

Anpassung der Fraktionsvergütungen

Bericht des Präsidiums vom 13. August 2012 mit dem Entwurf eines VI. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
2 Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates	4
3 Revisionen des Entschädigungssystems, der Entschädigungsarten und der Entschädigungsansätze ab dem Jahr 2002	6
4 Anlass zur Revision und Beschränkung der Revision	7
5 Interkantonaler Vergleich	10
6 Erläuterung der Revision	11
7 Auswirkungen der Revision	12
8 Antrag	13
Entwurf (VI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates)	14

Zusammenfassung

Der Kantonsrat regelt in seinem Geschäftsreglement die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates, der Präsidenten und der Berichterstatter sowie der Fraktionen. Im Kantonsratsbeschluss über die Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates regelt er die Ansätze.

Der Kantonsrat lud mit seiner Parlamentsreform 2008 das Präsidium ein, das Entschädigungssystem des Kantonsrates zu überprüfen und ihm – dem Kantonsrat – vor Ablauf der Amtsdauer 2008/2012 darüber Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen. Das Präsidium der Amtsdauer 2011/2012 ging diesen Auftrag im Jahr 2011 an und übergab dem ihm nachfolgenden Präsidium der Amtsdauer 2012/2013 das Projekt mit dem Vorschlag, lediglich die Fraktionsvergütungen zu revidieren, nämlich den Grundbetrag von Fr. 30'200.– auf Fr. 35'000.– und den Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied von Fr. 2'400.– auf Fr. 3'000.– zu erhöhen. Das heutige Präsidium arbeitete die Vorlage an den Kantonsrat mit dem Entwurf des VI. Nachtrags zum Kantonsratsbe-

schluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates aus und unterbreitet sie dem Kantonsrat auf die Septembersession 2012 zur Behandlung. Die Revision der Fraktionsvergütungen hat einen finanziellen Mehraufwand von Fr. 96'000.– zur Folge. Darüber zu beschliessen, ist der Kantonsrat abschliessend zuständig.

Die Anpassung der Fraktionsvergütungen beschränkt sich auf die Entschädigung der Fraktionen des Kantonsrates, auf die Fraktionsvergütungen. Sie tangiert die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates nicht.

Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat die Anpassung der Fraktionsvergütungen in der Meinung und Erwartung, dass diese Anpassung den Rest der Amtsdauer 2012/2016 abdeckt. Von sich aus wird es deshalb in der laufenden Amtsdauer keine weitere Anpassung der Fraktionsvergütungen an die Hand nehmen.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet Ihnen mit seinem Bericht und Antrag den Entwurf des VI. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates. Es erfüllt damit einen Auftrag, den der Kantonsrat ihm mit der Parlamentsreform 2008 erteilt hatte, und schliesst das entsprechende Projekt ab, welches das Präsidium der Amtsdauer 2011/2012 angegangen war, bis zum Ende der Amtsdauer 2011/2012 aber nicht abschliessen konnte.

1 Ausgangslage

Das Präsidium setzte sich in seiner Botschaft vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform u.a. mit den Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates, der Präsidenten und der Berichterstatter sowie der Fraktionen auseinander und schlug dem Kantonsrat vor, das Entschädigungssystem des Kantonsrates *nicht* zu ändern, jedoch mit einem V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates sowohl den Grundbetrag der Fraktionsvergütung als auch den Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied anzuheben.¹

Am 18. Februar 2008 erliess der Kantonsrat den V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates, indem er den Grundbetrag der Fraktionen von bisher Fr. 23'000.– auf neu Fr. 30'200.– und den Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied von bisher 1'800.– auf neu Fr. 2'400.– anhob, in Vollzug ab 1. Juni 2008.² Gleichzeitig lud er das Präsidium ein:

- «a) das Entschädigungssystem nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen und dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder besonders Augenmerk zu schenken;
- b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zuzuleiten, sodass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden kann.»³

¹ Parlamentsreform (22.08.01 Parlamentsverwaltungsgesetz / 27.08.01A X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement / 27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates) [Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 14./24. Januar 2008] in ABI 2008, 423 ff., insbesondere 482 ff. (Ziff. 12 Entschädigungen) und 550 (V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

² V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 18. Februar 2008 (nGS 43-47).

