

An den Landrat

Glarus, 18. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 91 der Verfassung des Kantons Glarus (KV) obliegt dem Landrat u. a. die Festlegung der Besoldungen für die Behördenmitglieder und Angestellten des Kantons sowie für die Lehrpersonen. Die Details sind in der landrätlichen Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals (Lohnverordnung, LohnV) geregelt.

Am 20. September 2022 beantragte der Regierungsrat dem Landrat eine Anpassung der Lohnbänder des Staats- und Lehrpersonals sowie der Vergütung von Regierungsratsmitgliedern und Gerichtspräsidien. Hintergrund bildeten der Auftrag des Landrates, die Lohnbänder mindestens alle vier Jahre unter Berücksichtigung der Finanzlage des Kantons an die Arbeitsmarktentwicklung anzupassen, sowie die Entwicklung der Konsumentenpreise (Teuerung). In seinem Antrag verzichtete der Regierungsrat bewusst darauf, die Vergütungen des Landrates zu thematisieren. Dies sei Sache des Landrates selbst.

Die vorberatende Kommission Finanzen und Steuern sah davon ab, die Vergütungen des Landrates im Rahmen der damaligen Vorlage zu überprüfen. Dies solle umfassend und in einer separaten Vorlage geschehen. Die Kommission beantragte einzig eine Anpassung der pauschalen Vergütung des Landratspräsidiums; eine Erhöhung von 11'000 auf 12'000 Franken.

Der Landrat stimmte der Anpassung der Lohnbänder, der Erhöhung der Pauschale des Landratspräsidiums sowie einer reduzierten Erhöhung der Vergütung der Gerichtspräsidien zu, lehnte jedoch eine Anpassung der Vergütung der Regierungsratsmitglieder ab (LRB § 53/2022 bzw. § 63/2022). Das Landratsbüro nahm sich in der Folge den Vergütungen des Landrates an. Es verzichtete jedoch auf die in der Debatte vereinzelt geforderte integrale Behandlung der Behördenvergütungen, nachdem der Landrat die Erhöhung der Vergütungen des Regierungsrates ablehnte und sich seine Kompetenz zur Vorbereitung von Geschäften ohne explizite Zuweisung nur auf ratseigene Angelegenheiten erstreckt (Art. 24 Abs. 1 Bst. e Landratsverordnung, LRV). Aufgrund der Vernehmlassung kam das Büro auf diesen Punkt zurück, nachdem dort die Erhöhung der Sitzungsgelder auch für weitere Behörden und Kommissionen beantragt wurde.

Nicht Gegenstand dieser Vorlage sind die pauschalen Vergütungen von Kommissions- und Landratspräsidien, nachdem diese erst kürzlich geprüft bzw. im Falle des Landratspräsidiums angepasst wurden, sowie die Spesenentschädigungen.

2. Aktuelle Regelung der Vergütung des Landrates

2.1. Systematik und Höhe der Vergütungen

Der Glarner Landrat kennt aktuell ein vergleichsweise einfaches Vergütungssystem. Dieses basiert auf Sitzungsgeldern. Die Ratsmitglieder erhalten ein Sitzungsgeld von 150 Franken pro Sitzung von Plenum, Kommission oder Büro (Art. 25 Abs. 1 und 2 LohnV). Dieses Sitzungsgeld gilt sämtliche Vorarbeiten wie etwa das Aktenstudium, die Teilnahme an der Sitzung, aber auch – zumindest implizit – die Fraktionsarbeit ab. Die Höhe des Sitzungsgeldes hängt nicht von der Dauer der Sitzung ab; es gibt keine Abstufungen. In der Praxis wird jedoch maximal ein Sitzungsgeld pro Halbtage bzw. zwei Sitzungsgelder pro ganzer Tag ausbezahlt. Das gilt auch dann, wenn am gleichen Halbtage mehr als eine vergütungsberechtigte Sitzung stattfindet (z. B. Landratssitzung mit anschliessender Bürositzung). Vorsitzende von Landrat und Kommissionen erhalten für die von ihnen geleitete Sitzungen ein doppeltes Sitzungsgeld.

Welches Pensum dieser Vergütung gegenübersteht, ist nicht im Detail bekannt. Der betriebene Aufwand dürfte sehr unterschiedlich sein. Eine Befragung im Jahr 2014 ergab für den Glarner Landrat ein durchschnittliches Pensum von rund 7–8 Prozent eines Vollzeitpensums¹. In der Zwischenzeit dürfte der Aufwand tendenziell leicht gestiegen sein. Die durchschnittliche Vergütung ohne Spesen betrug 2022 rund 2600 Franken (exkl. Pauschalen für Vorsitzende von Kommissionen und Landrat; sonst rund 3600 Fr.). Das Verhältnis zeigt auf, dass die Kompensation von allfälligen Einkommensausfällen (etwa bei Selbstständigerwerbenden oder bei Personen, die von ihrem Arbeitgeber die Zeit für die Sitzungsteilnahme nicht zur Verfügung gestellt bekommen) bei der heutigen Regelung nicht im Vordergrund steht. Vielmehr unterstreicht sie den ausgeprägten Milizcharakter des Glarner Landrates.

Nebst dem Sitzungsgeld, auf das ab einem jährlichen Total von 2300 Franken auch Sozialversicherungsbeiträge fällig sind, werden den Ratsmitgliedern Reisespesen entrichtet. Deren Höhe hängt von der Distanz zwischen Wohn- und Sitzungsort ab, lehnt sich an die Regelung der kantonalen Verwaltung an und wird maximal einmal pro Tag ausgerichtet. Auf Spesen müssen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden.

