

II. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. April 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
2 Veröffentlichung der Besoldung von Behördemitgliedern	2
2.1 Betroffene Behördemitglieder	2
2.2 Betroffene Besoldungen	2
2.3 Form und Inhalt der Veröffentlichung	3
3 Finanzielle Auswirkungen und Referendum	4
4 Vernehmlassungsverfahren	4
5 Antrag	5
Anhang: Lohnausweis der eidgenössischen Steuerverwaltung	6
Entwurf (II. Nachtrag zum Gemeindegesetz)	7

Zusammenfassung

Die Regierung wurde im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk» eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, durch welche die Gemeinden verpflichtet werden, die Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder in geeigneter Form zu veröffentlichen. Mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum Gemeindegesetz kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Durch die im Gemeindegesetz neu festgehaltene Verpflichtung zum Ausweis der kommunalen Behördenlöhne wird dem Anliegen der Öffentlichkeit an eine transparente Berichterstattung bezüglich der Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder Rechnung getragen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Gemeindegesetz.

1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2019 die Einheitsinitiative «Behördenlöhne vors Volk» beraten (29.19.01) und ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Weiter wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, durch welche die Gemeinden verpflichtet werden, die Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder in geeigneter Form zu veröffentlichen.

2 Veröffentlichung der Besoldung von Behördemitgliedern

Die Transparenz bezüglich der Besoldung von Behördemitgliedern ist grundsätzlich bereits heute über das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip (Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]) und das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [sGS 140.2]) sichergestellt. Um Zugang zu den Angaben zur Besoldung zu erhalten, muss jedoch jeweils ein Gesuch gestellt werden. Mit der von der Regierung vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlage wird der Zugang der Bürgerschaft zu diesen Informationen vereinfacht.

2.1 Betroffene Behördemitglieder

Betroffen von der Veröffentlichung sind ausschliesslich die auf Gemeindeebene von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder wie:

- Gemeindepräsidentin oder -präsident, Stadtpräsidentin oder -präsident, Präsidentin oder Präsident von Spezialgemeinden und Gemeindeverbänden;
- Mitglieder des Gemeinderates, Stadtrates, Schulrates, Verwaltungsrates, Bürgerrates oder Rates von Gemeindeverbänden. Darunter fallen auch separat gewählte Departements- oder Ressortvorsteherinnen oder -vorsteher wie z.B. Schul(rats)präsidentinnen oder -präsidenten in Einheitsgemeinden;
- Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission;
- Mitglieder des Gemeindeparlamentes;
- Mitglieder der Schulkommission oder des Schulrates in Einheitsgemeinden, sofern die Gemeindeordnung eine Wahl durch die Bürgerschaft vorsieht.

Nicht betroffen sind vom Rat gewählte Behördemitglieder wie:

- Stimmzählerinnen und -zähler;
- Mitglieder von weiteren Kommissionen.

Ebenfalls nicht betroffen sind sämtliche Verwaltungsangestellte.

2.2 Betroffene Besoldungen

Zu veröffentlichen sind alle im Zusammenhang mit der Funktion des Behördemitglieds zusammenhängenden Besoldungen im abgelaufenen Jahr wie:

- Löhne;
- Zulagen;
- Sitzungs- und Taggelder;
- Spesenentschädigungen;
- andere Entschädigungen im Zusammenhang mit der Funktion. Dazu gehören auch Drittentenschädigungen, sofern diese direkt an das Behördemitglied erfolgt sind (z.B. für Tätigkeiten in Behörden, Vorständen, Verwaltungsräten juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, in die das Behördemitglied von der Gemeinde direkt oder indirekt abgeordnet wurde).

Massgebend soll die Bruttoauszahlung sein. Arbeitgeberbeiträge an die öffentlichen Sozialversicherungen, Pensionskassen, Unfall- oder Krankentaggeldversicherungen usw. bleiben unberücksichtigt.

Ausgenommen von der Veröffentlichungspflicht sind Lohnbestandteile, die nicht im Zusammenhang mit der Funktion als Behördemitglied stehen. So unterstehen z.B. die Lohnanteile für Verwaltungstätigkeiten von Vorsitzenden von Räten nicht der Veröffentlichungspflicht.

2.3 Form und Inhalt der Veröffentlichung

Die Veröffentlichung soll im Rahmen eines II. Nachtrags zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) im neuen Art. 123b GG geregelt werden. Dabei sind die Gemeinden in der Form der Veröffentlichung grundsätzlich frei. Das Gesetz nennt zwar namentlich den Geschäftsbericht des abgelaufenen Rechnungsjahrs, es sind aber auch andere Veröffentlichungsformen möglich. Beispiele dafür sind das amtliche Publikationsorgan oder ein Mitteilungsblatt¹. Die gewählte Form darf den Informationszugang der Bürgerschaft nicht unnötig erschweren.

Bei den zu veröffentlichenden Angaben orientiert sich die Terminologie an derjenigen des Lohnausweises der eidgenössischen Steuerverwaltung (Formular 11, Artikel-Nr.: 605.040.18N; vgl. Anhang). Da die Gemeinde für jedes Behördemitglied einen Lohnausweis erstellen muss und somit die Daten für die Veröffentlichung direkt übernommen werden können, erscheint dieses Vorgehen sinnvoll.

In Bezug auf die zu veröffentlichenden Angaben macht Abs. 2 der neuen Bestimmung in Art. 123b GG klare Mindestvorgaben. Zu veröffentlichen sind demzufolge je Behördemitglied wenigstens folgende Angaben:

- Name;
- Funktion in der Behörde;
- Pensum in Prozent bei Personen, die für die Behördentätigkeit einen Monatslohn beziehen;
- Bruttolohn für die Behördentätigkeit in der Gemeinde. Diese Angabe bezieht sich auf Ziff. 8 «Bruttolohn total» des Lohnausweises der eidgenössischen Steuerverwaltung;
- Spesenvergütungen für die Behördentätigkeit in der Gemeinde. Diese Angabe bezieht sich auf Ziff. 13 «Spesenvergütungen» des Lohnausweises der eidgenössischen Steuerverwaltung und enthält nebst den tatsächlichen Spesen auch Pauschalspesen und Beiträge an die Weiterbildung;
- allfällige weitere Entschädigungen, die dem Behördemitglied von der Gemeinde im Zusammenhang mit der Behördentätigkeit ausbezahlt werden. Darunter fallen nur Entschädigungen, die nicht im Lohnausweis unter Ziff. 8 «Bruttolohn total» oder Ziff. 13 «Spesenvergütungen» enthalten sind. Beispiele dafür sind gratis abgegebene Halbtaxabonnemente der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) oder Reka-Check-Vergünstigungen bis Fr. 600.– jährlich;²
- Entschädigungen, die ein Behördemitglied für seine Tätigkeit in Organen juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts erhält, in die es von der Gemeinde direkt oder indirekt abgeordnet wurde, sofern die Entschädigung dem Behördemitglied und nicht der Gemeinde zufließt. Ein Beispiel für eine direkte Abordnung ist jene in die Delegiertenversammlung eines Zweckverbandes. Die Delegierten werden dabei von der Gemeinde direkt bezeichnet. Ein Beispiel für eine indirekte Abordnung ist die Wahl einer Vertretung einer Behörde in den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft durch ihre Generalversammlung. Die Gemeinde wird dabei in der Regel eine Vertretung vorschlagen, kann aber ihre Vertretung nicht selber bestimmen.

¹ Ein Mitteilungsblatt könnte für die Veröffentlichung unabhängig davon gewählt werden, ob dieses nach Art. 27 des Publikationsgesetzes (sGS 140.3) als amtliches Publikationsorgan der Gemeinde bestimmt worden ist oder nicht.

² Vgl. Ziff. 72 der Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises bzw. der Rentenbescheinigung (Formular 11), abrufbar unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/dienstleistungen/formulare/lohnausweis.html#1318393732>.

Alle Angaben beziehen sich auf das abgeschlossene Rechnungsjahr und somit auf die tatsächlich vergüteten Besoldungen.

3 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Aus dem II. Nachtrag zum Gemeindegesetz resultieren keine namhaften finanziellen Auswirkungen. Der Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [SGS 125.1]).

4 Vernehmlassungsverfahren

Die Regierung nahm am 17. Dezember 2020 Kenntnis von der Vernehmlassungsvorlage «II. Nachtrag zum Gemeindegesetz». Sie lud das Departement des Innern ein, eine Vernehmlassung mit Frist bis 29. Februar 2020 durchzuführen. Der Versand der Unterlagen erfolgte am 19. Dezember 2020.

Von den politischen Parteien nahmen die CVP und die SP an der Vernehmlassung teil. Weiter gingen vom Verein Region ZürichseeLinth, vom Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und vom Verband St.Galler Ortsgemeinden (VSGOG) sowie von zwölf politischen Gemeinden Stellungnahmen ein.

Die Vorlage wird unterschiedlich beurteilt. In rund der Hälfte der Stellungnahmen stösst sie auf Zustimmung bzw. Zustimmung mit Anpassungsbedarf. In der anderen Hälfte stösst sie auf Ablehnung. Die jährliche Periodizität, der auf einzelne Behördemitglieder ausgerichtete personelle Detaillierungsgrad sowie der Löhne, Spesen und Entschädigungen umfassende inhaltliche Detaillierungsgrad sind Gegenstand der Kritik. Eine politische Gemeinde vertritt die Ansicht, diese Punkte seien zur Regelung den Gemeinden zu überlassen. Eine andere fordert die Ausweitung auf Mitglieder kantonaler Behörden. Die CVP und die Region ZürichseeLinth regen ein Auskunftsverfahren für Stimmberechtigte an, das aber im Vergleich zum Verfahren nach Öffentlichkeitsgesetz einfacher sein müsse. Eine politische Gemeinde vertritt die Ansicht, die Veröffentlichung der Entschädigungsgrundsätze und der Grundpauschalen würde genügen. Die VSGP stellt den Antrag, auf die Erfassung von Spesenvergütungen und Entschädigungen³ zu verzichten.

Die Regierung hält an der Vernehmlassungsvorlage fest. Entscheidungen zur Anpassung der Besoldung können auch innerhalb der Amtsdauer anstehen. Nur mit der jährlichen Berichterstattung kann Kontinuität und Vergleichbarkeit gewährleistet werden. Eine Berichterstattung, die keine Rückschlüsse auf einzelne Behördemitglieder zulässt, würde im Vergleich zu den heutigen Angaben in der Jahresrechnung kaum zu höherer Transparenz führen. Die Übersicht über die Löhne der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten zeigt grosse Unterschiede bei den Spesenpauschalen.⁴ Spesen und andere Entschädigungen nicht zu berücksichtigen würde Umgehungsmöglichkeiten bieten. Insofern erscheint es sachlich nicht vertretbar, auf die Anliegen einzugehen. Da die Einheitsinitiative «Behördenlöhne vom Volk» in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 mit 53,05 Prozent Nein-Stimmen lediglich knapp abgelehnt wurde und die Vernehmlassungsvorlage zum II. Nachtrag zum Gemeindegesetz zu diesem Zeitpunkt schon bekannt war, wäre eine nachträgliche Abschwächung der Vorlage auch mit Blick auf die gesamte Akzeptanz fragwürdig.

³ Spesenvergütungen und Entschädigungen im Sinn von Art. 123b Abs. 2 Bst. e, f und g des Entwurfs.

⁴ St.Galler Tagblatt, 23. Februar 2017, S. 21.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den II. Nachtrag zum Gemeindegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Lohnausweis der eidgenössischen Steuerverwaltung

Formular 11, Artikel-Nr.: 605.040.18N

A Lohnausweis - Certificat de salaire - Certificato di salario		B Rentenbescheinigung - Attestation de rentes - Attestazione delle rendite	
C AHV-Nr. - No AVS - N.AVS		F Unentgeltliche Beförderung zwischen Wohn- und Arbeitsort Transport gratuit entre le domicile et le lieu de travail Trasporto gratuito dal domicilio al luogo di lavoro	
D Jahr - Année - Anno		G Kantinenverpflegung/Lunch-Checks Repas à la cantine/chèques-repas Pasti alla mensa/buoni pasto	
E von - du - dal			
bis - au - al			
H			
1. Lohn / Rente / Rente Salaire / Rente / Rente Salario / Rente / Rendita			
2. Gehaltsnebenleistungen 2.1 Verpflegung, Unterkunft - Pension, logement - Vitto, alloggio Prestations salariales accessoires 2.2 Privatanteil Geschäftswagen - Part privée voiture de service - Quota privata automobile di servizio Prestazioni accessorie al salario 2.3 Andere - Autres - Altre Art - Genre - Genere			
3. Unregelmässige Leistungen - Prestations non périodiques - Prestazioni aperiodiche Art - Genre - Genere			
4. Kapitalleistungen - Prestations en capital - Prestazioni in capitale Art - Genre - Genere			
5. Beteiligungrechte gemäss Beiblatt - Droits de participation selon annexe - Diritti di partecipazione secondo allegato			
6. Verwaltungsratsentschädigungen - Indemnités des membres de l'administration - Indennità dei membri di consigli d'amministrazione			
7. Andere Leistungen - Autres prestations - Altre prestazioni Art - Genre - Genere			
8. Bruttolohn total / Rente - Salaire brut total / Rente - Salario lordo totale / Rendita			
9. Beiträge AHV/IV/EO/ALV/NBUV - Cotisations AVS/AI/APG/AC/AANP - Contributi AVS/AI/IPG/AD/AINP			
10. Berufliche Vorsorge 2. Säule 10.1 Ordentliche Beiträge - Cotisations ordinaires - Contributi ordinari Prévoyance professionnelle 2 ^e pilier 10.2 Beiträge für den Einkauf - Cotisations pour le rachat - Contributi per il riscatto Previdenza professionale 2 ^a pilastro			
11. Nettolohn/Rente - Salaire net/Rente - Salario netto/Rendita in die Steuererklärung übertragen - A reporter sur la déclaration d'impôt - Da riportare nella dichiarazione d'imposta			
12. Quellensteuerabzug - Rétention de l'impôt à la source - Ritenuta d'imposta alla fonte			
13. Spesenvergütungen - Allocations pour frais - Indennità per spese Nicht im Bruttolohn (gemäss Ziffer 8) enthalten - Non comprises dans le salaire brut (au chiffre 8) - Non comprese nel salario lordo (sotto cifra 8)			
13.1 Effektive Spesen 13.1.1 Reise, Verpflegung, Übernachtung - Voyage, repas, nuitées - Viaggio, vitto, alloggio Frais effectifs 13.1.2 Übrige - Autres - Altre Spese effettive Art - Genre - Genere			
13.2 Pauschalspesen 13.2.1 Repräsentation - Représentation - Rappresentanza Frais forfaitaires 13.2.2 Auto - Voiture - Automobile Spese forfetarie Art - Genre - Genere			
13.3 Beiträge an die Weiterbildung - Contributions au perfectionnement - Contributi per il perfezionamento			
14. Weitere Gehaltsnebenleistungen Art Autres prestations salariales accessoires Genre Altre prestazioni accessorie al salario Genere			
15. Bemerkungen Observations Osservazioni			
I Ort und Datum - Lieu et date - Luogo e data Die Richtigkeit und Vollständigkeit bestätigt inkl. genauer Anschrift und Telefonnummer des Arbeitgebers Certifié exact et complet y.c. adresse et numéro de téléphone exacts de l'employeur Certificato esatto e completo compresi indirizzo e numero di telefono esatti del datore di lavoro			

II. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf der Regierung vom 7. April 2020

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. April 2020⁵ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»⁶ wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach Art. 123a (neu). 2^{bis}. Veröffentlichung der Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder

Art. 123b (neu) Form und Inhalt der Veröffentlichung

¹ Der Rat veröffentlicht die Besoldung der von der Bürgerschaft gewählten Behördemitglieder nach Ablauf des Rechnungsjahrs im Geschäftsbericht, soweit die Bürgerschaft nicht auf andere geeignete Weise informiert wird.

² Je Behördemitglied werden wenigstens veröffentlicht:

- a) Name;
- b) Funktion in der Behörde;
- c) Pensum in Prozent bei Personen, die für die Behördentätigkeit einen Monatslohn beziehen;
- d) Bruttolohn für die Behördentätigkeit;
- e) Spesenvergütungen für die Behördentätigkeit;
- f) weitere Entschädigungen, die dem Behördemitglied von der Gemeinde im Zusammenhang mit der Behördentätigkeit ausbezahlt werden;
- g) Entschädigungen, die ein Behördemitglied für seine Tätigkeit in Organen juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts erhält, in die es von der Gemeinde direkt oder indirekt abgeordnet wurde, sofern die Entschädigung dem Behördemitglied und nicht der Gemeinde zufließt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

⁵ ABI 2020-●●.

⁶ sGS 151.2.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.