



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 10. Dezember 2021

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulates 20.4099, Hegglin Peter, 23.09.2020

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Besoldung und Ruhegehalt von Magistratspersonen	3
2.1	Ursprung der geltenden Regelung	3
2.2	Besoldung und Ruhegehalt von Magistratspersonen <i>de lege lata</i>	4
2.2.1	Grundsätze	4
2.2.2	Besoldung	4
2.2.3	Ruhegehalt	5
2.2.4	Hinterlassenenrenten	7
2.2.5	Zusammenfassung	8
3	Prüfung von Besoldungs- und Ruhestandslösungen für Magistratspersonen auf Bundesebene.....	9
3.1	Konzeptuelle Auslegeordnung und Grundsatzentscheide	9
3.2	Versicherung der Magistratspersonen im Beitragsprimat bei PUBLICA.....	11
3.2.1	Vorbemerkungen.....	11
3.2.2	Projektionen zu Altersguthaben und Renten bei PUBLICA für Magistratspersonen des Bundes	12
3.2.3	Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesrates ohne Zusatzleistungen Bund	13
3.2.4	Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesrates mit Zusatzleistungen Bund	14
3.2.5	Fazit zu einer Versicherung der Mitglieder des Bundesrates über den «Kaderplan Bund» ...	15
3.2.6	Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesgerichts mit und ohne Zusatzleistungen Bund	16
3.2.7	Fazit zu einer Versicherung der Mitglieder des Bundesgerichts über den «Kaderplan Bund»	18
3.3	Versicherung der Magistratspersonen im Leistungsprimat bei PUBLICA	18
3.4	Gemischte Vorsorgelösung (Pensionskasse plus Abgangsentschädigung oder befristete Lohnfortzahlung/Übergangsrente)	19
3.4.1	Einmalige Abgangsentschädigung	20
3.4.2	Befristetes Ruhegehalt	21
3.4.3	Befristete Lohnfortzahlung	21
4	Vergleich der Modelle mit der heutigen Lösung.....	22
4.1	Grundsätzliche Einordnung	22
4.2	Finanzielle Aspekte	23
4.3	Staatspolitische Aspekte	25
5	Fazit.....	26
	Anhang	28

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das am 9. Dezember 2020 vom Ständerat angenommene Postulat 20.4099, Hegglin Peter, «Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen».¹ Das Postulat beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht aufzuzeigen, «wie die geltende Besoldung und berufliche Vorsorge von Magistratspersonen durch eine moderne Gehaltsordnung mit beruflicher Vorsorge inkl. Hinterlassenenrente sowie allfälliger Abgangsentschädigungen bis zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ersetzt werden können, welche weder systemische Ungereimtheiten mit dem BVG aufweist noch Schwierigkeiten im Vollzug bereitet. Der Bundesrat hat dabei mögliche Modelle zu prüfen und deren Vor- und Nachteile sowie finanziellen Konsequenzen aufzuzeigen.»

2 Besoldung und Ruhegehalt von Magistratspersonen

2.1 Ursprung der geltenden Regelung

Vor dem Jahr 1963 ordneten allgemeinverbindliche und dem Referendum unterstellte Bundesbeschlüsse die Bezüge und Ruhegehaltsansprüche der Mitglieder des Bundesrates. Ab 1963 legten einfache Bundesbeschlüsse die Bezüge *und* Ruhegehälter der Mitglieder des Bundesrates und der Bundesrichter sowie die Bezüge des Bundeskanzlers fest. So wurde beispielsweise in einem Bundesbeschluss vom 20. Juni 1963 für die Mitglieder des Bundesrates eine Jahresbesoldung von 80'000 Franken festgelegt. Auch per Bundesbeschluss wurde am 2. Dezember 1964 die Jahresbesoldung der Mitglieder des Bundesgerichts auf 70'000 Franken, diejenige für Mitglieder des Versicherungsgerichts auf 63'000 Franken und die Jahresbesoldung des Bundeskanzlers auf 58'000 Franken festgelegt.² Die Vorgabe, wonach den ehemaligen Mitgliedern des Bundesrates und des Bundesgerichts nach Vollendung einer bestimmten Anzahl Amtsjahre ein Ruhegehalt zusteht, das der *halben jährlichen Besoldung* einer amtierenden Magistratsperson entspricht, geht auf diese einfachen Bundesbeschlüsse zurück. Der Bundeskanzler war Mitglied der eidgenössischen Versicherungskasse und für ihn war entsprechend kein vergleichbares Ruhegehalt vorgesehen. Ab 1971 wurden die Bezüge der Magistratspersonen in Prozenten der Höchstbesoldung des Beamtengesetzes ausgedrückt.³

Mit Botschaft vom 14. September 1988 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament ein Bundesgesetz und einen Bundesbeschluss über Besoldung und berufliche Vorsorge der Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie des Bundeskanzlers.⁴ Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989⁵ über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (hiernach: Gesetz) überträgt der Bundesversammlung die Regelung der Höhe der Besoldung der Mitglieder des Bundesrates, der ordentlichen Richter des Bundesgerichts sowie des Bundeskanzlers (Magistratspersonen) sowie die Taggelder der nebenamtlichen Bundesrichter. Dieser im Gesetz statuierten Regelungskompetenz kam die Bundesversammlung mit dem Erlass des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1989⁶ über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen nach. Das Bundesgesetz und der Bundesbeschluss traten

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204099>.

² AS 1963 519 (für Mitglieder des Bundesrates), AS 1964 1268 (für Mitglieder des Bundesgerichts und des Versicherungsgerichts), AS 1964 1271 (für den Bundeskanzler), AS 1968 1208 (Erhöhung der Bezüge und Ruhegehälter der Mitglieder des Bundesrates), AS 1968 1210 (Erhöhung der Bezüge des Bundeskanzlers), AS 1968 1212 (Erhöhung der Bezüge und Ruhegehälter der Mitglieder des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts).

³ AS 1971 1829.

⁴ BBl 1988 III 729.

⁵ SR 172.121.

⁶ SR 172.121.1.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

in der Folge nach ihrer parlamentarischen Beratung am 1. Januar 1990 in Kraft; die oben erwähnten einfachen Bundesbeschlüsse zur Regelung der Höhe der Jahresbesoldung und des Ruhegehalts von Magistratspersonen wurden alle aufgehoben.

Das per 1. Januar 1990 eingeführte System der Besoldung und beruflichen Vorsorge gilt, mit wenigen Anpassungen, bis heute. Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 wurde am 14. Dezember 2001 im Zuge weiterer Anpassungen der Besoldung der Magistratspersonen in die Form einer Verordnung der Bundesversammlung (hiernach: Verordnung) überführt. Bis zu diesem Zeitpunkt legte das Parlament in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss die Besoldung der Magistratinnen und Magistraten in Prozentsätzen der Höchstbesoldung nach Beamtenengesetz fest. Neu wurde die Besoldung der Mitglieder des Bundesrates als Frankenbetrag in die Verordnung aufgenommen.⁷

Die geltenden Regelungen zur Besoldung und beruflichen Vorsorge der Magistratspersonen werden nachfolgend detailliert aufgezeigt.

2.2 Besoldung und Ruhegehalt von Magistratspersonen *de lege lata*

2.2.1 Grundsätze

Nach Artikel 1 Absatz 1 Gesetz gelten die Mitglieder des Bundesrates, die ordentlichen Richter des Bundesgerichts und der Bundeskanzler als Magistratspersonen. Die Magistratspersonen sind nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a Bundespersonalgesetz⁸ (BPG) diesem nicht unterstellt. Entsprechend finden die Bestimmungen des BPG auf Magistratspersonen keine Anwendung. Die Regelungen im BPG betreffend Lohn und berufliche Vorsorge sind für Magistratspersonen mithin nicht anwendbar. Die Magistratspersonen unterstehen während ihrer Amtszeit zudem nicht der obligatorischen Versicherung nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) (vgl. Art. 3 Abs. 3 Gesetz). Diese Nichtunterstellung unter die Regelungen des BVG hat zur Folge, dass auf die Besoldung der Magistratspersonen keine Abzüge für die berufliche Vorsorge getätigt werden. Die Abzüge für die übrigen Sozialversicherungen, d.h. insbesondere AHV, IV und ALV werden jedoch bei der Besoldung von Magistratspersonen vorgenommen.

Die Entschädigungen an die aktiven Mitglieder des Bundesrates sowie des Bundeskanzlers werden von der Bundeskanzlei ausbezahlt, während die Verwaltung des Bundesgerichts für die Auszahlung der Entschädigungen an die aktiven Bundesrichter zuständig ist. Die Auszahlung von Ruhegehältern und Hinterlassenenrenten von allen ehemaligen Magistratspersonen erfolgt hingegen durch die Pensionskasse PUBLICA. Diese Leistungen der PUBLICA werden von dieser dem Bund respektive dem Bundesgericht weiterverrechnet.

2.2.2 Besoldung

Die Bundesversammlung regelt nach Artikel 1 Absatz 1 Gesetz die Höhe der Besoldung der Mitglieder des Bundesrates, der ordentlichen Richter des Bundesgerichts und des Bundeskanzlers (Magistratspersonen) sowie die Taggelder der nebenamtlichen Bundesrichter in einer Verordnung. Die ordentlichen Richter des Bundesgerichts und der Bundeskanzler beziehen eine Besoldung, die in Prozentsätzen der Besoldung der Mitglieder des Bundesrates festgesetzt wird. Zur Besoldung nach Artikel 1 Ab-

⁷ AS 2001 3195 sowie BBl 2001 3879, *passim*.

⁸ SR 172.220.1.

⁹ SR 831.40.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

satz 1 Gesetz kommen die beamtenrechtlichen Teuerungszulagen (Absatz 2). Der Bundespräsident sowie die Präsidenten des Bundesgerichts beziehen eine nicht versicherte Präsidialzulage, die mit dem Voranschlag festgesetzt wird (Absatz 3).

Die Jahresbesoldung für die Mitglieder des Bundesrates ist in Artikel 1 Absatz 1 Verordnung auf 404'791 Franken festgelegt (Stand 2002). Die Jahresbesoldung wird, wie die Löhne des Bundespersonals, an die Teuerung angepasst (Art. 1 Abs. 2 Verordnung). Unter Berücksichtigung der seit dem Jahr 2002 aufgelaufenen Teuerung beläuft sich die Jahresbesoldung für die Mitglieder des Bundesrates für das Jahr 2021 auf 454'581 Franken. Nach Artikel 1a Buchstabe a Verordnung beträgt die Jahresbesoldung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin 81.6 Prozent der Besoldung eines Mitglieds des Bundesrates, dies ergibt für das Jahr 2021 eine Jahresbesoldung von 370'938 Franken. Die Jahresbesoldung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter beträgt nach Artikel 1a Buchstabe b Verordnung 80 Prozent der Besoldung eines Mitglieds des Bundesrates, was für 2021 einer Jahresbesoldung von 363'665 Franken entspricht.

Die Besoldung an die aktiven Magistratspersonen wird vierteljährlich zum Voraus ausgerichtet. Beim Tod einer Magistratsperson besteht der Anspruch auf Besoldung bis zum Ende des Monats, in dem sie verstorben ist (vgl. Art. 2 Verordnung). Sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wird anschliessend der Witwe oder dem Witwer eine Hinterlassenenrente ausgerichtet (vgl. dazu nachfolgend Ziffer 2.2.4).

2.2.3 Ruhegehalt

Artikel 3 Absatz 1 Gesetz überträgt die Regelung der beruflichen Vorsorge der Magistratspersonen der Bundesversammlung. Die Leistungen der beruflichen Vorsorge bestehen aus einem Ruhegehalt nach dem Ausscheiden aus dem Amt sowie Hinterlassenenrenten (Absatz 2). Die Magistratspersonen sind nach Artikel 3 Absatz 3 Gesetz während ihrer Amtszeit explizit nicht dem BVG unterstellt. Dies hat zur Folge, dass ein allfälliges vor dem Amtsantritt erworbenes Guthaben der beruflichen Vorsorge während der Amtszeit als Magistratsperson auf ein Freizügigkeitskonto überwiesen wird. Im Falle eines Kapitalbezuges des Guthabens der zweiten Säule wird der Bezug nicht an das Ruhegehalt angerechnet. Aus dem Freizügigkeitskonto heraus kann zudem keine Rente, sondern nur das Kapital bezogen werden. Wenn eine ehemalige Magistratsperson durch die Aufnahme einer neuen Stelle wieder Sparbeiträge entrichtet, wird das Guthaben vom Freizügigkeitskonto auf die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen. Eine allfällige Rente der zweiten Säule wird nur dann für eine Kürzung des Ruhegehalts angerechnet, wenn sie eine gewisse Höhe übersteigt (s. unten *Kürzung des Ruhegehalts wegen Erwerbs- oder Ersatzeinkommen*). Für Magistratspersonen, die vor ihrem Amtsantritt bei der PUBLICA, der Pensionskasse SBB oder einer anderen Vorsorgeeinrichtung des Bundes versichert waren, können von den Statuten und Reglementen der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung abweichende Regelungen getroffen werden (Art. 3 Abs. 4 Gesetz).

Anspruch auf Ruhegehalt

Die Details zum Ruhegehalt für Magistratspersonen hat die Bundesversammlung in den Artikeln 3 bis 6 Verordnung festgehalten. Artikel 3 Absatz 1 Verordnung legt im Grundsatz fest, dass Magistratspersonen nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Ruhegehalt in der Höhe der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson erhalten (sog. «volles Ruhegehalt»). Der Anspruch auf dieses volle Ruhegehalt ist für die drei Kategorien von Magistratspersonen (Mitglieder des Bundesrates, Bundeskanzlerin und Bundeskanzler, Bundesrichterin oder Bundesrichter) an Bedingungen geknüpft. Ehemalige Mitglieder des Bundesrates haben einen Anspruch auf das volle Ruhegehalt in der Höhe von 227'291 Franken pro Jahr (Stand 2021), wenn sie nach mindestens vier Amtsjahren oder aus gesundheitlichen Gründen früher aus dem Amt ausscheiden (Art. 3 Abs. 2 Bst. a Verordnung). Die Bundeskanzlerin

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

oder der Bundeskanzler hat Anspruch auf das volle Ruhegehalt in der Höhe von 185'469 Franken pro Jahr (Stand 2021), wenn sie oder er nach mindestens acht Amtsjahren oder aus gesundheitlichen Gründen früher aus dem Amt ausscheidet (Bst. b). Die Mitglieder des Bundesgerichts haben nur dann einen Anspruch auf das volle Ruhegehalt in der Höhe von 181'832 Franken pro Jahr (Stand 2021), wenn sie nach mindestens 15 Amtsjahren oder aus gesundheitlichen Gründen früher aus dem Amt ausscheiden (Bst. c). Beim Tod einer ehemaligen Magistratsperson besteht der Anspruch auf das Ruhegehalt bis zum Ende des Monats, in dem sie verstorben ist (vgl. Art. 6 Verordnung).

Ruhegehalt bei vorzeitigem Ausscheiden

Ein vorzeitiges Ausscheiden liegt nach Artikel 4 Absatz 1 Verordnung dann vor, wenn eine Magistratsperson aus dem Amt ausscheidet, ohne dass ein Anspruch auf ein volles Ruhegehalt (s. oben) entsteht. Der Bundesrat kann einem vorzeitig ausgeschiedenen Mitglied des Bundesrates oder der vorzeitig ausgeschiedenen Bundeskanzlerin oder dem vorzeitig ausgeschiedenen Bundeskanzler vorübergehend oder auf Lebenszeit ein Ruhegehalt bis zum Betrag der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson zusprechen. Der entsprechende Beschluss bedarf jedoch der Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Abs. 2). Gemäss Artikel 4 Absatz 3 Verordnung wird den vorzeitig ausgeschiedenen Mitgliedern des Bundesgerichts das Ruhegehalt um je ein Prozent der Besoldung einer amtierenden Magistratsperson für jedes volle Amtsjahr gekürzt, das bis zur Vollenendung von 15 Amtsjahren fehlt. Die Kürzung des Ruhegehalts pro fehlendes Amtsjahr bei Mitgliedern des Bundesgerichts entspricht mithin dem Betrag von 3'636 Franken (Stand 2021).

Kürzung des Ruhegehalts wegen Erwerbs- oder Ersatzeinkommen

Solange eine ehemalige Magistratsperson ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen erzielt, das zusammen mit dem Ruhegehalt die Jahresbesoldung einer amtierenden Magistratsperson übersteigt, wird das Ruhegehalt um den Mehrbetrag gekürzt (vgl. Art. 5 Verordnung). Eine ehemalige Magistratsperson kann im Ergebnis über ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen bis zu einer Höhe von 227'291 Franken (ehemalige Mitglieder des Bundesrates), 185'469 Franken (ehemaliger Bundeskanzler oder Bundeskanzlerin) respektive 181'832 Franken (für ehemalige Bundesrichterinnen und Bundesrichter) verfügen (Stand 2021), ohne eine Kürzung des Ruhegehalts zu gewärtigen. Eine allfällige Rückzahlung von zu viel bezogenem Ruhegehalt erfolgt grundsätzlich rückwirkend, d.h. das Ruhegehalt wird nicht gekürzt ausbezahlt. Sofern das Erwerbs- oder Ersatzeinkommen in einem Jahr jedoch die genannte Grenze übersteigt, sind die Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfänger nach Ablauf des Jahres aufgefordert, die zu viel bezogenen Beträge zurückzuerstatten. Die Ruhegehaltsempfängerinnen und Empfänger sind dabei selbst für eine Deklaration ihres Einkommens per Ende Jahr verantwortlich (Selbstdeklaration). Die Magistratspersonen werden beim Ausscheiden aus dem Amt bei der Antragstellung für das Ruhegehalt im entsprechenden Formular auf die Pflicht zur Selbstdeklaration aufmerksam gemacht. Ebenfalls werden die Bundeskanzlei und auch das Bundesgericht die berechtigten Personen jedes Jahr aktiv dazu auffordern, ein allfälliges Ersatzeinkommen zu deklarieren. Magistratspersonen, welche kein Ruhegehalt beziehen, da ihr Erwerbs- oder Ersatzeinkommen die erwähnte Höhe grundsätzlich überschreitet, können bei einem tiefer liegenden Erwerbs- oder Ersatzeinkommen in einem Jahr gegen Ende des Jahres ein Teilruhegehalt nachfordern. Seit dem Jahr 2021 verlangt die Bundeskanzlei von austretenden Magistratspersonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zudem eine schriftliche Verzichtserklärung, sofern die Magistratsperson (vorläufig) auf das Ruhegehalt verzichtet. Diese kann zwar von der ruhegehaltsberechtigten Person widerrufen werden; eine rückwirkende Auszahlung des Ruhegehalts wird damit aber klar ausgeschlossen.

Unter Erwerbseinkommen wird jedes Einkommen aus einer selbständigen oder unselbständigen Tätigkeit mit Einschluss aller Nebeneinkünfte wie namentlich Provisionen, Gratifikationen, Tantiemen,

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Trinkgelder, Naturalbezüge sowie Dienstaltersgeschenke verstanden.¹⁰ Als wichtigste Art von Erstatzeinkommen gelten die Einkommen aus Versicherung und Vorsorge. Als Erstatzeinkommen gelten aber auch alle Leistungen, die an Stelle des Erwerbseinkommens treten. Als solcher Lohn- oder Verdienstersatz gelten namentlich AHV- und IV-Renten, Ruhegehälter und Pensionen aus beruflicher Vorsorge, Bezüge aus der Arbeitslosenversicherung, Taggelder aus Kranken- und Unfallversicherung, Kapitalleistungen aus beruflicher und individueller Vorsorge, Kapitalabfindungen aus Dienstverhältnis, Entschädigungen für die Aufgabe oder Nichtausübung einer Tätigkeit.¹¹

Nicht als Erwerbs- oder Erstatzeinkommen zählen nach Ansicht des Parlaments jedoch die Vermögenserträge. Aus der damaligen parlamentarischen Debatte geht unbestritten hervor, dass das Parlament die Vermögenserträge nicht als Einkommen zur Kürzung des Ruhegehaltes hinzuziehen wollte.¹² Der Nationalrat nahm zwar die Diskussion in diesem Sinne auf und beantragte zunächst, alle Einkommen zu berücksichtigen. Der Ständerat war jedoch dagegen und der Nationalrat schwenkte schliesslich auf die Formulierung «Erwerbs- oder Erstatzeinkommen» ein. Eine Kürzung aufgrund von hohem Vermögen beziehungsweise wegen des Genusses von Vermögenserträgen wurde vom Parlament damit explizit ausgeschlossen.

2.2.4 Hinterlassenenrenten

Der Anspruch auf eine Hinterlassenenrente besteht nach Artikel 7 Verordnung, wenn eine Magistratsperson im Amt oder eine ehemalige Magistratsperson, die nach den Artikeln 3 oder 4 Verordnung Anspruch auf ein Ruhegehalt hatte, verstorben ist. Der Anspruch auf eine Hinterlassenenrente beginnt mit dem ersten Tag des auf den Todestag folgenden Monats. Er erlischt grundsätzlich mit dem Tod der oder des Hinterlassenen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Verordnung). Wenn ein überlebender Ehegatte wieder heiratet, so bleibt ihm der Anspruch auf eine Ehegattenrente gewahrt; dieser ruht jedoch während der Dauer der neuen Ehe (vgl. Art. 11 Abs. 2 Verordnung). Der Anspruch auf eine Waisenrente besteht bis zur Vollendung des 18. Altersjahres. Wenn das Kind noch in Ausbildung oder zu zwei Dritteln invalid ist, so besteht der Anspruch auf Waisenrente bis zur Vollendung des 25. Altersjahres (vgl. Art. 11 Abs. 3 Verordnung).

Witwen und Witwerrente

Die Witwe oder der Witwer hat Anspruch auf eine Ehegattenrente, wenn die Ehe mit der verstorbenen Magistratsperson mindestens zwei Jahre gedauert hat. Bei kürzerer Ehedauer hat der überlebende Ehegatte Anspruch auf eine einmalige Abfindung in der Höhe von drei Jahresrenten (vgl. Art. 8 Abs. 1 Verordnung). Der geschiedene Ehegatte einer Magistratsperson ist dem verwitweten gleichgestellt, wenn die Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat und ihm im Scheidungsurteil eine Rente oder eine Kapitalabfindung anstelle einer lebenslänglichen Rente zugesprochen worden ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 Verordnung).

Waisenrente

Die Kinder verstorbener Magistratspersonen haben Anspruch auf eine Waisenrente, wobei auch Pflege- und Stiefkinder, für deren Unterhalt die verstorbene Magistratsperson vorwiegend aufgekommen ist, als Kinder gelten (vgl. Art. 9 Verordnung).

Höhe der Renten und Kürzung

¹⁰ Steuerinformationen der Schweizerischen Steuerkonferenz, Kurzer Überblick über die Einkommenssteuer natürlicher Personen, Ziffer 3.2.1: Erwerbseinkommen; abrufbar unter www.estv.admin.ch > Steuerpolitik Steuerstatistiken Publikationen > Publikationen > Fachinformationen > Schweizerisches Steuersystem > Dossier Steuerinformationen.

¹¹ Steuerinformationen der Schweizerischen Steuerkonferenz, Die Einkommenssteuer natürlicher Personen, Ziffer 3.6: Erstatzeinkommen im weiteren Sinn; abrufbar unter derselben Quelle wie Fn 10.

¹² Vgl. dazu die parlamentarische Debatte zum Bundesgesetz und zum Bundesbeschluss: Geschäft 88.061 (Curia Vista); AB 1989 N 1246 ff.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Die Ehegattenrente beträgt 30 Prozent, die Waisenrente 7.5 Prozent und die Vollwaisenrente 12.5 Prozent der Besoldung einer amtierenden Magistratsperson (vgl. Art. 10 Abs. 1 Verordnung). Die jeweiligen Beträge können der Tabelle unter Ziffer 2.2.5 entnommen werden. Die Kürzung des Ruhegehalts nach Artikel 4 Verordnung (Vorzeitiges Ausscheiden) wird gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 Verordnung bei Hinterlassenenrenten vorgenommen. Solange der Empfänger einer Ehegattenrente ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen erzielt, das zusammen mit der Rente 50 Prozent der Jahresbesoldung einer amtierenden Magistratsperson übersteigt, wird seine Rente um den Mehrbetrag gekürzt (vgl. Art. 10 Abs. 3 Verordnung). Schliesslich wird die Ehegattenrente an Geschiedene (vgl. Art. 8 Abs. 2 Verordnung) um den Betrag gekürzt, um den sie zusammen mit Leistungen nach dem AHVG¹³ und dem IVG¹⁴ den Anspruch aus dem Scheidungsurteil übersteigt.

Vorsorge für ehemalige Versicherte der Pensionskasse des Bundes

Artikel 12 Verordnung legt fest, dass die Erhaltung des Vorsorgeschutzes von Versicherten der Pensionskasse des Bundes sowie von ETH-Professoren und Professorinnen¹⁵, die in den Magistratenstand übertreten, nach Artikel 4 des Freizügigkeitsgesetzes¹⁶ erfolgt. Damit ist sichergestellt, dass von dieser Personengruppe erworbenen Vorsorgeansprüche in Übereinstimmung mit dem Freizügigkeitsgesetz erhalten bleiben.¹⁷

2.2.5 Zusammenfassung

Gestützt auf das oben Gesagte präsentiert sich die geltende Regelung für die Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen zusammengefasst wie folgt (Stand 2021):

In CHF, pro Jahr (Monatsbeträge in Klammern)

Kategorie	Besoldung	Ruhestandsrente	Hinterlassenenrente	Waisen-/Vollwaisenrente
Mitglieder Bundesrat	454'581.45 (37'881.80)	227'291.40 (18'940.95)	136'375.20 (11'364.60)	34'093 (2'841.10) / 56'822 (4'735.15)
Bundeskanzlerin/ Bundeskanzler	370'938.45 (30'911.55)	185'469.60 (15'455.80)	111'282 (9'273.50)	27'820 (2'318.35) / 46'367 (3'863.90)
Bundesrichterin/ Bundesrichter	363'665.15 (30'305.40)	181'832.60 (15'152.70)	109'099.55 (9'091.60)	27'274 (2'272.85) / 45'458 (3'788.15)

Tabelle 1: Zusammenfassung Leistungen an Magistratspersonen *de lege lata*. Kürzungen nach Artikel 4 Verordnung bei vorzeitigem Ausscheiden sind nicht berücksichtigt.

¹³ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10.

¹⁴ Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, SR 831.20.

¹⁵ Die ETH-Professorinnen und Professoren sind seit dem 1. Januar 2004 ebenfalls bei PUBLICA versichert. Die ETH-Dozentenverordnung wurde aufgehoben; siehe SR 414.146.

¹⁶ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge, SR 831.42.

¹⁷ Vgl. BBl 2001 3879, 3882.

3 Prüfung von Besoldungs- und Ruhestandslösungen für Magistratspersonen auf Bundesebene

3.1 Konzeptuelle Auslegeordnung und Grundsatzentscheide

Das Postulat beauftragt den Bundesrat aufzuzeigen, wie die geltende Besoldung und berufliche Vorsorge von Magistratspersonen durch eine «moderne Gehaltsordnung mit beruflicher Vorsorge inkl. Hinterlassenenrente sowie allfälliger Abgangsentschädigungen bis zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ersetzt werden können, welche weder systemische Ungereimtheiten mit dem BVG aufweist noch Schwierigkeiten im Vollzug bietet.» Der Bundesrat soll mögliche Modelle prüfen und deren Vor- und Nachteile sowie die finanziellen Konsequenzen aufzeigen.

Die aktuelle Höhe der Besoldung der amtierenden Magistratspersonen wird vom Postulanten nicht in Frage gestellt. Gestützt auf den Postulatstext geht der Bundesrat davon aus, dass er damit beauftragt ist, mögliche Anpassungen im Hinblick auf die finanzielle Absicherung der ehemaligen Magistratspersonen nach dem Ausscheiden aus dem Amt darzulegen. Neue Möglichkeiten sollen erstens im Bereich der *beruflichen Vorsorge* inkl. Hinterlassenenrente aufgezeigt werden. Zweitens soll die Möglichkeit einer *Abgangsentschädigung* bis zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit geprüft werden. Drittens haben die vorgeschlagenen Lösungen keine *systemischen Ungereimtheiten* mit dem BVG aufzuweisen. Das heisst für den Bundesrat, dass er eine Lösung vorzuschlagen hat, welche auf einer Versicherungslösung der Pensionskasse des Bundes basiert und innerhalb des vom BVG gesteckten Rahmens ausgestaltet ist. Viertens ist darauf zu achten, dass die Vorschläge *keine Schwierigkeiten im Vollzug* bereiten.

Einen Anspruch auf Altersleistungen der zweiten Säule haben Männer ab dem 65. Altersjahr und Frauen ab dem 64. Altersjahr (Stand 2021). Die reglementarischen Bestimmungen der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung können jedoch davon abweichend vorsehen, dass der Anspruch auf Altersleistungen bereits mit der Beendigung der Erwerbstätigkeit ab Alter 58 entsteht.¹⁸ Bei einer Lösung, welche sich am BVG orientiert und die Magistratspersonen über die PUBLICA im «Kaderplan Bund» versichert, wäre frühestens im Alter von 60 Jahren ein Rentenbezug möglich. In dieser Konstellation stellt sich im Vergleich mit der heutigen Ruhegehaltslösung auch die Frage, ob ab dem Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Amt bis zum Erreichen des erforderlichen Alters zum Bezug von ordentlichen Altersrenten der PUBLICA eine befristete *Übergangsrente* oder eine befristete *Lohnfortzahlung* in Betracht kommt.

Eine mögliche neue Vorsorgelösung für Magistratspersonen innerhalb des vom Postulat gesteckten Rahmens in Anlehnung an das BVG und einer Versicherung im «Kaderplan Bund» bei der PUBLICA bedürfte gewisser Grundsatzentscheide, welche vom Parlament zu fällen wären:

Versicherung im Beitragsprimat oder im Leistungsprimat?

Erstens wäre zu entscheiden, ob eine Versicherung der Magistratspersonen in der Pensionskasse im *Beitragsprimat* oder im *Leistungsprimat* erfolgen soll. Eine Versicherung im *Beitragsprimat* stellt das bei PUBLICA aktuell angewendete und mittlerweile übliche Modell für Altersrenten der zweiten Säule dar. Die Rentenhöhe ergibt sich aus angespartem Guthaben¹⁹ multipliziert mit einem altersabhängigen Umwandlungssatz zum Pensionierungszeitpunkt. Wenn sich der Umwandlungssatz oder das Altersguthaben (beispielsweise aufgrund angepasster Sparpläne oder Zinssätze) ändert, dann passt sich

¹⁸ Vgl. Art. 13 BVG.

¹⁹ Das Altersguthaben besteht aus Beiträgen, Einlagen, Freizügigkeitsleistungen und Zinsen.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

entsprechend auch die voraussichtliche Rentenhöhe an. Daraus folgt, dass ehemalige Magistratspersonen der gleichen Kategorie Altersrenten von PUBLICA in unterschiedlicher Höhe erhalten könnten. Eine Versicherung im *Leistungsprimat* garantiert hingegen eine Rente abhängig von der Höhe des letzten versicherten Verdienstes. Im Gegensatz zum *Beitragsprimat* geht das *Leistungsprimat* von einer vorher definierten Leistungshöhe aus und leitet daraus die entsprechenden Finanzierungskosten ab. Das Leistungsziel kann beispielsweise die Rentenhöhe von 50 Prozent des letzten Verdienstes sein (gemäss heutiger Ruhestandsregelung für Magistratspersonen). Somit würden alle Magistratspersonen derselben Kategorie (Mitglieder des Bundesrates, Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler respektive Mitglieder des Bundesgerichts) nach ihrer Amtsdauer unabhängig von ihrem Pensionierungsalter wie heute dieselbe Rente erhalten. Die Gewichtung liegt beim Entscheid zwischen Leistungs- oder Beitragsprimat unter anderem auf der Frage, ob als Ziel gleich hohe Renten oder gleich hohe Finanzierungskosten (Sparstaffelung) für den Arbeitgeber angestrebt werden.

Es ist jedoch nahezu unmöglich, mit «normalen» Sparplänen der PUBLICA innerhalb einer relativ kurzen Zeit (Amtsdauer von Magistraten) Renten zu generieren, welche den heutigen Ruhestandsregelungen entsprechen. Die Folgen wären sehr hohe monatliche Abzüge, insbesondere für die versicherten Personen. Eine finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers in der Form von *Einlagen* in die Pensionskasse ist unumgänglich. Die Details zu den Berechnungen finden sich hiernach ab Ziffer 3.2.

Beteiligung des Arbeitgebers an den Kosten der Altersvorsorge

Zweitens wäre zu entscheiden, wie eine mögliche Beteiligung des Arbeitgebers an den Kosten für die Altersvorsorge konkret ausgestaltet wird. Bei einer Gleichstellung der Magistratspersonen mit den übrigen Versicherten belaufen sich die Kosten auf den üblichen Arbeitgeberanteil des Lohnes.²⁰ Ergänzend wäre es einerseits auch möglich, dass der Arbeitgeber beim Amtsantritt einer Magistratsperson jeweils, ohne Berücksichtigung des bereits erworbenen Freizügigkeitsguthabens, einen Pauschalbetrag an die Vorsorgeeinrichtung zur Sicherstellung einer angemessenen Altersrente überweist (*pauschaler Einkauf*). Alternativ bestünde die Möglichkeit, dass der Arbeitgeber eine individuell berechnete Einzahlung in die Vorsorgeeinrichtung leistet, um unter Berücksichtigung der bereits erworbenen Freizügigkeitsleistungen ein angemessenes Rentenniveau zu erreichen (*individueller Einkauf, ggf. mit Rückzahlung bei vorzeitigem Austritt*). Schliesslich ist auch für die Verwendung bereits erworbener Freizügigkeitsleistungen eine Lösung zu definieren. Die Problematik stellt sich insbesondere in denjenigen Konstellationen, in welchen der Arbeitgeber nicht eine fixe Leistung an die Vorsorgeeinrichtung erbringt, sondern die Differenz zum bestehenden Freizügigkeitsguthaben ausgleicht, um ein bestimmtes Rentenniveau zu erreichen. Hier wäre eine finanzielle Ungleichbehandlung von neu gewählten Magistratspersonen die Folge.

Übergangsleistungen

Drittens gilt es zu entscheiden, wie gegebenenfalls die Zeit zwischen dem Amtsende und dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters überbrückt werden soll. Bei einem Rücktritt oder einer Nichtwiederwahl vor dem 60. Altersjahr könnte gemäss «Kaderplan Bund» der PUBLICA keine Rente ausbezahlt werden. Lösungsansätze für die Übergangszeit ab Austritt bis zum 60. Altersjahr wären eine einmalige Abfindung, eine befristete Lohnfortzahlung sowie eine Übergangsrente. Dies sind auch die gängigen Lösungsansätze in diversen Kantonen (vgl. dazu die summarische Zusammenstellung im Anhang).

Vor dem Hintergrund der oben genannten Rahmenbedingungen und Grundsatzentscheide sowie im Kontext des Auftrages (vgl. den Postulatstext) können drei Modelle einer Vorsorgelösung für Magistratspersonen in Anlehnung an die berufliche Vorsorge nach BVG skizziert werden:

²⁰ Die Beiträge des Arbeitgebers an die berufliche Vorsorge im Kaderplan Bund belaufen sich auf 6.8% (Alter 22-34), 9% (Alter 35-44), 19.2% (Alter 45-54), 24.3%, (Alter 55 – 65), Stand 2021.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

A. Versicherung im Kaderplan Bund bei PUBLICA (Beitragsprimat)

Gemäss dieser Variante würden die Magistratspersonen in die Versicherungslösung «Kaderplan Bund» der PUBLICA aufgenommen. Die Magistratspersonen würden damit analog den Angestellten des Bundes gestützt auf ihre jährliche Entschädigung über die Pensionskasse des Bundes im *Beitragsprimat* versichert. Der Rentenbezug und die weiteren Parameter der finanziellen Leistungen würden sich nach den einschlägigen Reglementen der PUBLICA richten. Eine allfällige vor dem Amtsantritt als Magistratsperson erworbene Freizügigkeitsleistung müsste zwingend in die PUBLICA eingebracht werden. Bei einem solchen Modell bestünde ergänzend die Möglichkeit, dass der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer während der Amtsdauer zusätzliche Einzahlungen (Einkäufe) in die Pensionskasse leistet, um das Rentenniveau zu erhöhen. Die entsprechenden beispielhaften Berechnungen mit den zu erwartenden Renten bei einer Versicherung im «Kaderplan Bund» finden sich nachfolgend in Ziffer 3.2.

B. Versicherung bei PUBLICA im Leistungsprimat

Zweitens bestünde die Möglichkeit, die Magistratspersonen über einen speziellen Vorsorgeplan bei der PUBLICA im *Leistungsprimat* zu versichern. Das heisst, dass eine Altersrente berechnet als Anteil der letzten erhaltenen Besoldung ausgerichtet wird. Auch im Leistungsprimat müsste eine bereits angesparte Freizügigkeitsleistung bei Amtsantritt in die Pensionskasse eingebracht werden. Ein allfälliger Fehlbetrag wäre spätestens vor dem Renteneintritt vom ehemaligen Arbeitgeber Bund oder vom Bundesgericht zu finanzieren. Dieses Modell käme der heutigen Regelung, wonach im Normalfall und bei Erfüllung der entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen 50 Prozent der letzten Besoldung als ordentliche Ruhestandsleistung ausbezahlt werden, am nächsten.

C. Versicherung bei PUBLICA (Beitrags- oder Leistungsprimat) mit Zusatzleistungen

Bei einer Versicherungslösung über die Pensionskasse PUBLICA geben deren Reglemente das Mindestalter für den Rentenbezug von 60 Jahren vor. Bei Rücktritten vor dem 60. Altersjahr würde sich mithin die Frage stellen, ob bis zum Erreichen dieser Schwelle ergänzende Leistungen des Arbeitgebers möglich sind. Im Raum stünde in dieser Variante daher eine gemischte Vorsorgelösung über die Pensionskasse PUBLICA mit zusätzlichen, direkt vom ehemaligen Arbeitgeber aus allgemeinen Mitteln finanzierten Leistungen. Eine solche Lösung könnte konkret vorsehen, dass die Magistratspersonen während ihrer Amtszeit im «Kaderplan Bund» im *Beitragsprimat* oder im *Leistungsprimat* über die Pensionskasse PUBLICA versichert werden. Bei einem Austritt aus dem Amt vor dem Erreichen des Mindestalters von 60 Jahren für einen Rentenbezug wäre aber eine einmalige Abgangsentschädigung, eine befristete Lohnfortzahlung oder eine Übergangsrente zur finanziellen Absicherung vorzusehen. Solche gemischten Modelle haben mehrere Kantone eingeführt.²¹ Während der Dauer der finanziellen Zusatzleistung in Form einer Lohnfortzahlung oder einer Übergangsrente (diese kann je nach absolvierter Amtsdauer variieren) bleiben die ehemaligen Magistratspersonen über die Pensionskasse versichert und können so weiterhin für ihre spätere Altersrente der Pensionskasse sparen.

3.2 Versicherung der Magistratspersonen im Beitragsprimat bei PUBLICA

3.2.1 Vorbemerkungen

Die Ruhegehälter und Hinterlassenenrenten der Magistratspersonen werden gegenwärtig aus allgemeinen Mitteln des Bundes finanziert. Magistratspersonen sparen während ihrer Amtszeit entsprechend kein individuelles Guthaben im Rahmen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) bei der Vorsorge-

²¹ Siehe die Lösungen unter Ziffer 3.4 hiernach sowie weiterer Kantone im Anhang zu diesem Bericht.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

einrichtung des Bundes an. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche finanziellen Kennzahlen eine Absicherung der Magistratspersonen für die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod über die Pensionskasse des Bundes PUBLICA mit sich bringen würde. Unter der Annahme von Parametern wie dem Alter, der Amtsdauer und dem bestehenden Freizügigkeitsguthaben bei Amtsantritt können Altersguthaben und damit, unter Berücksichtigung des von PUBLICA angewandten Umwandlungssatzes, die jährlichen Altersrenten von Magistratspersonen *berechnet*²² werden (s. nachfolgend Ziffer 3.2.3). Eine weitere Berechnung wird sodann durchgeführt unter der Annahme, dass seitens Arbeitgeber bei Amtsantritt oder Austritt weitere Leistungen (in der Form von Einlagen) in die Pensionskasse einbezahlt werden (s. nachfolgend Ziffer 3.2.4).

Basis für die nachfolgenden Berechnungen ist der Vorsorgeplan «Kaderplan Bund» der PUBLICA (auf Grundlage des Beitragsprimats) und die Annahme einer Verzinsung des Altersguthabens von einem Prozent. Die Simulationen gehen von einem Jahreslohn für Mitglieder des Bundesrates von 454'581.45 Franken aus. Für ordentliche Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt der zugrundeliegende Jahreslohn 363'665.15 Franken.²³ Um die Übersichtlichkeit der Berechnungen zu wahren, wurden keine Berechnungen spezifisch für Hinterlassenen- und Waisenrenten durchgeführt. Für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler werden aufgrund der geringfügigen Lohndifferenz im Vergleich zu den Richterinnen und Richtern des Bundesgerichts keine separaten Berechnungen ausgewiesen.²⁴ Die entsprechenden Berechnungen für die Mitglieder des Bundesgerichts gelten damit näherungsweise auch für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass ehemalige Magistratspersonen beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nebst einer allfälligen Altersrente der PUBLICA wie bis anhin zusätzlich zum Ruhegehalt auch in den Genuss einer AHV-Altersrente kommen.²⁵

3.2.2 Projektionen zu Altersguthaben und Renten bei PUBLICA für Magistratspersonen des Bundes

Die durchgeführten simulierten Berechnungen der Pensionskasse PUBLICA werden grundsätzlich wie folgt dargestellt (Beträge ausser Alter in CHF):²⁶

Eintrittsalter	Jahreslohn	Eingebrachte Freizügigkeitsleistung (FZL)	Einlage vor Austritt oder Pensionierung	Austrittsalter	Altersguthaben (AGH)	Monatliche Rente
53.00	454'581.45	650'000	0	65.00	2'713'970	11'512

Eintrittsalter: Eintritt in die Vorsorge im versicherungstechnischen Alter 53 Jahre 0 Monate (*entspricht bspw. bei einem Eintritt per 01.01.2021 einem Geburtsdatum xx.12.1967*)

Jahreslohn: CHF 454'581.45 (*fixer Wert für die gesamte Dauer - keine Erhöhungen in der Projektion berücksichtigt. Der maximal versicherbare Lohn entspricht aktuell ca. CHF 860'000*)

Eingebrachte Freizügigkeitsleistungen (FZL): Startguthaben (=eingebrachte Freizügigkeitsleistung oder Einkauf per Eintritt)

Einlage vor Austritt/Pensionierung: allfälliger Einkauf / Einlage vom Arbeitgeber oder Arbeitnehmer kurz vor Austritt bzw. Pensionierung

²² Es ist wichtig klarzustellen, dass es sich um simulierte Berechnungen handelt. Die konkreten Einzelfälle können davon abweichen.

²³ Stand Jahr 2021.

²⁴ Lohn Bundeskanzler: 370'938.45 CHF pro Jahr, Lohn Bundesrichter: 363'665.15 CHF pro Jahr. Die Differenz beträgt pro Jahr 7'273.30 CHF.

²⁵ Die Maximalrente für eine Einzelperson beträgt 2390 Franken pro Monat, für Ehepaare 3585 Franken pro Monat (vgl. www.bsv.admin.ch/de/home/glossar/maximalrente.html)

²⁶ Die Angaben zu den verwendeten Sparbeiträgen finden sich in Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe b des Vorsorgereglements für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund (SR 172.220.141.1).

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Austrittsalter: Austritt aus dem «aktiven» Bestand im versicherungstechnischen Alter 65 Jahre und 0 Monate (*entspricht bspw. beim Geburtsdatum xx.12.1967 einem Austritt/Pensionierung per 31.12.2032*)

Altersguthaben (AGH): *Entspricht dem angesparten Guthaben/Kapital aus Beiträgen, allfälligen Einkäufen, Freizügigkeitsleistungen inkl. Zins per Austritt/Pensionierung.*

Monatliche Rente: *Berechnete monatliche Altersrente der PUBLICA.*

Es handelt sich um Modellrechnungen, welche nicht auf reale Versicherungsverhältnisse übertragen werden können. Für die Berechnungen wurde ein Koordinationsabzug von 25'095 Franken berücksichtigt. Freiwillige Sparbeiträge sind in den Berechnungen explizit nicht einbezogen. Schliesslich ist festzuhalten, dass der den Berechnungen zugrundeliegende Vorsorgeplan «Kaderplan Bund» insbesondere den Arbeitgeberbeitragsgrenzen setzt.

3.2.3 Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesrates ohne Zusatzleistungen Bund

Modellrechnung Nr. 1:

Eintrittsalter	Jahreslohn	Eingebrachte Freizügigkeitsleistung (FZL)	Einlage vor Austritt/Pensionierung	Austrittsalter	Altersguthaben (AGH)	Monatliche Rente
45.00	454'581.45	0	0	53.00	1'028'434	3'314
45.00	454'581.45	300'000.00	0	53.00	1'353'291	4'360
53.00	454'581.45	0	0	57.00	610'698	2'124
53.00	454'581.45	650'000.00	0	57.00	1'287'091	4'477
53.00	454'581.45	0	0	60.00	1'112'018	4'142
53.00	454'581.45	650'000.00	0	60.00	1'808'906	6'738
53.00	454'581.45	0	0	61.00	1'282'477	4'895
53.00	454'581.45	650'000.00	0	61.00	1'986'334	7'581
53.00	454'581.45	0	0	65.00	1'981'534	8'405
53.00	454'581.45	650'000.00	0	65.00	2'713'970	11'512

Quelle: Berechnungen PUBLICA

Die Modellrechnung Nr. 1 zeigt eine Projektion mit einer jährlichen Verzinsung von einem Prozent der Altersguthaben von Bundesrätinnen und Bundesräten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» bei der PUBLICA. Magistratspersonen würden demnach wie Angestellte der Bundesverwaltung bei der PUBLICA versichert. Die *rot/kursiv* hinterlegten Austrittsalter signalisieren, dass im zugehörigen Austrittsalter grundsätzlich nach geltendem Vorsorgereglement noch kein BVG-Rentenbezug möglich ist. Das Eintrittsalter wurde für die Mehrheit der Modellrechnungen gemäss dem durchschnittlichen Alter der Bundesrätinnen und Bundesräte beim Amtsantritt auf 53 Jahre festgesetzt.²⁷ Zusätzlich wurden auch noch Modellrechnungen mit Eintrittsalter 45 Jahre durchgeführt, wobei für diesen Fall sowohl nach vier als auch nach acht Amtsjahren noch keine Rentenleistungen der PUBLICA ausbezahlt werden können, weil das Austrittsalter unter der massgeblichen Grenze von 60 Jahren liegt.²⁸ Die Annahme in Bezug auf die eingebrachten Freizügigkeitsleistungen entspricht dem durchschnittlichen Guthaben von versicherten Personen im Alter von 45 Jahren (300'000 Franken) respektive 53 Jahren (650'000 Franken) bei PUBLICA.

²⁷ Durchschnittliches Antrittsalter der vergangenen 20 Jahre.

²⁸ Vgl. Artikel 37 Absatz 1 des Vorsorgereglements für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund (SR 172.220.141.1).

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Bei einer Wahl zur Bundesrätin im Alter von 53 Jahren und einer Amtsdauer von sieben Jahren (Austrittsalter 60) und der Annahme, dass keine Freizügigkeitsleistung eingebracht wurde, stünde gemäss der Modellrechnung Nr. 1 ein angespartes Alterskapital von 1'112'018 Franken zur Verfügung. Beim gegenwärtigen Umwandlungssatz der PUBLICA ergäbe dies im Alter von 60 Jahren eine monatliche Rente von 4'142 Franken. Würden allfällige vor dem Amtsantritt erworbene Freizügigkeitsleistungen von 650'000 Franken in die PUBLICA überführt, kann im gleichen Beispiel im Alter von 60 Jahren mit einem Alterskapital von rund 1.8 Mio. Franken und mithin einer monatlichen Rente der PUBLICA von 6'738 Franken gerechnet werden. Beim Amtsantritt im Alter von 53 Jahren und einer Amtsdauer von 12 Jahren ergäbe sich im Alter von 65 Jahren, ohne eingebrachte Freizügigkeitsleistung, eine Monatsrente in der Höhe von 8'405 Franken. Die monatliche Rente im Alter 65 steigt in diesem Beispiel auf 11'512 Franken, sofern eine Freizügigkeitsleistung von 650'000 Franken aus der vorherigen Erwerbstätigkeit in die PUBLICA eingebracht wird.

3.2.4 Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesrates mit Zusatzleistungen Bund

Modellrechnung Nr. 2:

Eintrittsalter	Jahreslohn	Eingebrachte Freizügigkeitsleistung (FZL)	Einlage vor Austritt/ Pensionierung	Austrittsalter	Altersguthaben (AGH)	Monatliche Rente
45.00	454'581.45	0	1'680'914	53.00	2'709'348	8'730
45.00	454'581.45	300'000	1'356'057	53.00	2'709'348	8'730
53.00	454'581.45	0	2'941'348	57.00	3'552'046	12'356
53.00	454'581.45	650'000	2'264'956	57.00	3'552'046	12'356
53.00	454'581.45	0	3'145'085	60.00	4'257'103	15'858
53.00	454'581.45	650'000	2'448'197	60.00	4'257'103	15'858
53.00	454'581.45	0	3'219'107	61.00	4'501'584	17'181
53.00	454'581.45	650'000	2'515'250	61.00	4'501'584	17'181
53.00	454'581.45	0	2'483'928	65.00	4'465'462	18'941
53.00	454'581.45	650'000	1'751'492	65.00	4'465'462	18'941

Quelle: Berechnungen PUBLICA

Die Modellrechnung Nr. 2 im «Kaderplan Bund» zeigt auf, welchen Einfluss allfällige Zusatzeinlagen (Einkäufe) seitens Bund auf die Rentenhöhe haben. Zugleich zeigt das Modell die Grenzen des aktuellen Kaderplanes auf. Jeder Plan hat für jedes Alter und Lohn ein vorgegebenes maximales Guthaben.²⁹ Das heisst konkret, dass ab dem Zeitpunkt des Erreichens des maximalen Guthabens weitere Einkäufe nicht gestattet sind. Dabei sind aber bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amt verschiedene Varianten der Finanzierung denkbar. Beispielsweise kann der Arbeitgeber einmal oder mehrmals eine Einlage überweisen (beispielsweise per Eintritt und dann nochmals per Austritt). Das Modell basiert auf der Annahme, dass das Maximum des Planes im jeweiligen Alter (durch Einlagen des Arbeitgebers) erreicht werden soll, wobei die Rente den monatlichen Betrag in der Höhe von 18'941 Franken nicht übersteigen darf. Anders ausgedrückt: Das Ziel ist es, durch Einlagen des Arbeitgebers eine monatliche Rente von 18'941 Franken (heutige Ruhegehaltshöhe für Bundesrätinnen und Bundesräte) zu erreichen. Falls das nicht möglich ist, dann soll die Einlage des Arbeitgebers bis zum zulässigen Maximum des Planes ausfinanzieren. Die Berechnungen zeigen, dass alle Austrittsalter bis 61 Jahre jeweils bis an das Maximum des Planes gehen, beispielsweise sollte das Altersguthaben im Alter 61 die Grenze von 4.5 Millionen Franken nicht übersteigen – dieser Betrag ist das Maxi-

²⁹ Vgl. zur Angemessenheit Art. 1 ff. BVV 2 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1).

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

mum. Aus diesem Maximum an Altersguthaben resultiert aktuell eine monatliche Rente in der Höhe von 17'181 Franken.

In **roter** Farbe respektive *kursiv* sind alle monatlichen Rentenbeträge markiert, welche trotz einer Zusatzzeilage des Arbeitgebers unter dem heutigen Niveau des monatlichen Ruhegehaltes liegen. Bei einem Eintritt in den Bundesrat im Alter von 53 Jahren und einer Amtsdauer von 12 Jahren könnte das heutige monatliche Rentenniveau (18'941 CHF) nur dann beibehalten werden, wenn der Arbeitgeber beim Austritt aus dem Amt zusätzlich knapp 2.5 Millionen Franken zugunsten der ehemaligen Magistratsperson in die Pensionskasse einzahlt. Die Einlage des Arbeitgebers Bund reduziert sich auf rund 1.75 Millionen Franken, sofern die ehemalige Magistratsperson beim Amtsantritt mit 53 Jahren ein bereits erworbenes Freizügigkeitsguthaben von 650'000 Franken in die PUBLICA einbringt.

3.2.5 Fazit zu einer Versicherung der Mitglieder des Bundesrates über den «Kaderplan Bund»

Die von der PUBLICA errechneten modellhaften Zahlen und die weiteren Bedingungen in Bezug auf eine Versicherung der Mitglieder des Bundesrates im «Kaderplan Bund» im *Beitragsprimat* zeigen einige grundlegende Probleme respektive Abweichungen im Vergleich zum heutigen System der Ruhegehälter auf. Diese werden nachfolgend im Kontext der obigen Berechnungen kursorisch dargestellt.

Renteneintrittsalter

Eine Rente von PUBLICA kann im Vorsorgewerk Bund aktuell nicht vor dem 60. Altersjahr ausbezahlt werden. Bei einem Ausscheiden einer Bundesrätin oder eines Bundesrates aus dem Amt vor dem Erreichen des 60. Altersjahres ist somit im Ergebnis keine sofortige finanzielle Absicherung mit einer Altersrente über die PUBLICA möglich. Eine finanzielle Absicherung für die Zeit vor dem Renteneintrittsalter der PUBLICA müsste somit, sofern gewünscht, über eine separate und aus allgemeinen Mitteln finanzierte Übergangslösung bis zum Renteneintrittsalter 60 Jahre sichergestellt werden. Alternativ könnte eine private Vorsorgelösung der Magistratspersonen für den fraglichen Zeitraum geprüft werden. Die Magistratspersonen wären angehalten, zumindest einen Teil ihrer Entschädigung während der Amtsdauer für diese private Vorsorge zu verwenden. Ferner könnte ein vorzeitiger Rentenbezug bei PUBLICA neu im Vorsorgereglement festgehalten werden. Die Anpassung des Vorsorgereglements liegt jedoch nicht in der alleinigen Kompetenz des Bundesrates. Für eine Anpassung ist die Zustimmung des paritätischen Organs notwendig.

Rentenhöhe

Aus der Modellrechnung 1 (in Ziffer 3.2.3 oben) geht hervor, dass die ordentlich angesparten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auch nach einer zwölfjährigen Amtsdauer nicht zu einer mit dem heutigen Niveau des Ruhegehalts vergleichbaren Altersrente führen. Das heutige volle Ruhegehalt für ehemalige Mitglieder des Bundesrates in der Höhe von 18'941 Franken pro Monat kann auch mit einem eingebrachten Freizügigkeitskapital von 650'000 Franken und einer zwölfjährigen Amtsdauer nicht erreicht werden. Das nach zwölfjähriger Amtsdauer angesparte Altersguthaben inklusive einer eingebrachten Freizügigkeitsleistung von 650'000 Franken ergäbe im «Kaderplan Bund» und unter Anwendung des aktuell gültigen Umwandlungssatzes eine Monatsrente in der Höhe von 11'512 Franken.

Das heutige Niveau der Ruhestandsrenten kann auch bei einer Versicherung über die PUBLICA erhalten werden, sofern der Arbeitgeber zusätzliche Einlagen tätigt. Die entsprechenden Berechnungen finden sich in der Modellrechnung 2 (in Ziffer 3.2.4 oben). Ausgehend von einer Amtsübernahme im Alter von 53 Jahren und einer Amtsdauer von zwölf Jahren wäre für das Erreichen des heutigen Ren-

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

tenniveaus nebst den zu leistenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen eine Einlage des Arbeitgebers in die Pensionskasse PUBLICA in der Höhe von rund 2.5 Millionen Franken notwendig. Mit einer solchen Einlage würde eine monatliche Rente der PUBLICA in der Höhe von 18'941 Franken erreicht. Unter Einbezug einer bereits aus früherer Tätigkeit erworbenen Freizügigkeitsleistung in der Höhe von 650'000 Franken wäre für das erwähnte heutige Rentenniveau immer noch eine zusätzliche Einlage des Arbeitgebers in der Höhe von rund 1.8 Millionen Franken erforderlich. Ein Einkauf in die Pensionskasse hätte auf jeden Fall unterschiedliche geldwerte Leistungen für den Arbeitgeber zur Folge, je nachdem wieviel Freizügigkeitsleistungen eine neu gewählte Person mitbringt (s. nachfolgend).

Berücksichtigung von Freizügigkeitsleistungen

Wie oben gezeigt, wirken sich die aus früherer Tätigkeit erworbenen Freizügigkeitsleistungen direkt auf die Höhe der Renten aus. Sie beeinflussen insbesondere auch eine mögliche notwendige Zusatzeinlage seitens Arbeitgeber, um das heutige Rentenniveau zu erreichen. Die zusätzlichen Einlagen des Arbeitgebers können theoretisch zu jedem Zeitpunkt, beispielsweise bei Amtsantritt, während der Amtsausübung als auch beim Ausscheiden aus dem Amt getätigt werden. Eine mögliche finanzielle Ungleichbehandlung lässt sich jedoch bei einem solchen Modell nicht vermeiden: Die zusätzliche Einlage in die Pensionskasse ist naturgemäss umso grösser, je geringer die Freizügigkeitsleistung aus früherer Tätigkeit und die Amtsdauer ausfällt. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Mitglieder des Bundesrates, sofern das Rentenniveau für alle ehemaligen Mitglieder in der gleichen Höhe beibehalten werden soll. Solche unterschiedlichen Einkaufsbeträge für die gleiche Tätigkeit, nur um auf das gleiche Rentenniveau zu kommen, könnten als ungerecht empfunden werden.

Unterstellung unter die technischen Parameter der Pensionskasse

Das gegenwärtig direkt von der Besoldung abhängige Ruhegehalt und auch die Hinterlassenenrenten werden einzig der Teuerung angepasst; sie sind ansonsten keiner Schwankung unterworfen und unter der Annahme eines vollen Ruhegehaltes für alle ehemaligen Mitglieder des Bundesrates gleich hoch. Durch die Finanzierung der Leistungen durch direkte Mittel des Staates fallen auch die sonst im Rahmen der Pensionskassenwelt bekannten wichtigen Parameter wie Zins- oder Umwandlungssätze weg. Bei einer Unterstellung unter einen Sparplan der Pensionskasse wären auch die Renten der Magistratspersonen den Schwankungen von Zins- und Umwandlungssatz und gegebenenfalls Sparplananpassungen unterworfen. Unter Umständen würden die Renten der ehemaligen Bundesrätinnen und Bundesräte damit unterschiedlich hoch ausfallen, auch wenn die tatsächlichen Unterschiede wohl relativ gering wären. Das Risiko würde dafür vollständig an die Pensionskasse übergeben. Ob die Ruhegehälter von ehemaligen Magistratspersonen die Schwankungen der Parameter der Pensionskassenwelt nachvollziehen und in der Konsequenz unterschiedliche Rentenhöhen in Frage kommen, ist mithin eine Frage des gewählten Ruhegehaltssystems und bedarf einer politischen Abwägung. Andererseits bleibt beim aktuellen Ruhegehaltssystem das «Risiko» beim Arbeitgeber und die effektive Finanzierung des Arbeitgebers für jede Magistratsperson bliebe unterschiedlich und intransparent.

3.2.6 Altersguthaben und Renten bei einer Versicherung gemäss «Kaderplan Bund» für Mitglieder des Bundesgerichts mit und ohne Zusatzleistungen Bund

Die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sind bei Amtsantritt im Durchschnitt 48 Jahre alt.³⁰ Gegenwärtig erhalten sie frühestens nach 15 Dienstjahren das volle Ruhegehalt in der Höhe von 181'832 CHF pro Jahr respektive 15'152 CHF pro Monat. Von diesen Werten ausgehend wurde von PUBLICA eine Projektion erstellt, welche von einer 15-jährigen Amtsdauer ausgeht. Zusätzlich wurde

³⁰ Die Zahlen zum Durchschnittsalter bei Amtsantritt und Austritt beziehen sich auf die letzten 20 Jahre.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

eine Beispielrechnung für eine 15-jährige Amtsdauer bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters von 65 Jahren erstellt. Bundesrichterinnen und Bundesrichter treten durchschnittlich mit 65 Jahren in den Ruhestand über. Auch für die nachfolgenden Berechnungen gilt wiederum der «Kaderplan Bund» der PUBLICA.

Modellrechnung Nr. 3:

Eintrittsalter	Jahreslohn	Eingebrachte Freizügigkeitsleistung (FZL)	Einlage vor Austritt/ Pensionierung	Austrittsalter	Altersguthaben (AGH)	Monatliche Rente
48.00	363'665	0	0	63.00	1'835'120	7'386
48.00	363'665	415'000	0	63.00	2'316'922	9'326
48.00	363'665	415'000	1'447'711	63.00	3'764'634	15'153
48.00	363'665	0	1'929'513	63.00	3'764'634	15'153
50.00	363'665	0	0	65.00	1'896'152	8'043
50.00	363'665	505'000	0	65.00	2'482'442	10'530
50.00	363'665	505'000	1'089'892	65.00	3'572'334	15'153
50.00	363'665	0	1'676'182	65.00	3'572'334	15'153

Quelle: Berechnungen PUBLICA

Die Modellrechnung Nr. 3 zeigt auf, dass bei einem Eintrittsalter von 48 Jahren und einer 15-jährigen Amtsdauer gestützt auf die aktuelle Besoldung für ordentliche Mitglieder des Bundesgerichts beim Austritt mit 63 Jahren eine monatliche Altersrente der PUBLICA von 7'386 Franken resultiert. Bei einem Eintritt im Alter von 50 Jahren und einem Austritt mit 65 Jahren resultiert eine Altersrente von monatlich 8'043 Franken. Beide Zahlen berücksichtigen eine bereits vor Amtsantritt erworbene Freizügigkeitsleistung nicht. In der Realität belaufen sich die Freizügigkeitsguthaben beim Eintritt in die PUBLICA³¹ bereits auf 415'000 Franken (Alter 48) respektive 505'000 Franken (Alter 50). Unter Berücksichtigung dieser Parameter steigt die monatliche Rente bei einem Eintritt mit 48 Jahren nach 15 Amtsjahren auf monatlich 9'326 Franken respektive bei einem Eintritt mit 50 Jahren auf 10'530 Franken.

Aus der Modellrechnung Nr. 3 ist ebenfalls ersichtlich, dass die heutige Höhe des Ruhegehalts von monatlich 15'153 CHF für ehemalige Bundesrichterinnen und Bundesrichter nach 15 Amtsjahren nur dann erreicht werden kann, wenn bei einem Amtsantritt im Alter von 48 Jahren einerseits 415'000 CHF an Freizügigkeitsleistungen eingebracht werden, und andererseits der Arbeitgeber zusätzlich eine Einlage von ungefähr 1.4 Mio. CHF in die Pensionskasse leistet. Wenn keine Freizügigkeitsleistungen eingebracht werden, so erhöht sich die Einlage des Arbeitgebers auf ca. 1.9 Mio. CHF; nur unter diesen Voraussetzungen wird das erforderliche Altersguthaben für eine monatliche Altersrente in der aktuellen Höhe von 15'153 CHF erreicht. Bei einem Amtsantritt im Alter von 50 Jahren und einem Rücktritt im Alter von 65 Jahren, d.h. nach genau 15 Amtsjahren, verringern sich wegen des grösseren eingebrachten Freizügigkeitskapitals und dem höheren Renteneintrittsalter die notwendigen Einlagen des Arbeitgebers, um auf das aktuelle Rentenniveau zu kommen. Die gewünschte Rentenhöhe lässt sich aber auch in diesem Fall nur mit zusätzlichen Einlagen des Arbeitgebers erreichen, ansonsten fällt die Rente entsprechend tiefer aus (s. kursive rote Zahlen).

³¹ Gilt für den Vorsorgeplan «Kaderplan Bund».

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

3.2.7 Fazit zu einer Versicherung der Mitglieder des Bundesgerichts über den «Kaderplan Bund»

Die Feststellungen in Ziffer 3.2.5 für die Mitglieder des Bundesrates gelten auch für die Bundesrichterrinnen und Bundesrichter. Die Problematik des Renteneintrittsalters relativiert sich insofern, als dass die ordentlichen Mitglieder des Bundesgerichts im Durchschnitt mit 65 Jahren zurücktreten; ein Rücktritt vor dem 60. Altersjahr ist eher die Ausnahme. Daher fällt die derzeitige Regelung im einschlägigen Vorsorgereglement der PUBLICA, wonach vor dem 60. Altersjahr keine Rente ausbezahlt werden kann, für die genannte Personengruppe weniger ins Gewicht. Die aktuelle Rentenhöhe kann bei den Bundesrichterrinnen und Bundesrichtern nach 15 Amtsjahren, wie oben gezeigt, nur mit zusätzlichen Einlagen des Arbeitgebers erreicht werden. Mit anderen Worten: Mit den ordentlichen Sparbeiträgen von Arbeitnehmer und Arbeitgeber kann gestützt auf den massgebenden Lohn der Bundesrichterrinnen und Bundesrichter innert 15 Jahren nicht genug Alterskapital für die angestrebte Rente angespart werden, dies auch unter Berücksichtigung von bereits erworbenen eingebrachten Freizügigkeitsleistungen (s. Modellrechnung), es sei denn, diese seien sehr hoch. Die Ausführungen zu den technischen Parametern der Pensionskasse gelten auch für die ehemaligen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts.

3.3 Versicherung der Magistratspersonen im Leistungsprimat bei PUBLICA

Per 1. Juli 2008 hat die PUBLICA vom Leistungs- ins Beitragsprimatsystem gewechselt. Trotzdem kann die Option einer Versicherung der Magistratspersonen im Leistungsprimat bei PUBLICA (über ein eigenes Vorsorgereglement) geprüft werden. Beim Leistungsprimat werden die künftigen Altersleistungen in Prozenten des versicherten Lohnes im Voraus definiert. Die zu leistenden Alters- bzw. Sparbeiträge werden von dieser Basis abgeleitet. Eine Versicherung der Magistratspersonen im Leistungsprimat würde voraussetzen, dass die angestrebte Höhe der künftigen Ruhestandsleistungen (im Sinne eines Anteils der Besoldung einer aktiven Magistratsperson) wie bis anhin von der Bundesversammlung festgesetzt werden muss. Gestützt auf diese Festlegung wäre seitens PUBLICA zu berechnen, wie hoch der Lohnabzug bei den Magistratspersonen zur Sicherung der jeweiligen Altersleistung ausfällt. In der Praxis würde wohl ein einheitlicher Satz zum Tragen kommen. Eine mögliche Unterdeckung beim Altersguthaben (beispielsweise im Falle einer kurzen Amtsdauer) wäre vom Arbeitgeber Bund oder Bundesgericht auszugleichen, denn die Übernahme einer nicht voll ausfinanzierten Rentenverpflichtung ist für die PUBLICA ausgeschlossen.

Die nachstehende Modellrechnung Nr. 4 zeigt Berechnungsbeispiele für eine Versicherung im Leistungsprimat auf:³²

Eintrittsalter	Jahreslohn	Eingebrachte Freizügigkeitsleistung (FZL)	Einlage vor Austritt/Pensionierung	Austrittsalter	Kosten der Leistung	Monatliche Rente	Notwendiger Beitrag p.a. in % des vers. Lohns:
53.00	454'581.45	0	0	57.00	5'393'306	18'941	326.26%
53.00	454'581.45	0	0	60.00	5'052'815	18'941	179.83%
53.00	454'581.45	0	0	61.00	4'936'439	18'941	155.22%
53.00	454'581.45	0	0	65.00	4'464'797	18'941	97.25%

Quelle: Berechnungen PUBLICA

Im Leistungsprimat wird eine Leistung definiert, vorliegend beläuft sich diese Leistung auf eine Rente in der Höhe von 18'941 Franken pro Monat (heutige monatliche Ruhestandsrente von Bundesrätinnen

³² Für diese Berechnung wurde mit einer vereinfachten Methode (Zeitrentenbarwert) und mit BVG 2015, Periodentafeln 2021 und zwei Prozent gerechnet. Die Anwartschaft auf eine Ehegattenrente ist einberechnet.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

und Bundesräten). Ausgehend von dieser definierten Leistung wird die dafür notwendige Finanzierung hergeleitet. In der Tabelle sind monatliche Renten von 18'941 Franken berücksichtigt was einer Leistung von knapp 53% des letzten versicherten Verdienstes³³ entspricht. Bei einem Lohn von CHF 454'581 beträgt der versicherte Verdienst CHF 429'486. Im Leistungsprimat wird nun definiert, wie viel Prozent vom versicherten Verdienst pro Jahr finanziert werden müsste, um die entsprechende Leistung zu erhalten. Beispielsweise gilt für das Austrittsalter 60, dass jährlich 179.83% von 429'486 CHF finanziert werden müssen. Im «Kaderplan Bund» liegt der Sparsatz insgesamt (Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen) im Vergleich dazu bei 37.1% pro Jahr. Bei einer Arbeitnehmerfinanzierung gemäss «Kaderplan Bund» von 12.80% müsste der Arbeitgeber jährlich 167.03% vom versicherten Verdienst finanzieren. Eine angemessene Beitragsstaffelung müsste im Leistungsprimat entsprechend definiert werden, gegebenenfalls mit tieferen Arbeitgeberbeiträgen, dafür mit einer Ausgleichszahlung.

Würde man exakt die Beitragsstaffelung vom «Kaderplan Bund» für die Finanzierung im Leistungsprimat wählen, dann wäre auch die Ausgleichszahlung respektive die Einlage vom Arbeitgeber exakt gleich hoch wie im Beitragsprimat (siehe die «Kosten der Leistung» im Austrittsalter 65 mit den letzten beiden Zeilen («AGH») der Tabelle im Kapitel 3.2.4). Es gilt somit: Für eine gleich hohe Rente zum gleichen Zeitpunkt ist das notwendige Altersguthaben identisch. Das Beitrags- und das Leistungsprimat unterscheiden sich in der Ausgestaltung des Sparmodus; im Ergebnis sind die Kosten beim Leistungs- und beim Beitragsprimat aber ganz ähnlich. Der Hauptunterschied liegt darin, dass bei Anpassungen der Grundlagen, Zinsen, Lohnänderungen und dergleichen im Beitragsprimat die Rentenhöhe, im Leistungsprimat hingegen der Preis für die Finanzierung angepasst würde. Auf die Details der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge bei PUBLICA wird später noch eingegangen (vgl. nachfolgend Ziff. 4.2).

3.4 Gemischte Vorsorgelösung (Pensionskasse plus Abgangsentschädigung oder befristete Lohnfortzahlung/Übergangsrente)

Gemischte Vorsorgelösungen für Magistratspersonen können insbesondere bei Rücktritten vor dem 60. Altersjahr relevant sein. Eine gemischte Vorsorgelösung beinhaltet einerseits eine Versicherung über die Pensionskasse für die gängigen Risiken (Alter, Tod, Invalidität), d.h. es werden von der Pensionskasse bei Erfüllung der einschlägigen Voraussetzungen entsprechende Renten für das Alter, Tod oder Invalidität ausbezahlt. Für die finanzielle Absicherung ab dem Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Amt, insbesondere bei Rücktritten vor dem 60. Altersjahr, können für eine Übergangszeit oder gegebenenfalls bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters vom ehemaligen Arbeitgeber zusätzlich befristete Lohnfortzahlungen oder Übergangsrenten geleistet werden. Eine weitere Möglichkeit der finanziellen Absicherung bis zum ordentlichen Rentenbezug besteht darin, dass beim Austritt aus dem Amt vom Arbeitgeber eine einmalige Abgangsentschädigung ausbezahlt wird. Mit dieser kann sich die ehemalige Magistratsperson auf privater Basis versichern oder gegebenenfalls bei einer Vorsorgeeinrichtung einkaufen. Zur Erläuterung dienen Beispiele von Vorsorgelösungen einzelner Kantone.

Wie nachfolgend im Ansatz aufgezeigt, haben die Kantone in Bezug auf die finanzielle Absicherung ihrer ehemaligen Regierungsmitglieder unterschiedliche Lösungsansätze gewählt. Bei der Festlegung eines Systems der finanziellen Absicherung spielt neben finanziellen Überlegungen (zu Fragen der Rentenhöhe und deren Finanzierung) auch der historische Kontext eine Rolle. In der Tendenz kann aber festgestellt werden, dass diejenigen Kantone, welche Ruhegehälter bezahlen und für ihre Regie-

³³ Versicherter Verdienst = (100%) Jahreslohn abzüglich Koordinationsabzug (= 30% vom Jahreslohn maximal aber CHF 25'095 (Stand 2021))

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

rungsmitglieder keine Lösung über die Pensionskasse gewählt haben, in der Minderheit sind. Kantonale Lösungen über die zweite Säule mit Zusatzleistungen (wie Übergangsrenten und Abgangsentschädigungen) sind in der Mehrheit. Eine summarische Zusammenstellung der kantonalen Lösungen findet sich im Anhang.

3.4.1 Einmalige Abgangsentschädigung

Der Kanton Zürich hat seit dem 1. Dezember 2009 für die Mitglieder des Regierungsrates und der obersten Kantonalen Gerichte Abgangsentschädigungen vorgesehen. Ehemalige Mitglieder des Regierungsrates erhalten entsprechend keine lebenslangen Renten mehr, sondern eine Abfindung in Form von Monatslöhnen. Die Höhe der Abfindung ist von verschiedenen Parametern abhängig wie beispielsweise dem Lebensalter und der absolvierten Amtsjahre. Zusätzlich hat die Frage, ob der Rücktritt freiwillig oder unfreiwillig erfolgt, einen Einfluss auf die Höhe der Abgangsentschädigung.³⁴

Als Monatslohn gilt dabei ein Zwölftel des zuletzt bezahlten Jahres-Bruttolohnes zuzüglich ständiger Zulagen mit Lohncharakter. Die Beendigung des Amtes gilt dabei als unfreiwillig, wenn das Mitglied des Regierungsrates nicht wiedergewählt wird. Der Nichtwiederwahl gleichgestellt sind diejenigen Fälle, in denen wegen mangelnder Unterstützung durch die Partei auf eine Kandidatur verzichtet wird sowie ein Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen. Die geringste Abfindung (1 Monatslohn; ca. 28'300 CHF) erhalten somit Regierungsräte, welche bereits 64 Jahre alt sind und nach vier bis sieben Amtsjahren ihr Amt freiwillig aufgeben respektive in diesem Alter nach weniger als vier Amtsjahren unfreiwillig ausscheiden. Die höchste Abfindung (36 Monatslöhne; ca. 1'000'000 CHF) erhalten Regierungsrätinnen und Regierungsräte, welche nach mindestens acht Amtsjahren unfreiwillig aus dem Amt scheiden und 54 oder 55 Jahre alt sind. Nebst der Abfindung haben die ehemaligen Regierungsrätinnen und Regierungsräte wie normale Kantonsangestellte während der Amtsdauer Alterskapital auf ihren BVG-Konten ansparen können. Die ehemaligen Zürcher Regierungsrätinnen und Regierungsräte kommen damit in den Genuss einer Mischung aus einer Versicherung über die kantonale Pensionskasse (Alterssparen 2. Säule) und einer abgestuften Abfindung nach dem Verlassen des Regierungsratsamtes.

Bei einer Anwendung der «Zürcher Tabelle» ergäbe dies für Mitglieder des Bundesrates und die Mitglieder des Bundesgerichts nachfolgende *näherungsweise* Abgangsentschädigungen unter der Voraussetzung einer freiwilligen Beendigung:

Kategorie Magistratsperson	Eintrittsalter	Austrittsalter	Abgangsentschädigung
Mitglieder des Bundesrates	53	60	11 Monatslöhne = 416'700 CHF
Mitglieder des Bundesrates	53	65	2 Monatslöhne = 75'760 CHF
Mitglieder des Bundesrates	53	57	14 Monatslöhne = 530'340 CHF
Mitglieder des Bundesgerichts	48	63	5 Monatslöhne = 151'500 CHF
Mitglieder des Bundesgerichts	50	65	2 Monatslöhne = 60'610 CHF

Quelle: Berechnungen BK auf Basis der Entschädigungen im Jahr 2021 (Bundesrat CHF 454'581.45; Bundesgericht CHF 363'665.15).

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, hat ein Rücktritt kurz vor dem ordentlichen Rentenalter eine relativ geringe, ein Rücktritt zehn Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter eine hohe Abfindung zur Folge.

³⁴ Vgl. [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/652173E3169A6B91C125768F002FB953/\\$File/177.25_9.3.09_67.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/652173E3169A6B91C125768F002FB953/$File/177.25_9.3.09_67.pdf).

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Die hohe Abfindung hat damit die finanzielle Absicherung bis zum Bezug einer ordentlichen Altersrente aus der Pensionskasse (und der AHV) im Blick. Rücktritte von jüngeren Personen führen tendenziell zu kleineren Abgangsentschädigungen.

Der Kanton Aargau bezahlt den ehemaligen Mitgliedern des Regierungsrates einen Jahreslohn als Abgangsentschädigung, sofern das Mitglied vor Erreichen des 57. Altersjahres aus dem Regierungsrat ausscheidet. Die Mitglieder des Regierungsrats werden mit Amtsantritt bei der Aargauischen Pensionskasse (APK) gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod versichert. Das heisst, die Mitglieder des Regierungsrats werden, was die Rentenleistungen betrifft, gleich behandelt wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Aargau. Ruhegehälter werden im Kanton Aargau für ab dem 1. Januar 2017 in den Regierungsrat eingetretene Mitglieder nicht mehr ausgerichtet.

Den Mitgliedern des Regierungsrates, die nach Vollendung des 57. Altersjahres, aber vor Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters der Aargauischen Pensionskasse aus dem Amt ausscheiden, haben Anspruch auf eine Übergangsrente, welche maximal 50 Prozent des beim Ausscheiden aus dem Amt bezogenen Jahreslohns beträgt. Die genaue Höhe der Übergangsrente kann gestützt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen des Kantons Aargau berechnet werden.³⁵

3.4.2 Befristetes Ruhegehalt

Die Magistratspersonen des Kantons Basel-Stadt sind wie die Mitarbeitenden des Kantons bei der kantonalen Pensionskasse versichert. Beim Rücktritt einer Magistratsperson nach dem vollendeten vierten Amtsjahr wird vom Kanton unabhängig vom Grund des Rücktritts, aber abhängig von der absolvierten Amtsdauer, ein Ruhegehalt für ein Jahr bis maximal drei Jahre bezahlt. Der Anspruch auf Ruhegehalt besteht bei Ausscheiden aus dem Amt nach Vollendung des vierten und vor Vollendung des achten Amtsjahres längstens 12 Monate. Bei Ausscheiden nach Vollendung des achten und vor Vollendung des zwölften Amtsjahres besteht längstens für 24 Monate und bei Ausscheiden nach absolvierten zwölf Amtsjahren längstens für 36 Monate Anspruch auf das Ruhegehalt. Dieses beträgt 65 Prozent des bei der Pensionskasse versicherten Lohnes ohne Berücksichtigung des Koordinationsabzuges. Vom Ruhegehalt werden eigene Einkünfte abgezogen, sofern das Ruhegehalt zusammen mit diesen Einkünften das bisherige Gehalt als Magistratsperson übersteigt. Während des Anspruchs auf ein Ruhegehalt werden auf der Basis des effektiv ausgerichteten Ruhegehalts zu Lasten des Kantons weiterhin Sparbeiträge in die PK einbezahlt. Nach einer Pensionierung oder bei Invalidität wird gleich wie bei den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung eine Pensionskassenrente ausgerichtet.

3.4.3 Befristete Lohnfortzahlung

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat ein Modell mit befristeter Lohnfortzahlung (sog. *Austrittsentschädigung*) gewählt. Die Mitglieder des Regierungsrates sind der Pensionskasse AR angeschlossen. Wenn ein Mitglied des Regierungsrates vor Erreichen des ordentlichen Rücktrittsalters aus dem Amt ausscheidet, so hat es Anspruch auf eine Austrittsentschädigung. Diese entspricht der zuletzt ausgerichteten Besoldung und wird während 18 Monaten ausgerichtet. Der Anspruch endet auf jeden Fall mit dem Beginn des ersten Monats nach Erreichen des ordentlichen Rücktrittsalters. Die Austrittsentschädigung wird zudem gekürzt, soweit sie zusammen mit weiteren Einkünften die zuletzt ausgerichtete Besoldung übersteigt.

³⁵ Vgl. dazu § 4ff. des Dekrets über die berufliche Vorsorge für die Mitglieder des Regierungsrates und die Übergangsleistungen beim Ausscheiden aus dem Amt: https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/153.560.

4 Vergleich der Modelle mit der heutigen Lösung

4.1 Grundsätzliche Einordnung

Als Vorteil der heute geltenden Lösung mit einem gleich hohen Ruhegehalt für alle ehemaligen Magistratspersonen derselben Kategorie kann deren *Einfachheit* und *Transparenz*³⁶ hervorgehoben werden. Diese Eigenschaften wurden auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle in ihrem Bericht «Prüfung des Vollzugs beim Ruhegehalt für Magistratspersonen» hervorgehoben.³⁷ Beim Austritt aus dem Amt müssen keine komplizierten Berechnungen seitens Arbeitgeber und PUBLICA durchgeführt werden; auch ein Abzug für die Pensionskasse während der Amtszeit entfällt. Es sind daneben keine komplexen Regelungen von Spezialfällen notwendig, weil komplizierte Abgrenzungsfragen mit den vor Amtsantritt erworbenen Freizügigkeitsleistungen gänzlich entfallen. Zudem sind die Ruhegehälter der Magistratspersonen grundsätzlich leicht zu eruieren und öffentlich bekannt. Ausserdem lassen sie sich mit Hilfe der einschlägigen Rechtsgrundlagen auch einfach nachvollziehen. Mit dem Ruhegehaltssystem ist die Gleichbehandlung der ehemaligen Magistratspersonen sichergestellt.

Im Vergleich dazu würde eine auf einer Altersrente über die Pensionskasse PUBLICA im «Kaderplan Bund» basierende Regelung verschiedene Fragen aufwerfen. So müsste bestimmt werden, ob und gegebenenfalls anhand welcher Kriterien die vor Amtsantritt erworbenen Freizügigkeitsleistungen bei der Berechnung von allfälligen zusätzlichen Einlagen des Arbeitgebers berücksichtigt werden sollen. Es besteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung. Weiter ist anzumerken, dass ehemalige Magistratspersonen beziehungsweise ihre Renten bei einer Pensionskassenlösung den technischen Parametern der Pensionskassenwelt unterstellt wären, was im Ergebnis zu unterschiedlichen Renten für ehemalige Magistratspersonen gleicher Kategorie führen könnte. Schliesslich müsste eine separate Lösung gefunden werden für eine finanzielle Absicherung bei Rücktritten vor dem 60. Lebensjahr.

Eine Versicherung der Magistratspersonen über die Pensionskasse PUBLICA im Leistungsprimat mit einer angestrebten Rente von 18'941 Franken pro Monat für ehemalige Mitglieder des Bundesrates entspräche im Ergebnis der heutigen Ruhestandsregelung. Im Gegensatz zum geltenden System müssten die Magistratspersonen Einzahlungen in die Pensionskasse (via Lohnabzug respektive Arbeitgeberbeiträge) leisten und eine mögliche Unterdeckung der Altersleistungen beim Austritt wäre vom Arbeitgeber Bund oder Bundesgericht auszugleichen, da die Übernahme einer nicht voll ausfinanzierten Rentenverpflichtung für die PUBLICA ausgeschlossen ist. Die Kosten für eine bestimmte Rente zu einem bestimmten Zeitpunkt, das heisst konkret das dafür notwendige anzusparende Alterskapital, sind sowohl bei einer Versicherung im Beitrags- als auch im Leistungsprimat in der Summe vergleichbar; die Finanzierungsmodalitäten unterscheiden sich. Bei einer Vorsorgelösung über die Pensionskasse ist schliesslich zu berücksichtigen, dass sich das Nettoeinkommen der Magistratspersonen wegen der Lohnabzüge reduziert.

Eine gemischte Vorsorgelösung (Pensionskasse plus zusätzliche Leistungen wie Lohnfortzahlung, Übergangsrente oder Abgangsentschädigung) kann die angestrebte finanzielle Absicherung der Magistratspersonen sicherstellen. Weil die berechneten Pensionskassenleistungen der PUBLICA grundsätzlich aber beträchtlich tiefer liegen als die heutigen Ruhestandsrenten, wären entsprechend grössere finanzielle Zusatzleistungen des Arbeitgebers in der Form von Einlagen in die Pensionskasse, Übergangsrenten, Lohnfortzahlungen oder Abgangsentschädigungen notwendig.

³⁶ Die Transparenz besteht in erster Linie auf der Leistungsseite, weniger auf der Kostenseite.

³⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Prüfung des Vollzugs beim Ruhegehalt für Magistratspersonen, 2021, Ziffer 2.5.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Die nachfolgende Übersichtstabelle zeigt die hauptsächlichen Unterschiede zwischen dem Beitragsprimat bzw. Leistungsprimat und dem heute geltenden Ruhegehalt:

	Ruhegehalt	Leistungsprimat	Beitragsprimat
Rentenhöhe	vorgegeben*	vorgegeben*	variabel
Pensionierungsalter	kein Mindestalter	ab Alter 60	ab Alter 60
Bedingt Übergangslösung	Nein	Ja	Ja
Eingebrachte Freizügigkeitsleistungen	Wurden bei Amtsantritt auf ein Freizügigkeitskonto überwiesen. Kann als Kapital bezogen werden.	Werden an Versicherungszeit angerechnet	Werden ans Altersgut haben angerechnet.
Risiko	beim Arbeitgeber/ Bundeskasse	beim Vorsorgewerk	beim Vorsorgewerk
Lohnabzüge	keine	ja, zu definieren	ja, gemäss Vorsorgereglement

*vorgegeben heisst, dass die Bundesversammlung über die Höhe des Ruhegehaltes respektive der Rente im Leistungsprimat entscheidet.

4.2 Finanzielle Aspekte

Auf der *Kostenseite* sind nachfolgende Kennzahlen zu berücksichtigen:

Eine jährliche ganze Bundesratsrente («volles Ruhegehalt») generiert einen Aufwand für die Bundeskasse von 227'291 Franken pro Jahr, die ganze Rente für ein ehemaliges Mitglied des Bundesgerichts bringt Aufwendungen von 181'832 Franken mit sich. Das Ruhegehalt der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers beträgt 185'470 Franken.

Für den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2020 beliefen sich die jährlichen Aufwendungen des Bundes für die Ruhegehälter der ehemaligen Mitglieder des Bundesrates durchschnittlich auf 4.3 Millionen Franken. Im Zeitraum 2009 bis 2019 wurden jährliche Aufwendungen für Ruhegehälter in der Grössenordnung zwischen 3,3 und 4,7 Millionen Franken verbucht. Für das Jahr 2020 wurde ein Aufwand von rund 5.8 Millionen Franken verbucht, wobei in dieser Zahl eine grössere Nachzahlung an eine ehemalige Magistratsperson enthalten ist.³⁸

Für eine monatliche Altersrente in der Höhe von 18'940.95 Franken einer 60 jährigen Person bilanziert PUBLICA theoretisch unter Berücksichtigung einer Anwartschaft von 2/3 der Altersrente, einem technischen Zinssatz von 2 Prozent und den aktuellen Grundlagen (BVG 2015 P2022³⁹) bei Männern circa 5.13 Millionen Franken, bei Frauen circa 4.85 Millionen Franken. Diese Zahlen beinhalten jedoch die «Versicherung auf zwei Leben», d.h. die bilanzierten Zahlen beinhalten nebst der eigentlichen Altersrente zusätzlich auch die Hinterlassenenrente. Wie aber weiter oben gezeigt wurde, führen die derzeitigen reglementarischen jährlichen Beiträge (des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers) an die zweite Säule ohne zusätzliche Einzahlungen des Arbeitgebers auch nach mehreren Amtsperioden nicht zu solchen Werten und damit nicht zu einer mit dem heutigen Ruhegehalt vergleichbaren Rente der Pensionskasse.

³⁸ Vgl. zur Thematik der Nachzahlungen: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80860.html>.

³⁹ Verstärkung Periodentafel.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Ein vereinfachter Kostenvergleich zwischen dem aktuellen Ruhegehaltssystem und einer Pensionskassen-Lösung wird untenstehend dargestellt. Die Tabelle berücksichtigt nur die Besoldung und die Renten/Ruhegehälter von Mitgliedern des Bundesrates.⁴⁰

	1. Amtsjahr (Alter 61)	2. Amtsjahr	3. Amtsjahr	4. Amtsjahr	ab Alter 65 bis zum Tod	Ehegattenrente bis zum Tod
Lohn	454'581	454'581	454'581	454'581		
Ruhegehaltssystem						
Ruhegehaltssystem	-	-	-	-	227'292	136'375
Totalkosten AG	454'581	454'581	454'581	454'581	227'292	136'375
Ruhegehaltssystem						
Beitragsprimatssystem						
Sparbeiträge AG	105'000	105'000	105'000	105'000		
Risikobeiträge AG	6'000	6'000	6'000	6'000		
Verwaltungskosten	150	150	150	150	150	150
einmalige Ausfinanzierung	-	-	-	3'818'467		
Totalkosten AG	565'731	565'731	565'731	4'384'198	150	150
Beitragsprimatssystem						
Sparbeiträge AN	55'000	55'000	55'000	55'000		
Totalkosten AN	55'000	55'000	55'000	55'000	-	-
Beitragsprimatssystem						

Im heute angewandten Ruhegehaltssystem wird während der Amtszeit lediglich die Besoldung durch den Arbeitgeber (AG) finanziert. Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, fallen während der Amtszeit entsprechend pro Jahr die Kosten für die Besoldung von 454'581 Franken ins Gewicht. Beim Austritt aus dem Amt sind noch keine Zusatzkosten zur Besoldung entstanden. Erst nach dem Amtsende beginnt das aktuelle Ruhegehaltssystem Kosten zu generieren, nämlich höchstens 227'292 Franken pro Jahr. Die Gesamtkosten hängen im Ergebnis vollständig davon ab, wie lange eine ehemalige Magistratsperson respektive deren Hinterbliebene Leistungen beziehen.

Bei einer Lösung über die Pensionskasse bezahlt der Arbeitgeber während der Amtsdauer hingegen nebst der Besoldung auch die Spar- und Risikobeiträge für die Pensionskasse. Die Besoldung plus die Spar- und Risikobeiträge im System Beitragsprimat belaufen sich zusammen auf 565'731 Franken pro Jahr und Person. Zu erwähnen sind auch die 55'000 Franken, welche den Magistratspersonen von der Besoldung abgezogen werden (Sparbeiträge AN). Im Beispiel der Tabelle absolviert die Magistratsperson eine vierjährige Amtsdauer (Alter 61 bis 65); entsprechend wäre am Ende des vierten und letzten Amtsjahres noch eine einmalige Ausfinanzierung (Einlage) durch den Arbeitgeber in der Höhe von 3.8 Millionen Franken an die PUBLICA zu leisten, um die Rente in der Höhe des heutigen Ruhegehaltes ganz zu finanzieren. Sobald die Rente der Pensionskasse voll finanziert ist, fallen (ausser den vernachlässigbaren Verwaltungsgebühren) keine Kosten mehr an. Die Kosten für eine Lösung im Beitrags- und im Leistungsprimat der Pensionskasse sind insgesamt mehr oder weniger gleich hoch; die beiden Systeme unterscheiden sich in der Art und Weise, in der das Kapital angespart wird. Für eine Rente in der Höhe von 18'941 Franken monatlich ab dem Alter 65 benötigt die PUBLICA sowohl im Beitrags- als auch im Leistungsprimat ein angespartes Altersguthaben von 4.4 Millionen Franken (vgl. die Modellrechnungen 2 und 4).

Die Tabelle macht ersichtlich, dass im gezeigten Beispiel bei einer Lösung über die Pensionskasse fast die gesamten Kosten⁴¹ bei Amtsende bereits finanziert sind, dies insbesondere durch die einmalige grosse Einlage des Arbeitgebers. Am Ende des vierten Amtsjahres hat der Arbeitgeber bei der Pensionskassenlösung bereits den Betrag von ungefähr 4.3 Millionen Franken bezahlt (ohne Rück-

⁴⁰ Opportunitätskosten und eine allfällige Übergangsrente vor der PK-Rente sind nicht berücksichtigt.

⁴¹ Solange die Person oder allfällige Hinterbliebene leben, müssen Verwaltungskostenbeiträge von ca. CHF 150 pro Jahr vom Arbeitgeber bezahlt werden.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

sichtigung des Lohnes). Zudem geht beim Beginn des Rentenbezugs das «Risiko» für die gesamte Finanzierung der Altersrente als auch der Hinterlassenenrente vollständig an die Pensionskasse über.

Ein direkter Vergleich der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Vorsorgemodelle für den Arbeitgeber Bund respektive das Bundesgericht gestaltet sich insofern schwierig, als dass die finanziellen Auswirkungen von sehr vielen Faktoren abhängig sind. In Bezug auf die Finanzierung des Altersguthabens stehen sich aber grundsätzlich zwei Systeme gegenüber: Einerseits das eigentliche Sparen für das Alter während der Berufstätigkeit mit einer Lösung der Pensionskasse, andererseits eine Finanzierung von Ruhegehältern über allgemeine Finanzmittel. Bei einer Lösung über die Pensionskasse findet die weitere Finanzierung des Altersguthabens während der Amtsdauer der Magistratsperson statt. Die Finanzierung einer Rente der Pensionskasse beinhaltet sowohl die eigentliche Altersrente als auch eine mögliche Hinterlassenenrente, es handelt sich um eine Versicherung «auf zwei Leben». Ein direkter Kostenvergleich der zwei Systeme ist im Ergebnis unpräzis, da dieser von der tatsächlichen Bezugsdauer eines Ruhegehaltes und der Hinterlassenenleistungen abhängig ist.

Es kann aber folgendes gesagt werden: Die PUBLICA bilanziert für eine Rente ab dem Alter 60 in der Höhe von monatlich 18'940 Franken ein notwendiges Vorsorgekapital in der zweiten Säule von 5.13 Millionen Franken für Männer und 4.85 Millionen Franken für Frauen. Diese Zahlen entsprechen *näherungsweise* dem Ruhegehalt einer ehemaligen Bundesrätin respektive eines ehemaligen Bundesrates für 21 bis 22 Jahre, wobei in dieser Berechnung der Übergang vom Ruhegehalt zur Hinterlassenenrente nicht berücksichtigt ist. Auch bei dieser Berechnung zeigen sich die Schwierigkeiten eines direkten Kostenvergleichs.

4.3 Staatspolitische Aspekte

Bei der Bewertung verschiedener Besoldungs- und Ruhegehaltslösungen sind neben den finanziellen Aspekten auch staatspolitische Anliegen zu beachten. Ein unbestrittenes Ziel der Besoldungs- und Ruhegehaltslösung für Magistratspersonen ist es, diesen eine gewisse wirtschaftliche Sicherheit für die Zeit nach Ende der Amtszeit zu verschaffen. Das sichere Einkommen nach Amtsende stützt die *Unabhängigkeit* der Amtsträger: Auch bei einer möglichen Abwahl vor dem ordentlichen Pensionierungsalter ist die finanzielle Sicherheit gewährleistet und es besteht mithin kein Druck, bereits während der Amtszeit eine berufliche Nachfolgelösung vorzubereiten. Das System der Ruhegehälter trägt somit dazu bei, dass Entscheidungen im Amt unabhängig von persönlichen finanziellen Überlegungen getroffen werden⁴² und Magistratspersonen ihre Amtszeit nicht auf das angesparte Vermögen der beruflichen Vorsorge ausrichten.

Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, wurde die geltende Regelung der Ruhegehälter für Magistratspersonen vom Parlament in den letzten Jahren mehrfach geprüft und bestätigt:

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) verlangte mit der parlamentarischen Initiative 05.472 «Pensionsregelung für Magistratspersonen»⁴³ eine Neuregelung der Höhe der Ruhegehälter von Magistratspersonen. Dabei sollte die Unabhängigkeit der Magistratspersonen in ihrer Amtsführung sichergestellt bleiben, gleichzeitig aber auch den unterschiedlichen Lebenssituationen der Magistratspersonen beim Ausscheiden aus dem Amt besser Rechnung getragen werden. Die Ruhegehälter sollten grösseren Kürzungen unterliegen, falls neben dem Ruhegehalt ein Verdienst erzielt wird. Dabei sei zu prüfen, «ob diese Ziele durch eine Revision der Spezialregelung für Magistratspersonen oder durch eine Aufnahme dieser Personen in die ordentliche Pensionskasse des Bundes besser erreicht werden können.» Auch eine Abgangsentschädigung anstelle eines Ruhegehaltes für ge-

⁴² Vgl. dazu auch: Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, Prüfung des Vollzugs beim Ruhegehalt für Magistratspersonen, 2021, S. 20f.

⁴³ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20050472>.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

wisse Situationen sollte geprüft werden. Der parlamentarischen Initiative wurde von der SPK des Ständerates (SPK-S) am 27. Oktober 2005 keine Folge gegeben.

Im Jahr 2006 wurde die parlamentarische Initiative 06.426 der SPK-N «Einbezug der Magistratspersonen in die Publica»⁴⁴ von der SPK-S abgelehnt. Die parlamentarische Initiative verlangte im Grundsatz eine Versicherung der Magistratspersonen über die PUBLICA. Die parlamentarische Initiative sah allerdings für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin weiterhin ein Ruhegehalt «das der heutigen Regelung ungefähr entspricht» vor, sofern diese vor dem 65. Altersjahr aus dem Amt ausscheiden.

Die parlamentarische Initiative 17.477 «Moderne Altersvorsorge für unsere Bundesräte»⁴⁵, welche am 28. September 2017 von Nationalrat Thomas Burgherr eingereicht wurde, sah vor, dass «die veraltete Ruhegehaltsregelung durch eine moderne reguläre berufliche Vorsorge ersetzt wird oder zumindest das Ruhegehalt reduziert wird.» Der parlamentarischen Initiative wurde vom Nationalrat im März 2019 keine Folge gegeben.

Das Postulat 19.3168 «Zeitgemässe Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen»⁴⁶ von Ständerat Peter Hegglin verlangte vom Bundesrat einen Bericht darüber, «wie die Vorsorgeregeln für Magistratspersonen und für Angestellte und Gewählte mit ähnlichen Spezialregelungen an das geltende Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) angepasst werden können». Das Postulat wurde am 6. Juni 2019 vom Ständerat abgelehnt.

5 Fazit

Der vorliegende Bericht zeigt mögliche Alternativmodelle zur geltenden Ruhegehaltslösung von Magistratspersonen auf, insbesondere Modelle in Anlehnung an das BVG und illustriert deren Vor- und Nachteile sowie deren finanziellen Konsequenzen. Der Bericht zeigt auch, dass eine finanzielle Absicherung für ehemalige Magistratspersonen in der heutigen Grössenordnung über eine Lösung der beruflichen Vorsorge, beispielhaft dargestellt mit einer Versicherung im «Kaderplan Bund» der PUBLICA, nicht sichergestellt werden kann. Eine Versicherung der Magistratspersonen bei PUBLICA im *Beitragsprimat* im genannten Vorsorgeplan führt auch nach mehreren Amtsjahren nicht zu Pensionskassenleistungen in der Höhe der aktuellen Ruhegehälter. Eine Weiterführung der bisherigen finanziellen Absicherung über die Pensionskasse wäre hingegen in Kombination mit ergänzenden Leistungen des Arbeitgebers möglich. Es bestünde die Möglichkeit, im Rahmen des «Kaderplan Bund» der PUBLICA bei Amtsantritt von Magistratspersonen Einkäufe in deren individuelle Vorsorgekonten zu tätigen oder diese Einkäufe beim Verlassen des Amtes vorzunehmen.

Bei Rücktritten vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters müsste eine solche Rentenlösung ergänzt werden mit befristeten Lohnfortzahlungen oder Übergangsrenten, in Analogie zu Lösungen, die in einzelnen Kantonen im Einsatz sind.

In Anlehnung an eine Lösung der beruflichen Vorsorge könnte auch eine Versicherung über die PUBLICA im *Leistungsprimat* in Betracht gezogen werden. Dabei kämen individuell für die Magistratspersonen berechnete Beitragssätze von Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem separaten Vorsorgereglement zur Anwendung. Diese Beitragssätze würden sich nach dem gewünschten Leistungsniveau berechnen. Zu prüfen wäre in diesem Kontext mithin ein separates Vorsorgereglement für Magistrats-

⁴⁴ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20060426>.

⁴⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170477>.

⁴⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193168>.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

personen bei der PUBLICA im *Leistungsprimat*. Auch eine Lösung im *Leistungsprimat* mit möglicherweise höheren Beitragssätzen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bedürfte aber einer weiteren Ausfinanzierung durch den Arbeitgeber (in der Form einer Einmaleinlage), weil die während der Amtszeit finanzierten Rentenleistungen das heutige Niveau des Ruhegehaltes kaum erreichen würden. Auch in diesem System müssten bei Rücktritten vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters weitere Elemente wie beispielsweise Abgangsentschädigungen, Übergangsrenten und befristete Lohnfortzahlungen vorgesehen werden.

Allen alternativen Modellen ist gemein, dass sie im Vergleich zur heutigen Ruhestandsrente der Magistratspersonen relativ komplexer Regelungen bedürfen und zu von Person zu Person unterschiedlichen Rentenleistungen und/oder Abgangsentschädigungen, Übergangsrenten oder dergleichen führen. Gerade die Berechnung von Beiträgen oder Einlagen von Magistratspersonen in die Pensionskasse gestaltet sich aufwändig, sofern daran festgehalten werden soll, dass alle ehemaligen Magistratspersonen eine finanzielle Absicherung in der heutigen Höhe erhalten. Auch Systeme mit befristeten Lohnfortzahlungen, Übergangsrenten oder Abgangsentschädigungen erfordern unter Umständen ausführliche Regelwerke und ferner die Regelung von Spezialfällen.

Das heutige System der Ruhegehälter für Magistratspersonen ist dagegen schlank und verständlich gehalten. Es stellen sich insbesondere keine Abgrenzungsfragen zur beruflichen Vorsorge und alle entsprechenden Berechnungen entfallen. Für die Magistratspersonen ergibt sich aus diesem System eine gute finanzielle Planbarkeit für die Zeit nach der Amtsaufgabe. Ein sicheres Einkommen nach der Amtszeit stützt zudem die Unabhängigkeit der Amtsträger: Auch bei einer Abwahl vor dem eigentlichen Pensionierungsalter besteht kein finanzieller Druck und es besteht keine unmittelbare Notwendigkeit für eine berufliche Nachfolgelösung. Entscheidungen im Amt sollen unabhängig von persönlichen und wirtschaftlichen Überlegungen getroffen werden können.

Auf der Kostenseite sind direkte Vergleiche von Vorsorgelösungen schwierig, weil die finanziellen Konsequenzen von sehr vielen Annahmen (Alter, Freizügigkeitsguthaben, Lebenserwartung, Lebenserwartung Partner/in) abhängig sind. In einem einfachen Direktvergleich der Kosten kann aber näherungsweise berechnet werden, dass das von der PUBLICA benötigte Kapital für die Sicherstellung des heutigen Ruhegehaltes inklusive der Hinterlassenenrente (sog. «Versicherung auf zwei Leben») eines ehemaligen Mitglieds des Bundesrates dem Äquivalent von rund 20 Jahren Ruhegehalt nach heutigem System entspricht.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Anhang

Die nachstehende Tabelle gibt *summarisch* Auskunft über Eckwerte betreffend die Besoldung der Mitglieder der kantonalen Regierungen (Stand Mai 2021). Für Details wird auf die kantonalen Rechtsgrundlagen und Regelungen verwiesen:

Kanton	Besoldung aktives Regierungsmitglied*	Finanzielle Absicherung nach Amtsende; Kürzungen sind teilweise möglich bei Ersatzeinkommen
Zürich	125% des höchsten Angestelltenlohns, entspricht 340'538 CHF	Kantonale Pensionskasse und Abgangsentschädigung
Bern	115% des Maximums der höchsten Lohnklasse für das Kantonspersonal, entspricht 277'000 CHF	Kantonale Pensionskasse und Ruhestandsrente oder Kapitalabfindung (je nach Alter und Amtsdauer). Ab 1. Juni 2022: Pensionskasse und auf drei Jahre befristete reduzierte Gehaltsfortzahlung.
Luzern	112 bis 120% des Maximums der obersten Besoldungsklasse für das Staatspersonal, entspricht maximal 260'361 CHF	Kantonale Pensionskasse. Zudem abhängig von Alter und Amtsdauer Überbrückungsrente oder Abgangsentschädigung
Uri	180'000 CHF	Kantonale Pensionskasse. Abgangsentschädigung von sechs Monatsgehältern.
Schwyz	183'112 CHF	Ruhegehalt bei Erfüllung der Voraussetzungen (sofern Summe Lebensjahre plus doppeltgezählte Amtsjahre mind. 65 ergibt). Höhe Ruhegehalt ist Abhängig von Amtsdauer und Zivilstand, maximal 38'895 CHF pro Jahr.
Obwalden	198'827 CHF	Der Kanton und Mitglieder des Regierungsrates äufnen eine eigene Sparversicherung mit Beiträgen von jeweils 3% des Lohnes. Auszahlung bei Ausscheiden aus dem Regierungsrat.
Nidwalden	Max. 200'479 CHF (80% Pensum)	Kantonale Pensionskasse. Gehaltsfortzahlung bei Nichtwiederwahl für sechs Monate. Bei Rücktritt oder nach der Gehaltsfortzahlung bei Nichtwiederwahl.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

		derwahl wird eine Abgangsent-schädigung in der Höhe von 80% des letzten Bruttogehalts bezahlt – die Dauer ist von der Anzahl voller Amtsjahre abhän-gig und variiert von 12 bis 20 Monate.
Glarus	216'000 CHF	Kantonale Pensionskasse. Bei Abwahl sechs Monatsgehälter Besoldungsnachgenuss.
Zug	279'744 CHF	Kantonale Pensionskasse. Ab-gangsent-schädigung in Form einer teilweisen Gehaltsfortzah-lung von 6 Monatsgehältern, sofern unverschuldete Nicht-wiederwahl vor Vollendung des 65. Altersjahrs.
Freiburg	284'027 CHF ab 1. Januar 2022	Ab 1. Januar 2022: Kantonale Pensionskasse. Unter be-stimmten Voraussetzungen puncto Alter und Amtsdauer: Übergangsleistung, ansonsten Abfindung (1 Jahresgehalt).
Solothurn	268'266 CHF	Kantonale Pensionskasse. Ab-findung (6 Monatslöhne) oder temporäres Ruhegehalt, je nach Konstellation.
Basel-Stadt	Max. 329'598 CHF	Kantonale Pensionskasse. Temporäres Ruhegehalt für ein bis max. drei Jahre.
Basel-Landschaft	288'270 CHF	Kantonale Pensionskasse. Be-fristete Lohnfortzahlung und ggf. Überbrückungsrente, Zu-satzeinlage in Pensionskasse; je nach Konstellation.
Schaffhausen	130% des obersten Lohnbands für das Staatspersonal, ent-spricht 260'598 CHF	Kantonale Pensionskasse. Bei Nichtwiederwahl sechs Monate Lohnfortzahlung sowie ab dem siebten Monat Ruhegehalt für maximal 114 Monate. Bei frei-willigem Rücktritt nach vollen-detem 55. Altersjahr und Nicht-bezug der Freizügigkeitsleis-tung wird ebenfalls ein Ruhe-gehalt bezahlt.
Appenzell Ausserrhoden	232'768 CHF	Kantonale Pensionskasse. Austrittsent-schädigung wäh-rend 18 Monaten. Diese Ent-schädigung entspricht der zu-letzt ausgerichteten Besoldung.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

Appenzell Innerrhoden	145'000 CHF (75%-Pensum)	Unter gewissen Bedingungen (mind. acht Amtsjahre sowie 50. Altersjahr) Austrittsentschädigung, begrenzt auf die Anzahl Jahre der Zugehörigkeit zur Standeskommission oder bis zum AHV-Alter.
St. Gallen	120 Prozent des Lohns der obersten Lohnklasse, entspricht 288'335 CHF	Kantonale Pensionskasse. Befristete Lohnfortzahlung (max. 48 Monate) bei Ausscheiden aus dem Amt vor dem 65. Altersjahr.
Graubünden	118 Prozent der höchsten Gehaltsklasse, entspricht 261'992 CHF	Kantonale Pensionskasse. Zusätzlich lebenslanges Ruhegehalt. Berechnungsbasis: für jedes Amtsjahr 3.5% des bezogenen Gehalts, nach 12 Amtsjahren 42%, d.h. max. 110'037 CHF pro Jahr.
Aargau	304'483 CHF	Kantonale Pensionskasse. Abgangsentschädigung in der Höhe eines Jahreslohnes für Mitglieder des Regierungsrates, welche vor Erreichen des 57. Altersjahres ausscheiden. Übergangsrente bei Ausscheiden aus dem Amt nach dem 57. Altersjahr.
Thurgau	130% des Maximums der obersten Besoldungsklasse, entspricht 286'193 CHF.	Kantonale Pensionskasse. Ruhegehalt, sofern beim Ausscheiden das 50. Altersjahr zurückgelegt wurde.
Tessin	277'114 CHF	Kantonale Pensionskasse. Abgangsentschädigung (unter 55. Altersjahr) oder Überbrückungsrente (ab 55. Altersjahr) bei Ausscheiden aus dem Amt.
Waadt	251'000 CHF	Je nach Konstellation (betreffend Amtsdauer und Alter) abgestuftes Ruhegehalt oder Abgangsentschädigung. Spezialfinanzierung durch 10% Abzug auf die Gehälter der Regierungsmitglieder.
Wallis	300'000 CHF	Kantonale Pensionskasse.
Neuenburg	237'894 CHF	Ja nach Konstellation (von Alter und Amtsdauer) abgestufte und teilweise befristete Ruhestandsrente oder Abgangsentschädigung.

Zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen

		schädigung. Spezialfinanzierung durch Abzug von 9% der Entschädigung während der Amtsdauer.
Genf	265'273 CHF	Je nach Konstellation (Amtsdauer und Alter) abgestufte Abgangsentschädigung oder abgestuftes Ruhegehalt. Spezialfinanzierung durch Abzug von 7.3% vom Gehalt. Eine Reform ist angekündigt (Volksabstimmung am 28.11.2021)
Jura	227'417 CHF	Kantonale Pensionskasse. Überbrückungsleistung nach Austritt von 55'000 CHF pro Amtsjahr.

*Jahresentschädigung Brutto, ohne Zulagen und Spesen jeglicher Art, ohne Berücksichtigung möglicher Kürzungen bei Ersatzeinkommen, Stand 2021, falls nicht anders angegeben.