

Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2008

4475

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Schluss mit goldenen
Fallschirmen für Mitglieder des Regierungsrates»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2008,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Mitglieder des Regierungsrates» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

§ 6. Die Versicherungsleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates richten sich nach den Bestimmungen, wie sie für das Staatspersonal gelten. Mitglieder des Regierungsrates

Begründung:

«Das gesamte im Dienst des Staates stehende Personal, sofern es dem Obligatorium gemäss BVG untersteht, ist bei der Kantonalen Beamtenversicherungskasse (BVK) versichert. Einschliesslich die Mit-

glieder der Gerichte, der Ombudsmann und die Mitglieder des Regierungsrates. Über 60 000 Versicherte beim Staat und auf Zürcher Gemeinden im Dienst stehende Mitarbeiter sind nach dem Prinzip der Beiträge versichert (Beitragsprimat). Eine Sonderregelung bildet die Versicherungsleistung der Mitglieder des Regierungsrates. Die Mitglieder der Regierung kommen in den Genuss des so genannten Leistungsprimats, was zu exorbitanten Ausgleichszahlungen zu Lasten der Staatskasse in den vergangenen zwölf Jahren führte. Die Pensionierung als Regierungsrat ist lukrativ. So erhalten ehemalige Regierungsräte bis zu Franken 195 000 Jahresrente, auch wenn vor dem Amtsantritt kaum ein Franken in eine Pensionskasse einbezahlt wurde. Regierungsräte, die zwölf Jahre der Regierung angehören, dürfen mit einem Pensionskässli von Millionenbeträgen rechnen, die Eigenleistung dazu ist nach dem bestehenden Leistungsprimat irrelevant. Würde bei den Regierungsräten nach dem Beitragsprimat gerechnet, erwirtschaftet ein Mitglied der Regierung in zwölf Jahren über Franken 800 000, davon berappt der Staat 60% was einer Beitragsleistung von einer halben Million entspricht. Zwischen 1991 und 2004 investierte der Staat aus Steuergeldern beinahe 10 Mio. Franken um den Mitgliedern der Regierung die Pensionskasse zu vergolden. Helfen Sie uns bei der Abschaffung dieser unüblichen Sonderregelung und tragen Sie damit etwas zur Gesundung unserer Staatsfinanzen bei.»

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Februar 2008,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 320/2005 betreffend zeitgemässe Abgangsleistungen für Mitglieder des Regierungsrates (Ersatz der Sonderregelung für Pensionskassenbezüge) wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

I. Formelles

Am 9. Oktober 2006 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 7. April 2006 (ABl 2006, 358) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Mitglieder des Regierungsrates» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 13. Dezember 2006 (ABl 2006, 1845) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist. Gestützt auf § 128 Abs. 3 f. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) stellte der Regierungsrat mit Beschluss vom 28. Februar 2007 die Rechtmässigkeit der Initiative fest.

II. Materielle Beurteilung

1. Geschichtliche Entwicklung

Eine gesetzliche Regelung über Leistungen an Mitglieder des Regierungsrates beim Rücktritt infolge Alter oder Invalidität, bei unverschuldeter Nichtwiederwahl oder im Todesfall findet sich erstmals im Gesetz über die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kantons Zürich vom 12. September 1926. Dessen § 13 lautete: «Für die Mitglieder des Regierungsrates und des Obergerichtes bestimmt beim Rücktritt infolge Alters oder Invalidität (Erwerbsunfähigkeit), bei unverschuldeter Nichtwiederwahl oder beim Todesfall der Regierungsrat die Höhe der Pension. Der über die statutarischen Verpflichtungen der Kasse hinausgehende Mehrbetrag fällt zu Lasten des Staates.» Begründet wurde die Sonderregelung mit dem Umstand, dass die Mitglieder des Regierungsrates und des Obergerichtes «in der Regel erst in vorgerücktem Alter in den Staatsdienst eintreten». Mit Beschluss vom 30. März 1935 erliess der Regierungsrat erstmals Grundsätze über die Pensionierung der Regierungsräte. Der Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente wurde gegenüber den statutarischen Leistungen derart erhöht, dass ein Regierungsrat, der vor Amtsantritt keine anrechenbaren Dienstjahre aufwies, nach $8\frac{1}{3}$ Amtsjahren eine Rente in der Höhe von 60% der massgebenden Besoldung erzielte. Zur Frage von Rentenansprüchen bei einer Nichtwiederwahl oder einem nicht altersbedingten Rücktritt aus dem Amt enthielt der Beschluss keine Regelungen.

Eine umfassendere Regelung, insbesondere mit Bestimmungen über das Vorgehen bei unverschuldeter Nichtwiederwahl, erliess der Regierungsrat mit Beschluss vom 20. Mai 1943, wobei der freiwillige Rücktritt der unverschuldeten Nichtwiederwahl gleichgestellt wurde, falls «nach der Lage des Falles eine unverschuldete Nichtwiederwahl möglich» erschien und «dem Zurücktretenden aus diesem Grunde eine nochmalige Kandidatur nicht zugemutet werden» konnte. Die Rentenansprüche bei Nichtwiederwahl wurden nach Dienst- bzw. Regierungsjahren und Lebensalter abgestuft.

Dieses Konzept wurde im Folgenden grundsätzlich mit verschiedenen Anpassungen und Präzisierungen beibehalten. Mit Beschluss vom 21. März 1973 senkte der Regierungsrat das massgebliche Lebensalter für die Ausrichtung einer lebenslangen Rente auf 50 Jahre bei einer Amtstätigkeit von weniger als acht Jahren und auf 45 Jahre für Mitglieder des Regierungsrates, die nach mindestens acht Jahren Amtstätigkeit nicht wiedergewählt worden sind. Bei einem freiwilligen Rücktritt nach mindestens drei Amtsdauern wurde die Möglichkeit eingeräumt, gegen die weitere Übernahme der statutarischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge bei der BVK versichert zu bleiben.

Am 19. September 1988 wurde die «Parlamentarische Initiative Prof. Dr. Felix Walz (GP, Uitikon; KR-Nr. 224/1988) zur Aufhebung der Privilegierung von einzelnen Versichertengruppen des Staatspersonals» eingereicht mit dem Ziel, die Sondernormen für Magistratspersonen im Gesetz über die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung des Staatspersonals vom 5. Dezember 1971 ersatzlos aufzuheben und damit die Mitglieder des Regierungsrates dem Staatspersonal bezüglich Leistungen der Pensionskasse gleichzustellen. Die Initiative blieb erfolglos.

2. Heutige Regelung

Die Leistungen zu Gunsten nicht wiedergewählter oder zurückgetretener Regierungsratsmitglieder sind heute in der Verordnung über die Leistungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal an die Mitglieder des Regierungsrates vom 5. Januar 1994 (LS 177.24) im Wesentlichen wie folgt geregelt:

Beim Eintritt in den Regierungsrat wird eine Altersrente von 60% des versicherten Lohnes für das Rücktrittsalter 65 versichert. Die hierfür notwendigen Einkaufsbeträge werden durch eingebrachte FreizeitLeistungsleistungen sowie persönliche Beiträge der eintretenden Mitglieder bis zu höchstens einem halben Jahreslohn sowie Übernahme des Restbetrags durch die Staatskasse finanziert.

Tritt ein Mitglied des Regierungsrates vor dem vollendeten 60. Altersjahr freiwillig aus dem Amt zurück bzw. wird auf eine Wiederwahl trotz Nomination durch die Partei bzw. Zumutbarkeit einer erneuten Kandidatur verzichtet, besteht nach mindestens acht Amtsjahren Anspruch auf eine Rentenleistung. Der Rentensatz liegt je nach Lebensalter und Amtsjahren zwischen 40 und 60%.

Bei einer unverschuldeten Nichtwiederwahl besteht nach vier Amtsjahren ein Rentenanspruch. Der Rentensatz liegt nach Lebensalter und Amtsjahren abgestuft zwischen 40 und 60%. Der unverschuldeten Nichtwiederwahl gleichgestellt sind die Nichtportierung durch die Partei und der Rücktritt, wenn eine Nichtwiederwahl oder eine Nichtportierung möglich erscheint und dem Zurücktretenden aus diesem Grund eine nochmalige Kandidatur nicht zugemutet werden kann.

Soweit die BVK Leistungen erbringt, die über jenen gemäss BVK-Statuten liegen, gehen die Kosten zu Lasten des Kantons. Die Rentenleistungen werden unbefristet ausgerichtet. Vor dem vollendeten 60. Altersjahr darf die Rente zusammen mit (neuem) Erwerbseinkommen die Jahresbesoldung eines amtierenden Mitglieds des Regierungsrates nicht übersteigen.

Tritt ein Mitglied des Regierungsrates zurück und scheidet es aus der Versicherungskasse aus, ohne dass unbefristete Leistungen erbracht werden müssen, erhält es eine Freizügigkeitsleistung nach den Ansätzen der Statuten. Die Freizügigkeitsleistung wird um die Beteiligung des Staates am Eintrittsgeld gekürzt. Diese Kürzung vermindert sich für jedes Beitragsjahr als Mitglied des Regierungsrates um einen Sechstel.

3. Rechtsvergleich

Gemäss Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1) haben die Mitglieder des Bundesrates Anspruch auf ein «volles Ruhegehalt» in der Höhe von 50% des Lohnes eines amtierenden Mitglieds. Der Anspruch auf ein volles Ruhegehalt entsteht nach vier Amtsjahren. Bereits vor Ablauf von vier Amtsjahren wird ein volles Ruhegehalt ausgerichtet, wenn ein Mitglied aus gesundheitlichen Gründen ausscheidet. Auch ohne Vorliegen gesundheitlicher Gründe kann der Bundesrat vorzeitig ausscheidenden Mitgliedern vorübergehend oder auf Lebzeiten ein Ruhegehalt bis zur Höhe eines vollen Ruhegehalts ausrichten. Der Beschluss bedarf der Zustimmung der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte. Wird ein Erwerbs- oder

Ersatzeinkommen erzielt, das zusammen mit dem Ruhegehalt die Jahresbesoldung eines amtierenden Bundesratsmitglieds übersteigt, wird das Ruhegehalt um den Mehrbetrag gekürzt. Das Ruhegehalt und die Hinterlassenrenten werden von der Pensionskasse ausgerichtet und dieser vom Bund zurückerstattet.

Die Kantone weisen eine breite Palette unterschiedlicher Bestimmungen auf. In der Regel wird abhängig von der Zahl der Amtsjahre und vom Lebensalter ein Ruhegehalt oder eine Rente ausbezahlt, die Bandbreite der Lösungen ist sehr gross. Im Kanton Thurgau besteht ein Anspruch auf ein Ruhegehalt, sofern beim Ausscheiden aus dem Amt das 50. Altersjahr vollendet ist und nicht die Freizügigkeitsleistung beansprucht wird. Das Ruhegehalt beträgt 50% des beitragspflichtigen Lohnes. Es wird bei weniger als zwölf Amtsjahren um 4% pro fehlendes Amtsjahr gekürzt, maximal um 20% des beitragspflichtigen Lohnes. Im Kanton Bern wird bei Ausscheiden aus dem Amt eine Kapitalabfindung oder eine Ruhestandsrente ausgerichtet, deren Höhe sich nach dem Lebensalter im Zeitpunkt des Rücktritts und nach der Zahl der Amtsjahre richtet. Ab dem 50. Lebensjahr und mindestens acht Amtsjahren liegt die Rente zwischen 41% und 65% des versicherten Verdienstes. Der Kanton Zug leistet für die Mitglieder des Regierungsrates zusätzliche Beiträge an die Sparversicherung, gewährt eine Lohnfortzahlung während höchstens zwölf Monaten und bietet die Möglichkeit einer Rücktrittsrente. Nur wenige Kantone (Uri, Obwalden, Glarus) richten vor Erreichen des (Früh-)Pensionierungsalters keine Rentenleistungen aus, jedoch bei unverschuldeter Nichtwiederwahl eine Abgangsentschädigung von sechs Monatslöhnen.

Die Stadt Zürich hat am 16. November 2005 eine neue Verordnung über die Abgangsleistungen für Behördenmitglieder erlassen. Sie wurde am 23. Mai 2007 bezüglich Leistungen beim freiwilligen Rücktritt modifiziert. Mit der Neuregelung werden keine Renten oder Ruhegehälter mehr ausgerichtet, sondern Abgangsleistungen. Voraussetzung ist eine Amtsdauer von mindestens vier Jahren. Die Abgangsleistungen liegen bei einem Rücktrittsalter bis 50 Jahre zwischen 0,6 und 1,8 Jahresbruttolöhnen. Bei einem Rücktrittsalter zwischen 50 und 55 Jahren liegen sie zwischen 1,6 und 4,8 Jahresbruttolöhnen und sinken anschliessend im Hinblick auf die ab dem 58. Altersjahr eintretenden Frühpensionierungsleistungen auf Werte zwischen 0,2 und 4,2 Jahresbruttolöhnen. Die Leistungen werden sowohl beim unfreiwilligen als auch beim freiwilligen Ausscheiden ausgerichtet, wobei jene bei einem freiwilligen Rücktritt wesentlich tiefer liegen.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Mitglieder des Regierungsrates» verlangt eine vollständige Angleichung der Versicherungsleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates an jene für das Staatspersonal. Im Falle einer unverschuldeten Nichtwiederwahl vor Erreichen des Frühpensionierungsalters würden entsprechend keine Leistungen mehr ausgerichtet, abgesehen von den Freizügigkeitsansprüchen gemäss Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge. Da die Mitglieder des Regierungsrates dem Personalgesetz (PG, LS 177.1) gemäss dessen § 1 Abs. 3 nicht unterstellt sind, ist davon auszugehen, dass ihnen im Falle einer unverschuldeten Nichtwiederwahl keine Ansprüche auf Abgangsleistungen, wie sie für die Staatsangestellten gemäss §§ 26 und 27 PG vorgesehen sind, zustehen würden. Der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Regierungsrates vom 4. März 1991 (LS 172.18) enthält keine Bestimmung, die § 26 PG (Abfindung) als anwendbar erklären würde. Zu erwähnen ist auch, dass für nicht wiedergewählte Mitglieder des Regierungsrates keine Kündigungsfristen gelten. Sobald sich der neu gewählte Regierungsrat konstituiert hat, endet die Amtsdauer der ausgeschiedenen Mitglieder (§ 32 GPR) und damit erlischt auch der Anspruch auf Lohn. Bei Annahme der Initiative würden die Mitglieder des Regierungsrates vorsorgerechtlich zwar gleich behandelt wie die Staatsangestellten, personalrechtlich wäre ihre Stellung indessen klar schlechter, indem ihnen keine Abgangschädigungen im Sinne von § 26 PG zustehen würden.

Die ersatzlose Aufhebung der bisherigen besonderen vorsorgerechtlichen Bestimmungen bewirkt somit weder eine Gleichbehandlung der Mitglieder des Regierungsrates mit den Staatsangestellten, noch vermag sie den Besonderheiten des Amtes eines Mitglieds des Regierungsrates gerecht zu werden. Sie würde zu einem vollständigen Abbau jeglicher finanzieller Absicherung für den Fall des Ausscheidens aus dem Amt führen. Sowohl angesichts der besonderen Risiken des unverschuldeten Ausscheidens aus dem Amt als auch im Hinblick auf die hohen Anforderungen an die Ausübung des Amtes eines Regierungsratsmitglieds ist indessen eine angemessene finanzielle Absicherung für den Fall des Austritts aus dem Amt notwendig. Sowohl der Eintritt in den Regierungsrat als auch der Rücktritt aus dem Regierungsrat erfolgt in der Regel in einem fortgeschrittenen Alter. Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte mit Amtsantritt seit 1950 waren bei Amtsantritt durchschnittlich rund fünfzig Jahre alt, übten ihr Amt während zwölf Jahren aus und schieden im Alter von 62 Jahren aus. Die Tätigkeit als Mitglied des Regierungsrates ist mit keiner anderweitigen bezahlten Tätigkeit vereinbar (Art. 63 Abs. 1 Kantonsverfassung

vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Mitglieder, die vor Übernahme des Amtes eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, müssen alle geschäftlichen Tätigkeiten vollständig aufgeben und dürfen im Interesse einer unabhängigen Amtsausübung keine entsprechenden Schritte im Hinblick auf eine finanzielle Absicherung nach einer Nichtwiederwahl unternehmen. Bei der Ausgestaltung der Rentenleistungen gemäss heutiger Rechtslage handelt es sich nicht um «Goldene Fallschirme», sondern um eine abgestuft nach Amtsjahren und Lebensalter ausgestaltete Vorsorgeregelung, die den besonderen Rahmenbedingungen des Regierungsamtes Rechnung trägt. Sie kann weder betragsmässig noch bezüglich ihrer Voraussetzungen mit gewissen übermässigen Entschädigungen in der Privatwirtschaft verglichen werden, die zu Kritik geführt haben. Die Regelung trägt vielmehr dazu bei, dass die Regierungsrätinnen und Regierungsräte in der Ausübung ihres Amtes die notwendige Unabhängigkeit bewahren können.

Mit Blick auf die Ziele der Vorsorgeregelung bzw. von Abgangsleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates sowie im Hinblick auf die ausserordentlich grosse Bandbreite von Lösungsvarianten bei den verschiedenen schweizerischen Gemeinwesen hat der Regierungsrat geprüft, ob der Volksinitiative ein Gegenvorschlag gegenüber zu stellen sei, insbesondere etwa im Sinne von Postulat KR-Nr. 320/2005. Dieses verlangt einen Systemwechsel in dem Sinne, dass die heutigen vorsorgerechtlichen Bestimmungen durch Bestimmungen über Abgangsleistungen ersetzt werden, die bei freiwilligem Ausscheiden oder unverschuldeter Nichtwiederwahl den Arbeitsmarktchancen ehemaliger Regierungsmitglieder angemessen Rechnung tragen. Einen solchen Wechsel hat die Stadt Zürich für die Mitglieder des Stadtrates vollzogen. Ein Vergleich der Regelung in der Stadt Zürich mit den geltenden Bestimmungen für die Mitglieder des Regierungsrates hat indessen gezeigt, dass ein solcher Wechsel in verschiedenen Fällen zu höheren Kosten führen würde. Auch ein Ersatz des Einkaufs in die Pensionskasse bei Amtsantritt durch ein System, das die Ausrichtung eines Ruhegehalts vorsieht, würde in Verbindung mit den Kosten für die statutarischen Leistungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal bei Frühpensionierung ab dem vollendeten 55. Altersjahr (ab 2011 ab dem vollendeten 58. Altersjahr) nicht zu einer wesentlichen Entlastung, sondern je nach Ausgangslage ebenfalls zu Mehrkosten führen. Eine vollständige Angleichung der Abgangsleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates an jene gemäss § 26 PG für die Staatsangestellten hätte zwar Minderkosten zur Folge, würde aber den erwähnten Besonderheiten des Amtes einer Regierungsrätin oder eines Regierungsrates nicht gerecht werden. Der Regierungsrat verzichtet aus diesen Gründen darauf, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorzulegen.

In gesetzgebungstechnischer Hinsicht ist schliesslich zu bemerken, dass die Volksinitiative lediglich die Änderung von § 6 des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 (LS 177.201) verlangt, nicht hingegen die Änderung des Gesetzes über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 (LS 177.201.1), das in § 6 Abs. 2 ebenfalls eine analoge Sondernorm für die Mitglieder des Regierungsrates enthält, die bei einer Annahme der Initiative in der Volksabstimmung in Kraft bleiben würde. Die Volksinitiative ist daher sowohl aus inhaltlichen als auch aus gesetzgeberischen Gründen abzulehnen.

III. Abschreibung des Postulats KR-Nr. 320/2005

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. Juli 2006 folgende von Kantonsrat Ralf Margreiter, Oberrieden, am 14. November 2005 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen: Der Regierungsrat wird eingeladen, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass für Mitglieder des Regierungsrates nach ihrem (freiwilligen oder unfreiwilligen) Ausscheiden aus dem Amt anstelle der heutigen Rente gemäss Sonderregelung künftig eine angemessene Abgangsleistung vorgesehen wird. Das heutige, grosszügig bemessene Privileg soll durch eine zeitgemässe Regelung ersetzt werden, die durchaus den besonderen Umständen eines Exekutivamtes gerecht werden soll; auf einen Einkauf zu Lasten der Staatskasse ist jedoch ganz zu verzichten. In der Begründung wird ausgeführt, dieser «goldene Fallschirm» nach dem für die übrigen Versicherten längst abgeschafften Leistungsprimat sei nicht mehr zeitgemäss. Neu solle auf ein System umgestellt werden, das anstelle der heutigen Rentenzahlung für die austretenden Regierungsmitglieder als transparente und zeitlich begrenzte Arbeitgeberleistung ausgestaltet sei (Abgangsleistung). Dabei soll bei freiwilligem Ausscheiden oder unverschuldeter Nichtwiederwahl den Arbeitsmarktchancen ehemaliger Regierungsmitglieder angemessen Rechnung getragen werden.

Wie im Rahmen der Beurteilung der Volksinitiative dargelegt, hat eine Prüfung verschiedener Alternativen gezeigt, dass nach einem Systemwechsel im Sinne des Postulats entweder die zu erreichenden Ziele verfehlt werden oder Mehrkosten entstehen.

IV. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat,

- die Volksinitiative «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Regierungsräte» abzulehnen,
- das Postulat KR-Nr. 320/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Führer Husi