Die aktuelle Regelung gilt im Wesentlichen seit 2007. 2004 reduzierte der Landrat das damalige «Taggeld» im Zuge allgemeiner Sparbemühungen und als Zeichen der Solidarität von 100 auf 80 Franken (die Vergütung der Präsidien verblieb bei 200 Fr.).

2.2. Vergleich mit anderen Kantonen

Vergleiche mit anderen Kantonsparlamenten sind auch bezüglich der Vergütungen mit Vorsicht zu geniessen. Insbesondere ergibt es wenig Sinn, die jährlichen (durchschnittlichen) Einkünfte der Mitglieder der verschiedenen Kantonsparlamente direkt zu vergleichen. Die Arbeitslast unterscheidet sich mithin erheblich. Generell lässt sich sagen, dass die Professionalisierung fortgeschrittener ist, je stärker die Position des Parlaments im institutionellen Gefüge des jeweiligen Kantons ist². Der Glarner Landrat als Parlament eines Landsgemeinde-Kantons zählt zu den institutionell schwachen Parlamenten. In der Regel sind es zudem die

¹ Eberli, Daniela, Pirmin Bundi, Kathrin Frey, Thomas Widmer (2014): Befragung Parlamente und Evaluationen: Ergebnisbericht.

² Bundi, Pirmin, Sarah Bütikofer, Daniela Eberli (2018): Das Herz des Milizsystems schlägt in den Kantonen. (www.defacto.expert/2018/09/26/herz-milizsystem/ [13.6.2023]).

grossen Kantone, deren Parlamentsmitglieder einen grösseren Teil ihrer Zeit für die Parlamentsarbeit aufwenden. So ergab die oben erwähnte Befragung für Mitglieder der Parlamente der Kantone Zürich, Waadt und Genf ein Pensum von mehr als 30 Prozent. Es liegt auf der Hand, dass die Mitglieder dieser Parlamente auch eine in absoluten Zahlen höhere Vergütung erhalten.

Nebst der Belastung unterscheiden sich die Kantonsparlamente auch wesentlich bezüglich des Vergütungssystems bzw. der verwendeten Vergütungskategorien. Dazu gehören insbesondere:

- *Grundvergütung*: Die Parlamentsmitglieder erhalten unabhängig von der Sitzungsteilnahme eine jährliche Grundvergütung. Diese reicht je nach Kanton von wenigen Hundert Franken bis zu mehreren Tausend Franken.
- *Sitzungsgeld*: Die Parlamentsmitglieder erhalten für die Teilnahme an Sitzungen eine Vergütung. Diese beträgt in der Regel zwischen 100 und 300 Franken pro Sitzung. Verschiedentlich gibt es abgestufte Ansätze, abhängig von Dauer oder Art der Sitzung.
- *Infrastrukturentscheidung*: Vereinzelt werden separate Infrastrukturentscheidungen ausgerichtet (z. B. für IT-Geräte). Oftmals sind solche Auslagen aber bereits in der Grundvergütung berücksichtigt.
- *Fraktionsbeitrag*: Eine Vielzahl an Kantonen kennt eine explizite Entschädigung der Fraktionsarbeit. Meist werden ein Sockelbetrag sowie ein Pro-Kopf-Beitrag an die Fraktionen ausgerichtet, wobei die Sockelbeiträge regelmässig mehrere Tausend Franken, die Pro-Kopf-Beiträge mehrere Hundert Franken betragen.

Auf die eigentlichen Spesenregelungen wird vorliegend nicht weiter eingegangen; Spesen decken Auslagen und gelten nicht als Vergütung im eigentlichen Sinn. Dennoch ist zu beachten, dass Spesen ebenfalls unterschiedlich vergütet werden (allerdings im Verhältnis zum Aufwand; insbesondere relevant bei Parlamenten mit Ganztagesitzungen/Sessionsbetrieb, da Verpflegungs- bzw. Übernachtungspauschalen anfallen). Ebenfalls wird vorliegend nicht auf die speziellen Vergütungen für Funktionsträgerinnen und -träger (z. B. Präsidien von Parlament und Kommissionen) eingegangen. Weder Spesen noch die Vergütungen von Funktionsträgern bilden Bestandteil dieser Vorlage.

Die Komplexität der Vergütungsregelungen der 26 Kantone lässt sich nicht in der notwendigen Kürze zusammenfassen. Gerade weil die Vergleichbarkeit aufgrund unterschiedlicher Belastungen und unterschiedlicher Vergütungssysteme eingeschränkt ist, muss die Angemessenheit einer Anpassung der Glarner Vergütungen im glarnerischen Kontext geprüft werden. Um dennoch einen Orientierungspunkt zu bieten, werden in der nachfolgenden Tabelle die wesentlichen Elemente des Vergütungssystems von vier in Bezug auf die Kantonsgrösse ähnlichen Kantonen mit jenen des Kantons Glarus verglichen.

Tabelle 1. Vergütungen in den Parlamenten der Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden, Obwalden und Uri

	<i>Glarus</i>	<i>Appenzell Ausserrhoden</i>	<i>Nidwalden</i>	<i>Obwalden</i>	<i>Uri</i>
Pauschale Grundvergütung	keine	keine	5000 Fr. pro Jahr und Person; vergütet pauschal die Teilnahme an Landrats- und Fraktionssitzungen (inkl. Aktenstudium)	keine	keine
Sitzungs- bzw. Taggeld	150 Fr.; praxisgemäss maximal zwei Sitzungsgelder pro Tag (300 Fr.)	- 150 Fr. pro Halbtage - 300 Fr. pro ganzer Tag - maximal 1,5 Taggelder pro Tag (450 Fr.)	Nur für Kommissionssitzungen: - bis 2h: 80 Fr. - Halbtage: 160 Fr. - Ganzer Tag: 320 Fr. - jede Sitzung wird separat abgerechnet	Taggeld abgestuft nach Wohnort. Plenumsitzungen: - Halbtage: 200–230 Fr. - Ganzer Tag: 290–320 Fr. - 15 % davon sind pauschale Spesenentschädigung. Kommissionssitzungen: - Halbtage: 120–150 Fr. - Ganzer Tag: 170–200 Fr. - 25 % davon sind pauschale Spesenentschädigung	Sitzung Plenum: 160 Fr. Kommissionssitzungen: - bis 3h: 105 Fr. - Ganzer Tag: 160 Fr. Fraktionssitzung: 160 Fr.
Infrastrukturentschädigung	keine	Explizit in Taggeld inkludiert	keine	keine	100 Fr. pro Halbjahr für Ratsmitglieder, welche die Unterlagen nicht mehr in Papierform beziehen
Fraktionsbeitrag	keiner	Jährlich 5000 Fr. pro Fraktion	Jährlich Grundbeitrag von 4500 Fr. pro Fraktion plus 700 Fr. pro Fraktionsmitglied; fraktionslose Mitglieder erhalten 700 Fr.	Jährlich Grundbeitrag von 3000 Fr. pro Fraktion plus 200 Fr. pro Fraktionsmitglied; fraktionslose Mitglieder erhalten 300 Fr.	Jährlich Grundbeitrag von 3000 Fr. pro Fraktion plus 150 pro Fraktionsmitglied; fraktionslose Mitglieder erhalten 200 Fr.

3. Anpassung der Vergütungsregelung

3.1. Sitzungsgeld des Landrates

Das Büro beschäftigte sich intensiv mit der aktuellen Vergütungsregelung des Landrates. Es erachtet eine Erhöhung der Vergütungen der Mitglieder des Landrates als gerechtfertigt und beantragt eine Erhöhung des Sitzungsgeldes von heute 150 auf 250 Franken pro Halbtage. Mit diesem Sitzungsgeld sollen sämtliche Vorbereitungsarbeiten sowie die Teilnahme an den Sitzungen selbst abgegolten werden. Zu den Vorbereitungsarbeiten gehören insbesondere

das Aktenstudium und – bei Plenumsitzungen – explizit auch die Vorbereitung von und die Teilnahme an Fraktionssitzungen. Damit wird an der bisherigen Konzeption festgehalten. Bereits bisher wurde die Fraktionsarbeit – zumindest implizit – als mit dem Sitzungsgeld abgegolten erachtet. Aus Sicht des Büros wurde diese Arbeit bisher aber bei der Bemessung des Sitzungsgeldes zu wenig berücksichtigt. Insofern ist ein wesentlicher Teil der Erhöhung des Sitzungsgeldes auf eine stärkere Berücksichtigung der Fraktionsarbeit zurückzuführen.

Auf eine von der Dauer abhängige Abstufung der Höhe von Sitzungsgeldern möchte das Büro verzichten. Auch wird nicht zwischen Kommissions- und Plenumsitzung unterschieden. Diese Sitzungen sind gleichwertig, wenngleich unterschiedliche Anforderungen an Vorbereitung und Durchführung bestehen. Der bisher einfache und unkomplizierte Vollzug wird damit beibehalten. Dies mag in Einzelfällen zwar zu einer sehr grosszügigen Vergütung führen, etwa wenn eine Sitzung nur sehr kurz dauert. Dies galt aber bereits bisher. Ausserdem gleichen sich kurze und lange bzw. aufwendig vorzubereitende Sitzungen über die Dauer aus. Um unerwünschte Auswüchse zu verhindern, wird jedoch künftig explizit in der Verordnung festgehalten, dass pro Tag maximal zwei Sitzungsgelder ausbezahlt werden (ausser bei Vorsitzenden von Kommissionen und Landrat). Damit wird die bisherige Praxis ins formelle Recht überführt.

Ebenfalls möchte das Büro die Funktion des Sitzungsgeldes als Kompensation für allfällig entgangene Einkünfte aus dem Broterwerb stärker betonen. Während das Lohnniveau real wie auch nominal stetig steigt, wurden die Vergütungen der Ratsmitglieder seit 15 Jahren nicht mehr angetastet. Die Schere zwischen allfälligem Lohnausfall und Vergütung wird dadurch immer grösser. Die ohnehin schon schwierige Rekrutierung von geeigneten Kandidierenden für die Wahllisten wird dadurch noch anspruchsvoller; das Landratsmandat erscheint aus finanzieller Sicht zunehmend weniger attraktiv. Gleichzeitig steigen die Anforderungen. Die Arbeit und deren Komplexität nehmen in der Tendenz zu. Entsprechend werden auch die Ratsmitglieder stärker beansprucht. Für das Büro bleibt zwar wichtig, dass der Charakter des Milizparlaments gerade im Landsgemeindekanton Glarus erhalten bleibt. Das Landratsamt soll nicht in erster Linie aus finanziellen Gründen angestrebt werden. Gleichwohl sollen finanzielle Aspekte nicht hinderlich sein. Bei einem angenommenen Pensum von 7 bis 8 Prozent (vgl. Ziff. 2.1) einer Vollzeitstelle und einer durchschnittlichen, angenommenen Zahl von 17 vergüteten Sitzungen pro Jahr resultiert bei einem Sitzungsgeld von 250 Franken ein Stundenlohn von rund 27 Franken. Dieser Stundenlohn ist angemessen und mit dem Milizprinzip vereinbar.

Die vom Büro vorgeschlagene Erhöhung hält auch dem innerkantonalen Vergleich der Vergütungen stand. Nebenamtliche Richterinnen und Richter, die Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie die Mitglieder der Rekurs- und Anwaltskommissionen erhalten aktuell ein Sitzungsgeld von 200 Franken, bei Leitungsfunktion ein solches von 250 Franken (s. dazu aber Ziff. 4.2.3). Bei all diesen Funktionen sind bei hoher Beanspruchung zusätzliche Sitzungsgelder oder Vergütungen möglich. Während diese Möglichkeit bei der KESB und der Kantonalen Schlichtungsbehörde nicht genutzt wird, richten die Gerichte vereinzelt bei sehr umfangreichen Fällen mehr als ein Sitzungsgeld aus. Aus Sicht des Büros ist die Arbeit eines Landratsmitglieds von ihrer Bedeutung her mit den genannten Tätigkeiten vergleichbar, weshalb sich auch die Vergütungen in vergleichbaren Höhen bewegen sollen.

Von der Einführung einer pauschalen Vergütung bzw. einer Grundvergütung sieht das Büro ab. Die eingesetzten zusätzlichen Mittel sollen für tatsächlich geleistete Arbeit – also insbesondere die Teilnahme an und die Vorbereitung von Sitzungen – eingesetzt werden. Eine pauschale Vergütung würde dem Milizcharakter des Glarner Landrates eher zuwiderlaufen und wäre auch insgesamt für Glarner Verhältnisse untypisch.

Das Büro möchte mit diesem Erhöhungsschritt die Frage nach der Vergütung der Ratsarbeit wieder für längere Zeit beantwortet haben. Somit nimmt dieser auch künftige Entwicklungen

wie allgemein höhere Lohnniveaus oder zunehmende und anspruchsvollere Arbeit vorweg. Würde die Vergütung nur geringfügig oder gar nur symbolisch angepasst, würde deren Angemessenheit wohl bald wieder in Frage gestellt.

3.2. Fraktionsbeitrag

Das Büro erachtet die Fraktionen als wichtige Organe des Parlaments. Sie dienen der Meinungsbildung und -aggregation und sorgen für einen effizienten und koordinierten Ratsbetrieb. Angesichts der in vielen Kantonen geltenden – mitunter grosszügigen – finanziellen Unterstützung der Fraktionen befasste sich auch das Büro mit diesem Thema. Es verwarf schnell die Idee, den Besuch von Fraktionssitzungen mit einem Sitzungsgeld abzugelten. Dies würde zu einer unnötigen Zunahme der Bürokratie führen – insbesondere für die Fraktionen selbst. Fraktionssitzungen müssten stärker reglementiert werden (z. B. Protokollpflicht, Regeln für das Ansetzen von Fraktionssitzungen). Davon will das Büro absehen und die Fraktionsarbeit an sich wie bisher im Rahmen des ordentlichen Sitzungsgeldes abgelden. So gesehen wird die Fraktionsarbeit weiterhin als vorbereitende Tätigkeit betrachtet (vgl. Ziff. 3.1).

Allerdings entstehen den Fraktionen regelmässig Aufwände. So ist es heute üblich, dass für Fraktionssitzungen Räumlichkeiten in Restaurants gemietet werden müssen. Ausserdem fallen Kosten für Administratives an. Um diese infrastrukturellen und administrativen Aufwendungen zu decken, beantragt das Büro die Einführung eines im interkantonalen Vergleich tiefen Fraktionsbeitrags von jährlich 500 Franken pro Fraktion plus 50 Franken pro Fraktionsmitglied. Die Beiträge dienen explizit nicht der zusätzlichen Vergütung von Fraktionsmitgliedern oder der Querfinanzierung von Parteiarbeit.

Beiträge für fraktionslose Mitglieder, wie sie in anderen Kantonen mitunter ausbezahlt werden, sind vorliegend nicht vorgesehen. Fraktionslose Mitglieder müssen die Aufwendungen, die mit dem Fraktionsbeitrag abgegolten werden, nicht tätigen.

3.3. Sitzungsgeld der übrigen Behörden bzw. Kommissionen

Das Landratsbüro tastete die Sitzungsgelder jener Behörden bzw. Kommissionen, die nicht der Legislative zuzuordnen sind, zunächst bewusst nicht an. Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e LRV gesteht dem Landratsbüro lediglich die Kompetenz zu, ratseigene Geschäfte vorzubereiten. Das Büro stellte sich auf den Standpunkt, dass die Exekutive und/oder die Legislative im Rahmen der Vernehmlassung Handlungsbedarf anzumelden hätten, sollten sie einen solchen sehen. Nachdem die Verwaltungskommission der Gerichte (VKG) beantragte, es sei im Zuge der Erhöhung der Sitzungsgelder des Landrates auch bei weiteren Behörden bzw. Kommissionen nachzuziehen und zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmerinnen die Thematik ebenfalls aufgriffen (s. Ziff. 4.1.4), beschäftigte sich das Büro nochmals mit der Fragestellung (s. Ziff. 4.2.3).

