

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 27. Oktober 1999

1797. Interpellation von Silvia Seiz-Gut und Niklaus Scherr betreffend die finanziellen Auswirkungen von Frühpensionierungen. Am 14. Juli 1999 reichten Gemeinderatin Silvia Seiz-Gut (SP) und Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) folgende Interpellation GR Nr. 99/349 ein:

Mit der Weisung 399 vom 22. Oktober 1997 wurde die Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Personals der Stadt Zürich (Personalrecht, Änderung des Rücktrittsalters) geändert.

Die angeordnete Finanzierung kann bei Personen mit Rentenlücken zu einer finanziell problematischen Situation führen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen

1. Wie viele Altersrücktritte erfolgten auf Veranlassung des Stadtrates bis zum 1. Juli 1999? Wie viele davon waren Frauen und Männer, welche Arbeitspensien hatten sie, und welchen Lohnklassen gehörten sie an? Wie viele Freiwillige haben von der Frühpensionierung Gebrauch gemacht, Frauen, Männer und in welchen Lohnklassen waren sie eingereiht?
2. Welche Auswirkungen der Frühpensionierungen zeigt die Weisung 399 im Bezug auf die Rentenkürzungen bei den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern?
3. In der Weisung 399 vom 22. Oktober 1997 wird von einer ungekürzten Rente gesprochen, wenn die MitarbeiterInnen vor Vollendung des 62. Altersjahres zurücktreten. Gilt das sowohl für AHV wie für die Pensionskasse?
4. Im Dispositiv der Weisung 399 Ziff. 3 steht: «Bei der Anordnung des Altersrücktritts seitens der Stadt ist auf Hartefalle Rücksicht zu nehmen». Mit Beschluss des Gemeinderates wurde dann eine Verschärfung der Ziff. 3 verlangt: «Auf Personen mit Beitragslücken ist Rücksicht zu nehmen»
 - a) Warum müssen trotzdem Frühpensionierte der Stadt Zürich stempeln, wenn doch für Hartefalle gesorgt sein musste?
 - b) Wie werden diese Hartefalle ermittelt, wie werden die Betroffenen über ihre Möglichkeit der Inanspruchnahme der Hartefalklausel informiert?
 - c) Welche Beratung können sie in Anspruch nehmen?
 - d) Falls eine solche Beratung angeboten wird, ist diese in allen Departementen gewährleistet?
5. Welche Instanz entscheidet, wer ein Hartefall ist und wie ist der Rekursweg?
6. Wie viele frühpensionierte städtische Angestellte stempeln bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung? Ist dem Stadtrat bekannt, wie viele Personen davon Gebrauch machen konnten?
7. Aus welchen Departementen stammen die Betroffenen und in welcher Lohnklasse waren sie eingereiht?
8. Kann der Stadtrat dies verantworten, wenn städtische Angestellte, die etliche Berufsjahre bei der Stadt verbracht haben, anschliessend noch stempeln müssen? Wie insbesondere bei Personen mit unvollständigen AHV- und Pensionskassen-Guthaben, namentlich WiedereinsteigerInnen und AusländerInnen?
9. In welchen Departementen sind Frühpensionierungen ab dem 60. Altersjahr angeordnet oder geplant, und mit welchen finanziellen Konsequenzen haben die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu rechnen?

Auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen, Ausgangslage

Von vorzeitigen oder Fruhpensionierungen spricht man im Allgemeinen, wenn der (freiwillige oder angeordnete) Altersrücktritt vor Beginn des AHV-Rentalters erfolgt. Beim städtischen Personal ist der Begriff der Fruhpensionierung nicht ganz zutreffend, weil der Altersrücktritt nach den Bestimmungen von Personalrecht (PR) und Versicherungskassen-Statuten flexibel zwischen dem 60 und dem 63. Altersjahr möglich ist. Er kann auch in mehreren Schritten erfolgen (gleitende Pensionierung).

Gestützt auf die in der Interpellation erwähnte Weisung 399 beschloss der Gemeinderat am 17. Dezember 1997 Änderungen der Art 39 und 40 PR, welche den Altersrücktritt des städtischen Personals regeln. Die Änderungen gegenüber dem früheren Recht sind im Wesentlichen die folgenden:

- a) Der Altersrücktritt erfolgt grundsätzlich zwischen dem vollendeten 60. und 63. Altersjahr (früher zwischen 60 und 65), wobei der Stadtrat ausnahmsweise eine Weiterbeschäftigung um längstens ein Jahr bewilligen kann (Art 39 PR). Die Herabsetzung der oberen Altersgrenze erfolgte gestaffelt: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Alter von 64 Jahren hatten spätestens auf den 30. Juni 1998 zurückzutreten, 63-jährige spätestens auf Ende 1998 (Übergangsbestimmungen, Art 128 PR). Die Reduktion der oberen Grenze ist vorläufig befristet bis zum 31. Dezember 2005. Bei voller Beitragszahlung wird im Modellfall das Leistungsziel der Pensionskasse (60 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens) im Alter 63 erreicht.
- b) Die Stadt kann neu den Altersrücktritt im Einzelfall, in einer Mehrzahl von Fällen oder für ganze Personalgruppen ab 60. Altersjahr anordnen, sofern es die finanzielle Lage der Stadt, die Arbeitsmarktsituation oder organisatorische Veränderungen erfordern (Art 40 Abs 1 und 2 PR). Beim Altersrücktritt auf Veranlassung der Stadt ist Besonderheiten Rechnung zu tragen, insbesondere bei reduzierten Pensionsansprüchen aufgrund von Beitragslücken (Art 40 Abs 3 PR). Auch diese Bestimmung wurde gestaffelt in Kraft gesetzt (Art 129 PR). Nach altem Recht konnte die Stadt einen Altersrücktritt frühestens auf den Zeitpunkt der Vollendung des 63. Altersjahres anordnen. Diese Grenze hatte aufgrund der Reduktion der Altersgrenze in Art 39 keinen Sinn mehr gemacht.

Die Änderungen traten am 15. Januar 1998 in Kraft, entfalteten infolge der sechsmonatigen Ankündigungsfrist für die Altersrücktritte aber erst ab ungefähr Mitte 1998 Wirkung. Begründet wurden sie vor allem mit der im damaligen Zeitpunkt besonders hohen Arbeitslosigkeit, bezüglich Art 40 aber auch mit dem Rationalisierungsdruck in einzelnen Bereichen, vor allem bei den Verkehrsbetrieben. Ebenfalls auf den 1. Juli 1998 trat die bis Mitte 2001 befristete, sogenannte Aktion Fruhpensionierung in Kraft. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, welche in dieser Zeit vor Vollendung des 62. Altersjahres altershalber zurücktreten, wird das Altersguthaben bei der Pensionskasse pro Monat um 0,5 Prozent, beim Rücktritt im Alter 60 somit um 12 Prozent, aus Reservemitteln der Pensionskasse aufgestockt, wofür zwischen 40 und 60 Mio. Franken reserviert sind. Dies hat zur Folge, dass die Alterspensionen gleich hoch sind, wie wenn der Rücktritt erst mit Vollendung des 62. Altersjahres erfolgen würde.

Das Leistungsziel der Pensionskasse (Rentensatz von 60 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens, sofern lückenlose Beitragszahlung bzw. vollständiger Einkauf beim Eintritt) wird zurzeit bereits mit 62 Jahren erreicht, da die tatsächliche Lohnentwicklung in den letzten Jahren wegen der geringen Teuerung weit tiefer war als die versicherungstechnischen Modellannahmen

Auch die Aktion Fruhpensionierung hat zum Ziel, den Arbeitsmarkt zu entlasten, indem durch ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besetzte Stellen früher als geplant für jüngere Arbeitskräfte freigegeben werden. Die Aktion hat die in sie gesetzten Erwartungen bis jetzt erfüllt. Die Zahl der (freiwilligen) Altersrücktritte erreichte im vergangenen Jahr einen Höchstwert, wie auch dem Geschäftsbericht 1998 zu entnehmen ist.

Zu Frage 1: In der Zeit vom 1. Juli 1998 bis 1. Juli 1999 wurden durch den Stadtrat lediglich zwei Personen im Alter zwischen 60 und 63 Jahren auf Veranlassung der Stadt pensioniert, ein Mann (80 Prozent, Besoldungsklasse 20) und eine Frau (100 Prozent, Besoldungsklasse 17). Ferner wurde ein Mitarbeiter (100 Prozent, Besoldungsklasse 8) zu 50 Prozent teilpensioniert.

Auf den 1. August und 1. September 1999 (siehe Ausführungen zu Frage 5) wurden zudem – im Einvernehmen mit dem Stadtrat – 26 Arbeitsverhältnisse der Verkehrsbetriebe auf Veranlassung der Dienstabteilung altershalber aufgelöst. Betroffen waren 22 Männer und 4 Frauen mit folgenden Einreihungen und Beschäftigungsgraden:

Besoldungsklassen	Anzahl Männer	Anzahl Frauen
24	2	-
23	1	-
22	2	2
21	2	-
20	-	1
19	12	-
18	-	1
17	1	-
14	1	-
8	1	-
Total	22	4

Beschäftigungsgrad	Anzahl Männer	Anzahl Frauen
100 Prozent	18	3
60 Prozent	1	-
50 Prozent	1	-
stundenweise	2	1
Total	22	4

Die Verkehrsbetriebe haben weitere acht per 1. August 1999 bereits rechtskräftig verfügte Altersrücktritte, die sie als Hartefälle anerkannten, nachträglich wieder annulliert.

Von der Aktion Fruhpensionierung, d. h., von einem freiwilligen Altersrücktritt im Alter zwischen 60 und 62, machten zwischen Juli 1998 und Juli 1999 insgesamt 171 Männer und 95 Frauen Gebrauch. Diese waren zuvor wie folgt eingereiht:

Besoldungsklassen	Anzahl Männer	Anzahl Frauen
32 - 31	2	5
30 - 26	1	18
25 - 21	22	12
20 - 16	82	45
15 - 11	39	13
10 - 6	19	2
5 - 1	6	-
Total	171	95

Zu Frage 2: Die Frage nach den finanziellen Auswirkungen von Frühpensionierungen lässt sich nicht generell beantworten, weil die Höhe der Alterspension in einer Beitragsprimatkasse abhängig ist einerseits vom individuellen Altersguthaben im Zeitpunkt des Rücktritts und andererseits vom (mit zunehmendem Alter ansteigenden) Umwandlungssatz. Der im Rahmen der Aktion Frühpensionierung gewährte Zuschuss bewirkt, dass die Alterspension praktisch gleich hoch ist, wie wenn die Pensionierung erst mit Vollendung des 62. Altersjahres erfolgt wäre. Selbstverständlich resultiert bei einem Rücktritt zu einem späteren Zeitpunkt eine nochmals höhere Pension.

Zu Frage 3: Von einer «ungekurzten Rente» ist in der Weisung 399 nirgends die Rede. Im Beitragsprimat hängt die Pension, wie erwähnt, von der Höhe des Altersguthabens sowie vom Umwandlungssatz ab. Anders ist die Situation bei der AHV. Nach Art. 21 AHVG haben Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres, Frauen nach Vollendung des 62. Altersjahres (ab 2001 Alter 63, ab 2005 Alter 64) Anspruch auf eine Altersrente. Massgebend für die Rentenberechnung sind einerseits die Beitragsjahre, andererseits die Erwerbseinkommen sowie Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften der rentenberechtigten Person. Bei vollständiger Beitragsdauer besteht Anspruch auf eine Vollrente, welche je nach ermitteltem jährlichem Durchschnittseinkommen mindestens Fr. 1005.- und höchstens Fr. 2010.- pro Monat beträgt.

Nichterwerbstatige, also auch vorzeitig Pensionierte, unterstehen auch nach der Pensionierung grundsätzlich weiterhin der AHV-Beitragspflicht bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters. Sie bezahlen die Beiträge entsprechend ihren sozialen Verhältnissen. Massgebend für die Beitragsbemessung sind das Vermögen und das mit 20 vervielfachte jährliche Renteneinkommen. Zum Renteneinkommen zählen vor allem die Leistungen der zweiten Säule (Pension) sowie z. B. auch Leibrenten und Alimentenzahlungen.

Bei unvollständiger Beitragsdauer können nur Teilrenten ausgerichtet werden. Bei einer vorzeitigen Pensionierung erreichen die von den Betroffenen zu bezahlenden Beiträge aus Nichterwerbstatigkeit in den meisten Fällen nicht mehr die gleiche Höhe wie vorher während der Erwerbstatigkeit. Es ist deshalb möglich, dass das vor der Frühpensionierung registrierte Durchschnittseinkommen bis zum eigentlichen Bezug der AHV-Altersrente nicht konstant bleibt, sondern niedriger wird. Dies kann – muss aber nicht – bedeuten, dass die AHV-Rente für Frühpensionierte niedriger ausfällt als für Personen, die bis zum ordentlichen Rentenalter erwerbstatig geblieben sind. Können jedoch die möglicherweise tieferen Einkommen zwischen Frühpensionierung und Erreichen des AHV-Rentenalters durch frühere höhere Einkommen (während der vollen Erwerbstatigkeit) ausgeglichen werden, so ist infolge der Frühpensionierung keine Rentenverringerung zu befürchten.

Eine andere Situation ergibt sich, wenn ein Vorbezug der AHV-Rente erfolgt. Der Vorbezug um ein Jahr bewirkt bei den Männern eine dauernde Kürzung der ordentlichen AHV-Rente um 6,8 Prozent. Ab 2001 wird das AHV-Alter der Frauen auf 63, ab 2005 auf 64, hinaufgesetzt. Frauen werden die Altersrente weiterhin mit 62 Jahren beziehen können. Ihre Rente wird beim Vorbezug ebenfalls gekürzt. Für eine Übergangsgeneration (Jahrgänge 1947 und älter) gilt ein reduzierter Kürzungssatz von 3,4 Prozent pro Jahr Vorbezug.

Bei einer Pensionierung vor Erreichen des AHV-Alters wird bis zum frühestmöglichen Zeitpunkt, zu dem die AHV-Rente bezogen werden kann (zurzeit Männer Alter 64, Frauen Alter 62), ein Überbrückungszuschuss ausgerichtet. Dieser wird durch die Stadt zu zwei Dritteln finanziert, wenn der Altersrücktritt vor Vollendung des 62. Altersjahrs erfolgt, zu einem Drittel bei späterem Altersrücktritt. Soweit er nicht finanziert ist, bewirkt er eine dauernde Kürzung der Alterspension.

Die zurzeit gültige Regelung des Überbrückungszuschusses ist relativ kompliziert und intransparent. Sie soll im Rahmen einer Revision vereinfacht werden.

Zu Frage 4: Art 40 Abs 3 PR Satz 1 ist in der Interpellation nicht ganz korrekt zitiert. Die vom Gemeinderat auf Antrag der vorbereitenden Rechnungsprüfungskommission geänderte Bestimmung lautet wie folgt:

³ Besonderheiten des Einzelfalles, insbesondere bei reduzierten Pensionsansprüchen aufgrund von Beitragslücken, ist in angemessener Weise Rechnung zu tragen.

Diese Bestimmung lässt einen gewissen Spielraum zu. Wer geltend machen will, dass ein angeordneter Rücktritt vor Erreichen des 63. Altersjahres eine finanzielle Härte darstellen würde, wird bei der Pensionskasse eine Rentenberechnung anfordern und sie, zusammen mit weiteren Auskünften über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, der zuständigen Stelle in der Dienstabteilung (in der Regel dem Personaldienst) unterbreiten müssen. Diese entscheidet aufgrund einer summarischen Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt oder nicht, wobei der Vergleich des Einkommens vor und nach der Pensionierung ein wesentliches Indiz darstellt. Ein Härtefall kann aber auch aufgrund finanzieller Verpflichtungen (Eigenheim, Ausbildung von Kindern usw.) vorliegen. Zumeist sind fehlende Beitragsjahre bei der Pensionskasse der Hauptgrund. Kein Härtefall liegt beispielsweise dann vor, wenn das Einkommen relativ gering, das Vermögen aber sehr gross ist.

Der Stadtrat erhält in aller Regel keine Kenntnis von Härtefällen, weil diese meist schon auf Stufe Dienstabteilung gelöst werden. Wird das Vorliegen eines Härtefalles bejaht, wird die Dienstabteilung in der Regel auf die Durchsetzung der angeordneten Pensionierung verzichten und im Einvernehmen mit dem/der Betroffenen eine für beide Seiten akzeptable Lösung suchen (z.B. formlose Weiterbeschäftigung). Aus der Tatsache, dass im ersten Jahr nach Inkrafttreten des revidierten Art 40 PR nur ganz wenige Altersrücktritte angeordnet wurden, darf geschlossen werden, dass meistens eine für die Stadt als Arbeitgeberin wie für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vertretbare Lösung getroffen wurde und so Härtefälle vermieden werden konnten.

Gemäss Art 12 Abs 2 der Verordnung zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschadigung (AVIV) haben Personen, welche aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von zwingenden Regelungen im Rahmen der beruflichen Vorsorge vorzeitig pensioniert wurden und welche einen Anspruch auf Vorruhestandsleistungen haben, der geringer ist als 70 oder 80 Prozent des versicherten Verdienstes, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Weitere Voraussetzung ist die Vermittlungsbereitschaft, d.h. die Bereitschaft, eine zumutbare Stelle anzunehmen. Vorzeitig Pensionierte können somit Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen, wenn sie weiterhin erwerbstätig sein wollen oder müssen, sofern die Vorruhestandsleistungen betragsmässig die Arbeitslosenentschädigung nicht überschreiten. Freiwillige Zusatzleistungen des Arbeitgebers, welche nicht Leistungen der obligatorischen oder weitergehenden beruflichen Vorsorge sind, werden hierbei nicht angerechnet. Bei Pensionierten der Stadt Zürich betrifft dies den Überbrückungszuschuss für die fehlende AHV-Rente, soweit er durch die Stadt finanziert wird.

Die Höhe der Arbeitslosenentschädigung ist vom bisherigen versicherten Erwerbseinkommen (abzüglich allfälliger Ersatzeinkommen) abhängig. Eine wirtschaftliche Zwangslage ist somit nicht Anspruchsvoraussetzung. Aus der Anmeldung von einzelnen vorzeitig Pensionierten bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren darf deshalb nicht zwingend geschlossen werden, dass das Erzielen eines zusätzlichen Einkommens bzw. der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung aus finanziellen Gründen notwendig ist. Der Umstand, dass einige vorzeitig pensionierte städtische Angestellte als arbeitslos gemeldet sind, lässt daher keine Rückschlüsse auf eine schwierige wirtschaftliche Situation dieser Personen zu. Die Geltendmachung von Arbeitslosenentschädigung kann Frühpensionierten nicht verwehrt werden. Der Bundes-Gesetzgeber hat aber offenbar erkannt, dass die geltende Regelung hier eine unerwünschte Anspruchsberechtigung enthält, welche er im Rahmen einer nächsten Revision zumindest teilweise korrigieren will.

Dass Frühpensionierte sich als arbeitslos melden und gegebenenfalls Arbeitslosenentschädigung beziehen, war und ist vom Stadtrat weder gewünscht noch beabsichtigt, lässt sich aber nicht verhindern.

Zu Frage 5: Bezüglich der Frage der Zuständigkeit bei Hartefällen wird auf die Beantwortung von Frage 4 verwiesen. Zuständig für die Anordnung des Altersrücktritts gestützt auf Art 40 PR ist grundsätzlich der Stadtrat. Er beschliesst im Einzelfall. Für die Verkehrsbetriebe hat er aufgrund besonderer Verhältnisse angeordnet, dass in der Zeit vom 1. Juli 1999 bis 31. Mai 2001 alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter generell auf den Zeitpunkt der Vollendung des 60. Altersjahres zurücktreten müssen. Der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe ist ermächtigt, in begründeten Hartefällen eine Hinausschiebung des Altersrücktritts anzuordnen. Eine individuelle Rücktrittsverfügung der Verkehrsbetriebe kann vorerst beim Stadtrat angefochten werden.

Bei einer angeordneten Pensionierung vor Erreichen des Hochalters 63 ist der Rekurs an den Bezirksrat und allenfalls ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht (Personalgericht) möglich.

Zu den Fragen 6 und 7: Gemäss Rückfrage bei den für die Stadt Zürich zuständigen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren waren Mitte August 1999 etwa 12 pensionierte städtische Angestellte arbeitslos gemeldet, darunter auch einige ehemalige Mitarbeiter der Verkehrsbetriebe. Weitere Angaben sind aus Datenschutzgründen nicht erhältlich. Nicht bekannt ist im Weiteren die Zahl der Pensionierten, die ihren Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich haben und sich somit gegebenenfalls ausserhalb der Stadt Zürich arbeitslos gemeldet haben.

Die Tatsache, dass von Mitte 1998 bis Mitte 1999 lediglich zwei Personen zwischen 60 und 62 Jahren der Altersrücktritt angeordnet (und eine Person teilpensioniert) wurde, lässt vermuten, dass sich auch einzelne im Alter ab 63 Jahren Pensionierte als arbeitslos meldeten.

Dem Stadtrat ist auch nicht bekannt, wie viele der betroffenen Personen Leistungen der Arbeitslosenversicherung beanspruchen können; massgebend sind die unter der Antwort zu Frage 4 aufgeführten Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall.

Zu Frage 8: Die Revision der Bestimmungen über den Altersrücktritt im Personalrecht hatte zum Ziel, einen Beitrag an die Entspannung des Arbeitsmarktes zu leisten, nicht aber, neu Arbeitslose zu «produzieren». Dieses Ziel wurde erreicht (siehe Beantwortung von Frage 1). Wie aufgezeigt, kann die Anmeldung Frühpensionierter zur Vermittlung an einen neuen Arbeitsplatz und den Bezug von Arbeitslosenentschädigung verschiedene Gründe haben, die nicht zwingend mit einem finanziellen Engpass verbunden sein müssen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass genügend Sicherungen eingebaut sind und dass die Härtefallklausel grosszügig angewandt wird.

Zu Frage 9: Wie erwähnt, sind – von Einzelfällen abgesehen – Pensionierungen im Alter 60 während der Aktion Frühpensionierung einzig bei den Verkehrsbetrieben angeordnet worden. Weitere Frühpensionierungen ganzer Personalgruppen auf Veranlassung der Stadt sind zurzeit nicht geplant.

Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Personalamt, die Versicherungskasse und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber