



# Volksabstimmung

vom 9. Februar 2020

## **3** Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk»



# Abstimmungsvorlagen

## **3 Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk»**

03



## **3 Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk»**

### Inhaltsübersicht

Worum geht es?	5
Empfehlung des Kantonsrates	7
1. Ausgangslage	8
2. Stellungnahme zu den Argumenten des Initiativkomitees	9
3. Warum eine Volksabstimmung?	13
4. Beschluss des Kantonsrates	13
5. Ergänzende Informationen	13
Argumente des Initiativkomitees	14
Abstimmungsvorlage	15

### Worum geht es?

Das Gemeindegesetz sieht heute vor, dass Reglemente über das Dienst- und Besoldungsverhältnis von Behördemitgliedern von der obligatorischen Abstimmung und vom fakultativen Referendum ausgenommen sind. Den Inhalt der Reglemente kann die Bürgerschaft nicht direkt beeinflussen. Die Zuständigkeit für den Erlass der Reglemente liegt beim Rat<sup>1</sup> bzw. beim Stadtparlament. Mit der heute geltenden Regelung ist es somit nicht möglich, auf die Entlohnung von Behördemitgliedern mittels Referendum oder Initiative Einfluss zu nehmen.

Allerdings können neue Aspekte und Vorschriften, die zu Mehrausgaben bei den Behördenlöhnen führen, erst umgesetzt werden, wenn die Bürgerschaft für das erste Vollzugsjahr den Kredit beschlossen hat. Eine Erhöhung der Besoldung muss somit durch das in der Gemeindeordnung vorgesehene Verfahren genehmigt werden. In der Regel werden neue Ausgaben mit dem Budget durch die Bürgerversammlung bzw. das Parlament beschlossen. Denkbar sind aber je nach Höhe der Besoldungserhöhung auch eine Beschlussfassung mittels fakultativer Referendum, einem separaten Beschluss an der Bürgerversammlung bzw. des Parlaments oder einem Beschluss an der Urne.

Die Initiative «Behördenlöhne vors Volk» verlangt die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, damit die Bürgerschaft der Gemeinden bei der Besoldung der von ihr gewählten Behördemitgliedern mittels fakultativer oder obligatorischer Referendum mitbestimmen kann. Die Initiative wird im Wesentlichen damit begründet, dass die heutige Regelung aus direktdemokratischer Sicht unbefriedigend sei.

Regierung und Kantonsrat lehnen die Initiative ab und verzichten darauf, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Transparenz ist aber für die Regierung und den Kantonsrat ein wichtiges Anliegen. Der Kantonsrat beauftragte deshalb die Regierung, eine Vorlage zu unterbreiten, durch welche die Gemeinden verpflichtet werden, die Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder in geeigneter Form zu veröffentlichen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff «Rat» bezeichnet in dieser Vorlage die Exekutiv-Gremien der Gemeinden, also Gemeinderat, Stadtrat, Schulrat oder Verwaltungsrat (bei Ortsgemeinden, Korporationen und Zweckverbänden).

### **Empfehlung des Kantonsrates**

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung der Initiative, weil:

- 
- eine übergeordnete demokratische Mitbestimmung heute schon gegeben ist;

---

  - keine unverhältnismässig hohen Löhne von Behördemitgliedern bekannt sind;

---

  - der Rat für die Organisation der Gemeinde zuständig ist und somit auch für die Besoldung zuständig sein soll;

---

  - ein stimmiges Lohngefüge zwischen Behörden und Verwaltungspersonal wichtig ist;

---

  - eine Verpolitisierung der Löhne durch Bestrafungsaktionen zu vermeiden ist;

---

  - die Initiative insbesondere bei der Festlegung der Besoldungen von Schulräten und Verwaltungsräten von Ortsgemeinden oder Wasser- und Elektrokorporationen unverhältnismässig ist;

---

  - Anwärterinnen und Anwärter für politische Ämter nicht durch eine übermässige Politisierung der Entschädigungen abgeschreckt werden sollen;

---

  - es keine zusätzliche gesetzliche Regelung braucht.

