

Einfache Anfrage Böhi-Wil vom 3. Oktober 2016

Zuständigkeit für Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. Mai 2017

Erwin Böhi-Wil erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 3. Oktober 2016, ob die Regierung die Ansicht teile, dass es wünschenswert wäre, die Kompetenz für Änderung oder Ergänzung von Reglementen über Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern den Stimmberechtigten zu überlassen. Er möchte zudem wissen, ob Art. 67 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) neben Referenden gegen Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern implizit ausschliesse, dass diese Gegenstand von Volksinitiativen sein können.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b GG (Gemeinde mit Bürgerversammlung) und Art. 67 Abs. 1 Bst. b GG (Gemeinde mit Parlament) sind Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern von der obligatorischen Abstimmung und vom fakultativen Referendum ausgenommen. In den Gemeinden werden diese Reglemente von Rat oder Parlament beschlossen. Dieses Befugnis wird allerdings durch das Voranschlagsrecht der Bürgerschaft beschränkt: Nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b und Art. 67 Abs. 1 Bst. b GG können neue Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, erst vollzogen werden, nachdem der Kredit für das erste Vollzugsjahr rechtsgültig geworden ist. Die Stimmberechtigten haben somit die Möglichkeit, diese Mehrausgaben abzulehnen. Lehnt die Bürgerschaft die Mehrausgaben ab, können die neuen Vorschriften nicht vollzogen werden.

Die Regelung in Art. 24 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 67 Abs. 1 Bst. b GG wurde unverändert aus dem Vorgänger des heute geltenden Gemeindegesetzes vom 21. April 2009, dem Gemeindegesetz vom 23. August 1979 (nGS 36-29), übernommen. Der Inhalt von Art. 24 Abs. 1 Bst. b und Art. 67 Abs. 1 Bst. b GG wurde weder in einer der beiden Lesungen des Kantonsrates noch während einer der Sitzungen der vorberatenden Kommission thematisiert oder gar in Frage gestellt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Vor dem Hintergrund, dass die Regelung betreffend die Zuständigkeit für Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern bei der noch nicht allzu lange zurückliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes weder thematisiert noch in Frage gestellt wurde, sieht die Regierung keine Veranlassung, aktiv auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.
2. Der Regierung ist bekannt, dass im Jahr 2016 in zwei politischen Gemeinden dem Rat Volksinitiativen zur Prüfung der Zulässigkeit vorgelegt wurden, die eine Lohnobergrenze für verschiedene vom Volk gewählte Behördenmitglieder bzw. den Erlass entsprechender Vorschriften zum Inhalt hatten. Die Räte der beiden Gemeinden haben die Initiativen im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung für ungültig erklärt. In einem Fall wurde der Entscheid des Rates mit Rekurs an das Departement des Innern weitergezogen. Der Rekurs wurde mit Entscheid vom 11. April 2017 abgewiesen. In diesem Entscheid wurde zusammengefasst festgehalten, dass eine Initiative, die eine Besoldungsregelung für das Gemeinde- und das Schulpräsidium zum Inhalt habe, nicht zulässig sei, da die Zuständigkeit zum Erlass der Besoldungsordnung nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b GG beim Gemeinderat liege. Daran vermöge

auch das grundsätzlich gegebene Voranschlagsrecht der Bürgerschaft nichts zu ändern. Die darin enthaltene Möglichkeit, zu einzelnen Posten des Voranschlags Änderungsanträge zu stellen, bestehe lediglich soweit, als es sich nicht um eine budgetrechtlich gebundene Ausgabe handle. Im Bereich der Besoldungen bzw. Personalkosten seien Änderungsanträge folglich nur bei als neu zu qualifizierenden Ausgaben zulässig.

Der Entscheid behandelt auch die Frage, ob eine Initiative, mit der eine Lohnobergrenze in der Gemeindeordnung gefordert wird, zulässig sei. Er kommt zum Schluss, dass auch die obligatorische Beschlussfassung der Bürgerschaft über die Gemeindeordnung keine Zuständigkeit der Bürgerschaft zu begründen vermag. Eine andere Auffassung würde dazu führen, dass sämtliche in Bezug auf die Zuständigkeit der Bürgerschaft bestehenden Ausnahmeregelung – wie beispielweise Geschäftsreglemente oder rechtliche Verpflichtungen ohne grösseren Ermessensbereich der Gemeinde – als obsolet erklärt würden, da sie ohne weiteres mit einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung übergangen werden könnten.

Die Regierung teilt die Auffassung des Departements des Innern sowohl im Ergebnis als auch in der Argumentation. Aus dem Entscheid zieht sie den Schluss, dass eine Initiative, die eine konkrete Festsetzung von Besoldungsverhältnissen zum Inhalt hat, grundsätzlich nicht zulässig ist.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sich die Einfache Anfrage auf Art. 67 GG – also auf die Regelung für Gemeinden mit Parlament – bezieht und der oben genannte Entscheid eine Gemeinde mit Bürgerversammlung betrifft, für die Art. 24 Abs. 1 Bst. b GG zur Anwendung kommt. Die Regelung in Art. 67 Abs. 1 Bst. b GG ist inhaltlich aber identisch mit der Regelung in Art. 24 Abs. 1 Bst. b GG. Die Überlegungen des Entscheids des Departements des Innern vom 11. April 2017 können deshalb sachgemäss auch auf Parlamentsgemeinden angewendet werden.