



An den Grossen Rat

16.0933.02

FD/P160933

Basel, 26. April 2017

Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2017

Ratschlag

zur formulierten Kantonalen Volksinitiative "für eine zeitgemässe finanzielle Absicherung von Magistratspersonen (Keine goldenen Fallschirme mit Steuergeldern)"

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Initiativtext	3
2.2 Rechtliche Zulässigkeit	4
3. Entwicklung der Ruhegehaltsregelungen für Magistratspersonen im Kanton Basel-Stadt	4
3.1 Bis 31. Dezember 2007 geltende Regelung: Lebenslängliche Rente der Pensionskasse.....	4
3.2 Vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2015 geltende Regelung: Durch Kanton finanziertes Ruhegehalt bis Alter 63, danach Rente der Pensionskasse.....	4
3.3 Geltende Regelung seit 1. Januar 2016: befristetes Ruhegehalt, PK-Rente nach Beitragsprimat	4
3.4 Tabellen mit Beispielen für das Ruhegehalt der Regierungsräte, kumulierte Werte	5
4. Würdigung der heutigen Regelung	6
4.1 Einleitung.....	6
4.2 Unabhängige Amtsführung im ausschliesslichen Interesse des Kantons – qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten	6
4.3 Berücksichtigung des Rücktrittsalters als wichtiger Faktor für die Bemessung der Dauer des Ruhegehalts	6
4.4 Differenzierung zwischen verschiedenen Magistratspersonen.....	7
4.5 Kein „Goldener Fallschirm“	7
5. Vergleich der geltenden Ruhegehaltsregelung mit den Regelungen anderer Kantone	7
5.1 Einleitung, Systematik.....	7
5.2 Regelungen von Bund und Kantonen	8
5.2.1 Bund	8
5.2.2 Kanton Aargau	8
5.2.3 Kanton Solothurn.....	8
5.2.4 Kanton Jura	8
5.2.5 Kanton Bern	8
5.2.1 Kanton Basel-Landschaft.....	9
5.2.2 Kanton Zürich	9
5.2.3 Vergleich der kantonalen Regelungen zur Absicherung der Magistratspersonen.....	9
6. Inhalt und Anliegen der Initiative	10
6.1 Unverhältnismässig tiefe Ansätze	10
6.2 Keine Berücksichtigung des Alters	10
6.3 Keine Unterscheidung zwischen Regierungsratsmitgliedern und Gerichtspräsidentinnen und –präsidenten	10
7. Fazit	10
8. Antrag	11

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative "für eine zeitgemässe finanzielle Absicherung von Magistratspersonen (Keine goldenen Fallschirme mit Steuergeldern)" der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

2. Ausgangslage

2.1 Initiativtext

Im Kantonsblatt vom 7. März 2015 ist der folgende Initiativtext veröffentlicht worden:

«Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende formulierte Initiativbegehren:

Das Gesetz betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 (Fassung gemäss Grossratsbeschluss vom 4. Juni 2014) ist wie folgt zu ändern:

Lohngesetz

§ 24d. Ruhegehalt für Magistratspersonen

¹ **Scheidet eine Magistratsperson aus dem Amt, so besteht ab dem vollendeten vierten Amtsjahr ein Anspruch auf ein Ruhegehalt.**

² *Der Anspruch auf das Ruhegehalt beginnt ab dem Monat, der dem Ausscheiden aus dem Amt folgt und besteht*

- **bei Ausscheiden nach Vollendung des vierten und vor Vollendung des achten Amtsjahres längstens für zwölf Monate,**
- **bei Ausscheiden nach Vollendung des achten und vor Vollendung des zwölften Amtsjahres längstens für 24 Monate und**
- **bei Ausscheiden nach Vollendung des zwölften Amtsjahres längstens für 36 Monate.**

Der Anspruch endet in jedem Fall am Ende des Monats, in welchem das ordentliche Rücktrittsalter erreicht wird. Bei Tod vor Erreichen des Rücktrittsalters oder mit Beginn des Anspruchs auf Vorsorgeleistungen der Pensionskasse erlischt das Ruhegehalt.

³ *Die Höhe des Ruhegehalts beträgt 65% des zum Zeitpunkt des Amtrücktritts in der Pensionskasse versicherten Lohnes ohne Berücksichtigung des Koordinationsabzugs. Der Kanton Basel-Stadt übernimmt die mit dem Ruhegehalt anfallenden Sozialversicherungsabgaben.*

⁴ *Für Magistratspersonen mit während der Amtszeit variierendem Beschäftigungsgrad ist der versicherte Lohn bei 100% multipliziert mit dem über die geleistete Amtszeit durchschnittlichen Beschäftigungsgrad massgebend.*

⁵ *Für diejenigen Magistratspersonen, welche zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieses Paragraphen bereits in ihr Amt gewählt sind oder ein Anrecht auf ein Ruhegehalt haben, gelten die bisherigen Regelungen bezüglich Ruhegehalt weiter, sofern diese gegenüber den neuen Regelungen vorteilhafter sind.*

⁶ Erzielt die ehemalige Magistratsperson ein Erwerbs- oder Renteneinkommen, das zusammen mit dem Ruhegehalt den früheren, als Magistratsperson erzielten Lohn übersteigt, so wird das Ruhegehalt um den Mehrbetrag gekürzt resp. im Folgejahr zurück gefordert. Für Magistratspersonen mit einem Ruhegehalt auf der Basis eines Beschäftigungsgrades unter 100% wird das Erwerbs- und Renteneinkommen anteilmässig zu diesem Beschäftigungsgrad angerechnet.

⁷ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.»

2.2 Rechtliche Zulässigkeit

Der Grosse Rat hat diese Volksinitiative mit Beschluss Nr. 16/42/06G vom 19. Oktober 2016 für rechtlich zulässig erklärt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

3. Entwicklung der Ruhegehaltsregelungen für Magistratspersonen im Kanton Basel-Stadt

3.1 Bis 31. Dezember 2007 geltende Regelung: Lebenslange Rente der Pensionskasse

Regierungsrätinnen und Regierungsräte sowie Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten erhielten bei Rücktritten bis zum 31. Dezember 2007 eine lebenslange Rente der Pensionskasse. Der Kanton übernahm bereits per Amtsantritt 80% der Einkaufssumme.

Regierungsrätinnen und Regierungsräte hatten nach dem vollendeten 55. Altersjahr und nach mindestens 12 Amtsjahren Anspruch auf eine ungekürzte Rente (gemäss Leistungsprimat 65% des früheren, massgebenden Lohnes). Erfüllten sie diese Bedingungen nicht, galt für sie die allgemeine Regelung für Magistratspersonen: Für die Ausrichtung einer ungekürzten Rente war eine Beitragszeit von 30 Jahren erforderlich. Für jedes nicht vollendete Jahr wurde die Rente um ein Prozent des anrechenbaren Lohnes gekürzt. Allfälliges fehlendes Deckungskapital wurde durch den Kanton vergütet. Es erfolgte keine Anrechnung von Nebeneinkommen.

3.2 Vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2015 geltende Regelung: Durch Kanton finanziertes Ruhegehalt bis Alter 63, danach Rente der Pensionskasse

Die bisherige Regelung wurde abgelöst durch die bis 31. Dezember 2015 geltende Regelung. Diese sah ein Ruhegehalt für alle Magistratspersonen (neu inkl. Ombudspersonen) bis Alter 63 und ab Alter 63 eine Rente der Pensionskasse vor.

Die Höhe des Ruhegehalts war abhängig vom Alter und den Amtsjahren und differenzierte zwischen den Regierungsrätinnen und Regierungsräten und den übrigen Magistratspersonen (Gerichtspräsidien und Ombudspersonen). Das Ruhegehalt betrug im Maximum 65% des zum Zeitpunkt des Amtsrücktritts in der Pensionskasse versicherten Lohnes ohne Koordinationsabzug. Das Ruhegehalt wurde ab Alter 63 abgelöst durch eine nur wenig tiefere garantierte Altersrente der Pensionskasse. Zur Finanzierung dieser Rente erbrachte der Kanton bereits im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Amt eine Einmaleinlage zur Erhöhung der Austrittsleistung.

3.3 Geltende Regelung seit 1. Januar 2016: befristetes Ruhegehalt, PK-Rente nach Beitragsprimat

Im Rahmen der Totalrevision des Pensionskassengesetzes (PKG) hat der Grosse Rat mit Beschluss Nr. 14/23/03G vom 04. Juni 2014 auch die Regelungen zum Ruhegehalt angepasst. Die entsprechenden Bestimmungen von § 24 c bis f Lohngesetz sind am 1. Januar 2016 in Kraft getreten und bestimmen, dass das Ruhegehalt nicht mehr bis zur Erreichung des Rentenalters, sondern nur noch für eine beschränkte Anzahl Jahre ausgerichtet wird. Dies zu einheitlich 65% des zum Zeitpunkt des Amtsrücktritts in der Pensionskasse versicherten Lohnes ohne Koordina-

tionsabzug. Da die Versicherung der Löhne in der Pensionskasse nach oben begrenzt ist (Reduktion ab Lohnklasse 22) entspricht dies ungefähr 55% des letzten Lohnes. Die bisherige Einmal-einlage in die Pensionskasse zur Erhöhung der Austrittsleistung entfällt. Für die Dauer der Auszahlung des Ruhegehalts bleiben die ehemaligen Magistratspersonen jedoch pensionskassenversichert, wobei der Kanton Basel-Stadt die entsprechenden Risiko- und Sparprämien vollumfänglich übernimmt. Die Ombudspersonen erhalten kein Ruhegehalt mehr.

3.4 Tabellen mit Beispielen für das Ruhegehalt der Regierungsräte, kumulierte Werte

In den nachstehenden Tabellen werden die für die Dauer des Ruhegehalts kumulierten maximal erreichbaren Auszahlungen dargestellt betreffend

- die vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2015 geltende Ruhegehaltsregelung
- die seit 1. Januar 2016 geltende (heutige) Ruhegehaltsregelung sowie
- die durch die Ruhegehaltsinitiative vorgeschlagene Regelung (jeweils ohne Berücksichtigung der Kürzung aufgrund eines Eigenverdienstes).

I. Bis 31. Dez. 2007 Rente bis zum Lebensende.	Rücktrittsalter 45	Rücktrittsalter 50	Rücktrittsalter 55
Die Angabe von kumulierten Werten ist nicht möglich, da die Rente bis zum Lebensende ausgerichtet wurde			

II. Seit 1. Jan. 2008 Ruhegehalt bis 63	Rücktrittsalter 45		Rücktrittsalter 50		Rücktrittsalter 55	
4 Amtsjahre	29% ¹	74'432.52	37%	94'965.63	47%	120'632.02
Kumuliert	18 Jahre	1'339'785.36	13 Jahre	1'234'553.19	8 Jahre	965'056.16
8 Amtsjahre	39%	101'428.52	47%	122'234.37	56%	145'640.95
Kumuliert	18 Jahre	1'825'713.36	13 Jahre	1'589'046.81	8 Jahre	1'165'127.60
Ab 12 Amtsjahren	49%	129'106.36	59%	155'454.60	65%	171'263.54
Kumuliert	18 Jahre	2'323'914.48	13 Jahre	2'020'909.80	8 Jahre	1'370'108.32
Sozialversicherung	AHV-Beiträge für Arbeitnehmer werden vom Ruhegehalt abgezogen. Bei Rücktritt: Einmaleinlage in die PK zur Erreichung der gesetzlich vorgesehenen Altersrente (§ 47 PKG).					

III. Seit 1. Jan. 2016 Ruhegehalt	Rücktrittsalter 45		Rücktrittsalter 50		Rücktrittsalter 55	
4 Amtsjahre	65%	166'831.52	65%	166'831.52	65%	166'831.52
Kumuliert	3,2 Jahre	533'860.86	4,6 Jahre	767'424.99	6 Jahre	1'000'989.12
8 Amtsjahre	65%	169'047.53	65%	169'047.53	65%	169'047.53
Kumuliert	4,1 Jahre	693'094.87	6,1 Jahre	1'031'189.93	8 Jahre	1'352'380.24
Ab 12 Amtsjahren	65%	171'263.54	65%	171'263.54	65% bis zur ord. Rente	171'263.54
Kumuliert	5 Jahre	856'317.70	7,5 Jahre	1'284'476.55	10 Jahre	1'712'635.40
Sozialversicherung	Das Ruhegehalt ist PK-versichert. Die entsprechenden AHV- und PK-Beiträge werden vom Kanton übernommen.					

IV. Ruhegehaltsinitiative Ruhegehalt	Rücktrittsalter 45		Rücktrittsalter 50		Rücktrittsalter 55	
4-8 Amtsjahre	65%	166'831.52	65%	166'831.52	65%	166'831.52
Kumuliert	1 Jahr	166'831.52	1 Jahr	166'831.52	1 Jahr	166'831.52
Ab 8-12 Amtsjahren	65%	169'047.53	65%	169'047.53	65%	169'047.53
Kumuliert	2 Jahre	338'095.06	2 Jahre	338'095.06	2 Jahre	338'095.06
Ab 12 Amtsjahren	65%	171'263.54	65%	171'263.54	65%	171'263.54
Kumuliert	3 Jahre	513'790.62	3 Jahre	513'790.62	3 Jahre	513'790.62
Sozialversicherung	Das Ruhegehalt ist PK-versichert. Die entsprechenden AHV- und PK-Beiträge werden vom Kanton übernommen.					

¹ Bei den Prozentangaben in den Tabellen II. bis IV. handelt es sich um den prozentualen Anteil am versicherten Lohn ohne Koordinationsabzug, der wie oben beschrieben etwa 55% des Jahreslohns entspricht.

4. Würdigung der heutigen Regelung

4.1 Einleitung

Der Grosse Rat hat im Rahmen der vorerwähnten Totalrevision des PKG entsprechend den Anträgen im Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission vom 28. April 2014 (WAK-Bericht) das Ruhegehaltssystem modernisiert und dabei insbesondere die Ruhegehälter für Regierungsratsmitglieder, welche im Zeitpunkt der Beendigung ihrer Regierungsratsstätigkeit noch verhältnismässig jung sind, gegenüber der bisherigen Regelung je nach Rücktrittsalter um mehr als die Hälfte gekürzt. Das Resultat der Schlussabstimmung vom 4. Juni 2014 zur Totalrevision des PKG lautete: 84 Ja zu 7 Nein bei 4 Enthaltungen; vorgängig wurde ein Antrag der grünliberalen Partei Basel-Stadt (GLP) zu den Magistratslöhnen mit demselben Inhalt wie die vorliegende Volksinitiative nur von 13 Grossräten unterstützt (vgl. dazu das Protokoll der Sitzung des Grossen Rates vom 4. Juni 2014).

Aus dem vorerwähnten WAK-Bericht und dem Protokoll der Sitzung des Grossen Rates vom 4. Juni 2014 geht hervor, dass dem Entscheid des Grossen Rates für die Neuregelung der Ruhegehälter folgende Überlegungen zugrunde lagen.

4.2 Unabhängige Amtsführung im ausschliesslichen Interesse des Kantons – qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten

Die Regierungsratsmitglieder sind je nach beruflicher Herkunft und übertragenem Departement bereits nach kurzer Dauer von ihrem vormaligen Berufsalltag ziemlich weit entfernt, so dass ihnen eine Rückkehr in ihren erlernten Beruf erschwert oder gar verunmöglicht wird. Dem trägt die geltende Ruhegehaltsregelung Rechnung, indem sie sicherstellt, dass sich Magistratspersonen vollumfänglich auf die Ausübung ihres Amtes konzentrieren können, ohne bereits Vorkehrungen für die materielle Absicherung danach treffen zu müssen. Die Regierungsratsmitglieder sind somit nicht genötigt, schon während der Amtsdauer die Nähe zu potentiellen Arbeitgebern oder Auftraggebern zu suchen, wodurch Interessenkonflikte entstehen könnten und daraus resultierend die Unabhängigkeit der Amtsführung gefährdet sein könnte.

Des Weiteren stellt die Ausrichtung des Ruhegehalts sicher, dass ehemalige Magistratspersonen nach der Beendigung des Amtes nicht aus wirtschaftlichen Gründen veranlasst sehen, Funktionen zu übernehmen, die sie in einen Interessenkonflikt aufgrund ihres früheren Amtes bringen könnten. Es ist daher im Interesse des Kantons und nicht nur im Interesse der betroffenen Amtspersonen, diesen - wie im vorerwähnten WAK-Bericht ausdrücklich festgehalten wird - Zeit einzuräumen, um Abstand vom Amt zu gewinnen und sich alsdann ohne finanziellen Druck neu beruflich zu orientieren.

Die geltende Regelung des Ruhegehalts trägt zudem dazu bei, dass sich qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten der verschiedensten Berufe zur Wahl stellen unter Inkaufnahme der Aufgabe ihrer früheren meist langjährig ausgeübten beruflichen (Kader-) Funktion bzw. ihrer selbständigen Tätigkeit.

Zudem soll - wie im WAK-Bericht ausgeführt wird - durch die Ausrichtung des Ruhegehalts vermieden werden, dass Regierungsratsmitglieder aus vorsorgetechnischen Überlegungen länger als geplant im Amt bleiben.

4.3 Berücksichtigung des Rücktrittsalters als wichtiger Faktor für die Bemessung der Dauer des Ruhegehalts

Die heutige Ruhegehaltsregelung trägt dem Umstand angemessene Rechnung, dass für die Dauer des Ruhegehalts nicht nur auf die Amtsdauer, sondern auch auf das Alter der Magistratspersonen beim Rücktritt abzustellen ist. Diese Differenzierung ist geboten, weil es für ältere Personen

erfahrungsgemäss schwieriger ist, beruflich wieder Fuss zu fassen, als für Jüngere. Die Ruhegehälter werden dabei - wie im vorerwähnten WAK-Bericht ausdrücklich festgehalten wird - altersgerecht ausgerichtet, damit der berufliche Neuanfang nicht unter erheblichem Zeitdruck erfolgt, bzw. bei älteren Regierungsratsmitgliedern der Übergang in die ordentliche Rente finanziell abgesichert erfolgen kann.

4.4 Differenzierung zwischen verschiedenen Magistratspersonen

Die im geltenden § 24d Abs. 2 Lohngesetz vorgesehene Unterscheidung zwischen Regierungsratsmitgliedern einerseits und Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten andererseits berücksichtigt, dass letztere während der Amtsdauer ihre juristischen Kenntnisse im erlernten Beruf vertiefen können. Sie brauchen daher - wie im WAK-Bericht festgehalten wird - weniger Zeit für die berufliche Neuorientierung. Demgegenüber gestaltet sich - wie bereits vorstehend unter Ziff. 4.2. ausgeführt - für ehemalige Regierungsratsmitglieder der berufliche Wiedereinstieg schwieriger. Zudem stehen Regierungsratsmitglieder ungleich stärker im Fokus der öffentlichen Diskussion, was das Risiko einer Abwahl mit sich bringt, während Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten meist bis zu deren Pensionierung im Amt bleiben, da rein politisch motivierte Abwahlen in der Praxis nicht vorkommen.

4.5 Kein „Goldener Fallschirm“

Die geltende Ruhegehaltsregelung hat entgegen dem Untertitel der Initiative nichts mit der Thematik der „Goldenen Fallschirme“ zu tun. Bei letzterer geht es um Abgangsentschädigungen in Millionenhöhe, welche börsenkotierte Gesellschaften an ehemalige Managerinnen und Manager ausrichten. Diese Zahlungen fallen insbesondere deshalb so hoch aus, weil den betreffenden Managern bereits während ihrer Anstellung Millionensaläre ausbezahlt wurden, aufgrund derer wiederum die Höhe der Abgangsentschädigungen bemessen wird. Dies hat das Schweizer Stimmvolk veranlasst, im Jahre 2013 die sogenannte „Minder-Initiative“ anzunehmen, welche entsprechende Exzesse zu Lasten der Aktionäre verhindern wollte.

Die geltende Ruhegehaltsregelung für Regierungsratsmitglieder ist damit nicht zu vergleichen. Dies deshalb, weil die Besoldung der Regierungsratsmitglieder namentlich angesichts der Exponiertheit, der zeitlichen Belastung und der Verantwortung verglichen mit den Salären in der Wirtschaft bescheiden ausfällt und damit auch das Ruhegehalt, welches sich an diesem Salär orientiert, entsprechend niedrig ist. Die Aussage der Initianten, wonach es sich bei den Ruhegehältern um „Goldene Fallschirme“ handle, ist somit unzutreffend.

5. Vergleich der geltenden Ruhegehaltsregelung mit den Regelungen anderer Kantone

5.1 Einleitung, Systematik

Die Kantone kennen verschiedenste Typen von Vergütungen für ehemalige Regierungsräte und andere Magistratspersonen. Inhaltlich kann grob zwischen Ruhegehältern bis zur ordentlichen Pensionierung, lebenslangen Ruhegehältern und befristeten Lösungen unterschieden werden. Die Mitglieder der kantonalen Exekutiven werden für die Zeit nach Erreichen des Rentenalters mehrheitlich in einer BVG-Lösung versichert (mit Ausnahme der Kantone, die ein lebenslanges Ruhegehalt kennen). Erfolgt der Amtrücktritt vor Erreichen des Rentenalters, bestehen Abfederungen mittels eines als Lohnfortzahlung, Übergangsrente, Übergangsleistung, Austritts- oder Abgangsentschädigung bezeichneten Anspruchs (oder einer Kombination davon). Dieser ist abhängig von Amtsdauer und Lebensalter im Zeitpunkt des Rücktritts. Teilweise wird auch der Rücktrittsgrund berücksichtigt. In der Regel führt ein Eigenverdienst ab einer gewissen Höhe zu einer Kürzung des Ruhegehalts.

Nachstehend wird eine Auswahl von Regelungen der Deutschschweiz, insbesondere der Nordwestschweiz vorgestellt.

5.2 Regelungen von Bund und Kantonen

5.2.1 Bund

Die Regelung im Bund sieht ein lebenslanges Ruhegehalt vor. Es wird dabei auf den halben Bruttojahreslohn der amtierenden Magistratspersonen, unter gewissen Voraussetzungen auch auf den ganzen Jahreslohn abgestellt. Als Magistratspersonen gelten: Mitglieder des Bundesrats; die Bundeskanzlerin / der Bundeskanzler; Mitglieder des Bundesgerichts. Es besteht keine Alterslimite. Für Mitglieder des Bundesrats bedarf es einer Mindest-Amtdauer von vier, für die Position des Bundeskanzlers von acht und für die Bundesrichter von 15 Jahren. Davon sind Ausnahmen möglich. Die Lösung wurde per 1. Januar 2002 letztmals angepasst.

5.2.2 Kanton Aargau

In jedem Fall wird eine Lohnfortzahlung von 100% für ein Jahr gewährt. Zusätzlich haben Mitglieder des Regierungsrats, die nach Vollendung des 57. Altersjahrs, aber vor Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters aus dem Amt ausscheiden, Anspruch auf eine Übergangsrente bis zur Erreichung des Rentenalters. Diese beträgt maximal 50% des beim Ausscheiden aus dem Amt bezogenen Jahreslohns nach Erreichen von 12 Amtsjahren oder ab Alter 60. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, erfolgt eine Kürzung der Übergangsrente. Diese Regelung ist seit 1. Januar 2017 in Kraft.

5.2.3 Kanton Solothurn

Das System sieht alternativ eine Abfindungsleistung oder ein Ruhegehalt vor. Die Abfindungsleistung beträgt sechs Monatslöhne, falls mindestens ein Amtsjahr vollendet wurde. Die ehemaligen Mitglieder des Regierungsrates erhalten ein Ruhegehalt bis zur Erreichung des Rentenalters, wenn sie nach mindestens vier vollendeten Amtsjahren und Vollendung des 55., aber vor Vollendung des 65. Lebensjahres als Mitglied des Regierungsrates aus dem Amt ausscheiden. Das temporäre Ruhegehalt beträgt bei mindestens vier und weniger als acht vollendeten Amtsjahren 60% des bei der Pensionskasse versicherten Lohnes sowie bei mindestens acht vollendeten Amtsjahren 80% des bei der Pensionskasse versicherten Lohnes. Diese Regelung ist seit 1. Januar 2016 in Kraft.

5.2.4 Kanton Jura

Wird ein Mitglied des Regierungsrats nicht mehr gewählt, hat es unabhängig von Amts- und Lebensalter Anspruch auf eine Lohnfortzahlung von 6 Monaten.

Scheidet eine Magistratsperson nach vier Jahren aus dem Amt aus, besteht (wie bei der Bundeslösung) Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt. Dieses beträgt 20% des zuletzt bezogenen Gehalts und erhöht sich pro zusätzlichem Amtsjahr auf maximal 60% nach 12 Jahren (Amtszeitbeschränkung).

Zusätzlich haben ausgetretene Mitglieder des Regierungsrats generell bis zum Erreichen des Rentenalters Anrecht auf eine temporäre Überbrückungsrente in der Höhe der ordentlichen AHV-Leistungen. Diese Regelung wurde per 1. Januar 2007 letztmals angepasst.

5.2.5 Kanton Bern

Bei einem tiefen Rücktrittsalter und einer geringen Anzahl Amtsjahre wird eine Freizügigkeitsleistung entrichtet. Kapitalabfindungen sind für austretende Regierungsmitglieder vorgesehen, die zwischen dem 35. und dem 52. Altersjahr zurücktreten, sofern sie weniger als 9 Amtsjahre (im 35. Altersjahr) beziehungsweise lediglich 1 Amtsjahr (im 52. Altersjahr) vorweisen.

Ansonsten wird ein lebenslanges Ruhegehalt ("Ruhestandsrente") ausbezahlt. Die Höhe der Ruhestandsrente richtet sich nach dem Lebensalter und der Amtsdauer. Sie bewegt sich zwischen 15% und 65% des versicherten Verdiensts. Das Maximum wird nach Absolvierung von 12 Amtsjahren bereits ab dem 52. Altersjahr ausgerichtet.

Die Ruhestandsrente wird für jedes nicht bis zum 31. Altersjahr zurück eingekaufte Versicherungsjahr um 2% des versicherten Verdiensts gekürzt.

Zusätzlich besteht Anspruch auf eine Überbrückungsrente, sofern das austretende Regierungsmitglied keine AHV- oder IV-Rente bezieht und das Ausscheiden aus dem Amt alternativ nach Vollendung des 60. Altersjahrs oder nach Vollendung des 56. Altersjahrs und mindestens 12 Amtsjahren erfolgt. Diese Regelung ist seit 1. Januar 2003 in Kraft.

5.2.1 Kanton Basel-Landschaft

Das ehemalige Mitglied des Regierungsrates hat in jedem Fall Anspruch auf eine Lohnfortzahlung während maximal 12 Monaten nach dem Ausscheiden aus dem Amt, längstens aber bis zum Monat, in dem es das 60. Altersjahr vollendet hat.

Hat ein ehemaliges Mitglied, das nach Vollendung des 54. Altersjahrs aus dem Amt ausgeschieden ist, 12 Monate nach Ausscheiden das 60. Altersjahr noch nicht vollendet, hat es Anspruch auf eine Überbrückungsrente ("Lohnersatz"). Diese ist abhängig vom Alter und von der Amtsdauer und beträgt minimal 38% (Alter 56, 1 Amtsjahr) und maximal 60% (Alter 56, 12 Amtsjahre) des versicherten Jahreslohns. Der Anspruch auf Lohnersatz endet am Ende des Monats, in dem das 60. Altersjahr vollendet wird. Auf diesen Zeitpunkt erfolgt eine vergünstigte vorzeitige Pensionierung, mit der Folge, dass ab diesem Zeitpunkt keine Anrechnung eines Eigenverdiensts mehr erfolgt. Diese Regelung ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten.

5.2.2 Kanton Zürich

Bei einer – freiwilligen oder unfreiwilligen – Beendigung des Exekutivamts wird den Mitgliedern des Regierungsrats eine Abfindung in Monatslöhnen ausgerichtet, wobei als Monatslohn ein Zwölftel des zuletzt bezahlten Jahres-Bruttolohnes zuzüglich ständiger Zulagen mit Lohncharakter gilt. Die Berechnung der Abfindung erfolgt unter Berücksichtigung folgender Kriterien: Vier bis sieben Amtsjahre, bzw. acht Amtsjahre und mehr, Lebensalter; Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit des Rücktritts. Die Lohnfortzahlung umfasst minimal drei Monatslöhne (bei einem freiwilligen Ausscheiden vor vollendetem 50. Altersjahr und mindestens vier, aber weniger als acht Amtsjahren) beziehungsweise einem Monatslohn bei einem unfreiwilligen Ausscheiden nach dem 64. Altersjahr und weniger als vier Amtsjahren. Maximal umfasst die Lohnfortzahlung 36 Monatslöhne bei einem unfreiwilligen Ausscheiden bei vollendetem 55. Altersjahr und mindestens acht Amtsjahren. Die Ausrichtung der Abfindung kann kumulativ zur Altersrente erfolgen. Diese Regelung ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

5.2.3 Vergleich der kantonalen Regelungen zur Absicherung der Magistratspersonen

Aufgrund der Vielzahl der verschiedenen konzipierten Regelungen betreffend die Absicherung ehemaliger Magistratspersonen, ist es auch für Fachleute schwierig, diese miteinander zu vergleichen. Trotzdem soll anhand der diesem Ratschlag als Beilage beigefügten tabellarischen Vergleich der kantonalen Regelungen zur Absicherung von Magistratspersonen der Versuch unternommen werden, die einzelnen Regelungen (inkl. die Regelung gemäss der Ruhegehaltsinitiative) zu vergleichen, wobei zu betonen ist, dass es sich dabei um Annäherungswerte handelt.

6. Inhalt und Anliegen der Initiative

Gemäss der Initiative sollen alle Magistratspersonen gleich behandelt werden und ausschliesslich abhängig von den Amtsjahren ein Ruhegehalt für die Dauer von einem bis drei Jahren erhalten. Ein Anspruch auf ein Ruhegehalt soll frühestens nach vier Amtsjahren entstehen. Nach vier bis sieben Amtsjahren soll Anspruch auf ein Ruhegehalt von einem Jahr, nach acht bis elf Amtsjahren Anspruch auf ein solches von zwei Jahren und ab zwölf Amtsjahren ein Anspruch auf drei Jahre bestehen.

6.1 Unverhältnismässig tiefe Ansätze

Diese Ansätze erscheinen nicht nur im Verhältnis mit der vom Grossen Rat beschlossenen geltenden Ruhegehaltsregelung, sondern auch im interkantonalen Vergleich ganz generell zu tief. Sie stehen damit im klaren Widerspruch zum Bestreben des Grossen Rates, den Regierungsratsmitgliedern attraktive Rahmenbedingungen zu bieten und damit die Voraussetzungen zu schaffen, dass für die entsprechenden Funktionen hochqualifizierte Personen gewonnen werden können. Die Umsetzung der Initiative würde demgegenüber zu einer nicht unwesentlichen Attraktivitätseinbusse des Regierungsratsamtes führen und ist daher abzulehnen.

6.2 Keine Berücksichtigung des Alters

Im Gegensatz zur aktuell gültigen Regelung der Ruhegehälter für Mitglieder des Regierungsrates, welche gemäss der einschlägigen Richttabelle abhängig von Alter und Amtsjahren differenzierte Werte für die Dauer des Ruhegehalts vorsieht, fehlt bei der Initiative jegliche Berücksichtigung des Alters. So würde zum Beispiel bei einem Austritt nach acht Jahren ein Ruhegehalt von zwei Jahren ausgerichtet, egal, ob das abtretende Regierungsratsmitglied 45, 55 oder 60 Jahre alt ist. Diese Regelung ist holzschnittartig und entsprechend undifferenziert. Sie erscheint nicht nur generell als zu tief, sondern verkennt zudem, dass die Berücksichtigung des Rücktrittsalters - wie vorerwähnt - ein zentraler Beurteilungsfaktor für die Dauer der Ausrichtung des Ruhegehalts sein muss, zumal der berufliche Wiedereinstieg bei älteren Personen bekanntlich wesentlich schwieriger ist als bei jüngeren Personen. Die Berücksichtigung dieser Tatsache war für die heutige, durch den Grossen Rat beschlossene und am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Ruhegehhaltsregelung von entscheidender Bedeutung und hat dazu geführt, dass die Ruhegehälter für jüngere ehemalige Regierungsratsmitglieder wesentlich gekürzt worden sind, während bei älteren Regierungsratsmitgliedern zur Vermeidung sozialer Härten bewusst auf eine Kürzung verzichtet worden ist. Die undifferenzierte Neuregelung gemäss der Initiative ist daher abzulehnen.

6.3 Keine Unterscheidung zwischen Regierungsratsmitgliedern und Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten

Die Initiative schlägt vor, die Unterscheidung zwischen Regierungsratsmitgliedern und Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten, wie sie im aktuellen § 24a Lohngesetz vorgesehen ist, wieder rückgängig zu machen. Dieser Vorschlag verkennt, dass der Grosse Rat die entsprechende Differenzierung mit guten Gründen eingeführt hat (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 4.6). Die neue Regelung würde für Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten gegenüber der seit 1. Januar 2016 geltenden Lösung höhere Ausgaben bewirken, weil die Höchstdauer des Ruhegehalts von zwei auf drei Jahre verlängert würde.

7. Fazit

Die geltende Regelung des Ruhegehalts bezweckt die Überbrückung und Abfederung eines allfälligen Erwerbsausfalls nach Beendigung der Amtszeit oder Abwahl der Magistratsperson. Sie stellt sicher, dass die Regierungsratsmitglieder während der Amtsführung nicht aus wirtschaftlichen Gründen in Interessenkonflikte geraten, wodurch die Unabhängigkeit der Amtsführung gefährdet sein könnte. Die Regelung stellt zudem sicher, dass ehemalige Magistratspersonen nach

der Beendigung des Amtes nicht aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, Funktionen zu übernehmen, die sie in einen Interessenkonflikt aufgrund ihres früheren Amtes bringen könnten. Sie ist des Weiteren ein nicht unwesentlicher Faktor zur Gewinnung von bestqualifizierten Regierungsmitgliedern. Die aktuelle Regelung wurde mit der Revision des Pensionskassengesetzes eingeführt, komplett neu gestaltet und modernisiert. Dabei wurde die Dauer des Ruhegehalts bei Rücktritten von verhältnismässig jungen Regierungsratsmitgliedern um mehr als die Hälfte gekürzt. Der Vergleich der Lösung von Basel-Stadt mit den anderen Kantonen ergibt, dass die geltende Regelung ausgewogen und sachgerecht ist. Die durch die Initiative vorgeschlagene weitere Kürzung des Ruhegehalts wäre daher aus Sicht des Regierungsrates nicht sinnvoll. Die Regelung, wie sie die Initiative vorsieht, ist auch vom System her abzulehnen, da sie den wichtigen Faktor des Alters der Amtsträgerinnen und Amtsträger im Zeitpunkt ihres Rücktrittes gänzlich ausser Acht lässt und daher undifferenziert erscheint.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Stellungnahme frei von persönlichen Interessen der amtierenden Regierungsratsmitglieder verfasst wurde, zumal diese aufgrund der in der Initiative vorgesehenen Übergangsregelung von der allfälligen Kürzung der Ruhegehälter nicht betroffen wären. Es somit sichergestellt, dass sich der Regierungsrat mit der Initiative lediglich aus staatspolitischer Sicht auseinandergesetzt hat.

8. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Tabellarischer Vergleich der kantonalen Regelungen zur Absicherung von Magistratspersonen unter Einbezug der Ruhegehaltsinitiative

Grossratsbeschluss

betreffend

Formulierte Kantonale Volksinitiative "für eine zeitgemässe finanzielle Absicherung von Magistratspersonen (Keine goldenen Fallschirme mit Steuergeldern)"

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. [Nummer eingeben] vom [Nummer eingeben] beschliesst:

I.
Die mit 3'111 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative „Für eine zeitgemässe finanzielle Absicherung von Magistratspersonen“ ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

II.
Dieser Beschluss ist zu publizieren.



Tabellarischer Vergleich der kantonalen Regelungen zur Absicherung von Magistratspersonen unter Einbezug der Ruhegehaltsinitiative

1. Erläuterungen zu den Tabellen

In den nachstehenden Tabellen werden die verschiedenen kantonalen Ruhegehaltsregelungen (inkl. die Regelung gemäss der Ruhegehaltsinitiative) miteinander verglichen.

Bei den Berechnungen handelt es sich um Annäherungswerte. Sie basieren im Wesentlichen auf Angaben der Kantone in einer Umfrage der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom März 2015 zur vorsorgerechtlichen Situation der Exekutivmitglieder und den im Internet zugänglichen gesetzlichen Grundlagen.

Die Berechnungen basieren zudem auf der (einheitlichen) Annahme, dass der Rücktritt durch eine Abwahl erfolgte. Dies deshalb, weil bei freiwilligem Rücktritt die Leistungen in folgenden zehn Kantonen reduziert sind: AG, GL, JU, LU, NW, OW, SH, SO, VD und ZH.

Die Modelle berücksichtigen der Einfachheit halber keinen Eigenverdienst der ehemaligen Magistratspersonen. Dieser ist ausser in den Kantonen Glarus und Zug in allen Kantonen ab einer gewissen (unterschiedlichen) Höhe anrechenbar.

Um die stark unterschiedlichen Regelungen vergleichen zu können, werden die den Magistratspersonen nach ihrem Austritt ausgerichteten Leistungen in Bruttojahreslöhnen des jeweiligen Kantons dargestellt. Bei einem Entschädigungsanspruch von 50% des Bruttolohnes für 5 Jahre ergibt dies für den vorliegenden Vergleich 2,5 Bruttojahreslöhne; das gleiche Resultat ergibt sich auch bei einer Entschädigung von 25% für 10 Jahre. Bei lebenslangen Ruhegehältern werden nur die Jahre bis zur ordentlichen Pensionierung (in der Regel Alter 65, bekannte Ausnahme TG mit Alter 63) angerechnet. Grundlage bildet das jeweilige Gehalt zum Zeitpunkt des Austritts aus dem Regierungsrat.

In der Tabelle werden drei Vergleichsfälle dargestellt:

1. Entschädigung nach zwölf Amtsjahren mit Alter 55
2. Entschädigung nach acht Amtsjahren mit Alter 60
3. Entschädigung nach acht Amtsjahren mit Alter 44

Vergleichsfall 1

Ruhegehalt der Regierungsräte umgerechnet in Jahresbruttolöhne nach 12 Amtsjahren im Alter von 55 Jahren

Kanton	BS	BS GLP	AG	AI	AR	BL	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TI	TG	UR	VS	VD	ZG	ZH	Bu nd
Vergleichsfall: Leistung bei Rücktritt RR nach 12 Dienst- jahren mit Alter 55	65% des vers. Lohnes für 10 Jahre (ohne Koord.-Abzug)	65% des vers. Lohnes für 3 Jahre (ohne Koord.-Abzug)	100% für 1 Jahr	50% für 1 Jahr	100% für 1,5 Jahre	100% für 1 Jahr +60% für 4 Jahre	65% lebenslang	54% lebenslang	59% lebenslang	100% 1/2 Jahr	42% lebenslang	60% lebenslang + Übergrente AHV	56% bis zur ord. Rente	50% lebenslang	80% 2 Jahre 4 Mte	Kapital aus Sparversicherung 72% + Abg. entschäd	50% für 4 Jahre	100% 1/2 Jahr + 50% vers. Lohn für 5 Jahre	80% des vers. Lohns für 10 Jahre	44% des vers. Lohns lebenslang	49% lebenslang	50% des vers. Lohns für 8 Jahre			57% lebenslang	50% für 1 Jahr	100% für 3 Jahre	50% lebenslang
Anzahl Brutto- jahreslöhne (Ba- sis: letzter Regie- rungsratslohn) (Annäherungs- werte)	5.5	1.6	1	0.5	1.5	3.4	6.5	5.4	5.9	0.5	4.2	6.0	5.6	5.0	1.8	1.2	2	2.8	5.9	4.4**	4.9	3.7	0	0	5.7	0.5	3	5

Vergleichsfall 2

Ruhegehalt der Regierungsräte umgerechnet in Jahresbruttolöhne nach 8 Amtsjahren im Alter von 60 Jahren

Kanton	BS	BS GLP	AG	AI	AR	BL	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TI	TG	UR	VS	VD	ZG	ZH	Bu nd
Vergleichsfall: Leistung bei Rücktritt RR nach 8 Dienstjah- ren mit Alter 60	65% des vers. Lohnes für 5 Jahre (ohne Koord.-Abzug)	65% des vers. Lohns für 2 Jahre (ohne Koord.-Abzug)	50% für 5 Jahre	50% für 1 Jahr	100% für 1,5 Jahre	über 60 Früh-pensionierung (volle Rente)	65% lebenslang + Übergrente AHV	42% lebenslang	44% lebenslang	100% 1/2 Jahr	28% lebenslang	60% lebenslang + Übergrente AHV	56% bis zur ord. Rente	48% lebenslang	80% 1 Jahr 8 Mte	Kapital aus Sparversicherung 48% + Abg. entschäd	50% für 2 Jahre 8 Mte.	100% 1/2 Jahr danach Früh-pensionierung	80% des vers. Lohns für 5 Jahre	32% des vers. Lohns lebenslang	34% lebenslang	34% des vers. Lohns für 3 Jahre			53% lebenslang	50% für 1 Jahr Vergünstigte Frührente möglich	100% für 1 Jahr und 7 Mte.	50% lebenslang
Anzahl Brutto- jahreslöhne (Ba- sis: letzter Regie- rungsratslohn) (Annäherungs- werte)	2.8	1.1	2.5	0.5	1.5	0	3.3	2.1	2.2	0.5	1.4	3.0	2.8	2.4	1.3	0.8	1.4	0.5	2.9	1.6	1.7	0.9	0	0	2.7	0.5	1.8	2.5

Einfärbung:	Ruhegehalt bis zur Pensionierung	Lebenslanges Ruhegehalt	befristete Lösungen
--------------------	----------------------------------	-------------------------	---------------------

Vergleichsfall 3

Ruhegehalt der Regierungsräte umgerechnet in Jahresbruttolöhne nach 8 Amtsjahren im Alter von 44 Jahren

Kanton	BS	BS GLP	AG	AI	AR	BL	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TI	TG	UR	VS	VD	ZG	ZH	Bu nd	
Vergleichsfall: Leistung bei Rücktritt RR nach 8 Dienstjahren mit Alter 44	65% des vers. Lohnes für 3.7 Jahre (ohne Koord.- Abzug)	65% des vers. Lohnes für 2 Jahre (ohne Ko- ord.- Ab- zug)	100% für 1 Jahr	< 50 J = 0	100% für 1,5 Jahre	100% für 1 Jahr	29 % le- bens- lang (21 J)	100% für ein Jahr	37% le- bens- lang (21 J)	100% 1/2 Jahr	28% le- bens- lang (21 J)	40% le- bens- lang	100% für 6 Mo- nate	50% 8 Jahre	80% 16 Mte	Kapi- tal aus Spar- versi- che- rung 48% +Abg. ent- schäd	50% für 32 Mo- nate	100% 1/2 Jahr + 30% vers. Lohn für 9.5 Jahre	100% des vers. Lohns für 6 Mo- nate	gem. indiv. Be- rech- nung 0	34% le- bens- lang (21 J)	< 50 J = 0				100% für 1 Jahr	50% für 1 Jahr	100% für 18 Mo- nate	50% le- bens- lang (21 J)
Anzahl Brutto- jahreslöhne (Ba- sis: letzter Regie- rungsratslohn) (Annäherungs- werte)	2	1.1	1	0	1.5	1	6.1	1	7.7	0.5	5.9	8.4	0.5	4.0	1,1	0.8	1.4	3	0.5	0	7.1	0	0	0	1	0.5	1.5	10.5	

Einfärbung:	Ruhegehalt bis zur Pensionierung	Lebenslanges Ruhegehalt	befristete Lösungen
--------------------	----------------------------------	-------------------------	---------------------

27. März 2017/Zentraler Personaldienst/Recht/DW/GE