4. Vernehmlassung

Das Landratsbüro führte von Mitte August bis Anfang Oktober 2023 eine Vernehmlassung bei den Fraktionen, beim Regierungsrat sowie bei der VKG durch. Sie alle nahmen Stellung zur Vernehmlassungsvorlage. Die Rückmeldungen fielen geteilt aus.

4.1. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1.1. Höhe des Sitzungsgeldes des Landrates

Die Fraktionen von SVP und FDP lehnten eine Erhöhung des Sitzungsgeldes ab. Sie betonten den Milizcharakter des Landrates, der sich auch in der Entschädigung niederschlagen solle. Zwar hielt die SVP-Fraktion dafür, dass die aktuelle Entschädigung eher zu tief angesetzt sei. Mit Verweis auf die steigenden Kandidierenden-Zahlen bei Landratswahlen kam sie

jedoch zum Schluss, dass die Höhe der Entschädigung bei der Bewertung der Attraktivität des Landratsamtes wohl nicht im Vordergrund stehe. Eine Erhöhung würde falsche Anreize setzen. Eine falsche Signalwirkung befürchtete auch die FDP-Fraktion mit Verweis auf die knappen finanziellen Ressourcen des Kantons. Der Regierungsrat verzichtete zwar aus Gründen der Gewaltenteilung auf eine detaillierte Stellungnahme zur geplanten Verordnungsänderung, verwies jedoch ebenfalls auf die herausfordernde finanzielle Situation des Kantons. Diese gelte es zu berücksichtigen.

Die Fraktionen der Die Mitte, der SP, der Grünen / Jungen Grünen sowie der GLP unterstützten die Erhöhung der Vergütungen. Diese wurde angesichts des zu entschädigenden Aufwands (insb. auch die Vorbereitung und Teilnahme an Fraktionssitzungen) generell als massvoll und angemessen erachtet. Befürwortet wurde auch die Beibehaltung des heute administrativ schlanken Systems.

Für die Die-Mitte-Fraktion soll die politische Arbeit einen Wert haben – gerade auch mit Blick auf die mögliche Einführung von Gemeindeparlamenten. Die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen argumentierte, eine erhöhte Entschädigung könne das Landratsamt auch für Personen attraktiver machen, die sich Lohnneinbussen bisher nicht leisten konnten. Der Landrat würde damit auch für Gesellschaftsschichten zugänglich, die auf eine angemessene Entschädigung angewiesen seien. Die SP-Fraktion hielt indes fest, dass selbst mit der erhöhten Entschädigung in gewissen Fällen keine angemessene Kompensation erreicht würde.

Die GLP-Fraktion sah mit der vorliegenden Verordnungsänderung das Milizprinzip gewahrt und begrüsst, dass damit nicht in erster Linie die Kompensation von Lohnausfällen angestrebt werde.

4.1.2. Begrenzung Sitzungsgelder / Entschädigung Sitzung erweitertes Büros

Die Begrenzung auf maximal ein Sitzungsgeld pro Halbtage (mit Ausnahme gemäss Art. 25 Abs. 3 LohnV) blieb in der Vernehmlassung ebenso unbestritten wie die Klarstellung, dass auch Sitzungen des erweiterten Büros mit einem Sitzungsgeld vergütet werden. Ersteres verhindere Auswüchse. Beide Revisionspunkte würden zudem der aktuellen Praxis entsprechen; Klarheit wurde begrüsst.

4.1.3. Fraktionsbeitrag

Gegen die Einführung eines Fraktionsbeitrags sprach sich einzig die SVP-Fraktion aus. Die mit der Fraktionsarbeit verbundenen Kosten seien gering. Die Fraktionen sollten sich selber finanzieren; dies sei nicht Aufgabe des Staates.

Die restlichen Fraktionen unterstützten den Fraktionsbeitrag im Sinne des Antrags des Landratsbüros. Den Mandatsträgern sollten keine zusätzlichen Kosten aufgrund ihres Mandates entstehen. Es wurde mehrfach auf den Umstand verwiesen, dass heute für die Nutzung von Räumlichkeiten Kosten anfallen würden. Der Beitrag sei zudem eine Anerkennung der Fraktionsarbeit.

4.1.4. Erhöhung weiterer Sitzungsgelder

Die VKG beantragte in ihrer Stellungnahme, es seien im Zuge der Erhöhung der Sitzungsgelder des Landrates auch jene der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, der Schlichtungsbehörde, der KESB, der Anwalts- und der Steuerrekurskommission sowie auch der übrigen Kommissionen zu erhöhen (auf 250 Fr. bzw. auf 300 Fr. bei Präsidialfunktion). Ein solcher Schritt würde nicht nur die Symmetrie der Staatsgewalten gewährleisten, sondern sei auch gerechtfertigt. Die VKG unterstützte insbesondere die Argumentation, wonach Sitzungsgelder in einem angemessenen Verhältnis zum mit der behördlichen Tätigkeit verbundenen Lohnausfall stehen soll.

Die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen befürchtete, dass eine isolierte Erhöhung der Sitzungsgelder des Landrates Unmut bei den übrigen Behörden und Kommissionen hervorrufen könnte. Die GLP-Fraktion äusserte Unverständnis darüber, dass die zuständigen Gremien nicht von vornherein eine integrale Vorlage zur Anpassung der Vergütungen erarbeitet hätten.

