

Interpellation Büchel-Oberriet vom 24. November 2008

## Mitglieder des Kantonsrates und öffentliche Anstellung

Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 17. August 2009

Roland Büchel-Oberriet thematisiert mit seiner Interpellation vom 24. November 2008 die öffentliche Anstellung von Mitgliedern des Kantonsrates sowie die Anstellung bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, deren Besoldung sich auf die kantonale Besoldungsverordnung stützt. Ihn stört, dass solche Ratsmitglieder – mit der Genehmigung der Besoldungsverordnung des Staatspersonals durch den Kantonsrat und mit der Festlegung der Besoldung des Staatspersonals im Rahmen der jährlichen Beschlussfassung über den Voranschlag – in Besoldungsfragen mitwirken, die sie direkt oder indirekt betreffen. Der Interpellant ersucht die Regierung aufzulisten, wie viele und welche Ratsmitglieder beim Kanton, bei den öffentlichen Spitälern, in den öffentlichen Schulen, beim Bund und bei einer Gemeinde oder bei weiteren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern arbeiten, deren Gehälter sich auf die kantonale Besoldungsverordnung stützen. Ferner fragt er, wie sich die Situation gegenüber der vergangenen Amtsdauer des Kantonsrates verändert hat.

Das Präsidium antwortet wie folgt:

1. Die Fragen betreffen den Status gewisser Ratsmitglieder, nämlich das berufliche Engagement bzw. die Anstellung, und Pflichten des Ratsmitglieds, nämlich in den Ausstand zu treten, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen Fragen Stellung zu nehmen, ist das Präsidium zuständig. In Absprache und Einvernehmen mit der Regierung beantwortet deshalb das Präsidium die Fragen des Interpellanten.
2. Den Interpellanten stört, dass Ratsmitglieder mit einer öffentlichen Anstellung bzw. mit einer Anstellung bei einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber, deren bzw. dessen Gehälter sich auf die kantonale Besoldungsverordnung stützen, ihre Besoldungsregelung oder ihre Besoldung direkt oder indirekt mitbestimmen können, indem sie bei der Genehmigung der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal durch den Kantonsrat bzw. bei der Festsetzung der Besoldung des Staatspersonals im Rahmen der Behandlung des jährlichen Voranschlags mitwirken. Diese Ratsmitglieder müssten nicht in den Ausstand treten, so der Interpellant, was aufgrund der aktuellen Gesetzeslage offenbar zu akzeptieren sei.

Nach Art. 32 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) hat ein Ratsmitglied in den Ausstand zu treten, u.a. wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss des Kantonsrates ein unmittelbares privates Interesse hat.

Das Präsidium befasste sich in seinem Bericht vom 10. Januar 1990 über die Tätigkeit des Parlamentes 1996 bis 1990<sup>1</sup>, in seinem Bericht vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002<sup>2</sup> und in seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006<sup>3</sup> mit dem Ausstand von Ratsmitgliedern und mit der Auslegung von Art. 32 GeschKR. Die Parlamentsdienste unterbreiteten dem Kantons-

<sup>1</sup> ABI 1990, 118 ff., insbesondere 133 ff.

<sup>2</sup> ABI 2002, 1809 ff., insbesondere 1832 f.

<sup>3</sup> ABI 2006, 2332 ff., insbesondere 2369 f.

rat am 2. Februar 2001 ein Exposé zum Ausstand nach Art. 32 GeschKR.<sup>4</sup> Präsidium und Regierung verweisen an dieser Stelle auf die erwähnten Publikationen. Danach besteht generell keine Ausstandspflicht nach Art. 32 GeschKR, wenn der Kantonsrat generell-abstrakte Regelungen, d.h. Erlassentwürfe berät, namentlich Gesetze. Berät er Entwürfe nicht allgemeinverbindlicher Beschlüsse des Kantonsrates, namentlich Kantonsratsbeschlüsse, hat ein Ratsmitglied in den Ausstand zu treten, wenn es daran ein unmittelbares privates Interesse hat und dieses allenfalls konkurrierende öffentliche Interesse überwiegt. Das «private Interesse» am Beschluss spricht eine besondere Nähe des betreffenden Ratsmitglieds zur Sache an, einen persönlichen Zweck, eine persönliche Absicht, oft wohl persönliche Vor- oder Nachteile. Ein «unmittelbares Interesse» ist ein direktes Interesse. Dem «unmittelbaren privaten Interesse» dürfte das direkte persönliche Interesse entsprechen. Gehen mit privaten Interessen auch allgemeine Interessen, öffentliche Interessen, einher, muss das unmittelbare private Interesse dominieren, um einen Ausstand begründen zu können.<sup>5</sup>

Die Besoldungsordnung für das Staatspersonal erlässt die Regierung. Sie bedarf nach Art. 84 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) der Genehmigung des Kantonsrates. Genehmigt der Kantonsrat die Besoldungsverordnung der Regierung, leistet er damit seinen vom Staatsverwaltungsgesetz vorgesehenen Beitrag zu einer generell-abstrakten Regelung, zu einem Erlass, nämlich zur Besoldungsverordnung. An der Beratung dieser Genehmigung im Kantonsrat mitzuwirken und sich daran zu beteiligen, kann für kein Ratsmitglied eine Ausstandspflicht begründen, auch nicht für Ratsmitglieder im Staatsdienst.

Der Kantonsrat beschliesst mit dem Voranschlag für das Folgejahr jeweils auch die Besoldungspositionen und weitere Finanzleistungen für das Staatspersonal, zum Teil verlegt auf die Dienststellen, zum Teil zentralisiert. Dabei beschliesst er die Kredite und deren Volumen, nicht aber einzelne Besoldungen bzw. die Besoldungen der Mitarbeitenden der Staatsverwaltung. Auch wenn der Voranschlag in den wesentlichen Teilen kein generell-abstrakter Erlass ist, ging das Präsidium in seiner bisherigen Praxis davon aus, dass die Beschlüsse des Kantonsrates im Bereich der Besoldungen und weiterer finanzieller Leistungen an das Staatspersonal nicht einen Konkretisierungsgrad erreichen, der verlangte, dass ein Ratsmitglied, das im Staatsdienst steht, im Sinn von Art. 32 GeschKR in den Ausstand zu treten hätte.<sup>6</sup> Oder dachte jemals ein Ratsmitglied daran, in den Ausstand zu treten, wenn der Kantonsrat im Rahmen der Behandlung und der Beschlussfassung über den Voranschlag für den Kantonsrat – Teil des jährlichen Voranschlags – die Entschädigung der Ratsmitglieder für die Sitzungen im Ratsplenum und in den vorberatenden Kommissionen sowie der Fraktionsmitglieder für die Fraktionssitzungen behandelte und beschloss? Gelegentlich konnte der Kantonsrat freilich zur Kenntnis nehmen, dass einzelne Ratsmitglieder in diesem Zusammenhang von sich aus, ohne Rechtspflicht, in den Ausstand traten, weil sie im Staatsdienst standen.<sup>7</sup>

3. Unter dem Titel «St.Galler Kantonsrat – öffentliche Angestellte stimmen über ihren eigenen Lohn ab» kann nicht interessieren, wie viele und welche der 120 Mitglieder des Kantonsrates beim Bund arbeiten (Frage 1 Bst. d). Der Bund besoldet das Bundespersonal unabhängig davon, wie der Kanton St.Gallen das Staatspersonal besoldet.

<sup>4</sup> GVP 2000 Nr. 67, S. 171 ff.

<sup>5</sup> GVP 2000 Nr. 67, S. 172 f. (Ziff. 1 Bst. b Ziff. 2).

<sup>6</sup> Analog ProtKR 2000/2004 Nr. 480/29f.

<sup>7</sup> ProtKR 2008/2012 Nr. 85/1.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Ratsmitglieder, die beim Kanton, bei den öffentlichen Spitälern, in den öffentlichen Schulen und bei den Gemeinden sowie bei anderen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern angestellt sind, deren Gehälter sich auf die kantonale Besoldungsverordnung stützen*

Die Ratsmitglieder melden der Staatskanzlei auf Beginn jeder Amtsdauer Personalien und Interessenbindungen, und sie aktualisieren die gemeldeten Angaben fortlaufend. Die Personalien – unter anderem der Beruf – und die Interessenbindungen jedes Ratsmitglieds sind abhängig von der Aktualität der Meldungen. Diese Daten sind im Ratsinformationssystem unter <https://www.ratsinfo.sg.ch/t/kantonsrat.mitglieder.html> allgemein zugänglich. Daraus lassen sich die Ratsmitglieder eruieren, die beim Kanton, bei den öffentlichen Spitälern, in den öffentlichen Schulen und bei den Gemeinden angestellt sind. Daraus findet auch der Interpellant und weitere Interessierte die Antwort auf die Frage 1 der Interpellation in den Bst. a, b und e.

Im Bst. c – Ratsmitglieder, die «bei anderen Arbeitgebern, deren Gehalt sich auf die kantonale Besoldungsverordnung stützt», arbeiten – muss, jedenfalls für den Moment, unbeantwortet bleiben: Weder dem Präsidium noch der Staatskanzlei ist bekannt, welches Ratsmitglied bei einer solchen Arbeitgeberin bzw. bei einem solchen Arbeitgeber arbeitet. Die Beantwortung dieser Frage setzte eine Umfrage bei denjenigen Ratsmitgliedern voraus, die nicht über die Antwort auf die Bst. a, b und e der Frage 1 erfasst sind.

2. *Vergleich der Situation gemäss Ziff. 1 hiervor mit der Situation der Amtsdauer 2004/2008*

Ohne dass das Präsidium den Ratsdienst eingeladen hätte, einen vertieften Vergleich zu machen, lässt sich annehmen, dass sich die Situation von der Amtsdauer 2004/2008 zur Amtsdauer 2008/2012 mit Stichdatum August 2009 da und dort, sicher aber nicht wesentlich verändert haben dürfte, da der Kantonsrat wohl um einen Drittel kleiner ist, die Zusammensetzung sich aber nicht spürbar verändert hat.