

XXVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist)

XXVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (Entschädigungen und berufliche Vorsorge)

Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 14. August 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einführung der Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist	2
1.1 Ausgangslage	2
1.2 Rechtliche Umsetzung	2
1.2.1 Motion (Art. 111)	3
1.2.2 Gutheissung der Motion (Art. 116)	3
1.2.3 Weiterbehandlung (Art. 118)	3
1.3 Weitere Anpassung: Stellungnahme zu Interpellationen (Art. 120)	3
2 Entschädigungen und berufliche Vorsorge	4
2.1 Höhe und Berechnung der Entschädigungen	4
2.1.1 Sitzungen	4
2.1.2 Sitzungsentschädigung (Art. 150)	4
2.1.3 Repräsentation des Kantonsrates und Weiterbildung (Art. 151)	5
2.1.4 Entschädigung von Mitgliedern der Vertretungen (Art. 154 ^{bis})	5
2.2 Besteuerung der Entschädigungen	5
2.3 Berufliche Vorsorge	6
2.3.1 Ausgangslage: ungleiche Versicherung auf unsicherer Grundlage	6
2.3.2 Lösungsansätze	7
2.3.3 Lösung: prozentualer Vorsorgebeitrag für alle Mitglieder des Kantonsrates	9
2.3.4 Rechtliche Umsetzung (Art. 161 ^{bis} GeschKR / Ziff. 2 ^{bis} KRB Entschädigung)	10
3 Finanzielle Auswirkungen, Referendum und Vollzugsbeginn	10
4 Antrag	10
Entwürfe	
XXVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates	11
XXVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates	13

Zusammenfassung

Mit dem XXVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) soll dem Kantonsrat die Möglichkeit eingeräumt werden, der Regierung mit einer Motion einen Auftrag zu erteilen, dessen Bearbeitungsfrist lediglich ein Jahr beträgt. Zusätzlich soll der Regierung zur Beantwortung von Interpellationen als Regelfall ausdrücklich Frist bis zur nächsten Session gesetzt werden.

Der XXVII. Nachtrag zum GeschKR umfasst verschiedene Anpassungen im Zusammenhang mit der Entschädigung der Kantonsratsstätigkeit. Unter anderem werden offene Fragen betreffend Besteuerung der Entschädigungen geklärt. Schliesslich soll für die Mitglieder des Kantonsrates eine allgemeine Vorsorgelösung eingeführt werden, indem auf der Entschädigung der Kantonsratsstätigkeit jährlich ein prozentualer Vorsorgebeitrag als neuer Lohnbestandteil ausgerichtet wird.

1 Einführung der Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist

1.1 Ausgangslage

Die Motion 42.23.07 «Stärkung des Parlamentes durch die beschleunigte Umsetzung von Motionen» wurde in der Wintersession 2023 vom Kantonsrat gutgeheissen. Der Motionsauftrag an die Adresse des Präsidiums des Kantonsrates lautete dahingehend, einen Entwurf zur Änderung des Geschäftsreglements des Kantonsrates vorzulegen, der dem Kantonsrat die Möglichkeit einräumt, der Regierung mit einer Motion einen Auftrag zu erteilen, dessen Bearbeitungsfrist lediglich ein Jahr beträgt.

In seinem Antrag auf Gutheissung der Motion betonte das Präsidium, dass sich die geltende dreijährige Bearbeitungsfrist im Grundsatz bewährt habe und beibehalten werden soll. Mit der Einführung einer Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist soll in Ausnahmefällen eine raschere Bearbeitung einer gutgeheissenen Motion erwirkt werden. Die Befürworterinnen und Befürworter der Motion hielten fest, dass eine beschleunigte Umsetzung solch prioritärer und zeitlich dringlicher Motionen die Handlungsfähigkeit des Parlamentes und dessen Position gegenüber der Regierung stärke.

1.2 Rechtliche Umsetzung

Art. 107 bis 110 GeschKR regeln Einreichung, Dringlicherklärung, Rückzug, Umwandlung, Übernahme und Zulassung von parlamentarischen Vorstössen. Art. 111 bis 118 GeschKR widmen sich dem Inhalt sowie dem weiteren Verfahren von Motionen und Postulaten ab der Einreichung bis zur Behandlung durch den Rat und – bei Gutheissung – der Weiterbehandlung durch die Regierung.

Nach dem seit 1. Juli 2023 angewendeten Art. 118^{bis} GeschKR kann der Kantonsrat bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf im Sinn von Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) die Regierung mit einer Motion beauftragen, dem Kantonsrat ohne Verzug eine Vorlage zu unterbreiten, so dass die Vorlage an der nächsten Session behandelt werden kann. Eine spätere Unterbreitung bedarf der Zustimmung des Präsidiums. Das Präsidium sieht in der Motion bei unaufschiebbarem Regelungsbedarf ein spezifisches, fallbezogenes Instrument. Ebenso spezifisch und fallbezogen soll die Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist in begründeten Ausnahmefällen eingesetzt werden können, um für die beschleunigte Bearbeitung eines bestimmten, ausserordentlich dringlichen Motionsauftrags zu sorgen. Im Unterschied zur Motion nach Art. 118^{bis} GeschKR setzt die Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist jedoch keinen unaufschiebbaren Regelungsbedarf voraus.

Um den Auftrag der Motion 42.23.07 «Stärkung des Parlamentes durch die beschleunigte Umsetzung von Motionen» zu erfüllen, beantragt das Präsidium die Änderung von Art. 111, 116 und 118 GeschKR.

1.2.1 Motion (Art. 111)

Art. 111 Abs. 1 soll um einen Satz erweitert werden, wonach der Kantonsrat in begründeten Ausnahmefällen beschliessen kann, dass der Auftrag an die Regierung, den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses vorzulegen, innerhalb eines Jahres erfüllt werden muss. Damit wird die Möglichkeit der Bearbeitung einer Motion innerhalb eines Jahres in das Geschäftsreglement des Kantonsrates aufgenommen. Zudem wird klargestellt, dass die Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist die Ausnahme bleiben soll, die es zu begründen gilt.

1.2.2 Gutheissung der Motion (Art. 116)

Ergänzt werden soll die Schaffung der Möglichkeit einer Motion mit verkürzter Bearbeitungsfrist in Art. 111 Abs. 1 durch eine Anpassung von Art. 116 Abs. 2, der das Verfahren der Motion im Kantonsrat regelt. Zunächst durchläuft jede Motion die Eintretensdiskussion. Danach kann im Rahmen der Spezialdiskussion der (in der Motion gestellte) Antrag auf Erfüllung des Auftrags durch die Regierung innerhalb eines Jahres behandelt werden. In der Begründung des Antrags soll deutlich gemacht werden, weshalb eine verkürzte Bearbeitungsfrist im konkreten Fall gerechtfertigt ist. Der Entwurf der neuen Bestimmung erlaubt es, die Motion gegebenenfalls auch dann gutzuheissen, wenn der Antrag auf Erfüllung des Motionsauftrags innerhalb eines Jahres abgelehnt wird. In diesem Fall wird die gutgeheissene Motion innerhalb der ordentlichen dreijährigen Bearbeitungszeit bearbeitet.

1.2.3 Weiterbehandlung (Art. 118)

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die gutgeheissenen Motionen und Postulate kann die Regierung nach aktuellem Recht einen begründeten Antrag auf Verlängerung der Frist von drei Jahren für die Bearbeitung von einzelnen gutgeheissenen Motionen und Postulaten stellen. Art. 118 Abs. 1 soll dahingehend angepasst werden, dass die Regierung in begründeten Fällen auch Antrag auf Verlängerung der einjährigen Frist von gutgeheissenen Motionen mit verkürzter Bearbeitungsfrist stellen kann. Eine Fristverlängerung soll weiterhin und insbesondere bei Motionen, bei denen der Kantonsrat ausdrücklich eine höchstens einjährige Bearbeitungsfrist beschlossen hat, lediglich in Ausnahmefällen beantragt werden.

1.3 Weitere Anpassung: Stellungnahme zu Interpellationen (Art. 120)

Zu Motionen und Postulaten nimmt die Regierung nach Art. 114 in der Regel auf die erste Session nach der Einreichung Stellung. Bei Interpellationen fehlt eine entsprechende zeitliche Vorgabe im Geschäftsreglement des Kantonsrates. Das Präsidium erwartet in ständiger Praxis, dass nicht nur Anträge zu Standesbegehren, Motionen und Postulaten, sondern auch Antworten auf Interpellationen in der Regel bis zur nächsten Session vorliegen. Diese Erwartung soll mittels einer Ergänzung von Art. 120 in das Geschäftsreglement des Kantonsrates aufgenommen werden.

2 Entschädigungen und berufliche Vorsorge

2.1 Höhe und Berechnung der Entschädigungen

2.1.1 Sitzungen

Seit Anfang des Jahres 2024 erfolgt die Ausrichtung der Entschädigungen an die Mitglieder des Kantonsrates weitgehend automatisiert. Die Parlamentsdienste führen für sämtliche Sitzungen des Kantonsrates und seiner Gremien eine elektronische Präsenzliste. Für Sitzungen ausserhalb der Stadt St.Gallen werden zusätzlich die Distanzen von den Wohnorten zu den Sitzungsorten ermittelt. Die elektronischen Präsenzlisten werden manuell kontrolliert und freigegeben; im Anschluss werden sie mittels robotergesteuerter Prozessautomatisierung (RPA) weiterverarbeitet und über eine Schnittstelle in SAP importiert. Grundlage der automatisierten Berechnung des Entfernungszuschlags bildet – wie bereits zuvor – der nach Kilometern kürzeste Weg vom Wohnort zum Sitzungsort. Dass die automatisierte Berechnung des kürzesten Wegs tagesaktuell erfolgt und an unterschiedlichen Tagen variieren kann, kann zur Folge haben, dass der Entfernungszuschlag unter Umständen von Sitzung zu Sitzung unterschiedlich ist, auch wenn Wohnort und Sitzungsort gleich bleiben.

Hinsichtlich der Taggelder für Sitzungen, Repräsentationsaufgaben und Weiterbildungen sowie der Kostenübernahme für Verpflegung und Unterkunft bei längeren Sitzungen sind einige präzisierende Anpassungen angezeigt (vgl. Abschnitte 2.1.2 bis 2.1.5).