4.2. Würdigung durch das Landratsbüro

4.2.1. Höhe des Sitzungsgeldes des Landrates

Die FDP-Fraktion argumentierte mit den finanziellen Aussichten gegen eine Erhöhung der Sitzungsgelder; auch der Regierungsrat wies auf die bekanntermassen eher düsteren Prognosen hin. Dem Landratsbüro ist dieser Umstand zwar bewusst; er ändert jedoch nichts daran, dass die Erhöhung des Sitzungsgeldes inhaltlich gerechtfertigt ist. Aus Sicht der Kritiker dürfte der richtige Zeitpunkt für eine Erhöhung ohnehin nie gekommen sein. Dass die aktuelle Entschädigung «eher zu tief» angesetzt sei, räumte auch die SVP-Fraktion ein. Diese begründete ihre ablehnende Haltung mit Verweis auf den Milizcharakter des Landrates. Dieser ist auch dem Landratsbüro wichtig. Ein Milizparlament zeichnet sich aber nicht in erster Linie durch (zu) tiefe Vergütungen oder gar eine Tätigkeit ohne Entgelt aus. Vielmehr bedeutet es, dass die Ratsmitglieder in erster Linie einen Beruf ausserhalb des Parlaments ausüben, damit den Grossteil ihrer Einkünfte erzielen und ihre Erfahrungen und Fachwissen aus der Berufswelt in die Parlamentsarbeit einbringen. Das Milizparlament ist mithin das Gegenteil eines Berufsparlaments. Der Milizcharakter des Landrates bleibt angesichts des tiefen Pensums, das für die Ratsarbeit aufgewendet wird, aber in jedem Fall erhalten; auch mit einer höheren Vergütung wird kein Ratsmitglied zum Berufspolitiker. Das gilt erst recht angesichts des Verzichts auf eine pauschale Vergütung. Im Gegenteil könnte das Milizprinzip gestärkt werden, indem eine angemessene Vergütung das Landratsamt auch für jene Personen überhaupt erst ermöglicht, die sich keine (zu grosse) Einkommenseinbusse aufgrund einer Behördentätigkeit leisten können.

Das Landratsbüro ist überzeugt, dass die beantragte Erhöhung zu einer angemessenen Vergütung führt. Es hält an seinem Antrag fest.

4.2.2. Fraktionsbeitrag

Die SVP-Fraktion hielt fest, dass die Aufwendungen der Fraktionen für ihre Tätigkeiten gering seien und deren Finanzierung nicht Staatsaufgabe sei. Dass Kosten anfallen, ist jedoch unbestritten. Aus Sicht des Landratsbüros ist es nicht angezeigt, dass Ratsmitglieder (oder die Partei) solche Kosten selber berappen müssen. Fraktionen sind wichtige Organe des Parlaments; in der Kantonsverfassung vorgesehen und in der Landratsverordnung geregelt. Funktionierende Fraktionen liegen im öffentlichen Interesse. Die Gewährleistung guter Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Parlamentsbetrieb ist eine Aufgabe des Staats.

Die eher geringen Aufwendungen der Fraktionen berücksichtigt das Landratsbüro mit dem im Vergleich zu anderen Kantonen tief angesetzten Fraktionsbeitrag. An dessen Einführung hält das Landratsbüro fest.

4.2.3. Erhöhung weiterer Sitzungsgelder

Die VKG beantragte im Zuge der Erhöhung der Sitzungsgelder des Landrates auch eine Erhöhung der Sitzungsgelder der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, der Schlichtungsbehörde, der KESB, der Anwalts- und der Steuerrekurskommission sowie der übrigen Kommissionen. Das Landratsbüro erachtet die Begründung der VKG als nachvollziehbar und berücksichtigt deren Antrag in der vorliegenden Ordnungsänderung. Dies ermöglicht eine fundierte Debatte. Eine gewisse Symmetrie zwischen den Staatsgewalten ist aus Sicht des Landratsbüros anzustreben, zumal es keine sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Kommissionen bzw. Behörden gibt. Daran ändert auch nichts, dass für

gewisse Behörden schon heute bei sehr hoher Beanspruchung zusätzliche Vergütungen vorgesehen sind (vgl. Ziff. 3.1). Hier soll der Normalfall geregelt werden: Ein Sitzungsgeld von 250 Franken (bzw. von 300 Fr. bei leitender Funktion) ist angemessen, insbesondere auch mit Blick auf die Kompensationsfunktion.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals

Artikel 23; Richterinnen und Richter

Das Sitzungsgeld der nebenamtlichen Richterinnen und Richter wird von aktuell 200 auf 250 Franken erhöht. Präsidierende nebenamtliche Richterinnen und Richter erhalten ein Sitzungsgeld von neu 300 Franken (vorher 250 Fr.). Mit dieser Erhöhung wird das Sitzungsgeld der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an jenes der Mitglieder des Landrates und weiterer Behörden bzw. Kommissionen angeglichen sowie eine angemessene Kompensation der mit der Behördentätigkeit möglicherweise verbundenen Einkommenseinbusse sichergestellt. Die Möglichkeit einer ausserordentlichen Vergütung bei ungewöhnlich starker Beanspruchung wird davon nicht tangiert; sie bleibt weiterhin bestehen.

Artikel 25; Sitzungsgeld

Absatz 1: Das Sitzungsgeld des Landrates wird von aktuell 150 auf 250 Franken erhöht (vgl. Ziff. 3.1). Dieses wird für die Teilnahme an den unter Absatz 2 erwähnten Sitzungen sowie deren Vorbereitung ausbezahlt. Die Dauer der Sitzung ist nicht massgebend. Zu den Vorbereitungsarbeiten gehören insbesondere das Aktenstudium, Recherchen oder die Teilnahme an Fraktionssitzungen. Ebenfalls inkludiert sind Aufwendungen für Infrastruktur. Auf das Sitzungsgeld müssen ab einer Höhe von 2300 Franken pro Jahr Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Die Besteuerung richtet sich nach der Weisung der Finanzdirektion über die Besteuerung von Entschädigungen an Mitglieder des Landrates vom 1. Januar 2001 (s. Beilage).

Absatz 1a: Bisher wurden praxismässig maximal zwei Sitzungsgelder pro Tag bzw. maximal eines pro Halbtage ausgerichtet; Diese Praxis soll nun zur Klärung und zur Vermeidung allfälliger Konflikte in der Lohnverordnung verankert werden. Wann genau ein Halbtage endet bzw. wie lange er dauert, ist nicht exakt definiert. Es gibt keine scharfe Trennlinie. Plenumsitzungen können auch bis um 12.30 Uhr dauern, ohne dass dies automatisch ein zweites Sitzungsgeld auslöst. Über die Ausrichtung entscheidet im Zweifelsfall das Büro. Die Begrenzung auf ein Sitzungsgeld pro Halbtage hat auch zur Folge, dass eine zweite Sitzung, die am gleichen Halbtage stattfindet, kein weiteres Sitzungsgeld auslöst. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei solchen zweiten Sitzungen oft um kurze Sitzungen handelt, die koordinierenden Charakter haben und/oder keine umfangreiche Vorbereitung erfordert (z. B. Bürositzung im Anschluss an eine Landratssitzung). Ein Vorbehalt erfolgt zugunsten von Kommissions- und Landratspräsidien. Die Verdoppelung des Sitzungsgeldes gemäss Absatz 3 ist von dieser Limitierung nicht betroffen.

Absatz 2: Der Klarheit halber wird in der Lohnverordnung festgehalten, dass auch die Sitzungen des erweiterten Büros mit einem Sitzungsgeld vergütet werden. Weiterhin nicht mit einem Sitzungsgeld vergütet wird die Teilnahme an Anlässen, Besprechungen, Weiterbildungen, Konferenzen usw. Die Repräsentation des Landrates nach aussen ist gemäss Artikel 19 Absatz 2 Aufgabe des Präsidiums, das unter anderem dafür eine pauschale Vergütung erhält. Die übrigen Mitglieder des Büros nehmen zwar regelmässig ebenfalls repräsentative Aufgaben wahr (z. B. Teilnahme an Besuchen von oder bei Ratsleitungen anderer Kantone). Dies wurde bisher jedoch nicht gesondert abgegolten. Dieselbe Argumentation ist etwa auch für vorbereitende Besprechungen von Kommissionspräsidien mit den Departementen anwendbar. Auch diese lösen kein Sitzungsgeld aus, sondern sind mit der pauschalen Vergütung abgegolten.

Unter Absatz 2 Buchstabe c werden auch Sitzungen von Kommissionsausschüssen nach Artikel 30 Absatz 3 der Landratsverordnung subsummiert (z. B. Befragungen durch Delegationen der Aufsichtskommissionen).

Artikel 30; Kantonale Schlichtungsbehörde

Das Sitzungsgeld der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde wird von aktuell 200 auf 250 Franken erhöht. Das vorsitzende Mitglied erhält ein Sitzungsgeld von neu 300 Franken (vorher 250 Fr.). Mit dieser Erhöhung wird das Sitzungsgeld der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde an jenes der Mitglieder des Landrates und weiterer Behörden bzw. Kommissionen angeglichen sowie eine angemessene Kompensation der mit der Behördentätigkeit möglicherweise verbundenen Einkommenseinbusse sichergestellt. Die Möglichkeit, für das Studium umfangreicher Akten oder Rechtsschriften ein oder zwei Sitzungsgelder zusätzlich auszubezahlen oder bei ungewöhnlicher starker Beanspruchung eine ausserordentliche Vergütung auszurichten, bleibt unangetastet.

Artikel 31; Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Rekurs- und Anwaltskommissionen

Das Sitzungsgeld der Rekurskommissionen, der Anwaltskommission, der Anwaltsprüfungskommission und der Mitglieder der KESB wird von 200 auf 250 Franken erhöht. Nicht vollamtliche Präsidien erhalten ein Sitzungsgeld von neu 300 Franken (vorher 250 Fr.). Mit dieser Erhöhung wird das Sitzungsgeld der Mitglieder der Rekurskommissionen, der Anwaltskommission, der Anwaltsprüfungskommission und der KESB an jenes der Mitglieder des Landrates und weiterer Behörden bzw. Kommissionen angeglichen sowie eine angemessene Kompensation der mit der Behördentätigkeit möglicherweise verbundenen Einkommenseinbusse sichergestellt. Die Möglichkeit, für das Studium umfangreicher Akten oder Rechtsschriften ein oder zwei Sitzungsgelder zusätzlich auszubezahlen oder bei ungewöhnlicher starker Beanspruchung eine ausserordentliche Vergütung auszurichten, bleibt unangetastet.

Artikel 32; Übrige Kommissionen

Das Sitzungsgeld der Mitglieder der übrigen Kommissionen wird analog der Regelung für den Landrat von 150 auf 250 Franken erhöht. Die Höhe des Sitzungsgeldes dieser Kommissionen ist historisch mit der Höhe des Sitzungsgeldes des Landrates harmonisiert. Bis zur Revision von 2017 wurde direkt darauf verwiesen. Danach wurde der Betrag explizit genannt und dadurch vom Sitzungsgeld des Landrates rechtlich entkoppelt. Die nun beantragte Erhöhung führt somit wieder zu einer – zumindest früher gewünschten – Harmonisierung. Die Möglichkeit einer ausserordentlichen Vergütung bei ungewöhnlich starker Beanspruchung bleibt unangetastet.

