

Sitzung vom 21. November 2001

1804. Anfrage (Einführung einer Erwerbsersatzordnung für Miliz-Behördentätigkeiten auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene)

Die Kantonsräte Dr. Beat Walti, Erlenbach, und Jörg Kündig, Gossau, haben am 27. August 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Die finanzielle Einbusse bei Übernahme zeitintensiver Miliz-Behördentätigkeiten in Kanton, Bezirken und Gemeinden ist nur – aber immerhin – einer der Gründe, die zu Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten für diese Ämter führen. Sie dürfte für viele grundsätzlich interessierte Mitbürgerinnen und Mitbürger nebst Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit mit beruflichen und familiären Verpflichtungen mit entscheidend für die Meidung eines Milizengagements sein.

Die Intensität der Beanspruchung durch viele Milizämter auf allen Stufen des Gemeinwesens bringt heute für viele Arbeitnehmer, Arbeitgeber und selbstständig Erwerbende finanzielle Einbussen mit sich, die nicht mehr tragbar sind und die es zu korrigieren gilt. Dabei sollten nicht generelle Erhöhungen der Behördenentschädigungen im Vordergrund stehen – Miliztätigkeit soll auch in Zukunft nicht materiell motiviert sein –, sondern eine Kompensation effektiver Ausfälle seitens der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer. Dies könnte durch eine Entschädigung von Milizbehördentätigkeiten im Rahmen einer Erwerbsersatzregelung analog der EO des Bundes erreicht werden.

In diesem Zusammenhang fragen wir den Regierungsrat an:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einführung einer Erwerbsersatzordnung (EO) für Behördentätigkeiten in Gemeinden, Bezirken und Kanton, ähnlich wie die EO des Bundes für militärisch bedingte und andere Erwerbsausfälle?
2. Wie müsste eine solche EO-Regelung ausgestaltet sein, damit sie auch für die freiwillige Inanspruchnahme durch die Gemeinden offen wäre?
3. Welches wäre der administrative Aufwand für eine solche Regelung im Vergleich zum heutigen Entschädigungssystem hinsichtlich kantonaler Milizämter?
4. Wie hoch veranschlagt der Regierungsrat die finanziellen Auswirkungen der Ausübung einer Behördentätigkeit auf Einkommen und Vermögensbildung bis zum Erreichen des Pensionsalters (einschliesslich BVG), beispielsweise für folgende Konstellation: Einkommensreduzierendes Milizpensum 20%, Nettolohn Fr. 100000 (100%), Alter bei Amtsantritt 35 Jahre, Amtsdauer 8 Jahre, Pensionierung mit 65 Jahren, Entschädigung für Milizbehördentätigkeit gemäss statistischem Durchschnitt (sofern verfügbar) oder repräsentativem Ansatz für Gemeinderäte, evtl. Schulpflege oder Kantonsrat? Wir bitten den Regierungsrat um eine Modellrechnung unter Angabe der verwendeten Berechnungsgrundlagen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Beat Walti, Erlenbach, und Jörg Kündig, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Die bundesrechtliche Erwerbsersatzordnung ist eine Sozialversicherung und gewährt als solche Schutz gegen die wirtschaftlichen Folgen, die sich bei Eintritt eines sozialen Risikos verwirklichen. Sie deckt im Wesentlichen das Lohnrisiko von Personen ab, die Militärdienst leisten oder andere damit gleichgestellte Tätigkeiten wahrnehmen. Finanziert wird sie von sämtlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in der Schweiz über einen bestimmten Lohnprozentsatz.

Im Allgemeinen schützt eine Versicherung vor den Folgen eines möglichen, aber – zumindest in zeitlicher Hinsicht – ungewissen Ereignisses. Dementsprechend deckt die Erwerbsersatzordnung das Lohnrisiko im Falle der Übernahme einer vom Staat auferlegten Dienstpflicht ab. Mit der Entschädigung für die Milizbehördentätigkeit würden indessen atypische Fälle versichert, da in aller Regel Behördenämter freiwillig übernommen werden. Dieser Umstand stellt die Einführung einer Versicherungslösung grundsätzlich in Frage und erschwert deren Konzeption.

Das Milizsystem, d.h. die freiwillige nebenamtliche Behördentätigkeit von Bürgerinnen und Bürgern, hat in der Schweiz Tradition. Es ermöglicht, auf einfache Weise berufliches und privates Wissen für die öffentliche Aufgabenerfüllung zu erschliessen, und zeichnet sich durch verhältnismässig geringe Kosten aus. Gemäss herkömmlich verstandenem Milizsystem wird die nebenamtliche Behördentätigkeit in der Regel ehrenamtlich geleistet, ohne den damit verbundenen Zeitaufwand voll zu entgelten. Mit der Einführung einer der Erwerbsersatzordnung entsprechenden Versicherungslösung müsste indessen davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten für die Entschädigung der Milizbehördentätigkeit in Gemeinden, Bezirken und Kanton insgesamt erheblich erhöhen würden.

Die vorgeschlagene Versicherungslösung würde sodann das heute geltende Prinzip der Bemessung der Behördenentschädigung grundlegend verändern, da sich die Entschädigung inskünftig an der Höhe des ausfallenden Lohnes orientieren soll. Diese Auswirkung des Versicherungssystems würde zu einer ungleichen Behandlung der Behördenmitglieder bzw. zu einer ungleichen «Entschädigung» an sich gleichwertiger Arbeit führen. Das ist grundsätzlich unerwünscht, und es ist deshalb fragwürdig, ob die finanzielle Schadloshaltung ein sachgerechtes Kriterium für die Bemessung der Behördenentschädigung darstellen kann. Auch müsste konsequenterweise die Frage gestellt werden, ob Behördenmitglieder, die durch die Übernahme eines Voll- oder Teilamtes finanzielle Einbussen erleiden, nicht ebenfalls finanzielle Kompensationen erhalten sollten.

Die vorgeschlagene Regelung käme sodann einer Einschränkung der Gemeindeautonomie gleich, wenn die Gemeinden verpflichtet wären, sich der Versicherung anzuschliessen. Diesfalls könnten die Gemeinden nicht mehr nach Massgabe ihrer jeweiligen Verhältnisse über die Höhe der Behördenentschädigungen entscheiden, da die entsprechenden Ansätze durch die Erwerbsersatzordnung einheitlich festgelegt wären. Die Gemeinden haben im Übrigen seit längerer Zeit erkannt, dass die finanzielle Einbusse bei der Übernahme einer Behördentätigkeit mit ein Grund ist für die Schwierigkeiten, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten dafür zu finden. So haben gemäss einer Studie über Gemeindereformen im Kanton Zürich vom Oktober 2001 in den letzten Jahren über 50% der Gemeinden bereits entsprechende Schritte zur Erhöhung der Behördenentschädigungen unternommen. Diese Massnahme ist denn auch zweckmässig.

Im Weiteren würde die Einführung einer Versicherungslösung im Gegensatz zum heutigen Entschädigungssystem zu einem beträchtlich höheren administrativen Aufwand führen, da neben der Berechnung der Beitrags- und Versicherungsleistungen wohl auch ein Ausgleichsfonds zu verwalten wäre. Sollte die vorgeschlagene Erwerbsersatzordnung den Gemeinden freiwillig zur Verfügung stehen, müssten wohl auch sie zur Finanzierung herangezogen werden, wäre es doch sachlich nicht gerechtfertigt, dass der Kanton die gesamten Kosten zu tragen hätte. Dabei dürfte es erfahrungsgemäss schwierig sein, den durch die einzelne Gemeinde zu leistenden Beitrag zu bestimmen, zumal die Höhe der abzudeckenden Erwerbsausfälle nur schwer abgeschätzt werden könnte. Dies hätte zweifellos einen erheblichen Mehraufwand zur Folge. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Versicherungslösung bedürfte allerdings vertiefter Abklärungen.

Die finanziellen Auswirkungen der Ausübung einer Behördentätigkeit auf das Einkommen und die Vermögensbildung können nicht allgemein bestimmt werden, da auf Grund sehr unterschiedlicher Regelungen für die Entschädigung der Tätigkeit von Milizbehörden weder auf statistische Daten noch auf repräsentative Ansätze zurückgegriffen werden kann. Soweit ersichtlich besteht bei den jährlichen Entschädigungsansätzen von kommunalen Milizbehörden eine grosse Spannweite. Zudem ist zu beachten, dass ein Milizpensum von 20% nicht zwingend einen Verdienstaufschlag in diesem Umfang bedeutet. Vorliegend ist es daher nicht möglich, eine umfassende Modellrechnung vorzunehmen. Nachfolgend können hingegen die Auswirkungen auf die Altersvorsorge ausgewiesen werden. Danach hätte ein Behördenmitglied, das trotz achtjähriger Amtszeit unverändert im Umfang des vollen Nettolohnes versichert geblieben wäre, in dieser Zeit ein Altersguthaben von Fr. 21166 gebildet. Dies ergäbe bei einer Verzinsung von 4% im Pensionsalter von 65 Jahren ein Altersguthaben von Fr. 50161.

Aus den vorstehend genannten Gründen erachtet der Regierungsrat die Einführung einer der bundesrechtlichen Erwerbsersatzordnung entsprechenden Versicherungslösung für die Entschädigung von Milizbehörden auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene als kein geeignetes Mittel zur Stärkung des Milizsystems.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi