Art. 15 die übrigen Unvereinbarkeiten des städtischen Rechts bereits geregelt sind. Änderungen der Gemeindeordnung müssen durch die Stimmberechtigten beschlossen werden (Gemeindeordnung, Art. 8 Ziff. 1) und gemäss § 59 Kantonsverfassung (KV) zusätzlich vom Regierungsrat genehmigt werden.

Kantonale Rechtsgrundlagen

§ 29 Abs. 1 – 3 KV sieht Unvereinbarkeiten mit der eigenen unmittelbaren Aufsichtsbehörde sowie verschiedene andere Unvereinbarkeiten vor. Weitere Unvereinbarkeiten können gemäss § 29 Abs. 4 KV vom Gesetzgeber geregelt werden. In § 30 KV sind (hier nicht interessierende) Unvereinbarkeiten zufolge Verwandtschaft geregelt. Weder das kantonale Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014 (StWG; RB 161.1), noch das kantonale Gemeindegesetz (RB 131.1) enthalten eine Regelung zur Unvereinbarkeit von Exekutivmitgliedern auf Gemeindeebene.

Angesichts einer fehlenden kantonalen Regelung und der Organisationsautonomie der Gemeinden steht es in deren Kompetenz, ergänzend zu den Verfassungsbestimmungen weitere Unvereinbarkeiten festzulegen. Entsprechende Regelungen hat die Stadt Frauenfeld in Art. 15

der Gemeindeordnung bereits vorgenommen. Somit hat die Stadt die Möglichkeit, die Unvereinbarkeit des Amtes des Stadtpräsidiums mit einem Nationalrats- oder Ständeratsmandat vorzusehen.

Erläuterungen zur Unvereinbarkeitsregelung (Vorlage A)

Art. 15 Gemeindeordnung: Neue Abs. 6 und 7

Die Unvereinbarkeiten sind in Art. 15 der Gemeindeordnung geregelt. Die Unvereinbarkeit des Amtes des Stadtpräsidiums mit einem Nationalrats- oder Ständeratsmandat ist deshalb hier anhand von zwei neuen Bestimmungen (Abs. 6 und 7) vorzusehen. Weder die aktuelle Bestimmung noch die zwei neuen Bestimmungen schliessen aus, dass ein amtierendes Mitglied des Bundesparlaments für das Stadtpräsidium oder das eine amtierende Stadtpräsidentin bzw. ein amtierender Stadtpräsident für einen Sitz im National- oder Ständerat kandidieren kann. Erst nach erfolgreicher Wahl in das zweite Amt tritt die Unvereinbarkeit ein und muss anschliessend behoben werden.

Vorgehen bei Eintritt einer Unvereinbarkeit (Art. 15 Abs. 6 Gemeindeordnung)

Die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in den Gemeinden wird im Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht geregelt (§ 1 StWG). Ergänzende Regelungen finden sich in der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 24. Juni 2014 (StWV; RB 161.11). § 39 StWV regelt das Vorgehen, wenn eine Person in ein Amt gewählt wird, das mit andern von ihr ausgeübten Ämtern oder Tätigkeiten nicht vereinbar ist. Demnach hat diese Person die Unvereinbarkeit selbst zu beheben. Kommt sie dieser Pflicht nicht nach, trifft die zur Wahlgenehmigung zuständige Behörde die geeigneten Massnahmen. Die Bestimmung gilt zunächst für die im kantonalen Recht geregelten Unvereinbarkeiten. Da die Stadt Autonomie hat, zusätzliche Unvereinbarkeiten vorzusehen, ist sie ebenfalls kompetent, Vorgehens- und Übergangsvorschriften zu eigenen ergänzenden Unvereinbarkeitsbestimmungen zu erlassen.

Übergangsfrist (Art. 15 Abs. 6 Gemeindeordnung)

Die Regelung gemäss § 39 StWV ist sehr allgemein gehalten. Für die spezifische Situation, in der die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident in das Bundesparlament gewählt werden würde, bestünde jedoch eine besondere Interessenlage. Entscheidet sie/er sich, das Mandat im Bundesparlament anzunehmen und vom Stadtpräsidium zurückzutreten, hat die Stadt ein erhebliches Interesse, dass sie oder er das Amt im Stadtpräsidium weiterführt, bis die Nachfolge gewählt ist und das Amt angetreten hat. Dies umso mehr, als das Vize-Stadtpräsidium ein Nebenamt ist und durch eine längere Doppelfunktion mit Vertretung des Stadtpräsidiums an die zeitliche Kapazitätsgrenze stossen würde. Somit sollte das Stadtpräsidium ab dem Moment,

in dem klar ist, dass es das Amt zugunsten eines eidgenössischen Parlamentsmandats niederlegt, noch längstens 12 Monate im Amt bleiben können, damit in dieser Zeit die Ersatzwahl (allenfalls zwei Wahlgänge) durchgeführt werden kann und ausreichend Zeit bleibt, damit die für die Nachfolge gewählte Person ihre bisherige Tätigkeit kündigen bzw. beenden kann.

Wird die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident in das Bundesparlament gewählt, kann die Übergangsfrist ab Amtsantritt des eidgenössischen Mandates laufen. Wird im umgekehrten Fall ein amtierendes Mitglied des Bundesparlaments ins Stadtpräsidium gewählt, muss diesem zunächst eine Frist eingeräumt werden, um verbindlich den Rücktritt aus dem Bundesparlament zu erklären. Die Frist kann kurz sein, denn wer in Kenntnis der Unvereinbarkeitsbestimmung für das Stadtpräsidium kandidiert, hat sich dies schon überlegt. Somit genügt eine Frist von 14 Tagen ab Rechtskraft der Wahl ins Stadtpräsidium. Der Rücktritt muss auf einen Zeitpunkt spätestens 12 Monate nach Rechtskraft der Wahl in den Stadtrat erfolgen. Gibt das Mitglied die Rücktrittserklärung nicht fristgemäss ab, endet sein Amt im Stadtpräsidium spätestens 12 Monate nach Amtsantritt. Sie/er kann nach Ablauf der 14-tägigen Frist nicht mehr darauf zurückkommen, denn die Stadt benötigt die Zeit, um die Neuwahl der Nachfolge vorzubereiten.

Es erscheint sinnvoll, das Vorgehen bei Eintritt der Unvereinbarkeit zu regeln. Wird auf eine eigene Regelung verzichtet, ist davon auszugehen, dass § 39 StWV zur Anwendung kommt. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass das zur Wahlgenehmigung des Stadtpräsidiums zuständige Departement (§ 35 StWG) in Anwendung von § 39 StWV ähnliche Massnahmen (z.B. Übergangsfrist) anordnet. Dies läge jedoch in einem weiten Ermessen des zuständigen Departements und die Stadt hätte keine Gewähr, dass es in diesem Sinn vorgehen würde. Somit soll die Unvereinbarkeitsbestimmung mit einer Regelung zum Vorgehen ergänzt werden.

Entschädigungsregelung (Art. 15 Abs. 7 Gemeindeordnung)

Während der Übergangsfrist besteht ein Doppelmandat zwischen dem Amt des Stadtpräsidiums als Vollamt und dem Mandat im Bundesparlament. Angesichts der möglichen Dauer der Übergangsfrist von einem Jahr soll eine Regelung geschaffen werden, wonach das Stadtpräsidium sein Einkommen als Mitglied der eidgenössischen Räte (im Sinne von Art. 1 Abs. 1 des Parlamentsressourcengesetzes des Bundes) abzuliefern hat. Davon nicht betroffen sind die Unkostenentschädigungen und Sozialleistungen, die für Bundesparlamentarier ausgerichtet werden. Art. 7 Abs. 2 des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates kennt heute bereits eine analoge Regelung betreffend die Taggelder für die Sitzungen des Grossen Rates und seiner Kommissionen. Da die Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und

einem Mandat im Bundesparlament in der Gemeindeordnung zu regeln ist, soll auch die Entschädigungsregelung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden.

Die Ratsmitglieder erhalten vom Bund Bezüge, die sich aus einem Einkommen, Spesenentschädigungen, eine ergänzende Leistung zur Familienzulage, einen Vorsorgebeitrag, Leistungen bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft, Leistungen im Härtefall und ergänzende Leistungen im Invaliditäts- und Todesfall zusammensetzen. An die Stadtkasse abzuliefern ist das Einkommen, das sich aus dem sogenannten Jahreseinkommen, den Taggeldern, Entschädigungen für Kommissionspräsidien und Kommissionsberichterstatte sowie einem Drittel der Distanzentschädigung (die restlichen zwei Drittel sind Spesenersatz) zusammensetzt. Gemäss dem Faktenbericht «Bezüge der Ratsmitglieder» der Parlamentsdienste vom Frühling 2020 beläuft sich die jährliche durchschnittliche Summe dieser Beträge pro Nationalratsmitglied auf rund 69'000 Franken, pro Ständeratsmitglied auf rund 89'000 Franken. Diese Einkünfte wären für die Dauer des Doppelmandats während der Übergangsfrist an die Stadtkasse abzuliefern. Die abzuliefernden Mittel sollen dafür eingesetzt werden, Pensumserhöhungen der nebenamtlichen Mitglieder des Stadtrats zu finanzieren, welche das Stadtpräsidium vertreten oder dessen Aufgaben übernehmen. Die Pensumserhöhungen sind auf die Dauer des Doppelmandats befristet.

Inkrafttreten und Verzicht auf Übergangsbestimmung (Art. 62 Abs. 3 Gemeindeordnung)

Da die Unvereinbarkeitsbestimmung die Wählbarkeit nicht beeinflusst, erscheint das Inkrafttreten zu Beginn einer neuen Amtsperiode als sachgerecht und verhältnismässig. Es ist nicht erforderlich, dass sie bereits während des Wahlverfahrens gilt. Es genügt, dass die künftige Regelung zu dieser Zeit bereits bekannt ist. Da zurzeit keine unter die neue Bestimmung fallende Konstellation besteht, ist keine besondere Übergangsbestimmung erforderlich.

Erläuterungen zum Alternativvorschlag (Vorlage B)

Aus den einleitend erwähnten und in der Motionsbeantwortung weiter ausgeführten Gründen lehnt der Stadtrat die Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und der Zugehörigkeit zum Bundesparlament nach wie vor ab.

Als Alternative zu einer Unvereinbarkeitsregelung können für den Fall eines allfälligen Doppelmandats die Bestimmungen über die Entschädigung des Stadtrats angepasst werden und organisatorische Massnahmen vorgesehen werden. Wird auf die Unvereinbarkeitsbestimmung in der Gemeindeordnung verzichtet, kann die Entschädigungsregelung in Art. 7 Abs. 2 des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates vom 21. August 2013 aufgenommen werden. Für die nähere Erläuterung hierzu kann auf die vorausgehenden Ausführungen zur Entschädigungsregelung in Vorlage A verwiesen werden.

Da die Entschädigungsregelung auf eine längere Dauer angewendet wird, beinhaltet diese Vorlage auch einen neuen Art. 2 Abs. 2^{bis} des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates. Darin wird vorgesehen, dass die abzuliefernden Mittel dafür eingesetzt werden, Pensumserhöhungen der nebenamtlichen Mitglieder des Stadtrats zu finanzieren, welche das Stadtpräsidium vertreten oder dessen Aufgaben übernehmen. Die Umsetzung der organisatorischen Änderungen erfolgt durch den Stadtrat, wozu er in eigener Kompetenz die Verordnung über die Organisation der Verwaltung (Verwaltungsverordnung) vom 16. Dezember 2014 anpassen kann.

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen die folgenden beiden Vorlagen als Beschlussvarianten:

Vorlage A: Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und der Zugehörigkeit zum Bundesparlament in der Gemeindeordnung

Art. 15 Abs. 6 und 7 Gemeindeordnung (neu):

(6) Das Amt des Stadtpräsidiums ist nicht vereinbar mit einem Ständerats- oder Nationalratsmandat. Wird die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident in den National- oder Ständerat gewählt, endet ihr bzw. sein Amt im Stadtpräsidium spätestens 12 Monate nach dem Amtsantritt als National- oder Ständerat. Wird ein Mitglied des National- oder Ständerats ins Stadtpräsidium gewählt und erklärt es nicht innert 14 Tagen seinen Rücktritt aus dem National- bzw. Ständerat auf einen Termin innert 12 Monaten nach Rechtskraft der Wahl, endet sein Amt im Stadtpräsidium spätestens 12 Monate nach Amtsantritt.

(7) Das Stadtpräsidium hat ein allfälliges Einkommen als Mitglied des National- oder Ständerats und derer Kommissionen (umfassend das Jahreseinkommen, die Taggelder, die Entschädigungen für Kommissionspräsidien und Kommissionsberichterstatter sowie einen Drittel der Distanzentschädigung) der Stadtkasse abzuliefern. Diese Mittel sind zur Finanzierung von Pensumserhöhungen von anderen Mitgliedern des Stadtrats und für weitere organisatorische Massnahmen zur Entlastung des Stadtpräsidenten zu verwenden.

Art. 62 Abs. 3 Gemeindeordnung (neu):

Die mit Beschluss vom [Datum] eingefügten Art. 15 Abs. 6 und 7 treten auf den 1. Juni 2023 in Kraft.

Vorlage B: Änderung des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates vom 21. August 2013

Art. 2 Abs. 2^{bis} Reglement über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates (neu):

Gehört das Stadtpräsidium gleichzeitig dem National- oder Ständerat an, trifft der Stadtrat organisatorische Massnahmen zur Entlastung des Stadtpräsidenten, namentlich durch Anpassungen bei der Zuweisung von Ämtern. Der Stadtrat ist befugt, die Pensen der vier nebenamtlichen Mitglieder um insgesamt höchstens 50% zu erhöhen, soweit dies aus den Ablieferungen des Stadtpräsidiums gemäss Art. 7 Abs. 2 finanziert werden kann.

Art. 7 Abs. 2 wird wie folgt geändert (die Ergänzung ist unterstrichen):

Das Stadtpräsidium hat allfällige Taggelder für die Sitzungen des Grossen Rates und seiner Kommissionen sowie ein allfälliges Einkommen als Mitglied des National- oder Ständerates und derer Kommissionen (umfassend das Jahreseinkommen, die Taggelder, die Entschädigungen für Kommissionspräsidien und Kommissionsberichterstatter sowie einen Drittel der Distanzent-schädigung) der Stadtkasse abzuliefern.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Aufgrund der Ausführungen unterbreiten wir Ihnen folgende

B e s c h l u s s v a r i a n t e n :

1. Der Vorlage A betreffend Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen dem Stadtpräsidium und der Zugehörigkeit zum Bundesparlament (Einfügung von Art. 15 Abs. 6 und 7 Gemeindeordnung) wird zugestimmt.

Dieser Antrag untersteht dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung.

2. Der Vorlage B betreffend Änderung von Art. 2 und 7 des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates wird zugestimmt.

Dieser Antrag untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Art. 32 der Gemeindeordnung.

Die Vorlage geht an das Präsidium des Gemeinderates mit der Einladung, das Geschäft der zuständigen Geschäftsprüfungskommission zur Vorberatung, Berichterstattung und Antragstellung im Gemeinderat zuzuweisen.

Frauenfeld, 16. Februar 2021

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD

Die Vize-Stadtpräsidentin Der Stadtschreiber