2.1.2 Sitzungsentschädigung (Art. 150)

Art. 150 Abs. 2 GeschKR sieht vor, dass Mitglieder des Kantonsrates, die am gleichen Tag an wenigstens zwei Sitzungen von jeweils zwei Stunden Dauer oder mehr teilnehmen, ein erhöhtes Taggeld erhalten. Dieses umfasst derzeit eine Entschädigung von Fr. 600.– (vgl. Ziff. 1 Bst. b des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates [sGS 131.12; nachfolgend KRB Entschädigung]). Es entspricht dem Tagesmaximum, das an Taggeld je Tag und Person ohne Sonderfunktion bezogen werden kann. Die Entschädigung für die Sitzungsleitung (vgl. Art. 155 GeschKR) wird zusätzlich ausgerichtet und ist im erhöhten Taggeld nicht enthalten. Vom Tagesmaximum von Fr. 600.– ausgenommen ist auch der Fall, dass eine Fraktionssitzung sowie eine Fort- und Weiterbildung der Fraktion am gleichen Tag stattfinden. Da die Fort- und Weiterbildung nicht als Sitzung nach Art. 150 gilt (vgl. Art. 158 Abs. 2), wird in diesem Fall unabhängig voneinander je eine Entschädigung für die Sitzung sowie die Fort- und Weiterbildung ausgerichtet.

Schon mehrfach stellte sich die Frage, ob betreffend Entschädigung zwischen der Anzahl der Sitzungen je Tag weiter zu differenzieren ist. Kantone wie Luzern, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden kennen beim Taggeld Tagesmaxima zwischen Fr. 300.– und 450.–, die jeweils der Höhe von eineinhalb Taggeldern entsprechen. Im Kanton Aargau wird die gesamte Dauer aller Sitzungen eines Tages berechnet und dreistufig (Sitzungsdauer bis drei, ab drei und ab sechs Stunden) entschädigt, womit das Tagesmaximum Fr. 450.– beträgt, was der Entschädigung von drei Sitzungen von weniger als drei Stunden entspricht. Das Tagesmaximum im Kanton St.Gallen nach dem KRB Entschädigung entspricht der Entschädigung für eineinhalb Sitzungen von zwei Stunden Dauer oder mehr.

Das Präsidium erachtet eine weitergehende Abstufung und eine Erhöhung des erhöhten Taggelds nicht als angezeigt, zumal die letzte Erhöhung erst im Juni 2020 erfolgte (von Fr. 350.– auf 600.– je Sitzungstag). Hingegen soll Art. 150 Abs. 2 dahingehend angepasst werden, dass ein erhöhtes Taggeld erhält, wer am gleichen Tag an zwei oder mehr Sitzungen von insgesamt wenigstens vier Stunden Dauer teilnimmt. Mit dieser Anpassung werden mehr Fälle abgedeckt als mit der bisherigen Regelung, so etwa drei kürzere Sitzungen an einem Tag, die insgesamt mehr als vier Stunden dauern. Gleichermassen anzupassen ist Ziff. 1 Abs. 1 Bst. b KRB Entschädigung.

2.1.3 Repräsentation des Kantonsrates und Weiterbildung (Art. 151)

Zuweilen unklar ist, welche Teilnahmen an Veranstaltungen von jenen Mitgliedern des Präsidiums, die eine Funktionsentschädigung erhalten, unter die Abgeltung mittels Funktionsentschädigung fallen und welche nicht. Abgrenzungskriterium ist dabei stets der Repräsentationszweck. Für die Teilnahme an Anlässen, an denen die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident sowie die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten den Kantonsrat vertreten, wird kein Taggeld ausgerichtet, da dies von der Funktionsentschädigung erfasst ist.¹ Mitglieder des Präsidiums ohne Funktionsentschädigung, insbesondere die Stimmzählerinnen und Stimmzähler, werden nach Art. 151 Abs. 2 entschädigt, wenn sie den Kantonsrat an einem Anlass vertreten.

Da zunehmend auch Mitglieder des Kantonsrates ohne Funktionsentschädigung Repräsentationspflichten wahrnehmen, indem sie den Kantonsrat im Auftrag des Präsidiums vertreten, ist Art. 151 Abs. 2 anzupassen. Inskünftig sollen Mitglieder des Kantonsrates ohne Funktionsentschädigung Taggeld und Entfernungszuschlag oder Fahrtentschädigung erhalten, wenn sie den Kantonsrat im Auftrag des Präsidiums an einem Anlass vertreten. Die Teilnahme an einem entsprechenden Anlass muss somit vorgängig durch das Präsidium angeordnet oder genehmigt werden, um entschädigungsberechtigt zu sein.

Individuelle Weiterbildungen dienen grundsätzlich nicht der Repräsentation; es handelt sich auch nicht um eine Besichtigung, Befragung oder Besprechung nach Art. 151 Abs. 1. Für die Entschädigung von individuellen Weiterbildungen fehlt derzeit eine Grundlage im GeschKR. Mittels einer Ergänzung von Art. 151 durch einen neuen Abs. 3 wird die Teilnahme an funktionsbezogenen Weiterbildungen² – bei denen es sich in der Regel um ein- bis zweitägige Tagungen handelt – für Mitglieder des Präsidiums entschädigt – auch dann, wenn sie eine Funktionsentschädigung erhalten.

2.1.4 Entschädigung von Mitgliedern der Vertretungen (Art. 154^{bis})

Art. 153 Abs. 2 bestimmt, dass der Staat bei mehrtägigen Kommissionssitzungen die Kosten der gemeinsam bestellten Unterkunft übernimmt. Kommissionssitzungen finden indes selten an mehreren aufeinanderfolgenden Tagen statt. Derzeit führen einzig die Finanzkommission in der Regel dreimal jährlich (zur Vorberatung von Budget, Rechnung sowie Aufgaben- und Finanzplan) und die Staatswirtschaftliche Kommission einmal jährlich zweitägige Sitzungen durch – Erstere in der Regel ohne Übernachtung, Letztere in der Regel als Klausur mit Übernachtung. Die Sitzungen der Vertretungen des Kantonsrates sind hingegen häufig zweitägig. Auf die Vertretungen ist Art. 153 jedoch nicht direkt anwendbar (vgl. Art. 154^{bis}). Mit dem ausdrücklichen Verweis soll klargestellt werden, dass die Entschädigung der Teilnahme an mehrtägigen Sitzungen der Vertretungen auch die gemeinsam bestellte Unterkunft umfasst.

2.2 Besteuerung der Entschädigungen

Im Juni 2023 lud die vorberatende Kommission 81.23.01/27.23.01/27.23.02³ das Präsidium ein, die Frage der Steuerbarkeit der Grundentschädigung sowie des Entfernungszuschlags zu überprüfen (vgl. Art. 149^{ter} f. GeschKR). Steuerlich rechnete das kantonale Steueramt die beiden Entschädigungen bisher vollumfänglich dem steuerbaren Bruttolohn zu.

¹ Vgl. zum Ganzen Botschaft und Entwurf des XIX. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 21. Oktober 2019 (27.19.02/27.19.03), S. 8, und Bericht «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» (81.19.01/27.19.01), S. 62.

² Beispiele sind Weiterbildungsangebote der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP), der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) oder der Konferenz der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre (KoRa).

³ Bericht «Tätigkeit des Parlamentes 2018 bis 2022» sowie XXIV. und XXV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Regierung und Steueramt machen geltend, dass Spesen dadurch gekennzeichnet sind, dass sie während der Arbeitszeit anfallen. Die Entfernungszuschläge decken jedoch Auslagen ab, die vor oder nach der eigentlichen Arbeitstätigkeit (Sitzung) anfallen. Daher sind sie steuerlich nicht als im Zusammenhang mit der Arbeitstätigkeit stehende Spesen zu qualifizieren, sondern zum Bruttolohn zu addieren. Hingegen besteht bei der steuerlichen Einordnung der Grundentschädigung ein Ermessensspielraum. Die Mitglieder des Kantonsrates nutzen zur Erledigung ihrer Arbeit auch ihre private Infrastruktur. In der Steuerpraxis ist in solchen Fällen eine monatliche Pauschalentschädigung von Fr. 50.– (jährlich Fr. 600.–) zulässig.⁴ Im Übrigen richtet sich die Qualifikation der Steuerbarkeit von Zuflüssen nach dem harmonisierten Bundesrecht. Gemäss der Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises⁵ fallen pauschale Kostenbeteiligungen an einen externen Arbeitsplatz wie Home Office oder Coworking Space unter die im Lohnausweis zu deklarierenden «übrigen Pauschalspesen». Da die eigentliche Arbeitstätigkeit der Mitglieder des Kantonsrates durch die Taggelder vergütet wird, kann der restliche Teil der Grundentschädigung (Fr. 1'400.–) als Ersatz von diversen Auslagen / Spesen qualifiziert werden. Ab der Steuerperiode 2024 wird die Grundentschädigung von Fr. 2'000.– als Pauschalspesen eingestuft und entsprechend im Lohnausweis ausgewiesen. Zu Fragen der Besteuerung der Entschädigungen und der Möglichkeiten steuerlicher Abzüge im Rahmen der Steuererklärung hat das Präsidium zuhanden der Mitglieder des Kantonsrates ein Merkblatt verabschiedet.

2.3 Berufliche Vorsorge

2.3.1 Ausgangslage: ungleiche Versicherung auf unsicherer Grundlage

Für das Einkommen von Mitgliedern kantonaler Parlamente aus dem Parlamentsmandat besteht nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40; abgekürzt BVG) keine obligatorische Versicherung. Dies ergibt sich daraus, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht als Arbeitnehmende einzustufen sind. Die Kantone verfügen daher über einen Spielraum, ob und wie sie Parlamentsmitglieder in der zweiten Säule absichern wollen.

Derzeit sind Mitglieder des Kantonsrates, deren Einkommen aus der parlamentarischen Tätigkeit Fr. 14'700.– je Jahr übersteigt, grundsätzlich obligatorisch bei der St.Galler Pensionskasse (sgpk) versichert. Ist ein Mitglied des Kantonsrates im Haupterwerb mit mehr als Fr. 14'700.– bei einer anderen Pensionskasse versichert, kann es entweder auf eine Versicherung bei der sgpk verzichten oder zusätzlich eine Versicherung bei der sgpk beantragen. Bei einem selbständigen Haupterwerb entfällt die obligatorische Versicherung eines Nebenerwerbs. Erreicht ein Mitglied des Kantonsrates die Eintrittsschwelle von Fr. 14'700.– je Jahr nicht, kann keine Versicherung bei der sgpk erfolgen, ausser es übt im Haupterwerb bereits eine Tätigkeit beim Kanton St.Gallen oder einem anderen der sgpk angeschlossenen Arbeitgeber aus. Ende 2023 waren 22 von 120 Mitgliedern des Kantonsrates bei der sgpk versichert.

Das Entgelt eines Mitglieds des Kantonsrates für seine parlamentarische Tätigkeit unterliegt grossen monatlichen Schwankungen, so dass das erzielte Jahreseinkommen nicht zum Vornherein prognostiziert werden kann, sondern erst nach Ende des Kalenderjahrs feststeht. Daraus ergeben sich für die Mitglieder des Kantonsrates ganz besondere Herausforderungen in Bezug auf die Berechnung und Erhebung allfälliger Pensionskassenbeiträge; dies sowohl aus Sicht der Versicherten als auch aus Sicht des Personaldienstes des Kantonsrates. Die bisherige Regelung bedingt, dass das zu erwartende Jahreseinkommen aller Mitglieder des Kantonsrates zu Beginn eines Kalenderjahrs geschätzt werden muss. Zu diesem Zeitpunkt ist allerdings nicht zuverlässig absehbar, an wie vielen Sitzungen ein Mitglied des Kantonsrates im Jahres-

⁴ Vgl. StB 30 Nr. 1 Ziff. 5.4.

