



ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DAS ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ARBEITSVERHÄLTNIS (PERSONALGESETZ)

Bericht zur Vernehmlassung

| | | | | | |
|--------------|---|---------|---------|----------------|--------------|
| Titel: | ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DAS ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ARBEITSVERHÄLTNIS (PERSONALGESETZ) | Typ: | Bericht | Version: | |
| Thema: | Bericht zur Vernehmlassung | Klasse: | | FreigabeDatum: | 05.05.17 |
| Autor: | | Status: | Bericht | DruckDatum: | 05.05.17 |
| Ablage/Name: | FLEXIBLE LEBENSARBEITSZEIT_BERICHT | | | Registratur: | 2016.NWFD.17 |

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Zusammenfassung | 4 |
| 2 | Ausgangslage..... | 4 |
| 2.1 | Eidgenössische Regelung..... | 5 |
| 2.2 | Kantonale Regelung..... | 5 |
| 2.2.1 | Personalgesetz | 5 |
| 2.2.2 | Pensionskassengesetz und Vorsorgereglement der Pensionskasse | 6 |
| 2.3 | Schwachstellen der geltenden Regelung aus Sicht der Arbeitsgruppe | 6 |
| 3 | Grundzüge der Vorlage | 7 |
| 3.1 | Weiterbeschäftigung, länger arbeiten | 7 |
| 3.2 | Vorzeitige Pensionierung | 8 |
| 4 | Bestimmungen im Personalgesetz..... | 9 |
| 5 | Bestimmungen im Pensionskassengesetz..... | 12 |
| 6 | Auswirkungen der Vorlage..... | 13 |
| 6.1 | Weiterbeschäftigung, länger Arbeiten | 13 |
| 6.2 | Vorzeitige Pensionierung | 14 |
| 7 | Zeitplan | 14 |

1 Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage soll der zukünftigen demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung und dem Bedürfnis nach einer flexibleren Gestaltung der Lebensarbeitszeit noch besser als bisher Rechnung getragen werden. Obwohl die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen bereits heute gewisse Möglichkeiten bieten, (Bsp. flexibler Altersrücktritt) ist es sinnvoll, die auf diesem Gebiet bestehenden Möglichkeiten und Chancen noch besser zu nutzen. Damit stellt sich der Kanton Nidwalden als Arbeitgeber bereits heute frühzeitig auf die sich abzeichnenden Veränderungen im Erwerbsleben (neue Technologien, Fachkräftemangel, neue Arbeits- und Organisationsformen) ein. Kernpunkt der Vorlage ist eine vereinfachte Weiterbeschäftigungsmöglichkeit für Mitarbeitende nach dem 65. Altersjahr, verbunden mit einer Pensionskassen-Beitragspflicht und einem weiteren Ansteigen der Umwandlungssätze nach 65. Damit kann eine höhere anwartschaftliche Altersrente erreicht werden. Mit diesem Schritt wird es zukünftig attraktiver, über das ordentliche Rücktrittsalter hinaus im Erwerbsleben zu verbleiben. Zu diesem Zweck müssen sowohl Bestimmungen im Personalgesetz als auch im Pensionskassen-gesetz angepasst werden.

2 Ausgangslage

Am 10. Februar 2015 haben Landrat Pius Furrer, Ennetbürgen und Landrat Jörg Genhart, Stans, eine Motion eingereicht mit dem Antrag, eine Anpassung der Personalgesetzgebung und allenfalls weiterer Erlasse im Zusammenhang mit einer flexiblen Lebensarbeitszeit vorzubereiten. Die Motionäre vertreten die Ansicht, dass der heutigen demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung mit einer flexibleren Gestaltung der Lebensarbeitszeit Rechnung getragen werden sollte. So sei insbesondere das Pensionierungsalter zu starr in der Gesetzgebung verankert. Sofern Wille und physische Verfassung es erlaubten, solle die Möglichkeit bestehen, auch nach dem 65. Altersjahr seiner Beschäftigung nachzugehen.

Der Landrat hat mit Beschluss vom 23. September 2015 diese Motion gutgeheissen. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, die Änderung des Personalgesetzes und allfälliger weiterer Erlasse im Rahmen eines Gesetzesentwurfes einzuleiten.

In der Folge hat sich eine breit abgestützte Arbeitsgruppe mit diesem Thema auseinandergesetzt und an 2 Arbeitsgruppensitzungen die Eckpunkte der Vorlage erarbeitet. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Leitung:

- RR Alfred Bossard, Finanzdirektor (Vorsitz)

Arbeitsgruppe:

- Michael Schäfle, Personalchef Kanton Nidwalden (Projektleitung)
- Vertretung Pensionskasse des Kantons Nidwalden:
(Roger Metz, Geschäftsführer Pensionskasse)
- Vertretung Gemeindepräsidentenkonferenz:
(Helene Spiess, Gemeindepräsidentin Buochs)
- Vertretung selbständige Anstalten:
(Peter Perren, Personalchef Kantonsspital Nidwalden)
- Vertretung Schulpräsidentenkonferenz:
(Rolf Amstad-Barmettler, Höfstrasse 7, 6375 Beckenried)
- Vertretung Lehrpersonen:
(Lea Lowth, Präsidentin LVN)
- Vertretung Verwaltungspersonal:
(Armin Budliger, Vorsitzender sgpv)

- Gesetzesredaktion:
(Christian Blunsch, Desirée Inderkum)

2.1 Eidgenössische Regelung

Gemäss geltendem eidgenössischem Recht werden in der Schweiz Frauen mit 64 Jahren und Männer mit 65 Jahren pensioniert. Die AHV-Rente kann maximal 2 Jahre vorbezogen bzw. maximal 5 Jahre aufgeschoben werden. Vorbezogene AHV-Renten führen zu einer Rentenkürzung, demgegenüber führen aufgeschobene AHV-Renten zu einer erhöhten Rente. Bei der AHV ist also ein flexibler Altersrücktritt zwischen dem 62. bzw. 63. und dem 70. Altersjahr möglich.

2.2 Kantonale Regelung

2.2.1 Personalgesetz

Das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG; NG 165.1) des Kantons Nidwalden unterscheidet zwischen ordentlicher und vorzeitiger Pensionierung.

Die **ordentliche Pensionierung** sieht unter Art. 71 vor, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Ende jenes Monats, in welchem sie das 65. Altersjahr vollenden, in den Ruhestand treten. Für Frauen und Männer gilt einheitlich das gleiche Pensionierungsalter von 65 Jahren.

Die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung nach der ordentlichen Pensionierung ist im Personalgesetz grundsätzlich gegeben und wie folgt geregelt:

Art. 13 Anstellungen nach der Pensionierung

- 1 Werden pensionierte Personen beschäftigt, wird ein neues Arbeitsverhältnis begründet.*
- 2 Die massgebende Dauer für den Lohnanspruch bei Arbeitsverhinderung beginnt für pensionierte Mitarbeitende neu.*
- 3 Für pensionierte Mitarbeitende besteht kein Anspruch auf Entlöhnungsnachgenuss.*

Absatz 1 wurde seinerzeit im Hinblick auf die Entwicklung der Lohnkosten eingeführt. Einerseits soll die Möglichkeit bestehen, die LohnEinstufung neu zu überprüfen; andererseits sollen Fehlanreize vermieden werden, zum Beispiel im Bereich der Dienstaltersgeschenke. Ältere Mitarbeitende verfügen oft über sehr viele Dienstjahre und bei einer Weiterführung des bestehenden Arbeitsverhältnisses über das Pensionsalter hinaus würden vermehrt Dienstaltersgeschenke gefordert bzw. fällig.

Die Absätze 2 und 3 wurden aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen, welche eine Pensionierung im Bereich der Sozialversicherung mit sich bringt, festgelegt. Da das Einkommen über die 1. und 2. Säule sichergestellt ist, können Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall oder Lohnnachgenüsse im Todesfall ausgeschlossen bzw. beschränkt werden.

Von der Möglichkeit, pensionierte Personen länger zu beschäftigen, macht der Kanton bereits heute – wenn auch in bescheidenem Ausmass - Gebrauch. So waren Ende 2014 gesamthaft 19 Personen angestellt, die älter als 65 Jahre waren.

Das geltende Personalgesetz sieht in Art. 72 PersG vor, dass Mitarbeitende ab dem erfüllten 60. Altersjahr die Möglichkeit haben, in den vorzeitigen Ruhestand zu treten (**vorzeitige Pensionierung**). Die Mitarbeitenden konnten gemäss früherer gesetzlicher Regelung eine Übergangsrente in der Höhe von 70 Prozent des Höchstbetrages der AHV-Altersrente beziehen. Diese Übergangsrente wurde vom Arbeitgeber finanziert und ersetzte bis zur ordentlichen Pension die AHV-Altersrente. Die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit war bei dieser Form des

Altersrücktritts eingeschränkt; das Einkommen durfte maximal 20 Prozent des letzten Erwerbseinkommens (bezogen auf ein Vollpensum) betragen. Frauen wurde die Übergangsrente bis zum 64. Altersjahr, Männern bis zum 65. Altersjahr ausgerichtet. Im Rahmen des Pakets „Haushaltgleichgewicht“ wird die Übergangsrente nach einer Übergangsfrist bis Ende 2020 abgeschafft. Das Nidwaldner Stimmvolk hat die entsprechende Gesetzesänderung am 29. November 2015 angenommen.

Der Kanton bietet auch die Möglichkeit, die vorzeitige Pensionierung gestaffelt vorzunehmen. Gestützt auf § 33a Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz betreffend das Lohnsystem und die Entlohnung (Entlohnungsverordnung, EntlV; NG 165.113) kann heute schon bei der vorzeitigen Pensionierung *„eine teilweise Aufgabe der Erwerbstätigkeit [...] in höchstens drei Teilschritten von jeweils mindestens 20 Prozent eines vollen Pensums und im Einvernehmen mit der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber vollzogen werden“*.

Bereits mit dem heutigen Recht ist ein flexibler Altersrücktritt möglich. Dieser Rücktritt kann sogar in mehreren Raten stattfinden. Auch von dieser Möglichkeit wurde bisher nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht.

2.2.2 Pensionskassengesetz und Vorsorgereglement der Pensionskasse

Das Gesetz über die kantonale Pensionskasse (Pensionskassengesetz, PKG; NG 165.2) sieht in Art. 22 ein ordentliches Rücktrittsalter von 65 Jahren vor. Dieses Rücktrittsalter gilt sowohl für Frauen als auch für Männer.

Das Vorsorgereglement der Pensionskasse sieht in Art. 9 für eine flexible Pensionierung folgende Regelung vor:

„2 Die vorzeitige Pensionierung ist ab Monatserstem nach Vollendung des 58. Altersjahres möglich. Bei einer vorzeitigen Pensionierung erhält die versicherte Person ab Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine Altersrente aus der Pensionskasse.

[...]

5 Bleibt eine versicherte Person über das ordentliche Rücktrittsalter hinaus in einem Arbeitsverhältnis, kann sie die fälligen Rentenraten entweder beziehen oder in der Pensionskasse auf ihrem Sparkonto verzinslich zurückstellen lassen. Die zurückgestellten Rentenraten samt Zinsen werden bei definitiver Beendigung des Arbeitsverhältnisses, spätestens im Alter 70, in einem Betrag ausbezahlt.

Dies bedeutet, dass die Pensionskasse des Kantons Nidwalden bereits heute die Möglichkeit eines flexiblen Altersrücktritts zwischen dem 58. und dem 70. Altersjahr anbietet.

2.3 Schwachstellen der geltenden Regelung aus Sicht der Arbeitsgruppe

Zusammenfassend gibt es bereits heute Möglichkeiten, den Altersrücktritt flexibel bzw. aufgeschoben (in verschiedensten Kombinationen) zu gestalten. Trotzdem ortete die Arbeitsgruppe gewisse Schwachstellen und Entwicklungspunkte, die im Hinblick auf eine zukunfts- und demografieorientierte Personalpolitik angepasst werden sollten:

- Es besteht **keine PK-Beitragspflicht für über 65-Jährige**. Bei der Weiterbeschäftigung werden lediglich die fälligen Rentenraten verzinslich zurückgestellt – finanziell ist damit eine Weiterbeschäftigung nach 65 kaum attraktiv für den Mitarbeitenden.
- Die **Begründung eines neuen Anstellungsverhältnisses bei Weiterbeschäftigung** nach der Pensionierung wird als „umständlich“ wahrgenommen.

- Nach dem **Wegfall der Übergangsrente** (ab Ende 2020) geht die (zukünftig gewünschte) Flexibilität bezüglich (ganzer oder teilweiser) vorzeitiger Pensionierung faktisch verloren. Eine vorzeitige Pensionierung geht ab diesem Zeitpunkt finanziell ausschliesslich zu Lasten des Arbeitnehmers, was sie für viele Mitarbeitenden verunmöglicht bzw. das Ausweichen auf andere Sozialwerke (z. B. Krankentaggeld-Versicherung) begünstigen könnte. Auch der Arbeitgeber büsst in dieser Beziehung Flexibilität ein (z. B. bei Personalabbau etc.).

Diese Faktoren führen zu einer Kombination, in der ein vorzeitiger Rücktritt faktisch unmöglich wird und eine weitere Beschäftigung nach der ordentlichen Pensionierung finanziell für den Arbeitnehmer kaum interessant ist.

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der geplanten Vorlage sollen die oben aufgeführten Schwachpunkte behoben werden. In der Folge stellten sich zwei grosse Fragekomplexe, die durch die Arbeitsgruppe bearbeitet wurden:

1. Wie weit und mit welchen Instrumenten soll der Aufschub (länger arbeiten als bis zur ordentlichen Pensionierung) attraktiviert werden?
2. Wie weit soll ein vorzeitiger Rücktritt (kürzer arbeiten als bis zur ordentlichen Pensionierung) ermöglicht und finanziell oder zeitmässig abgedeckt werden?

Die Fragekomplexe greifen sowohl in das Personalgesetz als auch in das Pensionskassengesetz ein.

3.1 Weiterbeschäftigung, länger arbeiten

Eine weitere Beschäftigung der eigenen Mitarbeitenden nach Alter 65 (Aufschub der Pensionierung) soll mittels Pensionskassen-Beitragspflicht für diese Gruppe attraktiver werden. Das bedeutet, dass eigene Mitarbeitende, die länger als bis zum ordentlichen Pensionierungsalter arbeiten, im Rahmen der Anstellung weiter in der Pensionskasse des Kantons Nidwalden versichert bleiben.

Bis anhin konnte die Pensionskasse eigenständig regeln, inwieweit bei Fortsetzung der Erwerbstätigkeit nach dem ordentlichen Rücktrittsalter wiederkehrende Sparbeiträge geschuldet sind. Neu soll im Pensionskassengesetz verbindlich festgehalten werden, dass die Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden weiterhin Sparbeiträge zu leisten haben. Die Sparbeiträge betragen nach dem ordentlichen Rücktrittsalter für die aktiv versicherten Personen 8.5 Prozent und für die Arbeitgebenden 9 Prozent des versicherten Lohnes. Mit diesem Schritt wächst das Sparguthaben des Mitarbeitenden weiterhin und es wird eine höhere anwartschaftliche Altersrente erreicht. Risikobeiträge sollen auch bei Weiterbeschäftigung bezahlt werden. Begründet wird dies damit, dass Mitarbeitende, welche über das 65. Altersjahr hinaus im Arbeitsprozess verbleiben, tendenziell eine überdurchschnittlich hohe Lebenserwartung haben. Die Risikobeiträge decken u.a. die Folgen des Langleberisikos, was es nach Ansicht der Pensionskasse rechtfertigt, die Risikobeiträge auch über das 65. Altersjahr hinaus beizubehalten.

Die Pensionskasse beabsichtigt, die Umwandlungssätze nach dem Alter 65 neu ansteigen zu lassen. Dadurch wird die aufgeschobene Pensionierung noch attraktiver. Bei der Festlegung der Umwandlungssätze handelt es sich um eine Bestimmung, die gestützt auf Art. 21 PKG zwingend durch die Pensionskasse festgelegt werden muss. Die Festlegung der konkreten Umwandlungssätze in der kantonalen Gesetzgebung ist nicht zulässig. Gemäss aktuellem Stand beabsichtigt die Pensionskasse den Umwandlungssatz bei einem Aufschub je aufgeschobenes Jahr um 0.12 Prozent zu erhöhen. Der Verwaltungsrat der Pensionskasse muss allerdings diesbezüglich noch einen formellen Entscheid fällen.

3.2 Vorzeitige Pensionierung

Die Vorlage schafft auch zukünftig Möglichkeiten für einen vorzeitigen, finanziell abgedeckten Altersrücktritt. Die Finanzierung soll mittels Abgangsentschädigung in Form einer Einlage in die Pensionskasse sichergestellt werden. Für Mitarbeitende, die vorzeitig in Pension gehen, wird unter gewissen Voraussetzungen eine Abgangsentschädigung ausbezahlt:

- Nur für Personen, die das 62. Altersjahr vollendet haben, besteht ein Anspruch auf eine Einlage in die Pensionskasse.
- Eine Einlage kann nur beansprucht werden, wenn der Person gekündigt wurde bzw. würde oder wenn das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wird. Die Kündigung durch Arbeitnehmende begründet – im Gegensatz zur Übergangsrente - somit keinerlei Anspruch.
- Zudem müssen entweder gesundheitliche Probleme oder organisatorische Änderungen zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses geführt haben.
- Jüngere Personen können allenfalls eine Abgangsentschädigung gemäss Art. 65 PersG geltend machen (bereits bestehende Regelung). Es handelt sich bei dieser Art der Abfindung aber um eine „Kann-Bestimmung“ des Arbeitgebers, über deren Auszahlung und Höhe der Regierungsrat im Einzelfall entscheidet.

Die Abgangsentschädigung ist in ihrer Höhe begrenzt. Der Umfang der Abgangsentschädigung wird so festgelegt, dass damit bis zum ordentlichen Pensionsalter höchstens 60 Prozent der ungekürzten maximalen und einfachen AHV-Altersrente als AHV-Ersatzrente ausgerichtet werden kann. Je vollendetes Dienstjahr werden 4 Prozent ausgerichtet. Dadurch werden Arbeitnehmende bevorzugt behandelt, die schon länger angestellt sind – damit wird der Kanton Nidwalden als Arbeitgeber seiner Verantwortung gerecht.

Nachfolgendes Berechnungsbeispiel verdeutlicht die Ermittlung der Abgangsentschädigung:

versicherungstechnische Grundlagen:

Einfache maximale AHV-Rente: Franken 28'200 pro Jahr

Versicherungstechnischer Finanzierungsbedarf für eine 3-jährige Rente: 291 % der AHV-Ersatzrente

Versicherungstechnischer Finanzierungsbedarf für eine 2-jährige Rente: 196 % der AHV-Ersatzrente

Versicherungstechnischer Finanzierungsbedarf für eine 1-jährige Rente: 99 % der AHV-Ersatzrente

Berechnungsbeispiel:

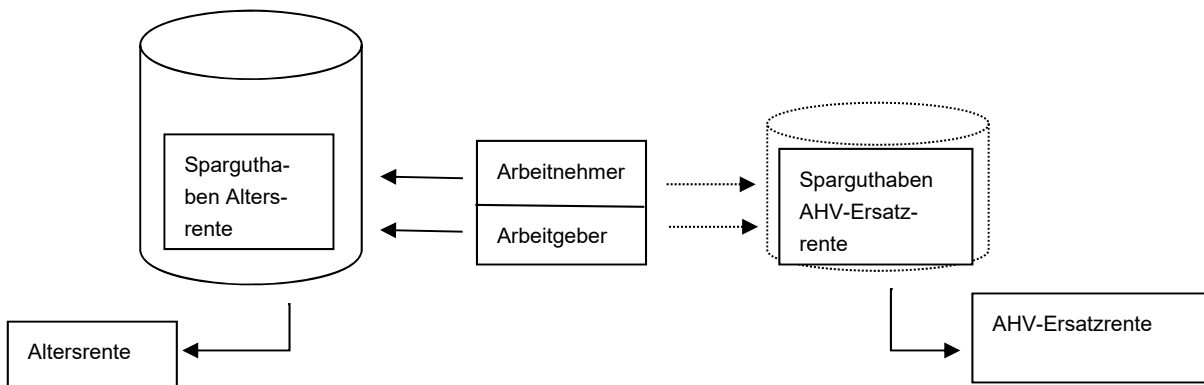
Mitarbeiter männlich, 9 Dienstjahre, Beschäftigungsgrad 100 %, Altersrücktritt mit 63 Jahren löst einen Anspruch auf Abgangsentschädigung nach Art. 65a aus. Rentendauer bis zur ordentlichen Pensionierung ist demzufolge 2 Jahre

9 Dienstjahre zu 4 % = 36 % einer einfachen maximalen AHV-Rente = Franken 10'152 p. a.
 Franken 10'152 mal 196 % = **Franken 19'897,90** Abgangsentschädigung in Form einer Einlage in die Pensionskasse.

Den Arbeitnehmenden bietet sich zudem die Möglichkeit, selber und eigenverantwortlich für eine vorzeitige Pensionierung vorzusorgen. Sie können selber Einlagen zur Finanzierung einer AHV-Ersatzrente tätigen. Die Mittel, welche die Arbeitnehmenden einzahlen, sind steuerlich abzugsfähig. Die Pensionskasse regelt diese Einlage.

Die auf das Sparguthaben zur AHV-Ersatzrente einbezahlten Mittel werden zweckgebunden ausschliesslich für die Finanzierung einer AHV-Ersatzrente verwendet. Diese wird nur bis zum ordentlichen Pensionsalter (Männer 65 Jahre, Frauen 64 Jahre) ausgeschüttet. Die Pensionskasse regelt die AHV-Ersatzrente im Vorsorgereglement. Die Höhe des ordentlichen Alterssparguthabens ist von diesem Vorgang nicht betroffen.

Grafisch dargestellt, sieht die Situation wie folgt aus:



4 Bestimmungen im Personalgesetz

Art. 13 2. Anstellung pensionierter Personen

In Art. 13 wird lediglich die Anstellung von Personen geregelt, die bereits in Pension gegangen sind und Altersleitungen gemäss der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) beziehen. Werden pensionierte Personen angestellt, wird ein neues Arbeitsverhältnis begründet. Da ein neues Arbeitsverhältnis begründet wird, beginnt die massgebende Dauer für den Lohnanspruch und für den Anspruch auf Treueprämien neu zu laufen. Die Erben derartiger Mitarbeitenden haben auch keinen Anspruch auf Entlöhnungsnachgenuss gemäss Art. 28 PersG.

Mitarbeitende, welche die Pensionierung aufschieben, fallen nicht unter Art. 13. Sie sind von 72a rev.PersG erfasst. Es wird kein neues Arbeitsverhältnis begründet (vgl. Art. rev.72a rev.PersG). Dabei ist der Unterschied zwischen Arbeitsverhältnis und Arbeitsvertrag zu beachten. Beim Aufschieben der Pensionierung ist es ebenfalls zulässig, im gegenseitigen Einvernehmen einen neuen Arbeitsvertrag abzuschliessen; wobei auch bei Abschluss eines neuen Arbeitsvertrages das Arbeitsverhältnis weiterlaufen würde.

In Abs. 4 wird zudem klargestellt, dass Teilpensionierungen nicht zu einer Neuanstellung führen; das Arbeitsverhältnis wird weitergeführt (ungeachtet der Frage, ob ein neuer Arbeitsvertrag ausgefertigt wird). Teilpensionierte Mitarbeitende sind ebenfalls von Art. 72a rev.PersG erfasst.

Die Neuanstellung von Mitarbeitenden gemäss Personalgesetzgebung ist von der Versicherungspflicht gemäss Pensionskassengesetzgebung zu unterscheiden. Während das Personalgesetz die Anstellung pensionierter Personen grundsätzlich zulässt, ist in der Pensionskasse Nidwalden die Aufnahme als aktiv versicherte Person ausgeschlossen, wenn das ordentliche Rücktrittsalter (Männer und Frauen 65 Jahre) erreicht wurde (Art. 2 Abs. 2 lit. c des Vorsorgereglements der Pensionskasse). Dies entspricht der Regelung in Art. 10 Abs. 2 lit. c BVG. Die Aufnahme vorzeitig pensionierter Personen als aktiv versicherte Person ist gesetzlich hingegen vorgesehen. Gemäss der bundesrechtlichen Regelung sind sie – im Gegensatz zu Personen über dem ordentlichen Rücktrittsalter - nicht von der obligatorischen Versicherung ausgenommen, wenn sie den erforderlichen Jahreslohn beziehen (vgl. insbesondere Art. 2 BVG sowie Art. 1j BVV2 und Art. 10 BVG).

Bei einem Aufschieben der Pensionierung gemäss Art. 72a rev.PersG wird einerseits das bestehende Arbeitsverhältnis weitergeführt. Andererseits gelten diese Mitarbeitenden weiterhin als

aktiv versicherte Personen gemäss Pensionskassengesetzgebung. Mitarbeitende, die im Zeitpunkt der Pensionierung ununterbrochen weiterarbeiten, können nicht in Pension gehen. Es handelt sich um einen Aufschub gemäss Art. 72a rev.PersG bzw. gemäss Art. 16 Abs. 2 rev.PKG. Wird das Arbeitsverhältnis beim Erreichen des Pensionsalters unterbrochen, löst dies grundsätzlich die Pensionierung aus. Bei einer Neuanstellung dieser Person gilt sie nicht mehr als aktiv versicherte Person gemäss Pensionskassengesetzgebung (vgl. oben).

Art. 59 Abs. 3 und 4 5. zulässige Gründe und Vorverfahren

Neu können Mitarbeitende über das ordentliche Pensionsalter hinaus weiterbeschäftigt werden (aufgeschobene Pensionierung). Das Arbeitsverhältnis läuft in diesem Fall weiter. Der Arbeitsvertrag muss nicht zwingend neu ausgefertigt werden. Grundsätzlich erscheint es jedoch durchaus zweckmässig, bei derartigen Konstellationen befristete Arbeitsverträge zu vereinbaren. Anderenfalls gilt weiterhin der bisherige Arbeitsvertrag.

Sollte von der Möglichkeit zum Abschluss befristeter Arbeitsverträge kein Gebrauch gemacht werden, würde für diese Personen – ohne anderweitige gesetzliche Regelung – bis zum vollendeten 70. Altersjahr die ordentlichen Kündigungsvorschriften gelten. Dadurch müsste einerseits eine Bewährungsfrist angesetzt werden. Andererseits wäre eine Kündigung nur möglich, wenn ein Grund gemäss Art. 59 PersG vorliegt. Eine Kündigung wäre dadurch erheblich erschwert; obwohl die Existenzsicherung dieser Personen durch die Sozialversicherungsleistungen sichergestellt ist. Deshalb sieht der Gesetzesentwurf eine erleichterte Kündigungsmöglichkeit für Personen vor, die das ordentliche Pensionsalter überschritten haben.

Es ist dem Gemeinwesen zwar verwehrt, den Kündigungsschutz seiner Angestellten nur nach Massgabe des Obligationenrechts zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung muss eine Kündigung grundsätzlich immer durch einen sachlichen bzw. triftigen Grund gerechtfertigt sein. Zudem muss vor der Kündigung grundsätzlich eine Ermahnung – beispielsweise in Form einer Bewährungsfrist – ergehen. Für die Angestellten des Gemeinwesens gilt daher von Verfassung wegen ein qualifizierter vom privaten Arbeitsvertragsrecht abweichender Kündigungsschutz (Marco Donatsch, *Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst*, in: Jusletter 3. Mai 2010, S. 5f.). Personen nach dem vollendeten 65. Altersjahr haben jedoch Anspruch auf AHV-Leistungen und auf Altersleistungen der beruflichen Vorsorge. Das wirtschaftliche Risiko für diese Mitarbeitenden ist deshalb nicht oder nur in sehr geringen Ausmass vorhanden. Dementsprechend erscheint es auch wenig zweckmässig, wenn dieser Personen-Gruppe eine Bewährungsfrist angesetzt werden muss, bevor eine Kündigung ausgesprochen werden darf. Für ein derart formalisiertes Verfahren besteht kein sachlicher Grund mehr. Eine Kündigung dieser Mitarbeitenden kann nicht als willkürlich bezeichnet werden, wenn die ordentlichen Kündigungsfristen eingehalten werden. Dies gilt umso mehr, als die Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, Mitarbeitende über das 65. Altersjahr zu beschäftigen (vgl. Art. 72a Abs. 2 rev.PersG). Deshalb wird im revidierten Personalgesetz verankert, dass für Mitarbeitende, die das ordentliche Pensionsalter gemäss Art. 71 (65. Altersjahr sowohl für Männer als auch für Frauen) erreicht haben, weder eine Bewährungsfrist noch Gründe gemäss Art. 59 Abs. 1 PersG vorliegen müssen. Ohne diese Regelung bestünde die Gefahr, dass die Arbeitgeber in vielen Fällen nicht mehr Hand für eine Weiterbeschäftigung bieten.

Es gilt zu beachten, dass bei einem Aufschub der Pensionierung (Art. 72a rev.PersG) das Arbeitsverhältnis weiterläuft und dementsprechend die längeren Kündigungsfristen gemäss Art. 56 Abs. 1 (Ziff. 3) PersG zur Anwendung gelangen. Dadurch ist sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die notwendigen Dispositionen treffen können.

Art. 65 Abgangsentschädigung

1. Allgemein

Bereits gemäss heutigem Personalgesetz kann Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, denen gekündigt wurde oder deren Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wurden, eine Abgangsentschädigung ausgerichtet werden. An der bestehenden Regelung werden

grundsätzlich keine Änderungen vorgenommen. Die Höhe ist auf die Hälfte der Jahresbesoldung beschränkt. Zudem besteht kein Anspruch auf eine Abgangsentschädigung; der Regierungsrat entscheidet im Einzelfall.

Neu wird in Abs. 2 verankert, dass für Personen, die das 62. Altersjahr vollendet haben, nur eine Abgangsentschädigung gemäss Art. 65a (Einlage in das Sparguthaben zur vorzeitigen Pensionierung) ausgerichtet werden kann.

Art. 65a 2. bei vorzeitiger Pensionierung

Personen, die das 62. Altersjahr vollendet haben, können neu unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung geltend machen. Ein Anspruch besteht nur, wenn einerseits eine Kündigung durch den Arbeitgeber erfolgt ist oder das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wurde. Andererseits müssen entweder gesundheitliche Gründe für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vorliegen oder die Stelle muss aufgehoben bzw. geänderten organisatorischen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden. Dadurch soll die vorzeitige Pensionierung sozialverträglich ausgestaltet werden.

Die Entschädigung erfolgt in Form einer Einlage in das Sparguthaben zur Finanzierung einer AHV-Ersatzrente, welches bei der Pensionskasse geüfnet werden kann. Mit diesem Guthaben wird bis zum Erreichen des ordentlichen Pensionsalters eine AHV-Ersatzrente finanziert. Es kann durch Einlagen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers alimentiert werden. Die maximale Höhe der Einlagen (steuerlich begünstigt) regelt die Pensionskasse.

Die Höhe der Einlage ist so festzulegen, dass damit bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters bis höchstens 60 Prozent der ungekürzten maximalen und einfachen AHV-Altersrente (aktuell maximal 1410 Franken pro Monat) ausgerichtet werden kann. Die Höhe der Einlage variiert je nach Anzahl der Dienstjahre. Für jedes vollendete Dienstjahr erfolgt eine Einlage, die eine AHV-Überbrückungsrente im Umfang von 4 Prozent der ungekürzten maximalen und einfachen AHV-Altersrente sicherstellt. Bei Teilzeit-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgt lediglich eine anteilmässige Einlage. Relevant ist das durchschnittliche Pensum der letzten 5 Dienstjahre.

Im Gegensatz zu Art. 65 PersG handelt es sich um einen Anspruch. Der Regierungsrat prüft die Anspruchsvoraussetzungen und entscheidet mittels Verfügung, ob eine Abgangsentschädigung ausgerichtet wird bzw. wie hoch die Abgangsentschädigung ist.

Art. 72 2. vorzeitige

Bis anhin war eine vorzeitige Pensionierung ab dem erfüllten 60. Altersjahr möglich. Neu soll die vorzeitige Pensionierung – analog zur Regelung der Pensionskasse - bereits ab dem 58. Altersjahr möglich sein.

In Abs. 2 wird die bestehende Regelung verankert, dass bei Lehrpersonen eine vorzeitige Pensionierung nur auf Ende Juli (Ende Schuljahr) möglich ist.

Art. 72a 3. aufgeschobene

Die aufgeschobene Pensionierung war bis anhin nur bei Lehrpersonen möglich (Art. 72a Abs. 1 altPersG). Neu soll die aufgeschobene Pensionierung grundsätzlich allen Mitarbeitenden zur Verfügung stehen.

Diejenigen Personen, welche die Pensionierung aufschieben, haben keinen Anspruch auf Altersleistungen der Pensionskasse. Erst ab dem Zeitpunkt der Pensionierung wird eine Rente der Pensionskasse ausbezahlt. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu denjenigen Personen, welche bereits in Pension gegangen sind, aber weiterhin arbeiten wollen. Diese Personen haben bereits Altersleistungen der Pensionskasse (Rente oder Kapitalbezug) bezogen. Sie fallen unter Art. 71 oder 72 PersG.

Die Anstellungsinstanz und die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter müssen sich über die Weiterführung des Anstellungsverhältnisses (Aufschub der Pensionierung) schriftlich einigen. Die Anstellungsinstanz kann letztlich entscheiden, welche Personen über das 65. Altersjahr hinaus beschäftigt werden sollen. Damit Mitarbeitende Rechtssicherheit haben, soll die Einigung spätestens 6 Monate vor dem Erreichen des ordentlichen Rücktrittsalters erfolgen. Es handelt sich dabei um eine Ordnungsvorschrift, welche die Planbarkeit aus Sicht der Arbeitnehmenden sicherstellen soll. In Ausnahmefällen ist eine spätere Einigung über den Aufschub der Pensionierung zulässig; auch in diesen Fällen würde das Anstellungsverhältnis weiterlaufen.

Auch bei einer Reduktion des Arbeitsverhältnisses mit teilweisem Bezug von Altersleistungen liegt eine aufgeschobene Pensionierung vor.

Art. 83c Übergangsbestimmungen

Die bisherigen Regelungen bezüglich vorzeitiger Pensionierung laufen Ende 2020 aus. Die neuen Bestimmungen sollen Ende 2018 in Kraft treten. Die Übergangsbestimmungen regeln die Anspruchsberechtigungen während der rund zwei Jahre dauernden Frist, in denen beide Regelungen parallel in Kraft sind.

Es ist denkbar, dass Mitarbeitende, die nach Inkrafttreten der Änderung des Personalgesetzes vorzeitig pensioniert werden, sowohl auf eine Abgangsentschädigung gemäss Art. 65a rev.PersG als auch auf eine Übergangsrente gemäss Art. 83a oder 83b PersG Anspruch haben. Eine Doppelzahlung wird mit der Übergangsbestimmung in Art. 83c rev.PersG verhindert. Diesen Mitarbeitenden wird nur die höhere der beiden Leistungen entrichtet.

Zum Vergleich der beiden Leistungen ist eine Vergleichsrechnung durchzuführen. Da die Abgangsentschädigung aus Sicht des Kantons eine kapitalisierte Einlage in die Pensionskasse und die Übergangsrente eine (nicht kapitalisierte) laufende Rente darstellt, ist letztere auf den Zeitpunkt der vorzeitigen Pensionierung zu kapitalisieren.

Ehemalige Mitarbeitende, die vor Inkrafttreten dieser Änderung des Personalgesetzes vorzeitig pensioniert wurden, haben keinen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung infolge vorzeitiger Pensionierung. Für diese Personengruppe gilt das Gesetz, wie es im Zeitpunkt der Pensionierung Geltung hatte. Die neuen Bestimmungen zur Abgangsentschädigung werden für diese Personen nicht rückwirkend angewendet. Dies wäre insofern nicht zweckmässig, als die Voraussetzungen zur Abgangsentschädigung gemäss Art. 65a rev.PersG rückwirkend geprüft werden müssten. Insbesondere die Prüfung der gesundheitlichen Einschränkungen dürfte nachträglich kaum mehr möglich sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass diese ehemaligen Mitarbeitenden den Entscheid zur vorzeitigen Pensionierung in Kenntnis der damals geltenden Bestimmungen getroffen haben. Für eine nachträgliche Besserstellung besteht kein sachlicher Grund. Auch gilt es zu bedenken, dass nur sehr wenige Personen betroffen sein dürften.

5 Bestimmungen im Pensionskassengesetz

Bis anhin mussten gemäss dem Pensionskassengesetz Sparbeiträge nur bis zum BVG-Alter 65 ausgerichtet werden. Die Pensionskasse hatte bis anhin zwar die Möglichkeit, eine Beitragspflicht im Vorsorgereglement zu verankern. Davon hat sie jedoch keinen Gebrauch gemacht. Bei einem Aufschub der ordentlichen Pensionierung waren deshalb sowohl die Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden von der Beitragspflicht befreit. Das Sparguthaben wurde nicht weiter mit Mitteln alimentiert. Dies ist aus Sicht der Arbeitnehmenden nicht interessant, da die Fortführung der Erwerbstätigkeit nicht zu höheren Rentenleistungen führt. Dieser Umstand wurde weiter dadurch verschärft, als der Umwandlungssatz bei einem Aufschub der Pensionierung nicht gestiegen ist. Die Pensionskasse stellt lediglich die Altersrenten verzins-

lich zurück. Diese unattraktive Regelung soll nun mittels Änderung des Pensionskassengesetzes und insbesondere mittels Anpassung des Vorsorgereglements angepasst werden. Für letzteres ist die Pensionskasse selber zuständig.

Der Kanton regelt die Finanzierung im Pensionskassengesetz – die Pensionskasse regelt die Leistungen im Vorsorgereglement. Bei der Regelung der Beitragspflicht handelt es sich um eine Finanzierungsbestimmung. Die Überbindung der Finanzierungsregelung an die Pensionskasse im bestehenden Pensionskassengesetz (Art. 16 Abs. 2 altPKG) ist deshalb systemwidrig. Zudem soll – dem Willen des Motionärs entsprechend - neu ein Anreiz für einen Aufschub der Pensionierung gesetzt werden. Die Beitragspflicht wird deshalb neu direkt im revidierten Pensionskassengesetz verankert. Damit wird für aktiv versicherte Personen, welche das ordentliche Rücktrittsalter überschritten haben, die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit wesentlich attraktiver. Das Sparguthaben wird durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Beiträge weiter geöffnet, so dass die Rente höher ausfallen wird. Die Sparbeiträge betragen für die aktiv versicherten Personen 8.5 Prozent und für die Arbeitgebenden 9 Prozent des versicherten Lohnes. Art. 16 Abs. 2 rev.PKG kommt nur bei einer (vollständigen oder teilweisen) aufgeschobenen Pensionierung zur Anwendung. Personen, die in Pension gegangen sind und nach dem ordentlichen Pensionsalter neu angestellt werden, dürfen nicht mehr durch die Pensionskasse versichert werden. Für diese Personen sind keine Sparbeiträge zu leisten, da sie nicht als aktiv versicherte Personen gelten.

Für Arbeitnehmende, die über das ordentliche Rücktrittsalter angestellt und somit versichert sind, werden die Risikobeiträge weiterhin geschuldet. Risikobeiträge dienen gemäss Art. 18 Abs. 2 PKG zur Finanzierung des Sterbe-, Invaliditäts- und Langleberisiko, der Beiträge an den Sicherheitsfonds sowie der Verwaltungs- und übrigen Kosten. Namentlich fallen auch für diese Arbeitnehmende Verwaltungskosten an. Zudem belegen die statistischen Zahlen, dass Versicherte, welche über das Alter 65 hinaus im Arbeitsprozess verbleiben, eine überdurchschnittlich hohe Lebenserwartung vorweisen. Somit ist das Langleberisiko in überdurchschnittlich hohem Mass zu finanzieren. Dies rechtfertigt die Beibehaltung des Risikobeitrages ab Alter 65 im Umfang von jeweils voraussichtlich 1.0 Prozent für Arbeitnehmende und Arbeitgebende. Ein Verzicht auf die Erhebung der Risikobeiträge bei Personen, welche das ordentliche Rücktrittsalter erreicht haben, würde letztlich zu einer finanziellen Belastung der Pensionskasse führen.

Die Pensionskasse beabsichtigt zudem, die Umwandlungssätze für Personen, welche die Pensionierung aufschieben, zu erhöhen. Dadurch wird der Aufschub der Pensionierung noch interessanter. Die Festlegung der Umwandlungssätze liegt in der alleinigen Kompetenz der Pensionskasse. Gemäss aktuellem Stand beabsichtigt die Pensionskasse den Umwandlungssatz bei einem Aufschub je aufgeschobenes Jahr um 0.12 Prozent zu erhöhen. Der Verwaltungsrat der Pensionskasse muss jedoch diesbezüglich noch einen definitiven Entscheid fällen.

6 Auswirkungen der Vorlage

6.1 Weiterbeschäftigung, länger Arbeiten

Falls mit einem bestehenden Mitarbeitenden ein Aufschub der Pensionierung vereinbart wird, läuft das bisherige bestehende Arbeitsverhältnis mit allen Rechten und Pflichten weiter; es entstehen also keine direkten Mehrkosten für den Arbeitgeber. Würde der Mitarbeitende in Pension gehen, müsste dafür ein Ersatz angestellt werden, für diesen wären dann ebenfalls Lohn und Sozialleistungen (Pensionskassenbeiträge, AHV etc.) zu entrichten. Unter diesem Aspekt ist der Aufschub der Pensionierung kostenneutral.

Trotzdem hat der Aufschieb der Pensionierung gewisse – wenn auch bescheidende - finanzielle Auswirkungen. So ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Treueprämien zukünftig tendenziell leicht ansteigen werden. Die Regelung der Treueprämien sieht wie folgt aus:

| | |
|--------------------------|--------------|
| Nach 10/15 Dienstjahren: | ¼ Monatslohn |
| Nach 20 Dienstjahren: | ½ Monatslohn |
| Nach 25 Dienstjahren: | 1 Monatslohn |
| danach alle 5 Jahre: | 1 Monatslohn |

Ältere Mitarbeitende verfügen meist über sehr viele Dienstjahre. Verbleiben sie nun allenfalls länger im Arbeitsprozess, wären auch die entsprechenden Treueprämien auszurichten. Finanzielle Prognosen sind sehr schwierig, da momentan noch nicht abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang das Instrument des Aufschiebes genutzt werden wird. Die finanziellen Folgen für die auszurichtenden Treueprämien dürften aber eher vernachlässigbar sein bzw. gering ausfallen.

6.2 Vorzeitige Pensionierung

Im Falle einer vorzeitigen Pensionierung entstehen für den Arbeitgeber aufgrund der geplanten Abgangsentschädigung (in Form einer Einlage in die Pensionskasse zur teilweisen Finanzierung einer AHV-Ersatzrente) geringe Mehrkosten. Aufgrund der Tatsache, dass neu die vorzeitige Pensionierung erst ab dem erfüllten 62. Altersjahr möglich sein wird und für die Einlage in die Pensionskasse klare Voraussetzungen bestehen (Art. 65 a, Abs. 1 Ziffer 1 und 2), gehen wir davon aus, dass jährlich 2 bis 3 Fälle unter diesem Titel abgehandelt werden, was zu Mehrkosten im Umfang von rund 75'000 bis 100'000 Franken pro Jahr führen dürfte.

Diese Mehrkosten dürfen jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen auch den „Kosten“ eines allfälligen überlangen Verbleibens in einer Funktion gegenüber gestellt werden. Sofern Mitarbeitende gesundheitliche Probleme haben, ist normalerweise entweder ihre Leistungsfähigkeit eingeschränkt oder sie weisen überdurchschnittliche Absenzzraten auf. Die Einstellung einer „frischen“ Kraft kann dann zu einer Erhöhung der Produktivität führen. Längere Absenzen führen zu Leistungen aus der Krankentaggeldversicherung. Eine Verschlechterung des Schadenverlaufes wird sich zwangsläufig negativ auf die Prämien (auch arbeitgeberseitig) auswirken.

Schliesslich gilt es noch in Betracht zu ziehen, dass eine vorzeitige Pensionierung zum richtigen Zeitpunkt auch den Weg für organisatorische Neu-Regelungen ebnen kann.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die finanziellen Auswirkungen der Vorlage sehr gering sind.

7 Zeitplan

| | |
|--|------------------|
| Entscheid Regierungsrat Stossrichtung: | November 2016 |
| Interne Vernehmlassung: | Februar 2017 |
| Externe Vernehmlassung: | Mai/Juni 2017 |
| Beratung Regierungsrat: | August 2017 |
| Vorberatende Kommission: | Oktober 2017 |
| Landrat 1. Lesung: | März 2018 |
| Landrat 2. Lesung: | Mai 2018 |
| Inkrafttreten: | 31. Oktober 2018 |

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Ueli Amstad

Landschreiber

Hugo Murer