---

### 1. Ausgangslage

Das Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) sieht heute vor, dass Reglemente über das Dienst- und Besoldungsverhältnis von Behördemitgliedern von der obligatorischen Abstimmung und vom fakultativen Referendum ausgenommen sind. Den Inhalt der Reglemente kann die Bürgerschaft nicht direkt beeinflussen. Die Zuständigkeit für den Erlass der Reglemente liegt beim Rat bzw. beim Stadtparlament. Mit der heute geltenden Regelung ist es somit nicht möglich, auf die Entlohnung von Behördemitgliedern mittels Referendum oder Initiative Einfluss zu nehmen.

Die Initiative «Behördenlöhne vors Volk» verlangt, dass die Bürgerschaft in den Gemeinden bei der Besoldung der von ihr gewählten Behördemitglieder mittels Referendum mitbestimmen kann. Dabei sollen die Gemeinden jeweils in der Gemeindeordnung festlegen können, ob Entscheide über diese Besoldungsverhältnisse dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Durch die Zuständigkeit der Bürgerschaft würde die Möglichkeit geschaffen, auch mittels Initiativen auf die Besoldung der von ihr gewählten Behördemitglieder einzuwirken.

### 2. Stellungnahme zu den Argumenten des Initiativkomitees

#### 1. Zuständigkeit der Bürgerschaft für neue Ausgaben

Für Gemeinden<sup>2</sup> mit Bürgerversammlung trifft es nicht zu, dass die Stimmberechtigten keinen Einfluss auf die Löhne der von ihnen gewählten Behörden nehmen können. Wie aus Art. 24 Abs. 1 Bst. b GG hervorgeht, können Aspekte und Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, erst umgesetzt werden, wenn die Bürgerschaft für das erste Vollzugsjahr den Kredit beschlossen hat. Das bedeutet, dass die Bürgerschaft der Entschädigung zu einem bestimmten Zeitpunkt im dafür in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahren zugestimmt und sie somit legitimiert hat. Dies gilt grundsätzlich auch für die Gemeinden mit Parlament. Allerdings kann in Gemeinden mit Parlament der Fall eintreten, dass aufgrund des Zeitpunkts des Beschlusses und der Höhe der neuen Ausgabe das Parlament abschliessend zuständig ist. Dies wurde aber von der Bürgerschaft mit der Festlegung der Finanzkompetenzen in der Gemeindeordnung legitimiert.

#### 2. Zuständigkeit des Rates für die Organisation der Gemeinde

Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde. Er führt die Gemeinde und plant und steuert ihre Tätigkeiten. Er ist somit für die Organisation der Verwaltung zuständig. Er weist seinen Mitgliedern Aufgaben zu und legt die Aufgaben der Verwaltung fest. Im Rahmen der Vorgaben der übergeordneten Gesetzgebung ist der Rat dabei autonom (in Gemeinden mit Parlament hat das Parlament hierbei allenfalls ein Mitspracherecht). Bei der Verteilung der Aufgaben sind verschiedene Aspekte wie Ausbildung, beruflicher Werdegang, Erfahrung im Amt und Ähnliches zu beachten.

---

<sup>2</sup> Unter den Begriff «Gemeinde» fallen in dieser Vorlage die politischen Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen, sowie die örtlichen Korporationen (etwa in den Bereichen Wasser, Strassenunterhalt oder Strom). Sinngemäss sind auch Zweckverbände und Gemeindeverbände von der Vorlage betroffen.

Die Aufgabenverteilung kann von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sein. Aufgaben, die in einer Gemeinde durch die Ratsschreiberin oder den Ratsschreiber oder eine andere Person in der Verwaltung wahrgenommen werden, werden in einer anderen Gemeinde durch die Präsidentin oder den Präsidenten erfüllt. Es gibt auch (vor allem kleinere) Gemeinden, in denen die Präsidentin oder der Präsident mit einem Teil ihres oder seines Pensums in einem Verwaltungszweig Tätigkeiten erledigt, die als administrative Sachbearbeitung gelten und keinen Führungscharakter haben. Zudem gibt es auch Unterschiede in den Aufgaben, die eine Gemeinde wahrnimmt: In bestimmten Bereichen nehmen Gemeinden Aufgaben nicht mehr selber wahr, sondern sie haben die Aufgabe einer anderen Gemeinde, einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft (z.B. einem Zweckverband) oder einer privatrechtlichen Körperschaft (z.B. einem Verein) übertragen. Daraus ergeben sich in den Gemeinden zwangsläufig auch Unterschiede in der Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder. Es gibt somit keinen «Standardlohn» für ein Mitglied einer von der Bürgerschaft gewählten Behörde. Für die Festsetzung eines angemessenen Lohns müssen all diese Aspekte beachtet werden. Aus Sicht der Regierung ist der Rat, der auch für die Organisation der Gemeinde zuständig ist, das dafür am besten geeignete Organ.