³ ABI 2008, 772 (27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

Das Präsidium legte in seinem Bericht vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006-2010⁴ sowohl das aktuelle Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates als auch die aktuellen Entschädigungsansätze nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates dar, analysierte sie und legte seine Revisionsabsichten wie folgt dar:

1. Das Präsidium nimmt in Aussicht, den Auftrag des Kantonsrates nach der Beschlussfassung des Kantonsrates über diesen Bericht – Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006/2010 – anzugehen und ihm den Bericht bzw. eine Vorlage auf die zweite Hälfte des Jahres 2011 zu unterbreiten. Aus diesem Grund verzichtet es darauf, dem Kantonsrat jetzt, d.h. mit diesem Bericht, Änderungen des Entschädigungssystems vorzuschlagen.⁵
2. Das Präsidium sieht davon ab, namentlich auch mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche Situation sowie auf den Staatshaushalt und dessen Perspektiven, dem Kantonsrat Erhöhungen der aktuellen Entschädigungsansätze nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates, nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates sowie nach den Festlegungen des Präsidiums auf der Grundlage des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorzuschlagen.⁶

Das Präsidium nahm den ihm vom Kantonsrat am 18. Februar 2008 erteilten Auftrag im März 2011 wieder auf und lud den Ratsdienst ein, ihm den Entwurf einer Vorlage über das Entschädigungssystem des Kantonsrates zu unterbreiten. Im Oktober 2011 setzte es sich auf der Grundlage eines Berichtes des Ratsdienstes über die Entschädigungen des Kantonsrates einlässlich mit einer Revision des Entschädigungssystems des Kantonsrates auseinander, indem es das geltende Entschädigungssystem und die Entschädigungsansätze des Kantonsrates bewertete, sich für eine Überprüfung des geltenden Entschädigungssystems und der Entschädigungsansätze des Kantonsrates aussprach und den Zeitplan für die Überprüfung und die Erfüllung des hängigen Auftrags des Kantonsrates festlegte. Im Rahmen der Sitzung vom 11. Mai 2012 klärte es auf der Grundlage eines Vorschlags des Kantonsratspräsidenten den Bedarf einer Revision der Entschädigungen des Kantonsrates, steckte den Revisionsumfang ab und legte den weiteren Projektverlauf fest. Dabei nahm es in Aussicht, die Fraktionsvergütung nach Art. 159 f. des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) wie folgt zu revidieren:

Art der Fraktionsvergütung	Ansatz	
	bisher	neu
Grundbeitrag je Fraktion	Fr. 30'200.– ⁷	Fr. 35'000.–
Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied	Fr. 2'400.– ⁸	Fr. 3'000.–
Mitglied des Kantonsrates, das keiner Fraktion angehört	Fr. 2'400.– ⁹	Fr. 3'000.–

Im Weiteren lud es den Ratsdienst ein, ihm – dem Präsidium – das Ergebnis der Ermittlung und Berechnung einer Halbtags-Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates für die Sitzungen des Kantonsrates, der vorberatenden Kommissionen und der Fraktionen zu unterbreiten, differenziert nach den finanziellen Gesamtauswirkungen und nach dem finanziellen Mehraufwand gegenüber dem heutigen Aufwand für die Taggelder.

⁴ 27.10.01 Tätigkeit des Parlamentes 2006-2010 (Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 mit Entwurf eines IX. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates) in ABI 2010, 2951 ff.

⁵ ABI 2010, 3068.

⁶ ABI 2010, 3071.

⁷ Art. 160 Abs. 1 GeschKR i.V.m. Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12).

⁸ Art. 160 Abs. 2 GeschKR.

⁹ Art. 160 Abs. 2 GeschKR.

2 Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Die Arten der Entschädigungen nach Art. 150 ff. GeschKR sowie die Entschädigungsansätze nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates und nach den Beschlüssen des Präsidiums lassen sich wie folgt darstellen:

Empfängerin oder Empfänger der Entschädigung	Art der Entschädigung	Ansatz (Fr.)	GeschKR (Art. / Abs.)	KRB (Ziff.)	Kommentar bzw. Bemerkungen
Ratsmitglied	Taggeld für Sitzungen des Kantonsrates	250.–	150/1	1 Bst. a	Die Ratsmitglieder erhalten für jede Sitzung des Kantonsrates und seiner Kommissionen, an der sie teilnehmen, ein Taggeld.
	Taggeld für Sitzungen der Kommissionen	250.–	150/1	1 Bst. a	
	Taggeld für Besichtigungen und Besprechungen im Auftrag der Kommissionen	250.–	151/1	1 Bst. a	Kommissionsmitglieder, die im Auftrag der Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag wie für Sitzungen.
	Taggeld für Fraktionssitzungen	250.–	158 f.	1 Bst. a	Die Mitglieder des Kantonsrates werden je Session entschädigt für je eine Fraktionssitzung ausserhalb der Sitzungstage des Kantonsrates und an einem Sitzungstag des Kantonsrates.
	Taggeld für die Fort- und Weiterbildung der Fraktion	250.–	158ter/3	1 Bst. a	Für die Fort- und Weiterbildung der Fraktion erhalten die teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates Taggeld und Entfernungszuschlag wie für die Sitzungen des Kantonsrates
	Erhöhtes Taggeld	350.–	150/2	1 Bst. b	Bei zwei Sitzungen am gleichen Tag wird ein erhöhtes Taggeld ausgerichtet, wenn jede Sitzung mindestens zwei Stunden dauert.
	Halbes Taggeld	175.–	150/3		Wer wenigstens an der Hälfte der Sitzung teilnimmt, erhält ein halbes Taggeld.
	Entfernungszuschlag je km	–.70	150/4	1 Bst. c	Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen, erhalten je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und der Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort.
	Entfernungszuschlag je km bei Besichtigungen und Besprechungen im Auftrag der Kommissionen	–.70	151/1	1 Bst. c	Kommissionsmitglieder, die im Auftrag der Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag wie für Sitzungen. Mitglieder des Präsidiums, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag.
	Infrastrukturbeitrag je Jahr	1000.–	150bis	1bis	Die Ratsmitglieder erhalten einen Infrastrukturbeitrag je Jahr.
	Zusätzliche Entschädigung im Härtefall	bis 167.– bzw. bis 234.–	154		In Härtefällen wird Ratsmitgliedern, die wegen der Teilnahme an Sitzungen oder wegen der Übernahme besonderer Aufträge einen Verdienstaufschlag erleiden, eine zusätzliche Entschädigung von höchstens zwei Dritteln des Taggeldes ausgerichtet.
Vergütung je Jahr an Ratsmitglied ohne Fraktionszugehörigkeit	2 400.–	160/2	2 Bst. b	Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied.	

Empfängerin oder Empfänger der Entschädigung	Art der Entschädigung	Ansatz	GeschKR (Art. / Abs.)	KRB (Ziff.)	Kommentar bzw. Bemerkungen
Präsidentin oder Präsident des Kantonsrates	Doppeltes Taggeld	500.–	155	1 Bst. a	Die Präsidentin bzw. der Präsident des Kantonsrates erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld.
	Repräsentationsentschädigung je Jahr	9 000.–	156/1		Die Präsidentin bzw. der Präsident des Kantonsrates erhalten eine jährliche Repräsentationsentschädigung, die vom Präsidium des Kantonsrates festgesetzt wird.
Vizepräsidentin oder Vizepräsident	Repräsentationsentschädigung je Jahr	4 500.–	156/1		<i>Siehe Präsidentin bzw. Präsident.</i>
Mitglieder des Präsidium des Kantonsrates	Taggeld bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	250.– bzw. 500.–	151/2	1 Bst. a	Mitglieder des Präsidiums des Kantonsrates, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag.
	Entfernungszuschlag je km bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	–.70	151/2	1 Bst. c	Mitglieder des Präsidiums, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag.
Präsidentin oder Präsident einer ständigen Kommission	Doppeltes Taggeld	500.–	155	1 Bst. a	Die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld.
	Aufwandentschädigung je Jahr	3 000.–	156/2		Die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen erhalten eine jährliche Aufwandentschädigung, die vom Präsidium des Kantonsrates festgesetzt wird.
Kommissionspräsidentin oder Kommissionspräsident	Doppeltes Taggeld	500.–	155	1 Bst. a	Der Präsident des Kantonsrates und die Kommissionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld.
Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident	Doppeltes Taggeld	500.–	158bis/1	1 Bst. a	Die Fraktionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Fraktionssitzungen das doppelte Taggeld.
	Aufwandentschädigung je Jahr	3 000.–	158bis/2		Die Fraktionspräsidenten erhalten eine Aufwandentschädigung je Jahr.
Fraktion	Grundbetrag je Jahr	30 200.–	159 f.	2 Bst. a	Die Fraktion erhält vom Staat eine jährliche Vergütung für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte.
	Zuschlag je Fraktionsmitglied	2 400.–	159 f.	2 Bst. b	Die Fraktionsvergütung setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem <i>Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied</i> .

3 Revisionen des Entschädigungssystems, der Entschädigungsarten und der Entschädigungsansätze ab dem Jahr 2002

Der Kantonsrat beschloss folgende Revisionen des Entschädigungssystems, der Entschädigungsarten und der Entschädigungsansätze ab dem Jahr 2002:

Jahr (Initiierungsjahr)	Grundlage/Dokument	Revision	Vollzugsbeginn	Referenz	Bemerkungen
2002	Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002)	<ul style="list-style-type: none"> – Entschädigung der Ratsmitglieder für eine Fort- und Weiterbildung der Fraktion – Erhöhung der Fraktionsvergütungen (Grundbeitrag und Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied) 	1. Januar 2003	<ul style="list-style-type: none"> – VI. Nachtrag zum Grossratsreglement (nGS 37-76) – III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (nGS 37-77) 	
2006	Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006)	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung des Infrastrukturbeitrags – Einführung der Funktionsentschädigung (Repräsentationsentschädigung für den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Kantonsrates sowie Aufwandsentschädigung für die Präsidenten der ständigen Kommissionen und die Fraktionspräsidenten) – Erhöhung von Taggeld und erhöhtem Taggeld für zwei Sitzungen am gleichen Tag 	1. Januar 2007	<ul style="list-style-type: none"> – IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (nGS 41-65) – IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (nGS 42-38) 	
2008	Parlamentsreform (Botschaft des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008)	Erhöhung der Fraktionsvergütungen (Grundbeitrag und Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied)	1. Juni 2008	V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (nGS 49-47)	
2010	Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 (Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010)	–	–	(ABI 2010, 2951 ff., insbesondere 3065 ff.)	Einlässliche Darstellung: 1. des Entschädigungssystems; 2. der Entschädigungsarten; 3. der Entschädigungsansätze.

4 Anlass zur Revision und Beschränkung der Revision

Anlass, das Entschädigungssystem des Kantonsrates zu überprüfen und ihm – dem Kantonsrat – allenfalls eine Revision vorzuschlagen, war der Auftrag des Kantonsrates vom 18. Februar 2008, das Entschädigungssystem nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen und dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder besonderes Augenmerk zu schenken.¹⁰ Spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 sollte das Präsidium dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision des Kantonsratsbeschlusses unterbreiten. So hätte eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden können.¹¹

Im Rahmen der Sitzung vom 21. März 2011 thematisierte das seinerzeitige Präsidium den Auftrag des Kantonsrates, brachte ihn in Verbindung zur seinerzeitigen Situation des Staatshaushaltes, erwog die Aspekte, die für eine Anhebung der Entschädigung sprachen, und diejenigen, die für einen Verzicht auf eine Anhebung der Entschädigung sprachen, um schliesslich den Ratsdienst einzuladen, ihm – dem Präsidium – den Entwurf einer Vorlage über das Entschädigungssystem des Kantonsrates mit in der Sache relativ knapper Einlässlichkeit und entsprechendem Umfang zu unterbreiten.¹² Am 19. Oktober 2011 unterbreitete der Leiter des Ratsdienstes dem Präsidium auf dessen Sitzung vom 24. Oktober 2011 den Entwurf einer Disposition für den Bericht über die Entschädigungen des Kantonsrates.

Am 24. Oktober 2011 führte das Präsidium der Amtsdauer 2011/2012 eine Grundsatzdiskussion über die Entschädigungen des Kantonsrates im Sinn eines Vorlaufs bzw. einer Vorbereitung zur Erfüllung des hängigen Auftrags des Kantonsrates. Im Rahmen dieser Diskussion erwog es folgende Aspekte:

- Das Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates enthält Entschädigungsarten, die an einem konkreten Aufwand, jedenfalls dem Grundsatz nach, anknüpfen. Repräsentant dafür ist der Entfernungszuschlag, den Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen, je Sitzungstag und Strassenkilometer der Hin- und Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort erhalten. In einem weit grösseren Anteil enthält es aber Entschädigungsarten, die wohl an einem parlamentarischen Engagement anknüpfen, die Entschädigung jedoch pauschalisieren. Ein Beispiel dieser Art von Entschädigungen ist das Taggeld, das jedes Ratsmitglied für jede Sitzung des Kantonsrates und seiner Kommissionen erhält, an der diese teilnehmen. Dazu gehört aber auch der Infrastrukturbeitrag, den jedes Ratsmitglied für die Bereitstellung seiner persönlichen Infrastruktur zugunsten seiner parlamentarischen Funktion bereitstellt. Im Weiteren gehört dazu die Aufwandsentschädigung für präsidiale Funktionen des Kantonsrates und seiner Organe sowie die Fraktionsvergütung. Das aktuelle und geltende Entschädigungssystem kennzeichne, so das Präsidium in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010¹³, dass das Taggeld der Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen als eine Art Honorierung eines Ehrenamtes konzipiert sei und sowohl Präsidium als auch Kantonsrat es auch so verstünden: Präsidium und Kantonsrat hätten es nämlich wiederholt abgelehnt, das Taggeld – über die «Härtefälle»-Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates hinaus – in Richtung einer Erwerbsersatzordnung um- und auszugestalten. Die durchschnittliche Beanspruchung des Ratsmitglieds durch diese

¹⁰ ABI 2008, 772 (27.08.01 B «V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

¹¹ ABI 2008, 772 (27.08.01 B «V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

¹² Protokoll 41-2008/2012 der Sitzung des Präsidiums vom 21. März 2011 (3.3).

¹³ Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010, Ziff. 10.1, in ABI 2010, 2951 ff., konkret 3066.

Funktion rechtfertige nach wie vor, am Konzept festzuhalten, zumal das Geschäftsreglement des Kantonsrates gewisse Differenzierungen in der Entschädigung vorsehe.

Aus der Mitte des Präsidiums wurde bezweifelt, ob die bisher praktizierte Entschädigung der Mitglieder und der Organe des Kantonsrates im Sinn einer Honorierung eines Ehrenamtes, wie Präsidium und Kantonsrat sie bisher verstand, haltbar sei. Entweder nähmen die Mitglieder des Kantonsrates wirklich ein Ehrenamt wahr, das dann aber gar nicht entschädigt werden müsste, oder sie würden für ihre Funktionen angemessen entschädigt, was eine erhebliche Anhebung der heutigen Entschädigungen geböte. Angesichts des Engagements, das von den Ratsmitgliedern und den Organen des Kantonsrates erwartet werde, aber auch angesichts des Aufwandes, den die Ratsmitglieder und die Organe des Kantonsrates heute zu leisten hätten, sei die Limitierung der Entschädigung auf eine Honorierung eines Ehrenamtes wenn nicht mehr haltbar, so doch höchst störend. Eine vertiefte Überprüfung des Entschädigungssystems und der Entschädigungen des Kantonsrates nach dem geltenden Geschäftsreglement des Kantonsrates wurde deshalb aus der Mitte des Präsidiums begrüsst. Allfällige Schlussfolgerungen müssten dann freilich in das Licht der aktuellen Situation des Staatshaushaltes und dessen Entwicklungsperspektiven gestellt werden.

- Erhebungen, z.B. Umfragen bei Ratsmitgliedern und Fraktionen, müssten objektiv verlässliche Ergebnisse zum Gegenstand haben, nicht aber subjektive Bewertungen. Erhebungen müssten sich in einem vernünftigen Rahmen bewegen und mit verkraftbarem Aufwand durchgeführt und abgeschlossen werden können. Zu vermeiden sei, dass Erhebungen wohl einen enormen Aufwand verursachten, aber nur ein bescheidenes Ergebnis zeitigten.

Erhebungen könnten auf Vergleiche abstellen. So könnten Situationen des Kantonsrates *vor* der Reduktion der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates von 180 auf 120 mit Situationen *nach* der Reduktion verglichen werden, beispielsweise je die Zahlen der vorberatenden Kommissionen und je die Grössen der vorberatenden Kommissionen. Im interkantonalen Vergleich seien Entschädigungssysteme und Entschädigungen der Mitglieder und der Organe anderer kantonalen Parlamente einander gegenüberzustellen. Ob der Kantonsrat mit innerkantonalen Räten und vergleichbaren Gremien wie beispielsweise mit dem Erziehungsrat, mit dem Universitätsrat oder mit dem Rat der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen verglichen werden könne, was die Entschädigungen betrifft, sei sorgfältig zu prüfen.

Wolle bewertet werden, was das parlamentarische Engagement der Ratsmitglieder und der Organe des Kantonsrates «besoldungsmässig» wert sei, müsse auf die heutigen Massstäbe abgestellt werden. In diesem Zusammenhang könne auch interessieren, welche Ratsmitglieder auf das Taggeld angewiesen sind, vom Taggeld gleichsam «leben müssen», und welche nicht. Im Kreis des Präsidiums war man sich bewusst, wie schwierig es sein werde, das parlamentarische Engagement am Massstab einer «adäquaten Entlohnung» im Sinn einer «anständigen Entlohnung» zu messen.

Das Präsidium sprach folgende Prüfungsfelder an:

- Einführung einer Grundentschädigung in Form einer Jahrespauschale in Ergänzung des geltenden Entschädigungssystems und der geltenden Entschädigungsarten;
- Anhebung des Taggeldes der Ratsmitglieder, Anhebung des Infrastrukturbeitrags an die Ratsmitglieder und/oder Anhebung der Entschädigung der Fraktionen im Grundbeitrag und/oder im Zuschlag je Fraktionsmitglied.

Auf Einladung des Präsidiums bzw. dessen für dieses Thema bestellten Projektteams unterbreitete der Ratsdienst dem Präsidium auf dessen Sitzung vom 19. März 2012 eine Übersicht über die geltende Entschädigungsordnung und Möglichkeiten einer Revision. Als Möglichkeiten einer Revision der Entschädigungen thematisierte die Übersicht unter dem Entgelt für die Mitglieder

des Kantonsrates eine allgemeine Pauschale – Grundentschädigung im Sinn einer Sockelpauschale –, die Infrastrukturpauschale, das Sitzungsgeld – Taggeld – und die Funktionsentschädigung, unter dem Entgelt für die Fraktionen den Grundbeitrag für die Fraktionen. Diese Übersicht ergänzte der Kantonsratspräsident am 19. März 2012 mit einer Übersicht über den Mehraufwand und mit dem daraus resultierenden Gesamtaufwand für eine neue Grundentschädigung sowie für die Anhebung des Infrastrukturbeitrags, der Präsidentschaftsentschädigungen, der Sitzungsentschädigungen und der Fraktionsentschädigungen, gefolgt von den daraus resultierenden Sozialkosten.

Im Rahmen der Sitzung vom 11. Mai 2012 wurde aus der Mitte des Präsidiums explizit und mehrfach in Frage gestellt, ob eine umfassende Revision des Entschädigungssystems des Kantonsrates nach der geltenden Regelung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates, wie sie der Kantonsratspräsident in seinem Dokument ausgebreitet hatte, im heutigen Zeitpunkt opportun sei, wenn man die aktuelle Situation des Staatshaushaltes und die finanziellen Perspektiven des Kantons bedenke und berücksichtige. Die Sparanstrengungen, wie sie die Regierung dem Kantonsrat auf dessen Auftrag hin mit den Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II)¹⁴ präsentiere, und eine umfassende Revision des Entschädigungssystems des Kantonsrates mit entsprechenden Mehrkosten zulasten des Kantons würden sich in der Beurteilung von Mitgliedern des Präsidiums nicht vertragen, namentlich auch nicht in der zu erwartenden Meinung und Stellungnahme der Öffentlichkeit. Der Kantonsrat würde nämlich für sich höhere Entschädigungen mit entsprechenden Mehrkosten zulasten des Kantons beanspruchen, während er von Regierung und Staatsverwaltung namhafte Einsparungen verlange. Demgegenüber konnten sich Mitglieder des Präsidiums, namentlich Fraktionspräsidenten, eine massvolle Anhebung der Fraktionsvergütung nach Art. 159 f. GeschKR vorstellen, sowohl eine Anhebung des Grundbeitrags je Fraktion als auch eine Anhebung des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied. Welche finanziellen Auswirkungen der Übergang zur Halbtages-Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates für Sitzungen des Kantonsrates, der vorberatenden Kommissionen und der Fraktionen hätte, sei zunächst einmal zu ermitteln und zu berechnen, wobei der Ermittlung und Berechnung ein Halbtages-Entschädigungsansatz von Fr. 200.– je Halbtag, d.h. Fr. 400.– je ganzen Sitzungstag zugrunde zu legen sei.

Als Ergebnis dieser Sitzung nahm das Präsidium in Aussicht, die Fraktionsvergütung nach Art. 159 f. GeschKR wie folgt zu revidieren:

Art der Fraktionsvergütung	Ansatz	
	bisher	neu
Grundbeitrag je Fraktion	Fr. 30'200.– ¹⁵	Fr. 35'000.–
Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied	Fr. 2'400.– ¹⁶	Fr. 3'000.–
Mitglied des Kantonsrates, das keiner Fraktion angehört	Fr. 2'400.– ¹⁷	Fr. 3'000.–

Es sah vor, dass das ihm nachfolgende Präsidium der Amtsdauer 2012/2013 die Vorlage dem Kantonsrat auf die Septembersession 2012 zur Behandlung und Verabschiedung unterbreite.

¹⁴ 33.12.09 Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II) [Botschaft und Entwurf der Regierung vom 1. Mai 2012].

¹⁵ Art. 160 Abs. 1 GeschKR i.V.m. Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.

¹⁶ Art. 160 Abs. 2 GeschKR.

¹⁷ Art. 160 Abs. 2 GeschKR.

5 Interkantonaler Vergleich

Die nachfolgende *erste* Übersicht konzentriert sich auf kantonale Parlamente mit einem Bestand an Parlamentsmitgliedern, der sich in der Grössenordnung des Kantonsrates des Kantons St.Gallen bewegt, *und* mit einem Sessionssystem, das mit denjenigen des Kantonsrates des Kantons St.Gallen vergleichbar ist. Die *zweite* Übersicht stellt die Situation der Parlamente der Kantone Bern und Appenzell Ausserrhoden dar, die wohl ein vergleichbares Sessionssystem haben, in der Parlamentsgrösse aber erheblich von derjenigen des Kantonsrates des Kantons St.Gallen abweichen:¹⁸

Parlament (Kanton)	Vergleichskriterien		Fraktionsvergütungen	
	Bestand aller Rats- mitglieder	Sessionssys- tem mit Ses- sionen bzw. Sitzungen je Jahr	Grundbetrag je Fraktion (Fr.)	Betrag je Fraktions- mitglied
Luzern	120	als Sessions- system dekla- riert	15'000	1'000
Schwyz	100	+/- 10	4'000	200
Freiburg	110	8	5'200	260
Solothurn	100	7	1. 200'000 für alle Fraktionen insgesamt, davon 10'000 als Sockel für jede Fraktion 2. Verteilung der Restanz auf die Fraktionen gemäss der Zahl der Fraktionsmitglieder	
Basel-Stadt	100	+/- 10	10'000	500
Graubünden	120	als Sessions- system dekla- riert	4'000	300
Wallis	130	6	6'000	3'000
Neuenburg	115	10	5'000	700
Genf	100	12	1. 100'000 je Partei (parties) 2. 60'000 für das Sekretariat	7'000

¹⁸ Die Übersicht basiert auf <http://www.kantonsparlamente.ch/>.

Der interkantonale Vergleich zeigt dem Präsidium, dass sich der Kantonsrat des Kantons St.Gallen mit den Ansätzen seiner Fraktionsvergütungen sehr wohl zeigen und mit anderen vergleichbaren kantonalen Parlamenten auch messen lassen kann.

Parlament (Kanton)	Vergleichskriterien		Fraktionsvergütungen	
	Bestand aller Ratsmitglieder	Sessionssystem mit Sessionen bzw. Sitzungen je Jahr	Grundbetrag je Fraktion (Fr.)	Betrag je Fraktionsmitglied
Bern	160!	höchstens 5	1. 12'000 bis 16 Fraktionsmitgliedern 2. 24'000 ab 17 Fraktionsmitgliedern	3'500
Appenzell Ausserrhoden	65!	7 bis 9	<i>Kein Beitrag des Kantons</i>	<i>Kein Beitrag des Kantons</i>

6 Erläuterung der Revision

Die Revision beschränkt sich auf die Entschädigung der Fraktionen des Kantonsrates, auf die Fraktionsvergütungen. Sie tangiert die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates *nicht*.

Die Revision zielt auf eine Anpassung von Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates ab. Diese Ziff. 2 regelt die Fraktionsvergütungen nach Art. 159 GeschKR. Die Fraktionsvergütung setzt sich aus einem Grundbeitrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied zusammen¹⁹. Danach beträgt der Grundbetrag der Fraktionsvergütung Fr. 30'200.– je Jahr, der Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied Fr. 2'400.– je Jahr. Der Entwurf des Präsidiums zu einem VI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen sieht eine Erhöhung sowohl des Grundbetrags als auch des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied vor, nämlich die Erhöhung des Grundbetrags auf Fr. 35'000.– und die Erhöhung des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied auf Fr. 3'000.–.

Der Vorschlag knüpft an die Feststellung und Erkenntnis an, dass die Fraktionen einen erheblichen und massgeblichen Beitrag zur speditiven und fundierten Behandlung und Beratung der Geschäfte im Kantonsrat leisten, indem sie die Sessionen vorbereiten und darin die Geschäfte vorberaten. Diese Funktion sieht auch das Geschäftsreglement des Kantonsrates vor, indem es normiert, dass die Fraktionen die Verhandlungen des Kantonsrates vorberaten²⁰ und dass die Fraktionssekretariate die Mitglieder der Fraktion in der Amtstätigkeit unterstützen, weswegen sie auch Anspruch auf Unterlagen und Auskünfte wie die Ratsmitglieder haben²¹. Bereits im Jahr 1986 würdigte das seinerzeitige Präsidium in seinem Bericht vom 10. September 1986 über die Tätigkeit des Parlamentes 1982 bis 1986²² Bedeutung und Aufgaben der Fraktionen wie folgt:

«Die Aufgabe der Fraktionen im Rahmen der parlamentarischen Organisation wird durch Art. 26 GRR bescheiden damit umschrieben, dass sie die Verhandlungen des Grossen Rates vorzubereiten haben. Den tatsächlichen Gehalt dieser Bestimmung kennen nur Eingeweihte. In der Tat wäre der Ratsbetrieb ohne

¹⁹ Art. 160 Abs. 1 GeschKR.

²⁰ Art. 26 GeschKR.

²¹ Art. 27 GeschKR.

²² 27.86.01 Tätigkeit des Parlamentes 1982 bis 1986 und Nachtrag zum Grossratsreglement (Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 10. September 1986) in ABI 1986, 1881 ff., konkret 1890 f.

seine Vorbereitung durch die Fraktionen kaum denkbar. Je intensiver Kommissions- und Plenumsgeschäfte durch die Fraktionen vorbereitet werden, desto stärker kann die Plenumsdebatte entlastet werden. Die Fraktionen sind längst der Rolle entwachsen, da sie sich vorab Personalgeschäften des Rates gewidmet haben. Zwar wurde mit der Einführung des neuen Ratsreglementes die Stellung der Fraktionen aufgewertet, indem deren Präsidenten als ordentliche Mitglieder ins Präsidium aufgenommen wurden. Sie verkörpern dort auch das Element der Kontinuität, da die Stimmenzähler nur ein Jahr, Präsident und Vizepräsident nur zwei Jahre im Präsidium verbleiben. Der Einfluss der Fraktionspräsidenten auf die langfristige Entwicklung des Parlamentes ist daher von nicht zu unterschätzender Bedeutung.»

Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Ratsmitglied²³. Seit Beginn der Amtsdauer 2012/2016 hat der Kantonsrat erneut ein fraktionsloses Mitglied, das eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied erhält, nach dem Vorschlag also neu Fr. 3'000.–.

Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat die Anpassung der Fraktionsvergütungen in der Meinung und Erwartung, dass diese Anpassung den Rest der Amtsdauer 2012/2016 abdeckt. Von sich aus wird es deshalb in der laufenden Amtsdauer keine weitere Anpassung der Fraktionsvergütungen an die Hand nehmen.

7 Auswirkungen der Revision

Beschliesst der Kantonsrat die Erhöhung des Grundbetrags der Fraktionsvergütung von Fr. 30'200.– auf Fr. 35'000.– je Fraktion und Jahr sowie die Erhöhung des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied von Fr. 2'400.– auf Fr. 3'000.– je Jahr, in Vollzug ab 1. Januar 2013, hat diese Revision folgende finanzielle Konsequenzen:

Fraktionsvergütungen	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013
Grundbetrag für 5 Fraktionen je Jahr	Fr. 151'000.–	Fr. 175'000.–
Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied je Jahr:		
– SVP-Fraktion: 42 Mitglieder	Fr. 100'800.–	
– CVP-Fraktion: 32 Mitglieder	Fr. 76'800.–	
– FDP-Fraktion: 23 Mitglieder	Fr. 55'200.–	
– SP-Fraktion: 16 Mitglieder	Fr. 38'400.–	
– GRÜ-Fraktion: 7 Mitglieder	Fr. 16'800.–	
Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied je Jahr:		
– SVP-Fraktion: 35 Mitglieder		Fr. 105'000.–
– CVP-EVP-Fraktion: 31 Mitglieder		Fr. 93'000.–
– SPG-Fraktion: 24 Mitglieder		Fr. 72'000.–
– FDP-Fraktion: 22 Mitglieder		Fr. 66'000.–
– GLP/BDP-Fraktion: 7 Mitglieder		Fr. 21'000.–
Vergütung des fraktionslosen Mitglieds des Kantonsrates (1)		Fr. 3'000.–
Total	Fr. 439'000.–	Fr. 535'000.–

Der Kantonsrat beschliesst mit der Revision den finanziellen Mehraufwand im Bereich der Fraktionsvergütungen von Fr. 96'000.– in abschliessender Zuständigkeit. Dem fakultativen Referendum unterstehen nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1)

²³ Art. 160 Abs. 2 GeschKR.

nämlich erst die Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben.

8 Antrag

Das Präsidium beantragt Ihnen, auf den Entwurf eines VI. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates in der vom Präsidium am 13. August 2012 beschlossenen Fassung einzutreten.

Der Präsident des Kantonsrates
Felix Bischofberger

Der Staatssekretär
Canisius Braun

VI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 13. August 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 13. August 2012²⁴ Kenntnis genommen und

beschliesst:

I.

Der Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991²⁵ wird wie folgt geändert:

2. Die Fraktionsvergütungen nach Art. 159 des Kantonsratsreglementes werden wie folgt festgesetzt:	Fr.
a) Grundbetrag	35'000.–
b) Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied	3'000.–

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2013 angewendet.

²⁴ ABI 2012, •.

²⁵ sGS 131.12.