

2014.FPI.000054

Vernehmlassungsvorlage des Gemeinderats betreffend Teilrevision des Personalreglements der Stadt Bern

1. Das Wichtigste in Kürze

Im Zusammenhang mit der Teilrevision des Personalvorsorgereglements forderten verschiedene politische Parteien eine Revision des Personalreglements im Hinblick auf ein Rücktrittsalter für städtische Mitarbeitende von 65 Jahren.

Der Gemeinderat erklärte sich anlässlich der Beratung der Vorlage im Stadtrat bereit, das Anliegen aufzunehmen und noch in der laufenden Legislatur eine Revisionsvorlage zur Flexibilisierung des Rücktrittsalters für städtische Mitarbeitende zu unterbreiten.

Für den Gemeinderat sind zwei Lösungsvarianten denkbar, wie das Rücktrittsalter für die städtischen Mitarbeitenden flexibilisiert werden kann. Bei beiden Varianten bleibt die volle Rente ab 63 Jahren gemäss heute geltender Regelung unverändert. Der Gemeinderat schickt deshalb beide Varianten in die Vernehmlassung und wird sich aufgrund der Stellungnahmen für eine Variante entscheiden, die er dem Stadtrat unterbreiten wird.

Variante 1 sieht eine Heraufsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre vor (zwei Jahre später als heute). Ausnahmsweise kann auf Gesuch der betroffenen Angestellten oder ihrer Vorgesetzten hin eine Verlängerung über die Altersgrenze hinaus bewilligt werden – jeweils für ein Jahr – wenn die leistungsmässigen und gesundheitlichen Voraussetzungen gegeben sind und die Weiterarbeit einem dienstlichen Bedürfnis entspricht.

Die Stadt kann das Dienstverhältnis von Mitarbeitenden zwischen dem 60. und 65. Altersjahr vorzeitig aus Altersgründen beenden. Dabei müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein (deutliche Leistungseinschränkung trotz Arbeitsfähigkeit; Unmöglichkeit einer Umplatzierung; Ausrichtung einer Abfindung).

Variante 2 sieht ein Beibehalten der Altersgrenze von 63 Jahren mit erleichterter Möglichkeit zur Weiterarbeit über die Altersgrenze hinaus vor. Eine Weiterarbeit bis 65 – ausnahmsweise auch darüber hinaus – wird auf Gesuch der betroffenen Angestellten oder ihrer Vorgesetzten hin bewilligt, wenn erleichterte Voraussetzungen erfüllt sind (Angestellte genügen den beruflichen und gesundheitlichen Anforderungen). Unter den gleichen Voraussetzungen kann auf Gesuch hin die Weiterarbeit ausnahmsweise über das 65. Altersjahr bewilligt werden.

Die vorzeitige Beendigung vor dem 63. Altersjahr (Rücktrittsalter) entspricht Variante 1.

Bei beiden Varianten werden die Bestimmungen über die Beendigung im Allgemeinen (Art. 18) und die vorzeitige Beendigung aus Altersgründen (Art. 22) geändert. Zudem muss die Bestimmung über die Abfindung (Art. 50) zwingend neu gefasst werden, die in Artikel 97 PVO vom Gemeinderat konkretisiert wird. Die bisherige Abfindungsregelung ist auf eine Altersgrenze von 63 Jahren zugeschnitten und fällt im Vergleich mit anderen öffentlichen Verwaltungen auch finanziell aus dem Rahmen. Die Änderung der Abfindungsregelung fällt bei beiden Varianten gleich aus:

Abfindungen werden nur ausgerichtet an Mitarbeitende, die zwischen 45 und 63 Jahre alt sind und mindestens fünf Dienstjahre absolviert haben. Die Beendigung muss ohne wesentliches Verschulden der betroffenen Mitarbeitenden erfolgt und die Stellenaufhebung darf nicht im Voraus bekannt

sein. Die Abfindung wird nach den gleichen drei Kriterien (Dienstalter; Lebensalter; Betreuungs- und Unterstützungspflichten) wie bisher ausgerichtet. Die maximale Höhe beträgt 1½ Jahresgrundlöhne. Die Abfindung wird in der Regel monatlich ausbezahlt. Wenn Angestellte nach der vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses eine Altersrente beziehen, wird die Abfindung für den Auskauf der Rentenkürzung verwendet.

Der Versicherungsplan der Personalvorsorgekasse ist von dieser Reglementsänderung nicht betroffen. Nach 40 Versicherungsjahren wird im Alter 63 die Zielaltersrente von 61,2 Prozent des versicherten Lohns erreicht. Wer sich früher pensionieren lassen will, muss eine Rentenkürzung hinnehmen. Wer über das 63. Altersjahr hinaus arbeitet, erhöht dadurch seine Altersrente.

Die Vorlage hat zwar für die Stadt Mehrkosten zur Folge, wirkt sich aber für die Personalvorsorgekasse entlastend aus. Die Minderkosten bei der Personalvorsorgekasse werden sich voraussichtlich in einem ähnlichen Rahmen bewegen wie die Mehrkosten bei der Stadt und primär der Arbeitgeberin zu Gute kommen. Damit ergibt sich durch die Revision für die Stadtkasse letztlich fast ein Nullsummenspiel. Zusätzliche Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen der Vorlage finden sich in Ziffer 6 nachstehend.

2. Ausgangslage

Anlässlich der anfangs 2014 durchgeführten Vernehmlassung zur Teilrevision des Personalvorsorgegesetzes der Stadt Bern vom 1. März 2012 (PVR; SSSB 153.21) wurde neben Forderungen nach Erhöhung des ordentlichen Pensionierungs-/Rentenalters bei der Personalvorsorgekasse (PVK) in verschiedenen Vernehmlassungsantworten auch eine Revision des Personalreglements im Hinblick auf ein Rücktrittsalter von 65 Jahren für städtische Mitarbeitende verlangt.

Der Gemeinderat erklärte sich in der Folge bereit, den ordentlichen Altersrücktritt für städtische Mitarbeitende bei 65 Jahren anzusetzen. Angesichts der laufenden demografischen Entwicklung in der Schweiz wird die Forderung je länger desto berechtigter, älteren gesunden und leistungsfähigen Mitarbeitenden im Arbeitsleben eine (Weiter-)Beschäftigung bis zum ordentlichen AHV-Alter ermöglichen zu können. In den nächsten zehn Jahren gehen schweizweit rund 1 Mio. Arbeitskräfte in Rente, aus den Ausbildungsstätten stossen jedoch bloss rund 0,5 Mio. neue Arbeitskräfte nach. Mit Blick auf die erodierende Alterspyramide ist auch die Stadtverwaltung als Arbeitgeberin zunehmend auf Mitarbeitende angewiesen, die über das 63. Altersjahr hinaus weiterarbeiten möchten. Mittelfristig strebt der Gemeinderat an, dass eine grössere Zahl städtischer Mitarbeitender, die das 60. Altersjahr erreicht haben, bis zum 65. Altersjahr weiter arbeiten. Dies soll durch eine weitere Flexibilisierung der Bestimmungen im Personalreglement zum Rücktrittsalter erreicht werden. Gleichzeitig anerkennt der Gemeinderat die Tatsache, dass Mitarbeitende, die in ihrem Erwerbsleben schweren Belastungen ausgesetzt waren – gerade auch, wenn es sich um schwere körperliche Arbeit handelt – nicht in jedem Fall bis zum 65. Altersjahr weiterarbeiten können.

Der Gemeinderat hat zum Ziel, dass die Arbeitgeberin Stadt möglichst flexibel Arbeitsbedingungen anbieten kann. Während dieses Ziel in vielerlei Hinsicht bereits erreicht ist, sind die aktuellen Regelungen beim Altersrücktritt derzeit sehr starr.

3. Die Neuerungen beim ordentlichen Altersrücktritt

3.1. Die heutige Regelung

Seit Inkrafttreten des Personalreglements am 1. Juli 1992 liegt das Rücktrittsalter der städtischen Mitarbeitenden bei 63 Jahren; dies als Folge des auf 63 Jahre festgesetzten Rentenzielalters im damaligen Personalvorsorgegesetz vom 26. April 1990. In der ursprünglichen Reglementsfassung sah Artikel 18 Absatz 3 PRB vor, dass auf Gesuch der betroffenen Angestellten hin die zu-

ständige Instanz das Dienstverhältnis jeweils für ein Jahr verlängern konnte, längstens aber bis zum Monatsende nach Erfüllung des 65. Altersjahrs.

Die wirtschaftliche Rezession führte zu einer ersten Reglementsrevision im Jahr 1994, bei der Artikel 18 Absatz 3 PRB verschärft wurde. Das Weiterarbeiten nach 63 war nur noch in Ausnahmefällen und nach Anhörung des Personalamts jeweils höchstens für ein Jahr möglich.

Diese strikte Regelung hielt sich bis zur Teilrevision des Personalreglements vom 18. Oktober 2012, die seit 1. Januar 2013 in Kraft ist und die zu einer (ersten) Lockerung bei der Weiterarbeit nach 63 Jahren führte:

Die Altersgrenze liegt noch immer bei 63 Jahren. Auf Gesuch hin kann die zuständige Instanz das Dienstverhältnis bis zum Monatsende nach dem 65. Altersjahr – ausnahmsweise auch darüber hinaus – verlängern, wenn drei Voraussetzungen gegeben sind: Erstens muss die Weiterbeschäftigung einem dienstlichen Interessen entsprechen, zweitens müssen die betroffenen Angestellten ihre beruflichen Anforderungen gut erfüllen und drittens müssen sie über die nötige medizinische Tauglichkeit verfügen. Die heutige Regelung führt dazu, dass eine Weiterbeschäftigung nur in Ausnahmefällen beantragt wird. Aktuell stehen acht Mitarbeitende im 64. und sechs Mitarbeitende im 65. Altersjahr.

3.2. Flexibilisierung mit zwei Lösungsvarianten in der Vernehmlassung

Für den Gemeinderat sind zwei Lösungsvarianten denkbar, wie der Altersrücktritt flexibilisiert werden kann. Der Grad der Flexibilisierung ist bei Variante 1 grösser als bei Variante 2. Der Gemeinderat schickt beide Varianten in die Vernehmlassung und wird sich aufgrund der Stellungnahmen für eine Variante entscheiden, die er dem Stadtrat unterbreiten wird.

Variante 1: Heraufsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre

Das Rücktrittsalter liegt neu bei 65 Jahren (zwei Jahre später als heute). Ausnahmsweise kann auf Gesuch hin eine Verlängerung bewilligt werden, jeweils für ein Jahr, wenn die leistungsmässigen und gesundheitlichen Voraussetzungen gegeben sind und die Weiterarbeit einem dienstlichen Bedürfnis entspricht. Das Gesuch kann von den Betroffenen selber oder – im Einverständnis mit ihnen – von deren Vorgesetzten gestellt werden.

Die Stadt kann das Dienstverhältnis von Mitarbeitenden ab 60 (heute ab 58) bis 65 (heute 63) Altersjahren vorzeitig aus Altersgründen beenden. Dies ist an folgende Voraussetzungen geknüpft:

- Deutliche Leistungseinschränkung trotz Arbeitsfähigkeit;
- Weder angezeigte noch mögliche Umplatzierung;
- Ausrichtung einer Abfindung bei einer Beendigung zwischen dem 60. und dem 63. Altersjahr, die bei einem Mitverschulden der Betroffenen an der Beendigung gekürzt werden kann.

Vorteile:

- Trägt der demografischen Entwicklung Rechnung; das Potenzial älterer Mitarbeitenden kann genutzt werden.
- Trägt dem Parlamentswillen Rechnung.
- Es gibt keinen Zwang/keine Hürden mehr, bis 65 bzw. zum ordentlichen AHV-Alter zu arbeiten
- Ausstieg aus der Erwerbsarbeit und Eintritt in die AHV verursachen bei den betroffenen Mitarbeitenden keine finanziellen Lücken.
- Ist in der Arbeitswelt weitest verbreitete Lösung.

Nachteile:

- Für Mitarbeitende mit grosser körperlicher Belastung ist die Heraufsetzung der Altersgrenze illusorisch.
- Das Rücktrittsalter wird mit dem Rentenzialalter vermengt, das aufgrund der unterschiedlichen Personalkategorien bei 63 Jahren liegt.

Variante 2: Beibehalten der Altersgrenze von 63 Jahren mit erleichterter Möglichkeit zur Weiterarbeit über die Altersgrenze hinaus

Das heutige Rücktrittsalter 63 wird beibehalten. Eine Weiterarbeit bis 65 wird auf Gesuch hin bewilligt, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Angestellte genügen den beruflichen Anforderungen (genügende Gesamtbeurteilung im Rahmen der Personalbeurteilung während der letzten fünf Jahre);
- Angestellte genügen den gesundheitlichen Anforderungen.

Ausnahmsweise kann auf Gesuch hin – unter den gleichen Voraussetzungen wie zur Weiterarbeit bis 65 – eine Verlängerung über das 65. Altersjahr für jeweils ein Jahr bewilligt werden. Wie bei Variante 2 kann das Gesuch von den Betroffenen selber oder – im Einverständnis mit ihnen – von deren Vorgesetzten gestellt werden.

Die vorzeitige Beendigung vor dem 63. Altersjahr (Rücktrittsalter) entspricht Variante 1.

Vorteile:

- Sanfteste Anpassung der heutigen Lösung.
- Trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Mitarbeitende mit grosser körperlicher Belastung nicht bis zum 65. Altersjahr arbeiten können.
- Früherer Rücktritt schafft Platz für junge Berufseinsteigende.

Nachteile:

- Entspricht nicht dem Willen der Parlamentsmehrheit.
- Trägt der demografischen Entwicklung kaum Rechnung.
- Die Flexibilität beim Ausstiegszeitpunkt aus dem Erwerbsleben ist minim.
- Der systematische Ausstieg aus der Erwerbsarbeit mit 63 Jahren verursacht bei den betroffenen Mitarbeitenden finanzielle Lücken (tiefere AHV-Überbrückungsrente; Rentenleistungen sind tiefer als der Lohn beim Weiterarbeiten).

Bei beiden Varianten werden die Bestimmungen über die Beendigung im Allgemeinen (Art. 18) und die vorzeitige Beendigung aus Altersgründen (Art. 22) der vorgeschlagenen Grundregelung entsprechend geändert. Aufgrund der Flexibilisierung (die bisherige Abfindungsregelung war auf das Rücktrittsalter 63 ausgerichtet) und mit Blick auf die Regelungen anderer öffentlicher Verwaltungen ist es zwingend, die Bestimmung über die Abfindung (Art. 50) neu zu fassen, die in Artikel 97 PVO konkretisiert wird. Diese Änderung fällt bei beiden Varianten gleich aus.

Abfindung

Voraussetzungen:

- Die Altersspanne geht von 45 bis 63 Jahre bei mindestens fünf Dienstjahren.
- Die Beendigung erfolgt ohne wesentliches Verschulden der betroffenen Mitarbeitenden.
- Die Stellenaufhebung war bei Einstellung nicht bekannt und hängt auch nicht von Entscheiden Dritter ab.

Höhe:

Berechnung in Monatslöhnen inkl. 13. Monatslohn aufgrund der folgenden drei Kriterien:

- Dienstalter (pro vollendetem Dienstjahr 1/5 Monatslohn),
- Lebensalter (ansteigend vom 45. [½ Monatslohn] bis 60. Altersjahr [12 Monatslöhne]),
- Betreuungspflichten (bei Betreuungspflichten zusätzlich 3 Monatslöhne).

Maximum: 18 Monatslöhne

Verwendung:

Die Abfindung wird in der Regel monatlich ausbezahlt. Wenn Angestellte nach der vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses eine Altersrente beziehen, wird die Abfindung für den Auskauf der Rentenkürzung verwendet.

3.3. Der Versicherungsplan der Personalvorsorgekasse bleibt gleich

Nicht betroffen von diesen Änderungen ist die Regelung über die berufliche Vorsorge: Der Versicherungsplan bleibt wie er ist: Nach 40 Versicherungsjahren wird im Alter 63 die Zielaltersrente von 61,2 Prozent des versicherten Lohns erreicht. Wer sich früher pensionieren lassen will, muss eine versicherungsmathematisch berechnete Rentenkürzung hinnehmen. Wer über das 63. Altersjahr hinaus arbeitet, erhöht dadurch seine Altersrente nach den gleichen versicherungstechnischen Grundsätzen.

4. Die Änderungen im Einzelnen

4.1. Variante 1

Art. 18 Allgemeines

Absatz 1 bleibt unverändert.

In Absatz 2 Buchstabe a wird die Beendigung durch Invalidität präzisiert: Den Entscheid, ob, wann und in welchem Umfang Mitarbeitende Invalidenleistungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern erhalten, treffen die zuständigen Kassenorgane. Er muss allerdings noch durch die gemäss Artikel 92 PRB zuständigen Instanz für die Stadt als Arbeitgeberin nachvollzogen werden. Dies geschieht mit einer Feststellungsverfügung.

In Absatz 3 wird – wie im bisherigen Absatz – die Verlängerung des Dienstverhältnisses über die Altersgrenze hinaus festgelegt: Ab 65. Altersjahr kann die zuständige Instanz auf Gesuch der betroffenen Angestellten oder – falls es in ihrem Sinn ist – derer Vorgesetzten hin das Dienstverhältnis ausnahmsweise jeweils um ein Jahr verlängern. Hierfür müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Weiterarbeit entspricht einem dienstlichen Bedürfnis;
- Die betroffenen Angestellten genügen ihren beruflichen Anforderungen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn bei den letzten Personalbeurteilungen die Gesamtbeurteilung genügend ausgefallen ist (Ziffer 2 des Beurteilungsbogens);
- Die betroffenen Angestellten verfügen über die nötige medizinische Tauglichkeit, was durch eine arbeitsmedizinische Beurteilung festgestellt wird.

Art. 22 Vorzeitige Beendigung aus Altersgründen

Wie bisher sollen Mitarbeitende ab dem 58. Altersjahr ihr Dienstverhältnis vorzeitig aus Altersgründen beenden können. Absatz 1 bleibt daher unverändert bestehen.

Wenn die Stadt ihrerseits Mitarbeitende „unfreiwillig“ vorzeitig in den Ruhestand schickt, muss sie nach geltendem Recht die – wegen der vorzeitigen Pensionierung – erfolgte Rentenkürzung bei der Altersrente der Personalvorsorgekasse vollumfänglich aufheben. Gerade bei Beendigungen mit 58 und 59 Jahren ist dies mit sehr hohen Kosten verbunden. Bei einem Bruttolohn von Fr. 60 000.00 macht dies Fr. 143 700.00, bei einem solchen von Fr. 200 000.00 sogar Fr. 769 500.00 aus, die von der Stadt in die Kasse einzuschiessen sind. Solch hohe Beträge sind weder sachgerecht, noch lassen sie sich gegenüber den übrigen Mitarbeitenden und den Steuerzahlenden rechtfertigen. Fallkonstellationen und Leistungsinhalt sind deshalb zu modifizieren:

- Die unfreiwillige Beendigung von Dienstverhältnissen bis zum 65. Altersjahr soll nicht mehr praktisch voraussetzungslos von statten gehen können („wenn die Neubesetzung der Stelle im Interesse der Stadt liegt“). Aufgrund der Tatsache, dass aus finanziellen Gründen der volle Auskauf einer allfälligen Rentenkürzung nicht immer möglich ist – die Betroffenen somit spürbare finanzielle Einbussen erleiden – müssen an die Beendigungsmöglichkeiten durch die Stadt höhere Anforderungen gestellt werden:

Deshalb muss zum einen eine deutliche Leistungseinschränkung bei gegebener Arbeitsfähigkeit vorliegen. Gegenüber dem, was von durchschnittlichen Mitarbeitenden auf einer konkreten Stelle erwartet werden kann, erbringen die Betroffenen nur noch einen Teil der Leistungen

oder dies auf eine stark verzögerte Weise. Ein Verschulden der Betroffenen an der Beendigung wird nicht vorausgesetzt, ist aber bei der Berechnung der finanziellen Leistungen zu berücksichtigen. Die Leistungseinschränkung ist in der Regel mit mindestens teilweise ungenügenden Leistungen verbunden, die allerdings für eine ordentliche Entlassung nicht ausreichen bzw. die aufgrund der gesamten Umstände (v.a. veränderte Arbeitssituation, Alter und Dienstalter) eine Entlassung als unverhältnismässig erscheinen lassen. Vorbehalten bleibt auf der einen Seite weiterhin die Entlassung nach Artikel 20 PRB für jene Fälle, in denen ein klares Ungenügen in Leistung oder Verhalten vorliegt, namentlich dann, wenn bei Mitarbeitenden der Wille fehlt, dies zu ändern.

Auf der anderen Seite ist bei Leistungseinschränkungen aus gesundheitlichen Gründen die Invalidierung oder Teilinvalidierung der betroffenen Personen ins Auge zu fassen.

Im Übrigen darf – ähnlich wie heute – aufgrund der vorliegenden Umstände eine Umplatzierung weder angezeigt noch möglich sein. Nicht angezeigt kann eine Umplatzierung sein, wenn sie mehr Kosten als Nutzen verursacht (kurze Umplatzierungszeit, hoher Einarbeitungs- und Betreuungsaufwand, gering zu erwartender Output, ungünstige neue Arbeitssituation für die betroffene Person). Eine Umplatzierung ist nicht möglich, wenn aufgrund der persönlichen Voraussetzungen (Eignungen und Fähigkeiten), der besonderen Aufgaben (Spezialfunktionen mit fehlenden Alternativangeboten) oder organisatorischer Gründe keine andere Stelle vorhanden ist.

- Voraussetzung für eine Ausrichtung von Abfindungen ist grundsätzlich fehlendes Verschulden, was sich von selbst erklärt. Damit in Fällen, wo Angestellte „unfreiwillig vorzeitig in den Ruhestand geschickt“ werden, überhaupt Abfindungen ausgerichtet werden können, darf im Sinne einer Sonderregelung eine Schuldlosigkeit an der Beendigung des Dienstverhältnisses nicht gefordert werden. Von dieser Voraussetzung wird deshalb bei einer vorzeitigen Beendigung durch die Stadt abgesehen. Allerdings muss das Verschulden bei der Festsetzung der Abfindung zwingend berücksichtigt werden, soll es nicht zu einer ungerechtfertigten Privilegierung von Mitarbeitenden kommen, die es mit zu verantworten haben, dass ihr Dienstverhältnis vorzeitig beendet wird. Demgegenüber erhalten solche, deren Dienstverhältnis gemäss Artikel 20 Absatz 1 PRB wegen Ungenügens beendet wird, richtigerweise keine Abfindung.
- Aus finanziellen Gründen, wie auch aufgrund der neuen Möglichkeit, den Altersrücktritt hinauszuschieben, ist eine vorzeitige Beendigung von Dienstverhältnissen aus Altersgründen durch die Stadt bereits ab Alter 58 nicht länger zu halten. Neu soll deshalb das Recht, Mitarbeitende unfreiwillig in den Ruhestand versetzen zu können, zwei Jahre später wahrgenommen werden können.

Aus den dargelegten Gründen wird Absatz 3 aufgehoben.

Im neuen Absatz 4 werden die Modalitäten der vorzeitigen Beendigung durch die Stadt festgelegt. Im Gegensatz zur Entlassung gemäss Artikel 20 bedarf es für die Beendigung keiner vorausgegangenen Mahnung. Die Beendigung wird nach den Grundsätzen für belastende Verfügungen vollzogen. Geklärt wird auch die Frage der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde. Damit vorzeitige Beendigungen durch die Stadt nicht torpediert werden können, entfalten Beschwerden gegen vorzeitige Beendigungen von Dienstverhältnissen keine aufschiebende Wirkung.

Art. 50 (Abfindung wegen unverschuldeter Beendigung des Dienstverhältnisses)

Grundprinzipien

Städtische Angestellte werden für den unverschuldeten und gleichzeitig unvorhersehbaren Verlust ihrer Anstellung entschädigt, wenn sie ein Mindestalter und eine Mindestdienstdauer erreicht haben. Die Entschädigung erhöht sich mit steigendem Lebens- und Dienstalter und mit dem Vorhandensein von Unterstützungspflichten. Damit hat die Abfindungsregelung zwei Komponenten: Die eine fließt aus der Fürsorgepflicht der Stadt als Arbeitgeberin. Je länger Mitarbeitende bei der Stadt gearbeitet haben, desto stärker wirkt sich die Fürsorgepflicht aus dem Arbeitsverhältnis auch

monetär aus. Bei der anderen handelt es sich um eine soziale Komponente. Je älter Mitarbeitende sind, desto schwieriger ist es für sie, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Bestehen Unterstützungspflichten, wirkt sich der Wegfall des Einkommens besonders aus. Entsprechend greift die Abfindungsregelung ein. Ähnlich eines Sozialplans erhalten städtische Angestellte, die unverschuldet und unvorhersehbar ihre Stelle verlieren, Lohnersatzleistungen, die es ihnen ermöglichen, die Zeitspanne bis zum Antritt einer neuen Stelle ohne grössere finanzielle Einbussen zu überbrücken. Entsprechend fallen solche Leistungen weg, sobald eine andere Beschäftigung angetreten werden kann oder wenn das Pensionierungsalter erreicht ist.

Die Bestimmung über die Abfindung muss aus zwei Gründen angepasst werden. Zum einen entsprechen Umfang und Höhe nicht mehr dem Leistungsniveau anderer öffentlicher Verwaltungen. Vergleicht man die massgebenden Regelungen auf dem Platz Bern, richtet der Bund Abfindungsleistungen bis zur Höhe eines Jahreslohns und der Kanton entsprechende Leistungen bis zur Höhe von 18 Monatslöhnen aus. Diesem Umstand trägt die Neuregelung Rechnung. Zum anderen erfordern die Flexibilisierung der Altersgrenze und die neuen Kürzungssätze der Personalvorsorgekasse bei vorzeitiger Pensionierung eine Anpassung der Abfindungsregelung. Nach heutigem Recht werden Abfindungsleistungen ab 58 Jahren durch Rentenauskauf bei der Personalvorsorgekasse abgelöst. Passt man den Umfang der Abfindungsleistungen an das übliche Niveau der übrigen öffentlichen Verwaltungen an, führen die gestiegenen Auskaufssummen der Personalvorsorgekasse zu nicht zu rechtfertigenden Leistungsdifferenzen, je nachdem, ob Angestellte vor oder nach dem 58. Altersjahr ihre Stelle verlieren.

Die Neuregelung geht von folgenden Parametern aus:

- Der Anspruch auf Abfindungsleistungen ist von drei Voraussetzungen abhängig:
 - Mindestalter 45 (bisher 40), Höchstalter 63 (bisher 58, danach Rentenauskauf) und Mindestdienstdauer 5 Jahre (bisher keine Mindestdauer);
 - kein wesentliches Verschulden (analoge Regelung wie bisher);
 - Unvorhersehbarkeit und Unbeeinflussbarkeit der Stellenaufhebung (analoge Regelung wie bisher).
- Die Abfindung erhöht sich aufgrund von Anstellungsdauer, Lebensalter sowie Betreuungs- und Unterhaltspflichten.
- Der Höchstanspruch auf Abfindung beträgt 1½ Jahresgrundlöhne.
- Die Abfindung wird in monatlichen Raten ausgerichtet, die dem bisherigen Lohn entsprechen, damit die finanzielle Absicherung während der Abfindungsdauer ohne Einschränkungen gewährleistet ist. Der 13. Teil der Jahresleistung wird analog des 13. Monatslohns ausbezahlt – eine andere Regelung ist möglich.
- Die Abfindung soll nicht zu einer Besserstellung gegenüber jenen Angestellten führen, die sich ordentlicherweise auf das 63. Altersjahr hin pensionieren lassen. Deshalb ist die Abfindung aufgrund des Lebensalters mit 60 am Höchsten; danach sinkt sie auf den Zeitpunkt gegen null, in dem mit genügenden Versicherungsjahren ungekürzte Altersrenten ausgerichtet werden (Alter 63), wo also auch kein Bedarf nach kompensatorischen arbeitgebendenseitigen Leistungen mehr besteht. Entsprechend werden auch überschüssende Abfindungsleistungen gekürzt.
- Die Abfindung wird um Dritt- oder Ersatzeinkommen gekürzt, damit auch aus diesen Gründen keine Besserstellung der Betroffenen eintreten kann.
- Nach Vollendung des 63. Altersjahrs werden keine Abfindungen mehr ausgerichtet.
- Die Abfindungsleistung der Stadt berechnet sich nach den gleichen Mechanismen, unbeschrieben davon, ob es nach der Beendigung zu einer Berentung seitens der Personalvorsorgekasse kommt oder nicht.

Geht man von diesen Parametern aus, lassen sich Rentenauskäufe mit 58 und 59 Jahren vernünftigerweise nicht mehr finanzieren bzw. sprengen sie den gegebenen Abfindungsrahmen. Die Abfindungsregelung ist aber immerhin so konzipiert, dass bei langjährigen Mitarbeitenden (Eintritt mit

30 Jahren) mit einem tiefen Bruttolohn (Fr. 60 000.00), deren Dienstverhältnis mit 60 Jahren beendet wird, die Rentenkürzung vollständig ausgekauft werden kann.

Die Regelung im Einzelnen

Absatz 1 regelt die Anspruchsvoraussetzungen für das Ausrichten von Abfindungen. Gemäss Buchstabe a werden neu ein Mindestalter und ein Höchstalter für Abfindungen eingeführt. Erfahrungsgemäss wird es ab Mitte Vierzig schwieriger, auf dem Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Deshalb werden Abfindungen ab vollendetem 45. Altersjahr ausgerichtet. Da die Personalvorsorgekasse der Stadt mit 63 Jahren den vollen Rentenanspruch von 61,2 Prozent des versicherten Lohnes vorsieht, hat es keinen Platz mehr für Abfindungen. Würden Abfindungen über das 63. Altersjahr hinaus ausgerichtet, hätte dies eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber Mitarbeitenden zur Folge, die ihr Dienstverhältnis entsprechend dem Zielrentenalter der Personalvorsorgekasse aus freien Stücken beenden. Damit würde ein falscher Anreiz geschaffen, länger zu bleiben, um sich „unfreiwillig pensionieren“ zu lassen.

Buchstabe b legt fest, dass die Beendigung des Dienstverhältnisses im Wesentlichen ohne Verschulden seitens der Betroffenen erfolgt. Es wird keine völlige Schuldlosigkeit verlangt, da eine solche Voraussetzung unrealistisch wäre und sich leicht ein geringes (Mit-)Verschulden konstruieren liesse, um einer Abfindungspflicht zu entgehen. „Im Wesentlichen ohne Verschulden“ bedeutet, dass der Verschuldensanteil an der Beendigung höchstens gering sein darf – zu denken ist an einen solchen von höchstens 20 Prozent – damit Anrecht auf eine Abfindung besteht. Diese Voraussetzung entspricht trotz geänderter Formulierung weitgehend der bisherigen Regelung.

Wie bisher soll das Prinzip gelten, dass keine Abfindungen ausgerichtet werden, wenn die mögliche Stellenaufhebung bereits bei der Anstellung bekannt war. Dies ist stets der Fall, wenn eine Stelle von dritter Seite (meistens durch Kanton, allenfalls Bund) im Rahmen eines Leistungsvertrags voll finanziert wird. Fällt die Drittfinanzierung weg, kann es nicht sein, dass die Stadt aufgrund von Entscheiden, die sie nicht beeinflussen kann, Abfindungsleistungen erbringen muss, die sie nicht weiterverrechnen darf. Buchstabe c statuiert dies wie bisher so und verdeutlicht das Prinzip.

Absatz 2 legt die Berechnungsmodalitäten der Abfindung und den Höchstanspruch fest. Der Höchstanspruch beträgt 1½ Jahreslöhne. Massgebend sind – wie bisher – die drei Faktoren Anstellungsdauer (Dienstalter), Lebensalter sowie Betreuungs- und Unterhaltspflichten.

Die Abfindung wird gemäss Absatz 4 gekürzt, damit es nicht zu einer Überentschädigung kommt: Dies ist nach dem ersten Satz dieser Bestimmung der Fall, wenn anderweitig ein Erwerbseinkommen erzielt wird oder Sozialversicherungsleistungen ausgerichtet werden. Der zweite Satz verhindert eine Überentschädigung bei der Berentung (vgl. auch Absatz 1 Buchstabe a).

Absatz 5 schliesslich regelt den Entzug der Abfindung. Buchstaben a und b entsprechen der geltenden Regelung (Buchstaben b und c bisher). Buchstabe b wurde präzisiert und der Tatsache angepasst, dass es kein reglementarisches Rücktrittsalter der Personalvorsorgekasse mehr gibt. Wer vorzeitig oder ordentlich eine volle Altersrente der PVK beziehen kann (vor dem oder beim ordentlichen Rentenbeginn mit 63), soll nicht noch von überschüssenden Abfindungsleistungen profitieren können. Aus diesem Grund wird dieser Teil weggekürzt.

In Absatz 6 wird der Erlass von Detailregelungen zu dieser Bestimmung an den Gemeinderat übertragen. Dieser legt u.a. innerhalb des gegebenen Rahmens in der Personalverordnung die genaue Berechnungsweise für die Abfindung fest (vgl. nachstehende Erläuterungen zur Konkretisierung in der Personalverordnung).

Die Konkretisierung in der Personalverordnung

Art. 97 Art und Dauer der Ausrichtung

Neu regelt diese Bestimmung nicht nur die Dauer, sondern auch die Art der Ausrichtung der Abfindung gemäss Artikel 50 PRB.

Absatz 1 legt die Berechnungsart der Abfindung fest: Die festgelegte monatliche Abfindung wird während einer aufgrund verschiedener Kriterien errechneter Dauer ausgerichtet.

Absatz 2 definiert die Höhe der monatlichen Rate: Entsprechend dem Grundsatz, dass es sich bei der Abfindung um eine Lohnersatzleistung handelt, entspricht eine monatliche Rate einem Zwölftel des bisherigen Grundlohns. Die Auszahlungsmodalitäten werden in Absatz 4 geregelt.

Absatz 3: Buchstabe a entspricht der bisherigen Regelung, wobei die Entschädigung pro vollendetes Dienstjahr während einem Fünftel Monat statt einem Viertel Monat ausgerichtet wird. Dafür endet der Anspruch nicht bereits mit dem 58. Altersjahr, sondern erst mit der Beendigung des Dienstverhältnisses. Begrenzt wird die Berechnung des Anspruchs mit dem 63. Altersjahr.

Buchstabe b legt die Abfindungshöhe aufgrund des Lebensalters fest, wobei wie bisher – entsprechend der Situation älterer Erwerbspersonen auf dem Arbeitsmarkt – die Abfindung mit steigendem Alter überproportional ansteigt. Die maximale Höhe beträgt 12 Monatslöhne im Alter 60, wo die Chancen auf dem Arbeitsmarkt gering und die Kosten für den Auskauf einer Rentenkürzung hoch sind. Je näher der vorzeitige Beendigungszeitpunkt beim 63. Altersjahr liegt, desto geringer fallen die Rentenauskaufskosten aus. Entsprechend sinkt auch die Abfindungshöhe. Zudem werden Falschanreize vermieden (vgl. die Bemerkungen zu Artikel 50 hiavor).

Buchstabe c berücksichtigt vorhandene Betreuungs- und Unterhaltspflichten analog der bisherigen Regelung (Bestehender Anspruch auf Familien- und Betreuungszulagen gemäss den Artikeln 34-36). Die Höhe wird gegenüber heute halbiert.

In Absatz 4 werden die Auszahlungsmodalitäten geregelt. Damit es nicht zu einer Erhöhung der monatlichen Zahlungen kommt, wird die Abfindung analog der Lohnauszahlung ausbezahlt. D.h. monatlich wird 1/13 des Jahresgrundlohns – im Juni und Dezember zusätzlich (je hälftig) der 13. Teil – ausgerichtet. Der 13. Teil der jährlichen Abfindung kann ausnahmsweise auch direkt auf die monatlichen Raten geschlagen werden.

Die Abfindung wird zur Verringerung der Rentenkürzung (teilweiser oder voller Auskauf) verwendet, wenn Mitarbeitende vorzeitig in den Ruhestand gehen. Dies betrifft zum einen die Kürzung der Altersrente entsprechend den versicherungstechnischen Berechnungen. Fällt die Abfindung höher aus als die erforderliche Auskaufssumme, kann zum andern ein Beitrag an die AHV-Überbrückungsrente geleistet werden. Dieser Beitrag ist auf die Höhe einer halben maximalen einfachen AHV-Rente begrenzt, da die entsprechende Kassenleistung auch nur bis auf diese Höhe vorfinanziert ist. Es findet keine Auszahlung der Abfindungsleistung an die Mitarbeitenden statt (vgl. Art. 50 Abs. 4 Bst. b PRB).

Die finanziellen Auswirkungen im Einzelfall

Die neue Berechnungsart von Abfindungen wirkt sich im Vergleich zur bisherigen Abfindungsregelung unterschiedlich aus – und zwar je nach Dienstalder und möglicher Unterstützungspflichten. Unabhängig vom Einkommen liegt die neue Abfindungshöhe innerhalb der Altersspanne vom 45. bis zum 57. Altersjahr prozentual wie folgt unter der bisherigen:

Mitarbeitende	ohne Betreuungspflichten	mit Betreuungspflichten
- beim Eintrittsalter 20 in die Stadtverwaltung	4,7 bis 23,3 %	0 bis 24,6 %
- beim Eintrittsalter 30 in die Stadtverwaltung	13,0 bis 29,5 %	21,0 bis 29,3 %
- bei einer Dienstdauer von (nur) 5 Dienstjahren	31,5 bis 46,8 %	30,1 bis 40,3 %

4.2. Variante 2

Art. 18 Allgemeines

Die Altersgrenze von 63 Jahren wird beibehalten. Die Hürden für ein Weiterarbeiten über die Altersgrenze hinaus sollen indessen gesenkt werden:

Buchstabe a, der ein Weiterarbeiten über die Altersgrenze hinaus von einem dienstlichen Bedürfnis abhängig macht, soll aufgehoben werden.

Buchstabe b, der als weitere Voraussetzung gute bis sehr gute Personalbeurteilungen verlangt hatte, wird dahingehend entschärft, dass nunmehr ein Genügen im Job vorausgesetzt wird. Dies bedeutet, dass die Gesamtbeurteilung im Rahmen der Personalbeurteilung der letzten fünf Jahre genügend ausgefallen sein muss.

Zudem soll die Verlängerung des Dienstverhältnisses bis zum 65. Altersjahr nicht nur von einem Ermessensentscheid der zuständigen Instanz abhängen, sondern es soll ein Anspruch darauf bestehen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Nach dem Erreichen des 65. Altersjahres wird der Entscheid über die Weiterarbeit ins (pflichtgemässe) Ermessen der zuständigen Instanz gestellt, damit diese weitere, ausserhalb des einzelnen Dienstverhältnisses liegende Umstände berücksichtigen kann (vgl. auch Bemerkungen zu Artikel 22a PRB).

Art. 22 Vorzeitige Beendigung aus Altersgründen

Der Änderungsvorschlag ist mit jenem von Variante 1 identisch.

Art. 50

Der Änderungsvorschlag ist mit jenem von Variante 1 identisch.

5. Inkrafttreten

Wie üblich ist vorgesehen, das Inkrafttreten der Reglementsänderung durch den Gemeinderat beschliessen zu lassen. Er wird die Änderung auf den frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft setzen. Dies könnte – je nach Dauer des parlamentarischen Verfahrens – anfangs 2017 der Fall sein.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat für die Stadt Mehrkosten, für die Personalvorsorgekasse hingegen Minderkosten fast im selben Umfang zur Folge, die wiederum in erster Linie den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu Gute kommen. Für die Stadtkasse ergibt sich damit letztlich annähernd ein Nullsummenspiel.

Geht man davon aus, dass Mitarbeitende vermehrt über das 63. Altersjahr hinaus weiterarbeiten, führt dies dazu, dass sie erst später durch jüngere Kräfte ersetzt werden (können). Wie bei den allermeisten anderen Lohnsystemen auch, haben städtische Mitarbeitende vor ihrem Altersrücktritt bzw. vor ihrer Pensionierung den höchsten Lohn. Arbeiten sie an ihrer bisherigen Stelle auf dem bisherigen Lohnniveau ein oder zwei Jahre länger, fallen auch die höchsten Lohnkosten an. Zudem sind wegen der altersgestaffelten Beiträge die höchsten Arbeitgeberinnenbeiträge an die Personalvorsorgekasse zu entrichten. Der Ersatz solcher Mitarbeitender durch jüngere, billigere Arbeitskräfte erfolgt entsprechend später. Der damit verbundene Mutationsgewinn fällt geringer aus.

2013 wurden 40 Personen mit 63 Jahren pensioniert. Geht man davon aus, dass die Hälfte davon bereit gewesen wäre, weiterzuarbeiten, sind dies 20 Mitarbeitende. Nimmt man im Weiteren an, dass der Mutationsgewinn beim Ersatz einer pensionierten durch eine jüngere Person wenigstens Fr. 15 000.00 beträgt, belaufen sich die jährlichen Mehrkosten auf Fr. 300 000.00. Je tiefer die Hürden für ein Weiterarbeiten liegen, desto mehr Mitarbeitende werden tendenziell länger arbeiten und umso höher werden die Kosten für die Stadt ausfallen. Variante 1 wird demnach tendenziell teurer ausfallen als Variante 2.

Die Vorlage wirkt sich demgegenüber für die Personalvorsorgekasse entlastend aus, da sie keine oder zumindest weniger AHV-Überbrückungsrenten ausrichten muss, falls Mitarbeitende länger bzw. bis zum AHV-Alter weiter arbeiten. Geht man davon aus, dass pro Jahr 20 Mitarbeitende weniger eine AHV-Überbrückungsrente beziehen, führt dies zu Einsparungen bei der Kasse von

Fr. 282 000.00. Auf die Altersleistungen hat die Vorlage hingegen keinen Einfluss, da diese unabhängig vom Rücktrittsdatum voll finanziert sind.

Fast im gleichen Umfang, wie die Stadt belastet wird, führt ein vermehrtes Weiterarbeiten von Mitarbeitenden bei der Personalvorsorgekasse zu Einsparungen. Von der Entlastung der Personalvorsorgekasse profitieren wiederum die Arbeitgebenden, da sich der Risikoverlauf der Kasse verbessert, was zu einer Umverteilung der Mittel vom Risiko zum Alter führt. Bei gleichen Altersleistungen führt dies zu einer Beitragsentlastung, die primär den Arbeitgebenden zugutekommt. All diese finanziellen Verschiebungen sind Folgen des Paradigmenwechsels. Dieser ist unabdingbar, kann und muss die Stadt doch aufgrund der demografischen Entwicklung vermehrt auf das Weiterengagement erfahrener, leistungsfähiger Mitarbeitender zählen können.

7. Vernehmlassungsverfahren

Nach durchgeführter interner Vernehmlassung schickt der Gemeinderat die Revisionsvorlage den im Stadtrat vertretenen Parteien und den Verbänden des städtischen Personals zur Vernehmlassung.

Beilage:

- Änderungen Personalreglement (synoptische Darstellung der Varianten V1 und V2)