⁵ Abrufbar unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/lohnausweis.html#-2001549595>.

verlauf teilnimmt, ob es zusätzliche Funktionen übernimmt oder ob es z.B. zeitweise krankheits- halber ausfällt. Abweichungen zum tatsächlichen Jahreseinkommen führen in der Folge zu ent- weder zu hohen oder zu tiefen Vorsorgebeiträgen. Die sgpk nimmt diesbezügliche Korrekturen lediglich auf Antrag und bei einer Abweichung von mehr als 5 Prozent bzw. Fr. 1'300.– vor. Ins- gesamt verursacht der aktuelle Lohnmeldeprozess einen unverhältnismässig hohen administra- tiven Aufwand und er birgt eine hohe Fehleranfälligkeit.

Für die Mitglieder des Kantonsrates wechselt die versicherungsrechtliche Ausgangslage oft von Jahr zu Jahr – mit der Folge, dass sie zuweilen obligatorisch versichert sind und zuweilen wie- der nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage kommt eine Ungleichbehandlung der Mitglieder des Kantonsrates betreffend Vorsorgeleistungen hinzu. Sämtliche Entschädigungen eines Mitglieds des Kantonsrates, das zusätzlich bei einem der sgpk angeschlossenen Arbeit- geber beschäftigt ist, sind unabhängig von der Höhe bei der sgpk versichert. Dagegen kann ein Mitglied des Kantonsrates, das die Eintrittsschwelle unterschreitet und bei keinem anderen Ar- beitgeber beschäftigt ist, sich nicht bei der sgpk versichern.

Schliesslich werden bei jenen Mitgliedern des Kantonsrates, die zugleich im Haupterwerb beim Kanton St.Gallen oder einem anderem der sgpk angeschlossenen Arbeitgeber tätig sind, die Haupt- und Nebenerwerbstätigkeit beim Kanton derzeit nicht separat auf dem Lohnausweis auf- geführt. Für zahlreiche steuerrechtliche Angaben betreffend die Einkünfte aus der parlamentari- schen Tätigkeit müssen die aus Haupt- bzw. Nebenerwerb erzielten Einkommen allerdings auf- geschlüsselt werden.

Die Häufung von Rückfragen zum Lohnausweis und insbesondere zu den Beiträgen an die zweite Säule haben im Lauf der Amtsdauer 2020/2024 eine vertiefte Überprüfung der heutigen Praxis erforderlich gemacht. Gestützt darauf sollen ab dem Jahr 2025 die Praxis optimiert, der Vollzug vereinfacht und die Transparenz erhöht werden.

2.3.2 Lösungsansätze

Das Präsidium nahm einen Vergleich verschiedener Lösungsansätze vor. Mit dem Fokus auf die Versicherung der Risiken Tod, Alter und Invalidität prüfte es eine Pauschalohn-Meldung bei der sgpk oder die quartalsweise Neumeldung des Lohns bei der sgpk mit rückwirkender Abrechnung. Zudem erwog das Präsidium den Anschluss an eine Sammelstiftung ohne Ein- trittsschwelle mit optimiertem Lohnmeldeprozess. Überzeugt hat das Präsidium letztlich die Ausrichtung eines jährlichen Vorsorgebeitrags an alle Ratsmitglieder. Neben anderen Kan- tonsparlamenten kennt auch die Bundesversammlung eine ähnliche Lösung, wobei den Bun- desparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern ein pauschaler Vorsorgebeitrag ausgerich- tet wird, während für die Mitglieder des Kantonsrates ein prozentualer Vorsorgebeitrag auf die tatsächliche Entschädigung vorgesehen ist (vgl. Abschnitt 2.3.3).

Die verworfenen Lösungsansätze werden nachfolgend überblicksweise dargestellt.

2.3.2.a Verbleib beim Status quo

Mit dem Verbleib beim Status quo würde an einer weder gesetzlich noch reglementarisch abge- stützten Behelfslösung festgehalten, die einen unverhältnismässig hohen administrativen Auf- wand verursacht, in der individuellen Berechnung fehleranfällig ist und die Mitglieder des Kan- tonsrates ungleich behandelt. Die bisher bei der sgpk Versicherten wären – je nach Arbeitgeber bzw. jährlicher Entschädigung – weiterhin versichert, während die grosse Mehrheit der Mitglie- der des Kantonsrates keine Vorsorgeleistungen erhielten. Den Verbleib beim Status quo erach- tet das Präsidium als nicht sachgerecht und als rechtlich unbefriedigend.

2.3.2.b Pauschalloon-Meldung bei der sgpk

Für verschiedene Kategorien von Mitgliedern des Kantonsrates (Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten, weitere Mitglieder des Präsidiums, Präsidentinnen und Präsidenten ständiger Kommissionen usw.) würde je ein prognostizierter Pauschalloon festgelegt und als Basis für die Versicherung bei der sgpk verwendet. Der Pauschalloon würde anschliessend gewichtet (z.B. mit 75 Prozent), um sicherzustellen, dass der tatsächlich erzielte «AHV-Lohn» den bei der sgpk gemeldeten Lohn nicht übersteigt. Eine Versicherung bei der sgpk erfolgt dann, wenn der gewichtete Pauschalloon höher als Fr. 14'700.– ausfällt.

Während dieser Ansatz grundsätzlich den Status quo fortsetzt, jedoch mit einer administrativen Vereinfachung beim Lohnmeldeprozess einhergeht, bleibt es aufgrund der Gewichtung und der Eintrittsschwelle von Fr. 14'700.– bei wenigen Anspruchsberechtigten. Zudem wird nicht die tatsächliche Entschädigung versichert, die Lösung bleibt wenig transparent und die Mitglieder des Kantonsrates werden weiterhin ungleich behandelt.

2.3.2.c Quartalsweise Neumeldung des Lohns mit rückwirkender Abrechnung

Auch dieser Lösungsansatz bleibt grundsätzlich beim Status quo, zur Vereinfachung des Lohnmeldeprozesses erfolgt jedoch im Voraus eine Pauschalloonmeldung an die sgpk. Quartalsweise wird der Pauschalloon entsprechend dem tatsächlichen Lohn rückwirkend korrigiert und werden die Beiträge an die zweite Säule abgerechnet. Rückwirkende Zusatzbeiträge oder Rückvergütungen werden jeweils mit der nächsten Lohnzahlung vorgenommen. Eine Aufnahme in die sgpk erfolgt, wenn der gewichtete Pauschalloon höher als Fr. 14'700.– ausfällt.

Mit dieser Variante wird die tatsächliche Entschädigung versichert. Dies bedingt jedoch regelmässig rückwirkende Lohnkorrekturen und die rückwirkende Verrechnung der Mehr- oder Minderbeiträge. Dieser Lösungsansatz ist mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden und er ändert nichts an der Ungleichbehandlung der Mitglieder des Kantonsrates.

2.3.2.d Anschluss an eine Sammelstiftung ohne Eintrittsschwelle

Das Vorsorgereglement der sgpk lässt eine einkommensunabhängige Versicherung der Mitglieder des Kantonsrates nicht zu. Denkbar wäre stattdessen, die Mitglieder des Kantonsrates bei einer Sammelstiftung zu versichern. Ob es Sammelstiftungen gibt, die ein entsprechendes Angebot unterbreiten würden, ist mit Blick auf die Erfahrungen anderer Kantone sehr ungewiss. Falls doch, müsste mit finanziell unattraktiven Konditionen gerechnet werden. Überdies wäre damit eine Anpassung des Lohnmeldeprozesses verbunden, analog der Lösungsansätze der Abschnitte 2.3.2.a oder 2.3.2.b, die beide mit einem grossen administrativen Aufwand einhergehen. Das Präsidium hat daher den Anschluss an eine Sammelstiftung ohne Eintrittsschwelle nicht weiterverfolgt.

2.3.2.e Kombination verschiedener Lösungsansätze

Möglich wäre es, einen der Lösungsansätze der Abschnitte 2.3.2.a oder 2.3.2.b für jene Mitglieder des Kantonsrates mit einem (geschätzten) Einkommen von mehr als Fr. 14'700.– zu wählen und zusätzlich den übrigen Mitgliedern des Kantonsrates einen einkommensabhängigen Vorsorgebeitrag auszurichten.

Dies schafft eine Vorsorgelösung für alle Mitglieder des Kantonsrates, behandelt die Mitglieder des Kantonsrates im Vergleich zur vom Präsidium gewählten Lösung (vgl. Abschnitt 2.3.3) jedoch weiterhin ungleich, generiert weiterhin einen grossen administrativen Aufwand und ist nicht mit wesentlich tieferen Kosten verbunden als ein einheitlicher prozentualer Vorsorgebeitrag für alle Mitglieder des Kantonsrates.

2.3.3 Lösung: prozentualer Vorsorgebeitrag für alle Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium schlägt vor, dass die Mitglieder des Kantonsrates künftig zusätzlich zu den Entschädigungen für die Ausübung ihres Parlamentsmandats einen prozentualen jährlichen Vorsorgebeitrag erhalten.

Am Ende eines Kalenderjahrs wird die tatsächliche Entschädigung aus der Kantonsratstätigkeit für jedes Mitglied des Kantonsrates berechnet und auf die entsprechende Summe wird ein pauschaler Vorsorgebeitrag von 12 Prozent als Lohnbestandteil ausgerichtet. Dieser pauschale Vorsorgebeitrag von 12 Prozent entspricht dem Durchschnitt der Arbeitgebersparbeiträge, die sich ergeben würden, falls alle Mitglieder des Kantonsrates unabhängig von der Eintrittsschwelle in der sgpk versichert wären. Auf den Vorsorgebeitrag leisten sowohl die Mitglieder des Kantonsrates als auch der Kanton die üblichen Sozialversicherungsabgaben.⁶ Steuerlich ist der Vorsorgebeitrag als Einkommen zu deklarieren. Es steht den Mitgliedern des Kantonsrates frei, den Vorsorgebeitrag eigenverantwortlich und der persönlichen Situation entsprechend einzusetzen. Insbesondere bietet sich an, den Vorsorgebeitrag in die eigene Vorsorge einzubringen, z.B. mittels freiwilligem Einkauf in die Pensionskasse oder als Beitrag für die dritte Säule, was überdies die Steuerbelastung des Vorsorgebeitrags zu neutralisieren vermag.

Die Einführung des Vorsorgebeitrags soll per 1. Januar 2025 erfolgen. Die Abrechnung für jene Mitglieder des Kantonsrates, die bisher bei der sgpk versichert sind, erfolgt für die im Jahr 2024 geleisteten Entschädigungen im Dezember 2024. Ab dem Jahr 2025 wird der Vorsorgebeitrag an alle Mitglieder des Kantonsrates voraussichtlich jeweils nach der Wintersession mit der Dezemberlohnzahlung ausgerichtet. Im Fall eines unterjährigen Austritts aus dem Kantonsrat erfolgt auf jenen Zeitpunkt hin eine anteilmässige Auszahlung des Vorsorgebeitrags.

Der Vorsorgebeitrag geht mit geschätzten jährlichen Kosten in der Höhe von Fr. 180'000.– bis Fr. 220'000.– einher. Schwankungen ergeben sich insbesondere aufgrund der jährlich unterschiedlichen Anzahl von Sitzungen. Im Jahr 2023 wurden Entschädigungen in der Höhe von Fr. 1'497'100.– ausgerichtet. Die Vorsorgebeiträge aller Mitglieder des Kantonsrates hätten in diesem Fall Fr. 179'700.– betragen, zuzüglich Fr. 11'500.– als Sozialversicherungsbeiträge des Kantons. Die Gesamtkosten hätten sich im Jahr 2023 somit auf Fr. 191'200.– belaufen. Die Kosten für die Versicherung der 22 Mitglieder des Kantonsrates, die im Jahr 2023 bei der sgpk versichert waren, betragen Fr. 36'000.–.

Diese transparente Lösung ermöglicht gleichzeitig die möglichst weitgehende Gleichbehandlung der Mitglieder des Kantonsrates sowie eine verhältnismässige und effiziente Administration. Mit dem vorgeschlagenen Vorsorgebeitrag sind die Mitglieder des Kantonsrates für ihre Mandatstätigkeit zwar nicht gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität versichert, und die bisher bei der sgpk versicherten Mitglieder des Kantonsrates müssen betreffend die Kantonsratstätigkeit zudem aus der sgpk austreten.⁷ Diese Nachteile erscheinen angesichts des Charakters der Parlamentstätigkeit (Milizsystem) jedoch als vernachlässigbar. Zudem kann jedes Mitglied des Kantonsrates für die Kantonsratstätigkeit selbst für eine Risikoabsicherung sorgen. Von der neuen Lösung würden sämtliche Mitglieder des Kantonsrates profitieren: Die derzeit nicht bei der sgpk Versicherten profitieren neu von einem Vorsorgebeitrag, während die derzeit bei der sgpk Versicherten einen um rund 24 Prozent höheren Sparbeitrag erhalten als bisher.

⁶ AHV/IV/EO/FAK/ALV.

⁷ Eine entsprechende Meldung würde per 31. Dezember 2024 erfolgen, woraufhin den austretenden Versicherten die Vorsorgeguthaben ausgezahlt würden, während bei jenen Mitgliedern des Kantonsrates, die mit ihrem Einkommen aus dem Haupterwerb bei der sgpk versichert bleiben, der Lohnmeldeprozess angepasst wird.

2.3.4 Rechtliche Umsetzung (Art. 161^{bis} GeschKR / Ziff. 2^{bis} KRB Entschädigung)

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung ist im GeschKR neu der Grundsatz zu verankern, dass der Kanton den Mitgliedern des Kantonsrates einen jährlichen Vorsorgebeitrag ausrichtet. Weiteres ist im Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu regeln (vgl. dort Ziff. 2^{bis}). Festzuhalten ist, dass der jährliche Vorsorgebeitrag an die Mitglieder des Kantonsrates 12 Prozent der jeweiligen Bruttoentschädigung aus der Kantonsratstätigkeit beträgt (Abs. 1) und die Mitglieder des Kantonsrates – d.h. jedes Mitglied selbst – über die Verwendung seines Vorsorgebeitrags entscheiden (Abs. 2). Auf den Vorsorgebeitrag leisten die Mitglieder des Kantonsrates und der Kanton in gleicher Weise Sozialversicherungsbeiträge wie für die übrigen Entschädigungen.

3 Finanzielle Auswirkungen, Referendum und Vollzugsbeginn

Der XXVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates hat keine unmittelbaren Kostenfolgen und untersteht somit nicht dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 49 KV i.V.m. Art. 7 RIG).

Die Umsetzung des XXVII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates geht mit geschätzten jährlichen Kosten in der Höhe von 180'000 bis 220'000 Franken einher. Damit wird die Referendumsschwelle von wiederkehrenden neuen Jahresausgaben von Fr. 300'000.– und mehr unterschritten, weshalb auch dieser Nachtrag dem fakultativen Finanzreferendum nicht untersteht (Art. 49 KV i.V.m. Art. 7 RIG).

Mit der Festlegung des Vollzugsbeginns der beiden Nachträge auf den 1. Januar 2025 können die damit verbundenen Änderungen zeitnah auf Beginn des neuen Steuerjahrs, aber mit genügendem zeitlichem Abstand zur Wintersession 2024 umgesetzt werden.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XXVI. und XXVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten.

Im Namen des Präsidiums

Barbara Dürr
Präsidentin

Lukas Schmucki
Generalsekretär des Kantonsrates

XXVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 14. August 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 14. August 2024⁸ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 111 Motion und Postulat
a) Motion

¹ Mit der Motion erhält die Regierung den Auftrag, innerhalb von drei Jahren den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses vorzulegen. **In begründeten Ausnahmefällen kann der Kantonsrat beschliessen, dass der Auftrag innerhalb eines Jahres erfüllt werden muss.** Der Auftrag kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfs umfassen.

² Die Motion kann mit einer kurzen schriftlichen Begründung versehen werden.

Art. 116 f) Gutheissung

¹ Wird Eintreten auf die Motion oder auf das Postulat beschlossen, so folgt die Spezialdiskussion.

² Es können Anträge auf Änderung **des Wortlauts der Motion oder des Postulats und auf Erfüllung des Auftrags der Motion innerhalb eines Jahres** gestellt werden. **Hierauf im Anschluss** entscheidet der Rat über die Gutheissung der Motion oder des Postulats.

Art. 118 h) Weiterbehandlung

¹ Die Regierung erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate. Sie kann darin einen begründeten Antrag auf Verlängerung der Frist ~~von drei Jahren~~ für die Bearbeitung von einzelnen gutgeheissenen Motionen und Postulaten stellen.

² Die Regierung kann dem Kantonsrat beantragen, eine gutgeheissene Motion abzuschreiben, wenn:

- a) die Regierung dem Kantonsrat den Entwurf unterbreitet hat;
- b) die Erfüllung des Auftrags mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden wäre, der bei der Gutheissung der Motion nicht voraussehbar war;

⁸ ABI 2024-●●.

⁹ sGS 131.11.

- c) die Vorlage unverhältnismässig hohe Kosten zur Folge hätte, die bei der Gutheissung der Motion nicht voraussehbar waren;
- d) sich die Verhältnisse seit der Gutheissung der Motion grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

³ Die Regierung kann dem Kantonsrat beantragen, ein gutgeheissenes Postulat abzuschreiben, wenn:

1. die Regierung dem Kantonsrat Bericht erstattet hat;
2. die Erfüllung des Auftrags mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden wäre, der bei der Gutheissung des Postulats nicht voraussehbar war;
3. sich die Verhältnisse seit der Gutheissung des Postulats grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

Art. 120 b) Antwort

¹ Die Regierung antwortet **in der Regel auf die nächste Session** schriftlich.

² ...

³ ...

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Nachtrag wird ab dem 1. Januar 2025 angewendet.

XXVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 14. August 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 14. August 2024¹⁰ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»¹¹ wird wie folgt geändert:

Art. 150 Sitzungen

¹ Die Mitglieder des Kantonsrates erhalten für jede Sitzung des Kantonsrates, des Präsidiums und der Kommissionen, an der sie teilnehmen, ein Taggeld.

² Wer am gleichen Tag an ~~wenigstens zwei~~ **oder mehr** Sitzungen von ~~jeweils zwei~~ **insgesamt wenigstens vier** Stunden Dauer ~~oder mehr~~ teilnimmt, erhält ein erhöhtes Taggeld.

³ ...

⁴ Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsorts wohnen, erhalten je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und der Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort. Findet die Sitzung ausserhalb des Kantons St.Gallen statt, wird anstelle des Entfernungszuschlags eine Fahrtentschädigung in Höhe der Fahrtkosten erster Klasse mit dem öffentlichen Verkehr vom Wohnort zum Sitzungsort und zurück ausgerichtet.

Art. 151 Besondere Aufträge und Anlässe

¹ Mitglieder des Kantonsrates, die im Auftrag des Präsidiums oder einer Kommission Besichtigungen, Befragungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag oder Fahrtentschädigung wie für Sitzungen.

² Mitglieder des ~~Präsidiums~~ **Kantonsrates**, die keine Funktionsentschädigung erhalten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag oder Fahrtentschädigung, wenn sie den Kantonsrat **im Auftrag des Präsidiums** an einem Anlass vertreten.

³ **Mitglieder des Präsidiums erhalten für die Teilnahme an funktionsbezogenen Weiterbildungen eine Entschädigung nach den Bestimmungen von Art. 150 und Art. 153 Abs. 2 dieses Reglementes.**

¹⁰ ABI 2024-●●.

¹¹ sGS 131.11.

Art. 154^{bis} Mitglieder der Vertretungen

¹ Die Mitglieder des Kantonsrates werden für ihre Tätigkeit in Vertretungen entschädigt.

² Die Entschädigung richtet sich nach den Bestimmungen von Art. 150 **und 153** dieses Reglementes.

Gliederungstitel nach Art. 161. 4. Berufliche Vorsorge

Art. 161^{bis} (neu) Grundsatz

¹ Der Kanton richtet den Mitgliedern des Kantonsrates einen jährlichen Vorsorgebeitrag aus.

II.

Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991»¹² wird wie folgt geändert:

Ziff. 1

¹ Die Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates nach Art. 150 des Geschäftsreglements des Kantonsrates werden wie folgt festgesetzt:

- a) Taggeld: Fr. 400.– für eine Sitzung von zwei Stunden Dauer oder mehr, Fr. 200.– für eine Sitzung von weniger als zwei Stunden Dauer;
- b) erhöhtes Taggeld für ~~wenigstens~~-zwei **oder mehr** Sitzungen von ~~jeweils zwei~~**insgesamt wenigstens vier** Stunden Dauer ~~oder mehr~~-am gleichen Tag: Fr. 600.–;
- c) Entfernungszuschlag je Strassenkilometer: Fr. –.70.

Ziff. 2^{bis} (neu)

¹ Der jährliche Vorsorgebeitrag des Kantons nach Art. 161^{bis} des Geschäftsreglements des Kantonsrates an die Mitglieder des Kantonsrates beträgt 12 Prozent der jeweiligen Bruttoentschädigung.

² Die Mitglieder des Kantonsrates entscheiden über die Verwendung ihres jährlichen Vorsorgebeitrags.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Nachtrag wird ab dem 1. Januar 2025 angewendet.

¹² sGS 131.12.