5.2. Landratsverordnung

Artikel 133a; Fraktionen

Der Fraktionsbeitrag gemäss Ziffer 3.2 wird in der Landratsverordnung geregelt. Es handelt sich dabei nicht um eine Vergütung zugunsten der einzelnen Behördenmitglieder, wie sie sonst in der Lohnverordnung geregelt werden. Zudem hat die Lohnverordnung ihre Grundlage in Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe f KV. Diese Bestimmung weist dem Landrat die Kompetenz zu, die Besoldungen und Taggelder sowie die Leistungen der Sozialversicherungen für die Behördenmitglieder und Angestellten des Kantons sowie für die Lehrpersonen des Kantons und der Gemeinden festzulegen. Darunter lässt sich der Fraktionsbeitrag nicht subsumieren. Die Verfassungsgrundlage der Landratsverordnung (Art. 86 KV) bietet hingegen mehr Spielraum für die Regelung von Fraktionsbeiträgen; die formell-gesetzliche Grundlage ist vorhanden.

Inhaltlich wird der Pauschalbeitrag sowie der Pro-Kopf-Beitrag pro Jahr festgelegt. Die Beiträge werden jeweils nach der ersten Sitzung des Amtsjahres (also in der Regel Anfang Juli) an eine von den jeweiligen Fraktionen definierte Kontoverbindung ausbezahlt. Es gilt somit die Fraktionsgrösse zu Beginn des Amtsjahres. Unterjährige Veränderungen werden erst

wieder bei der nächsten ordentlichen Auszahlung berücksichtigt. Zweck des Beitrags ist die Unterstützung der Fraktionen in infrastruktureller und administrativer Hinsicht. Die konkrete Verwendung der Mittel wird jedoch nicht überprüft; es gibt keine Rechenschaftspflicht.

Artikel 138a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Mit der Übergangsbestimmung wird klargestellt, dass die Fraktionsbeiträge erstmals für das Amtsjahr 2024/2025 ausbezahlt werden. Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnungsänderung und dem ersten vorgesehenen Auszahlungstermin im Sommer 2024 wird somit kein Fraktionsbeitrag – auch nicht pro rata temporis – ausbezahlt.

6. Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt gelten die angepassten Sitzungsgelder. Der Fraktionsbeitrag wird erstmals im Sommer 2024 ausbezahlt.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1. Landrat

Die Erhöhung der Sitzungsgelder des Landrates sowie die Einführung von Fraktionsbeiträgen führen zu Mehrkosten im Bereich Landrat gemäss Tabelle 2. Dabei wird vereinfachend von 11 Plenumsitzungen und eher hoch angesetzten 55 bezahlten Kommissions- und Bürositzungen pro Jahr – jeweils bei vollständiger Anwesenheit – ausgegangen. Die tatsächlichen Kosten dürften in Abhängigkeit der Sitzungszahl und der Präsenz tiefer ausfallen. Zu beachten ist, dass mit den erhöhten Sitzungsgeldern künftig alle Ratsmitglieder ein sozialversicherungsabgabepflichtiges Einkommen erzielen dürften (>2300 Fr./Jahr). Bisher traf dies auf rund zehn Mitglieder nicht zu.

Tabelle 2. Mehrkosten pro Jahr (in Fr.)

<i>Was</i>	<i>Kosten bisher</i>	<i>Kosten künftig</i>	<i>Mehrkosten</i>
Fraktionsbeiträge	0	6000	6'000
Sitzungsgelder Plenum (ohne Pauschale für das Präsidium)	100'650	167'750	67'100
Sitzungsgelder Kommissionen (ohne Pauschalen für die Präsidien)	82'500	137'500	55'000
Arbeitgeberbeiträge Sozialversicherungen	15'000	26'000	11'000
<i>Total</i>			<i>139'100</i>

Die direkten Mehrkosten der Vorlage betragen im Bereich Landrat somit rund 139'000 Franken pro Jahr. Diese Mehrkosten sind im Entwurf des Budgets 2024 berücksichtigt.

7.2. Behörden bzw. Kommissionen von Legislative und Exekutive

Die Mehrkosten aufgrund der Erhöhung der Sitzungsgelder in den Artikeln 23, 30, 31 und 32 LohnV lassen sich basierend auf der Rechnung 2022 bzw. auf den für das Budget 2024 eingestellten Zahlen grob schätzen. Die Mehrkosten hätten im 2022 rund 120'000 Franken betragen. Die Mehrkosten für das Jahr 2024 belaufen sich ausgehend von den budgetierten Zahlen auf rund 130'000 Franken. Diese Mehrkosten sind aktuell nicht im Budget integriert.

In den Zahlen nicht berücksichtigt sind einerseits erhöhte Sitzungsgelder für leitende Funktionen, andererseits erhöhte Arbeitgeberbeiträge. Letztere sind schwierig zu beziffern und können zwischen 0,1 und 7,9 Prozent der Mehrkosten ausmachen (nur Berufsunfähigkeitsversicherung oder mit AHV/ALV/FAK).

7.3. Fazit

Die mit dieser Vorlage verbundenen Mehrkosten betragen total rund 270'000 Franken. Davon sind aktuell lediglich die Mehrkosten im Bereich Landrat von rund 139'000 bereits im Budget vorgesehen.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

8. Antrag

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Landratsbüros

*Regula N. Keller, Landratspräsidentin
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Weisung betr. Besteuerung (nur online)