

Sitzung vom 10. April 2013

415. Anfrage (Änderung der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal ohne Genehmigung durch den Kantonsrat)

Die Kantonsräte Andreas Daurù und Jorge Serra, Winterthur, haben am 28. Januar 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Am 17. Mai 2010 genehmigte der Kantonsrat eine Revision der BVK-Statuten, die in der revidierten Form am 1. Juli 2010 in Kraft traten. In der Folge wurden diese Statuten abgeändert. Dem § 10 der BVK-Statuten wurde eine Fussnote mit der Bemerkung angefügt, dass ab 1. Januar 2011 für eine Entlassung altershalber das vollendete 58. Altersjahr gelte und nicht mehr das vollendete 55. Altersjahr, wie es § 10 der vom Kantonsrat genehmigten Statuten vorsah.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (177.201, 6.6.1993) erlässt der Regierungsrat die Statuten, «die der Genehmigung durch den Kantonsrat bedürfen». (Dieses Gesetz bleibt gemäss Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Verselbständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal [177.201.1] bis zur Verselbständigung der BVK in Kraft.) Die Änderung wurde dem Kantonsrat nicht zur Genehmigung vorgelegt.

Die BVK begründete diese Erhöhung des frühest möglichen Zeitpunktes für eine Entlassung altershalber mit bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 1 i BVV2), die der Kantonsrat im Rahmen seiner Statutenrevision noch nicht hätte berücksichtigen können, die aber als übergeordnetes Bundesrecht grundsätzlich Vorrang hätten (vgl. BVK-Homepage).

Dieses übergeordnete Bundesrecht sieht tatsächlich vor, dass eine Entlassung altershalber grundsätzlich erst ab vollendetem 58. Altersjahr möglich ist. Es hält aber auch ausdrücklich fest, dass frühere Altersrücktritte zulässig sind bei betrieblichen Restrukturierungen und bei Arbeitsverhältnissen, in denen frühere Altersrücktritte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit vorgesehen sind (Art. 1 i Abs. 2 BW2). Das heisst, dass mit der ausnahmslos geltenden Erhöhung des Alters für eine Entlassung altershalber auf das 58. Altersjahr nicht nur eine eigenmächtige Anpassung der BVK-Statuten vorgenommen wurde, sondern die Umsetzung des übergeordneten Bundesrechtes auch eigenmächtig interpretiert wurde – und zwar nicht im Sinne des Kantonsrates. Am 2. April 2012 genehmigte der Kantonsrat nämlich erneut eine Änderung der BVK-Statuten, mit der er auch das übergeordnete Bundesrecht umsetzte: Er

änderte §10 der BVK-Statuten dahingehend, dass eine Entlassung altershalber ab vollendetem 58. Altersjahr möglich ist, bei betrieblichen Restrukturierungen hingegen weiterhin ab vollendetem 55. Altersjahr erfolgen kann. Die vom Kantonsrat am 2. April 2012 genehmigten BVK-Statuten traten erst am 1. Januar 2013 in Kraft. Die eigenmächtig eingefügte Fussnote der BVK konnte also über zwei Jahre ihre Wirkung entfalten, vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012.

In der Zeit, als die Untergrenze des Alters eigenmächtig generell von 55 auf 58 Jahre angehoben wurde, wurden beispielsweise am Universitätsspital Zürich aus Spargründen über 100 Vollzeitstellen abgebaut und für die von der Entlassung Betroffenen ein Sozialplan erstellt. In seinen Stellungnahmen zu diesem Sozialplan verlangte der VPOD Zürich wiederholt für vier der entlassenen Mitarbeitenden eine Entlassung altershalber, da sie bereits 55 Jahre alt waren. Mit Verweis auf die erwähnte Fussnote zu § 10 der BVK-Statuten verweigerte das Universitätsspital diesen vier Personen eine Entlassung altershalber. Der VPOD Zürich wies sowohl die BVK als auch das Universitätsspital ausdrücklich daraufhin, dass diese Fussnote nicht rechtmässig ist, da die BVK-Statuten der Genehmigung durch den Kantonsrat unterliegen.

