



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 24. August 2022

GR Nr. 2022/360

Finanzdepartement, Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder», Gültigkeit, Ablehnung und Gegenvorschlag

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder» wurde am 12. Mai 2022 bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in Form der allgemeinen Anregung die Anpassung der Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder (VAB, AS 177.107) mit folgenden Begehren:

1. Als Voraussetzung für den Anspruch auf eine Abgangsentschädigung gilt nur das unfreiwillige Ausscheiden aus dem Amt.
2. Anspruchsberechtigt sind Mitglieder des Stadtrates.
3. Die Höhe der Abgangsentschädigung beträgt maximal ein Jahressalär, unabhängig vom Lebensalter des Anspruchsberechtigten.
4. Eine Härtefallregelung ist vorgesehen.

Begründung:

Gemäss der geltenden Verordnung erhalten Behördenmitglieder und Stadträte beim Ausscheiden aus dem Amt fürstliche Abgangsentschädigungen. Anspruchsberechtigt sind: der Datenschutzbeauftragte, der Ombudsmann, die Stadtammänner, die Friedensrichter, die Schulpräsidenten und die Stadträte. Alle diese Funktionsträger erhalten Abgangsentschädigungen bei freiwilligem Ausscheiden (Rücktritt oder Verzicht auf Nominierung für eine weitere Amtsperiode) oder bei unfreiwilligem Ausscheiden aus dem Amt (Nichtwiederwahl).

Die Löhne dieser Funktionsträger sind hoch: Ein Schulpräsident verdient beispielsweise rund 190 000 Franken, der Ombudsmann rund 230 000 Franken und Stadträte rund 240 000 Franken. Die Höhe der Abgangsentschädigung orientiert sich gemäss der geltenden Regelung am Alter sowie an Anzahl der geleisteten Amtsjahre. Wählen die Behördenmitglieder ihren Rücktritt geschickt, können sie im Alter von 55 Jahren, nach 8 Amtsjahren 4 Jahreslöhne als Abgangsentschädigung einstreichen, dies bei freiwilligem Rücktritt! Bei einer Abwahl wären es sogar 4.8 Jahreslöhne! SP-Stadträtin Claudia Nielsen verzichtete 2018 auf eine erneute Kandidatur. Sie war damals 56-jährig und erhielt für ihr freiwilliges Ausscheiden 856 656 Franken (3.5 Jahreslöhne).

Einzige Ausnahme ist die Abwahl bei Stadträten. In diesem Fall ist eine Entschädigung von maximal einem Jahressalär vorgesehen. Diese radikal reduzierte Abgangsentschädigung im Umfang eines Jahreslohnes für Stadträte berücksichtigt die hohe politische Exponiertheit im Amt. Auch stellt dies sicher, dass Stadträte, die zurücktreten, sich beruflich sorgfältig neu orientieren können und nicht überstürzt Verwaltungsratsmandate annehmen, die Interessenskonflikte mit sich bringen (Beispiel Bundesrat Moritz Leuenberger und sein Einsitz im Implenia-Verwaltungsrat).

Für alle anderen Behördenmitglieder werden die Abgangsentschädigungen vollumfänglich abgeschafft. Denn die Behördentätigkeit setzt eine fachliche Qualifikation voraus, aufgrund derer die Personen in die Ämter gewählt wurden. Diesen Personen mit hoher Qualifikation ist es zuzumuten, selber für ihre berufliche Neuorientierung verantwortlich zu sein. Eine Abgangsentschädigung für hochqualifizierte Berufsleute ist nicht gerechtfertigt!

Die Volksinitiative wurde mit 3100 gültigen Stimmen eingereicht. Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 608/2022 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest. Zudem beauftragte er den Vorsteher des Finanzdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 12. September 2022 zuhanden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist (§ 133 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).



2. Gültigkeit der Initiative

Mit einer kommunalen Volksinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses über alle Gegenstände verlangt werden, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR und Art. 31 Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Die Bestimmungen über die kantonale Initiative (§§ 122–139 b GPR) gelten unter Beachtung von Besonderheiten sinngemäss (§ 155 GPR).

Für die Gültigkeit der Initiative gelten nach §§ 148 Abs. 2 und 155 i. V. m. § 128 Abs. 1 GPR, Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) und sinngemäss § 121 Abs. 2 GPR. Die Volksinitiative ist somit gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV).

2.1 Initiativfähiger Inhalt und Einheit der Materie

Für die Form der Initiative gelten Art. 25 KV sowie § 120 Abs. 2 und 3 GPR (§ 148 Abs. 1 GPR). Die Initiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder» verlangt die Anpassung der VAB. Die Änderung dieser Verordnung untersteht gemäss Art. 36 GO dem fakultativen Referendum. Der Gegenstand der Initiative ist somit initiativfähig i. S. v. § 147 Abs. 2 GPR.

Die Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR auf. Sie enthält nur einen Regelungsgegenstand (Anpassung der VAB). Die Initiative erfüllt somit das Erfordernis der Einheit der Materie.

2.2 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Inhaltlich verlangt die Initiative, dass lediglich noch Stadratsmitglieder beim Ausscheiden aus dem Amt – und auch das nur bei unfreiwilligem Ausscheiden – eine Abgangsentschädigung von maximal einem Jahressalär, unabhängig vom Lebensalter des oder der Anspruchsberechtigten, erhalten sollen. Dabei sollen alle anderen, bisher ebenfalls anspruchsberechtigten Behördenmitglieder generell keine Abgangsentschädigung nach VAB mehr erhalten. Schliesslich soll auch eine Härtefallregelung bestehen.

Die Festsetzung der Abgangsentschädigungen von Behördenmitgliedern und Stadratsmitgliedern ist im übergeordneten Recht nicht geregelt. Es fällt in den Autonomiebereich einer Gemeinde, die Abgangsentschädigungen festzusetzen und hierzu eine Regulierung zu erlassen (Art. 85 KV i. V. m. § 2 GG). Für den Erlass bzw. für die mit der Initiative verlangte Anpassung der VAB ist gestützt auf Art. 54 Abs. 2 lit. d GO der Gemeinderat zuständig.

Sowohl das Ziel der Initiative als auch die in der Form der allgemeinen Anregung formulierten Anpassungsbegehren der VAB verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.3 Durchführbarkeit

Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c KV darf eine Initiative nicht offensichtlich undurchführbar sein. Diese Verfassungsbestimmung zielt auf Initiativen ab, die sich aus tatsächlichen Gründen offensichtlich nicht verwirklichen lassen (Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 111). Die Initiative hat



3/5

zum Ziel, eine in der Zuständigkeit des Gemeinderats fallende Anpassung einer Verordnung herbeizuführen (vgl. Art. 54 Abs. 2 lit. d GO). Eine Anpassung einer bestehenden Verordnung ist offensichtlich nicht undurchführbar.

2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative das übergeordnete Recht einhält, dem Grundsatz der Einheit der Materie genügt und durchführbar ist. Sie ist folglich gültig i. S. v. § 155 i. V. m § 128 Abs. 1 GPR und Art. 28 Abs. 1 KV sowie § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 KV und sinngemäss § 121 Abs. 2 GPR. In solch klaren Fällen kann auf einen besonderen Antrag zur Gültigkeit verzichtet werden. Es findet folglich im Gemeinderat keine Abstimmung über die Gültigkeit der Initiative statt, sondern es wird stillschweigend mit der Verabschiedung des Verfahrensentscheids von deren Vollgültigkeit ausgegangen (Saile/Burgherr, a. a. O., Rz. 181).

3. Inhalt und Würdigung der Initiative

Die Initiative tangiert vier Themenbereiche der VAB:

- Voraussetzungen für eine Abgangsentschädigung (nur noch bei unfreiwilligem Ausscheiden)
- Kreis der Anspruchsberechtigten (nur noch Mitglieder des Stadtrats)
- Höhe der Abfindungsleistungen (ein Jahressalär als Maximum)
- Härtefallregelung

Der Gemeinderat hat sich erst kürzlich mit der VAB befasst. So hat er mit Beschluss Nr. 5230/2022 die Teilrevision VAB verabschiedet (GR Nr. 2021/412). Diese Teilrevision hat ihren Ursprung in der Motion betreffend Begrenzung der Abfindungsleistungen für Behördenmitglieder auf maximal zwei Jahreslöhne (GR Nr. 2018/77). Die Teilrevision tritt am 1. September 2022 in Kraft (STRB NR. 655/2022).

Im Rahmen dieser Teilrevision hat der Gemeinderat die Themen Voraussetzungen für eine Abgangsentschädigung, Kreis der Anspruchsberechtigten sowie Höhe der Abfindungsleistungen beraten.

Voraussetzungen

Der Gemeinderat hat die bestehenden Voraussetzungen beibehalten, insbesondere die zwei verschiedenen Arten der Beendigung des Amts. Demnach sind nach wie vor bei unfreiwilligem, aber auch bei freiwilligem Ausscheiden aus dem Amt Abfindungsleistungen vorgesehen (vgl. Art. 2 und 5 nVAB). Der Gemeinderat hat lediglich die Ansprüche bei einer relativ kurzen Amtsdauer (Spalte: freiwillig mit vier und mehr Amtsjahren) gänzlich gestrichen.

Kreis der Anspruchsberechtigten

Der Geltungsbereich der VAB (Art. 1) wurde ebenfalls eingehend diskutiert. Wollte der Stadtrat mit seinem Vorschlag (STRB Nr. 1042/2021) grundsätzlich noch den bisherigen Geltungsbereich weiterführen, da die Motion GR Nr. 2018/77 diesbezüglich keine Änderungen verlangte, und – nebst ein paar untergeordneten bzw. redaktionellen Anpassungen – eine seit Jahren bestehende Lücke schliessen (Ergänzung des Direktors oder der Direktorin



4/5

der Finanzkontrolle), hat der Gemeinderat letztlich den Geltungsbereich bereits ein erstes Mal verkleinert (Streichung der Ombudsperson sowie der oder des Datenschutzbeauftragten). Zudem wurde am 16. März 2022 eine Motion betreffend Beschränkung des Geltungsbereichs der Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder (VAB) auf die Mitglieder des Stadtrats und Unterstellung der übrigen Behördenmitglieder unter die einschlägigen Bestimmungen des Personalrechts (GR Nr. 2022/89) eingereicht. Der Stadtrat hat diese Motion entgegengenommen und arbeitet aktuell entsprechende Revisionsvorlagen aus.

Höhe der Abfindungsleistungen

Der Stadtrat hat immer wieder betont, dass er das heutige Modell der einzelfallspezifischen Abgangsleistungen, basierend auf verschiedenen Faktoren (Alter, Anzahl Amtsjahre und Art des Ausscheidens) beibehalten möchte. Dies wurde auch in der damaligen gemeinderätlichen Debatte der Motion GR Nr. 2018/77 so bestätigt. Daher hat er im Rahmen der Reduktion der Ansätze das bisherige System weitestgehend beibehalten (vgl. STRB Nr. 1042/2021). Der Gemeinderat hat diesen Vorschlag noch weiter gekürzt und letztlich Ansprüche mit einem absoluten Maximum von 1,8 Jahresbruttolöhnen verabschiedet. Dabei hat er aber das bisherige System mit einer Abstufung nach Alter und weiteren Faktoren beibehalten. Im Durchschnitt bewegen sich die neuen, reduzierten Ansprüche aber bei rund einem Jahresbruttolohn oder sogar darunter. Auf eine starre Regelung von einem Jahreslöhrl, unabhängig von weiteren Faktoren, soll auch in Zukunft verzichtet werden.

Fazit

Der Gemeinderat stimmte der Teilrevision der VAB mit 109 gegen 4 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu. Die Motion GR Nr. 2018/77 wurde gar ohne Gegenstimme als erledigt abgeschrieben. Die revidierte VAB, die per 1. September 2022 in Kraft tritt, ist somit politisch breit abgestützt. Zusätzlich hat der Stadtrat in seinem Vorschlag eine sogenannte Einkommensanrechnung vorgesehen. Nach dieser Regelung wird während der Abfindungsdauer erzieltes neues Erwerbs- oder Erwerb ersatzeinkommen aus selbstständiger oder un-selbstständiger Erwerbstätigkeit angerechnet und die Abfindungsleistungen werden entsprechend gekürzt. Dies stellt eine wesentliche Änderung im Vergleich zur bisherigen Lösung dar.

Die Initiative beinhaltet schliesslich auch noch das Thema Härtefallregelung («4. Eine Härtefallregelung ist vorgesehen»). Die VAB enthält eine Bestimmung zu Härtefällen (Art. 6). Da weder aus der Initiative selbst noch aus der Begründung hervorgeht, was mit dieser Anregung genau gemeint ist, kann hier auch nicht weiter darauf eingegangen werden. Die bestehende Bestimmung zu Härtefällen war nicht Bestandteil der Teilrevision und wird nach wie vor als ausreichend und praktikabel erachtet.

Daher lehnt der Stadtrat die Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder» ab.

4. Gegenvorschlag

Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Gültigkeit einer Initiative hat der Stadtrat auch darüber zu beschliessen, ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen möchte (§ 133 Abs. 2 lit. b GPR). Der Gegenvorschlag, welcher ebenfalls in der Form der allgemeinen Anregung zu erfolgen hat (Saile/Burgherr, a. a. O., Rz. 171), ist gleichzeitig mit dem



5/5

Antrag über die Gültigkeit der Initiative dem Gemeinderat zu unterbreiten. Die gleichzeitige Unterbreitung dient der Verfahrensbeschleunigung bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung, welche jeweils eine Umsetzungsvorlage im Nachgang zur Volksabstimmung bedingen.

Wie in Kapitel 3 ausgeführt lehnt der Stadtrat die Initiative ab. Im Hinblick auf den künftigen Geltungsbereich teilt der Stadtrat hingegen die Ansicht des Initiativkomitees. Zudem wird dieses Thema auch in der Motion GR Nr. 2022/89 aufgenommen. Der Stadtrat erachtet darüber hinaus aber die teilrevidierte VAB als ausgewogen und politisch breit abgestützt. Daher unterbreitet er dem Gemeinderat folgenden Gegenvorschlag:

«Der Geltungsbereich der VAB soll auf die Mitglieder des Stadtrats beschränkt werden.»

Der Gegenvorschlag des Stadtrats beschränkt sich damit auf eine der vier Anregungen der Initiative (Ziffer 2).

5. Frist

Über die Gültigkeit der Initiative sowie über den Antrag i. S. v. § 133 Abs. 2 GPR hat der Stadtrat innert vier Monaten seit Einreichung dem Gemeinderat Bericht und Antrag zu stellen (§ 133 Abs. 1 und 2 GPR). Mit Datum des heutigen Beschlusses ist diese Frist gewahrt. Der Gemeinderat hat über den Antrag des Stadtrats innert neun Monaten nach Einreichung der Volkinitiative zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Stimmberechtigten:

- 1. Die am 12. Mai 2022 eingereichte Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder» wird abgelehnt.**
- 2. Als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder» wird beschlossen:**

Der Geltungsbereich der VAB soll auf die Mitglieder des Stadtrats beschränkt werden.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti