

Vorlage Stadtparlament

Datum	17. Dezember 2019
Beschluss Nr.	3657
Aktenplan	190.01 Städtisches Personal: Rechtliches

Totalrevision des Reglements über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten vom 21. November 2006 (SRS 196.1) zu einem Reglement über Lohnfortzahlung bei Nichtwiederwahl oder vorzeitigem Rücktritt von Mitgliedern des Stadtrats und von durch das Stadtparlament gewählten Angestellten (SRS 196.1)

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Reglement über Lohnfortzahlung bei Nichtwiederwahl oder vorzeitigem Rücktritt von Mitgliedern des Stadtrats und von durch das Stadtparlament gewählten Angestellten (SRS 196.1) wird genehmigt.
2. Die Motion «Neufassung des Reglements über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten [SRS 196.1]» wird als erledigt abgeschrieben.

1 Ausgangslage

Karin Winter-Dubs, René Neuweiler sowie 41 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments haben am 21. März 2017 die folgende Motion eingereicht:

«Neufassung Reglement über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten [SRS 196.1]».

Der Stadtrat hat an der Sitzung vom 16. Mai 2017 (Vorlage Stadtparlament vom 16. Mai 2017, Nr. 504) zu Händen Stadtparlament zur Frage der Erheblicherklärung Stellung genommen. Zunächst hat er festgehalten, dass die Regelungen für Ruhegehälter noch auf Konzeptionen des letzten Jahrhunderts zurückgehen. Die Regelungen entsprächen dem damaligen Politikverständnis und sollten den Besonderheiten der Stadtratsfunktion angemessen Rechnung tragen. Als zentrale Anforderungen sind die Stärkung der Unabhängigkeit der Stadtratsmitglieder, die Berücksichtigung amtspezifischer Berufsrisiken (insbesondere die Nichtwiederwahl), die Wahrung der Attraktivität der betroffenen Funktionen und die Transparenz genannt worden.

Die in der Motion dargestellten Vergleiche mit der Privatwirtschaft erachtete der Stadtrat als teilweise richtig. Einerseits sei es in der Tat unüblich, dass nach einem Austritt noch Gehaltszahlungen in Form

von Ruhegehältern o.ä. geleistet werden. Andererseits sei es gerade in der Privatwirtschaft gebräuchlich, dass auf Managementstufe vielerorts Kaderversicherungen zur Anwendung kämen und diese in den letzten Jahren vermehrt ausgebaut worden seien. In der Privatwirtschaft gälten bei einem Austritt des Topkaders in der Regel deutlich längere Kündigungsfristen. Ausserdem würden Boni, Aktienoptionen oder Kombinationen verschiedener Vergütungen geleistet. Die Attraktivität einer Anstellung setze sich schliesslich aus einer Kombination von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen und Anstellungsbedingungen zusammen. Dazu gehörten auch Regelungen bei einem Austritt. Es mache keinen Unterschied, ob die Anstellung in der Privatwirtschaft oder in der öffentlichen Verwaltung vorliege.

Der Stadtrat hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit Fragen rund um die Pensionskasse beschäftigt. In Zusammenhang mit den aktuellen Fragestellungen und Herausforderungen rund um die berufliche Vorsorge sowie den per 1. Januar 2018 verabschiedeten Anpassungen bei Finanzierung und Leistungen der Pensionskasse erachtet es der Stadtrat als dienlich, den Leistungskatalog des Reglements über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten [SRS 196.1] einer Prüfung zu unterziehen und eine Neuregelung auszuarbeiten. *«Es gilt dabei zu erwähnen, dass eine allfällige Neuregelung auf bereits laufende Ruhegehälter keinen Einfluss hat. Damit Kandidierende wissen, auf welche Bedingungen sie sich einlassen, sollte eine allfällige Neuregelung vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen beschlossen sein und auf den nächsten Legislaturbeginn in Kraft gesetzt werden. Der Stadtrat beantragt, die Motion als erheblich zu erklären.»*¹

Die Motion ist an der Sitzung des Stadtparlaments vom 27. Juni 2017 als erheblich erklärt worden.

Auftrag an den Stadtrat

Der Auftrag der am 21. März 2017 eingereichten Motion lautet wie folgt:

«Der Stadtrat wird deshalb eingeladen, dem Parlament baldmöglichst Bericht zu erstatten und Antrag für ein neu zu erlassendes «Reglement über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten» [SRS 196.1] zu stellen. Das neue Reglement soll den Ansprüchen entsprechen, dass für ausscheidende Stadträte eine sozialverträgliche Lösung gefunden wird, welche die Anspruchsberechtigten nicht in eine finanzielle Schieflage geraten lässt, aber auch die Stadtkasse nicht mehr so stark und über einen langen Zeitraum belastet wird. Im Weiteren soll es eine sozialverträgliche Regelung bei Rücktritt aus Gesundheitsgründen, ohne dass Invalidität vorliegt, beinhalten. Zudem soll geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen das neue Reglement eine Übergangsregelung vorsehen kann, welches ermöglicht, dass die Personen, die momentan ihr Ruhegehalt aufgrund der aktuellen Regelung beziehen, ihr Ruhegehalt pro futuro nach der neuen Regelung erhalten.»

2 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen des totalrevidierten Reglements

2.1 Überschrift

Reglement über Lohnfortzahlung bei Nichtwiederwahl oder vorzeitigem Rücktritt von Mitgliedern des Stadtrats und durch das Stadtparlament gewählten Angestellten (SRS 196.1).

¹ Vorlage Stadtparlament vom 16. Mai 2017, Nr. 504.

Anstelle der bisherigen Wortwahl «Ruhegehalt und Entschädigungen» soll neu von «Lohnfortzahlung» gesprochen werden.

2.2 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 und Art. 2)

Art. 1 und Art. 2 Zweck und Begünstigte

Art. 1 regelt den Zweck des Reglements und Art. 2 definiert die Begünstigten. Nach einer mehrjährigen Amtsdauer ist es unter Umständen nicht einfach, im angestammten Berufsumfeld wieder Fuss zu fassen. Gerade bei einer allfälligen Abwahl sind die Fristen dazu sehr kurz bemessen. Deshalb kann eine Lohnfortzahlung die Überbrückung bilden.

Unter den Begriff des vorzeitigen Rücktritts fallen insbesondere Krankheit, Unfall oder selbstgewählter Rücktritt aus anderen Gründen.

Neben den Stadtratsmitgliedern wird auch das Personal der Stadt, welches vom Stadtparlament gewählt ist, unter bestimmten Voraussetzungen begünstigt. Gemäss Art. 31 Ziff. 6 und 7 der Gemeindeordnung (SRS 111.1; GO) gehören dazu die Funktionen der Stadtschreiberin bzw. des Stadtschreibers, der Leiterin bzw. des Leiters Finanzkontrolle sowie der Ombudsperson sowie deren Stellvertretung.

Im Gegensatz zu den anderen Funktionen der Stadtverwaltung, welche auf unbestimmte Zeit gewählt sind, sind die Stadtschreiberin bzw. der Stadtschreiber, die Leiterin bzw. der Leiter Finanzkontrolle sowie die Ombudsperson und deren Stellvertretung lediglich auf vier Jahre gewählt.

2.3 Lohnfortzahlung (Art. 3 bis Art. 8)

2.3.1 Allgemeines

Die Attraktivität einer Stelle setzt sich neben dem Aufgabenbereich, der Verantwortung, den Kompetenzen und den Anstellungsbedingungen auch aus den Regelungen eines allfälligen Austritts zusammen. Allgemein trägt eine Lohnfortzahlung dazu bei, dass die Attraktivität, für ein solches Amt zu kandidieren, gewahrt bleibt. Die bisherigen Bestimmungen zum Umfang der Leistungen in Form eines Ruhegehalts sind nicht mehr zeitgemäss, weshalb sie durch die Ziffer 2 «Lohnfortzahlung» ersetzt werden. Die Artikel definieren den Anspruch, die Bemessung der Lohnfortzahlung sowie die Zugehörigkeit zur Pensionskasse der Stadt St.Gallen.

Art. 3 Anspruch

Neu wird von einer sog. Lohnfortzahlung und nicht mehr von Austrittsleistungen oder Ruhegehalt gesprochen.

Erfolgt ein Rücktritt innerhalb der ersten zwei Amtsjahre vorzeitig (selbstgewählt aus anderen Gründen), werden keinerlei Leistungen ausgerichtet.

Der Anspruch auf Lohnfortzahlung endet mit dem vollendeten 65. Altersjahr im Sinne von Art. 13 Abs. 3 des Reglements über die Pensionskasse der Stadt St.Gallen (SRS 194.1; Pensionskassenreglement [PKR]).

2.3.2 Mitglieder des Stadtrats

Art. 4 Grundsatz

Die bisherigen Bestimmungen sehen keine zeitliche Befristung in Bezug auf die Auszahlung der Entschädigung vor. Deshalb regelt Art. 4 neu, dass der begünstigten Person nach Massgabe der Zahl der Amtsjahre eine Lohnfortzahlung während wenigstens 12 und längstens 36 Monaten ausgerichtet wird.

Art. 5 Höhe

Gemäss Art. 5 beträgt die Lohnfortzahlung 50 Prozent der bei Ausscheiden aus dem Amt ausgerichteten Besoldung nach dem Reglement über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrats vom 17. Mai 1988 (SRS 173.4) und nach dem Personalreglement vom 21. Februar 2012 (SRS 191.1; PR).

Art. 6 Lohnfortzahlung bei Rücktritt aus dem Amt infolge Krankheit oder Unfall

Mit der Neuregelung in Art. 6 soll einerseits die Bemessung von Amtsjahren nach einem gesundheitsbedingten Rücktritt und fortdauernder Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall geklärt und andererseits sichergestellt werden, dass die Lohnfortzahlung gemäss Art. 4 und Art. 5 dieses Reglements in jedem Fall ab dem effektiven Rücktrittsdatum gerechnet wird.

2.3.3 Durch das Stadtparlament gewählte Angestellte

Art. 7 Leistungen bei Nichtwiederwahl

Werden Angestellte durch das Stadtparlament nicht wiedergewählt, sollen sich diese neu mit einer Lohnfortzahlung auf die neue Situation einstellen können. Die gegenüber dem Personalreglement um drei Monate verlängerte Frist rechtfertigt sich dadurch, dass bei den städtischen Angestellten in der Praxis im Vorfeld einer allfälligen Auflösung eines Arbeitsverhältnisses mit den verschiedenen Gesprächen sowie der Gewährung des rechtlichen Gehörs insgesamt ebenfalls längere Fristen zur Anwendung kommen. Daher regelt Art. 7 den Anspruch auf eine sechsmonatige Lohnfortzahlung. Während dieser Frist anderweitig erzielte Einkünfte werden in Abzug gebracht.

2.3.4 Pensionskasse

Art. 8 Zugehörigkeit zur Pensionskasse der Stadt St.Gallen

Die Zugehörigkeit zur Pensionskasse der Stadt St.Gallen dauert nur so lange, wie eine Lohnfortzahlung geleistet wird. Sie bleibt bestehen, wenn mit dem austretenden Mitglied des Stadtrats oder durch das Stadtparlament gewählte Angestellte weiterhin ein Arbeitsverhältnis besteht oder die versicherte Person vorzeitig in Pension geht.

2.4 Organisation und Verwaltung (Art. 9 bis Art. 11)

Art. 9 Auskunfts- und Meldepflichten

Die Bestimmungen über Auskunfts- und Meldepflichten bleiben bestehen. Die Begünstigten sowie die übrigen Anspruchsgruppen wie Familienangehörige (beispielsweise bei einem Todesfall der bzw. des Begünstigten) haben Auskunft über alle Tatsachen, die im Zusammenhang mit der Beziehung zur Stadt St.Gallen stehen, zu geben und die erforderlichen Nachweise zu erbringen.

Art. 10 Rechtsmittel

Die Rechtsmittel werden im Sinne des Personalreglements (SRS 191.1; PR) angewendet.

Art. 11 Verwaltung

Die Personaldienste bleiben wie bisher für den Vollzug des Reglements verantwortlich. Die entsprechenden Lohnfortzahlungen sind weiterhin dem städtischen Haushalt zu belasten.

Die bisherigen Abschnitte 3.4 «Austrittsleistungen» sowie 5 «Besondere Bestimmungen für die Mitglieder des Stadtrats» werden ersatzlos gestrichen. Der Besitzstand für die aktuell amtierenden Stadträtinnen und Stadträte, die vom Stadtparlament gewählten Angestellten sowie die beiden ehemaligen Stadtratsmitglieder, welche das Pensionsalter noch nicht erreicht haben, wird in den Übergangsbestimmungen geregelt.

2.5 Übergangsbestimmungen (Art. 12 bis Art. 23)

Art. 12 bis Art. 18 Grundsatz, Austrittsleistungen, Ruhegehalt, Höhe, Abgangsentschädigung, Anwendung der für Renten geltenden Bestimmungen auf die Ruhegehälter, Kürzung von Ruhegehältern

Die Stadtratsmitglieder mit Jahrgang 1961 und älter (mit Ausnahme des Stadtpräsidenten, für welchen aufgrund des Amts- und Lebensalters ohnehin das bisherige Reglement gilt) sind bei der Formulierung der Art. 14 bis Art. 18 im Ausstand.

Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass aktiven gewählten Angestellten sowie aktiven Mitgliedern des Stadtrats (mit Jahrgang 1961 und älter) der Besitzstand aufgrund des bisherigen Reglements über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten vom 21. November 2006 gewahrt bleibt. Für die ehemaligen Mitglieder des Stadtrats, welche das Pensionsalter noch nicht erreicht haben, bleibt der Besitzstand ebenfalls wie bisher gewahrt.

Bei den aktiven Mitgliedern des Stadtrats erscheint eine Differenzierung der Leistungen gerechtfertigt. Währenddessen ältere (Jg. 1961 und älter) Mitglieder des Stadtrats sich auf die geänderten Rahmenbedingungen respektive gekürzte Leistungen nicht oder kaum mehr einstellen können, bleibt den jüngeren Mitgliedern des Stadtrats (Jg. 1962 und jünger) mehr Zeit, sich auf diese Veränderungen einzustellen und allenfalls entsprechende Vorkehrungen treffen zu können, beispielsweise durch höhere Beitragszahlungen in ein Vorsorgewerk. Der Wegfall der bisher in Aussicht gestellten Leistungen soll durch eine vierjährige Lohnfortzahlung zumindest teilweise kompensiert werden.

Wegfallen soll mit Inkraftsetzung des neuen Reglements die bisherige Regelung gemäss Art. 44 Abs. 3: Mitgliedern des Stadtrats, welche über das 65. Altersjahr hinaus im Amt bleiben und demzufolge weiterhin ein Gehalt beziehen, soll das nicht bezogene Ruhegehalt nicht mehr auf ein separates Sparkonto gutgeschrieben werden und nach dem Rücktritt bar ausbezahlt werden. Für eine Zusatzentschädigung dieser Art besteht keine Notwendigkeit, steht es doch allen Mitgliedern des Stadtrats frei, nach Vollendung des 65. Altersjahres zurückzutreten und eine Altersrente zu beziehen.

Art. 19 Aktive Mitglieder des Stadtrats (Jg. 1962 und jünger)

Die Mitglieder des Stadtrats mit Jahrgang 1962 und jünger sind bei der Formulierung von Art. 19 im Ausstand.

Für die aktiven Mitglieder des Stadtrats mit Jahrgang 1962 und jünger besteht eine vierjährige Lohnfortzahlung, wenn das Mitglied vorzeitig zurücktritt oder unverschuldet nicht wiedergewählt wird. Die Lohnfortzahlung wird gekürzt, soweit sie zusammen mit den während der Dauer der Lohnfortzahlung erzielten Einkünften die Besoldung – berechnet auf der Grundlage der aktuellen Besoldung – übersteigt.

Art. 20 Lohnfortzahlung bei Rücktritt aus dem Amt infolge Krankheit oder Unfall

Der aus gesundheitlichen Gründen bedingte Rücktritt aus dem Amt war bis anhin nicht klar geregelt. Zumindest wurde dieser im bisherigen Reglement nicht explizit erwähnt. Gemäss Art. 57 PR besteht bei Krankheit oder Unfall während 24 Monaten Anspruch auf Lohnfortzahlung.

Ist eine Ausübung des Amtes aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich und erfolgt deshalb ein Rücktritt aus dem Amt, bleibt obiger Anspruch über das Rücktrittsdatum hinaus bestehen. Zudem wird bei einem solchen Fall die über das Rücktrittsdatum hinaus geleistete Dauer der Lohnfortzahlung für die Bemessung der Amtsjahre berücksichtigt. Damit können – bei den aktuell amtierenden Mitgliedern des Stadtrats sowie bei den von der Bürgerschaft oder dem Stadtparlament aktiv gewählten Angestellten – zur Vermeidung von Härtefällen allenfalls die Anspruchskriterien für ein Ruhegehalt oder für andere Leistungen erfüllt werden.

Bei den nach der Inkraftsetzung dieses Reglements neu gewählten Mitgliedern des Stadtrats wird bei einem krankheits- oder unfallbedingten Rücktritt eine allfällige über den Rücktritt hinaus geleistete Lohnfortzahlung bei der Bemessung der Dienstjahre ebenfalls berücksichtigt (Art. 6 des neuen Reglements über Lohnfortzahlung bei Nichtwiederwahl oder vorzeitigem Rücktritt von Mitgliedern des Stadtrats und Angestellten; SRS 196.1).

Art. 21 und Art. 22 Ansprüche der Pensionskasse gegen die Stadt und laufende und allenfalls künftige Ruhegehälter

Die bisherigen Bestimmungen wurden übernommen.

2.6 Schlussbestimmungen (Art. 23)

Art. 23 Schlussbestimmungen

Der Stadtrat ist gemäss Art. 23 befugt, allfällige Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

2.7 Aufhebung des bisherigen Erlasses

Das bisherige Reglement über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten vom 21. November 2006 wird mit der Inkraftsetzung des neuen Reglements aufgehoben.

2.8 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten bestimmt der Stadtrat. Im Hinblick auf die Erneuerungswahlen der Gemeindebehörden im Herbst 2020 wird die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2021 festgesetzt.

3 Abklärungen in Bezug auf den Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen und auf laufende Ruhegehälter

3.1 Rücktritt von Mitgliedern des Stadtrats aus gesundheitlichen Gründen

Die Frage eines Rücktritts von Mitgliedern des Stadtrats aus gesundheitlichen Gründen war bisher nicht klar geregelt. Bei einem Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen wären möglicherweise aufgrund fehlender Amtsjahre Leistungen entfallen, d.h. kein Ruhegehalt bezahlt worden, oder dieses gekürzt worden. Neu wird die ab dem Rücktrittsdatum ausgerichtete Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall für die Bemessung der Amtsjahre berücksichtigt.

3.2 Frage der Ausrichtung von bereits laufenden Ruhegehältern gemäss neuem Recht

Die aktuellen Ruhegehälter können aus den nachfolgenden Gründen pro futuro nicht auf die neue Regelung überführt werden:

Es würde sich dabei um die sog. echte Rückwirkung handeln. Das bedeutet die Anwendung neuen Rechts auf einen Sachverhalt, der sich unter altem Recht zugetragen und abschliessend verwirklicht hat. Ein Sachverhalt hat sich abschliessend verwirklicht, sobald die tatsächlichen Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben, zu einem Ende gekommen sind.

In den vorliegenden Fällen zweier ehemaliger Mitglieder des Stadtrats, die weit vor Erreichen des Pensionsalters aus dem Amt geschieden sind, ist der Tatbestand der Nichtwiederwahl oder des Rücktritts unter den Bestimmungen des Reglements über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten vom 21. November 2006 erfüllt worden. Eine Überführung ins neue Recht wäre ein Widerspruch zur Rechtssicherheit. Die von der Rückwirkung Betroffenen hätten sich vergeblich nach der seinerzeit massgeblichen Rechtslage gerichtet. Auch hatten sie keine Möglichkeit, sich auf die künftige Rechtslage einzustellen.

Nach der Praxis ist echte Rückwirkung grundsätzlich unzulässig, sofern sie sich belastend auswirkt. Eine belastende Rückwirkung ist nur zulässig, wenn fünf kumulative Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. wenn die echte Rückwirkung:

- in einem Gesetz eindeutig vorgesehen ist;
- durch triftige Gründe geboten ist;
- in zeitlicher Hinsicht mässig ist;
- keine stossenden Rechtsungleichheiten schafft und
- in keine wohlerworbenen Rechte eingreift (vgl. BGE 138 I 189 E. 3.4).

Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt und eine belastende Rückwirkung wäre in den genannten Fällen somit unzulässig.

4 Zusammenfassung

Unter Würdigung der gesamten Umstände ist es sinnvoll und zeitgemäss, die bisherigen Bestimmungen über die Auszahlung von sog. Ruhegehältern durch Lohnfortzahlung zu ersetzen. Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass eine Lohnfortzahlung für Mitglieder des Stadtrats während wenigstens 12 und längstens 36 Monaten und für durch das Stadtparlament gewählte Angestellte während sechs Monaten verhältnismässig und gerechtfertigt ist. Zudem können dadurch die Finanzbelastungen der Stadt in Grenzen gehalten werden.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Reglement über Lohnfortzahlung bei Nichtwiederwahl oder vorzeitigem Rücktritt von Behördenmitgliedern und von durch das Stadtparlament gewählten Angestellten;
- Reglement über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nichtwiederwahl von Angestellten vom 21. November 2006;
- Motion vom 21. März 2017.