



Finanzkommission, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 2. Februar 2015

**8000.6**  
**Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des  
Regierungsrates, Totalrevision (Reform der Staatsleitung)**

**Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 2. Februar 2015**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**A. Ausgangslage und Vorgehen der Finanzkommission**

An seiner Sitzung vom 1. Dezember 2014 beriet der Kantonsrat die Totalrevision der Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates. Bis und mit Artikel 5 wurde die Vorlage beraten und bereinigt. Zu Artikel 6 (Austrittsentschädigung) gingen neben dem Antrag der Finanzkommission insgesamt vier Anträge ein:

- Antrag der Gruppierung der Parteionabhängigen (pu) betreffend Ausgestaltung der Austrittsentschädigung
- Antrag der Fraktion der FDP.Die Liberalen betreffend Ausgestaltung der Austrittsentschädigung
- Antrag CVP/EVP-Fraktion betreffend Kreis der berechtigten Kinder im Todesfall der Anspruchsberechtigten
- Streichungsantrag von Kantonsrat David Zuberbühler, Herisau

In der Debatte zeigte sich, dass insbesondere die Anträge der pu und der Fraktion der FDP.Die Liberalen Unklarheiten bargen. Schliesslich setzte sich ein Rückweisungsantrag von Kantonsrat Stefan Signer, Heiden, zu Artikel 6 durch. Die Thematik der Austrittsentschädigung solle nochmals detailliert und unter Einbezug der Änderungsanträge besprochen werden.

Die Finanzkommission hat in der Folge die verschiedenen Anträge geprüft. Dies in Rücksprache mit den Antragsstellern und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei. Zusätzlich holte die Finanzkommission eine Stellungnahme bei Alfred Lämmli ein. Alfred Lämmli war langjähriger Leiter des Finanzamtes und später der



Pensionskasse AR. Er begleitete mehrere Revisionen der Besoldungsregelungen für den Regierungsrat und ist ein ausgewiesener Experte in Sozialversicherungsfragen. Zu den einzelnen Anträgen bringt die Finanzkommission folgende Erläuterungen an und nimmt einzeln dazu Stellung.

### **B. Art. 6 (Austrittsentschädigung)**

#### **1. Antrag der Finanzkommission**

Die Finanzkommission hat Art. 6 nochmals beraten und ihren Antrag leicht angepasst. Nach nochmaliger Prüfung ist die Finanzkommission zum Schluss gelangt, dass Abs. 5 ersatzlos gestrichen werden kann. Die Leistungen der Pensionskasse ergeben sich aus der entsprechenden Spezialgesetzgebung. Da die Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates die Leistungen abschliessend festlegt, ist es auch nicht nötig, Leistungen gemäss Personalgesetzgebung explizit auszuschliessen. Die Personalgesetzgebung ist nicht anwendbar. Die einzige Ausnahme bilden die Bestimmungen über die Kollektiv-Versicherungen, welche sinngemäss auch auf die Mitglieder des Regierungsrates Anwendung finden. Dies ist in der Verordnung allerdings explizit vorgesehen (vgl. Art. 2 des Entwurfs).

In Abs. 2 von Art. 6 kann der Hinweis auf die Dauer („während eines Jahres“) gestrichen werden. Mit der Auszahlung in zwölf monatlichen Raten ist die Auszahlungsdauer bereits hinreichend festgelegt.

Abs. 4 nimmt den Antrag der CVP/EVP-Fraktion auf. Bereits in der Debatte vom 1. Dezember 2014 signalisierte der Präsident der Finanzkommission Zustimmung zum Antrag (vgl. Votum Altherr, Teufen, provisorisches Wortprotokoll des Kantonsrates 2014, S. 234). Die Finanzkommission hat diese Ankündigung an ihrer letzten Sitzung einstimmig bestätigt. Für die Finanzkommission spricht nichts dagegen, die Anspruchsberechtigung der überlebenden Kinder auf die Kinder in Ausbildung auszudehnen, auch wenn sie bereits volljährig sind. Im Sinne des Versorgerschutzes ist diese Regelung nachvollziehbar. Die Finanzkommission hat den Antrag der CVP/EVP-Fraktion daher in ihren neuen Antrag aufgenommen.

Die Finanzkommission hält mit Mehrheitsbeschluss an ihrem ursprünglichen Antrag mit den beschriebenen Anpassungen fest. Gegenüber den Anträgen der pu und der Fraktion der FDP. Die Liberalen hat er folgende Vorteile:

- Die Austrittsentschädigung kann auf einfache und transparente Weise umgesetzt werden. Die Lösung lässt möglichst wenig Interpretationsspielraum offen. Damit beugt er allfälligen Diskussionen im Einzelfall vor.
- Die Austrittsentschädigung soll einem Mitglied des Regierungsrates den Übertritt in eine privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit erleichtern und gewährt jenen Mitgliedern eine zusätzliche Vorsorge, welche nach dem Amt in Pension gehen. „Taktische“ Rücktritte mit Blick auf eine bevorstehende Pensionierung sollen vermieden werden.
- Der Umfang der Entschädigung von einer Jahresbesoldung ist nach Ansicht der Finanzkommission ausreichend. Weitergehende Entschädigungen sind angesichts der Höhe der Jahresbesoldung nicht notwendig.



### 2. Antrag der Gruppierung der Parteiunabhängigen

<sup>1</sup> Scheidet ein Mitglied des Regierungsrates vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung aus dem Amt aus, so hat es Anspruch auf eine Austrittsentschädigung nach Massgabe der Zahl der Amtsjahre.

<sup>2</sup> Für jedes ganze und jedes angebrochene Amtsjahr wird die Austrittsentschädigung während vier Monaten ausgerichtet, mindestens jedoch während 18 und längstens während 48 Monaten. In jedem Fall endet der Anspruch mit Beginn des ersten Monats nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

<sup>3</sup> Die Austrittsentschädigung beträgt 50 Prozent der zuletzt ausgerichteten Besoldung.

<sup>4</sup> Die Austrittsentschädigung wird gekürzt, soweit sie zusammen mit weiteren Einkünften 75 Prozent der zuletzt ausgerichteten Besoldung übersteigt.

<sup>5</sup> Als Einkünfte nach Abs. 4 gelten Erwerbseinkommen, Ersatzeinkommen und Renten aus Sozialversicherungen sowie Kapitaleistungen der Pensionskasse. Letztere sind zum Rentenwert gemäss den Bestimmungen der Pensionskasse AR anzurechnen.

<sup>6</sup> Im Todesfall wird die Austrittsentschädigung ausgerichtet an:

- a) den hinterbliebenen Ehegatten;
- b) die hinterbliebene Partnerin oder den hinterbliebenen Partner einer eingetragenen Partnerschaft;
- c) die hinterbliebenen Kinder, welche zum Anspruch auf Kinder- oder Ausbildungszulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen berechtigen, sofern keine Ausrichtung nach lit. a oder b erfolgt.

Die pu hat ihren Antrag nach der ersten Lesung im Dezember präzisiert. Ein Anspruch auf Austrittsentschädigung soll nur solange bestehen, als ein Mitglied des Regierungsrates das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht hat. Der Austrittsentschädigung soll also der Charakter einer Überbrückung bis zum beruflichen Wiedereinstieg bzw. bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters zukommen. Diesen Grundsatz hält Abs. 1 fest.

Abs. 2 legt den Mechanismus der Ausrichtung fest. Der Anspruch hängt von der Anzahl der Amtsjahre ab. Das Maximum von 48 Monaten wird nach zwölf Amtsjahren erreicht. Um das Risiko einer Nichtwiederwahl oder eines unfreiwilligen Rücktritts (z.B. wegen Krankheit) bereits in den ersten Amtsjahren aufzufangen, wird eine minimale Entschädigungsdauer von 18 Monaten vorgeschlagen. Ein austretendes Mitglied erhält damit bis zur Vollendung einer vollen Amtsdauer die minimale Entschädigung. Mit dem fünften Amtsjahr steigt die Entschädigungsdauer dann auf 20 Monate und verlängert sich mit jedem angebrochenen Amtsjahr um weitere vier Monate bis zum Maximum von 48 Monaten. In jedem Fall endet der Anspruch mit Beginn des ersten Monats nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters nach Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10). Mit dem Anspruch auf eine Altersrente nach AHVG bzw. aus der beruflichen Vorsorge endet somit der Anspruch auf eine Austrittsentschädigung.

Abs. 4 sieht vor, dass Einkünfte, die während der Entschädigungsdauer erzielt werden anzurechnen sind. Dies allerdings nur insoweit, als das gesamte Einkommen 75 Prozent der zuletzt ausgerichteten Besoldung übersteigt. Damit wird ein Anreiz zur Erzielung eines Einkommens gesetzt.



Abs. 5 definiert die Einkünfte nach Abs. 4. Als solche angerechnet werden sollen Einkünfte welche nach dem Ausscheiden aus dem Amt an die Stelle der Besoldung treten. Dazu gehören Einkommen aus (selbständiger oder unselbständiger) Erwerbstätigkeit, Ersatzeinkommen (wie Taggelder, Arbeitslosenentschädigung etc.), Renten aus Sozialversicherungen (Invalidenversicherung, AHV, beruflicher Vorsorge etc.) sowie Kapitalleistungen aus der beruflichen Vorsorge. Nicht als Einkünfte anzurechnen sind Leistungen, welche aus eigenem Vermögen stammen. Dazu gehören Vermögenserträge sowie Leistungen aus der freien Selbstvorsorge (sogenannte Säule 3b) und aus anderen anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge (sog. Säule 3a) im Sinne von Art. 82 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40). Diese Vorsorgeformen werden ganz und gar aus dem eigenen Vermögen alimentiert. Ebenfalls nicht anrechenbar sind einmalige Einkünfte wie Erbschaften, Schenkungen oder realisierte Kapitalgewinne. Sie treten nicht an die Stelle einer Besoldung sondern stellen ausserordentliche Einkünfte dar. In Bezug auf Kapitalleistungen der Pensionskasse stellt Satz 2 klar, dass diese zum Rentenwert berechnet werden. Da unterschiedliche Rentenwertberechnungen existieren erklärt die Bestimmung die Berechnungsmethode der Pensionskasse AR als massgebend.

Abs. 6 entspricht Abs. 4 des Antrags der Finanzkommission.

Die pu begründet ihren Antrag wie folgt:

Der Antrag der pu greift den Grundgedanken der Regelung des Kantons St.Gallen auf. Gegenüber dem Antrag der Finanzkommission sollten vor allem folgende Aspekte gestärkt werden:

- Die innere Unabhängigkeit von Mitgliedern des Regierungsrates gegenüber äusseren Einflüssen (Wahlorgan, Medien) soll dank der längeren Entschädigungsdauer gestärkt werden.
- Dank einer angemesseneren Austrittsentschädigung sollen keine falschen Anreize geschaffen werden für rein persönlich motivierte Anreize wie z.B. das Verbleiben im Amt trotz mangelnder Motivation.
- Die Übernahme eines Regierungsamtes soll nicht erst im fortgeschrittenen Alter attraktiv werden und eine Amtsausübung bis ins Pensionsalter aus rein rententechnischen Überlegungen soll verhindert werden.
- Die Attraktivität des Amtes soll erhalten werden, um auch in Zukunft geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden.

### 3. Antrag der Fraktion der FDP.Die Liberalen

<sup>1</sup> *Scheidet ein Mitglied des Regierungsrates vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung aus dem Amt aus, so hat es Anspruch auf eine Austrittsentschädigung.*

<sup>2</sup> *Die Austrittsentschädigung entspricht der zuletzt ausgerichteten Besoldung. Sie wird während 18 Monaten ausgerichtet. Der Anspruch endet mit dem Beginn des ersten Monats nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.*

<sup>3</sup> *Die Austrittsentschädigung wird gekürzt, soweit sie zusammen mit weiteren Einkünften die zuletzt ausgerichtete Besoldung übersteigt.*

<sup>4</sup> *Als Einkünfte nach Abs. 3 gelten Erwerbseinkommen, Ersatzeinkommen und Renten aus Sozialversicherungen sowie Kapitalleistungen der Pensionskasse. Letztere sind zum Rentenwert gemäss den Bestimmungen der Pensionskasse AR anzurechnen.*



<sup>5</sup> Im Todesfall wird die Austrittsentschädigung ausgerichtet an:

- a) den hinterbliebenen Ehegatten;
- b) die hinterbliebene Partnerin oder den hinterbliebenen Partner einer eingetragenen Partnerschaft;
- c) die hinterbliebenen Kinder, welche zum Anspruch auf Kinder- oder Ausbildungszulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen berechtigen, sofern keine Ausrichtung nach lit. a oder b erfolgt.

Der Grundgedanke des Antrags der Fraktion der FDP.Die Liberalen ist derselbe wie jener der pu. Die Austrittsentschädigung soll eine Überbrückung bis zum beruflichen Wiedereinstieg bzw. bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters gewährleisten. Der Antrag unterscheidet sich von jenem der pu in der Entschädigungsdauer und im Modus der Berechnung der Entschädigung.

Abs. 1 hält fest, dass die Austrittsentschädigung eineinhalb Jahresbesoldungen entspricht – unabhängig von der Anzahl Amtsjahre. Damit ähnelt der Antrag jenem der Finanzkommission. Die Entschädigung ist aber in der Summe um 50 Prozent höher.

Abs. 2 sieht vor, dass die Austrittsentschädigung während 18 Monaten ausgerichtet wird. Wie die Finanzkommission und die pu schlägt die Fraktion der FDP.Die Liberalen damit keine einmalige Zahlung vor. In jedem Fall (also bereits vor Ablauf der 18 Monate) endet der Anspruch mit Beginn des ersten Monats nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters nach Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10). Mit dem Anspruch auf eine Altersrente nach AHVG bzw. aus der beruflichen Vorsorge endet somit der Anspruch auf eine Austrittsentschädigung.

Abs. 3 sieht eine Anrechnung anderweitiger Einkünfte vor. Die Bestimmung deckt sich mit dem Antrag der pu mit dem Unterschied, dass die Austrittsentschädigung gekürzt wird, sobald das Gesamteinkommen die zuletzt ausgerichtete Besoldung übersteigt. Zusätzliches Einkommen wird 1:1 mit der Austrittsentschädigung verrechnet. Der Antrag der pu lässt ein gewisses Zusatzeinkommen ohne Anrechnung zu. Allerdings ist die monatliche Entschädigung beim Antrag der Fraktion der FDP.Die Liberalen höher.

Abs. 4 umschreibt die anrechenbaren und nicht anrechenbaren Einkünfte gleich wie der Antrag der pu.

Abs. 5 deckt sich sowohl mit dem Antrag der pu wie auch mit jenem der Finanzkommission.

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen begründet ihren Antrag wie folgt:

Es geht darum, sicherzustellen, dass ein abgetretener Regierungsrat für 18 Monate ein garantiertes Einkommen entsprechend der jeweiligen Besoldung hat. Auf diese Weise soll der Übertritt in eine ordentliche Erwerbstätigkeit erleichtert und unterstützt werden. Es soll aber ebenfalls sichergestellt werden, dass in dieser Zeit bereits erzieltetes Einkommen von dieser Summe jeweils in Abzug gebracht wird, so dass kein "doppeltes" Einkommen bezogen werden kann.

Einkommen in diesem Sinne sind Lohnzahlungen aus unselbständiger Arbeit, Unternehmerlohn (aus selbständiger Arbeit) und Rentenbezüge aus obligatorischen Vorsorgeeinrichtungen (AHV/IV, 2. Säule). Einkommen aus Finanzanlagen oder Beteiligungen und aus privaten Versicherungen und Vorsorgeeinrichtungen sollen nicht angerechnet werden müssen.



**C. Art. 8 (Übergangsbestimmung)**

Für Art. 8 beantragt die Finanzkommission eine Erweiterung gegenüber der Lesung vom Dezember 2014. Nach Konsultation des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei schlägt die Finanzkommission folgende Formulierung vor:

*Die nach altem Recht entstandenen Ansprüche bleiben gewährleistet.*

Die Übergangsbestimmung soll sicherstellen, dass sämtliche altrechtlichen Ansprüche weiterbestehen, insbesondere die altrechtlichen Renten. Daher darf die Übergangsbestimmung nicht auf einen bestimmten Artikel und eine bestimmte Verordnung (jene von 1999) beschränkt bleiben. Es werden nach wie vor Renten ausbezahlt, welche sich auf die Vorgängererlasse der Verordnung von 1999 stützen.

**D. Auswirkungen**

Wie bereits im Kantonsrat betont, können die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Modelle einer Austrittsschädigung nicht konkret abgeschätzt werden. Sie hängen zu stark von der individuellen Amtsdauer der jeweiligen Anspruchsberechtigten ab. Da Schätzungen auf blossen Annahmen über ein durchschnittliches Verbleiben im Amt beruhen würden, verzichtet die Finanzkommission auf solche Spekulationen.

**E. Antrag**

Die Finanzkommission beantragt Ihnen

der Besoldungsverordnung für den Regierungsrat im Sinne der Kommission zuzustimmen.

Im Namen der Finanzkommission

Reto Altherr, Präsident

Beilagen

Beilage 1      Verordnungsentwurf