

4417

KR-Nr. 147/2004

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 147/2004 betreffend
freiwillige Versicherung der beruflichen Vorsorge
von Milizbehörden**

(vom 11. Juli 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. September 2005 folgende, von den Kantonsräten Benedikt Gschwind, Zürich, und Patrick Hächler, Gossau, sowie Kantonsrätin Jacqueline Gübeli, Horgen, eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um nebenamtliche Behördenmitglieder im Kanton Zürich auf deren Wunsch in der 2. Säule zu versichern, auch wenn deren Entschädigung unter dem BVG-Minimum von zur Zeit 25 320 Franken liegt.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die als Postulat überwiesene Motion war die Folge zahlreicher parlamentarischer Vorstösse zur Verstärkung des Milizsystems auf Gemeindeebene bzw. zur Steigerung der Attraktivität der nebenamtlichen Behördentätigkeit. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Vorstösse im Jahr 2001 hinzuweisen (Postulat betreffend Entschädigung für nebenamtliche Behörden- und Parlamentstätigkeit, KR-Nr. 1/2001; Postulat betreffend Überlebens- und Qualitätssicherung der Milizsysteme in Behörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons Zürich, KR-Nr. 211/2001; Postulat betreffend Erhöhung der Entschädigungen für Nebenämter und Straffung des Prüfungswezens im Bereich der Berufsbildung, KR-Nr. 226/2001; Anfrage betreffend Einführung einer Erwerbsersatz-Ordnung für Miliz-Behörden-

tätigkeiten auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene, KR-Nr. 260/2001).

Die berufliche Vorsorge hat – als zweite Säule neben der AHV/IV/EL als erster Säule – die Aufgabe, den Versicherten die Fortsetzung ihrer bisherigen Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen. Sie strebt dabei das Ziel an, mit der ersten Säule zusammen ein Renteneinkommen von rund 60% des letzten Lohns zu erreichen. Das BVG-Obligatorium gilt für alle Arbeitnehmenden, die schon in der ersten Säule versichert sind und einen bestimmten Mindestlohn erzielen. Dies stellt die Eintrittsschwelle in das Obligatorium der beruflichen Vorsorge dar.

Die Jahresentschädigungen von nebenamtlich tätigen Behördenmitgliedern fallen wie diejenigen von anderen Teilzeitangestellten häufig unter diese Eintrittsschwelle von gegenwärtig Fr. 19 890 des BVG-Obligatoriums (Stand 1. Januar 2007). Unbefriedigend kann die Situation sein, wenn das Behördenmitglied daneben keiner anderen Erwerbstätigkeit nachgeht, die vom BVG-Obligatorium erfasst wird, oder auch zusammen mit einer anderen Erwerbstätigkeit die Eintrittsschwelle nicht erreicht wird.

2. Bundesgesetzliche Grundlagen

Arbeitnehmende, die das 17. Altersjahr überschritten haben und bei einer Arbeitgeberfirma einen Jahreslohn von mehr als Fr. 19 890 beziehen, unterstehen gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40) der obligatorischen Versicherung. Versichert ist gemäss Art. 8 Abs. 1 BVG in Verbindung mit Art. 5 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV2, SR 831.441.1) der Teil des Jahreslohnes zwischen Fr. 19 890 und Fr. 79 560. Dieser Teil des Jahreslohnes wird koordinierter Lohn genannt (Art. 8 Abs. 1 BVG). Der Jahreslohn entspricht nach Art. 7 Abs. 2 BVG und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG, SR 831.10) dem massgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung. Nach Art. 5 Abs. 2 AHVG gilt als massgebender Lohn jedes Entgelt für in unselbstständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit.

Behördenentschädigungen sind, soweit sie nicht nachgewiesener Spesenersatz sind und Fr. 500 im Jahr übersteigen, beitragspflichtiger Lohn bei der AHV (Wegleitung über den massgebenden Lohn in der AHV, IV und EO, Rz. 2044, Stand 1. Januar 2007). Dies bedeutet, dass

sie unter obgenannten Voraussetzungen auch im BVG als Lohn betrachtet werden. Behördenentschädigungen, die nach Abzug der tatsächlichen Spesen vom BVG nicht erfasst werden, weil sie unter dem Grenzbetrag von Fr. 19 890 liegen, unterstehen nach geltendem Recht nicht der obligatorischen Versicherung.

Für Arbeitnehmende, die nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt sind, sieht das Gesetz in Art. 4 Abs. 1 BVG aber die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung vor. Auf Verordnungsstufe wird der Kreis der Personen festgehalten, die sich freiwillig dem BVG unterstellen können. Es sind die nach Art. 1j Abs. 1 BVV2 von der obligatorischen Versicherung ausgenommenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gemäss Art. 1j Abs. 1 lit. c BVV2 sind unter anderem Arbeitnehmende von der obligatorischen Versicherung ausgenommen, wenn sie nebenberuflich tätig sind und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben. In diesen Fällen sieht Art. 1j Abs. 4 BVV2 die Möglichkeit vor, sich freiwillig unter das BVG zu stellen. Aus Art. 4 Abs. 2 BVG geht hervor, dass auch für die freiwillige Versicherung die Bestimmungen über die obligatorische Versicherung gelten, das heisst, dass insbesondere die in Art. 8 BVG festgesetzten Einkommensgrenzen sinngemäss gelten. Um sich freiwillig versichern zu können, muss also grundsätzlich das Erfordernis des mindestens versicherten Lohnes erfüllt sein.

Art. 46 BVG sieht allerdings in zwei Fällen eine besondere gesetzliche Regelung vor. Steht das nicht obligatorisch versicherte Behördenmitglied im Dienste mehrerer Arbeitgeberfirmen, und übersteigt dessen gesamter Jahreslohn Fr. 19 890, so kann sich das Behördenmitglied nach Art. 46 Abs. 1 BVG bei der Auffangeinrichtung oder bei der Vorsorgeeinrichtung, der einer seiner Arbeitgeberfirmen angeschlossen ist, freiwillig versichern lassen, sofern deren reglementarische Bestimmungen dies vorsehen. Dadurch werden diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschützt, die auf Grund der geringen einzelnen Löhne nicht vom Obligatorium erfasst würden. Bei Erwerbstätigkeit im Dienste mehrerer Arbeitgeberfirmen kann sich das Behördenmitglied, das bereits bei einer Vorsorgeeinrichtung obligatorisch versichert ist, gemäss Art. 46 Abs. 2 BVG bei dieser versichern lassen, falls ihre reglementarischen Bestimmungen dies nicht ausschliessen. Das Behördenmitglied kann sich schliesslich bei der Auffangeinrichtung für den Lohn zusätzlich versichern lassen, den es von den anderen Arbeitgeberfirmen erhält. Nach Art. 28 BVV2 ist der Beitritt zur freiwilligen Versicherung bei der Auffangeinrichtung oder einer anderen zuständigen Vorsorgeeinrichtung zu beantragen.

3. Vergleich mit anderen Kantonen

Eine vom Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen durchgeführte Nachfrage bei einigen grösseren kantonalen Aufsichtsbehörden ergab, dass diese Kantone keine kantonale Vorsorgelösung für Behördenmitglieder mit einer Entschädigung unter der Eintrittsschwelle von zurzeit Fr. 19 890 anbieten. Bei den angefragten Kantonen ist es Sache der Gemeinden, für ihre Behördenmitglieder den Mindestlohn für eine Versicherung zu senken.

4. Situation in den politischen Gemeinden im Kanton Zürich

Von den 171 politischen Gemeinden im Kanton Zürich führen zwölf eine öffentlichrechtliche Pensionskasse mit eigenem Reglement (Adliswil, Dübendorf, Kilchberg, Küsnacht, Männedorf, Thalwil, Winterthur, Zollikon, Horgen, Bubikon, Pfäffikon und Zürich). Dabei wurden von den jeweiligen Gemeinden verschiedene Massnahmen gewählt, um Teilzeitmitarbeitende besser zu berücksichtigen. Einige Reglemente sehen ausdrücklich eine Versicherung für Behördenmitglieder vor bzw. gliedern diese aus und bieten Vorsorgeschutz ausserhalb des BVG an. Die öffentlichrechtlichen Pensionskassen der Gemeinden Adliswil und Dübendorf haben für die Behördenmitglieder beispielsweise eine von der Pensionskasse unabhängige Spareinlegerkasse gegründet. Der Zweck der Spareinlegerkasse besteht darin, für Personen, die in einer behördlichen Funktion tätig sind, im Falle von Alter, Tod und Invalidität einen von den obligatorischen Leistungen gemäss BVG unabhängigen Vorsorgeschutz zu gewähren. Andere Pensionskassen bieten Personen, die alle Voraussetzungen ausser derjenigen des Mindestlohnes erfüllen, eine Versicherung an oder sehen für Teilzeitbeschäftigte einen dem Beschäftigungsgrad entsprechend tieferen Koordinationsabzug vor.

Die grosse Mehrheit der Gemeinden ist jedoch der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BVK) angeschlossen. Nach Angaben der ergänzenden Informationen zum Geschäftsbericht 2005 der BVK sind dies gegenwärtig 140 Gemeinden. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 (LS 177.201) sieht vor, dass durch Vertrag mit zürcherischen Gemeinden auch deren Personal in die Versicherungskasse aufgenommen werden kann. Für sie gelten demnach die Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996 (LS 177.21). Diese sehen in § 1 vor, dass das gesamte im Dienst des Staates stehende Personal versichert ist, sofern es dem Obligatorium gemäss BVG untersteht.

Angestellte des Staates, die zugleich für andere Arbeitgeber tätig sind, können nur das beim Staat bezogene Gehalt bei der Versicherungskasse versichern. Die BVK bzw. die ihr angeschlossenen Gemeinden haben die Attraktivität für Milizbehörden insofern bereits erhöht, als sie mit dieser Regelung parallele Mitgliedschaften zulassen und somit neben einer beruflichen Pensionskasse eine parallele Versicherung bei der BVK für die behördliche Tätigkeit ermöglichen. Der Koordinationsabzug für Teilzeitbeschäftigte wird zudem bei der BVK entsprechend dem Beschäftigungsgrad herabgesetzt (§ 6 Abs. 2 der Statuten der Versicherungskasse).

5. Alternative Möglichkeiten

Die im Postulat geforderte Möglichkeit der Versicherung von nebenamtlichen Behördenmitgliedern wurde durch das BVG bereits weitgehend umgesetzt. Gemäss BVG nicht versichern können sich jedoch nebenamtliche Behördenmitglieder, deren insgesamt erzieltetes Jahreseinkommen kleiner als Fr. 19 890 ist. Für diejenigen Behördenmitglieder, die keiner weiteren Erwerbstätigkeit nachgehen und die Eintrittsschwelle von Fr. 19 890 nicht erreichen, besteht daher ohne zusätzliche Regelungen nach wie vor kein Versicherungsschutz.

Die Beamtenversicherungskasse hat Ende 2002 eine Vernehmlassung zu einer Teilrevision der BVK-Statuten durchgeführt. Der Revisionsentwurf sah vor, den Mindestlohn für die kommunalen Behördenmitglieder auf Fr. 12 000 jährlich anzusetzen und auf den Koordinationsabzug zu verzichten. Der Entwurf wurde von den Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern mit der Forderung nach Gleichbehandlung aller Teilzeitarbeitnehmenden, welche die Eintrittsschwelle des BVG-Obligatoriums nicht erreichen, geschlossen abgelehnt. Auf eine Weiterverfolgung des Anliegens wurde daraufhin verzichtet. Die BVK ermöglicht aber die oben dargelegte parallele Versicherung der behördlichen Teilzeittätigkeit, sofern sich die Gemeinde der BVK angeschlossen hat. Mit dieser Ausgangslage sind auch Lösungsvorschläge ausserhalb der BVK zu überprüfen.

Das BVG belässt den Gemeinden die Möglichkeit, für Behördenentschädigungen, welche die Eintrittsschwelle nicht erreichen, eine überobligatorische kollektive Versicherung abzuschliessen. Art. 49 Abs. 1 BVG ermöglicht zudem, im Rahmen der eigenen Vorsorgepläne auf den Koordinationsabzug teilweise oder ganz zu verzichten. Es ist den Gemeinden überlassen, ob sie die Reglemente ihrer Pensionskassen entsprechend anpassen oder nicht.

Allerdings sind auch im Rahmen des Überobligatoriums die steuerrechtlichen Grundsätze zu berücksichtigen. Die im Postulat geforderte Möglichkeit der Versicherung auf eigenen Wunsch widerspricht dem am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen vorsorgerechtlichen Bestimmungen mit steuerrechtlicher Zielsetzung des 3. Pakets der 1. BVG-Revision. Die freiwillige Versicherung von unter der Eintrittsschwelle liegenden Jahreseinkommen im Sinne einer Wahlmöglichkeit für die Versicherten verstösst gegen die Grundsätze der Kollektivität und Planmässigkeit (Art. 1c BVV2, Art. 1g BVV2) und wäre unzulässig. Der Wille des Einzelnen ist kein objektives Kriterium im Sinne von Art. 1c Abs. 1 BVV2. Es sind demnach nur Reglemente zulässig, die zum Beispiel alle Arbeitnehmenden für ihren gesamten Lohn ohne Koordinationsabzug obligatorisch versichern. Um auch Personen mit einem niedrigen Jahreseinkommen (Teilzeitstellen, usw.) die Möglichkeit einer beruflichen Vorsorge im Rahmen der 2. Säule zu ermöglichen, wird es als zulässig erachtet, für solche Versicherten nach objektiven Kriterien einen getrennten Vorsorgeplan zu führen.

Eine Alternative bieten einige Gemeinden, indem sie eine Spareinlegerkasse im Sinne einer unselbstständigen öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtung gegründet haben und einen von der beruflichen Vorsorge unabhängigen Vorsorgeschutz anbieten (Dübendorf und Adliswil). Diese Reglemente versichern den AHV-pflichtigen Lohn ohne Berücksichtigung eines Mindestlohnes, sodass Behördenmitglieder auch mit tieferen Einkommen in der Spareinlegerkasse versichert werden können.

Eine weitere Möglichkeit bietet der Abschluss einer Verbandsversicherung bei einer Versicherungsgesellschaft. Es müsste ein Vorsorgewerk geschaffen werden, dem sich alle Gemeinden anschliessen können. Frühere Abklärungen des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen zuhanden des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich haben allerdings ergeben, dass sich der Aufwand einer Versicherung für Behördenentschädigungen von unter Fr. 5000 kaum lohnt. Die Limite für den Beitritt zur Versicherung sollte daher bei mindestens Fr. 5000 liegen. Eine Begrenzung nach oben wäre ebenfalls zu diskutieren. In einem ersten Schritt wäre zu eruieren, wie viele nebenamtliche Behördenmitglieder eine Entschädigung zwischen Fr. 5000 und Fr. 19 890 erhalten und wie viele Gemeinden Interesse und Bereitschaft für eine solche Versicherungslösung zeigen.

In der Begründung des Postulats wird schliesslich auf Gemeinden hingewiesen, die selbst bei Entschädigungen über dem BVG-Minimum ihren Behördenmitgliedern keine Versicherung anbieten. Dies wäre rechtlich unzulässig. Die Gemeinden sind verpflichtet, für ihre nebenamtlichen Behördenmitglieder, welche die Eintrittsschwelle von

Fr. 19 890 erreichen, das BVG-Obligatorium durchzuführen (Art. 11 BVG, Art. 7 BVV2). Der Anschluss einer solchen Gemeinde an eine Vorsorgeeinrichtung müsste rückwirkend erfolgen, da die Versicherungspflicht der Arbeitgeberfirma für die Mitarbeitenden mit dem Tag beginnt, an dem diese auf Grund der Anstellung die Arbeit antreten (Art. 11 Abs. 3 BVG, Art. 6 BVV2).

6. Antrag

Angesichts des Umstandes, dass sich der Kreis der möglichen Betroffenen auf die nebenamtlichen Behördenmitglieder kantonaler Behörden beschränkt, die einen konsolidierten Jahreslohn von weniger als Fr. 19 890 erzielen, der nicht bereits anderweitig versichert werden kann, und der Tatsache, dass eine freiwillige Versicherung auf Wunsch des Behördenmitglieds die gesetzlichen Bestimmungen des 3. Pakets der 1. BVG-Revision verletzt, verzichtet der Regierungsrat darauf, zusätzliche gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat daher dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 147/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fuhrer Husi