Im Weiteren ist es wichtig, dass das Gesamtlohngefüge einer Gemeinde in sich stimmig ist. Es wird in der Regel angezeigt sein, dass Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten und Vorstehende von Departementen oder Ressorts – umgerechnet auf ein Vollzeitpensum – mehr verdienen als das Kader einer Gemeinde. Die Informationen zum Lohngefüge des Verwaltungspersonals können aber der Bürgerschaft nicht offengelegt werden, sondern stehen nur dem Rat zur Verfügung. Insofern ist durch die Zuständigkeit des Rates auch ein stimmiges Lohngefüge am besten gewährleistet.

#### 3. Keine überrissenen oder unangebrachten Löhne

Im Jahr 2017 wurde als Folge einer journalistischen Umfrage eine Aufstellung der Löhne der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der politischen Gemeinden in verschiedenen Medien veröffentlicht. Diese Aufstellung zeigt zum einen auf, dass die Löhne in den einzelnen Gemeinden zwar variieren, zum anderen aber auch, dass bei den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten keine unverhältnismässig hohen Löhne bezahlt werden.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei einem Grossteil der Gemeinden des Kantons St.Gallen um kleinere Organisationseinheiten handelt, in denen die Entschädigung der Behördemitglieder teilweise mehr symbolischen Wert hat.

Es ist unbestritten, dass Behörden in einer Gemeinde im Einzelfall Entscheidungen treffen müssen, die zumindest bei einem Teil der Stimmberechtigten unpopulär sind. Mit der heute geltenden Regelung können politische «Bestrafungsaktionen» vermieden werden, was sich positiv auf die Attraktivität von Ämtern auswirkt.

### **4. Transparenz**

Über das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip (Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung [sGS 111.1]) und das Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2) ist die Transparenz in Bezug auf die Besoldung von Behördemitgliedern grundsätzlich sichergestellt. Um Zugang zu den Angaben zur Besoldung zu erhalten, muss jedoch jeweils ein Gesuch gestellt werden.

Transparenz ist Regierung und Kantonsrat ein wichtiges Anliegen. Sie sind der Auffassung, dass bezüglich der Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte, die den Zugang der Bürgerschaft zu diesen Informationen vereinfacht. Der Kantonsrat beauftragte die Regierung mit der Ausarbeitung einer Vorlage, mit der die Gemeinden verpflichtet werden, die Besoldungsverhältnisse der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder in geeigneter Form zu veröffentlichen.

Gegenstand dieses Gesetzgebungsauftrags ist die Offenlegung der Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder, während der Gegenstand der Initiative die Mitbestimmung der Bürgerschaft bei diesen Besoldungen ist. Folglich unterscheiden sich die Kerngedanken der beiden Anliegen. Deshalb handelt es sich dabei nicht um einen Gegenvorschlag zur Initiative, sondern um einen separaten Auftrag, der ein separates Gesetzgebungsverfahren auslösen und nicht zusammen mit der Initiative zur Abstimmung gebracht wird.

### **3. Warum eine Volksabstimmung?**

Die Initiative «Behördenlöhne vors Volk» wurde am 10. September 2018 mit 4344 gültigen Unterschriften eingereicht. Nach dem Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1) hat die Regierung, wenn der Kantonsrat eine Initiative ohne Gegenvorschlag ablehnt, ohne weiteres die Volksabstimmung anzuordnen.

### **4. Beschluss des Kantonsrates**

Der Kantonsrat lehnte am 16. September 2019 die Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk» mit 84:21 Stimmen ohne Gegenvorschlag ab.

### **5. Ergänzende Informationen**

Wer sich zusätzlich informieren will, findet ergänzende Ausführungen in Bericht und Antrag der Regierung vom 16. April 2019 (siehe Amtsblatt Nr. 21 vom 20. Mai 2019, Seiten 1565 ff.). Dieser Bericht ist auch bei der Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen, kostenlos erhältlich oder kann im Internet unter [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch) (Geschäft Nr. 29.19.01) heruntergeladen werden. Bestellungen sind auch per Telefon (058 229 37 90) oder per E-Mail ([info.sk@sg.ch](mailto:info.sk@sg.ch)) möglich.

### 3 Argumente des Initiativkomitees

#### Fragen und Antworten Kantonale Volksinitiative Behördenlöhne vors Volk

##### Was will die Initiative?

Den Stimmberechtigten der Gemeinden soll die Möglichkeit gegeben werden, über die Löhne ihrer gewählten Behörden abzustimmen. Dazu zählen beispielsweise Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Gemeinderätinnen und -räte, Stadtpräsidentinnen und -präsidenten, Schulratspräsidentinnen und -präsidenten oder auch Mitglieder von Stadtparlamenten.

##### Bringt die Initiative mehr Transparenz bei den Löhnen der Gemeindebehörden?

Ja, denn die Löhne unterstehen dem Referendum und müssten darum einzeln im Budget aufgeführt werden, und nicht mehr nur als pauschale Lohnsumme. Dank der Initiative werden auch diejenigen Gemeinden dies so handhaben müssen, die kein obligatorisches Lohn-Referendum einführen wollen. Zudem werden Kandidierende für Gemeindebehörden von Anfang an wissen, wieviel sie bei einer allfälligen Wahl verdienen werden. Die heutige Intransparenz um die Behördenlöhne hat damit ein Ende.

##### Gilt die Initiative auch für die Löhne der Gemeindeangestellten?

Die Löhne des Verwaltungspersonals und anderer Gemeindeangestellten sind von der Initiative nicht betroffen. Sie werden wie bisher gemäss den entsprechenden Personalreglementen festgelegt und werden nicht veröffentlicht.

##### Warum braucht es die Initiative, wenn das Budget der Gemeinden schon heute vom Stimmvolk genehmigt werden muss?

Die Stimmberechtigten können im Rahmen des Budgets zwar über den gesamten Besoldungskredit entscheiden, nicht aber über die Höhe der einzelnen Löhne der Gemeindebehörden. Diese sind gemäss dem geltenden Gemeindegesetz ausdrücklich vom Referendum ausgenommen. Genau das will die Initiative ändern, indem sie die Offenlegung der Behördenlöhne und deren Unterstellung unter das Referendum verlangt.

##### Fördert die Initiative nicht den Neid gegenüber den Behörden?

Auf keinen Fall. Vielmehr stärkt die Initiative die direkte Demokratie, indem sie den Stimmberechtigten die Möglichkeit gibt, über die mit ihren Steuergeldern finanzierten Löhne mitzubestimmen. Es gibt somit im Gemeindebudget keine finanziellen Dunkelkammern mehr, denn Transparenz wird auch bei den Behördenlöhnen geschaffen.

##### Respektiert die Initiative die Gemeindeautonomie?

Ja, denn die Gemeinden können selbst entscheiden, ob sie die Behördenlöhne dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellen wollen.

##### Wer sind die Mitglieder des Initiativkomitees?

Federführend sind die Junge SVP, die SVP, die Jungfreisinnigen des Kantons St.Gallen sowie die JGLP/GLP. Im Initiativkomitee vertreten sind ausserdem Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus den verschiedenen Regionen des Kantons.

### 3 Abstimmungsvorlage

Die Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk» hat folgenden Wortlaut:

«Der Kantonsrat schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit die Bürgerschaft in den Gemeinden bei der Besoldung der von ihr gewählten Behördemitglieder mittels Referendum mitbestimmen kann. Dabei sollen die Gemeinden jeweils in der Gemeindeordnung festlegen können, ob Entscheide über diese Besoldungsverhältnisse dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.»



