



Finanzkommission, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. Oktober 2014 / lbr

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

Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 25. Oktober 2014

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

A. Ausgangslage

Am 18. Mai 2014 stimmten die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden einer Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) zu. Diese beinhaltet diverse Anpassungen in den organisatorischen Bestimmungen für Kantonsrat und Regierungsrat. Die Reform der Staatsleitung gestaltet das Amt eines Regierungsrates grundlegend neu. Das heutige Hauptamt, das private Nebentätigkeiten zulässt, wird künftig als Vollamt ausgestaltet. Private Nebenerwerbe sind damit ausgeschlossen. Auch wird die Altersbeschränkung von 65 Jahren durch eine Amtszeitbeschränkung ersetzt. Neu wird ein Mitglied des Regierungsrates maximal 13–16 Amtsjahre absolvieren können. Schliesslich wird das Regierungsgremium von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert, was neue Anforderungen an das Amt stellen wird.

Bei der Diskussion über die Verfassungsreform wurde mehrfach betont, dass die dargestellten Veränderungen auch eine Überprüfung der Besoldung und der beruflichen Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates zur Folge haben werden.

Im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Besoldung hat die Finanzkommission in den vergangenen Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass bei einem Wechsel vom Haupt- zum Vollamt eine Anpassung der Regierungsratsgehälter notwendig wird (vgl. auch Bericht der Finanzkommission vom 11. Dezember 2013 zuhanden der 2. Lesung der Reform der Staatsleitung im Kantonsrat, S. 2).



Nach Art. 83 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) regelt der Kantonsrat die Besoldung und die berufliche Vorsorge des Regierungsrates. Die Finanzkommission bereitet Besoldungsvorlagen für den Kantonsrat vor und stellt diesem Antrag (Art. 9 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates; bGS 141.2).

B. Vorgehen der Kommission

Die Finanzkommission liess sich am 2. Juni 2014 vom Ratschreiber und vom Finanzdirektor über die Vorgaben der Kantonsverfassung, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf und über die zeitlichen Verhältnisse informieren. An einer Startsitung am 24. Juni 2014 steckte die Finanzkommission die verschiedenen Themenfelder ab und legte das Vorgehen fest. Für das Aktuariat bestimmte sie Ratschreiber Roger Nobs und Adrian Sonderer, Mitarbeiter der Finanzkontrolle.

In einer ersten Klausursitzung am 9. August 2014 liess sich die Finanzkommission von Stephan Meyer, Leiter Personalamt, über die Komponenten einer zeitgemässen Lohnpolitik, über einen interkantonalen Vergleich bei den Regierungsratsentschädigungen und über einen internen Quervergleich der Löhne von Verwaltung und Gerichten informieren. Nathalie Teta-Ender, Leiterin der Pensionskasse AR, erläuterte die Grundzüge der beruflichen Vorsorge für die Mitglieder des Regierungsrates und äusserte sich zur vorsorgerechtlichen Behandlung der geltenden Austrittsentschädigung. In der Folge hörte die Finanzkommission eine Delegation des Regierungsrates, bestehend aus Landammann Marianne Koller-Bohl, Regierungsrat Matthias Weishaupt und Regierungsrat Köbi Frei, zu den Vorstellungen des Regierungsrates über eine zeitgemässe Besoldung an. Anschliessend beriet die Kommission eine erste Vorstudie der Kantonskanzlei zu möglichen Regelungsmodellen.

Gestützt auf die Vorentscheide vom 9. August 2014 erarbeitete die Kantonskanzlei einen ersten Vorentwurf samt erläuterndem Bericht, den die Finanzkommission am 25. August 2014 im Detail diskutierte und schliesslich zuhanden der Vernehmlassung beim Regierungsrat verabschiedete.

An ihrer Sitzung vom 14. Oktober 2014 wertete die Finanzkommission die Stellungnahme des Regierungsrates aus und erteilte die Freigabe für eine formelle Vorprüfung durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei. Am 25. Oktober 2014 schliesslich nahm die Finanzkommission den Vorprüfungsbericht zur Kenntnis und verabschiedete Entwurf sowie Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrates.

C. Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme vom 3. Oktober 2014 äussert sich der Regierungsrat zu sechs wesentlichen Aspekten des Entwurfs. Für die Einzelheiten sei auf die Beilage 2 verwiesen. An dieser Stelle werden die wichtigsten Argumente des Regierungsrates aufgegriffen, auf welche dann in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln eingegangen wird.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich die Jahresbesoldung am Maximum der obersten Lohnklasse gemäss Besoldungsverordnung orientieren soll, zuzüglich eines Zuschlags von fünf Prozent für die wegfallenden Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons. In absoluten Zahlen kommt dies einer



Jahresbesoldung von Fr. 253'594 gleich. Der Regierungsrat begründet seine Haltung mit der Exponiertheit des Amtes und mit der politischen und betriebswirtschaftlichen Verantwortung. Als oberste Verantwortliche ihrer Organisationseinheiten sollten die Mitglieder des Regierungsrates auch an der Spitze des Lohnsystems stehen. Hinzu komme das Verbot von Nebenbeschäftigungen, das weit strenger sei als für die Angestellten der kantonalen Verwaltung. Schliesslich verweist der Regierungsrat auf die Amtszeitbeschränkung. Diese zwingt die Mitglieder des Regierungsrates zum Rücktritt in einem für sie oftmals ungünstigen Zeitpunkt. Dieser Aspekt sei bei der Bemessung der Besoldung zu berücksichtigen, da ein zurücktretendes Mitglied in der Lage sein müsse eine eventuell längere Übergangsphase zu finanzieren.

Die von der Finanzkommission vorgeschlagene Reduktion der Zulage des Landammanns rechtfertigte sich aus Sicht des Regierungsrates in keiner Weise. Die Zusatzbelastung des Landammanns messe sich nicht in einer erhöhten Geschäftslast oder in der Wahrnehmung von zusätzlichen Terminen. Sie liege vielmehr in der Führung des Gremiums, in der Sitzungsleitung, in der Verantwortung für das gute Funktionieren des Gremiums sowie in der deutlich exponierteren Position des Landammanns gegen aussen wie auch gegen innen. Zudem habe der Beizug eines persönlichen Mitarbeiters keinen Einfluss auf die Verantwortung und Exponiertheit des Amtes. Als Begründung für eine Reduktion der Zulage könne dieser Sachverhalt daher nicht dienen.

Die Reduktion der pauschalen Spesenvergütung nimmt der Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis. Auch die neue Regelung der Entschädigung aus Mandaten im Auftrag des Kantons anerkennt der Regierungsrat.

Im Grundsatz begrüsst der Regierungsrat auch die Weiterführung der Austrittsentschädigung in der Form einer befristeten Fortzahlung der Besoldung. Der Regierungsrat erachtet die von der Finanzkommission vorgeschlagene Austrittsentschädigung allerdings als ungenügend. Die neue Regelung solle nicht hinter das geltende Recht zurückfallen. Da die Austrittsentschädigung die einzige Abgeltung nach dem Ausscheiden aus dem Amt darstelle, sei sie entsprechend auszugestalten. Der Regierungsrat schlägt eine nach Amtsdauer abgestufte Entschädigungsdauer von minimal 9 und maximal 25 Monaten vor. Die Austrittsentschädigung werde unter dem neuen Regime der Amtszeitbeschränkung eine viel grössere Rolle spielen, da die Mitglieder des Regierungsrates nicht mehr bis zur Pensionierung im Amt verbleiben können. Die von der Finanzkommission vorgeschlagene Regelung drohe so jüngere Kandidaten abzuschrecken.

Die Finanzkommission hat die Stellungnahme und die Argumente des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und diskutiert, jedoch keine Veranlassung gesehen, von ihren ursprünglichen Entwürfen abzuweichen. In allen vom Regierungsrat beanstandeten Punkten blieb die Finanzkommission auf ihrem Standpunkt. Für die Argumente im Einzelnen sei auf die Erläuterungen in Abschnitt E. verwiesen.

D. Grundzüge der Vorlage

Die Finanzkommission unterbreitet eine totalrevidierte Besoldungsverordnung. Einerseits zeigte sich, dass die bisherige Verordnung systematisch besser strukturiert werden kann. Insbesondere sollten sämtliche Bestimmungen zur Jahresbesoldung zusammengefasst werden. Andererseits sind die bisherigen Übergangsbestimmungen obsolet geworden, da sie auf niemanden mehr Anwendung finden (Art. 10–17). Schliesslich wurde die geltende Verordnung in mehr als 25 Punkten bereits einmal revidiert. Eine nochmalige grössere Teilrevision hätte den Erlass zu unübersichtlich werden lassen.



Die Vorlage lehnt sich inhaltlich an die bisherige Verordnung an. Die Analyse der Finanzkommission aber auch die Interviews mit der Regierungsdelegation und mit der Leiterin der Pensionskasse AR haben gezeigt, dass sich die bisherigen Regeln grossmehrheitlich bewährt haben. Anpassungsbedarf besteht in erster Linie bei den Zahlen. So setzt auch die Revisionsvorlage bei den bewährten Elementen der Besoldung an: Jahresbesoldung, Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons, Spesen, berufliche Vorsorge und Austrittsentschädigung.

Die Finanzkommission hat alternative Modelle, wie die Sparversicherung oder eine Nichtwiederwahlversicherung nach dem Vorbild der Thurgauer Bürgschaftsgenossenschaft für die dortigen Gemeindepräsidenten geprüft. Sie ist aber zum Schluss gekommen, bei den bisherigen Modellen zu bleiben. Eine zusätzliche Sparversicherung zur ordentlichen Pensionskasse erachtet die Finanzkommission als nicht opportun. Eine Nichtwiederwahlversicherung wäre für Mitglieder einer Kantonsregierung ein singuläres Modell, das aufwendig konzipiert und finanziert werden müsste. Zudem wäre mit einer solchen Lösung lediglich das Risiko eines unfreiwilligen Ausscheidens aus dem Amt (insb. infolge Nichtwiederwahl) abgedeckt, während das freiwillige Ausscheiden, z.B. infolge Alter, nicht abgedeckt wäre. Die bereits bestehende Austrittsentschädigung ist demgegenüber eine einfachere und angemessenere Lösung.

Der Entwurf verzichtet – anders als die Verordnung von 1999 – auf eine Grundsatzbestimmung zum Vollamt. Die Ausgestaltung des Amtes als Haupt- oder Vollamt ist eine verfassungsrechtliche Frage und allenfalls durch das Organisationsgesetz zu präzisieren. Mit der Besoldung der Mitglieder des Regierungsrates hat sie nichts zu tun. Der Verfassungsgeber ging bereits beim Hauptamt davon aus, dass die Mitglieder des Regierungsrates ihre volle Arbeitskraft und -zeit dem Amt zu widmen haben (Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 15. Oktober 1999, S. 8; Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Rz. 1 zu Art. 83). Das Hauptamt ist also nicht mit einer teilzeitlichen Anstellung zu verwechseln. Hauptamt bedeutet aber, dass ein privater Nebenerwerb erlaubt ist. Diese Nebenerwerbe sind mit einem Vollamt nun nicht mehr vereinbar. Die Verknüpfung von Hauptamt und Besoldungshöhe geht auf den Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 15. Oktober 1999 zur geltenden Besoldungsverordnung zurück. Darin wird folgendes festgehalten:

„Hier ist wesentlich, dass unsere Kantonsverfassung eine hauptamtliche Tätigkeit vorgibt, was heisst, dass die Mitglieder des Regierungsrates dem Kanton ganz zur Verfügung stehen, auch wenn sie daneben noch frei sind, andere, private Tätigkeiten anzunehmen. Die vorgenommenen Erhebungen über die zeitliche Beanspruchung haben gezeigt, dass das Regierungsamt in unserem Kanton praktisch ein volles Arbeitspensum abverlangt. Im kantonalen Vergleich wird, wie die entsprechende Beilage zeigt, für ein Vollamt von wenigen Ausnahmen abgesehen eine Besoldung von über Fr. 200'000.-- ausgerichtet (...). Darüberhinaus hängt mit der Bestimmung der Besoldung auch eine zukunftsgerichtete Betrachtung zusammen. Für künftige Ersatzwahlen muss nämlich sichergestellt werden, dass sich weiterhin fähige Kandidatinnen und Kandidaten dafür bewerben, nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst anspruchsvolle Führungsaufgaben zu übernehmen. Eine vergleichbare Besoldung verhindert, dass für eine Bewerbung auch noch finanzielle Überlegungen eine Rolle spielen. Das Regierungsamt verlangt in zunehmendem Masse eine hohe Leistungsbereitschaft verbunden mit ausgesprochenen Führungsqualitäten. Damit stellt sich zwangsläufig auch die Frage, wieviel uns das Regierungsamt bei dieser Betrachtungsweise wert ist. Aufgrund der ausgeführten Erwägungen erscheint eine künftige Besoldung von Fr. 160'000.-- für das Regierungsamt als angemessen.“



Da die Finanzkommission offensichtlich eine konkurrenzfähige Besoldung anstrebte, kann der Einschlag von 20 Prozent gegenüber der Vergleichsgrösse von Fr. 200'000 eigentlich nur mit dem Hauptamt begründet werden. Die Finanzkommission ging damals davon aus, dass mit den Nebentätigkeiten die fehlenden Fr. 40'000 pro Jahr einzubringen seien. Sie ging jedoch nicht davon aus, dass das Hauptamt lediglich ein 80%-Pensum umfasse.

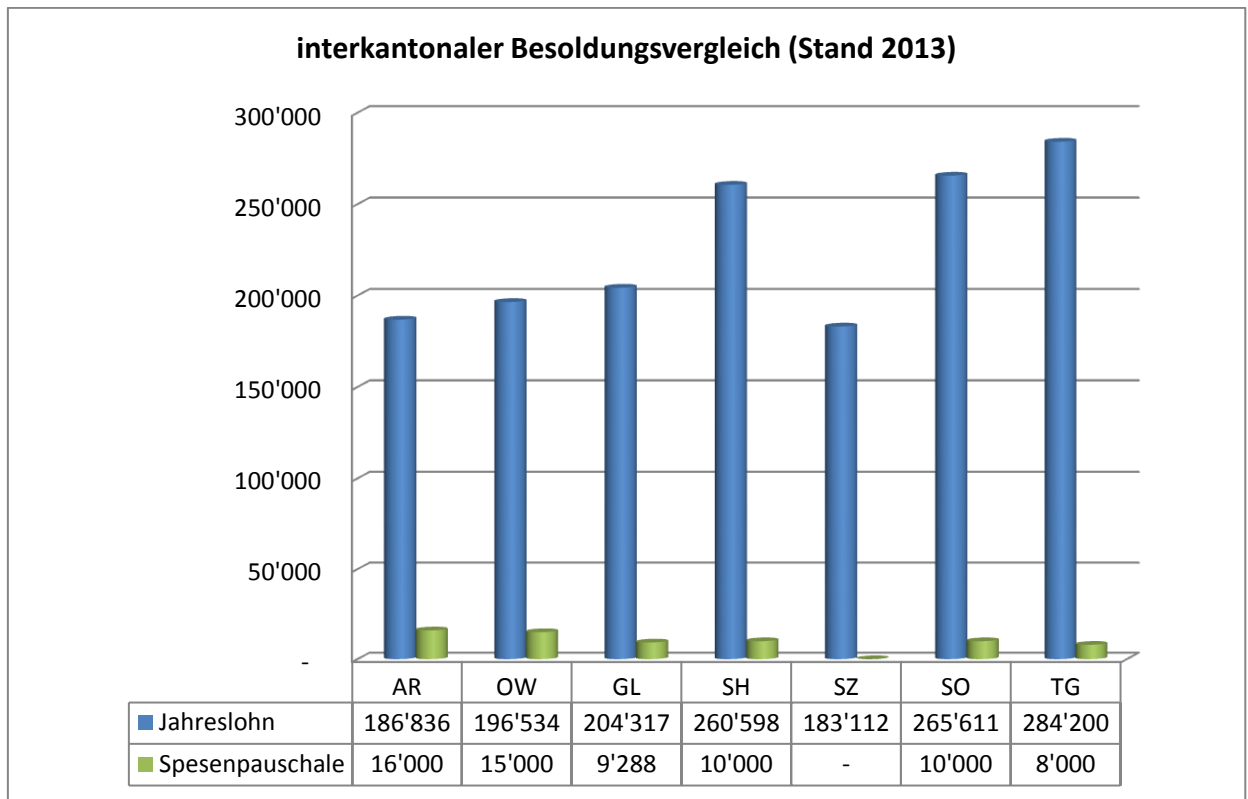
E. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Jahresbesoldung

Der Entwurf knüpft an Art. 1 der geltenden Verordnung an. Die Finanzkommission hat eine Alternative geprüft, welche die meisten anderen Kantone kennen, nämlich die Besoldung der Mitglieder des Regierungsrates als Prozentsatz des Maximums der obersten Lohnklasse für die kantonalen Angestellten zu definieren. Da die bisherige Lösung transparent ist und Anpassungen Abs. 3 trotzdem automatisch möglich sind, möchte die Finanzkommission das bisherige System beibehalten. Die Argumentation des Regierungsrates erscheint der Finanzkommission nicht stichhaltig. Eine Anbindung an das Lohnsystem für die kantonalen Angestellten erscheint nicht sachgerecht. Das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Regierungsrates unterscheidet sich zu stark von jenem für die kantonalen Angestellten.

Bei der Festlegung der konkreten Besoldungshöhe hat sich die Finanzkommission an verschiedenen Eckwerten orientiert. Das Hearing mit dem Leiter Personalamt, Stephan Meyer, zeigte, dass ein Vergleich mit Salären in der Privatwirtschaft nur sehr beschränkt möglich ist. Die Rahmenbedingungen eines politischen Amtes in Bezug auf Wahl, Werdegang, Tätigkeit, Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit etc., sind zu spezifisch.

Auch Vergleiche mit anderen Kantonen sind nur beschränkt erhellend. Woran sich die Jahresgehälter anderer Regierungen orientieren, ist nicht immer leicht nachzuvollziehen. Oftmals beziehen sie sich auf die Grösse des Kantons oder auf die Grösse der Verwaltung. Diese Kriterien sagen über die tatsächlichen Herausforderungen eines Exekutivamtes oft nicht allzu viel aus. Die Finanzkommission hat den Kantonsvergleich, den sie bereits in ihrem Bericht vom 21. Dezember 2013 herangezogen hatte, nochmals aktualisiert und konsultiert. Er diene als grobe Leitlinie zur Plausibilisierung der Jahresbesoldung. Ein ähnliches Vorgehen hatte die Finanzkommission bereits 1999 gewählt.



Bei dieser Ausgangslage waren für die Finanzkommission andere Leitlinien ausschlaggebend. Die Finanzkommission orientierte sich zunächst an den Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur zweiten Lesung, in der dieser von einer Jahresbesoldung von Fr. 210'000 ausging (vgl. Bericht und Antrag vom 17. September 2013, S. 12). An dieser Zahl dürften sich auch die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung über die Reform der Staatsleitung vom 18. Mai 2014 orientiert haben – insbesondere bei der Beantwortung der Variantenfrage fünf oder sieben Regierungsmitglieder. In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat die Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons offengelegt (Rechenschaftsbericht 2013 des Regierungsrates, S. 65). Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, welche Gesamtkompensation die Mitglieder des Regierungsrates aus diesen Mandaten erhalten haben. Der Entwurf sieht nun vor, dass sämtliche Entschädigungen aus diesen Mandaten künftig an die Staatskasse gehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 4, unten). Die Finanzkommission möchte diesem Systemwechsel insofern Rechnung tragen, als sie zur Ausgangsbasis von Fr. 210'000 einen (rein rechnerischen) Zuschlag von Fr. 20'000 pro Mitglied macht. In ihrer Gesamtheit entsprechen diese Zuschläge ungefähr der Gesamtsumme der Sitzungsgelder aus Mandaten im Auftrag des Kantons, die an die Mitglieder des Regierungsrates geflossen sind (Fr. 94'286 im Jahr 2013). Eine Minderheit der Finanzkommission sprach sich für einen „Mandatszuschlag“ von Fr. 10'000 pro Mitglied aus.

Insgesamt resultiert daraus eine Jahresbesoldung von Fr. 230'000. Im gesamtschweizerischen Vergleich bewegt sich dieser Betrag im unteren Mittelfeld.

Nimmt man die vorne unter Ziff. C.1. dargelegten Erwägungen der Finanzkommission von 1999 auf, so könnte die gegenwärtige Jahresbesoldung von Fr. 187'584 als 80% einer vollen Jahresbesoldung betrachtet werden. Rechnet man diesen Betrag auf 100% auf, ergäbe dies Fr. 234'500. Insofern ist der Betrag von Fr. 230'000 auch unter diesem Blickwinkel plausibel.



Absatz 2 legt wie bisher die Zulage für das Landammannamt fest. Die Zulage ist als Entschädigung für die Mehrbelastung gedacht, die das Amt des Landammannes gegenüber einem Regierungsamt mit sich bringt. Der Entwurf sieht eine Zulage von Fr. 12'000 vor. Die Finanzkommission geht davon aus, dass eine Fünfer-Regierung im Vollamt den Belastungsausgleich unter ihren Mitgliedern viel eher suchen muss als eine Regierung im alten Modell. Insofern rechtfertigt sich eine Zulage in der bisherigen Grössenordnung von rund 12 Prozent nicht mehr. Zudem wurde ein Teil der Zusatzbelastungen durch die Verpflichtung eines persönlichen Mitarbeiters für den Landammann aufgefangen.

Der bestehende Automatismus, der eine Erhöhung von Jahresbesoldung und Landammannzulage im Gleichschritt mit den generellen Lohn erhöhungen für die kantonalen Angestellten sicherstellt, soll beibehalten werden (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 7).

Art. 2 Kollektiv-Versicherungen

Laut Art. 8 und Art. 9 der bestehenden Verordnung richten sich Lohnfortzahlung, zusätzliche Versicherungen und Kinderzulagen nach den allgemeinen Regeln für die kantonalen Angestellten. Der Verweis auf das Personalrecht wird im Entwurf nun präzisiert.

Da die Besoldung von Magistratspersonen, wie den Mitgliedern des Regierungsrates, nicht mit einem arbeitsrechtlichen Lohn gleichgesetzt werden kann, kann es auch keine Lohnfortzahlung geben. Ein vom Volk gewähltes Mitglied des Regierungsrates hat Anspruch auf die Besoldung solange es im Amt ist. Eine Einstellung der Besoldung wegen Krankheit oder anderweitiger Verhinderung an der Amtsausübung ist nicht möglich, da die Besoldung unmittelbar an das Amt geknüpft ist und nicht die Gegenleistung für eine irgendwie geartete Arbeitspflicht darstellt. Insofern ist ein Verweis auf die Lohnfortzahlung nicht sachgerecht.

Bezüglich Unfallversicherung unterstehen die Mitglieder des Regierungsrates bundesrechtlich dem Obligatorium. Die Ausnahmebestimmung von Art. 2 Abs. 1 Bst. f der Verordnung über die Unfallversicherung (SR 832.202) ist nicht anwendbar. Ein entsprechender Verweis auf die kantonale Personalgesetzgebung erübrigt sich damit auch.

Bei Ausscheiden aus dem Amt wird die Austrittsentschädigung nach Art. 6 fällig. Diese Regelung ist abschliessend. Vorbehalten bleiben lediglich die Leistungen aus beruflicher Vorsorge (Art. 7 Abs. 5). Anderweitige Leistungen im Todesfall nach Art. 48 des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) sind damit ausgeschlossen.

Die Ausrichtung von Familienzulagen richtet sich abschliessend nach den bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Bestimmungen, weshalb ein expliziter Verweis ebenfalls nicht notwendig ist.

Was weiterhin gewährleistet bleiben soll, ist der Beitritt zu Kollektiv-Versicherungen, welche der Kanton im Bereich der Krankentaggeld-Versicherung (Art. 40 Abs. 2 PG) und im Bereich der überobligatorischen Kranken- oder Unfallversicherung (vgl. Art. 45 PG) abschliesst. Zur Verdeutlichung ist daher ein entsprechender Verweis in Art. 2 des Entwurfes vorgesehen.



Art. 3 Spesen

Die bestehende Regelung über die Pauschalspesen wird ebenfalls übernommen. Sie ist sachgerecht, administrativ einfach zu bewältigen und trägt den (diesbezüglich auch weiterhin bestehenden) Unterschieden unter den Mitgliedern des Regierungsrates Rechnung, indem die Spesenpauschale nur für einen bestimmten Rayon gilt.

In absoluten Zahlen schlägt die Finanzkommission eine jährliche pauschale Spesenentschädigung von Fr. 12'000 pro Jahr vor. Abklärungen bei der Kantonalen Steuerverwaltung sowie bei der Ausgleichskasse haben ergeben, dass Pauschalspesen in dieser Höhe noch akzeptiert werden. Dennoch geht die Finanzkommission – in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat – davon aus, dass eine moderate Reduktion der Pauschalspesen gerechtfertigt ist. Zum einen gibt es Hinweise, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung hohe Pauschalspesen als kritisch ansieht. Zum anderen haben gesamtschweizerische und regionale Konferenzen deutlich an Bedeutung gewonnen. Sie nehmen heute mehr Raum ein als früher. Die entsprechenden Aufwände können effektiv abgerechnet werden. Sie fallen nicht unter die Pauschalregelung.

Die pauschale Spesenentschädigung für den Landammann soll bei Fr. 18'000 belassen werden. Die Mehrbelastung des Landammanns äussert sich in nicht unwesentlichem Ausmass in häufigeren Auftritten, in denen er den Gesamtregierungsrat vertritt. Damit verbunden sind höhere Auslagen. Diese Mehraufwendungen sollen entsprechend abgedeckt sein.