Auch in seiner Stellungnahme zum Sozialplan für das Reinigungspersonal, der in diese Zeit fiel, machte der VPOD die Baudirektion darauf aufmerksam, dass das Mindestalter von 55 Jahren bei Entlassung altershalber entgegen dem neuen Wortlaut der BVK-Statuten nach wie vor volle Gültigkeit hat. Die Baudirektion antwortete, dass sie Antrag auf Entlassung altershalber für zwei Personen gestellt habe, die zwar 55 waren aber noch nicht 58. Es würde versucht, in diesen beiden Fällen «eine Sonderlösung» zu finden. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb hat der Regierungsrat diese Revision entgegen dem geltenden Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (177. 201, 6.6.1993) nicht dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt?
2. Welche Bestimmungen galten aus Sicht des Regierungsrats für die bei der BVK versicherten Personen bezüglich Entlassung altershalber in der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012?
3. Wie viele bei der BVK versicherte Personen mit vollendetem 55. Altersjahr wurden in der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 unverschuldet entlassen, ohne dass sie von den Vorzugsbedingungen einer Entlassung altershalber profitieren konnten?
4. Welcher Schaden entstand diesen Personen, und was unternimmt der Regierungsrat zur Wiedergutmachung?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Daurù und Jorge Serra, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Mit der auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzten Teilrevision der BVK-Statuten (LS 177.21; vgl. Vorlage 4185) wurde die Altersgrenze für die Entlassung altershalber vom vollendeten 60. auf das vollendete 55. Altersjahr herabgesetzt (§ 10 Abs. 1). Im Zuge der auf den 1. Juli 2010 in Kraft gesetzten Teilrevision der BVK-Statuten vom 26. August 2009 (vgl. Vorlage 4633) wurde bei unveränderter Altersgrenze die Berechnungsformel für Leistungen Entlassung altershalber geändert (§ 16 BVK-Statuten). In der Folge wurde in der Loseblattsammlung und in der von der BVK herausgegebenen Broschüre Vorsorgereglement 2010 eine Fussnote zu § 10 der BVK-Statuten aufgenommen, wonach ab 1. Januar 2011 aufgrund von Art. 1i der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2; SR 831.441.1) das vollendete 58. Altersjahr gelte.

Art. 1i BVV 2 trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Danach können die Reglemente von Vorsorgeeinrichtungen einen Altersrücktritt frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen. Frühere Altersrücktritte sind zulässig bei betrieblichen Restrukturierungen und bei Arbeitsverhältnissen, in denen frühere Altersrücktritte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit vorgesehen sind. Laut den Schlussbestimmungen zu dieser Verordnungsänderung vom 10. Juni 2005 konnten Vorsorgeeinrichtungen bisherige reglementarische Bestimmungen, die ein tieferes Rentenalter als 58 Jahre vorsahen, während fünf Jahren ab Inkrafttreten dieser Änderung für jene Versicherten beibehalten, die am 31. Dezember 2005 bei ihnen versichert waren.

Im Zuge der jüngsten Teilrevision der BVK-Statuten vom 9. November 2011 (vgl. Vorlage 4851) wurde der Zeitpunkt, ab dem der Kanton oder der angeschlossene Arbeitgeber eine versicherte Person altershalber entlassen kann, grundsätzlich vom vollendeten 55. Altersjahr auf das vollendete 58. Altersjahr heraufgesetzt. Darüber hinaus wurde ein Passus aufgenommen, wonach bei betrieblichen Restrukturierungen die Entlassung altershalber bereits ab vollendetem 55. Altersjahr erfolgen kann (§ 10 Abs. 1). In der Weisung wurde dazu ausgeführt, dass die Erhöhung aufgrund der zwingenden Bestimmung von Art. 1i BVV 2 erfolge, wonach der Altersrücktritt frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr erfolgen kann. Bei betrieblichen Restrukturierungen lasse diese Be-

stimmung jedoch ein tieferes Pensionierungsalter als das vollendete 58. Altersjahr zu. Für den Fall von betrieblichen Restrukturierungen habe daher das bisherige frühestmögliche Alter für die Entlassung altershalber beim vollendeten 55. Altersjahr belassen werden können (Sonderdruck S. 58; ABl 2011, 3277, S. 3363).

Wie die Ausführungen in der Weisung zur Teilrevision der Statuten vom 9. November 2011 zeigen, wurde sowohl bei der Aufnahme des Fussnotenverweises zu der bis Ende 2012 geltenden Statutenbestimmung als auch im Zuge der auf den 1. Januar 2013 erfolgten Änderung der sachbezüglichen Vorschrift auch in der Zeit ab 1. Januar 2011 im Restrukturierungsfall die Vollendung des 55. Altersjahres als anspruchsbegründende Altersgrenze angesehen. Dies erfolgte, weil das Bundesrecht nur den bundesrechtswidrigen Teil der seit 1. Januar 2005 geltenden statutarischen Regelung derogierte. Davon war somit nur die Altersgrenze bei «ordentlicher» Entlassung altershalber direkt betroffen, nicht aber diejenige der Ausnahmetatbestände der betrieblichen Restrukturierung bzw. des früheren Altersrücktritts aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Mit der auf den 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Statutenänderung vom 9. November 2011 wurde aber auch klargestellt, dass im anwendbaren Personalstatut allenfalls vorgesehene sicherheitsbedingte Altersrücktritte vor Vollendung des 58. Altersjahres keine Vorsorgeleistungen Entlassung altershalber nach sich ziehen konnten und können.

Zu Frage 1:

Die BVK-Statuten wurden weder formell noch materiell revidiert, sodass keine Genehmigung durch den Kantonsrat im Sinne von § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (LS 177.201) einzuholen war.

Zu Frage 2:

In der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 waren der Kanton und die angeschlossenen Arbeitgeber berechtigt, versicherte Personen ab vollendetem 58. Altersjahr altershalber zu entlassen. Bei betrieblichen Restrukturierungen konnte die Entlassung altershalber bereits ab vollendetem 55. Altersjahr erfolgen. Soweit die übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt waren, hatten die betroffenen Personen Anspruch auf Leistungen wegen Entlassung altershalber. Gestützt auf § 10c der seit dem 1. Januar 2013 geltenden BVK-Statuten werden die Bestimmungen über die vorzeitige Entlassung altershalber (§§ 10–10b, 11 Abs. 2, 16 und 67) bei angeschlossenen Arbeitgebern nurmehr angewendet, wenn gemäss Anschlussvertrag mit der BVK kein entsprechender Leistungsausschluss besteht.

Zu Frage 3:

Wie viele bei der BVK versicherte Personen mit vollendetem 55. Altersjahr in der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 entlassen wurden, ohne dass seitens der BVK Leistungen infolge vorzeitiger Entlassung altershalber festgesetzt wurden, lässt sich nicht im Einzelnen ermitteln. Die BVK stellt hinsichtlich der Leistungsfestsetzung in erster Linie auf die Austrittsmeldung des Arbeitgebers ab. Meldet der Arbeitgeber der BVK einen Freizügigkeitsaustritt und ersucht die versicherte Person ihrerseits nicht um Zusprechung von Leistungen wegen vorzeitiger Entlassung altershalber, besteht für die BVK kein Anlass für Weiterungen.

Zu Frage 4:

In der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 entlassene versicherte Personen über 55, die einen Anspruch zufolge vorzeitiger Entlassung zu haben glauben, können diesen jederzeit bei der BVK zur Leistungsprüfung anmelden. Die abschliessende Leistungsprüfung obliegt mithin der BVK als zuständiger Vorsorgeeinrichtung. Die Einleitung hat durch die Betroffenen selbst zu erfolgen. Aus Sicht des Kantons lässt sich derzeit kein quantifizierbarer Schaden und folglich keine Notwendigkeit zur Prüfung irgendeiner Form des Ausgleichs erkennen, zumal Ansprüche aus allfälligen Entlassungen altershalber seit 1. Januar 2011 bis heute weder verwirkt noch verjährt sein können (vgl. § 60 BVK-Statuten).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli