



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 095-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.141

Eingereicht am: 18.05.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Büro des Grossen Rates: Ja
Eingereicht von: BGR (Costa, Langenthal) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1208/2020 vom 04. November 2020
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Berufliche Vorsorge für Grossratsmitglieder

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage – allenfalls mit Varianten – zu unterbreiten, die eine angemessene berufliche Vorsorge des Kantons (Versicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod) für die Grossratsmitglieder für ihr Grossratsmandat vorsieht, die insbesondere BVG-konform ist und auch die Bedürfnisse von selbständig- und unselbständigerwerbenden Grossratsmitgliedern abdeckt. Der Vortrag gibt im Besonderen auch über die steuerrechtlichen Auswirkungen, die Kosten für den Kanton sowie darüber Auskunft, inwiefern für die Grossratsmitglieder eine Vorsorgeregulierung nach dem Muster des Kantons Zürich für die Kantonsratsmitglieder oder des Bundes für die Mitglieder der eidgenössischen Räte eingeführt werden könnte.

Begründung:

Gegenwärtig versichert der Kanton die Grossratsmitglieder nicht gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Das Personalgesetz erklärt einzig seine Bestimmungen über die Haftung als für Grossratsmitglieder ebenfalls anwendbar (Art. 2 Abs. 3 PG, Art. 100-105 PG). Im Besonderen sind Grossratsmitglieder vom beruflichen Vorsorgeschutz (Art. 99 PG) ausgeschlossen, da sie nach Personalgesetz in keinem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen und keine «Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter» des Kantons sind (vgl. Art. 3 Abs. 5 PG sowie Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 Bst. a des kantonalen Pensionskassengesetzes [PKG]).

Damit für die Zukunft sichergestellt werden kann, dass es in finanzieller Hinsicht allen Bevölkerungskreisen möglich sein soll, politische Verantwortung zu übernehmen und sich in den Grossen Rat wählen zu lassen, ist nicht nur eine angemessene Entschädigung für die parlamentarische Arbeit nötig (vgl. Art. 16 Abs. 1 GRG, Art. 124-127 GO, Art. 130 GO), sondern auch eine angemessene berufliche Vorsorge. Insbesondere soll vermieden werden, dass Ratsmitglieder infolge Ausübung ihres Grossratsmandats Beitragslücken in

der Sozialversicherung zu gewärtigen haben. Sodann ist für die berufliche Vorsorge eine Lösung zu suchen, die sowohl für selbständigerwerbende als auch für unselbständigerwerbende Grossratsmitglieder stimmt und die es ermöglicht, dass sie sich gleichermassen absichern können. Zudem sollen die Grossratsmitglieder durch die berufliche Vorsorge möglichst keine steuerlichen Nachteile erleiden.

Der Kanton Zürich ist daran, eine berufliche Vorsorge für die Kantonsratsmitglieder einzuführen, wonach sich die Ratsmitglieder entweder bei der «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» versichern lassen oder sich einen Vorsorgebeitrag ausbezahlen lassen können (KR-Nr. 217/2012). Beim Bund erhalten die Ratsmitglieder einen Beitrag an die Vorsorge für Alter, Invalidität und Tod (vgl. Art. 7 ff. Parlamentsressourcengesetz [SR 171.21]). Zur Ausgangslage und zur Frage einer Versicherungspflicht für Entschädigungen aus einem Parlamentsmandat wird noch auf einen Beitrag im Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht verwiesen (Prof. Thomas Gächter / Dr. Maya Geckeler Hunziker, in: Jahrbuch SVVOR 2015, Bern 2016, S. 291 – 303).

Sollte schliesslich die Gesetzesvorlage eine indirekte Änderung des Grossratsgesetzes nötig machen, sind im Vorverfahren der Rechtsetzung (bei Ausarbeitung, in den Mitberichtsverfahren usw.) die Parlamentsdienste regelmässig miteinzubeziehen. Sie stehen auch für Rückfragen zu parlamentarischen Angelegenheiten zur Verfügung.

Antwort des Regierungsrates

Der Vorstoss nimmt Bezug auf einen Beitrag von Prof. Gächter, welcher sich zur Versicherung von Entschädigungen politischer Mandate äussert (Thomas Gächter, Versicherungspflicht in der beruflichen Vorsorge für Entschädigungen aus einem Parlamentsmandat? in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, SVVOR, Jahrbuch 2016, S. 289 f.). Aus Sicht des Regierungsrats zeigt dieser Aufsatz eine grundlegende Problematik bei der umfassenden Versicherung von Entschädigungen politischer Mandate auf: Der im Vorsorgesystem zentrale Arbeitnehmerbegriff ist mit der Tätigkeit in einem Parlament schwer vereinbar.

Zum Arbeitnehmerbegriff: (Obligatorisch) Versichert sind in der beruflichen Vorsorge (in erster Linie) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 17. Altersjahr überschritten haben und bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 21'330 Franken beziehen (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG]; SR 831.40). Das Recht der beruflichen Vorsorge – also der zweiten Säule – definiert nicht, wer als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gilt. Vielmehr wird in diesem Punkt auf die Kriterien zur unselbständigen Erwerbstätigkeit in der ersten Säule abgestützt. Unselbständig erwerbend ist danach, wer in einer untergeordneten Stellung (Art. 5 Abs. 2 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]; SR 831.10) tätig ist und insbesondere einem Weisungsrecht unterliegt (nämlich wie, wann und wo die Arbeit zu leisten ist [sog. Subordinationsverhältnis]).

Bei einem politischen Mandat kann jedoch kaum von einer untergeordneten, weisungsgebundenen Stellung gegenüber dem Gemeinwesen gesprochen werden. Im Gegenteil: Wie andere Träger von Parlamentsmandaten in der Schweiz auch, so nehmen ebenso die Mitglieder des Grossen Rats des Kantons Bern ihre Aufgaben frei von Instruktionen wahr (siehe Aufzählung gemäss Art. 14 des Gesetzes über den Grossen Rat, GRG; BSG 151.21). Zu Recht weist denn auch der eingangs erwähnte Autor darauf hin, dass Art. 7 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101), der Entschädigungen für Parlamentsmandate (ausgenommen reiner Kostenersatz) AHV-rechtlich zum massgebenden Lohn zählt, auf Gründen beruht, die ausserhalb rechtlicher bzw. sachlogischer Aspekten zu suchen sind.

Insoweit sind die Regelungen des Bundes, die die Einkommen der Mitglieder der eidgenössischen Räte gleich den Arbeitnehmenden zusätzlich zur AHV auch einer Vorsorgelösung unterstellen, als Spezialfall anzusehen. Eine Pflicht dazu ergibt sich aus dem Vorsorgerecht nicht. Ebenfalls als aussergewöhnlich

anzusehen ist dabei die Vorsorgeentschädigung, die der Bund den Parlamentariern leistet (dazu Art. 7 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz [VPRG]; SR 171.211). Basis für die Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung ist nicht etwa das individuell bzw. tatsächlich erzielte Einkommen, sondern diese werden in Form einer Pauschale ausgerichtet, wobei sich der Arbeitgeberbeitrag aktuell auf 10'239 Franken beläuft. Mit den Grundsätzen der obligatorischen beruflichen Vorsorge ist dies kaum vereinbar und wohl eher dem Umstand geschuldet, dass der Bundesgesetzgeber aufgrund der hohen zeitlichen Auslastung in den eidgenössischen Räten «seinen» Parlamentariern einen gewissen (beruflichen) Vorsorgeschutz bieten wollte. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2017 entspricht die parlamentarische Arbeit im engeren Sinne (Sitzungsteilnahmen und Vorbereitungszeit) für Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent.¹ Es ist unbestritten, dass auf Stufe Bund für viele Parlamentarier das politische Mandat oft einkommensmässig den «Hauptberuf» darstellt. Die durchschnittliche AHV- und steuerpflichtige Entschädigung eines Mitglieds des Nationalrates betrug im Jahr 2019 69'200 Franken, jene eines Mitglieds des Ständerates 89'300 Franken. Hinzu kommen insbesondere noch Spesenentschädigungen, die weder der AHV- noch der Steuerpflicht unterstehen und sich im Jahr 2019 für Mitglieder des Nationalrates auf 59'900 Franken und für Mitglieder des Ständerates auf 69'200 Franken beliefen.²

Auf Stufe Kanton Bern dürfte das politische Mandat jedoch nur in den wenigsten Fällen einkommensmässig den «Hauptberuf» darstellen. Hier ist die Tätigkeit im Grossen Rat viel stärker durch den Milizgedanken durchdrungen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Höhe der jährlichen Entschädigung (ohne Spesenentschädigungen), die sich im Jahr 2019 auf durchschnittlich 19'700 Franken belief. Es ist deshalb aus Sicht des Regierungsrats mehr als nur fraglich, ob im Kanton Bern ein dem Bund vergleichbarer «Kunstgriff» ins Vorsorgerecht überhaupt sinnvoll ist. So überschritten die im Jahr 2019 an die Mitglieder des Grossen Rates ausgerichteten Entschädigungen (ohne Spesenentschädigungen) die Eintrittsschwelle (21'330 Franken) nur gerade in 46 Fällen. Zu versichern wären sodann nur die ausgerichteten Entschädigungen (ohne Spesenentschädigung) nach Abzug des sogenannten Koordinationsabzugs. Würde der Koordinationsabzug gemäss Art. 8 BVG erfolgen, so hätte der durchschnittliche Arbeitgeberbeitrag für die 46 Grossrätinnen und Grossräte im Jahr 2019 total knapp 800 Franken betragen (Annahme: der Pensionskassenabzug auf den Entschädigungen beläuft sich auf 25%, wovon der Arbeitgeber einen Anteil von 60% trägt). Würde der Koordinationsabzug gemäss Art. 15 des Gesetzes über die kantonalen Pensionskassen (PKG; BSG 153.41) berechnet, der auch den Beschäftigungsgrad berücksichtigt, so hätte sich der durchschnittliche Arbeitgeberbeitrag für die 46 Grossrätinnen und Grossräte – unter der Annahme, dass die zeitliche Belastung für ein Grossratsmandat einem Beschäftigungsgrad von 25 Prozent entspricht – im Jahr 2019 auf knapp 3'100 Franken belaufen.

Die Lösung für die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Zürcher Kantonsrates, die seit dem 1. Mai 2020 in Kraft ist, sieht eine tiefere Eintrittsschwelle als das BVG vor: Die Eintrittsschwelle entspricht der Hälfte der maximalen AHV-Rente (14'220 Franken). Wird die Eintrittsschwelle überschritten, wird das Mitglied des Kantonsrates gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität versichert; wird die Eintrittsschwelle nicht erreicht (oder geht das Mitglied des Kantonsrates einem selbständigen Haupterwerb nach und verzichtet auf die Versicherung), wird das Mitglied des Kantonsrates nicht versichert, erhält aber einen Vorsorgebeitrag. Übertragen auf den Kanton Bern wären im Jahr 2019 138 Mitglieder des Grossen Rates gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität versichert worden oder hätten sich freiwillig versichern lassen können (im Falle eines selbständigen Haupterwerbs). Die übrigen Mitglieder des Grossen Rates hätten einen Vorsorgebeitrag erhalten. Wiederum unter der Annahme, dass die zeitliche Belastung für ein Grossratsmandat einem Beschäftigungsgrad von 25 Prozent entspricht (diese Annahme ist relevant für die Berechnung des Koordinationsabzugs gemäss der Zürcher Lösung), hätten sich der Arbeitgeberbeitrag an die Pensionskasse (Annahme: der Pensionskassenabzug auf den Entschädigungen beläuft sich auf 25%, wovon der Arbeitgeber einen Anteil von 60%

¹ Département de science politique et relations internationales und Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG) der Universität Genf, «Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier», 25. April 2017.

² Parlamentsdienste, Faktenbericht «Bezüge der Ratsmitglieder», Stand Frühling 2020.

trägt) oder der Vorsorgebeitrag im Jahr 2019 gemäss der Zürcher Lösung auf durchschnittlich 2'000 Franken belaufen.

Angesichts der Höhe der durchschnittlichen Entschädigung (ohne Spesenentschädigungen) der Mitglieder des Grossen Rates, die sich im Jahr 2019 auf 19'700 Franken belief, erachtet der Regierungsrat auch eine Lösung analog jener für den Zürcher Kantonsrat als zu kompliziert. Zudem können die Entschädigungen der Mitglieder des Grossen Rates von Jahr zu Jahr relativ stark schwanken. Dies bedeutet, dass die Entschädigungen zum Jahresbeginn aufgrund von Erfahrungswerten zunächst geschätzt werden müssten. Die Beiträge würden unter dem Jahr sodann auf Basis dieser Schätzung mit den Pensionskassen abgerechnet und müssten Ende Jahr in Kenntnis der effektiv bezahlten Entschädigungen korrigiert werden. Unter Umständen kann sich Ende Jahr auch zeigen, dass ein Mitglied des Grossen Rates unterjährig zu Unrecht versichert wurde, weil die Eintrittsschwelle mit den effektiv erhaltenen Entschädigungen gar nicht erreicht wurde. Im Falle des Kantons Bern würde eine analoge Lösung wie für die Mitglieder des Zürcher Kantonsrates zusätzlich durch den Umstand verkompliziert, dass der Kanton Bern mit der Bernischen Pensionskasse (BPK) und der Berner Lehrerversicherungskasse (BLVK) über zwei kantonale Pensionskassen verfügt.

Nichts desto trotz kann sich der Regierungsrat dem Grundanliegen des Vorstosses anschliessen. Er schlägt jedoch eine andere Lösung vor, die aus seiner Sicht einfacher und ohne allzu hohen Verwaltungsaufwand umsetzbar wäre. An Stelle eines Spezialvorsorgewerks würde die Lösung des Regierungsrats eine einheitliche pauschale Entschädigung an alle Grossrätinnen und Grossräte vorsehen, die diese für die freiwillige Vorsorge verwenden könnten, etwa via die Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers der Grossrätinnen oder Grossräte, die Auffangeinrichtung oder die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a). Ausgehend von den oben dargestellten Berechnungen der hypothetischen Arbeitgeberbeiträge an eine Pensionskasse dürfte eine pauschale Entschädigung im Sinne eines Vorsorgebeitrags nach Auffassung des Regierungsrates pro Jahr maximal 2'000 Franken betragen, was gegenüber heute Zusatzkosten in Höhe von maximal 320'000 Franken verursachen würde. Rechtlich wäre die pauschale Entschädigung in der Geschäftsordnung des Grossen Rates zu verankern (GO; BSG 151.211).

Der Regierungsrat beantragt deshalb **Annahme als Postulat**.

Verteiler

– Grosser Rat