Art. 4 Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons

Die Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons setzen sich weiterhin aus denselben Elementen zusammen. Die Finanzkommission ist der Meinung, dass sämtliche Entschädigungen in die Staatskasse fliessen sollen. Die Jahresbesoldung soll sämtliche Tätigkeiten eines Mitglieds des Regierungsrates abgelden – auch die Mandate im Auftrag des Kantons. Diese Regelung vermeidet, dass einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates finanzielle Vorteile aus ihren Mandaten erwachsen. Solche Ungleichheiten in einem Regierungsgremium sind nicht erwünscht.

Spesenvergütungen sollen weiterhin den Mitgliedern des Regierungsrates zukommen. Diese Zahlungen stellen Vergütungen dar für effektive Aufwände, die die Mandatsträger aufgrund ihrer Tätigkeit hatten.

Art. 5 Berufliche Vorsorge

Art. 3 Abs. 1 lit. a des neuen Gesetzes über die Pensionskasse AR (bGS 142.22) legt fest, dass die Behördenmitglieder des Kantons von Gesetzes wegen der Pensionskasse AR angeschlossen sind. An dieser Regel soll nicht gerüttelt werden. Die Mitglieder des Regierungsrates erhalten somit die statutarischen Leistungen der Pensionskasse AR gemäss Vorsorgereglement. Dieses Vorsorgereglement bietet in Art. 2 Abs. 5 die Möglichkeit der sogenannten externen Versicherung. Das ist gleichbedeutend mit einer Weiterführung der Mitgliedschaft nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bzw. des Amtes. Diese externe Versicherung ist auf zwei Jahre befristet. Für ehemalige Behördenmitglieder ist diese



Weiterversicherung über die Frist von zwei Jahren hinaus zulässig, sofern die Verwaltungskommission dies genehmigt. Weitergehende Ausnahmen existieren für Behördenmitglieder keine.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass andere Kantone z.T. eigene Pensionskassen für die Regierungsmitglieder eingerichtet haben. Eine solche Lösung kommt für Appenzell Ausserrhoden jedoch nicht in Frage.

Art. 6 Austrittsentschädigung

Der Entwurf regelt die Austrittsentschädigung neu. Statt einer abgestuften Entschädigung von maximal 18 Monaten in Abhängigkeit des Amtsalters geht der Entwurf von einer fixen Entschädigung in der Höhe einer Jahresbesoldung aus. Diese Entschädigung wird in zwölf monatlichen Raten ausbezahlt.

Die Austrittsentschädigung ist einerseits eine Kompensation für die fehlende Kündigungsfrist bei Amtsträgern, die von den Stimmberechtigten gewählt werden. Andererseits bildet die Austrittsentschädigung einen gewissen Puffer zwischen der Regierungstätigkeit und späteren Ämtern. Das Vollamt, verbunden mit dem Verbot von Interessenkollisionen, verunmöglicht es einem Mitglied des Regierungsrates, vor Ablauf der Amtszeit eine neue Beschäftigung anzunehmen. Selbst die Suche nach einer neuen Beschäftigung ist unter dem Aspekt der Unabhängigkeit nicht unproblematisch. In dieser Hinsicht dient die Austrittsentschädigung nicht nur der Absicherung der Mitglieder des Regierungsrates. Sie schützt auch die Institution des Vollamtes.

Die Finanzkommission hat sich gegen eine abgestufte Austrittsentschädigung ausgesprochen. Dies hängt unmittelbar mit der oben dargelegten Zwecksetzung dieser Entschädigung zusammen. Der Übergang in eine andere Tätigkeit nach dem Regierungsamt ist nach einer kurzen Amtsdauer nicht einfacher als nach einer längeren Amtszeit. Im Gegenteil dürfte das oft unabdingbare Netzwerk erst nach einigen Jahren in der Regierung voll ausgebaut sein. Zum anderen ist ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Amt oft auf ein nicht vorhersehbares Ereignis zurückzuführen (gesundheitliche Gründe, Nichtwiederwahl), während das Ausscheiden bei Erreichen der Amtszeitbeschränkung vorhersehbar ist. Im letzteren Fall spielt dann die Idee der Austrittsentschädigung als Puffer zum Schutz des Vollamtes eine grosse Rolle.

Art. 7 Anpassung dieser Verordnung

Zurzeit regelt Art. 20 sowohl die automatische Anpassung der Jahresbesoldung im Gleichschritt mit den Löhnen der kantonalen Angestellten als auch die ausserordentliche Anpassung auf Antrag der Finanzkommission. Der Wortlaut von Art. 20 lit. b ist nicht ganz eindeutig. Insbesondere bleibt unklar, ob gestützt auf diese Bestimmung die Jahresbesoldung auf Beschluss des Kantonsrates angepasst werden kann, ohne die Verordnung formell zu ändern.

Dies hat in der Praxis zu gewissen Schwierigkeiten geführt. So beschloss der Kantonsrat im November 2012 eine ausserordentliche Erhöhung der Regierungsgehälter um 0.5 % im Rahmen der Beratung des Vorschlages 2013 – ohne die Verordnung formell anzupassen (Abl. 2012, S. 1426). Dieser Entscheid erging unter Rückgriff auf Art. 20 lit. b.



Der Entwurf schafft in dieser Frage Klarheit. Art. 1 Abs. 3 regelt die automatische Anpassung der Jahresbesoldung im Falle einer generellen Lohnerhöhung für die kantonalen Angestellten. Art. 7 macht klar, dass für Anpassungen der Jahresbesoldung über Art. 1 Abs. 3 hinaus oder für die Anpassung anderer Besoldungskomponenten eine förmliche Änderung der Besoldungsverordnung notwendig ist.

Art. 8 Übergangsbestimmung zu Art. 6

Diese Bestimmung stellt klar, dass Mitglieder des Regierungsrates, die vor dem 1. Juni 2015 ausgeschieden sind, Anspruch auf eine Austrittsentschädigung nach der bisher geltenden Regelung haben.

F. Auswirkungen

Die finanziellen Folgen der Vorlage im Bereich der jährlich wiederkehrenden Aufwendungen zeigt die nachfolgende Tabelle auf:

	VA 2014 ¹⁾	VA 2015 ²⁾	Schätzung 2016 ³⁾
Besoldung ³⁾	Fr. 1'339'600	Fr. 1'234'500	Fr. 1'161'500
Spesenentschädigungen ⁴⁾	Fr. 136'000	Fr. 92'000	Fr. 72'000
Rückerstattung Mandatsentschädigungen	- Fr. 140'000	- Fr. 197'000	- Fr. 240'000
Arbeitgeber-Beiträge AHV/IV/EO/ALV	Fr. 84'600	Fr. 79'400	Fr. 74'700
Arbeitgeberbeiträge Unfallversicherungen	Fr. 1'700	Fr. 1'600	Fr. 1'700
Arbeitgeberbeiträge Familienzulagenkassen	Fr. 21'100	Fr. 19'800	Fr. 18'600
Arbeitgeberbeiträge Krankentaggeldversicherung	Fr. 5'900	Fr. 5'400	Fr. 5'100
Arbeitgeber-Beiträge PK	Fr. 156'800	Fr. 145'500	Fr. 137'600
Total	Fr. 1'605'700	Fr. 1'381'200	Fr. 1'231'200

¹⁾ auf der Basis Besoldungsverordnung von 1999

²⁾ Januar–Mai auf der Basis Besoldungsverordnung 1999; Juni–Dezember auf der Basis Entwurf Fiko Besoldungsverordnung 2015

³⁾ auf der Basis Entwurf Fiko Besoldungsverordnung 2015

⁴⁾ pauschale Spesenvergütungen und Effektiv-Spesen

Beim Voranschlag 2015 handelt es sich um ein Übergangsjahr, da für fünf Monate das alte Regime gilt und ab Juni 2015 die neue Besoldungsordnung in Kraft steht. Ab 2016 gilt die neue Besoldungsordnung dann vollumfänglich für das ganze Jahr. Für die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist daher die Schätzung 2016 massgebend. Demnach ist mit einem jährlich wiederkehrenden Minderaufwand von rund Fr. 375'000 zu rechnen. Nicht berücksichtigt wurden die Rückstellungen für die Austrittsentschädigungen, da hier ein Vergleich von einem beliebigen Jahr zum anderen nicht aussagekräftig ist.

Personelle Auswirkungen hat die Vorlage keine. Organisatorische Auswirkungen sind insofern zu erwarten, als die Auszahlung von Sitzungsgeldern aus Mandaten im Auftrag des Kantons neu an die Staatskasse zu erfolgen hat. Die entsprechenden Abläufe sind mit den Institutionen abzusprechen.



G. Antrag

Die Finanzkommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Besoldungsverordnung für den Regierungsrat zuzustimmen

Für die Finanzkommission

Reto Altherr, Präsident

Beilagen

- | | |
|-----------|-----------------------------------|
| Beilage 1 | Verordnungsentwurf |
| Beilage 2 | Stellungnahme des Regierungsrates |