

## Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats

Erlass einer Ordnung

---

**Vorlage der Spezialkommission für die Themen Personalvorsorge und Entschädigung des Gemeinderats sowie neue Lohnordnung für die Gemeindegestellten (Spezialkommission Lohnfragen)**

**betreffend Erlass einer Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen**

**sowie**

**Bericht zum Anzug der GPK betr. berufliche Vorsorge für die Mitglieder des Gemeinderats**

---

### 1. Einleitung

Am 24. September 2008 hat der Einwohnerrat die neue Ordnung über das Gehalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Riehen (Lohnordnung) definitiv verabschiedet.

Der damit verbundenen Aufhebung der alten Besoldungsordnung fällt auch ihr Anhang zum Opfer, der die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats regelte.<sup>1</sup> Dies hat zur Folge, dass über die Entschädigung der Gemeinderatsmitglieder neu zu befinden ist, was auch einer Vorgabe der KAD im Leistungsauftrag 1 (Volksabstimmungen und Behördendienste) für die Jahre 2006 – 2009 zum Produkt 1.3 entspricht, wonach die Beanspruchung des Gemeindepräsidiums und der übrigen Gemeinderatsmitglieder überprüft und nötigenfalls eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll.

Heute kann dem Einwohnerrat nun die zwischenzeitlich erarbeitete neue *Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats* vorgelegt werden, welche auch die berufliche Vorsorge regelt. Letzteres geht zurück auf eine Motion der GPK vom 9. Februar 2007 zur beruflichen Vorsorge der Gemeinderatsmitglieder. Jene Motion war seinerzeit in einen Anzug umgewandelt und vorläufig ans Ratsbüro überwiesen worden. Gemäss der Empfehlung des Ratsbüros wurde sie schliesslich durch den Einwohnerrat an die neue Spezialkommission zur Bearbeitung weitergeleitet.

---

<sup>1</sup> Derzeit noch zu finden unter: <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/br/rie/g/pdf/erlasse/164.100.pdf>



## 2. Allgemeines zu Entstehung und Inhalt des Ordnungsentwurfs

Nachdem die Notwendigkeit einer Revision der Bestimmungen über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats unbestritten war, musste die Frage nach der Form geklärt werden: Sollte auch der neuen Lohnordnung (NLO) ein Anhang beigelegt oder eher eine eigene Ordnung erlassen werden? Die Kommission kam einmütig zum Schluss, dass diese Regelung nicht stiefmütterlich der neuen Lohnordnung beigelegt werden soll, sondern dass das Thema einer eigenen Ordnung würdig ist. Da es bei der Ordnung um ein Geschäft geht, das den Gemeinderat direkt betrifft, liegt hier der seltene Fall vor, dass der Einwohnerrat eine Ordnung nicht durch den Gemeinderat vorgelegt erhält, sondern direkt durch eine der vom Einwohnerrat gewählten Kommissionen.

Mehr zu diskutieren als die Form gab natürlich der Inhalt des diesem Bericht beigelegten Ordnungsentwurfs. Mit der Wahl in den Gemeinderat entsteht ein spezielles Verhältnis zur Einwohnergemeinde, welches Elemente des Auftrags- und des Arbeitsrechts aufweist und mit den rechtlichen Vorgaben (Arbeits- und Auftragsrecht, berufliche Vorsorge etc.) nicht immer ganz einfach in Einklang zu bringen ist. So ist etwa hinlänglich bekannt, dass das für ein "ordentliches" Gemeinderatsmitglied veranschlagte Pensum von 20% den tatsächlichen Aufwand nicht abdeckt und jedes Mitglied einiges an Zusatzarbeit leistet.

Wie bei anderen Arbeitsleistungen stellte sich auch hier die Frage, welche Entschädigung für welches Pensum angemessen ist und ob die einzelnen Gemeinderatsmitglieder mit ihrer Entschädigung zufrieden sind. Zu diesem Zweck lud die Kommission bereits in die 2. Sitzung eine Delegation des Gemeinderats, bestehend aus Irène Fischer und Marcel Schweizer, ein, um die grundsätzliche Befindlichkeit in Bezug auf die geltenden Pensen und Entschädigungen in Erfahrung zu bringen.

Dieser erste Einbezug des Gemeinderats hatte zum Ergebnis, dass aus Sicht des Gemeinderats die bisherige Regelung grosso modo weitergeführt werden kann und dass insbesondere keine individuellen Lösungen für jedes einzelne Mitglied, sondern ein Gesamtpaket gewünscht wird. Ein Augenmerk solle auf die Frage der Büroinfrastruktur und in dieser Hinsicht auf die Höhe der Spesenentschädigung gerichtet werden, zudem solle die Entschädigung für das Präsidentenamt respektive das entsprechende Pensum überprüft und nötigenfalls angepasst werden.

Zur beruflichen Vorsorge äusserte sich die gemeinderätliche Delegation dahingehend, dass bei den Mitgliedern des Gemeinderats sehr unterschiedliche persönliche Situationen und somit unterschiedliche Bedürfnisse vorlägen. Die Delegation wollte sich zu jenem Zeitpunkt nicht festlegen, ob die Gemeinderatsmitglieder gleich wie die Mitarbeitenden der Verwaltung zu versichern seien. Vielmehr müsse zur Beurteilung dieser Frage die konkrete Ausgestaltung einer Kommissionslösung genauer bekannt sein. Grundsätzlich könne sich der Gemeinderat laut Irène Fischer und Marcel Schweizer eine individuelle und allenfalls flexible Lösung für den Gemeinderat vorstellen.



Seite 3

Aufgrund dieser Verlautbarungen und auch auf die entsprechende Anregung in der Motion der GPK vom 9. Februar 2007 hin beschloss die Kommission, zur Klärung der Möglichkeiten in der Pensionskassenfrage einen anerkannten Experten, Dr. Martin Wechsler, beizuziehen. Auf diese Weise sollten unterschiedliche, auf die heterogene Situation der Gemeinderatsmitglieder abgestimmte und möglichst flexible und sachgerechte Lösungsvarianten erarbeitet und geprüft werden.

Gestützt auf die Informationen von Seiten des Gemeinderats beschloss die Kommission weiter, bezüglich der Entschädigungen das Rad nicht neu zu erfinden, somit auf ein aufwändiges analytisches Verfahren zur Ermittlung neuer Entschädigungen zu verzichten, die bisherige Entschädigungspraxis im Grundsatz fortzuschreiben und die Entschädigungen wie bisher sowie neu auch die Spesenpauschale der Teuerung anzupassen. Die Verwaltung wurde beauftragt, der Kommission gestützt auf diese Vorgaben einen Ordnungsentwurf als Diskussionsgrundlage zu unterbreiten. An dieser Stelle sei der Verwaltung, insbesondere Andreas Schuppli und Peter Pantli, die der Kommission stets mit ihrem Fachwissen zur Verfügung standen, für diese Unterstützung herzlich gedankt.

Etwas mehr zu reden als die Entschädigungsfrage gab die Frage der beruflichen Vorsorge. Wie erwähnt, liess die Kommission durch den beigezogenen PK-Experten verschiedene Versicherungsvarianten rechnen und bei der PKBS sowie einigen privaten Anbietern Offerten einholen.

Nachdem die Mitglieder des Gemeinderats unter dem Regime der alten Besoldungsordnung in der Abteilung II der früheren PKBS und damit in einem Beitragsprimat versichert waren, wurde ein besonderes Augenmerk auf eine Beitragsprimatlösung gelegt, dies mit der Absicht, die Vorteile dieses Primats (v. a. Kostensicherheit und bessere Budgetierbarkeit) mit einem dem Leistungsprimat vergleichbaren guten Versicherungsschutz zu kombinieren. Das Ergebnis war, dass die Kommission dem Gemeinderat bezüglich der beruflichen Vorsorge schliesslich eine Beitragsprimatlösung vorschlug (welche im Vergleich zur früheren Abteilung II deutlich höhere Arbeitgeberbeiträge vorsah) und um Stellungnahme ersuchte. Das Einverständnis der Versicherten, namentlich mit einem Primatwechsel, ist in Art. 11 Abs. 3<sup>bis</sup> BVG zwingend vorgeschrieben.

Nebst der Einzelfrage der beruflichen Vorsorge wurde dem Gemeinderat auch der gesamte Ordnungsentwurf zur Vernehmlassung unterbreitet; der Gemeinderat nahm im November 2008 schriftlich dazu Stellung: Mit der vorgeschlagenen Sitzungsgeld- und Spesenregelung erklärte sich der Gemeinderat einverstanden, sprach aber den Wunsch aus, die der Tätigkeit der einzelnen Mitglieder zugrunde liegenden Pensen moderat anzuheben und sie in der Ordnung zu verankern, um der wirklichen Belastung etwas näher zu kommen; allerdings werde es der Kommission überlassen, die effektive Entschädigung beizubehalten oder neu festzusetzen.

Bezüglich der durch die Kommission vorgeschlagenen Beitragsprimatlösung äusserte sich der Gemeinderat in seiner schriftlichen Stellungnahme dahingehend, dass er mit dem übr-



Seite 4

gen Gemeindepersonal gleichgestellt sein und im selben Vorsorgeplan (Leistungsprimat) versichert bleiben wolle.

Gestützt auf dieses Feedback ging die Kommission nochmals über die Bücher und unterbreitet dem Einwohnerrat nun die Ordnung in der diesem Bericht beigelegten Fassung.

### **3. Der Ordnungsentwurf im Einzelnen (Kommentar zu einzelnen Bestimmungen)**

#### Ordnungstitel

Bereits der Titel gab Anlass zu Diskussionen. Wie nennt man das, was der Gemeinderat an Geld erhalten soll? "Besoldung" tönt zu altmodisch und militärisch, "Lohn" und "Entlöhnung" zu arbeitnehmerlastig, "Honorar" ist ebenfalls zu einseitig, womit sich der Begriff "Entschädigung" auch hinsichtlich des ehrenamtlichen Anteils der Gemeinderatstätigkeit als am ehesten zutreffend und genügend modern erwies.

#### § 1 Grundsatz

Keine Bemerkungen.

#### § 2 Jahrespauschale

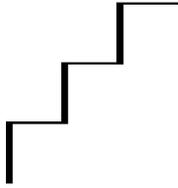
Die ausgewiesenen Pauschalen entsprechen den bisherigen Ansätzen, sind aber per 1. Januar 2009 der Teuerung angepasst. Dies ist der Grund für die nicht sehr runden Zahlen.

Um Missverständnissen vorzubeugen und auch aus pensionskassentechnischen Überlegungen verzichtete die Kommission – letztlich im Einverständnis mit dem Gemeinderat – darauf, die bisherigen (virtuellen) Pensen anzuheben und sie in die Ordnung aufzunehmen. Die Pensen sind vor allem bei der beruflichen Vorsorge von Bedeutung, und dort sind tiefere Pensen – wenn sie schon virtuell sein sollen – versicherungstechnisch eher von Vorteil.

Die Kommission hat weiter davon abgesehen, eine separate Teuerungsregelung einzuführen, sondern stellt über die Scharnierbestimmung in Absatz 3 die Gleichbehandlung des Gemeinderats mit dem Gemeindepersonal sicher.

#### § 3 Sitzungsgelder

Keine Bemerkungen.



Seite 5 § 4 Ausserordentliche Entschädigung

Dieser Paragraph soll sicherstellen, dass auch gut verdienende Personen sich künftig für ein Gemeinderatsamt gewinnen lassen und ein solches Engagement nicht aus finanziellen Gründen ablehnen. Zu diskutieren gab in der Kommission vor allem die Frage der Einkommensschwelle, über welcher keine ausserordentliche Entschädigung mehr bezahlt wird. Es galt dabei abzuwägen zwischen dem Grundsatz, ein öffentliches Amt ohne Lohneinbusse führen zu können und der Tatsache, dass Leute über einer gewissen Einkommensschwelle relativ sorglos leben können und eine Unterstützung durch die Gemeinde respektive die Steuerzahlenden in diesem Fall stossend wäre.

§ 5 Spesen

Keine Bemerkungen.

§ 6 Zahlungsmodalitäten

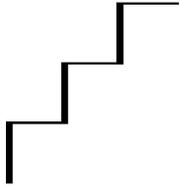
Zu klären war bei diesem Punkt die Frage, ob die Sitzungsgelder und Spesen häufiger ausbezahlt werden sollten, um lange Warte- und Vorschusszeiträume zu mildern. Nachdem der Gemeinderat aber explizit auf der bisherigen Regelung bestand, wurde – auch aus administrativen Gründen – daran festgehalten und von einer häufigeren Zahlung abgesehen.

§ 7 Leistungen bei Krankheit und Unfall

Auch hier bejahte die Kommission eine Gleichbehandlung der Gemeinderatsmitglieder mit den übrigen Angestellten. Im Einzelfall könnte der befristete Charakter des Gemeinderatsmandats allerdings zu Problemen führen: Was geschieht zum Beispiel, wenn ein Gemeinderatsmitglied kurz vor Ende der Amtsperiode schwer erkrankt oder verunfallt? Läuft die Entschädigung in diesem Fall über den Wahlsonntag hinaus? Falls ja, wie lange? – Die Vertreter der Verwaltung haben die Kommission jedoch überzeugen können, dass im (ohnehin seltenen) Einzelfall gestützt auf den Wortlaut von § 7 individuelle und sachgerechte Lösungen gefunden werden können.

§ 8 Berufliche Vorsorge

Auch wenn eine Mehrheit der Kommission ein Beitragsprimatslösung bevorzugt hätte und dem Gemeinderat ein entsprechendes Angebot der PKBS präsentieren konnte, musste sie sich damit abfinden, dass ein Wechsel des Primats zwingend die Zustimmung der Arbeitnehmer – in diesem Fall des Gesamtgemeinderats – erfordert. Da diese Zustimmung nicht



Seite 6

erteilt wurde, war keine andere Lösung möglich als die Fortschreibung der Versicherung im Plan Staat der PKBS, analog dem Gemeindepersonal.

Absatz 2 ist insofern wichtig, als der Gemeinderat gegenüber dem übrigen Gemeindepersonal die Arbeitgeberseite vertritt. Da die Mitglieder des Gemeinderats bezüglich ihrer eigenen beruflichen Vorsorge Arbeitnehmerstellung haben und somit in Konflikt mit der Arbeitgeberrolle geraten, ist für die Vorsorge des Gemeinderats ein anderer Arbeitgebervertreter zu bestimmen. Im Hinblick darauf, dass die Spezialkommission Lohnfragen nach Erledigung ihrer Aufgaben aufgelöst wird, schlägt sie im Ordnungsentwurf als Arbeitgebervertreter das Ratsbüro vor.

#### § 9 Anpassung an veränderte Verhältnisse

Keine Bemerkungen.

#### § 10 Rechtskraft und Wirksamkeit

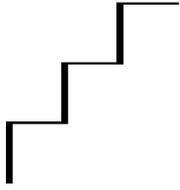
Es ist vorgesehen, die Ordnung – analog der neuen Lohnordnung – rückwirkend auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen. Dies fällt umso leichter, als die Entschädigungen der Gemeinderäte keine grundsätzlichen Änderungen erfahren; sie bewegen sich jetzt schon auf dem in § 2 abgebildeten Niveau, weshalb sich durch die rückwirkende Inkraftsetzung keine substantielle Änderung ergibt.

#### **4. Anzug der GPK betr. berufliche Vorsorge für die Mitglieder des Gemeinderats**

Bei der Kommission noch hängig ist der oben erwähnte Anzug der GPK. Es ist offensichtlich, dass mit der Neuregelung der beruflichen Vorsorge im Rahmen der Entschädigungsordnung die Abschreibung des Anzugs zufolge Gegenstandslosigkeit beantragt werden muss.

Tatsache ist aber zum einen, dass das Anliegen der ursprünglichen Motion nicht erfüllt ist, nämlich die Prüfung von Versicherungsvarianten gestützt auf die Tatsache, dass der Gemeinderat früher im Beitragsprimat versichert war (viele seiner Mitglieder überdies ohne gesetzliche Pflicht) und durch stillschweigendes Einverständnis zum entsprechenden Vorschlag der PK in die Abteilung I der alten PKBS wechselte (notabene kurz vor Inkrafttreten der neuen kantonalen PK-Regelung).

Besonders stossend fand die Kommission, dass der Wechsel von der Abteilung II in die Abteilung I ebenfalls ein Primatwechsel war, der aber seinerzeit ohne Konsultation des Einwohnerrats als Arbeitgebervertreter auf schlichte Mitteilung der PKBS über eine "Praxisänderung" hin vollzogen wurde. Der umgekehrte Weg ist jedoch nur noch mit dem Einver-



ständnis des Arbeitnehmers, hier des Gemeinderats, möglich. Die Kommission musste sich – wie bereits erwähnt – damit abfinden, dass durch die Weigerung des Gemeinderats, sich mit den Vor- und Nachteilen der von der Kommission vorgeschlagenen Beitragsprimatslösung vertieft auseinanderzusetzen und sich dieser Lösung womöglich sogar anzuschliessen, die Wiederherstellung der Ausgangssituation (Versicherung entsprechend alter Abteilung II, aber mit deutlich höheren Arbeitgeberbeiträgen) schlicht nicht möglich war.

Im Zuge ihrer Abklärungen hat die Kommission immerhin erreicht, dass die PKBS substanzuell an ihrer Kundenfreundlichkeit arbeitete und sich dazu bewegen liess, einen separaten, nach den Vorgaben der Kommission massgeschneiderten Vorsorgeplan für den Gemeinderat (Beitragsprimat) zu rechnen und zu offerieren, der sich zuvor nicht in der Planbibliothek der PK befand, sondern sozusagen neu erfunden werden musste.

Die Kommissionsarbeit war insgesamt eine gute Gelegenheit, die in der Motion der GPK verankerten Anliegen nochmals zu erörtern und den Unwillen über die seinerzeitige Praxisänderung der GPK nochmals zu formulieren. Die Kommissionsmitglieder mussten aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass keine juristische Handlungsmöglichkeit zur Verfügung steht, um das Geschehene wieder rückgängig zu machen.

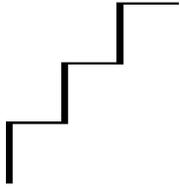
Der guten Ordnung halber ist allerdings auch daran zu erinnern, dass der Gemeinderat die damalige Kritik der GPK nach nochmaliger, vertiefter Beurteilung als zutreffend akzeptiert hat, den Überlegungen der GPK im Grundsatz gefolgt ist und sich in der PK-Frage ab jenem Zeitpunkt in den Ausstand begeben hat (Schreiben des Gemeindeverwalters an die GPK vom 21. Februar 2007).

Nur entwickelte dieses Einlenken insofern keine grosse praktische Bedeutung mehr, als der Gemeinderat – wie dargelegt – kraft der durch das BVG vorgegebenen starken Arbeitnehmerposition auf dem Verbleib im Plan Staat beharren konnte. In diesem Punkt hätte es die Kommission begrüsst, wenn der Gemeinderat der geäusserten Zustimmung zur GPK-Kritik auch Taten hätte folgen lassen und sich mit der von der PKBS vorgeschlagenen Beitragsprimatslösung hätte anfreunden können. Dass dies nicht geschehen ist, lässt die Arbeit und die Anstrengungen der Kommission in dieser Hinsicht als vergeblich erscheinen.

Im Ergebnis muss der Anzug der GPK jedenfalls als erledigt angesehen und dessen Abschreibung beantragt werden. Tatsächlich gibt es angesichts der geschilderten Umstände keinen Grund, ihn noch länger stehen zu lassen.

## **5. Zukunft der Spezialkommission**

Mit Vorlage der beiliegenden Ordnung und Erstattung dieses Berichts ist der einwohnerrätliche Auftrag, welcher der Spezialkommission Lohnfragen seinerzeit erteilt wurde, grundsätzlich erfüllt (eine Rückweisung der Ordnung an die Kommission vorbehalten). Es stellt sich daher die Frage, ob die Kommission aufgelöst oder eingesetzt bleiben soll.



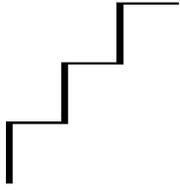
Bekanntlich sind am Horizont weitere grössere Geschäfte sichtbar, welche Vorsorgefragen des Gemeindepersonals betreffen: Zum einen läuft der Anschlussvertrag der Gemeinde bei der PKBS in nächster Zeit aus und ist ein neuer Vertrag mit der PKBS oder einer anderen Pensionskasse abzuschliessen. Zum andern besteht bei der PKBS als Folge der Finanzkrise – wie bei vielen anderen Pensionskassen und auch dem Versichertenkreis der Gemeinde Riehen – eine erhebliche Unterdeckung beim Deckungskapital. Fällt der Deckungsgrad unter 100%, so hat die Pensionskasse gemäss § 23 des Pensionskassengesetzes Massnahmen zu prüfen, um die Unterdeckung innert einer angemessenen Frist beheben zu können. Fällt der Deckungsgrad unter 95%, sind zwingend Sanierungsmassnahmen zu treffen.

In diesen beiden Punkten ist entweder mit Vorlagen des Gemeinderats an den Einwohnerrat zu rechnen oder will der Gemeinderat den Einwohnerrat schon im Vorfeld aktiv einbeziehen.

Die vom Einwohnerrat eingesetzte Spezialkommission hat sich in den letzten Monaten bei der Bewältigung der anvertrauten Aufgaben ein erhebliches Knowhow erarbeiten können, dank Unterstützung von Experten nicht zuletzt auch in Fragen der beruflichen Vorsorge. Damit dieses Wissen nicht verloren geht und die bereits sichtbaren Geschäfte zuhanden des Einwohnerrats gut vorberaten und vorbereitet werden können, beantragt die Kommission dem Einwohnerrat heute, ihre Lebensdauer zu verlängern. Da allerdings die Kommissionsbezeichnung nicht nur umständlich, sondern auch überholt ist, wird die Umbenennung der Kommission in "Spezialkommission für Vorsorgefragen" angeregt. Die neuen Aufträge der Kommission wären dann je nach Art der künftigen Geschäfte durch den Einwohnerrat neu zu definieren.

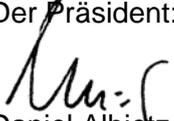
## 6. Anträge an den Einwohnerrat

1. Die Spezialkommission Lohnfragen beantragt dem Einwohnerrat, auf die Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen **einzutreten** und diese in der vorliegenden Fassung **zu beschliessen**.
2. Die Spezialkommission beantragt dem Einwohnerrat, den Anzug der Geschäftsprüfungskommission betreffend berufliche Vorsorge für die Mitglieder des Gemeinderats, der Spezialkommission durch den Einwohnerrat überwiesen am 25. April 2007, **abzuschreiben**.
3. Die Spezialkommission beantragt dem Einwohnerrat, die Kommission **eingesetzt zu lassen**, sie aber in "Spezialkommission für Vorsorgefragen" **umzubenennen**. (Der Beschluss ist zu publizieren.)



Seite 9 Für die Spezialkommission Lohnfragen

Der Präsident:



Daniel Albietz

Riehen, 9. März 2009

**Beilage:** Entwurf der Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen