



Kantonsrat

Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

22.06.16 XII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51); Vorbereitung der zweiten Lesung

Ort: Regierungsgebäude, Tafelzimmer 200, 9001 St. Gallen

Zeit: Mittwoch, 25. April 2007, 08.30 Uhr bis 09.30 Uhr

Anwesend: *Mitglieder der vorberatenden Kommission:*

Gemperle Felix, Klosterstrasse 59, 9403 Goldach, SP-Fraktion, Präsident
Beeler Markus, Wierstrasse 3, 9642 Ebnat-Kappel, SP-Fraktion, Mitglied
Blumer Ruedi, Parkweg 6a, 9200 Gossau, SP-Fraktion, Mitglied
Hasler Paul, Peter-und-Paul-Strasse 6, 9010 St.Gallen, SVP-Fraktion, Mitglied
Breitenmoser-Häberli Vreni, Erlenstrasse 3, Postfach 236, 9205 Waldkirch, CVP-Fraktion, Mitglied

Güntzel Karl, Kugelgasse 3, 9004 St.Gallen, SVP-Fraktion, Mitglied
Habegger Heinz, Käserei, 9652 Neu St.Johann, SVP-Fraktion, Mitglied
Hager Kurt, Hegnerstrasse 1, 8730 Uznach, CVP-Fraktion, Mitglied
Huber Maria, Franklinstrasse 22, 9400 Rorschach, SP-Fraktion, Mitglied
Klee-Rohner Helga, Kropfackerstrasse 11, 9442 Berneck, FDP-Fraktion, Mitglied

Lehmann-Wirth Monika, Lochstrasse 31, 9404 Rorschacherberg, CVP-Fraktion, Mitglied

Roth Urs, Hagstrasse 8, Postfach 99, 8873 Amden, CVP-Fraktion, Mitglied

Schlegel Jeannette, Neumühlestrasse 16, 9403 Goldach, SVP-Fraktion, Mitglied

Schöbi-Hohmeister Liselotte, Erlenweg 15, Postfach 538, 9450 Altstätten, CVP-Fraktion, Mitglied

Stadler-Egli Margrit, Weidstrasse 2, 9602 Bazenheid, CVP-Fraktion, Mitglied

Tsering-Bruderer Angela, Schneebergstrasse 21, 9000 St.Gallen, GRÜ-Fraktion, Mitglied

Widmer Andreas W., Wolfhaldenstrasse 13, 9500 Wil, FDP-Fraktion, Mitglied

Wittenwiler Heinz, Egg, 9643 Krummenau, FDP-Fraktion, Mitglied

abwesend:

Richener Kurt, Feldholzstrasse 10, 9242 Oberuzwil, SVP-Fraktion, Mitglied

Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:

Stöckling Hans Ulrich, Regierungsrat, Erziehungsdepartement

Raschle Jürg, Leiter Dienst für Recht und Personal, Erziehungsdepartement

Besmer Urs, Leiter Recht im Dienst für Recht und Personal, Erziehungsdepartement, Protokoll

- Traktanden:**
1. Begrüssung durch den Kommissionspräsidenten
 2. Vorbereitung der zweiten Lesung, insbesondere Stellungnahme zur Frage des Referendums
 3. Verschiedenes und allgemeine Umfrage

- Unterlagen:**
- Auszug aus der Kantonsverfassung (Art. 48 und 49)
 - Auszug aus dem Gesetz über Referendum und Initiativen
 - Entstehungsgeschichte zur Ausschlussklausel und zum obligatorischen Finanzreferendum (Bericht Markus Bucheli, Staatskanzlei).

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission
- Staatskanzlei (7)
- Erziehungsdepartement / RR, GS, DRP (2)

1. Begrüssung durch den Kommissionspräsidenten

Der Kommissionspräsident begrüsst Regierungsrat Hans Ulrich Stöckling, die Mitglieder der vorberatenden Kommission sowie die Vertreter des Erziehungsdepartementes zur Kommissionssitzung. Er stellt fest, dass den Mitgliedern der vorberatenden Kommission folgende Unterlagen zugestellt worden sind: Auszug aus der Kantonsverfassung (Art. 48 und 49), Auszug aus dem Gesetz über Referendum und Initiativen, Entstehungsgeschichte zur Ausschlussklausel und zum obligatorischen Finanzreferendum (Bericht Markus Bucheli, Staatskanzlei). Bei der Kommissionzusammensetzung hat sich folgende Änderung ergeben: An Stelle von Gartmann-Oberschaan nimmt Güntzel-St.Gallen und an Stelle von Böhi-Wil nimmt Hasler-St.Gallen an der Kommissionssitzung teil. Der Kommissionspräsident erinnert daran, dass die Meinungsäusserungen der Kommissionsmitglieder sowie das Sitzungsprotokoll bis nach Abschluss der Verhandlungen im Kantonsrat vertraulich zu behandeln sind.

Die Traktandenliste wird genehmigt.

2. Stellungnahme des Vorstehers des Erziehungsdepartementes, Regierungsrat Hans Ulrich Stöckling, zur Frage des Referendums

Regierungsrat Stöckling bedauert, dass zur Klärung der Referendumsfrage eine zusätzliche Kommissionssitzung einberufen werden musste. In der Vergangenheit wurden insgesamt 11 Nachträge zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer dem fakultativen Referendum unterstellt. Dutzende von Juristen haben sich damit befasst. Immer wurde davon ausgegangen, dass sowohl nach alter als auch nach neuer Kantonsverfassung das Gesetzesreferendum zum Tragen komme. Gemäss neuer Kantonsverfassung ist die Rechtslage eindeutig: Das Gesetzesreferendum ist vorliegend ausgeschlossen. Der Sprechende verweist die Kommissionsmitglieder auf die ausgeteilten Unterlagen. Markus Bucheli von der Staatskanzlei, welcher massgeblich die Verfassung betreut hat, hat die Entstehungsgeschichte von Art. 49 Abs. 2 KV dargelegt. Bei exakter Verfassungsgebung hätte diese Bestimmung zu einem eigenen Artikel gemacht werden müssen, z.B. im Sinn eines generellen Ausschlusses des Referendums. Gemäss neuer Kantonsverfassung besteht eine Übergangsfrist, wonach Gesetze, welche im Widerspruch zur Verfassung stehen, innert dreier Jahre in Kraft bleiben. Diese Frist ist zwischenzeitlich abgelaufen. Verfassungswidrige Gesetze sind nicht mehr anwendbar. Sie sind verfassungskonform auszulegen. Die neue Kantonsverfassung gelangt direkt zur Anwendung. Würde der XII. NG zum LBG dem Referendum unterstellt, könnte jedermann dagegen Beschwerde vor Bundesgericht erheben. Das Bundesgericht kann kantonale Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen. Gemäss Art. 12 RIG muss die Unterstellung unter das Referendum nicht festgehalten werden; in Gesetzen nur, wenn das obligatorische Finanzreferendum Anwendung findet. Die Klausel "Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum" ist nicht mehr im Gesetz enthalten. Deshalb ist es auch nicht Bestandteil der Beschlussfassung des Kantonsrates. Gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung wurde indessen zu Unrecht festgehalten, dass die Vorlage zwar nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, hingegen dem Gesetzesreferendum unterstehe. Der Sprechende bedauert dies. Niemand, auch nicht die juristisch ausgebildeten Mitglieder des Kantonsrates, haben dies festgestellt. Der Sprechende bittet die Kommissionsmitglieder, davon Kenntnis zu nehmen.

Roth-Amden bedankt sich für die ausgeteilten Unterlagen. Die seitens der Staatskanzlei gemachten Ausführungen sind nachvollziehbar. Die Rechtslage ist klar. Auf Grund von Art. 49 Abs. 2 KV ist der zur Diskussion stehende Nachtrag zum Lehrerberesoldungsgesetz nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Güntzel-St.Gallen hat die ausgeteilten Unterlagen geprüft und darüber hinaus Einblick in das Protokoll des Grossen Rates zu Art. 49 KV genommen. Die durch die Staatskanzlei vorge-

nommene Analyse trifft zu. Die SVP-Fraktion beantragt eine Kommissions-Motion auf Änderung von Art. 49 KV. Auf eine detaillierte Ausformulierung kann zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden, da unklar ist, ob der Antrag der SVP-Fraktion in der Kommission mehrheitsfähig ist. Die Stossrichtung der Motion ist aber klar: Neue Besoldungserlasse sollen dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Klee-Berneck mag sich an die damalige Diskussion im Kantonsrat erinnern. Es wurde im Wesentlichen argumentiert, dass es nicht sein kann, dass einerseits keinem einzigen Arbeitgeber in dessen Lohnpolitik dreingeredet wird, dies aber andererseits beim Staatspersonal möglich sein soll. Die Sprechende kann dem Vorschlag von Güntzel-St.Gallen nichts abgewinnen. Es macht keinen Sinn, das Rad zurückzudrehen.

Hager-Uznach schliesst sich den Ausführungen von Klee-Berneck an. Es ist die falsche Stossrichtung, dass das Volk über die Löhne des Staatspersonals bzw. der Lehrerschaft entscheiden können soll. Die seitens der SVP-Fraktion angestrebte Motion ist kein geeignetes Instrument.

Huber-Rorschach schliesst sich den Voten von Klee-Berneck und Hager-Uznach an. Sie möchte auch als Mitglied der Präsidenten-Konferenz des St.Gallischen Staatspersonals dafür plädieren, die SVP-Motion nicht zu unterstützen. Andernfalls würde jedes Mal ein Gerangel über Lohnfragen entstehen. Die SP-Fraktion wird die Motion nicht unterstützen.

Tsering-St.Gallen: Wenn man über einen längeren Zeitraum hinweg die Lohnentwicklung betrachtet, stellt man fest, dass in der Privatwirtschaft eine andere Dynamik herrscht. Bei guter Konjunkturlage ist die Privatwirtschaft bedeutend schneller bei der Anhebung der Löhne. Umgekehrt gehen bei schlechter Konjunkturlage die Löhne dort auch schneller wieder zurück. Insgesamt liegen die Besoldungen für das Staatspersonal und für die Lehrkräfte nicht höher als dies im Durchschnitt – dem jeweiligen Ausbildungsgrad entsprechend – in der Privatwirtschaft der Fall ist. Wenn das Volk über die Löhne des Staatspersonals bzw. der Lehrkräfte mitbestimmen könnte, wäre dies gleich, wie wenn die Aktionäre über die Löhne der Mitarbeitenden der Aktiengesellschaft mitbestimmen würden. Das geht nicht.

Güntzel-St.Gallen: Ich gehe nicht davon aus, dass die seitens der SVP-Fraktion angestrebte Motion in dieser Kommission mehrheitsfähig ist. Es geht dabei nicht um ein Instrument, welches leichtfertig bei jeder sich bietenden Gelegenheit ergriffen werden soll. Das Ergreifen des Referendums ist bekanntlich sehr aufwändig. Auch in der Privatwirtschaft gibt es zumindest Diskussionen darüber, ob und in welchem Umfang die Generalversammlungen von Aktiengesellschaften die Toplöhne festlegen sollten. Es gibt dort zumindest Tendenzen in Richtung Mitbestimmung in Lohnfragen, welche noch vor einigen Jahren noch nicht aktuell waren. Darüber hinaus ist festzustellen, dass rund ein Drittel bis die Hälfte der Mitglieder des Kantonsrates direkt oder indirekt von besoldungsrelevanten Beschlüssen bzw. Erlassen betroffen oder abhängig sind. Für die Mitglieder des Kantonsrates gelten im Vergleich zu den Parlamenten der übrigen Schweiz minimalste Ausstandsvorschriften. Dort besteht Handlungsbedarf. Da die Mitglieder des Kantonsrates nicht gegen ihre Eigeninteressen stimmen, ist bei jeder Lohnfrage eine Mehrheit gegeben. Es ist vor diesem Hintergrund keine zufällige Überlegung, dass zumindest das Volk im Einzelfall korrigierend eingreifen können sollte. In der Stadt St.Gallen ist die Einflussnahme auf Lohnfrage via Budgetreferendum möglich. Es gibt z.B. einen Fall aus dem Jahr 1991: Damals stellte sich die Bevölkerung der Stadt St.Gallen gegen die Reallohnerhöhung des Stadtpersonals.

Klee-Berneck erinnert Güntzel-St.Gallen an das Massnahmenpaket. Damals wurden durch den Kantonsrat schmerzliche Eingriffe mit der Aussetzung des Stufenanstiegs und der teilweisen Streichung der Treueprämien beschlossen. Dies zeigt, dass der Kantonsrat durchaus willens und in der Lage ist, in begründeten Fällen korrigierend in Lohnfragen einzugreifen.

Roth-Amden gehört zu denjenigen Mitgliedern des Kantonsrates, die zumindest indirekt abhängig sind von Beschlüssen des Kantonsrates betreffend Lohnfragen. Ihm ist in der Tat nicht immer wohl dabei. Er hat sich deshalb bei entsprechenden Beratungen bis anhin der Stimme enthalten. Es wäre seines Erachtens konsequent, dass diejenigen Mitglieder des Kantonsrates, welche von Beschlüssen über Lohnfragen betroffen sind, in den Ausstand treten würden. Der Sprechende schliesst sich im Übrigen dem Votum von Klee-Berneck und von Hager-Uznach an. Er kann die angestrebte Kommissions-Motion nicht unterstützen. Die Festsetzung der Löhne soll dem Kantonsrat überlassen bleiben.

Regierungsrat Stöckling ist kein Anhänger der Verschärfung der Ausstandsklausel, sondern der Zulassungsvoraussetzungen in den Kantonsrat. Würde man die Ausstandsregel in dem von Güntzel-St.Gallen beschriebenen Sinn konsequent anwenden, müsste dies beispielsweise auch für sämtliche Hauseigentümer im Kantonsrat gelten, sobald über die Grundstücksgewinnsteuer oder über den Eigenmietwert diskutiert wird. Die Frage ist vielmehr, wer dem Kantonsrat angehören darf. Es ist z.B. immer schwierig, wenn Beamte aus dem eigenen Departement gleichzeitig Mitglieder des Kantonsrates sind. Die Regierung begrüsst vor diesem Hintergrund, dass das Kantonsratspräsidium voraussichtlich in Aussicht nimmt, dass Mitarbeitende eines Departementes nicht mehr Mitglieder einer Kommission sein dürfen, welche über Vorlagen des betreffenden Departementes beraten.

Zu Güntzel-St.Gallen: Es ist etwas verfehlt, wenn argumentiert wird, dass die Diskussion über die Löhne der Topmanager vergleichbar sei. Die Löhne der Mitglieder der Regierung werden genauso wie die Löhne des Staatspersonals durch den Kantonsrat festgelegt. Die Löhne der Topmanager werden demgegenüber durch diese selbst festgesetzt. Alles andere ist gesetzlich ausgeschlossen. Es gibt kein Mitspracherecht der Generalversammlung in der Lohnpolitik. Die Regierung wird mit Sicherheit eine in diese Richtung gehende Motion zur Ablehnung empfehlen.

Der Sprechende ist froh, dass hinsichtlich Auslegung der Kantonsverfassung Einigkeit besteht. Es gibt noch eine Verstärkung des Argumentes und zwar aus dem Wortlaut: Art. 49 Abs. 1 KV verweist auf das Verfahren des "fakultativen Referendums". In Art. 49 Abs. 2 KV wird alsdann nur noch von "Referendum" gesprochen. In der Terminologie ist "Referendum" der Oberbegriff. Darunter ist sowohl das fakultative als auch das obligatorische Referendum zu subsumieren. Es wäre widersinnig, wenn Art. 49 Abs. 2 KV auf das fakultative Referendum hätte beschränkt werden sollen. Der Verfassungsgeber hätte in Art. 49 Abs. 2 KV explizit den Terminus "fakultatives Referendum" verwenden müssen, hätte die Ausnahmeklausel lediglich für das fakultative Referendum gelten sollen.

Die Annahme der SVP-Motion wäre eine Absage an die Sozialpartnerschaft. Dies wäre ein Rückschritt und würde vom Personal auch entsprechend empfunden. Der Sprechende plädiert dafür, keine Kommissions-Motion einzureichen.

Abstimmung:

Der Antrag Güntzel-St.Gallen wird im Stimmenverhältnis 4 Ja und 14 Nein ohne Enthaltung verworfen.

Hager-Uznach: Hätte der einzelne Bürger die Möglichkeit, auf Grund der Nichtdurchführung der Referendumsaufgabe ein Rechtsmittel zu ergreifen und hätte dieses aufschiebende Wirkung?

Regierungsrat Stöckling: Er könnte Beschwerde beim Bundesgericht wegen Verletzung des Stimmrechts erheben. Das Bundesgericht hätte zu überprüfen, ob die verfassungsmässigen Rechte des Bürgers verletzt worden sind. Das Bundesgericht könnte einer solchen Beschwerde theoretisch die aufschiebende Wirkung zuerkennen.

Jürg Raschle merkt an, dass die Bundesrechtspflege generell revidiert worden ist. Die staatsrechtliche Beschwerde wurde abgeschafft. Es gibt nur noch die Einheitsbeschwerde bzw. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. In der Anwendung des neuen Bundesrechtspflegegesetzes gibt es noch die eine oder andere offene Frage. Zudem müsste auch noch abgeklärt werden, welche Rolle das Verwaltungsgerichts auf Grund der neuen Verfassung mit Blick auf die in Frage stehende Normenkontrolle einnehmen würde.

3. Verschiedenes und allgemeine Umfrage

Kommissionspräsident: Es stellt sich die Frage, ob eine Pressemitteilung gemacht werden soll. Die Thematik wurde ja bereits in der Presse aufgegriffen.

Hager-Uznach: Eine Pressemitteilung wäre insoweit interessant, als über den Inhalt der angestrebten SVP-Motion informiert werden könnte.

Güntzel-St.Gallen hat nichts dagegen einzuwenden.

Regierungsrat Stöckling: Der Kommissionspräsident wird Gelegenheit haben, im Rahmen der zweiten Lesung im Kantonsrat über das Ergebnis der Sitzung zu rapportieren. Anträge werden nur an den Kantonsrat weitergeleitet, wenn sie von der Kommission aufgenommen wurden. Es steht jedem Antragsteller frei, selber eine Motion einzureichen.

Blumer-Gossau: Eine allgemeine und kurz gefasste Pressemitteilung wäre sinnvoll. Die Frage des Referendums wurde in der Presse gestellt. Darauf könnte in einer Pressemitteilung kurz Bezug genommen werden. Selbstverständlich soll nicht über Anträge, welche in dieser Kommission gestellt worden sind, berichtet werden.

Habegger-Neu St.Johann plädiert dafür, vor der zweiten Lesung keine Pressemitteilung zu machen.

Stadler-Bazenheid schliesst sich dem Votum von Habegger Neu-St.Johann an. Der vorliegende Sachverhalt ist im Rahmen einer Pressemitteilung schwierig zu kommunizieren. Er ist schlicht zu kompliziert. Auf konkrete Anfrage eines Journalisten kann aber Auskunft erteilt werden.

Kommissionspräsident: Auch darüber müsste aber in der Kommission abgestimmt werden.

Klee-Berneck: Man müsste sich darauf einigen, dass der Kommissionspräsident Auskunft erteilt.

Güntzel-St.Gallen: Die SVP-Fraktion hat keinen Antrag auf eine Pressemitteilung bezüglich des gestellten Motionsantrages formuliert. Die SVP-Fraktion hätte aber nichts dagegen. Nur namentliche Nennungen sind im Übrigen geheim. Der Kommissionspräsident könnte auf Anfrage hin mitteilen, dass hinsichtlich der Frage des Referendums Einstimmigkeit in der Kommission herrscht. Es könnte gegenüber der Presse kommuniziert werden, dass die vorberatende Kommission des Kantonsrates in der Auslegung der Kantonsverfassung zum Ergebnis gekommen sei, dass die Vorlage nicht referendumpflichtig sei.

Regierungsrat Stöckling schlägt vor, einen kurzen Bericht an die Mitglieder des Kantonsrates im Rahmen des nächsten Versandes zu machen. Darin könnte etwa festgehalten werden, dass dem Kantonsrat in Aussicht gestellt worden sei, dass die Kommission die Frage der Referendumsaufgabe noch einmal behandle und dass die Kommission Wert darauf lege, dem Kantonsrat mitzuteilen, dass sie einstimmig der Meinung sei, dass kein Referendum gegeben sei.

Abstimmung:

Die Mitglieder der vorberatenden Kommission beschliessen einstimmig, auf eine Pressemitteilung zu verzichten und stattdessen die Mitglieder des Kantonsrates mit einem Bericht zu informieren.

Die allgemeine Umfrage wird nicht weiter benützt.

Der Kommissionspräsident schliesst die Sitzung um 09.30 Uhr.

St. Gallen, 3. Mai 2007

Der Präsident der vorberatenden
Kommission

Der Protokollführer

Felix Gemperle

Urs Besmer